



UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI TRENTO

Facoltà di Sociologia

Corso di Laurea magistrale in Società, territorio e ambiente

*Democrazia diretta e referendum: l'iniziativa
"Quorum zero e più democrazia"*

Relatore

Prof. Marco Brunazzo

Laureando

Mattia Tomasi

anno accademico 2011/2012

“Noi siamo tutti nello stesso momento privati cittadini e pubblici impiegati; per noi l’uomo che evita di essere coinvolto negli affari dello stato non è semplicemente qualcuno che pensa agli affari suoi, ma un cittadino inutile. Se pochi di noi sono capaci di dare vita a una politica, siamo tutti capaci di giudicarla.”

Pericle, Elogio della democrazia - dalle Storie di Tucidide

Sommario

INTRODUZIONE	7
CAPITOLO 1	9
1. La democrazia diretta, caratteristiche.....	9
2. Definizioni.....	12
3. Istituti di democrazia diretta.....	15
4. Istituti di democrazia diretta in Europa	25
5. Democrazia rappresentativa: caratteristiche e definizioni.....	37
6. Democrazia diretta e rappresentativa. Considerazioni	40
CAPITOLO 2	47
1. Il referendum.....	47
a) <i>Caratteristiche, definizioni, tipologie</i>	47
2. Referendum in Italia: tipologie e caratteristiche	63
3. Il quorum: definizioni e riflessioni.....	70
4. Referendum e democrazia.....	77
CAPITOLO 3	85
1. L’iniziativa legislativa popolare “Quorum Zero e più democrazia”	85
a) <i>Introduzione metodologica</i>	85
2. L’iniziativa “Quorum Zero” a livello nazionale: il comitato e i punti della proposta.....	88
3. Gli esiti dell’iniziativa e le prospettive.....	106
4. Considerazioni sulla democrazia diretta.....	109
5. L’iniziativa “Quorum Zero e più democrazia” a Trento	115
6. Le prospettive.....	124
CONCLUSIONI	129
BIBLIOGRAFIA	133
SITOGRAFIA	135

INTRODUZIONE

Dopo essermi imbattuto in una raccolta di firme per l'iniziativa "Quorum Zero e più democrazia" nelle vie del centro città di Trento, mi sono chiesto di cosa si trattasse e quali fossero le motivazioni che hanno spinto i promotori dell'iniziativa, un gruppo di cittadini qualsiasi, ad intraprendere questo percorso. L'essere stato avvicinato da uno dei promotori, il quale voleva spiegarmi le ragioni della loro proposta, ha accresciuto la curiosità verso un tema molto importante, ma forse poco conosciuto, quale quello della democrazia diretta e i suoi istituti.

L'obiettivo che quindi mi sono posto per questo elaborato è stato di approfondire l'argomento della democrazia diretta, tracciando un *excursus* storico di tale tipologia democratica fino ai giorni nostri, confrontandola con la democrazia rappresentativa e confrontando anche gli istituti dell'una e dell'altra esponendo le critiche e i punti in comune prendendo spunto dalla letteratura sul tema. Il tutto è stato elaborato in un'ottica comparata, indagando sulla presenza in Europa, ma anche a livello mondiale, di strumenti di democrazia diretta nei diversi paesi. Si è voluto infatti osservare innanzitutto quali sono gli strumenti di cui dispone questo tipo di democrazia e come sono disciplinati nei vari paesi in cui è presente, comparandoli con la situazione italiana. Successivamente si è concentrata l'attenzione su di uno strumento in particolare, il referendum. Anche in questo caso l'elaborato è svolto comparando la dimensione italiana con quella estera, cercando di illustrare il dibattito esistente riguardo la presunta incompatibilità tra il referendum e la democrazia rappresentativa.

Una volta tracciato questo quadro generale, mi sono poi concentrato sull'obiettivo principale, ovvero quello di valutare le richieste insite nella proposta del Comitato

“Quorum Zero e più democrazia”, la più evidente delle quali risulta quella dell’eliminazione del quorum dai referendum. Si chiede inoltre l’introduzione di strumenti di democrazia diretta sviluppati su modello svizzero-californiano, rendendo comunque più efficaci quelli già esistenti nell’ordinamento italiano. La proposta in questione si sviluppa su diversi livelli, quello nazionale ed in Trentino-Alto Adige quello provinciale e comunale. Si è cercato perciò di approfondire i tre livelli lungo le quali si articola l’iniziativa al fine di comprendere l’effettiva attuabilità della proposta, arricchendo l’elaborato con opinioni e giustificazioni giuridiche che attestassero o meno questa attuabilità. Per questo motivo ho effettuato una ricerca di tipo qualitativo rivolgendomi ai promotori dell’iniziativa a livello locale e nazionale e ad una docente di giurisprudenza, oltre che ad un esponente politico di livello comunale affinché l’elaborato contenesse il punto di vista dei fautori della proposta, quello prettamente giuridico e quello esclusivamente politico.

La caratteristica fondamentale dell’iniziativa è la provenienza dal basso, essendo stata promossa da cittadini qualunque, appassionati di democrazia diretta, che hanno saputo coinvolgere altre persone con l’obiettivo principe di divulgare la conoscenza degli strumenti della democrazia. È significativa perciò la volontà della popolazione di un maggior coinvolgimento nel processo decisionale politico, che permetta loro di esprimere la propria opinione e la propria sovranità, confermata anche dalla Costituzione italiana.

CAPITOLO 1

1. La democrazia diretta, caratteristiche

Il tema della democrazia diretta apre un dibattito che persiste da decenni e moltissimi autori si sono prodigati in disquisizioni circa le potenzialità della democrazia classica e sulla possibilità di una sua reale applicazione nel mondo moderno, ormai caratterizzato da sistemi rappresentativi. Innanzitutto è necessario accennare alle radici della democrazia diretta, per capire il passaggio verso un modello rappresentativo, che si è poi sviluppato di conseguenza.

La democrazia classica evoca il periodo delle città-stato greche (V-VI secolo a.C.): deriva proprio da questo ambiente la caratteristica di essere diretta, poiché i cittadini, in particolare quelli di Atene, partecipavano direttamente alle decisioni collettive. Inoltre prendevano parte alle assemblee (*ecclèsia*) e costantemente potevano dibattere su temi che coinvolgevano l'intera collettività, dalla guerra ai trattati di alleanza, dalle leggi ai comportamenti della magistratura, alle tasse; era anche previsto un quorum di circa un quinto degli aventi diritto, ovvero 6.000 cittadini maschi su una popolazione di 30.000. Il cittadino ateniese non possedeva però un'indipendenza individuale nel privato, per quanto riguarda l'ambito religioso o quello delle attività economiche.

Tale tipologia assembleare e diretta era quindi realizzabile esclusivamente in comunità di piccole dimensioni, in modo da poter riunire tutti gli individui nel momento decisionale. Inoltre, nelle città-stato greche, una larga parte della popolazione non era

coinvolta nelle attività politiche perché era esclusa dal diritto alla cittadinanza, come le donne, gli schiavi ed i meteci (gli stranieri non residenti).

Lo svilupparsi delle città, l'abolizione della schiavitù e l'affermazione dell'economia di mercato, hanno fatto sì che al cittadino non rimanesse più tanto tempo da dedicare all'interesse politico e la comparsa della divisione del lavoro ha portato alla creazione di istituti specializzati all'esercizio delle funzioni pubbliche. Nascono così modelli rappresentativi, che si affermano poi con lo Stato liberale e rappresentativo, il quale garantisce all'individuo un'indipendenza dalla formazione statale stessa.

Saltando più in là nel tempo verso i nostri giorni, con lo Stato di democrazia pluralista, il sistema rappresentativo viene integrato da meccanismi diretti, tramite gli istituti di democrazia diretta, i quali consentono, in determinate circostanze, la partecipazione popolare riguardo le scelte collettive, anche se il sistema rimane ancorato ai meccanismi di rappresentanza politica¹.

Una cosa era chiara nell'*iter* storico europeo, ovvero la concezione secondo cui lo Stato acquista forza e stabilità nel momento in cui accentra su di sé il consenso popolare. Nel corso della storia è infatti possibile osservare ad esempio come da una parte i Romani, attraverso l'allargamento della cittadinanza a tutte le popolazioni dell'impero, e dall'altra i Comuni, concedendo l'accesso alle cariche pubbliche al popolo, abbiano cercato di accentrare il suddetto consenso popolare. Ma nella pratica, questo esercizio diretto del potere pubblico comportò disordini e crisi che minarono la stabilità politica dello stesso potere pubblico romano e comunale, a causa di sobillatori e demagoghi.

Diretta conseguenza di tale scenario è la scelta di concedere alla popolazione una partecipazione alla vita politica solo in maniera indiretta, incaricando cioè delle persone che avrebbero poi rivestito le cariche pubbliche. Trae la sua linfa vitale da questo

¹ Per i riferimenti storici si veda: R. Bin, G. Pitruzzella 2011; G. Schiavone 1997

riconoscimento la democrazia indiretta ed il principio quindi della rappresentanza politica. La concezione prevalente a partire dal XVIII secolo era perciò quella di affermare il diritto del popolo alla partecipazione al governo dello Stato, ma con la convinzione che l'unica modalità possibile fosse l'istituto della rappresentanza, concezione influenzata soprattutto dalla Rivoluzione Francese e dall'ordinamento parlamentare inglese. Lo spirito di libertà ed uguaglianza scaturito nel periodo dell'illuminismo francese ha ispirato il pensiero di Rousseau, il quale per primo riconosce un sistema di democrazia diretta, in particolare nel suo lavoro più celebre del *Contrat social*.² Il filosofo riteneva che la democrazia diretta potesse manifestarsi esclusivamente in Stati dalle dimensioni molto ridotte, ove perciò fosse possibile riunirsi facilmente e nella quale ci si potesse conoscere tutti. Il tipo ideale della democrazia diretta, per dirlo alla Weber, secondo Rousseau rappresentava un sistema più adatto agli dèi che agli uomini, poiché richiedeva un'enorme dispendio di tempo ed una costanza da parte della popolazione, che nei sistemi a lui contemporanei già non erano concepibili. Per l'autore però questo tipo di democrazia appare come il solo modo, per uno Stato piccolo, di garantire ai suoi cittadini l'esercizio dei propri diritti, aprendo uno spiraglio alla realizzazione di quella che a volte, nella sua teoria, prende le sembianze di un'utopia.³

Per completare questo rapido e non esaustivo quadro storico nel quale si inserisce la democrazia diretta, successivamente al periodo rousseauiano e al conseguente socialismo utopico francese dell'800, si verificano in particolare altri tre momenti di democrazia diretta: nel Novecento, durante la Rivoluzione dei *soviet* del 1917, genesi della Rivoluzione russa; la Contestazione degli anni '60 del secolo scorso, anche se con caratteri più sociali che politici; le rivolte contro la tirannia comunista negli stati satelliti dell'Europa orientale (ad esempio la Primavera di Praga), rivolte che portano all'avvento

² G. Arezzo di Trifiletti 1988

³ G. Schiavone 1997

della *perestrojka*, intesa come democratizzazione del sistema comunista verso un'apertura all'autogestione e quindi all'esercizio diretto del potere da parte dei cittadini.

Tutti i tentativi citati hanno fallito l'obiettivo di un ritorno alla democrazia classica, ma è significativo notare come nel corso della storia si siano avvicinati momenti di affermazione della necessità di una maggiore partecipazione alla vita pubblica e alle sue decisioni, attraverso un sistema che è quello della democrazia diretta: assistiamo anche oggi forse ad un momento come questi appena citati.

2. Definizioni

Per quanto riguarda le definizioni di democrazia diretta, è innanzitutto necessario notare come non esista una visione comune e univoca del termine; molti autori d'altra parte polemizzano sull'uso errato di tale concetto, applicato in situazioni non adatte.

L'aspetto che unanimemente è riconosciuto della democrazia diretta, è che essa richiama il periodo storico dell'antica Grecia ed in particolare della città-stato di Atene. È proprio da questo ambiente che trae i connotati di democrazia classica, la democrazia degli antichi. Certamente è possibile cercare di ricavare una definizione sommaria attingendo alla storia e agli istituti di tale democrazia o comparandola con la democrazia rappresentativa, ma risulta un non facile compito trovare una definizione vera e propria. Già solo lo stesso termine, democrazia diretta, indica letteralmente che il potere di decisione della *res publica*, la cosa pubblica, viene gestita direttamente da tutti i cittadini.

Un primo contributo lo possiamo trovare nei manuali di diritto costituzionale, in particolare in quello curato da Morbidelli, nel quale si parla di democrazia diretta in senso

lato “come sinonimo di «democrazia immediata» o di «democrazia di investitura» (cap. VI, sez. II, § 6), ricomprendendovi le ipotesi di elezione popolare diretta del vertice del potere esecutivo che si realizzano in forza di una previsione normativa o in via politica e di fatto”.

Queste ipotesi però constano di un “massimo di delega rappresentativa”, poiché gli elettori decidono semplicemente chi scegliere, il quale poi si occuperà in prima persona di prendere effettivamente le decisioni vere e proprie. Ecco perché la dimensione che più sintetizza la democrazia diretta, e che “differenzia i relativi istituti dalle *elezioni* quale principale modalità di scelta dei rappresentanti”, risulta quella che permette al popolo in prima persona di decidere riguardo determinate tematiche. In questo modo il confronto tra il sistema di democrazia diretta e quello rappresentativo è centrale nella discussione, tenendo presente che nel secondo tipo le decisioni sono prese “da organi composti da rappresentanti elettivi”⁴.

Nei manuali di scienza politica la democrazia diretta viene identificata con la democrazia degli antichi, nella quale un limitato numero di cittadini partecipavano alle assemblee per decidere sui problemi riguardanti la propria città-stato. In quest’ottica viene ridotto ed assimilato ad un regime autoritario, poiché solo i pochi che prendevano parte alle assemblee erano anche cittadini, mentre il resto della popolazione, che era però numericamente maggiore, non possedeva diritti. Tale definizione presenta dei problemi metodologici di fondo e non analizza tutte le dimensioni possibili.⁵

L’alternativa più valida a questa definizione è quella proposta da Benedikter, secondo il quale la democrazia diretta “riguarda i diritti e gli strumenti referendari delle democrazie moderne finalizzati a integrare i meccanismi della democrazia rappresentativa.

⁴ G. Morbidelli et al. 1997, p. 427-428

⁵ M. Cotta et al. 2007

Gli strumenti della democrazia diretta consentono ai cittadini di decidere in prima persona ogni volta che essi lo ritengono urgente e necessario”⁶.

Un’altra prospettiva per capire cosa possa significare democrazia diretta la troviamo in Di Giovine, ove si dice che tale terminologia può essere utilizzata in un’accezione larga, comprendendo le versioni maggioritarie e d’investitura della democrazia rappresentativa, o in un’accezione ristretta alle situazioni nelle quali il corpo elettorale non elegge *men*, e quindi chi può rappresentare la volontà popolare, ma decide sulle *measures*, perciò effettivamente ed attivamente prende parte al processo decisionale.⁷

Il Rensi invece precisa che “la distinzione vera e sostanziale tra le forme di governo è quella che separa i governi a “classe politica” (siano essi monarchie assolute o Stati puramente parlamentari) dai governi a democrazia diretta in cui una classe politica esercitante in modo esclusivo il potere non esiste, perché tale esercizio, mediante il referendum, il diritto di iniziativa e quello di revisione, è in balia di tutto il popolo”⁸, evidenziando il ruolo decisivo dei cittadini in questo modello di democrazia.

Inoltre, per l’autore vi sarebbero delle differenze tra i governi a democrazia diretta e governi puramente parlamentari, come ad esempio il fatto che nei primi vi è eleggibilità e periodicità di tutti gli uffici pubblici; elezione dei rappresentanti della nazione per un termine fisso, avanti la scadenza del quale la Camera non può essere sciolta; inammissibilità della posizione di questioni di fiducia, nel senso parlamentare, da parte dei ministri e quindi inammissibilità della loro dimissione dinanzi a un voto contrario della Camera; applicazione del referendum, del diritto di iniziativa, del diritto di revisione.⁹

Secondo Bobbio infine, “perché vi sia democrazia diretta nel senso proprio della parola, cioè nel senso in cui diretto vuol dire che l’individuo partecipa esso stesso alla

⁶ T. Benedikter et al. 2011, p. 166

⁷ A. Di Giovine 2001

⁸ G. Rensi 1995, p. 31

⁹ Ibidem, p. 137

deliberazione che lo riguarda, occorre che fra gl'individui deliberanti e la deliberazione che li riguarda non vi sia alcun intermediario”¹⁰.

Riprenderò in seguito questi temi approfondendoli alla luce del confronto tra democrazia diretta e rappresentativa.

3. Istituti di democrazia diretta

Negli ordinamenti contemporanei, secondo Morbidelli, esistono cinque tipi di istituti di democrazia diretta, che sono: l'assemblea popolare, la revoca degli eletti, il diritto di petizione, l'iniziativa popolare e il referendum.

Il primo tipo, l'assemblea popolare, è anche il più antico poiché “costituisce la trasfigurazione moderna dell'istituto tipico della democrazia degli antichi” ed è uno strumento ormai utilizzato e previsto nella sola Svizzera, “dove la *Landsgemeinde* è prevista in tre piccoli Cantoni e in due mezzi-Cantoni di lingua tedesca ed è titolare delle più importanti competenze legislative ed elettorali”, e in certi Stati membri del Nord America, “nei quali il Town meeting in qualche piccola città o Contea ha competenze più ristrette di tipo regolamentare ed elettorale”¹¹. Anche se tale istituto nella teoria sembrerebbe incarnare più degli altri l'autogoverno del popolo, nella realtà le assemblee sono poi poco frequenti, non più di tre o quattro volte all'anno), e le votazioni seguono una modalità arcaica quale è quella per alzata di mano, lasciando molto potere a chi presiede l'assemblea nel caso di incertezza.

¹⁰ N. Bobbio 1984, p. 45-46

¹¹ G. Morbidelli et al. 1997, p. 433

Il secondo tipo è rappresentato dalla revoca popolare ed anch'esso risulta assente in pressoché tutti gli ordinamenti contemporanei, eccezion fatta per alcuni Cantoni svizzeri e di nuovo alcuni Stati membri nordamericani e per gli Stati socialisti. Nei Cantoni svizzeri l'istituto della revoca popolare avviene in maniera collettiva (*Aberrufungsrecht*) permettendo ad un certo numero di cittadini la possibilità di somministrare alla votazione del popolo la proposta di revoca del Parlamento o del Consiglio esecutivo del Cantone. La revoca negli Stati Uniti viene invece fatta individualmente (*Recall*), poiché un determinato numero di elettori ha il potere di avanzare la proposta di rielezione di un singolo parlamentare, magistrato o funzionario elettivo. Nel caso in cui sia un organo dello Stato a promuovere la votazione popolare, la revoca assume caratteri diversi, “per la *destituzione* del Presidente della Repubblica prevista in alcuni ordinamenti su iniziativa di una maggioranza parlamentare”, “per lo scioglimento anticipato del Parlamento su iniziativa del Capo dello Stato (art. 48 cost. lettone)” oppure infine “in seguito alla mancata approvazione di un progetto di legge sottoposto dallo stesso Parlamento al voto popolare (art. 105 cost. estone)”¹². Resta ad ogni modo un istituto non più utilizzato, soprattutto a causa della sua complicata attuazione.

Altro istituto che trae origine dall'antichità è il diritto di petizione, utilizzato per rivolgere individualmente delle suppliche al re e definito formalmente in Inghilterra nella *Magna Charta* del 1215. A tutt'oggi può essere espressa individualmente ma anche collettivamente e si definisce come “la facoltà di adire un'autorità al fine di rappresentare determinate esigenze o di sollecitare l'adozione di particolari provvedimenti (citazione di citazione)”. In alcuni ordinamenti, tra i quali Francia, Italia, Regno Unito e Spagna, l'organo a cui fa riferimento tale istituto è il Parlamento, in altri paesi come Germania, Portogallo, Stati Uniti e i paesi europei ex socialisti, ogni autorità pubblica fa da

¹² Ibidem, p. 434

riferimento. Inoltre, l'istituto del diritto di petizione può essere già sancito nella costituzione ma di solito è disciplinato attraverso la legge oppure i regolamenti parlamentari. In particolare in Germania, Portogallo e Spagna la costituzione prevede "l'istituzione di apposite commissioni parlamentari permanenti incaricate di ricevere e di prendere in esame le petizioni"¹³. In paesi quali Regno Unito, caratterizzato da una forte tradizione storica del diritto di petizione, e Germania, ove mancano altre tipologie di istituti di democrazia diretta, è frequente l'utilizzo delle petizioni, ma la sua efficacia risulta scarsa poiché è raro che si trasformi poi in una decisione vera e propria. Perciò il potere decisionale rimane nelle mani dell'autorità pubblica.

La possibilità che l'elettorato presenti dei disegni di legge, cioè la quarta tipologia di democrazia diretta, è spiegata da Morbidelli con due scenari. Nel primo tale possibilità rientra nell'iniziativa legislativa, esercitata da un certo numero di cittadini o dalla pluralità di altri soggetti. Perciò "l'intervento popolare si inserisce nel procedimento legislativo, la cui fase costitutiva rientra nella competenza del Parlamento", di conseguenza non risulta propriamente un istituto di democrazia diretta soprattutto perché "la presentazione di un progetto di legge popolare non comporta mai l'obbligo di votarlo a carico del Parlamento, il quale resta libero di decidere diversamente o di non decidere affatto". Il secondo scenario prevede l'iniziativa popolare, "che si verifica quando la proposta avanzata da un certo numero di elettori viene di regola sottoposta al voto popolare". Spesso negli ordinamenti sprovvisti di tale istituto, può connotare una definizione in senso lato di referendum, definito come "qualsiasi votazione popolare avente ad oggetto un testo o una questione politica (e viene talvolta definito come referendum *propositivo*)". L'iniziativa popolare si differenzia dal referendum poiché "solo nell'iniziativa il popolo si pone come

¹³ Ibidem, p.434-435

legislatore diretto”¹⁴, ha una funzione di inerzia dell’attività degli organi rappresentativi, ed ha come oggetto un testo promosso da una parte dell’elettorato. L’istituto vero e proprio dell’iniziativa popolare si trova in Svizzera, negli Stati membri nordamericani e in Liechtenstein e permette un intervento per le materie legislative, il cui primo esempio avviene negli Stati Uniti nel Dakota del Sud nel 1899, oppure costituzionali, primo caso su tutti in Svizzera, prevista nella costituzione del 1848 per la revisione totale, revisione del 1891 per quella parziale e successivamente sviluppata in alcuni Stati membri americani con Oklahoma in primis nel 1907. L’iniziativa popolare per le materie costituzionali e legislative è prevista sia in Liechtenstein che negli Stati Uniti, mentre in Svizzera vi è solamente l’iniziativa per la revisione della costituzione. In particolare, negli Stati Uniti “l’iniziativa può essere diretta o indiretta, a seconda che il progetto popolare sia sottoposto senz’altro a referendum o ciò si verifichi solo allorché il Parlamento lo respinga o lo modifichi”; dodici di questi Stati permettono l’iniziativa esclusivamente diretta, sette quella indiretta e due entrambe le opzioni. In Liechtenstein (art. 66 c. 6 cost.) e in Lettonia (art. 78 cost.), soltanto per la revisione costituzionale in quest’ultimo, l’iniziativa popolare risulta unicamente indiretta. Per approfondire, in Svizzera, se la proposta riguarda la revisione parziale, l’iniziativa popolare si divide in formulata e non formulata, “a seconda che il testo di origine popolare si configuri come un progetto di legge redatto in articoli oppure come una proposta di carattere generale (art. 121 cost.)”; se invece la proposta è di revisione totale, essa “è formulata in termini generali e in tal caso il corpo elettorale è chiamato preventivamente a pronunciarsi sul principio se la riforma totale debba o meno avere luogo (art. 120)”. Sempre in Svizzera, per la revisione parziale, e in quattro Stati membri americani, quando si ricorre all’iniziativa formulata e a volte a quella indiretta, il Parlamento ha la facoltà di redigere “un proprio controprogetto che sarà sottoposto al voto

¹⁴ Ibidem, p. 435

in alternativa a quello di origine popolare”. Il ruolo quindi del Parlamento, fuorché per la situazione dell’iniziativa diretta, è evidente poiché “interviene o nella traduzione normativa dell’indirizzo manifestato dal corpo elettorale o mediante la presentazione di un proprio progetto alternativo”¹⁵.

Per il referendum basti dire che in generale è “inteso come qualsiasi votazione popolare avente ad oggetto un testo o una questione politica”¹⁶. Gli elettori vengono quindi direttamente consultati su temi ed argomenti specifici, ma del referendum se ne parlerà in maniera più approfondita nel relativo capitolo.

Sempre Morbidelli, per quanto riguarda gli istituti di democrazia diretta in Italia, innanzitutto afferma che la costituzione si basa sul sistema e sui principi del modello rappresentativo, in particolare perché “Ciò si desume dal ruolo che in Assemblea costituente fu attribuito agli istituti di democrazia diretta quali correttivi puntuali o al più strumenti di controllo popolare sull’attività dei rappresentanti”. All’interno della Costituzione vigente non vi è l’iniziativa popolare, mentre sono presenti il diritto di petizione (art. 50) e “il diritto di cinquantamila elettori di presentare un progetto di legge redatto in articoli (art. 71 c. 2)”¹⁷. Per i referendum, “è stato recepito solo il referendum abrogativo (art. 75)”, mentre sono stati poi previsti “il referendum costituzionale nell’ambito del procedimento di revisione (art. 138 c. 2, 3), varie ipotesi di referendum territoriale (art. 132 c. 1, 2 e art. 133 c. 2), il referendum regionale demandato alla disciplina degli statuti delle Regioni (art. 123)”. Per quanto riguarda il diritto di petizione, esso “è riconosciuto a tutti i cittadini, può assumere forma individuale o collettiva ed avere ad oggetto la richiesta di provvedimenti legislativi e l’esposizione di «comuni necessità»”. La petizione segue poi l’*iter* di comunicazione all’assemblea che successivamente la

¹⁵ Ibidem, p.436

¹⁶ Ibidem, p. 435

¹⁷ Ibidem, p. 447

assegna alla commissione competente e, brevemente, l'esame in commissione "può concludersi alla Camera con una risoluzione al Governo sulle necessità esposte nella petizione, al Senato con la presa in considerazione (nel qual caso il Presidente dell'assemblea la trasmette al Governo con invito a provvedere) o con l'archiviazione". Ma sia il Parlamento che il Governo non hanno l'obbligo di rendere effettive le petizioni e infatti esse "non svolgono per lo più alcun ruolo di impulso né determinano delibere di commissione, risolvendosi, quando assumono forma collettiva, in una iniziativa di tipo propagandistico su una determinata questione, che ha come suo principale destinatario l'opinione pubblica"¹⁸.

Infine, anche l'iniziativa legislativa popolare non prevede alcun obbligo da parte delle Camere di una sua effettiva applicazione; "è disciplinata sia dalla legge n. 352/1970 (vedi cap. IV, sez. IV, § 4) sia dai regolamenti parlamentari (art. 107 c. 4 reg. C. e art. 74 reg. S.)"¹⁹. Tali regolamenti fanno sì che le proposte di iniziativa popolare non decadano con il concludersi della legislatura ma bensì vengano riproposti alle commissioni competenti.

Proseguendo nell'analisi in letteratura sul tema della democrazia diretta, secondo Bobbio esistono due istituti veri e propri di questa tipologia democratica ovvero l'assemblea dei cittadini deliberanti senza intermediari ed il referendum. L'assemblea dei cittadini richiama nuovamente l'influenza classica della Grecia antica e dell'Atene del IV e V secolo, sottolineando quindi l'inapplicabilità moderna di tale istituto, esportabile esclusivamente in piccole comunità, ove sia possibile quindi riunire tutti i cittadini nel luogo prescelto. Siamo ancora in una dimensione di pura teoria, nella quale gli autori esplicitano le proprie osservazioni sulla democrazia diretta, ma privi di una sostanza empirica. Quanto al referendum - per l'autore l'unico istituto concretamente applicabile nei

¹⁸ Ibidem, p. 448

¹⁹ Ibidem, p. 448-449

sistemi avanzati di democrazia - egli lo ritiene un mezzo straordinario da utilizzare in casi eccezionali, poiché è impossibile pensare di interpellare la popolazione ad un giudizio per ogni legge che si vuole emanare. Si dimostra comunque come esclusivo tramite per una partecipazione effettiva del popolo alle decisioni dello Stato, cosa che non avviene per gli altri sistemi ed istituti di qualsiasi sorta.²⁰

Un'altra prospettiva è fornita da Rensi, il quale indica tre istituti che distinguono i governi di tipo parlamentare da quelli a democrazia diretta e che esplicitano fedelmente la sovranità popolare. Essi sono il referendum e i diritti di iniziativa e di revisione. Grazie a tali istituti il governo effettivo confluisce dalla classe politica²¹, al popolo per intero. Tutti gli individui sono chiamati, attraverso il referendum, a pronunciarsi circa una misura legislativa, decidendo se accettarla o meno, garantendo in questo modo la non esclusività dell'esercizio effettivo del potere politico da parte della classe di governanti. Il diritto di iniziativa, sempre per Rensi, rappresenta il diritto del popolo a chiedere la modifica di leggi esistenti o la promulgazione di nuove leggi; tale diritto si distingue da quello di revisione poiché il secondo rappresenta invece la possibilità per il popolo di avanzare una richiesta di riforma della legge fondamentale dello Stato, cioè della Costituzione. Conclude l'autore sottolineando come una volta acquisito il diritto di revisione, il popolo di conseguenza viene a disporre dell'esercizio di quello di iniziativa.²²

Se si volge lo sguardo ai manuali giuridici, che quindi si riferiscono in specie al diritto, "per istituti di democrazia diretta si intendono quelli attraverso cui il popolo si esprime direttamente su singoli temi ed oggetti, senza l'intermediazione dei propri rappresentanti"²³. L'elenco successivo comprende quindi il referendum, la proposta di

²⁰ N. Bobbio 1984

²¹ I governi a classe politica sono caratterizzati dal fatto che l'accesso al potere è negato ai cittadini tutti, tranne ai componenti della classe politica stessa

²² G. Rensi 1995

²³ E. Barusso 2008, p. 111

legge di iniziativa popolare, la petizione popolare, l'azione popolare (ma solo per parte della dottrina). Negli ordinamenti democratici sono presenti alcuni o tutti questi istituti attraverso il quale il popolo esercita la propria sovranità. Dell'istituto referendario se ne tratterà più specificamente nel prossimo capitolo.

La proposta di legge di iniziativa popolare consta della possibilità di presentare delle proposte di legge alla Camera ed al Senato raggiunta la cifra di 50.000 elettori. La Costituzione, inoltre, permette alle singole regioni la disciplina dell'iniziativa regionale, compresa di conseguenza anche quella popolare.

La petizione popolare si esplicita nella presentazione di petizioni, avanzate dai cittadini, alla Camera e al Senato, che riguardano determinate problematiche e chiedendo una soluzione delle stesse in una determinata direzione. Tale istituto si differenzia dalla proposta di legge poiché non richiede la formulazione in articoli e soprattutto non costituisce atto di iniziativa legislativa. Il d.lgs. 267/00 garantisce poi anche la possibilità di presentare petizioni da parte dei cittadini a livello comunale e provinciale, per promuovere la tutela degli interessi collettivi, seguendo la disciplina prevista dallo statuto.

Per parte della dottrina classica, è possibile annoverare nell'elenco degli istituti di democrazia diretta anche l'azione popolare, distinguendo tra un'azione popolare procuratoria o suppletiva ed un'azione popolare correttiva. Nel caso di un'azione procuratoria, il cittadino si costituisce in giudizio *uti civis*, in luogo della pubblica amministrazione a tutela dell'interesse al buon andamento della pubblica amministrazione stessa. È quindi concessa la facoltà, per i cittadini, come membri di una collettività organizzata, di far valere un interesse o un diritto l'esercizio del quale spetta istituzionalmente all'ente esponentiale della collettività. In tal modo "il cittadino difende interessi dell'ente in luogo degli organi a ciò legittimati, svolgendo un'azione che è di

ausilio all'ente stesso"²⁴. Nel caso invece di un'azione popolare correttiva, il cittadino si mobilita al fine di correggere una situazione di illegittimità posta in essere dalla pubblica amministrazione a danno dell'interesse collettivo.²⁵

Rimanendo in ambito giuridico, la disciplina del diritto pubblico definisce gli istituti di democrazia diretta come risposte particolarmente importanti utilizzate dal costituzionalismo contemporaneo per sopperire alla crisi dei sistemi rappresentativi, in quanto l'esercizio di alcune funzioni è affidato direttamente al popolo, ovvero al corpo elettorale in toto, al fine di prendere delle decisioni immediatamente efficaci nell'ordinamento statale. Gli istituti di democrazia diretta, infatti, solitamente affiancano quelli rappresentativi per ridurre la distanza tra i governati ed i governanti, garantendo loro la partecipazione alle decisioni pubbliche. Principalmente questi istituti sono rappresentati dall'iniziativa legislativa popolare, la petizione, il referendum. L'iniziativa legislativa può essere esercitata da 50.000 elettori, secondo l'art. 71 della Costituzione italiana; la petizione è invece una richiesta rivolta agli organi parlamentari o di Governo per sollecitare determinate attività, denotando quindi una funzione propulsiva ma slegata da un effetto giuridico particolare. Secondo l'art. 50 della Costituzione italiana ogni cittadino ha la facoltà di rivolgere petizioni alle Camere con l'obiettivo di richiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità. Il referendum infine, rappresenta lo strumento più significativo e ricco di importanza, e consiste in una consultazione di tutto il corpo elettorale che possiede effetti giuridici.²⁶

Anche Cartabia illustra gli istituti di democrazia diretta presenti nella Costituzione italiana, che si accompagnano in funzione integrativa agli strumenti di democrazia rappresentativa. Come recita l'art. 1, "la sovranità appartiene al popolo, che la esercita

²⁴ Ibidem, p. 113

²⁵ E. Barusso 2008

²⁶ R. Bin, G. Pitruzzella 2011

nelle forme e nei limiti della Costituzione”²⁷, non prevedendo una scelta vincolata tra democrazia diretta o rappresentativa, lasciando libera iniziativa riguardo l’esercizio della sovranità popolare, in modo tale da favorire l’integrazione fra i due sistemi. Nel testo costituzionale compaiono gli strumenti del referendum, del diritto di petizione, e dell’iniziativa legislativa popolare, come già enunciato in precedenza.²⁸

Per approfondire brevemente gli strumenti del diritto di petizione e dell’iniziativa legislativa popolare, si trarrà spunto dalle riflessioni di Giacomo Arezzo di Trifiletti. L’autore in questione osserva come nonostante l’istituto del diritto di petizione vanti una lunga tradizione²⁹, non sia stato tenuto in grande considerazione poiché non prevede automaticamente un procedimento legislativo. Inoltre, Arezzo di Trifiletti sottolinea come sia possibile desumere, dall’art. 50 della Costituzione italiana che tratta appunto di tale strumento: “l’imputabilità dell’oggetto della petizione alla sfera di interesse di una pluralità di soggetti e non già a quella del singolo cittadino”³⁰; l’obbligatorietà per il cittadino della prova di autenticità della firma che si trova sul documento di petizione. Per quanto riguarda la procedura amministrativa, puntualizza poi che la petizione passa dal Presidente della Camera a cui è stata proposta, alle Commissioni permanenti competenti per materia, che successivamente hanno la facoltà di proporre l’inserimento all’ordine del giorno della petizione all’Assemblea, oppure di inviare la suddetta al Ministro competente o agli archivi al fine di futuri disegni di legge. Sull’iniziativa legislativa popolare, prevista dall’art. 71 della Costituzione e redatta in articoli, l’autore puntualizza l’iter di questo strumento, che una volta arrivato alle Camere, che ne verificano la regolarità, viene inserito all’ordine del

²⁷ M. Cartabria, in *Compendio di Diritto Costituzionale*, a cura di V. Onida e M. Pedrazza Gorlero, 2011, p. 71

²⁸ V. Onida, M. Pedrazza Gorlero 2011

²⁹ la sua originaria applicazione trova luogo in Inghilterra, dove per sveltire i procedimenti giurisdizionali ed amministrativi si introdusse lo strumento della petizione

³⁰ G. Arezzo di Trifiletti 1988, p. 68

giorno. Ma ciò che rende debole tale istituto è il fatto che esso può non venire mai esaminato, pur non avendo una scadenza.³¹

4. Istituti di democrazia diretta in Europa

Si è già accennato ad alcuni istituti di democrazia diretta presenti negli ordinamenti contemporanei, descrivendo quelli più residuali come l'assemblea popolare e la revoca, e quelli che comunque non garantiscono appieno l'esercizio diretto del potere vero e proprio da parte del popolo, ovvero gli istituti della petizione e dell'iniziativa legislativa popolare. Infatti si è osservato come questi siano poco utilizzati ed esistano solamente in Svizzera e in alcuni Stati americani. Perciò l'attenzione si sposterà verso gli strumenti dell'iniziativa popolare e del referendum, anche se ci si soffermerà maggiormente su quest'ultimo, poiché l'iniziativa popolare è utilizzata in pochi Stati, quali la Svizzera, alcuni Stati membri americani ed il Liechtenstein. L'obiettivo della discussione è quello di fornire un quadro generale che illustri lo spazio occupato dagli strumenti della democrazia diretta nei vari Stati europei con un piccolo approfondimento della situazione americana.

Nella prassi, al fine di fornire un'idea generale, è possibile ordinare i diversi paesi europei in tre grandi gruppi, "a seconda che la consultazione popolare sia uno strumento di legislazione diretta, tale da attenuare la natura rappresentativa del sistema, oppure venga frequentemente utilizzata come strumento di integrazione o di correzione del sistema rappresentativo, o infine non sia prevista o venga utilizzata eccezionalmente"³². Il primo

³¹ G. Arezzo di Trifiletti 1988

³² G. Morbidelli et al. 1997, p. 445

gruppo è rappresentato da Svizzera, Liechtenstein e la maggior parte degli Stati membri americani. La Svizzera rimane l'esempio più significativo, essendo molte volte definita come democrazia semi-diretta, ed anche se vi è una preferenza della popolazione verso le proposte di revisione fatte dal Parlamento rispetto a quelle del corpo elettorale e il referendum legislativo su iniziativa popolare risulta poco apprezzato, gli istituti di democrazia diretta incidono in maniera significativa sugli organi del Governo. Negli Stati Uniti, nonostante non vi siano istituti di democrazia diretta a livello federale, soprattutto perché gli Stati membri sono costretti ad adottare la forma di governo rappresentativa (art. IV sez. 4 cost.), gli esempi di utilizzo degli stessi istituti sono importanti e supportati dall'esperienza ormai raggiunta. Il caso del Liechtenstein favorisce l'attuazione di sistemi di democrazia diretta per via delle ridotte dimensioni del territorio (meno di 30.000 abitanti) e della prossimità della vicina Confederazione Svizzera.

I Paesi del secondo gruppo sono caratterizzati dalla mancanza dell'istituto dell'iniziativa popolare, ma vi è un ricorso frequente al referendum, usato quale integrazione degli organi rappresentativi. Essi sono l'Australia, l'Italia, la Francia, l'Irlanda, la Danimarca, l'Egitto, le Filippine, l'Uruguay e la Nuova Zelanda; nella maggior parte di tali Stati il referendum è uno strumento passivo che favorisce il Governo, tranne in Italia dove il referendum è a iniziativa popolare e l'Australia, nella quale solitamente i risultati dei referendum costituzionali sono in opposizione agli organi rappresentativi parlamentari.

Infine, rientrano nel terzo gruppo gli Stati in cui i referendum nazionali non sono citati nella costituzione, ovvero Belgio, Cina, India, Israele, Norvegia, Paesi Bassi, Regno Unito, Stati Uniti, non sono mai stati fatti, Giappone, oppure solo in casi straordinari, come in Austria, Belgio, Finlandia, Islanda, Regno Unito, Spagna e Svezia. Degli Stati democratici, ne appartengono a questa categoria il maggior numero, come ad esempio

quelli che hanno attraversato dittature, come la Germania, ove il referendum era utilizzato in senso plebiscitario, o quelli che possiedono tradizioni fortemente parlamentari che rifiutano l'influenza del popolo nelle leggi (Belgio, Israele, Paesi Bassi, Regno Unito).³³

Lo Stato europeo con la più lunga tradizione di democrazia diretta è senz'altro la Svizzera. Il primo strumento diretto che il popolo soleva utilizzare erano le assemblee pubbliche locali o cantonali, ove “i cittadini maschi si incontravano ogni anno sulla piazza del mercato per prendere le decisioni più importanti” e tutto questo avveniva già attorno al Duecento. Senza dilungarsi su tutta la storia del paese, basti dire che, a livello federale, attualmente sono tre gli istituti di democrazia diretta maggiormente utilizzati, cioè il referendum obbligatorio, il referendum facoltativo e l'iniziativa popolare costituzionale.

Il referendum obbligatorio trae origine nel 1848 e consiste nell'obbligo da parte del governo, per ogni emendamento alla Costituzione, di prevedere un referendum, oltre che “per l'adesione della Svizzera alle organizzazioni internazionali” e per le leggi urgenti che non permettono un referendum facoltativo.

Il secondo istituto, il referendum facoltativo appunto, è stato introdotto nel 1874 e prevede che “Se 50.000 cittadini danno la loro firma entro cento giorni dopo la pubblicazione ufficiale di una legge parlamentare, essi possono imporre un referendum sulla legge”. Nello specifico, non era possibile seguire tale modalità per le leggi che il Parlamento dichiarava urgenti, tuttavia a causa degli abusi per i quali diventavano urgenti troppo spesso troppe leggi, tramite referendum si “stabilì che le leggi urgenti potessero essere immediatamente vigenti, ma dovevano sempre essere sottomesse in seguito a un referendum obbligatorio”.

L'ultimo strumento, l'iniziativa popolare, risale al 1891 e permette alla popolazione di lanciare un referendum sulle proprie proposte scritte nel momento in cui riescano a

³³ G. Morbidelli et al. 1997

raggiungere 100.000 firme entro 18 mesi. Le proposte si presentano in modo generale e convertite successivamente in legislazione da una determinata commissione parlamentare, o anche già “in forma di paragrafi di legge precisamente definiti”, in modo tale che neanche il Parlamento possa più inserire un emendamento. Nel caso in cui le proposte vadano a buon fine, diventano poi parte della Costituzione. Siccome però il corpo elettorale ha la facoltà di seguire questo procedimento anche per materie solitamente già regolate dalla legislazione ordinaria, la Costituzione “risulta un notevole miscuglio di principi nazionali e di politica «ordinaria»”³⁴. Perciò, con il referendum del febbraio 2003, in vigore dal 2006, la Svizzera ha introdotto l’iniziativa popolare generale, secondo la quale dopo la raccolta di 100.000 firme, i cittadini possono avanzare una proposta generale al Parlamento, che in seguito decide se tramutarlo in un disegno di legge o in un emendamento costituzionale ed infine sottoporlo a referendum. Le materie sulle quali è possibile proporre un’iniziativa non hanno limitazioni se non sulle disposizioni vincolanti di diritto internazionale come la schiavitù e il divieto di genocidio ma se le proposte non sono attuabili nella pratica, per la legge consuetudinaria vengono rifiutate. Una delle differenze maggiormente visibili che distinguono le pratiche di democrazia diretta da quelle di altri paesi è che qui Parlamento e governo non formulano referendum, noti in tal caso come plebisciti, poiché essi sono “prescritti dalla Costituzione, o sono indetti dai cittadini, utilizzando il metodo della raccolta firme”³⁵. Altra particolarità risiede nel fatto che l’iniziativa popolare permette ad una minoranza di portare a conoscenza la maggioranza verso argomenti specifici che possono così attrarre un’audience a livello nazionale e in questo modo spesso il Parlamento oppure il governo accolgono parte delle richieste, o comunque ne soddisfano alcune, così che a volte chi propone l’iniziativa la ritira prima di arrivare al momento del voto. Vi è infatti un momento di negoziazione tra

³⁴ J. Verhulst, A. Nijeboer, 2010, p. 50

³⁵ Ibidem, p. 51

proponenti dell'iniziativa e Parlamento alla presentazione delle firme che in un terzo dei casi porta al ritiro della stessa iniziativa.

Giusto per dare qualche numero, per far capire l'importanza dell'esperienza elvetica, dal 1848 al 2004 nella Confederazione Svizzera si sono svolti, a livello federale, 531 referendum, 187 dei quali obbligatori, 152 facoltativi e 192 iniziative popolari, con un'affluenza media che supera il 50%; mentre ogni anno, tenendo conto dei livelli municipale, cantonale e federale, i cittadini votano su più di 2000 referendum.

Spostando l'attenzione verso la dimensione locale, e quindi ai Cantoni, si può facilmente osservare che in questo spazio la democrazia diretta è ancora più evidente, soprattutto perché come dichiarato dal paragrafo 3° della Costituzione Federale Svizzera, i Cantoni sono sovrani e i poteri che non sono appartenenti esclusivamente al livello federale dalla Costituzione, sono delegati automaticamente ai Cantoni. L'esistenza dell'iniziativa popolare è affiancata anche dalla revoca (*Abberufung*), presente in alcuni Cantoni svizzeri. Tale istituto implica la possibilità che un pubblico ufficiale o un eletto venga rimosso dalla carica con un'iniziativa popolare; dopo la revoca vi sono nuove elezioni, ma questa situazione non si è mai verificata fino ad oggi. Gli istituti di democrazia diretta vigenti negli ordinamenti dei Cantoni variano da uno all'altro, così che possiamo trovare referendum finanziari in alcuni e iniziative individuali a Zurigo. Sono state anche condotte diverse ricerche che paragonano gli effetti dei vari istituti diretti nei vari cantoni ma non ci si soffermerà su di esse.

In Germania la democrazia diretta mostra ancora delle evidenti lacune, che un passo alla volta si stanno colmando, perché la popolazione sta prendendo coscienza degli strumenti messi a disposizione da tale tipologia democratica e grazie al contributo del movimento «*Mehr Demokratie*» (Più Democrazia), il quale ha sensibilizzato i cittadini sul tema della democrazia diretta sul modello svizzero, a livello locale si possono registrare

vari strumenti soprattutto in Baviera. Tale situazione è dovuta principalmente alla carenza della necessaria legislazione, tanto che le basi ed i principi da cui prende vita la democrazia diretta nella Costituzione tedesca, alla sezione 20, ci sarebbero: “Tutto il potere dello Stato emana dal popolo; esso viene esercitato dal popolo attraverso le elezioni e i referendum...”³⁶. Ma a livello nazionale non sono previsti come detto istituti di democrazia diretta e dal 1945 non sono mai stati indetti plebisciti. È invece nel livello locale, dei Comuni, che negli anni '90 hanno fatto la loro comparsa i referendum obbligatori d'iniziativa popolare, vincolanti. La situazione attuale vede in Parlamento la presenza di una maggioranza a favore dell'introduzione di meccanismi di democrazia diretta a livello nazionale, anche se non raggiunge ancora i due terzi per programmare un emendamento costituzionale; il movimento *Mehr Demokratie* sul proprio sito (www.mehr-demokratie.de) monitora la situazione e fornisce le informazioni del caso.

Lo scenario costituzionale del Belgio è caratterizzato dall'assenza di referendum vincolanti; infatti si può segnalare solamente un plebiscito, un referendum su iniziativa del governo, dal 1945. Anche in questo caso, è nella dimensione locale, a livello comunale, che si possono riscontrare delle forme dirette di decisione da parte del popolo. Qui è da evidenziare la possibilità di ricorrere a referendum d'iniziativa popolare, sebbene non siano vincolanti e il consiglio comunale possa rigettare la richiesta di un referendum. La situazione attuale vede un dibattito aperto oramai da anni sull'implementazione dello strumento referendario, il quale trova il favore di qualche partito, in particolare nelle Fiandre, ma senza segni concreti di miglioramento.

Per quanto riguarda la Danimarca, la Costituzione danese obbliga l'avvio di un referendum in determinate circostanze, inclusi gli emendamenti costituzionali e lo slittamento di alcuni poteri a favore di organismi internazionali come ad esempio l'Unione

³⁶ Ibidem, p. 68

Europea. I referendum nazionali sono tutti vincolanti e possono essere proposti da almeno un terzo dei membri del Parlamento, anche se tale situazione non si è mai verificata. Esistono referendum di iniziativa popolare ma non ad ogni livello e si può segnalare solo a livello locale qualche spinta verso gli istituti di democrazia diretta, con più di 160 plebisciti, non vincolanti, presentati dal 1970.

Un altro Stato in cui la Costituzione sembrerebbe aprire verso i meccanismi di decisione diretta del potere per i cittadini, ma che in realtà non prevede poi nessun istituto in particolare, è la Francia. La sua Costituzione, nata nel 1958 attraverso un referendum, recita nella sezione 3: “La sovranità nazionale appartiene al popolo che la esercita mediante i suoi rappresentanti e i referendum”³⁷. Non sono previsti però né referendum popolari né iniziative popolari, mentre sono sottoposti a plebiscito sia gli emendamenti alla costituzione che quelli locali. L’iniziativa in questi casi spetta esclusivamente al Presidente francese oppure in qualche caso al Parlamento, che possiede tuttavia uno scarso potere. Tra le altre facoltà del Presidente vi è anche quella di indire un plebiscito riguardo disegni di legge che abbisognano del consenso parlamentare, in tal caso la votazione sarà sull’idea generale del disegno di legge. I referendum nazionali sono comunque vincolanti. I politici francesi da anni dichiarano un’apertura verso strumenti di democrazia diretta ma fino ad oggi non vi sono state modifiche in questo senso negli ordinamenti.

Il caso del Regno Unito è particolare, poiché la sua Costituzione è fatta di leggi, convenzioni e intese, ma non esiste una versione scritta della stessa. Tradizionalmente il potere molto forte del Parlamento non ha permesso lo sviluppo di forme dirette di democrazia, anche se recentemente tale potere sta diminuendo in favore del governo. Non sono presenti referendum di iniziativa popolare, comunque il governo ha proposto in alcuni casi un plebiscito. Anche qui, con il *Local Government Act* del 2000, è stato introdotto a

³⁷ Ibidem, p. 68

livello locale un referendum di iniziativa popolare per l'elezione diretta, da parte dei cittadini, del sindaco. In Scozia inoltre nel 1999 il Parlamento ha adottato il sistema di petizione popolare. Infine nel 2004 è stato introdotto un meccanismo di petizione *on line*, inclusa la raccolta, sempre *on line*, delle firme necessarie e durante il primo anno di questo sistema si sono contate ben 90 petizioni.

Degli istituti di democrazia diretta, in Ungheria ne sono presenti due, il referendum facoltativo e l'iniziativa popolare, ma le materie sulle quali non è possibile indire un referendum sono moltissime e vanno dal bilancio alle tasse nazionali e locali, dai trattati internazionali al dispiegamento dell'esercito all'interno e all'esterno del paese. Al meccanismo dell'iniziativa popolare d'altro canto non è concesso di modificare gli strumenti di democrazia diretta, a causa dell'ostilità dell'élite. I referendum possono avere carattere vincolante oppure in alcuni casi consultivo e facoltativo. Per rimediare alla bassa affluenza alle urne, il quorum è stato ridotto nel 1997 passando dal 50% al 25%, così che i referendum per l'adesione alla NATO del 1997 e all'Unione Europea del 2003 non potessero fallire. A livello nazionale dal 1989 ce ne sono stati nove, mentre a livello locale è importante sottolineare come il referendum sia "in alcuni casi vincolante, in altri casi i cittadini possono richiedere un referendum con sottoscrizione degli elettori dal 10% al 25%", con molti temi esclusi.

In Irlanda, come in Danimarca, è previsto il referendum obbligatorio. Infatti dal 1937 sono sottoposti alla votazione popolare tutti gli emendamenti alla costituzione, senza la presenza di un quorum partecipativo, essendo decisiva la maggioranza semplice dei voti. Non è consentito ai cittadini di proporre dei referendum e il Presidente ha la facoltà di richiedere un plebiscito nel momento in cui non approva una legge votata in Parlamento, anche se non si è mai verificato. Dal 1937 al 2002 vi sono stati 28 referendum nazionali.

In Lituania sono attivi tre istituti di democrazia diretta: il referendum costituzionale obbligatorio, il referendum facoltativo e l'iniziativa popolare. Tra il 1991 ed il 2006 diversi referendum dei 18 votati dai cittadini, sono stati annullati, poiché il quorum partecipativo era molto alto, ovvero il 50% del corpo elettorale. Tale quorum è stato successivamente abbassato tra il 2002 ed il 2003 per i referendum riguardanti l'adesione ad organismi internazionali cui viene quindi ceduta una parte di poteri, perché la classe politica voleva che il referendum del maggio 2003 per l'adesione all'Unione Europea andasse a buon fine. Perciò per le altre materie il quorum non venne effettivamente abbassato. Degno di nota è il fatto che, a differenza di tanti altri Paesi europei, a livello regionale e locale non vi sono istituti e strumenti di democrazia diretta.

I Paesi Bassi possiedono una Costituzione che risulta non facile da emendare e “non consente alcun voto vincolante popolare”³⁸ ed inoltre mostrano poca esperienza sugli strumenti referendari rispetto agli altri Stati europei. È invece a livello locale e comunale che si possono osservare diversi casi di utilizzo del referendum. Dal 1912 si contano all'incirca 125 referendum facoltativi, per lo più plebisciti. Prendendo spunto dal modello italiano, alcuni comuni negli anni '90 hanno adottato il referendum abrogativo di iniziativa popolare, in particolare ad Amsterdam dal 1992 sono stati svolti sette referendum. Sebbene vi siano dei partiti favorevoli all'inserimento del referendum abrogativo a livello nazionale, fino ad oggi non è stato possibile, poiché andrebbe cambiata la Costituzione (nel 1999 la modifica alla stessa è fallita per poco).

Nata nel 1814, la Costituzione norvegese non consta di istituti di democrazia diretta, anche se il Parlamento ha la possibilità di somministrare un plebiscito facoltativo. Di tale strumento dal 1905 il Parlamento se ne è servito sei volte. Anche per il livello locale e comunale vi è una presenza di plebisciti, 500 dal 1972, e nel 2003 il Parlamento ha

³⁸ Ibidem, p. 70

deciso di adottare, sempre per la dimensione locale, il referendum di iniziativa popolare, grazie al quale 300 cittadini hanno l'opportunità di portare a votazione popolare una determinata materia.

In Austria è esistente per Costituzione il referendum obbligatorio e vincolante attraverso il quale adoperare una revisione completa della Costituzione stessa. Per le revisioni parziali invece, è necessario passare per il referendum, ma esclusivamente nel caso in cui un terzo del Parlamento o dei rappresentanti degli Stati federali avanzi richiesta per esse. È nei poteri del Parlamento richiedere “un plebiscito vincolante anche su una legge ordinaria” e dal 1945 ci sono stati solo due plebisciti nazionali. La Costituzione non prevede il referendum di iniziativa popolare per il livello nazionale, ma tramite la raccolta di 100.000 firme gli elettori sono in grado di portare in Parlamento una petizione, la quale però non implica un referendum. Infine il referendum di iniziativa popolare è presente in due dei nove Stati ed in ogni comune.

La mancanza di istituti di democrazia diretta è degna di nota in Polonia, la cui Costituzione adottata attraverso un plebiscito nel 1997, non prevede il referendum di iniziativa popolare. Nella prassi comunque si svolgono diversi plebisciti, sette dal 1996, gli ultimi due vincolanti, che divengono validi con il 50% di partecipazione da parte del corpo elettorale.

In Slovacchia sono in vigore l'iniziativa popolare ed il referendum facoltativo, dopo aver raccolto 350.000 firme, con limitazione sui temi dei diritti fondamentali del cittadino, sulle tasse, il bilancio e le imposte. Il referendum è obbligatorio nel momento in cui si debba decidere riguardo all'adesione ad un'associazione internazionale di Stati. Inoltre gli organi istituzionali più importanti, Parlamento e Governo, sono in grado di somministrare un referendum su materie che scelgono loro. In ogni caso molti referendum falliscono a

causa del quorum partecipativo troppo alto, del 50% del corpo elettorale. Dal 1994 sono stati svolti nove plebisciti a livello nazionale.

La Costituzione spagnola permette, su temi di importanza nazionale, al Parlamento e al Governo di somministrare un plebiscito alla cittadinanza, ad esclusione di materie quali gli emendamenti alla costituzione, le tasse, il bilancio e “questioni su cui il Parlamento dispone di autorità assoluta”. La popolazione ha la possibilità di presentare una petizione, dopo aver conseguito 75.000 firme, ma non è certo che poi si svolga un referendum perché tale petizione deve superare l’ostacolo dell’approvazione del Presidente; è previsto un rimborso di parte dei costi della petizione per i promotori, ma la somma è subordinata al quorum del 50% dei votanti. Dal 1945 sei plebisciti sono stati registrati in Spagna. Per quanto riguarda la dimensione locale, non esiste alcuna forma di referendum per il livello regionale, mentre per quello comunale il Consiglio comunale ha la facoltà di indire un plebiscito locale.

L’ultimo esempio europeo è la Svezia, ove è presente solamente il plebiscito, come nel caso francese, che ha carattere obbligatorio ed è utilizzato esclusivamente in determinate circostanze. Ve ne sono stati cinque a partire dal 1945. Per il livello locale, è previsto “il diritto di presentare un argomento all’ordine del giorno”³⁹.

Da questo elenco si può facilmente notare che il livello locale risulta centrale ed importante per lo sviluppo degli strumenti di democrazia diretta, anche in ordinamenti che non prevedono istituti specifici di tale tipologia democratica. È infatti nella dimensione locale che le decisioni toccano in modo più ravvicinato la popolazione ed è a livello comunale che è più facile avvicinare i cittadini alla gestione diretta dei poteri politici e quindi da qui risulta più semplice sviluppare meccanismi di democrazia diretta.

³⁹ Ibidem, p. 71

Per finire è utile descrivere brevemente la situazione degli Stati Uniti d'America, ove sono presenti vari strumenti di democrazia diretta. Gli Stati Uniti non hanno referendum federali, poiché nella Costituzione del 1787 non è stata contemplata la democrazia diretta, inserendo il principio secondo il quale le persone elette rappresentino la nazione tutta e non solo i suoi sostenitori. Ma alla fine dell'800, sul modello svizzero, alcuni movimenti promossero l'introduzione del referendum di iniziativa popolare ed attualmente dei 51 Stati che compongono l'America 27 presentano a livello statale una forma di democrazia diretta. Le differenze tra questi 27 Stati sono evidenti da uno all'altro perché ogni Stato decide autonomamente sui propri regolamenti. In 24 Stati è riscontrabile l'istituto dell'iniziativa popolare ed il referendum popolare, ovvero "il referendum opzionale mediante il quale possono essere bloccate leggi parlamentari"⁴⁰. A livello locale il fenomeno diretto di democrazia è ancora maggiormente sviluppato, così che il referendum di iniziativa popolare è possibile in metà all'incirca delle città americane. In più, ogni Stato, ad eccezione del Delaware, sono caratterizzate dal referendum obbligatorio per gli emendamenti costituzionali, senza esclusione di temi particolari. Di conseguenza dal 1904 al 2000 sono stati svolti quasi 2000 referendum di iniziativa popolare, mentre sono molti meno i referendum opzionali, considerati meno importanti. Per fornire altri numeri, a livello statale ci sono stati 19.000 referendum fino al 1999 e 10.000 referendum a livello locale vengono svolti ogni anno.⁴¹

⁴⁰ Ibidem, p. 55

⁴¹ J. Verhulst, A. Nijeboer 2010

5. Democrazia rappresentativa: caratteristiche e definizioni

Può essere utile, a questo punto, tracciare brevemente un confronto tra la democrazia diretta e quella rappresentativa, che oggi ancora più di prima mostra delle difficoltà e delle carenze. Verranno illustrate perciò le caratteristiche fondamentali di questa democrazia ed i suoi istituti, senza però un approfondimento specifico non essendo questo l'argomento di tesi.

La democrazia rappresentativa può essere considerata come la “democrazia dei moderni”, in opposizione alla “democrazia degli antichi” rappresentata dal modello diretto, per ragioni storiche, pratiche e teoriche. Tra le ragioni storiche basti osservare “il ruolo fondamentale svolto dalla rappresentanza parlamentare nel garantire il superamento dello Stato assoluto e l'affermazione dei principi liberal-democratici”. Nelle ragioni pratiche rientrano le motivazioni legate alla vasta dimensione territoriale e demografica degli Stati-nazione e quelle legate alla sempre più accentuata complessità delle decisioni politiche, la cui tendenza è di privilegiare la rappresentanza quale “tecnica normale e più adeguata di governo”⁴². Mentre infine, la “natura pluralistica ed eterogenea delle democrazie contemporanee”, la “restrizione della partecipazione popolare diretta che viene compensata dall'enorme estensione qualitativa e quantitativa dei diritti dei cittadini”, l’affermarsi del ruolo dei partiti e degli organismi intermedi” e il “carattere articolato e poliarchico dei sistemi di governo” sono caratteristiche delle ragioni teoriche. Per questi motivi si può pensare che il sistema rappresentativo “oltre a costituire la preconditione stessa di esistenza di ogni comunità politico-statale”, sia anche “l'unico sistema di organizzazione del potere che rende possibile l'applicazione concreta della logica dell'eguaglianza politica

⁴² G. Morbidelli et al. 1997, p. 429

ad uno Stato nazionale di grandi dimensioni”⁴³, modificando la volontà popolare in volontà generale, al fine di scegliere le soluzioni migliori per problemi complicati.⁴⁴

In letteratura, Cotta e Della Porta scrivono della democrazia rappresentativa come di un sistema “basato sulle regole e le istituzioni della rappresentanza ovvero caratterizzato da elezioni libere, competitive, corrette, periodiche e, poi, da strutture rappresentative, come il parlamento, e decisionali, come il governo”⁴⁵. Secondo gli autori tale modello prevede la partecipazione diretta del popolo solamente al momento del voto, poiché le decisioni vengono prese dai professionisti della politica, specializzati in compiti diversi, costituendo perciò un’*élite* ristretta.

Altro autore che riprende il concetto è Bobbio, il quale definisce la democrazia rappresentativa come quel sistema attraverso il quale le deliberazioni collettive, ovvero le decisioni che riguardano la collettività, sono prerogativa esclusiva delle persone elette a questo scopo e non includono direttamente tutti i cittadini. Nelle democrazie rappresentative, inoltre, il rappresentante possiede la fiducia del corpo elettorale, una volta eletto non è più revocabile perché non più responsabile di fronte agli elettori, poiché portavoce degli interessi generali della società civile e non di quelli particolari.⁴⁶

Secondo Primicerio la democrazia rappresentativa è tale nel momento in cui, attraverso determinati meccanismi istituzionali, i cittadini siano in grado di influenzare direttamente le grandi scelte di indirizzo con il diritto di voto, e che il parlamento rispecchi fedelmente gli orientamenti politici presenti nel paese. Vengono inoltre enunciati dall’autore i principi fondamentali di una democrazia rappresentativa, i suoi valori, cioè il soddisfacimento dell’esigenza della rappresentatività e dell’immediatezza e responsabilità,

⁴³ Ibidem, p. 429-430

⁴⁴ G. Morbidelli et al. 1997

⁴⁵ M. Cotta et al. 2007, p. 45

⁴⁶ N. Bobbio 1984

finalizzati nel rispecchiare quindi l'elettorato e nel punire coloro i quali governino in maniera non adeguata.⁴⁷

Quando si parla di democrazia rappresentativa, non si può non accennare al concetto di rappresentanza. Riprendendo Sartori, esistono diverse dimensioni della rappresentanza: quella giuridica secondo la quale nel rapporto tra mandante e mandatario quest'ultimo dipende dal primo per via del mandato a lui attribuito; quella sociologica che individua una familiarità fra rappresentato e rappresentante in base a diversi fattori; e quella politica per la quale esiste un rapporto di responsabilità tra rappresentato e rappresentante che è messo in discussione esclusivamente nel periodo del rinnovamento degli organi rappresentativi tale responsabilità è garantita formalmente dal divieto di mandato imperativo.⁴⁸

Ancora, si possono distinguere altri elementi che caratterizzano il sistema rappresentativo, essi sono: la periodicità delle elezioni, la quale permette un controllo dei governati sui governanti; l'autonomia e lo spazio che dispongono i governanti per attuare i propri programmi; la libertà di opinione, che caratterizza la partecipazione e la possibilità di critica dei governati. Lo sviluppo della democrazia rappresentativa si è caratterizzato per lo slegamento dell'agenda pubblica e dell'agenda formale, che forma l'agenda politica all'interno dello spazio pubblico. L'agenda formale è rappresentata dalle questioni messe all'ordine del giorno di quelle da deliberare, mentre l'agenda pubblica è costituita dall'insieme delle necessità dibattute dalla comunità politica, sia essa a livello nazionale, locale o internazionale.⁴⁹

Come suggerito dai testi di diritto costituzionale, gli ordinamenti democratici possono applicare la sovranità del popolo attraverso gli istituti di democrazia diretta, come

⁴⁷ L. Primicerio 2002

⁴⁸ F. Lanchester 2004

⁴⁹ G. Pasquino 2007

già discusso, oppure tramite quelli di democrazia indiretta, cioè rappresentativa. Nel secondo caso è prevista quindi l'elezione degli organi rappresentativi, portavoce degli interessi degli elettori.

Tali istituti sono rappresentati:

- dalle elezioni politiche, attraverso l'elezione della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica;
- dalle elezioni europee, attraverso l'elezione dei rappresentanti al Parlamento Europeo;
- dalle elezioni regionali, attraverso l'elezione del consiglio regionale e, ove prevista, l'elezione diretta del presidente della giunta regionale;
- dalle elezioni provinciali, attraverso l'elezione del presidente della provincia e del consiglio provinciale;
- dalle elezioni comunali, attraverso l'elezione del sindaco e del consiglio comunale;
- dalle elezioni circoscrizionali, attraverso l'elezione dei consigli circoscrizionali, ove previsti.⁵⁰

6. Democrazia diretta e rappresentativa. Considerazioni

Per cominciare, si può affermare che la maggior parte delle democrazie moderne e contemporanee risultano essere per lo più rappresentative, o possiedono per lo meno caratteristiche tali da poter venire inserite in questo tipo di democrazia. In questo modo

⁵⁰ E. Barusso 2008

però viene messo da parte il modello normativo classico, all'interno del quale esiste un'opzione radicale che accosta il modello democratico alla partecipazione diretta del popolo alle decisioni. Questo per ragioni quantitative e qualitative, poiché si pensa che non tutti gli elettori possiedano le conoscenze per decidere sulla cosa pubblica (quindi qualitativamente parlando); inoltre non è possibile applicare i principi, i valori e gli istituti di democrazia diretta in collettività di grandi dimensioni (come dichiarò anche Rousseau), se non per quanto concerne i temi più importanti per la comunità (dimensione quantitativa).⁵¹

Un autore che ben delinea il rapporto tra democrazia diretta e rappresentativa è sicuramente Bobbio. Il suo pensiero si può riassumere nella seguente citazione: “di fatto democrazia rappresentativa e democrazia diretta non sono due sistemi alternativi, nel senso che dove c'è l'una non ci può essere l'altra, ma sono due sistemi che possono integrarsi a vicenda [...] si può dire che in un sistema di democrazia integrale le due forme di democrazia sono entrambe necessarie ma non sono, di per sé considerate, sufficienti”. Per l'autore la democrazia rappresentativa sarebbe quella “compatibile con lo Stato liberale, cioè con lo Stato che riconosce e garantisce alcuni diritti fondamentali, quali i diritti di libertà di pensiero, di religione, di stampa, di riunione ecc.”⁵², mentre la democrazia diretta risulta “identificata [...] senz'altra specificazione, con la D. (Democrazia) diretta, che era poi l'ideale rousseauiano”. In tale prospettiva, il primo tipo di democrazia rappresenterebbe la forma di governo dello Stato liberale e il secondo tipo semplicemente un ideale. In particolare questo autore pone la sua attenzione verso i due istituti che secondo il suo pensiero identificano la democrazia diretta, ovvero “l'assemblea dei cittadini deliberanti senza intermediari e il referendum”, osservando come quest'ultimo sia l'unico strumento applicabile e applicato nelle democrazie moderne, da utilizzare solo in circostanze straordinarie, lasciando aperta una porta alla possibilità di un allargamento

⁵¹ F. Lanchester 2004

⁵² G. Pasquino 2007, p. 42

della democrazia rappresentativa verso quella di tipo diretto, nella condizione in cui però “la partecipazione di tutti i cittadini a tutte le decisioni che li riguardano”⁵³ non esista. Ma l’opposizione tra questi due modelli di democrazia risulta per Bobbio un feticcio, auspicandone invece un’integrazione.⁵⁴

La crisi insita nella democrazia rappresentativa è testimoniata da Schiavone, secondo il quale essa è legata al decadimento della struttura liberale e rappresentativa, che stando all’opinione dell’autore dovrebbe essere superata da un modello più avanzato di democrazia. Questa ipotetica nuova democrazia dovrebbe essere portavoce delle rinnovate capacità raggiunte dal popolo, ormai in grado, secondo l’autore, di governare direttamente la cosa pubblica, al fine di raggiungere una forma di democrazia di tipo diretto, proseguimento naturale del tipo rappresentativo. La strada per arrivare ad una democrazia diretta, si snoda anche attraverso un percorso di rafforzamento del suffragio universale, che troppo spesso viene snaturato e falsato nei contenuti da altri fattori (partiti, parlamento, ecc.) ma grazie al quale viene introdotto il voto popolare e la sua rappresentanza. Con il suffragio universale si correggerebbero le falle del sistema e si arginerebbero i pericoli che la democrazia corre, che Schiavone individua nella possibilità di eliminazione della democrazia stessa a causa delle ripetute crisi, nella possibilità di bloccare il suo sviluppo a causa dell’immobilità delle categorie classiche liberali entro cui si posiziona, nella crisi di credibilità causata dal mal governo dei rappresentanti e nello storpiamento subito dalla democrazia da parte delle tecniche pubblicitarie applicate alla politica. L’obiettivo di una democrazia diretta verrebbe attuato inoltre con una trasformazione anche dal punto di vista istituzionale oltre che del meccanismo elettorale, poiché il sistema odierno risulta ancora

⁵³ Ibidem, p.43

⁵⁴ G. Pasquino 2007

impostato sul potere del capitale ed inoltre il voto popolare troppo spesso è manipolato da vari fattori ed attori, come il clientelismo ed i *mass-media*.⁵⁵

Un interessante riflessione sulla storia della democrazia diretta e sull'attualità dei suoi sistemi ci viene offerta da Cataldi. La panoramica esposta dall'autore rivela innanzitutto i limiti della democrazia diretta di Atene, ovvero il fatto che solamente parte della popolazione partecipava alla vita politica (non tutti erano cittadini come già accennato); che tale democrazia era elitaria e esclusiva; che la politica estera si basava sul diritto del più forte; che il principio di uguaglianza fra gli uomini non veniva poi esteso a tutta la società ateniese. Cataldi però osserva come in realtà il giudizio del sistema democratico ateniese si basa su parametri contemporanei, quindi è possibile una mancanza di legittimità nelle osservazioni. Ma anche nella società contemporanea, nelle moderne democrazie rappresentative, persistono problemi di pari opportunità per le donne, di condizione degli stranieri non residenti, problemi razziali di sfruttamento degli immigrati.⁵⁶

Secondo gli studiosi che si rifanno alle teorie di Rousseau sulla democrazia diretta, la definizione vera e propria di democrazia è “governo del popolo”, perciò il modello più autentico di democrazia dovrebbe essere quello diretto, nella quale vi è identità fra governati e governanti. In questa prospettiva la forma rappresentativa di democrazia sarebbe semplicemente un ripiego dell'autogoverno diretto, utile solo per sveltire il processo decisionale e come alternativa all'organizzazione, pressoché impossibile, di assemblee in luoghi tanto vasti. La presenza di istituti garanti dell'esercizio diretto della cosa pubblica all'interno di una democrazia rappresentativa, consentirebbero la maggior autenticità della stessa. Il problema che si pone immediatamente è che l'effettiva realizzabilità di tali condizioni viene minata da una serie di ostacoli, quali: “il rifiuto pregiudiziale dell'impegno politico-assembleare da parte di cittadini caratterialmente o

⁵⁵ G. Schiavone 1997

⁵⁶ S. Cataldi, in *La democrazia diretta*, a cura di G. Schiavone, 1997

ideologicamente orientati in senso indifferente od addirittura ostile rispetto alle relazioni sociali istituzionalizzate”; “il molto differente grado di impegno politico-partecipativo degli stessi cittadini orientati in senso socialmente costruttivo”; “le carenze di informazione, di documentazione e di cultura politica del cittadino-massa”; “la tendenza verso soluzioni emotive o impulsive da parte di gruppi carenti sul piano della cultura politica”⁵⁷; “l’infermità della presunta «volontà popolare», spesso incapace di esprimersi se non indirizzata e stimolata da capipopolo o da professionisti della politica”; “il dato di fatto sociologicamente scontato, per cui non c’è gruppo umano né assemblea in cui non esistano «a priori» o non si creino all’istante meccanismi e strutture di *leadership*, nonché vere e proprie *èlites*”. Si prospetta detto ciò, che la democrazia diretta sia “auspicabile in linea teorica ma solo parzialmente e marginalmente attuabile sul piano empirico”⁵⁸.

Un’altra importante riflessione viene fatta da Di Giovine, il quale pensa alla democrazia come a un sistema in cui la volontà popolare condiziona le scelte politiche. Di conseguenza, contrapporre democrazia rappresentativa e democrazia diretta perde di senso, perché entrambi hanno l’obiettivo di operare decisioni influenzate dal popolo, pur se il prodotto chiaramente cambia di qualità tra un sistema e l’altro. In un sistema rappresentativo di democrazia si ha “un massimo di mediatizzazione della volontà popolare” mentre in quello diretto “un massimo d’immediatezza”⁵⁹. Inoltre l’autore in questione osserva come la volontà popolare abbia sì un’influenza quindi nelle decisioni politiche attuate dagli organi rappresentativi, ma è altresì vero che la forza espressa dagli istituti di democrazia diretta risulta maggiore, anche se, come notato da Böckenförde, l’apparenza di democrazia diretta maschera la struttura rappresentativa che si sviluppa dietro di essa, poiché il popolo viene chiamato a pronunciarsi secondo la propria volontà

⁵⁷ G. Arezzo di Trifiletti, 1988, p. 23

⁵⁸ Ibidem, p. 24

⁵⁹ A. Di Giovine, 2001, p. 32

ma “l’analisi empirica dimostra che questo formidabile potere di porre domande è esercitato normalmente da élite politiche [...] che spesso non sono qualcosa di altro dalla classe politica che agisce negli organi rappresentativi, ma solo dislocazioni diverse della stessa”. Infine, l’autore elenca i motivi per cui si potrebbe preferire il sistema rappresentativo di democrazia rispetto a quello diretto, referendario. In primis è facile constatare che: “le decisioni popolari referendarie sono maggiormente manipolabili di quelle che il corpo elettorale prende quando elegge i suoi rappresentanti”⁶⁰, perché gli elettori mancano di informazione, per quanto riguarda le decisioni referendarie, ma informazione che significa conoscenza; che esistono dei limiti sull’istituto del referendum, soprattutto il fatto di restringere la decisione attraverso un sì o no che riduce le alternative a due e che le forze politiche se ne appropriano per acquistare popolarità invece che rappresentare gli interessi del popolo.⁶¹

Per quanto riguarda le teorie sulla “superiorità della democrazia diretta”, da segnalare la posizione di Schmitt, il cui pensiero ruota attorno alla sintesi della democrazia in due modelli differenti, uno fondato “sul principio di rappresentanza” e quindi basato sulla legalità, palesata dalle scelte della maggioranza parlamentare, l’altro “sul principio di identità tra governanti e governati”, basato perciò sulla legittimazione data dal consenso del popolo e pertanto “superiore” al primo sistema.⁶²

Il confronto-contrasto tra democrazia diretta e rappresentativa viene ripreso anche da Morbidelli, che esprime il suo pensiero riguardo la presunta incompatibilità tra gli istituti di democrazia diretta, in particolare il referendum, e il sistema parlamentare di governo, caratterizzato dal legame fra Governo e maggioranza parlamentare. Secondo tale ipotesi, l’incompatibilità deriverebbe da diversi fattori, quali “il rischio di delegittimazione

⁶⁰ Ibidem, p. 33

⁶¹ A. Di Giovine 2001

⁶² G. Morbidelli 1997

e di deresponsabilizzazione degli organi rappresentativi, l'impreparazione del corpo elettorale su questioni complesse non risolvibili con un sì o con un no, l'indirizzo prevalentemente conservatore del voto popolare". Morbidelli dal canto suo osserva come non sempre la democrazia rappresentativa si identifichi con il sistema di governo parlamentare ed inoltre quest'ultimo si è trasformato al punto da non prevedere più la superiorità del Parlamento e aver acquisito svariate modalità di controllo sulla legge. La democrazia diretta quindi, per l'autore in questione, sarebbe incompatibile con quella rappresentativa esclusivamente nel caso in cui venga considerata come superiore o come "manifestazione di un indirizzo politico generale alternativo a quello espresso dal Governo e dal Parlamento"⁶³. Nel caso contrario, ovvero se considerata quale forma di integrazione, correzione, stimolo e legittimazione delle scelte politiche degli organi rappresentativi, attraverso i suoi istituti è possibile che migliori l'efficacia della democrazia stessa e pure del sistema di governo parlamentare.

⁶³ Ibidem, p. 431

CAPITOLO 2

1. Il referendum

a) Caratteristiche, definizioni, tipologie

In questo capitolo verrà trattato nello specifico l'istituto di democrazia diretta del referendum, prima in maniera generale e poi analizzando la sua presenza in Italia, confrontando infine il rapporto con il sistema di democrazia rappresentativa. Tuttavia data la vasta produzione di testi a riguardo di tale istituto, si cercherà di proporre una sintesi che illustri la situazione del referendum nell'ordinamento democratico soprattutto italiano.

Per tratteggiare una breve definizione del termine referendum si può osservare la sua derivazione dal verbo latino *referire*, che significa “rendere conto di qualcosa a qualcuno”⁶⁴. Infatti attraverso il referendum, “un quesito politico generale viene riferito a chi detiene la sovranità, cioè alla cittadinanza di uno Stato, di una Regione, di una Provincia o di un Comune affinché ne decida”. Bisogna però distinguere “tra referendum come strumento di democrazia diretta e l'atto della votazione referendaria”, poiché comunemente si è soliti associare tale termine nella seconda accezione, mentre in generale invece si intende parlando di referendum “la possibilità di chiedere una votazione popolare

⁶⁴ T. Benedikter et al., p. 168-169, 2011

per confermare o bocciare una legge o un altro atto legislativo prima che entri in vigore”⁶⁵ (nell’ordinamento italiano è il referendum confermativo)⁶⁶.

In via generale, preliminarmente bisogna constatare come vi sia in letteratura una discordanza nella definizione del referendum e che ancora oggi non vi sia una posizione univoca su di esso; inoltre c’è da aggiungere che la sua stessa definizione muta denominazione da paese a paese. Molti autori caratterizzano questo strumento quale istituto di democrazia diretta, tuttavia molti altri contestano tale teoria motivando che la democrazia diretta non esiste come “forma moderna di governo” e perciò una definizione basata su queste convinzioni “in termini di teoria empirica è errata e fuorviante”. È opportuno pensare invece al referendum come il proseguimento della competizione politica attraverso strumenti “aggiuntivi rispetto a quelli delle elezioni per le assemblee rappresentative e legislative”. Le elezioni e le consultazioni referendarie sono infatti accomunate dallo stesso svolgimento, influenzato dall’azione di diversi attori, dai partiti politici ai gruppi di interesse e “dall’interazione delle procedure e dei processi decisionali referendari con le istituzioni del governo rappresentativo e le corti di giustizia costituzionale”. Le consultazioni referendarie rappresentano anche “un controllo su decisioni che i governanti intendono prendere o hanno già preso”, oppure che non intendono prendere, o ancora possono essere “espressione di un controllo istituzionalizzato da parte dei governati su questioni specifiche, su decisioni (ma anche non-decisioni) dei governanti”⁶⁷. Di conseguenza il referendum avrebbe funzione di controllo e limitazione del potere dello stato e dei governanti⁶⁸.

Visto come vero e proprio strumento di democrazia diretta, il referendum assume una valenza ancor più importante. Il meccanismo di votazione popolare permette ai

⁶⁵ Ibidem, p. 169

⁶⁶ T. Benedikter et al. 2011

⁶⁷ P. V. Uleri, 2003, p. 17

⁶⁸ P. V. Uleri 2003

cittadini di esprimersi in maniera positiva o negativa su di una questione già predisposta la cui organizzazione “è curata dai collaudati meccanismi elettorali dello Stato” e il cui effetto risulta immediato. Grazie a tali caratteristiche, i dubbi e le critiche “alle forme di democrazia diretta genericamente intese” non sussistono e la sovranità ricade nelle mani del popolo. Infatti la sovranità popolare si rende palese già nella possibilità per i cittadini di “esprimersi mediante il referendum”. Inoltre, la funzione del referendum è essenzialmente di correzione o legittimazione del potere legislativo e amministrativo (con particolare riferimento all’ordinamento italiano) in relazione al tema in questione; ancora, esso può essere “strumento di educazione politica dei cittadini”⁶⁹, dal momento che il cittadino ha delle responsabilità dirette che gli permettono di non sottostare acriticamente alle logiche dei partiti politici; infine, il referendum modifica e corregge il rapporto che lega governanti a governati, cioè rappresentanti e rappresentati anche in modo più generale rispetto alla sola dimensione del tema e del problema sottoposto a votazione popolare⁷⁰.

Un altro modo di definire il referendum è intenderlo come “Una procedura di democrazia diretta che include la votazione referendaria popolare per esempio su un emendamento costituzionale o un disegno di legge; il diritto da parte del corpo votante di accettare o respingere una questione scaturita da una deliberazione o proposta avanzata dalle autorità oppure da un’iniziativa popolare”⁷¹, distinguendo tuttavia tale pratica dal plebiscito, che prevede un controllo dall’alto della consultazione popolare.

Una classificazione sommaria e non esaustiva delle tipologie di referendum può essere tra:

- referendum obbligatorio (stabilito dalla Costituzione), come strumento che
“In una democrazia rappresentativa ripristina il diritto dei votanti alla

⁶⁹ G. Arezzo di Trifiletti, 1988, p. 26

⁷⁰ G. Arezzo di Trifiletti 1988

⁷¹ B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, 2009, p. 258

deliberazione definitiva e mira a fare in modo che le decisioni di maggiore portata politica vengano prese dai cittadini stessi”;

- referendum popolare (su iniziativa dei cittadini), come “Il diritto di un numero stabilito di cittadini di richiedere una consultazione popolare su una decisione presa dalle autorità. Tramite consultazione popolare questa decisione può essere approvata o respinta. Questa procedura funge da correttivo della deliberazione presa a livello di democrazia rappresentativa ed è una forma di controllo nei confronti del Parlamento e del Governo”;
- referendum delle autorità (su iniziativa delle autorità di maggioranza), come “Il diritto di un’ autorità di sottoporre a consultazione popolare alcune delle sue decisioni. Ciò vale solo per decisioni che possono essere oggetto di referendum popolare. Questa procedura mira a conferire maggiore legittimità a decisioni di grande rilevanza”;
- referendum delle autorità di minoranza (su iniziativa delle autorità di minoranza), come “Il diritto di un’ autorità di minoranza di sottoporre a consultazione popolare una decisione della maggioranza. Ciò vale per decisioni che possono essere oggetto di referendum popolare. Questa procedura è una forma di veto da parte delle autorità in cui la totalità degli aventi diritto di voto è chiamata a fungere da arbitro”;
- proposta di referendum popolare, come “Il diritto di un numero stabilito di cittadini di proporre l’attuazione di un referendum popolare”⁷².

Tale categorizzazione prende vita dall’assunto che la democrazia diretta, ed i suoi istituti, abbia una funzione integrativa rispetto alla democrazia rappresentativa e che

⁷² Ibidem, p. 208

l'obiettivo finale sia una maggior rappresentatività della stessa democrazia di tipo rappresentativo⁷³.

Il referendum consta in “una consultazione dell'intero corpo elettorale, produttiva di effetti giuridici” e di esso vi sono molte classificazioni. Può essere differenziato, se si guarda all'oggetto, in referendum costituzionale, legislativo, politico ed amministrativo. Nel primo tipo l'oggetto è rappresentato da un atto costituzionale, nel secondo l'oggetto riguarda una legge, nel terzo gruppo l'oggetto è “una questione politica non disciplinata da un atto normativo”, mentre nell'ultimo ciò che è in questione è un atto amministrativo. Per quanto riguarda i referendum costituzionali, vi sono varie teorie secondo le quali si può parlare di referendum preconstituente nel caso in cui la votazione popolare abbia quale oggetto “l'atto fondativo del nuovo Stato” e di referendum costituente “quando il voto popolare interviene sul testo di una nuova Costituzione predisposto da un'Assemblea costituente, ovvero dal Parlamento o da altri organi, per approvarlo o respingerlo”. In situazioni simili i cittadini hanno un ruolo di “potere costituente” e ciò distingue tale caso dallo scenario creato dal referendum di revisione costituzionale, nel quale la questione è posta sulla “modificazione parziale o l'integrazione della Costituzione”, generando perciò un potere che viene definito qualificato come costituito.

Presente attualmente in quasi tutte le Costituzioni europee, Francia, Austria, Grecia, Portogallo, Italia tanto per citarne alcuni, il referendum legislativo prende vita in Francia, con le Costituzioni del 1793 e del 1795, e si sviluppa in Svizzera, innanzitutto trovando terreno fertile nei Cantoni, modificandosi successivamente tramite la Costituzione del 1874 in referendum facoltativo a livello federale. Questo istituto ha carattere obbligatorio, quando “l'atto di indizione della consultazione popolare si configura come un atto dovuto”, oppure facoltativo quando risulta “subordinato all'iniziativa da parte di uno dei soggetti

⁷³ B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun 2009

che è a ciò legittimato”⁷⁴. In quest’ultimo caso, è necessario fare un’ulteriore divisione tra referendum facoltativo attivo oppure passivo, a seconda che la proposta di voto popolare provenga da un determinato numero di cittadini o da un organo statale. Ancora, la presenza di referendum facoltativo attivo è perciò caratterizzata da una partecipazione dei cittadini al fine di integrare i meccanismi rappresentativi, mentre nella seconda situazione il referendum “può servire – ove il potere di richiederlo spetti ad una minoranza parlamentare – come strumento di garanzia della stessa contro il rischio della “tirannia della maggioranza”, ovvero come mezzo di “arbitraggio” del conflitto politico insorto tra organi costituzionali, o ancora come modalità di legittimazione della decisione adottata”.

Infine il referendum ha carattere preventivo o successivo, “a seconda che il voto popolare intervenga prima o dopo l’entrata in vigore dell’atto che ne forma l’oggetto”. Un tipico esempio di referendum preventivo è il referendum costituzionale, poiché “la consultazione popolare ha senso in quanto interviene prima dell’entrata in vigore di una nuova Costituzione o di una sua modifica, per assicurarne la legittimazione democratica”⁷⁵. Un caso particolare di referendum preventivo è rappresentato, per concludere, da quello di indirizzo, che si verifica nel momento in cui la popolazione è chiamata a pronunciarsi anticipatamente riguardo una proposta ancora generale che poi dovrà successivamente trovare l’approvazione del Parlamento⁷⁶.

Per capire meglio l’importanza dell’istituto referendario, basta citare un frammento di una lettera di Gaetano Mosca a Giuseppe Rensi, che già nel 1902 dichiarava che “L’introduzione del referendum nel governo rappresentativo (perché dove vi è questo istituto vi sono pure le camere elettive) limita e circoscrive ancor più l’arbitrio delle

⁷⁴ R. Bin, G. Pitruzzella, 2011, p. 62

⁷⁵ Ibidem, p.63

⁷⁶ R. Bin, G. Pitruzzella 2011

minoranze governanti, esse infatti vengono a sentire ancor più gli impulsi delle maggioranze governate”.

Le radici del referendum sono rintracciabili nella rivoluzione americana ed in quella francese, insieme allo sviluppo dei regimi costituzionali liberali e delle successive democrazie liberali. Tale istituto presenta un’evoluzione che tuttavia si differenzia di nazione in nazione, con sfumature e tempistiche diverse. Profetica si è dimostrata la previsione di William E. Rappard, che agli albori del XX secolo affermava: “In teoria [...] l’ulteriore estensione del *controllo popolare* mediante la legislazione diretta sembra inevitabile in tutti i paesi dove il suffragio universale prevale”⁷⁷. È proprio durante il periodo storico in cui scrive Rappard che il referendum apre, per chiudere un decennio dopo circa, quello che si considera il suo primo ciclo nelle democrazie liberali. In particolare nel corso di questo primo ciclo si osservano le esperienze più significative quali quelle di Svizzera, Stati Uniti e Francia, e la prima volta di paesi come Australia, Canada, Nuova Zelanda, Cile, Grecia, Romania ed altri. Il blocco dello sviluppo del referendum negli anni Venti e Trenta è causato in buona parte dalla crisi della forma politica della democrazia e dall’avvento della Seconda guerra mondiale, mentre la sua rinascita coincide con gli anni Settanta, con la diffusione sia nelle democrazie di lungo corso che in quelle appena nate ma sempre con tempi e caratteristiche diverse a seconda dei paesi.

Il referendum può essere considerato quale “frutto e fattore dei processi delle diverse ondate di liberalizzazione e democratizzazione che danno vita a forme di governo di democrazia rappresentativa” ed è inoltre possibile inquadrarlo come integrazione allo strumento elettorale, tenendo presente che “Le modalità e i significati (le funzioni) dell’azione politica che si esprime nel fenomeno referendario variano in misura significativa in relazione alla varietà di forme referendarie e alle loro effettive

⁷⁷ G. Pasquino, 2007, p. 39

combinazioni con la politica fondata sulla conquista del voto elettorale”⁷⁸. A seconda del suo utilizzo, anche se non è sempre comprensibile nell’immediato, il referendum può quindi rappresentare una risorsa in più per i governanti oppure per i governati. In tale prospettiva, risulta maggiormente diffusa una modalità definita ultrademocratica, nel senso che molto spesso “sono solo i governanti che hanno un controllo di diritto e di fatto forte sull’attivazione dei processi decisionali referendari”⁷⁹; di contro è numericamente minore la presenza della modalità liberale⁸⁰, nella quale sono i cittadini che effettivamente hanno il potere di proporre il referendum, ed è questo il caso di, a livello nazionale, Svizzera, Italia, Nuova Zelanda, Ungheria, Uruguay e a livello locale, dei Cantoni svizzeri, di una parte degli Stati membri degli Stati Uniti, e di alcuni *Land* della Germania federale, come la Baviera.

Esempi storici rappresentativi delle due modalità suddette sono rispettivamente l’esperienza francese, per la modalità ultrademocratica, in quanto il referendum è utilizzato dai governanti come proprio potere aggiuntivo; le esperienze della Svizzera e degli Stati Uniti, per la modalità liberale, per la quale i governati hanno la facoltà di controllare l’operato del governo attraverso lo strumento referendario.

Una prima classificazione dell’istituto referendario ci viene fornita da Uleri, che anticipa la sua teoria con la categorizzazione di Butler e Ranney, secondo i quali esistono quattro tipi di referendum, che indicano sempre più potere ai cittadini. Essi sono i referendum controllati dal governo; i referendum richiesti dalla Costituzione; i referendum promossi mediante petizione popolare e le iniziative popolari. Su un modello simile, anche

⁷⁸ Ibidem, p. 45

⁷⁹ Ibidem, p. 46

⁸⁰ La modalità ultrademocratica è caratterizzata dal controllo da parte dei governanti sul *referendum*, di conseguenza la votazione popolare diventa una maggiorazione della legittimità del potere politico di coloro che lo possiedono attraverso la conquista del voto elettorale. La modalità liberale invece prevede la possibilità da parte dei governati di controllare i governanti attraverso la richiesta di un *referendum*, tramite il quale perciò chi governa è obbligato a rispondere delle scelte prese durante i processi decisionali

Uleri indica la sua classificazione, sebbene osservando il disaccordo esistente nella letteratura e nelle scienze politiche su una categorizzazione comune dei referendum. Secondo l'autore si possono proporre referendum "per le consultazioni facoltativamente promosse dai governanti", referendum obbligatori "per consultazioni, in genere previste e prestabilite da costituzioni e statuti" oppure iniziative "per le consultazioni facoltativamente promosse dai governati o, più precisamente, tramite richieste sottoscritte dai cittadini iscritti nelle liste elettorali"⁸¹. In alcuni casi, a seconda dei paesi, l'iniziativa garantisce ai cittadini la facoltà di indire un referendum al fine di votare su materie già stabilite dai governanti, come il caso dell'Italia per gli artt. 75 e 138 della Costituzione. In altri, ai cittadini, tramite l'iniziativa, è permesso sia di indire un referendum sia di selezionare i temi da sottoporre a votazione popolare ed è questo lo scenario previsto in Svizzera e negli Stati Uniti⁸².

Si è già descritto l'istituto del referendum secondo la prospettiva del Morbidelli, il quale lo rappresenta elencando le differenze tra lo stesso e lo strumento dell'iniziativa popolare. Per essere un po' più chiari, attraverso lo strumento del referendum, "il popolo (o meglio una frazione del corpo elettorale) può essere promotore al pari di altri soggetti, ma non è mai l'autore dell'atto che proviene da una autorità pubblica"⁸³; la sua funzione può essere di correzione o sanzione verso l'operato di un organo rappresentativo; l'oggetto in questione risulta essere rappresentato da un testo prodotto da un soggetto pubblico.

Le classificazioni che vengono fatte riguardo il referendum, per l'autore, sono influenzate da fattori quali "l'oggetto del voto, l'automaticità o meno del ricorso al popolo,

⁸¹ Ibidem, p. 50

⁸² P. V. Uleri, in *Strumenti della democrazia*, a cura di G. Pasquino, 2008, p. 39-51

⁸³ G. Morbidelli et al., 1997, p. 435

l'individuazione del promotore, la fase del procedimento nella quale si verifica l'intervento popolare, l'efficacia del voto"⁸⁴.

Per il primo criterio esistono perciò il referendum costituzionale, quando l'oggetto è un atto costituzionale, il referendum legislativo, se l'oggetto è un atto legislativo, il referendum convenzionale, quando si tratta di un trattato, il referendum amministrativo e politico, quando riguarda un atto amministrativo o "una questione politica non disciplinata in un testo normativo". Le radici del referendum costituzionale affondano nel Massachusetts, in America del Nord, nel 1780 anno in cui per la prima volta una costituzione viene approvata dalla popolazione, per poi diffondersi in Francia con le costituzioni del 1793 e del 1795 e nella Confederazione Svizzera tramite la costituzione del 1802. Si può applicare un'ulteriore distinzione tra referendum precostituente, costituente, di revisione costituzionale e il referendum su poteri sovrani. Nel primo tipo la votazione ha come oggetto "l'atto di fondazione di un nuovo Stato, la previsione della convocazione di un'Assemblea costituente o dell'attribuzione al Parlamento di poteri costituenti o infine l'approvazione di un principio fondamentale che si impone alla stessa autorità costituente". A questo proposito vi sono gli esempi illustri del referendum per l'indipendenza della Norvegia nel 1905, della Danimarca nel 1944, dei Paesi dell'ex Repubblica federativa di Jugoslavia e dell'URSS, e dei referendum avvenuti in Francia nel 1945, in Spagna nel 1976, in Sud Africa nel 1992 ed esempi meno famosi quali i referendum di indirizzo svoltisi al fine della revisione totale della Costituzione svizzera e quelli per l'organizzazione di un'Assemblea costituente in molti Stati membri americani.

Il secondo tipo di referendum, quello costituente, si verifica nel caso in cui la votazione dei cittadini sia volta alla modifica del testo della costituzione da parte del Parlamento, di un'Assemblea costituente, dal potere esecutivo, oppure sia volta ad

⁸⁴ Ibidem, p. 436

intervenire su una richiesta di revisione totale della costituzione. Sono state approvate dal popolo su iniziativa di un'assemblea rappresentativa le costituzioni dell'Irlanda nel 1937, della Francia nel 1946, della Danimarca nel 1953, della Spagna nel 1978, della Romania nel 1991, di Estonia e Lituania nel 1992 e della Polonia nel 1997, mentre su iniziativa del Governo quella della Francia nel 1958 e su iniziativa del Presidente della Repubblica quella della Russia nel 1993. È permesso il referendum obbligatorio per la revisione totale della costituzione in Svizzera nell'art. 123, in Austria nell'art. 44 c. 2, e in Spagna nell'art. 168 c. 3, anche se è stato utilizzato solamente nel 1874 in Svizzera, la quale ha avuto un altro referendum di questo tipo nel 1935 su iniziativa popolare però respinto dai cittadini.

Il terzo tipo, il referendum di revisione costituzionale, “ha per oggetto la modificazione parziale o l'integrazione della costituzione” ed è simbolo di potere costituito, al contrario dei due tipi di referendum poco prima esposti, nei quali “il popolo assume la veste di potere costituente”⁸⁵. La revisione parziale della costituzione è prevista, tramite referendum, in Svizzera con l'art. 121 della costituzione, negli Stati membri americani (tutti ad eccezione del Delaware), in Australia con l'art. 128, in Irlanda con l'art. 46, in Islanda con l'art. 79 c. 2 per i rapporti tra Stato e Chiesa luterana, in Italia con l'art. 138 della costituzione, in Giappone con l'art. 96, in Danimarca con l'art. 88, in Francia con l'art. 89, in Spagna nell'art. 167 c. 3, in Svezia nel cap. VIII art. 15 c. 3, ed infine in diversi paesi ex-socialisti come Romania, Croazia e Slovenia.

L'ultimo tipo individuabile come sotto categoria del referendum costituzionale, è il referendum su poteri sovrani, il quale è rappresentato dalle consultazioni popolari “che, pur non intervenendo su un oggetto formalmente costituzionale, incidono sulla sovranità dello Stato”⁸⁶. Rientrano in questa dimensione i referendum sull'adesione a organismi internazionali o che comunque tolgono parte della sovranità statale e quelli riguardanti

⁸⁵ Ibidem, p. 437

⁸⁶ Ibidem, p. 438

l'autodeterminazione o dispute territoriali, come l'annessione di alcuni territori ad uno Stato; questi ultimi sono anche i più antichi.

Sul referendum legislativo, anche Morbidelli ricorda la storia della nascita, in Francia, e dello sviluppo in Svizzera e negli Stati membri nordamericani per poi fornire un elenco di paesi che successivamente lo hanno adottato nelle proprie costituzioni: Irlanda, art. 27, Islanda, art. 26, Austria, art. 43, Italia, art. 75, Danimarca, art. 42, Francia, art. 11, Grecia, art. 44 c. 2, Portogallo, art. 118, Croazia, art. 87, Estonia, art. 65 e Lettonia, art. 72. Risulta a volte complicato invece, distinguere tra referendum di tipo legislativo e referendum di tipo costituzionale, soprattutto perché il referendum, pur essendo legislativo, può avere la facoltà di revisione della costituzione oppure vi sono atti legislativi che derogano regolamenti costituzionali.

Esaminando il secondo criterio, l'automaticità o meno del ricorso alla votazione popolare, il referendum può assumere carattere obbligatorio o facoltativo. È obbligatorio quando non vi è promotore e "l'atto di indizione della consultazione si configura come atto dovuto", mentre appare come facoltativo nel momento in cui "l'effettuazione del referendum è subordinata all'esercizio del diritto di iniziativa da parte di uno dei soggetti legittimati". Di conseguenza, è facile comprendere che quando un referendum è facoltativo, spesso acquisisce un'accezione oppositiva, poiché è indetto da chi non accetta una decisione presa dagli organi rappresentativi. Esempi di referendum a carattere obbligatorio sono molto frequenti per quello costituzionale, come in Svizzera, in molti Stati americani, in Australia, in Irlanda, in Danimarca, in Austria e Spagna (nel caso di revisione totale), in Francia (nel caso di proposte del Parlamento), in Romania, in Lituania e Lettonia, mentre esiste qualche esempio anche di referendum costituzionale facoltativo, più raro, come in Austria e Spagna (nel caso di revisione parziale), in Italia, in Francia (nel caso di proposte del Governo), in Svezia, Croazia, Slovenia ed Estonia. Inoltre, ci può

essere anche un referendum costituzionale eventuale, “quando la consultazione popolare è esclusa nell’ipotesi in cui il progetto di revisione abbia ottenuto una maggioranza qualificata in Parlamento”, e tale strumento può integrarsi con il referendum obbligatorio e facoltativo. Si può aggiungere infine che il referendum legislativo acquista molto spesso carattere facoltativo “a riconoscimento della supremazia dell’organo parlamentare nell’attività ordinaria di produzione legislativa”⁸⁷ e solo raramente e quasi mai carattere obbligatorio.

Secondo il terzo criterio, l’individuazione del promotore, il referendum può provenire dall’alto o dal basso, ma si dice anche che può essere passivo o attivo. Il promotore è perciò un organo dello Stato quando proviene dall’alto, oppure è rappresentato da una parte dei cittadini o ancora da enti autonomi locali quando proviene dal basso. Sono state distinte varie ipotesi che osservano come sia più frequente il referendum passivo, dall’alto cioè. Infatti, quando la votazione popolare è indetta dalla minoranza parlamentare, il referendum funziona da garante delle opposizioni verso le scelte della maggioranza; nel caso in cui l’iniziativa spetti alla maggioranza, il referendum è utilizzato quale strumento di legittimazione della decisione presa o di consultazione del parere dei cittadini quando non vi è accordo nella maggioranza; quando la consultazione avviene per mano del potere esecutivo, l’iniziativa solitamente è presa dal Presidente della Repubblica, “ma non costituisce una sua prerogativa quando sia prevista la controfirma ministeriale dell’atto di indizione o una proposta parlamentare o governativa o l’accordo di un altro organo costituzionale”; nei casi rimanenti, il referendum risulta essere un “potere personale del Presidente non soggetto a controfirma”.

Un caso anomalo che va segnalato brevemente è quello della Francia, ove secondo l’art. 89 della Costituzione “è il Presidente a decidere se i progetti governativi di revisione,

⁸⁷ Ibidem, p. 439

una volta approvati dalle Camere, debbano essere sottoposti al Parlamento in seduta comune oppure al referendum (come invece avviene obbligatoriamente per le proposte di origine parlamentare)” ma in realtà “si è affermato il suo potere di interrompere *sine die* il procedimento di revisione dopo la prima approvazione parlamentare”⁸⁸. In particolare, è ancora più significativo il referendum *ex art. 11 cost.*, nel quale il progetto è promosso dal Governo o dalle due Camere, “ma la decisione presidenziale di indire il referendum costituisce una facoltà non soggetta a controfirma”⁸⁹ e inoltre quando vi è coincidenza tra maggioranza parlamentare e presidenziale, il promotore e l’autore dell’atto che verrà posto successivamente a votazione popolare, è il Capo dello Stato mentre nel caso contrario di forma di governo, ha la facoltà di rigettare la proposta.

Per quanto riguarda il referendum attivo, dal basso, è definito così proprio perché il promotore di tale strumento è un certo numero di cittadini del corpo elettorale e questa situazione si verifica in Svizzera, negli Stati Uniti, in Italia (per il referendum abrogativo e costituzionale), in alcuni paesi ex-socialisti come Slovacchia, Slovenia, Macedonia. Quando il promotore non deriva dal corpo elettorale, tale facoltà è data anche agli enti territoriali autonomi in Stati federali o regionali, ad esempio cinque Regioni in Italia e otto Cantoni in Svizzera.

Se si osserva il referendum dal punto di vista dell’intervento del voto popolare “prima o dopo l’entrata in vigore di un atto”, si può distinguere tra referendum preventivo e successivo. Il referendum preventivo è molto frequente, soprattutto nel referendum costituzionale e consultivo, “nei quali la manifestazione della volontà popolare ha senso solo se riguarda un atto non ancora in vigore”. Un esempio di referendum preventivo è rappresentato dal referendum di indirizzo, strumento utilizzato quando i cittadini sono chiamati ad esprimersi, in via preliminare, su di una proposta di carattere generale che

⁸⁸ Ibidem, p. 440

⁸⁹ Ibidem, p. 440-441

dovrà essere approvata dal Parlamento. Ipotesi tipiche di referendum successivi sono invece: il “referendum di annullamento di leggi entrate in vigore ma non promulgate dal Presidente della Repubblica (art. 26 cost. islandese e artt. 72-74 cost. lettone)”; il “referendum operante come condizione risolutiva di una legge o di un decreto legislativo la cui entrata in vigore era giustificata dall’urgenza (art. 42 c. 7 cost. danese e art. 89-*bis* cost. svizzera)”; il “referendum abrogativo di una legge in vigore (art. 75 cost. italiana, art. XI cost. Alaska, art. XIX cost. Nevada)”.

L’ultima dimensione per la quale il Morbidelli categorizza il referendum, è quella degli effetti del voto popolare. Secondo questo criterio troviamo il referendum decisionale, chiamato anche deliberativo da alcuni, e quello consultivo, “a seconda che esso abbia o meno efficacia giuridicamente vincolante”⁹⁰. In quest’ultimo caso, quando l’efficacia non è giuridicamente vincolante, la votazione popolare risulta essere caratterizzata come un parere e con effetti esclusivamente politici. Per approfondire la questione, “Il referendum consultivo è di solito facoltativo e passivo (su iniziativa del Parlamento) ed è stato utilizzato soprattutto nei paesi del Nord-Europa (art. 91 c. 7 cost. lussemburghese, cap. VIII art. 4 cost. svedese e art. 22 cost. finlandese)”, anche se è uno strumento in via di sviluppo, presente in costituzioni recenti come quella greca (art. 44 c. 2) e spagnola (art. 92) e le costituzioni dei paesi europei ex-socialisti, e spesso usato “per legittimare la partecipazione ad organismi sovranazionali”.

Per concludere, esistono in letteratura due teorie contrastanti riguardo l’opinione del referendum consultivo. Alcuni lo considerano “come un ibrido a metà strada tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa”, mentre altri ne sottolineano “l’alta valenza politica”⁹¹ e sono convinti dell’influenza giuridica di tale strumento. La prassi, alcune previsioni costituzionali e la duttilità dello strumento referendario consultivo

⁹⁰ Ibidem, p. 442

⁹¹ Ibidem, p. 443

avvalorano quest'ultima ipotesi, in particolare per il grado di vincolatività che a volte supera quello dei referendum normativi (il referendum consultivo non ha carattere normativo)⁹².

La classificazione proposta da Uleri ricalca il modello appena esposto, tuttavia l'autore introduce alcune altre categorie. Infatti, seguendo il criterio relativo alla presenza o meno "di principi e regole generali che siano tali da prestabilire una o più fattispecie referendarie e, al tempo stesso, siano capaci di annullare o ridurre, quanto più è possibile, i margini di discrezionalità degli attori e delle procedure proprie dell'intero processo decisionale referendario"⁹³, si può distinguere tra referendum procedurali e discrezionali. Le consultazioni procedurali avvengono relativamente ad un principio generale sancito con la legge, solitamente di natura costituzionale, e la conseguente procedura è regolarizzata tramite norme prestabilite in via generale. Le consultazioni discrezionali sono invece quelle svolte "in assenza di un principio generale sancito per legge e il cui svolgimento è disciplinato, eventualmente, con regole *ad hoc* in relazione ad una questione specifica"⁹⁴, la quale verrà poi esaminata da un attore istituzionale che deciderà se indire il referendum e sui punti essenziali della riuscita o meno della consultazione, con un controllo da parte delle istituzioni che risulta quindi molto forte.

Un altro criterio utilizzato per la classificazione del referendum è infine il confronto fra "il *promotore della richiesta di consultazione e l'autore del provvedimento sottoposto al voto*"⁹⁵ grazie al quale si verificherà la presenza di un solo attore o di due attori differenti. Di conseguenza esistono la consultazione propositiva e quella di controllo. Il referendum propositivo è perciò "la consultazione promossa da un attore diverso dal corpo elettorale, attore che è al tempo stesso autore della proposta sottoposta al voto degli

⁹² G. Morbidelli et al., 1997, p. 435-443

⁹³ P. V. Uleri, 2003, p. 67

⁹⁴ Ibidem, p. 67-68

⁹⁵ Ibidem, p. 97

elettori” e attraverso di esso si punta “all’adozione di una decisione formulata in termini di proposta formalmente positiva”. Il referendum di controllo risulta essere invece una consultazione “promossa da attori diversi dal corpo elettorale e che al tempo stesso non sono autori dell’atto sottoposto al voto degli elettori”⁹⁶, la quale ha come fine la funzione di controllo sulle decisioni che sono state già prese. È possibile infine operare un’ulteriore distinzione, per il referendum di controllo, tra referendum di rigetto e abrogativo, che caratterizzano rispettivamente le esperienze di Svizzera e Stati Uniti, e dell’esperienza italiana. Nel primo caso la votazione popolare ha come obiettivo il respingimento di un provvedimento già approvato ma che non è ancora in vigore, mentre nel secondo caso la richiesta del referendum è finalizzata ad abrogare in parte o del tutto, un provvedimento già esistente ed in vigore⁹⁷.

2. Referendum in Italia: tipologie e caratteristiche

Concentrando l’attenzione sul nostro Paese, e quindi analizzando la Costituzione italiana, possiamo osservare la presenza di svariate forme di referendum, che sono:

- il referendum costituzionale;
- il referendum abrogativo di leggi ordinarie dello Stato;
- il referendum di indirizzo;
- il referendum confermativo dello statuto della regione;
- il referendum abrogativo di leggi regionali ed atti amministrativi della regione;

⁹⁶ Ibidem, p. 98

⁹⁷ P. V. Uleri 2003

- il referendum comunale o provinciale;
- il referendum istitutivo di nuove regioni;
- il referendum modificativo dei confini regionali;
- il referendum dei confini comunali o istitutivo di nuovi comuni.

Innanzitutto lo strumento referendario di tipo costituzionale viene utilizzato nel processo di approvazione di una legge costituzionale oppure di revisione costituzionale; inoltre l'oggetto di tale strumento è "la conferma di leggi costituzionali o di revisione costituzionale approvate nella seconda votazione da una delle due Camere (o da entrambe) con maggioranza superiore alla metà dei componenti, ma inferiore ai 2/3"⁹⁸. Il referendum costituzionale può essere proposto da 1/5 dei membri della Camera, da 1/5 dei membri del Senato, oppure da 500.000 elettori o 5 consigli regionali. L'iter previsto consta nella deposizione della richiesta "entro tre mesi dalla prima pubblicazione della legge che ha mero effetto notiziale"⁹⁹, non vi è un quorum di partecipanti al voto e nel momento in cui la maggioranza dei voti sia positiva, la legge costituzionale o di revisione verrà confermata, promulgata, pubblicata ed entrerà in vigore. Nei casi invece di parità o di esito negativo, la legge sarà bocciata.

Il tipo di referendum abrogativo di leggi statali ordinarie ha finalità di abrogazione totale o parziale di leggi ordinarie dello Stato e di decreti legislativi delegati. Vi sono delle limitazioni in termini di materie quali quella tributaria, quella di bilancio, di amnistia, di indulto e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali. Inoltre, per quanto riguarda i soggetti promotori del referendum, essi sono rappresentati da 500.000 elettori oppure da 5 consigli regionali. Quando viene formulata la proposta, è previsto un doppio controllo da parte dell'ufficio centrale referendum della Corte di Cassazione per valutarne la regolarità

⁹⁸ E. Barusso, 2008, p. 78

⁹⁹ Ibidem, p. 79

dal punto di vista formale, e da parte della Corte Costituzionale dal punto di vista della conformità a Costituzione e nello specifico all'art. 75. Per essere definitivamente approvato, il referendum deve essere caratterizzato dalla partecipazione alla votazione di almeno la metà più uno dei cittadini che hanno diritto e perciò del corpo elettorale ed in particolare l'esito favorevole del voto deve avvenire con la soglia della metà più uno dei voti validi. In tal caso vi sarà l'abrogazione delle norme indicate dal referendum a partire dal giorno successivo alla pubblicazione del decreto da parte del Presidente della Repubblica nella Gazzetta Ufficiale.

In merito al referendum di indirizzo, esso si caratterizza come tipologia particolare e si è verificato in una sola occasione, all'entrata nell'Unione Europea da parte dell'Italia.

Come suggerito dal nome, il referendum confermativo dello Statuto della regione ha l'obiettivo della conferma dello Statuto stesso, dopo essere stato approvato dal consiglio regionale. Questo strumento risulta appannaggio di 1/5 dei componenti del consiglio regionale o 1/5 degli elettori della regione, i quali hanno l'obbligo di presentare la richiesta nel lasso di tempo di tre mesi dalla prima pubblicazione dello statuto. Ai fini dell'approvazione, è necessaria la maggioranza dei voti validi, che darà seguito alla promulgazione e alla pubblicazione dello statuto o alla sua bocciatura nel caso di esito negativo.

Passando alla quinta modalità di referendum, abrogativo di leggi regionali e di atti amministrativi regionali, come indicato dalla denominazione esso promuove l'abrogazione di leggi, regolamenti ed atti amministrativi regionali. È lo statuto regionale, per questo strumento, a suggerire i soggetti promotori del referendum e le modalità con cui proporlo e prevedere un eventuale quorum partecipativo.

Il referendum comunale o provinciale è regolamentato dallo statuto comunale o provinciale, il quale può prevederlo o meno, ed agisce "su materie di esclusiva competenza

locale e trova disciplina nello statuto del singolo ente locale”¹⁰⁰. Ogni singolo ente locale è legittimato perciò a permettere anche referendum di tipo consultivo, abrogativo, approvativo-propositivo, confermativo, oppositivo-sospensivo, ma su di essi non ci si soffermerà.

Il referendum istitutivo di nuove regioni ha come oggetto la creazione o la fusione di nuove regioni, anche se è bene ricordare che la creazione di nuove regioni è subordinata alla presenza di almeno un milione di abitanti sul territorio. In realtà, esso risulta essere solamente la fase iniziale del processo istitutivo di una regione nuova, poiché successivamente vi dovrà essere una legge costituzionale. Questo tipo di referendum spetta ai “consigli comunali dei comuni rappresentanti almeno 1/3 delle popolazioni interessate”¹⁰¹. Attraverso la maggioranza della popolazione interessata, avrà luogo l’approvazione del referendum.

Dei referendum modificativi dei confini regionali, comunali e di quello istitutivo di nuovi comuni infine non si dirà nient’altro, presentando modalità simili al precedente.¹⁰²

Per rendere più sintetico il discorso si può utilizzare la descrizione fatta da Bin e Pitruzzella, per cui la Costituzione italiana permetterebbe quattro modelli di referendum, quello di revisione costituzionale, quello abrogativo, quello consultivo e i referendum abrogativi o consultivi su leggi e provvedimenti amministrativi delle Regioni.

Il referendum di revisione costituzionale rappresenta l’art. 138, “ha carattere eventuale e si può inserire nell’ambito del procedimento di revisione costituzionale”; simile risulta il referendum, sempre eventuale, approvativo o sospensivo, “che si inserisce nel procedimento di formazione degli Statuti delle Regioni ordinarie” e pure delle leggi

¹⁰⁰ Ibidem, p. 81

¹⁰¹ Ibidem, p. 86

¹⁰² E. Barusso, 2008

statuarie delle Regioni speciali. È chiamato approvativo o sospensivo poiché interviene nel processo di approvazione dell'atto con possibilità di sospenderlo.

Il referendum abrogativo riguarda una legge o un atto con forza di legge i quali sono già in vigore, quindi tale referendum ha carattere eventuale e successivo.

Il terzo tipo di referendum è quello consultivo, ed è disciplinato dagli artt. 132 e 133 Cost. prevedendo “la modificazione territoriale di Regioni, Province e Comuni”¹⁰³.

Infine, per quanto riguarda i referendum abrogativi o consultivi su leggi e provvedimenti amministrativi delle Regioni, essi sono regolamentati dagli Statuti regionali mentre gli statuti comunali e provinciali disciplinano, come delegato dalla legge ordinaria (art. 4, legge 142/1990), eventuali consultazioni della popolazione e referendum consultivi con raccolta firme e relativamente a determinate materie di competenza locale¹⁰⁴.

Per comprendere meglio il quadro della situazione italiana in tema di referendum si possono fare alcune ulteriori considerazioni. Il referendum abrogativo, vincolante, vige in Italia dal 1970 ed è uno strumento molto utilizzato, consentendo alla popolazione, come già detto, di sottoporre a votazione una legge o parte di essa approvata dal Parlamento. È necessaria la raccolta di 500.000 firme, ovvero l'1% del corpo elettorale, le quali possono essere raccolte anche nelle strade, o la richiesta di cinque governi regionali. Ma sussistono dei problemi che hanno fatto sì che ben 20 referendum nazionali su 42 tra il 1990 ed il 2003 siano stati invalidati. La presenza di un elevato quorum partecipativo è una delle cause, poiché “una legge è respinta solo se ha una maggioranza di voti contro e, allo stesso tempo, questa maggioranza rappresenta il 50% di tutti gli aventi diritto al voto”¹⁰⁵. Inoltre un altro problema risiede nel potere accentuato della Corte costituzionale, che possiede un'importante libertà di interpretazione delle disposizioni d'eccezione formulate in

¹⁰³ R. Bin, G. Pitruzzella, 2011, p. 63

¹⁰⁴ R. Bin, G. Pitruzzella 2011

¹⁰⁵ J. Verhulst, A. Nijeboer, 2010, p. 70

maniera generale, il che genera un numero considerevole di iniziative referendarie cassate¹⁰⁶.

Merita una menzione particolare il referendum abrogativo, date le sue peculiari caratteristiche. Infatti esso è da considerarsi un referendum legislativo, che può essere “parziale, facoltativo su iniziativa dal basso, successivo e decisionale con effetto giuridico negativo (abrogativo)”¹⁰⁷. Ecco che nello scenario internazionale degli ordinamenti democratici risulta essere unico nel suo genere. È stato concepito inoltre “come intervento eccezionale nei casi in cui le istituzioni dello Stato non risultassero in armonia con la maggioranza del paese su talune scelte”¹⁰⁸.

Indagando sul procedimento grazie al quale viene messo in atto, si possono distinguere quattro fasi, quella di preparazione, di controllo, costitutiva e dichiarativa del risultato. Nella prima fase, l’iniziativa del referendum, secondo l’art. 75 c. 1 cost., è prevista per 500.000 elettori oppure cinque Consigli regionali. Se sono i cittadini a richiedere tale procedimento, è necessaria la presenza di un comitato promotore, il quale lo comunica alla Corte di cassazione e comincia la raccolta delle firme. Se invece la proposta viene da cinque Consigli regionali, la fase iniziale prevede la richiesta di un referendum con delibera adottata a maggioranza assoluta da un Consiglio regionale, che poi viene comunicata alla Corte di cassazione assieme agli altri Consigli regionali che intendono farsi promotori.

La seconda fase è costituita dal controllo preventivo, riguardo la legittimità e ammissibilità del quesito referendario, da parte sia dell’Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione, sia della Corte costituzionale.

¹⁰⁶ J. Verhulst, A. Nijeboer 2010

¹⁰⁷ G. Morbidelli et al., 1997, p. 449

¹⁰⁸ T. Benedikter et al, 2011, p. 169

Successivamente, se il risultato del controllo è positivo, vi è la fase costitutiva, tramite la quale il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri, dà il via con un decreto al referendum. Il referendum “è valido se vi hanno partecipato la maggioranza degli aventi diritto (il che sinora è sempre accaduto, tranne che nel 1990, circa la caccia e i pesticidi in agricoltura), e l’esito abrogativo si registra qualora i «sì» abbiano prevalso sui «no», non computandosi le schede bianche o nulle (art. 75 c. 4 cost.)”¹⁰⁹.

La fase finale consta della proclamazione del risultato. Se la richiesta è respinta, viene registrato il risultato nella Gazzetta ufficiale, la cui conseguenza è l’impossibilità di ripresentare una domanda di referendum abrogativo sulla stessa materia prima del trascorrere di cinque anni. Se invece il risultato è positivo, viene dichiarato tramite decreto del Presidente della Repubblica ed il suo effetto inizia il giorno successivo alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale.

Da segnalare, per sottolineare l’importanza dello strumento referendario abrogativo, il numero di consultazioni di tale tipo tra il 1974 ed il 1995, ben 45 in dieci tornate elettorali. Infine si può osservare come il referendum abrogativo sia stato utilizzato “quale strumento sostitutivo di consultazioni popolari non previste nella costituzione”¹¹⁰, come referendum propositivo attraverso la tecnica della manipolazione del testo in questione del voto popolare e come referendum consultivo su temi di rilevanza politica elevata¹¹¹.

È interessante anche notare che il referendum, oltre ad eliminare determinate disposizioni, può assumere il ruolo di strumento di creazione di norme nuove. Infatti, attraverso il referendum, è possibile introdurre nuove norme compiendo una

¹⁰⁹ Ibidem, p. 950

¹¹⁰ Ibidem, p. 455

¹¹¹ G. Morbidelli et al., 1997

manipolazione del testo normativo, tagliando parole dalle frasi scritte dal legislatore e perciò producendo significati differenti dagli originali, quindi norme nuove¹¹².

Ricordando che le materie tributarie, di bilancio, di amnistia e indulto e l'autorizzazione a ratificare trattati internazionali sono escluse dall'essere quesito del referendum, è possibile sottolineare che comunque lo strumento del referendum abrogativo risulta essere l'unico meccanismo che permette ai cittadini di esercitare il potere legislativo (in questo caso l'abrogazione di una legge o parte di esse costituisce un potere legislativo). Non è permesso infatti al popolo italiano, a differenza di altri paesi, di porre direttamente in essere una legge; non si faccia, in questo senso, confusione con lo strumento dell'iniziativa legislativa popolare, il quale rappresenta esclusivamente una proposta di legge che deve essere necessariamente approvata dal Parlamento¹¹³.

3. Il quorum: definizioni e riflessioni

Con il termine quorum si fa riferimento letteralmente al numero minimo. È possibile introdurre una distinzione tra quorum di partecipazione e di assenso, attraverso le quali una votazione referendaria risulta valida, grazie al raggiungimento di un numero minimo di partecipazione oppure un numero minimo di consensi. Nel primo caso, il quorum di partecipazione “rappresenta la quota minima di elettori necessaria affinché il risultato della votazione referendaria sia valido”¹¹⁴ e secondo tale modalità gli astenuti al voto vengono considerati come voti contrari, lasciando perciò spazio a dinamiche di

¹¹² R. Bin, G. Pitruzzella 2011

¹¹³ M. Drago 2008

¹¹⁴ T. Benedikter et al., 2011, p. 168

boicottaggio. Si noti che per le elezioni un quorum di partecipazione non sia previsto. Nel secondo caso invece il quorum di assenso rappresenta una determinata percentuale di aventi diritto al voto che approvano il quesito referendario, grazie al quale la votazione è valida¹¹⁵.

Solitamente in letteratura si tende ad associare l'art. 64 c. 3 cost., secondo il quale per l'adozione delle deliberazioni delle due Camere e del Parlamento è necessaria la presenza della maggioranza dei componenti e la maggioranza dei presenti, e l'art. 75 c. 4 che prevede che la maggioranza degli elettori partecipi alle votazioni al fine della loro validità. Infatti si deve notare che la Costituzione italiana impedisce ai cittadini di abrogare una legge o parte di essa se non attraverso la modalità di maggioranza dei rappresentanti che è presente nelle Camere che approvano tali deliberazioni. Questa spiegazione è stata poi avvalorata dall'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione (7-13 dicembre 1999), che obbliga la presenza, con disposizione simmetrica a quella dell'art. 75, di un quorum legale, anche per il procedimento di formazione delle leggi in sede parlamentare, di partecipazione (quando vi è la maggioranza dei componenti di Camere e Parlamento presente) e deliberativo¹¹⁶ (con la maggioranza dei presenti). Tuttavia viene sottovalutato che nel caso dell'art. 64 si parla di rappresentanza politica da parte dei membri dell'organo deliberativo, poiché essi agiscono nell'interesse dei rappresentati e rispondono a questi ultimi tramite i meccanismi istituzionali elettorali, mentre in presenza del fenomeno referendario i cittadini agiscono senza mediazione di altri organi, direttamente. Il numero legale, nel caso dell'art. 64, ha in questo modo una funzione di legittimazione dell'organo deliberativo ed il quorum risulta elevato così da

¹¹⁵ T. Benedikter et al. 2011

¹¹⁶ *Quorum* deliberativo: quando si fa riferimento alla maggioranza necessaria perché una consultazione referendaria possa dirsi approvata. Quest'ultima, difatti, è approvata, se ha partecipato alla votazione il numero legale minimo di votanti o una determinata percentuale del corpo votante. (fonte: B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun 2009)

salvaguardare dal rischio di supremazia di singoli gruppi. Ma la logica della rappresentatività non è applicabile alla deliberazione popolare diretta rappresentata dal referendum abrogativo, poiché appunto non vi sono mediazioni estranee al volere dei cittadini elettori e “l’ulteriore requisito – richiesto dall’art. 75, quarto comma – della partecipazione al voto della metà più uno degli aventi diritto appare un’applicazione della logica rappresentativa ad una vicenda che appartiene invece alla sfera della democrazia diretta”¹¹⁷. Da sottolineare invece, come per quanto riguarda l’art. 138 e quindi il referendum costituzionale, “nell’ambito della più elevata decisione politica prevista dall’ordinamento, quella del mutamento o dell’integrazione della Carta costituzionale, la logica della democrazia diretta è applicata nella sua forma pura, conferendo alla deliberazione popolare negativa la natura di un veto radicale ed insuperabile nei confronti di quanto stabilito – a maggioranza qualificata – dalla rappresentanza parlamentare”¹¹⁸.

La presenza di un quorum di questo tipo, ha portato al verificarsi di fenomeni di manipolazione del numero legale nella prassi e con regolamenti, si pensi a tal proposito che in Assemblea costituente era stato proposto un quorum di validità per il referendum abrogativo di due quinti degli aventi diritto¹¹⁹. Una proposta di questo tipo era tesa ad evitare che una piccola minoranza di elettori potesse abrogare una legge, ma non fu accolta. L’innalzamento del quorum venne invece richiesto poiché si è voluto evitare il

¹¹⁷ G. Brunelli, 2001, p. 66

¹¹⁸ Ibidem, p. 67

¹¹⁹ Mortati, autore del progetto sul referendum presentato alla Commissione per la Costituzione, era contrario alla previsione di un quorum di validità della consultazione popolare. La questione emerse, tuttavia, nel dibattito in Seconda Sottocommissione, e il Presidente Terracini fece presente il fatto che «se si considera il quorum nel referendum, non si potrebbe non considerarlo nelle elezioni. Non si comprende perché un deputato eletto col voto del 30% degli elettori debba esser riconosciuto come capace di esprimere la volontà di un certo raggruppamento della popolazione, mentre poi quando il 30% di quel gruppo popolare esprime direttamente la sua volontà, questa non dovrebbe valere» (Atti della Commissione per la Costituzione – Seconda Sottocommissione, seduta di venerdì 17 gennaio 1947, Resoconto sommario, in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, vol. VII, Roma, Camera dei deputati – Segretariato generale, 1970, 1649). Il relatore Mortati, intervenendo subito dopo, si associò alle considerazioni fatte dal Presidente circa la questione del quorum che, se adottato, dovrebbe valere anche per le elezioni, e dichiarò di essere favorevole al quorum «solo a patto che si introduca il voto obbligatorio» (ibidem). (fonte: G. Brunelli 2001)

rischio che una legge approvata in larga maggioranza dal Parlamento potesse essere poi abrogata da meno persone e per evitare che i partiti utilizzassero questo strumento, ben sapendo l'impossibilità di abrogazione di una legge senza la partecipazione elevata da parte degli elettori, troppo di frequente e senza la consapevolezza di una sicura riuscita. Il timore che le leggi potessero essere abrogate da una minoranza, contro la maggioranza parlamentare che le ha approvate, e le caratteristiche di un istituto sentito come estraneo alla tradizione giuridico-costituzionale italiana fecero sì che si approvasse la modalità di quorum tuttora vigente. Tuttavia un quorum così elevato pone le premesse per una limitazione del potenziale del referendum, favorendo inoltre coloro che propendono all'astensionismo, poiché "la disposizione che la maggioranza nel referendum debba essere calcolata sugli elettori tramuta in rilevanti anche le astensioni, e lascia decidere il referendum da elementi estrinseci al referendum ed estranei alla volontà degli elettori in esso manifestatasi"¹²⁰. In situazioni di progressivo allontanamento dei cittadini dalla politica e dalle consultazioni popolari, è invece auspicabile l'abbassamento del quorum, che favorirebbe la partecipazione e il confronto più genuino tra le forze politiche sui quesiti referendari¹²¹.

Detto a cosa ci si riferisce quando si parla di quorum, cioè il numero di partecipanti necessario a che una votazione popolare sia considerata valida, si è soliti riferirlo ai referendum, in particolare gli italiani, ma nello scenario europeo non è così. Ad esempio, in Serbia il quorum è previsto anche per l'elezione del Presidente della Repubblica ed anche in Macedonia, nella quale il quorum è del 40%. A parte questo, il quorum è presente in pochi paesi europei, del 50% in Slovenia, Ungheria, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e nella quasi totalità dei paesi appartenenti all'ex blocco comunista, del 40% in Danimarca. Tale ostacolo non esiste invece in Francia, Gran Bretagna, Irlanda, Paesi Bassi,

¹²⁰ Ibidem, p. 69

¹²¹ G. Brunelli 2001

Islanda, Spagna, Malta, Lussemburgo, Finlandia, Austria, Liechtenstein ed in Svizzera (ove è prevista la maggioranza dei votanti e dei Cantoni). Infine, allargando gli orizzonti, il quorum non è presente negli Stati Uniti – o, per meglio dire, a livello locale, poiché a livello federale non è previsto il referendum – in Nuova Zelanda, e in Australia. In Germania, come già accennato, ove siano esistenti tipologie referendarie a livello locale, spesso vi è anche un elevato quorum deliberativo.

L'esperienza italiana è caratterizzata dall'esistenza, vigente nella Costituzione, di un quorum del 50% degli aventi diritto al voto per il referendum abrogativo, mentre per i referendum confermativi, i quali riguardano modifiche costituzionali, esso non è previsto dalla Costituzione. A livello regionale, il quorum del 50% è presente in tutte le Regioni, con alcune eccezioni, quali la Valle d'Aosta che ha un quorum del 45%, la Sardegna del 33,3% (un terzo degli aventi diritto al voto) e la Toscana, che ha un quorum variabile poiché la percentuale risulta del 50% del numero di votanti l'ultima elezione regionale. Passando al livello provinciale, anche qui il quorum è del 50% ovunque, tranne nella Provincia Autonoma di Bolzano nella quale è fissato al 40%. La situazione dei Comuni, infine, è molto varia perché pochi possiedono referendum abrogativi e propositivi, eccetto le Regioni a statuto speciale, mentre la maggior parte prevede solo il referendum consultivo. Il quorum può comunque variare tra il 50% e lo 0%; ad esempio il Comune di Ferrara e quello di Bressanone adottano un quorum del 40%, ed in undici Comuni del Trentino-Alto Adige il quorum varia dal 15% allo 0%¹²².

In Italia, i governanti hanno accresciuto il potere di controllo sull'attività referendaria attraverso il giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale e l'introduzione del quorum partecipativo dei votanti per la validità delle consultazioni. Infatti, "il requisito del quorum si configura come un vero e proprio premio per i non

¹²² T. Benedikter et al., 2011

votanti: utilizzato ripetutamente da molti come strumento di incitazione all'ignavia"¹²³, e un'ulteriore testimonianza del controllo dei governanti è fornita dall'irrilevanza politica del referendum a livello locale, nonostante gli statuti regionali e comunali auspichino e favoriscano la partecipazione¹²⁴.

Molti autori contestano l'utilizzo del quorum, come Kobach il quale sostiene l'incentivo del fenomeno delle campagne astensionistiche che da esso scaturiscono, le quali a loro volta distruggono l'istituto di democrazia diretta che è il referendum, proponendo la non-partecipazione come comportamento politico razionale. Di Giovine invece osserva come "il quorum e le campagne astensionistiche si configurano come un vaccino contro overdosi di consultazioni referendarie di carattere più o meno plebiscitario", mentre secondo Auer, guardando all'esperienza svizzera, "le soglie per la validità del voto sono una sorta di «malattia dell'infanzia» della «democrazia diretta»"¹²⁵. Per concludere, ipotizzando l'abolizione completa del quorum, Barbera e Morrone indicano la possibilità di porre come base del calcolo il numero di partecipanti all'ultima elezione politica e non più il numero di iscritti alle liste elettorali¹²⁶.

In base al principio del mandato presente nel nostro ordinamento, non è logico stabilire un quorum di partecipazione al processo decisionale diretto, poiché il non-voto dei cittadini è considerato quale mandato a chi invece partecipa alle votazioni popolari. Per capire meglio, "Supponiamo per esempio che vi sia un quorum di partecipazione del 40% e che il 60% degli elettori voglia votare. All'interno del gruppo desideroso di votare, il 55% sostiene la proposta oggetto del voto e il 45% vi si oppone. Gli oppositori non possono vincere la consultazione se prenderanno parte al referendum. Ma se rimangono a casa però possono vincere, perché allora il quorum del 40% non verrà raggiunto e la proposta verrà

¹²³ P. V. Uleri, in *Strumenti della democrazia*, a cura di G. Schiavone, 2007, p. 47

¹²⁴ P. V. Uleri, in *Strumenti della democrazia*, a cura di G. Schiavone 2007

¹²⁵ P. V. Uleri, 2003, p. 329

¹²⁶ P. V. Uleri 2003

respinta contro la volontà della maggioranza”¹²⁷. In pratica, l’errore che viene commesso con l’introduzione del quorum di partecipazione è quello di porre sullo stesso piano chi partecipa e chi no, considerando questi ultimi come sostenitori o oppositori quando invece la scelta di tali persone è quella di non esprimere opinioni.

A favore della possibilità di un quorum, anche basso, vi è secondo alcuni il rischio di boicottaggi, ma “Un quorum o è così basso che è destinato ad essere raggiunto – allora per essere sicuri il boicottaggio viene escluso, ma al tempo stesso il quorum è inutile – oppure il quorum è così alto che è improbabile che venga mai raggiunto: quindi è possibile il boicottaggio. Non c’è una terza possibilità”.

Inoltre, non vi sono buone ragioni per avere il quorum per i referendum e non per le elezioni parlamentari, poiché se il gruppo di richiedenti il referendum deve essere rappresentativo, tale obbligo deve valere anche per le elezioni parlamentari. Infatti se si ipotizza un quorum di partecipazione del 25% per un referendum e nessun quorum per le elezioni parlamentari, un referendum che vede una partecipazione del 20% verrà considerato invalidato, mentre un Parlamento eletto dal 5% del corpo elettorale è legittimato a prendere le decisioni. Da sottolineare che “il mandato che viene dato al Parlamento è di portata molto più ampia rispetto al mandato conferito agli elettori da parte di coloro che rimangono a casa durante un referendum”, e tuttavia “non si può dire nulla con certezza su quali decisioni di grande portata verranno prese da tutti i membri del Parlamento”¹²⁸.

Un’altra motivazione che portano i sostenitori del quorum di partecipazione, è il rischio di compartimentazione, ovvero che i cittadini esprimerebbero il proprio voto esclusivamente sulle questioni alla quali il proprio gruppo è interessato. Tale teoria è falsificata dalla prassi, in particolare in Svizzera e California, paesi senza quorum di

¹²⁷ J. Verhulst, A. Nijeboer, 2010, p. 17

¹²⁸ Ibidem, p. 18

partecipazione nei quali non vi è evidenza della pratica di compartimentazione. È invece nel sistema parlamentare che il rischio è più evidente, poiché i gruppi di interesse che agiscono nel processo decisionale esercitano una forte pressione che condiziona quindi le scelte prese, fatto che nel processo decisionale diretto-democratico avrebbe minor possibilità di manifestarsi¹²⁹.

4. Referendum e democrazia

Molte sono le opinioni discordanti riguardo l'utilizzo dell'istituto referendario e il rapporto con la democrazia rappresentativa, come già trattato sinteticamente nelle pagine precedenti. In via generale si possono constatare altre considerazioni sull'argomento, che tuttavia non risultano esaurienti del dibattito che ancora oggi avvolge il tema del referendum.

La democrazia rappresentativa ammette il referendum, ma senza entusiasmo alcuno e in maniera subordinata, soprattutto perché le decisioni prese tramite tale modalità sottraggono potere ai parlamenti, pur tuttavia con dei difetti. In particolare, se anche si considera il referendum come strumento di democrazia diretta, esso non rappresenta la democrazia diretta *tout court*, in particolare “non coinvolge partecipazione nel senso pregiato della teoria partecipativa della democrazia”¹³⁰. I difetti rilevabili del referendum, e della democrazia referendaria¹³¹, investono le modalità di definizione dell'agenda, la

¹²⁹ J. Verhulst, A. Nijeboer 2010

¹³⁰ P. V. Uleri, 2002, p. 210

¹³¹ La democrazia referendaria è concepita come strumento autonomo che soppianta la democrazia rappresentativa, imperniata e sostanziata dal rimettere le singole questioni da decidere alla decisione del popolo (fonte: P. V. Uleri 2002)

formulazione dei quesiti referendari, e la diretta conseguenza di una democrazia a somma nulla, opposta alla somma positiva risultante dal sistema democratico rappresentativo. Il referendum infatti è caratterizzato da una forma che è possibile definire “a un colpo solo”, dove cioè chi vince, vince tutto e chi perde, perde tutto, e dove non vi sono presenti modalità di cooperazione che facilitino la soluzione del conflitto. Nel caso di un utilizzo spropositato della pratica referendaria si palesa il rischio di un inasprimento di tali conflitti, a discapito delle minoranze. La critica volge quindi verso una democrazia referendaria quale viatico della massimizzazione dei conflitti, la quale porta come conseguenza ad una tirannia delle maggioranze che se ne servono. Tuttavia, alcune delle critiche mosse sono smentite dalla prassi, con un occhio di riguardo all’esperienza svizzera, ove l’effettivo funzionamento della dinamica decisionale referendaria non corrisponde alla modalità *one shot* prima citata.

Certamente, se si considera il punto di vista liberale del potere, limitato, controllato e ridotto, il referendum costituisce una minaccia verso questo tipo di governo, poiché tale strumento rappresenta lo sviluppo democratico dello Stato. Di conseguenza, il potere popolare sopperisce le mancanze del potere limitato, sostituendolo e soppiantando la tipologia rappresentativa della democrazia.

Se si guarda al referendum come strumento volto alla limitazione dell’influenza dello Stato nel prendere le decisioni, non si deve necessariamente dedurre che le consultazioni referendarie producano decisioni rafforzanti la matrice democratica di sovranità della maggioranza a scapito di quella liberale della libertà individuale. È possibile quindi percepire il referendum quale forma di controllo istituzionalizzato utilizzato dai governati nei confronti dei governanti e delle relative decisioni specifiche, o non decisioni. In tal modo “il referendum può configurarsi come uno strumento funzionale

– sia pure in maniera imperfetta – all’esigenza liberale di controllare e limitare il potere dei governanti e dello stato, ad esempio i poteri di spesa e di imposizione fiscale”¹³².

Negli ordinamenti contemporanei il referendum inteso come forma di partecipazione diretta da parte del corpo elettorale alle decisioni che li riguardano sembra rispondere più alle esigenze della componente democratica che non di quella liberale, ma non è possibile rispondere in modo definitivo a tali questioni sul piano dell’affermazione dei principi. Si può tenere presente comunque la considerazione offerta da Maranini, il quale indica il referendum esclusivamente quale strumento aggiuntivo dato alle oligarchie partitiche più che strumento di espressione della volontà popolare, per riflettere se tale istituto possa diventare, o sia già, un’arma per chi governa o un potere che offra ai governati la possibilità di controllare l’operato dei rappresentanti e permetta loro di esprimere la propria volontà¹³³.

Le critiche mosse nei confronti dello strumento referendario molto spesso in via generale sono le stesse rivolte alla democrazia diretta. Una delle critiche più frequenti è quella dell’incompetenza dei cittadini, ma tale affermazione non poggia su basi empiriche ed anzi la prassi, prendendo ad esempio l’insegnamento svizzero, smentisce quest’ipotesi. Si può aggiungere anche, per contraddire la presunta incompetenza del popolo, che “la morale è sempre la chiave di una decisione politica e una decisione morale è sempre personale. Nessuno può prendere una decisione morale per altri ed ogni persona responsabile è, per definizione, in grado di prendere una decisione morale”¹³⁴. Altra considerazione da farsi, è che sebbene i cittadini talvolta si avvalgano di scorciatoie al fine di informarsi riguardo i quesiti di un referendum ma anche per le elezioni, e quindi si affidino alle raccomandazioni di partiti politici, esperti, *mass media* o semplicemente di

¹³² Ibidem, p. 225

¹³³ P. V. Uleri 2002

¹³⁴ J. Verhulst, A. Nijeboer, 2010, p. 73

persone di cui hanno fiducia, ciò è riscontrabile pure nell'atteggiamento di molti membri del Parlamento. Alcune indagini svolte nel Parlamento olandese, mostrano come i parlamentari non leggano tutti i *memorandum* che dovrebbero, rivolgendosi a scorciatoie proprio come avviene fra i cittadini. Inoltre, una ricerca di Lupia in California dimostra come non ci sia un effetto diretto tra l'uso di scorciatoie da parte del corpo elettorale e la decisione finale.

Viene spontaneo poi constatare come se il cittadino risulta incompetente nel decidere su questioni specifiche insite nel referendum, non lo possa essere altrettanto per quanto concerne le elezioni parlamentari, nelle quali deve scegliere tra un partito e l'altro, un programma e l'altro.

Un'altra e molto diffusa critica è rappresentata dall'affermazione secondo cui il referendum si pone in contrasto con la democrazia rappresentativa, minando l'autorità del Parlamento ed il primato della politica. Innanzitutto però, la base della democrazia è la sovranità del popolo, non la rappresentatività e quindi "non si può chiedere che la democrazia venga limitata dal rispetto per il Parlamento"¹³⁵. Se poi si suppone l'introduzione della democrazia diretta, i cittadini implicitamente potrebbero dimostrare la fiducia verso il Parlamento ed ogni sua decisione astenendosi dal proporre iniziative popolari nei confronti di una legge; tale ipotesi non è verificabile in un sistema rappresentativo di democrazia, nel quale non vi è spazio per opporsi al Parlamento e dove il caso estremo è l'astensione dal voto, la quale tuttavia può essere interpretata in vari modi differenti. La possibilità di lanciare un'iniziativa popolare in qualsiasi momento, potrebbe spingere il Parlamento ad un'accortezza maggiore nel processo decisionale. Infine, in opposizione all'ipotesi che i referendum compromettano il primato della politica, se si concepisce la politica quale luogo in cui tutti i cittadini partecipano attivamente, tale

¹³⁵ Ibidem, p. 82

ipotesi perde di credibilità, soprattutto perché in questo modo la democrazia diretta diverrebbe un viatico propulsivo dell'importanza della politica.

Sinteticamente, si potrebbe addurre ai referendum di chiedere troppo agli elettori, nel caso in cui vi sia dato più spazio a tale istituto, perdendo in rappresentatività. Ciò potrebbe essere risolto aumentando la soglia della raccolta firme, bloccando l'iniziativa di piccoli gruppi nel caso in cui non proponessero necessità riguardanti la maggioranza della popolazione. In ogni caso tale situazione costituirebbe un avvicinamento dei cittadini verso la politica ed il processo decisionale, cosa che non avviene nelle democrazie puramente rappresentative. Una ricerca di Kriesi ha dimostrato, in Svizzera, che “la conoscenza della questione su cui si vota, congiuntamente ad un interesse generale per la politica, sono di gran lunga i fattori più importanti per la partecipazione ai referendum”¹³⁶ e che la motivazione principale per la quale i cittadini non partecipano alle consultazioni referendarie è di non avere una sufficiente conoscenza dei temi in questione¹³⁷.

Tirando le fila del discorso, l'uso spregiudicato del referendum può provocare il rischio di strumentalizzazioni rispetto alle finalità e la natura dello stesso istituto. In particolare potrebbe costituire una sorta di mezzo produttore di deresponsabilizzazione degli organi rappresentativi; tuttavia anche i partiti giocano un ruolo di primo piano, avvalendosi dell'istituto referendario per acquisire legittimità o utilizzandolo per ridare lustro a forze politiche parlamentari escluse da certe dinamiche governative. Tali premesse dovrebbero invece spronare i politici ad un ripensamento del sistema referendario, ad esempio introducendo un referendum di tipo consultivo come quello presente nella Costituzione spagnola, al fine di permettere ai cittadini di esprimersi riguardo questioni ad alta rilevanza politica, oppure referendum propositivi e approvativi. In particolare, si può prevedere una modifica del referendum abrogativo, aumentando il numero di elettori

¹³⁶ Ibidem, p. 83

¹³⁷ J. Verhulst, A. Nijeboer 2010

necessari per la sottoscrizione, precisando l'oggetto del referendum e le ipotesi di esclusione, oppure prevedendo la verifica di ammissibilità operata dalla Corte Costituzionale in una fase intermedia della raccolta firme (e non prima come accade), per evitare iniziative avventate e di per sé inammissibili. Soprattutto quest'ultima necessità risulta evidente per via della larga discrezionalità di cui dispone la Corte Costituzionale, basti pensare al criterio di omogeneità del quesito, elaborato dalla stessa, il quale risulta valido dal punto di vista teorico ma aperto al rischio di differente interpretazione da parte del legislatore. È infine da segnalare l'insoddisfazione presente in molti autori a proposito della disciplina legislativa di attuazione dell'art. 75 cost., approvata con la legge n. 352/1970. Tale testo legislativo risulta infatti caratterizzato da un'evidente approssimazione e superficialità, causata dalla fretta con la quale venne elaborato ma soprattutto dalla poca attenzione mostrata dal legislatore riguardo la collocazione dello strumento referendario in rapporto agli organi di rappresentanza politica e alle altre forme di democrazia diretta.

Per concludere, nella legge n. 352/1970 risulta distorto il ruolo originario del legislatore: secondo tale legge infatti il compito principe da esso svolto sarebbe quello di facilitare l'iniziativa dei cittadini rispetto a quella di attori già in possesso di un'organizzazione di diritto pubblico precostituita e permanente, sia per quanto riguarda la fissazione dei limiti temporali per la presentazione ed il perfezionamento dell'iniziativa, sia nella specificazione degli adempimenti materiali e burocratici, mentre nella suddetta legge l'indirizzo riscontrabile è l'opposto. Inoltre si può osservare come anche il potere dell'Ufficio centrale per il referendum rappresenti un elemento da approfondire e perfezionare. In particolare si parla dei problemi relativi all'interpretazione delle richieste di iniziativa, costellata di incertezze ed incoerenze aggravati dalla lentezza e poco automatismo del procedimento.

Sicuramente è a livello regionale e locale che l'istituto del referendum si sta sviluppando maggiormente. Tuttavia, anche per questa dimensione valgono alcune considerazioni fatte per il referendum a livello generale e nazionale, poiché anche gli Statuti regionali risentono nel proprio ordinamento della stessa prudenza e diffidenza riscontrabili nella discussione dell'Assemblea Costituente mentre il giudizio di ammissibilità delle richieste referendarie è affidato, discutibilmente, al Consiglio regionale. Quest'ultimo aspetto è discutibile soprattutto vista la attuale riduzione della capacità di indirizzo della politica regionale mostrata dal Consiglio, occupato maggiormente da competenze puramente amministrative. Si può affermare, in sintesi, che il referendum può rappresentare un elemento di integrazione degli istituti rappresentativi nel momento in cui si riesca ad individuare una disciplina del referendum, specialmente consultivo, la quale tenda a privilegiare l'iniziativa da parte del corpo elettorale, a scapito di quella del Consiglio regionale o a livello nazionale del Parlamento o almeno, accettando invece l'ipotesi di iniziativa di questi, attraverso maggioranze particolarmente qualificate¹³⁸.

Il risultato della consultazione referendaria, in definitiva, appare trascurato per quanto riguarda la sua garanzia. Infatti, la decisione presa attraverso il referendum deve poi farsi strada da sola in uno scenario dominato da attori politici forti e organizzati, nonostante il potere d'impulso del Comitato promotore e la decisione popolare. Secondariamente, è anche la forza di tale risultato ad essere depotenziata, poiché intervengono in questo processo le interpretazioni di partiti ed istituzioni, in assenza di convenzioni interpretative che fungano da garanzia dello stesso risultato. Di conseguenza la capacità di indirizzo politico del referendum può variare a seconda della tipologia e della qualità delle mediazioni che agiscono sulla proposta o sulla decisione della consultazione nel momento del suo inserimento nello scenario politico e rappresentativo. Perciò

¹³⁸ Luca Righi 1988

l'iniziativa referendaria può essere immediatamente recepita dal sistema, oppure in modo integrale, al di là dell'esito formale, o infine può rimanere disattesa e nel caso estremo rovesciata nel suo contenuto¹³⁹.

¹³⁹ A. Barbera, A. Morrone 2003

CAPITOLO 3

1. L'iniziativa legislativa popolare "Quorum Zero e più democrazia"

a) Introduzione metodologica

Per approfondire il tema della democrazia diretta e dei suoi strumenti mi sono avvicinato all'iniziativa legislativa popolare, ed al relativo comitato, denominata "Quorum Zero e più democrazia", raccogliendo informazioni attraverso la pagina web, i vari blog che si sono sviluppati di conseguenza ed attraverso i *social network*, ove sono presenti alcune pagine relative a tale proposta legislativa. Infine mi sono avvalso di interviste al promotore dell'iniziativa a livello nazionale, dei due promotori a livello locale, di un Consigliere comunale di Trento e di una docente di giurisprudenza dell'Università degli studi di Trento, raccogliendo in totale cinque interviste.

Il primo intervistato, in data 9 gennaio 2013, è stato il Consigliere comunale di Trento Paolo Serra, esponente del gruppo di maggioranza del Partito Democratico, contattato poiché nel Comune di Trento è stata discussa nello scorso dicembre la proposta di iniziativa popolare "Quorum Zero e più democrazia" a livello comunale ed era mia intenzione raccogliere informazioni utili per inquadrare la situazione a livello locale.

La seconda persona intervistata, l'11 gennaio 2013, è stata la dottoressa Donata Borgonovo Re, docente di Diritto degli enti locali presso la facoltà di giurisprudenza

dell'Università di Trento nonché, dal febbraio 2004 al giugno 2009, difensore civico della Provincia autonoma di Trento. Il suo parere è servito in particolare al fine di avere un giudizio specificamente giuridico riguardo ai temi contenuti nella proposta del comitato "Quorum Zero e più democrazia", oltre chiaramente ad una impressione personale dell'argomento della democrazia diretta in generale e dei suoi strumenti.

Successivamente mi sono rivolto al promotore principale dell'iniziativa nazionale, ovvero Paolo Michelotto, autore di diversi libri sul tema della democrazia diretta e sulla partecipazione dei cittadini, intervistato in data 16 gennaio 2013, con il quale ho tracciato una panoramica dell'iniziativa promossa dal suo comitato a livello nazionale e locale e che mi ha illustrato le ragioni che l'hanno spinto ad intraprendere tale percorso.

Infine mi sono rivolto ai due promotori del comitato a livello locale, quindi per il Comune di Trento e la Provincia autonoma, (in Trentino-Alto Adige la proposta si articola in questi due livelli), Matteo Rigotti e Gianni Ceri, intervistati in data 23 gennaio 2013. Con entrambi ho discusso sui contenuti dell'iniziativa a livello locale ma generalizzando anche al livello nazionale.

La scelta della tipologia di intervista da me effettuata è ricaduta sul tipo qualitativo, il cui obiettivo "è quello di accedere alla prospettiva del soggetto studiato: cogliere le sue categorie mentali, le sue interpretazioni, le sue percezioni ed i suoi sentimenti, i motivi delle sue azioni"¹⁴⁰. In questo modo, attraverso interviste qualitative semi-strutturate¹⁴¹ da me svolte, risulta facilitata la lettura del pensiero degli intervistati. Di conseguenza, ho seguito una guida, una traccia per lo svolgimento delle interviste compilando una lista di domande, diversificata a seconda della persona da intervistare, che mi permettesse perciò

¹⁴⁰ P. Corbetta, 2009

¹⁴¹ si distinguono tre tipi di interviste: strutturate semi-strutturate e non strutturate. Nel primo tipo di intervista a tutti gli intervistati sono poste le stesse domande con la stessa formulazione e nella stessa sequenza; nel terzo tipo di intervista né il contenuto delle domande né la loro formulazione sono prestabilite. Per quanto riguarda l'intervista semi-strutturata il contenuto delle domande è prestabilito, mentre non lo è la forma della domanda.

di inquadrare il pensiero e l'opinione personale di ciascun intervistato ed allo stesso tempo di raccogliere informazioni sui temi specifici della tesi. Certamente le tracce costruite per Michelotto e per i due promotori dell'iniziativa a livello locale si avvicinano, poiché era importante per me avere un'opinione sugli stessi argomenti ma da parte dei diversi attori che hanno portato avanti tale proposta.

I temi principali sui quali verteva l'intervista a Paolo Michelotto constano ad esempio nella nascita dell'iniziativa – chi sono i promotori, quali gli obiettivi, l'appoggio o meno da parte di qualche partito o movimento, l'iter della proposta legislativa, le prospettive. In generale le opinioni e le domande frequenti che spesso si fanno sulla democrazia diretta e sull'eliminazione del quorum, i rischi, la comparazione con l'estero. In particolare le aspettative e le speranze riguardo la riuscita della proposta a livello locale.

Anche per quanto riguarda la traccia dell'intervista a Michele Rigotti e Gianni Ceri i punti principali sono quelli che riguardano gli obiettivi della proposta a livello nazionale e locale, i risultati raggiunti a livello locale in Italia, con particolare riferimento alla situazione del Trentino-Alto Adige e le loro opinioni sulle critiche alla democrazia diretta, ai suoi strumenti e all'eliminazione del quorum.

L'intervista al Consigliere comunale Paolo Serra si è invece concentrata più specificamente sulla situazione di Trento e del Trentino-Alto Adige, con riferimento alla discussione, in Consiglio comunale a Trento, della proposta di iniziativa popolare "Quorum Zero e più democrazia", le reazioni dei diversi gruppi consiliari, l'esito del dibattito, le ragioni delle parti.

Infine, i temi coperti dall'intervista alla professoressa Borgonovo Re, i quali prevedevano una risposta innanzitutto personale ma soprattutto a livello giuridico, al fine di avere una giustificazione o meno, sulla base del diritto, dell'eliminazione totale della presenza del quorum dalla Costituzione. Inoltre altri punti sui quali si è sviluppata

l'intervista sono rappresentati dagli strumenti di democrazia diretta e dalla partecipazione attiva dei cittadini ed un giudizio personale sul dibattito fatto in Consiglio comunale a Trento.

L'iter di svolgimento delle interviste ha previsto, prima di tutto, l'invio di una mail ai diretti interessati nella quale mi sono presentato, ho spiegato l'argomento che stavo trattando nella tesi ed il tipo di ricerca che quindi intendevo eseguire, con i relativi obiettivi che volevo raggiungere. Di conseguenza ho richiesto la rispettiva disponibilità ad un incontro per un'intervista di persona o tramite *Skype*, trovando pieno consenso da parte di tutti i contatti per un incontro di persona, favorendo perciò anche la qualità delle stesse interviste. Durante le interviste, preventivamente avvisati, gli intervistati sono stati registrati ed una volta finita l'intervista ho annotato le immediate impressioni personali – come era andata, se vi sono state interruzioni di qualsiasi tipo, come si era comportato l'intervistato ed altri punti che ritenevo importante sottolineare. La fase successiva è consistita nella trascrizione integrale delle interviste raccolte, evidenziando gli stralci fondamentali per il raggiungimento degli obiettivi da me preposti ed in modo tale da poter dunque iniziare la descrizione dell'iniziativa e i commenti del caso di studio.

2. L'iniziativa "Quorum Zero" a livello nazionale: il comitato e i punti della proposta

Durante il mio incontro con Paolo Michelotto, anima dell'iniziativa e da sempre impegnato sui temi della democrazia e della partecipazione, la prima domanda che è stata affrontata consta nel percorso che ha portato alla nascita del comitato "Quorum Zero e più

democrazia” e di conseguenza alla formulazione della proposta di legge di iniziativa popolare, la quale ha sempre avuto come obiettivi principali l’eliminazione del quorum dai referendum ed il miglioramento degli strumenti di democrazia diretta.

L’idea di creare un’iniziativa a livello nazionale nasce successivamente all’ultimo referendum svolto in Italia nelle giornate del 12 e 13 giugno del 2011, di tipo abrogativo, ove quindi era presente il quorum del 50% più uno degli aventi diritto (ovvero 25.209.425 elettori) per la validità della consultazione. Partendo da qui “sono stato io che ho buttato il sasso diciamo, tra un gruppo di persone che già ci frequentavamo via *e-mail* e di persona, un gruppo di persone con cui avevamo organizzato la settimana della democrazia diretta in Italia, nel 2010”¹⁴², un evento che, protratto per quindici giorni, sponsorizzava in diverse località italiane la democrazia diretta, attraverso conferenze e serate partecipative. Dopo la conclusione di tale evento le persone che avevano organizzato le serate e coloro che si stavano appassionando ai temi della democrazia diretta, sono rimaste in contatto fra di loro, rispondendo anche all’appello lanciato da Michelotto. Successivamente questo neonato gruppo di appassionati di democrazia diretta, provenienti da zone diverse d’Italia, si incontrano virtualmente su internet, tramite *Skype*, una trentina di volte, al fine di cominciare ad elaborare una serie di bozze per creare un’iniziativa di legge popolare. Dal vivo si incontrano solamente poche volte, una a Bolzano, una a Rovereto e infine a Roma il giorno del deposito della proposta.

L’idea della creazione di una proposta su questi temi, deriva anche dall’attività di presentazione del libro “Democrazia dei cittadini”, che ha permesso a Michelotto di attraversare tutto il Paese per quasi due anni. Tale esperienza ha fatto incuriosire moltissime persone che in un primo momento hanno raccolto informazioni e che poi in alcuni casi hanno aderito alle seguenti iniziative.

¹⁴² Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

L'iniziativa quindi è caratterizzata da una volontà che proviene dal basso, poiché non è presente alcun appoggio da nessun partito o movimento. La passione per la politica, la quale distingue inesorabilmente le persone che hanno aderito all'organizzazione della proposta, ha portato alcuni di questi promotori a fare parte di liste civiche a Rovereto, Milano, Ferrara, Torino, ma non vi è la presenza di gruppi politici. La spinta proveniente dai cittadini "è la forza e la povertà della cosa. La forza era perché eravamo slegati dai partiti, la povertà è che non avevamo fondi, niente insomma, bisognava far tutto"¹⁴³.

In ultimo, un altro dei motivi che hanno spinto queste persone a riunirsi in un Comitato per redigere una proposta di iniziativa popolare è il paradosso per il quale la Costituzione italiana prevede la possibilità, da parte dei cittadini, di proporre leggi denominate "di iniziativa popolare", ma tale possibilità è vanificata poi dai regolamenti di Camera e Senato a causa dei quali quasi tutte le proposte pervenute non vengono nemmeno discusse, scavalcate dalla precedenza di proposte da parte dei deputati.

Perciò, il disegno di legge costituzionale d'iniziativa popolare, a norma dell'art. 71, secondo comma, della Costituzione e degli articoli 48 e 49 della legge 25 Maggio 1970, n. 352¹⁴⁴, "Iniziativa quorum zero e più democrazia" richiede modifiche alla Costituzione di:

- Parte I Titolo IV sulla petizione;
- Parte II Titolo I sugli strumenti di democrazia diretta;
- Parte II Titolo V sugli strumenti di democrazia diretta negli enti locali;
- Parte II Titolo VI, strumenti di democrazia diretta per la revisione della Costituzione.

¹⁴³ Estratto dall'intervista a Paolo Michelotto

¹⁴⁴ Gli articoli 48 e 49 della legge 25 maggio 1970, n. 352, stabiliscono che il progetto, accompagnato dalle firme degli elettori proponenti, deve essere presentato a uno dei Presidenti delle due Camere, il quale lo presenta alla Camera di competenza, la quale deve verificare il computo delle firme e accertare la regolarità della richiesta

La richiesta principe che spicca più delle altre e che crea maggior dibattito, è rappresentata dall'abolizione del quorum dai referendum. I promotori della proposta consigliano di eliminare il quorum per varie ragioni. Innanzitutto poiché i sostenitori del no vincono facilmente, avendo dalla loro la doppia possibilità di una campagna a favore del no ma anche quella a favore dell'astensionismo, il quale poi caratterizza l'invalidamento del referendum. L'abolizione del quorum riequilibrerebbe la situazione consegnando all'astensione una funzione di delega. Inoltre i sostenitori del sì sono già in partenza svantaggiati dal fatto che solitamente i referendum vengono svolti di conseguenza alle lamentele dei cittadini per una decisione degli amministratori, i quali tuttavia posseggono maggiori risorse di denaro, tempo e attenzioni da parte dei media per perorare la propria causa ed il quorum rappresenterebbe un ostacolo aggiuntivo di non poco conto.

La presenza del quorum permette a rappresentanti di tutelarsi dal controllo dei governati, invalidando i loro processi decisionali e ciò contrasta con i principi democratici fondamentali.

Tale presenza costringe i sostenitori delle due parti, i sì e i no, a concentrarsi più sul superamento o meno del quorum invece che approfondire e sviluppare la tematica in questione e l'impegno civico, favorendo in questo modo l'allontanamento dei cittadini dal voto.

Un altro dei motivi a sostegno dell'eliminazione del quorum è che non è applicato in maniera equa, poiché non è presente anche nelle elezioni, molte delle quali sarebbero invalidate. Secondo l'opinione dei promotori infatti, rappresenta un paradosso la presenza del quorum riguardo il referendum abrogativo e l'assenza dello stesso per le votazioni elettorali, dal momento che in Parlamento poi chi effettivamente legifera rappresenta lo 0,005% del corpo elettorale.

Infine, i governati dovrebbero valere quanto i governanti, perciò non è comprensibile la differenza di peso tra coloro che spontaneamente si recano alle urne per esprimere il proprio voto (ai referendum la partecipazione minima è stata storicamente del 23%, quindi circa dieci milioni di persone) rispetto alle decisioni prese da un migliaio di persone elette.

A suffragio di queste considerazioni, Michelotto porta anche qualche esempio significativo della partecipazione dei cittadini: “Allora ho preso tutti i referendum italiani, ce ne erano sessantasei, dal 1946 in poi, che avevano l’obbligo di quorum perché erano referendum abrogativi e sono stati fatti quattro referendum di modifica della Costituzione, quindi approvativi e uno, quello per Repubblica o Monarchia eccetera, quattro in totale dove non c’era quorum. Allora la media dei votanti è stata più alta dove non c’era quorum di quasi il 10%, cioè sono andati in media a votare il 64% nei referendum dove non c’era quorum e in media il 54% nei referendum con il quorum, cioè quelli che si ostinano a voler mantenere il quorum in realtà allontanano la partecipazione dei cittadini”¹⁴⁵, e ancora “Ma anche in Svizzera la media di partecipazione è al 42%, però, allora, in Svizzera i politologi hanno visto che il 20% va a votare sempre, il 20% non va a votare mai e c’è un 60% di cittadini che va a votare a seconda che gli piaccia o no l’argomento. Quindi a volte ci sono referendum dove va a votare il 22%. Però poi hanno fatto un’indagine, hanno chiesto ai cittadini svizzeri se sono contenti di questo sistema di democrazia diretta che hanno, e il 76% dei cittadini ha detto di sì, che vogliono mantenerlo così. Vuol dire che tutti quelli che non vanno a votare sono comunque convinti che quei pochi che continuano ad andare a votare si informano a sufficienza per poter decidere bene per tutti”¹⁴⁶. Ma l’esempio forse più evidente della presenza considerata problematica del quorum è rappresentato dall’Ungheria. In Ungheria “c’era il quorum del 50% su tutti i referendum, poi è successo

¹⁴⁵ Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

¹⁴⁶ Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

che a un certo punto l'Ungheria voleva entrare nell'Unione Europea e nella NATO¹⁴⁷ e doveva farlo tramite un referendum. Però i politici ungheresi hanno pensato che facendo un referendum non sarebbero mai entrati, perché non si sa rispetto al quorum, che era troppo alto, e l'hanno abbassato al 25%”¹⁴⁸, un esempio per capire come il governo ungherese, pur di centrare l'obiettivo preposto, quindi entrare a fare parte dell'Unione Europea e della NATO, ha abbassato un quorum che nei fatti è eccessivamente elevato, dimostrando però al contempo che allora la presenza dello stesso quorum ha una finalità utile solamente a chi governa, togliendo ai cittadini uno strumento di controllo importante.

Le ragioni ed i motivi per supportare l'ipotesi di togliere il quorum vengono confermate anche dall'opinione della professoressa Borgonovo Re, la quale adduce ragioni quasi storico-culturali prima ancora che di altro tipo. Tralasciando l'esempio più recente di referendum nel quale il quorum è stato raggiunto, ma forse più per l'importanza dei temi trattati (la gestione dell'acqua ed il nucleare in particolare) che per altro, ciò non si è verificato nelle tornate referendarie precedenti, fallite proprio per il mancato raggiungimento del quorum, “allora io credo che sia corretto ragionare in termini di eliminazione di un quorum per la validità dell'esito referendario perché il quorum rappresenta, ha rappresentato nella nostra storia recente, una giustificazione all'astensionismo”¹⁴⁹.

Il fenomeno dell'astensionismo è denominato da alcuni la “terza via”, ovvero l'ulteriore scelta oltre alla possibilità del sì oppure del no, ma questa opzione è in realtà fallace, poiché il silenzio non è leggibile ed anche fosse contemplata causerebbe esclusivamente l'esonero, da parte di coloro che sostengono il contrario rispetto al tema referendario, dalla fatica di spiegare le proprie ragioni. Mentre invece l'eliminazione del

¹⁴⁷ La NATO è l'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord, in inglese North Atlantic Treaty Organization, un'organizzazione internazionale per la collaborazione nella difesa

¹⁴⁸ Estratto dall'intervista a Paolo Michelotto

¹⁴⁹ Estratto dall'intervista alla dottoressa Donata Borgonovo Re

quorum favorirebbe la partecipazione ed il coinvolgimento dei cittadini, “quindi l’eliminazione del quorum è come la spinta, dentro una comunità come la nostra che è tendenzialmente un po’ pigra ad utilizzare gli istituti democratici, è la spinta a tutte le parti che sono protagoniste del confronto, ad utilizzare gli strumenti democratici dell’informazione, condivisione delle informazioni e tentativo di convincere il maggior numero di persone a scegliere una o l’altra posizione”¹⁵⁰.

L’eventualità dell’eliminazione del quorum diventa meramente una questione di scelte a livello nazionale “io non vedo obiezioni né da un punto di vista giuridico, anche perché noi abbiamo un illustre precedente nella dimensione nazionale, che è il referendum costituzionale o referendum sospensivo”¹⁵¹, nel senso che per modificare la Costituzione, laddove il Parlamento non raggiunga la maggioranza qualificata dei due terzi, è riconosciuto dalla Costituzione stessa lo spazio dell’ultima parola ai cittadini, attraverso il referendum. Ma il particolare da sottolineare è l’assenza di un quorum per la validità dell’esito referendario, palesando questa situazione come la possibilità concessa dal legislatore costituente di restituire la pienezza della sovranità ai cittadini in modo indipendente dal loro numero. Inoltre, la norma che disciplina in Costituzione il referendum abrogativo non fa alcun cenno al quorum, introdotto solamente con la legge costituzionale del 1971, che ha disciplinato l’istituto referendario. Quindi in realtà la Costituzione avrebbe lasciato aperta la possibilità di scegliere in che modo articolare la procedura referendaria; di conseguenza quella di non introdurre un quorum diviene una semplice scelta, rendendo piena la potestà legislativa dei cittadini, non essendoci presente nella nostra Costituzione alcun ostacolo di sorta.

Rimanendo in tema di Costituzione, la discussione fatta in Assemblea costituzionale a proposito di referendum, nel 1947, mostra una certa ritrosia del legislatore

¹⁵⁰ Estratto dall’intervista alla dottoressa Donata Borgonovo Re

¹⁵¹ Estratto dall’intervista alla dottoressa Donata Borgonovo Re

costituente nel concedere spazi ampi allo strumento referendario. Tale resistenza, retaggio anche della cultura ottocentesca, era animata nei costituenti dal senso forte di centralità del Parlamento, organismo legislatore e luogo in cui si esprime la potestà legislativa. Il referendum infatti sposta all'esterno del Parlamento parte di questa potestà e perciò il suo utilizzo ha creato un grande dibattito. Alla fine si è deciso di inserirlo, essendo comunque uno strumento che restituisce alla popolazione parte di potere, ponendo però dei limiti di materie referendabili e stabilendo l'esistenza di un giudizio di ammissibilità affidato alla Corte Costituzionale ed un numero determinato di firme da raccogliere. Questo disegno si presta comunque ad essere interpretato e modulato sulle trasformazioni della cultura giuridica.

La paura che l'azzeramento del quorum implichi di conseguenza e automaticamente l'attuazione di qualsiasi proposta o iniziativa venga fatta dai cittadini o dagli amministratori e rappresentanti, che è una delle critiche frequenti al quorum zero, viene scongiurata per due motivi. Il primo motivo, più evidente, viene sottolineato dai promotori dell'iniziativa, i quali evidenziano il fatto che nell'ipotesi in cui i cittadini, ma anche altri attori, abbiano raccolto il numero di firme necessario, non è automatica l'approvazione delle richieste, poiché prima di tale momento vi è quello della votazione. L'altra motivazione proviene dalla conversazione con la professoressa Borgonovo Re, la quale invece rileva innanzitutto l'azione molto forte in funzione di barriera di un organismo presente nel nostro ordinamento, la Corte Costituzionale. La Corte Costituzionale opera come filtro grazie al quale un quesito referendario deve preventivamente passare al vaglio di tale organismo, al fine di verificarne la piena validità o la sua incostituzionalità. In questo modo il ricorso incontrollato allo strumento referendario risulta essere una possibilità quantomeno remota.

Discorrendo con i promotori dell'iniziativa sulla possibilità che attraverso l'abbattimento del quorum le decisioni vengano prese da una minoranza organizzata, Gianni Ceri ricorda che "il discorso sulla democrazia diretta è anche che le cose che magari non decide un'élite, le può proporre una minoranza e può far venire fuori una discussione, dopo che siano passate o no almeno sono proposte, sono viste, sono messe al corrente di tutti insomma, e questa è la vera partecipazione alla *res publica*"¹⁵², rimarcando poi come la decisione venga presa tramite la votazione popolare. Aggiunge inoltre Matteo Rigotti che "una minoranza decide per tutti, ma in realtà è una minoranza che chiede il parere della collettività, perciò non è detto che passi. In Svizzera, per esempio, molti referendum vengono bocciati perché si preferisce rimanere così"¹⁵³.

Un altro aspetto molto rilevante è quello riguardante i temi e le materie non referendabili. Molti argomenti infatti non possono essere oggetto di consultazione popolare, come già accennato in precedenza, ed è soprattutto a livello locale, negli Statuti comunali in particolare, che tale situazione si manifesta nella sua pienezza, con elenchi di temi riservati che impediscono a volte qualsiasi tipo di iniziativa. Gli intervistati concordano certamente sulla funzione di sbarramento, di filtro, attuata dalla presenza di materie non referendabili, talvolta anche molto importanti, mentre i promotori dell'iniziativa in questione sottolineano tuttavia proprio la difficoltà di intervenire in temi considerati "caldi", ma più che altro a livello di Statuti comunali.

L'ultimo argomento correlato alla possibilità di eliminazione del quorum è sicuramente la questione del numero di firme necessario per avviare un'iniziativa e proporre un referendum. Anche in questo ambito è possibile aprire un dibattito sulle varie opzioni di abbassamento o aumento di tale numero, sempre a seconda delle scelte che si vogliono fare a livello politico. La proposta del Comitato "Quorum Zero e più democrazia"

¹⁵² Estratto dall'intervista a Gianni Ceri

¹⁵³ Estratto dall'intervista a Matteo Rigotti

mantiene inalterato il numero di firme già previsto dalla Costituzione per i referendum e gli altri strumenti di democrazia diretta di cui si è già parlato nel precedente capitolo, poiché il livello è in linea con la media europea, considerata la dimensione nazionale.

L'opinione invece della professoressa Borgonovo Re a tal proposito, con l'assenza di quorum, consta nella necessità di un numero di firme elevato, sintomo di un largo, partecipato e sentito interesse da parte della popolazione: “se io chiamo a un referendum, posso porre una soglia di raccolta firme alta, perché deve essere una cosa sentita dalla comunità, questo lo trovo ragionevole, altrimenti il rischio è che la democrazia lasci spazio ad una minoranza ancorché attiva, ma che insomma in democrazia può porre i problemi, può immaginare delle soluzioni, può far crescere una cultura, ma non è la minoranza che decide in democrazia, è la maggioranza, se no è qualcos'altro. La minoranza fa lievitare il cambiamento ma non può imporre il cambiamento, perché questo contrasta con le regole della democrazia”¹⁵⁴.

Il problema principale tuttavia si pone riguardo alla raccolta delle firme, alle modalità di raccolta. Infatti la raccolta delle firme rappresenta un'enorme sforzo per i cittadini mentre per i partiti risulta essere molto più semplice, e questo punto è da molti sottovalutato, supponendo la raccolta firme da parte di un gruppo di cittadini un'azione senza grandi complicazioni. Ciò che si ritiene scontato nella realtà viene smentito dai vari passaggi burocratici del caso. Ad esempio è necessario organizzare una *location*, con un proprio gazebo, richiedere il permesso per occupare uno spazio pubblico, tanto per citare i primi passi di una raccolta firme.

L'ostacolo più difficile da superare risiede nell'obbligo, presente solo in Italia, della presenza accanto al gazebo della figura dell'autenticatore. Tale figura può essere svolta da un notaio, da un segretario comunale o da un esponente di un partito. La difficoltà è

¹⁵⁴ Estratto dall'intervista alla dottoressa Donata Borgonovo Re

appunto il reperire, da parte del cittadino, una persona tra quelle appena citate, la quale sia disponibile a ricoprire il ruolo di autenticatore, e presumibilmente sia anche d'accordo con la causa che si sta perorando, fatto di non poco conto se si pensa che solitamente il referendum contrasta con le scelte fatte dagli amministratori. La prassi inoltre, dimostra che il tempo per raccogliere le firme, solitamente tre mesi, è molto ristretto e spesso si arriva all'ultimo minuto ad avere il numero richiesto, ed ancora più spesso non si arriva neanche a tale momento; dilazionando la scadenza della presentazione delle firme si potrebbero allora di conseguenza anche aumentare ipoteticamente. La proposta dell'iniziativa è quella di creare una sorta di "albo dei cittadini" attraverso il quale qualsiasi persona facesse richiesta possa autenticare le firme, diventando gli stessi cittadini autenticatori. Il problema delle firme invece è attenuato dalla proposta di introduzione delle firme elettroniche, già previste tra l'altro per l'"Iniziativa dei Cittadini Europei"¹⁵⁵, la quale dovrà essere regolamentata dagli Stati membri dell'Unione Europea a partire da aprile 2012.

In aggiunta a questo scenario, a livello nazionale troviamo il controllo della Corte Costituzionale, mentre a livello locale vi è il Comitato dei Garanti, eletti dal Consiglio comunale, che Michelotto indica come i "trombati", ovvero coloro i quali non riescono ad avere cariche in Consiglio comunale e che ricevono cariche consolatorie, ma dichiarati invece quali esperti di diritto amministrativo. Attraverso tale carica, che concede loro molta libertà di espressione e di interpretazione, controllano i quesiti del referendum e decidono se le materie in questione sono ammissibili o meno, ed in quest'ultimo caso i cittadini non possono fare altro che ripresentare il quesito in maniera diversa.

¹⁵⁵ L'iniziativa dei cittadini europei è un diritto introdotto dal Trattato di Lisbona e previsto dal Trattato sull'Unione Europea, che rappresenta una nuova forma di partecipazione diretta alla politica dell'Unione Europea. Tale diritto consente ad un milione di cittadini di almeno un quarto degli Stati membri dell'Unione Europea di invitare la Commissione europea a proporre atti giuridici in settori di sua competenza. Le firme possono essere raccolte su carta oppure per via elettronica

Tutto questo procedimento di raccolta delle firme è molto più facilmente attuabile per la classe politica, poiché gli esponenti di un qualsiasi partito non necessitano della presenza di un autenticatore delle firme perché loro stessi sono autenticatori per legge. In questo modo qualsiasi partito organizzato è in grado di raccogliere le firme ovunque e ogni membro o amministratore di quel partito può tranquillamente far firmare chiunque. Esiste quindi una disparità di mezzi e di fondi che favorisce perciò la classe politica a discapito dei cittadini.

La seconda richiesta che viene fatta dai promotori dell'iniziativa riguarda la regolamentazione dello strumento della Petizione. L'articolo 50 della Costituzione prevede infatti la possibilità per i cittadini di chiedere alle Camere provvedimenti legislativi o portare all'attenzione delle autorità una necessità di ordine generale, tuttavia tale articolo, dopo ben sessantatré anni dalla nascita della Costituzione italiana, non è stato mai regolamentato attraverso la relativa legge attuativa. In questo modo il diritto di petizione non prevede un tempo di risposta ed è quindi privo di valore. Si vuole perciò introdurre l'obbligo di risposta entro tre mesi dalla presentazione ed estendere tale diritto anche ai cittadini maggiori di sedici anni.

Un altro aspetto che viene richiesto è l'introduzione, nell'articolo 67 della Costituzione che si occupa del mandato dei membri del Parlamento, dello strumento della revoca. Questo strumento, presente in Paesi quali USA, Venezuela, Bolivia, Canada, Argentina e Svizzera, permette la verifica dell'operato degli eletti, contemplando la possibilità di allontanare e sostituire un amministratore eletto sia a livello statale che locale. Inoltre riduce il potere di chi finanzia i candidati e favorisce l'aggiornamento dei cittadini sulla condotta degli eletti. La revoca richiede una petizione, ovvero una domanda scritta accompagnata da una raccolta di un determinato numero di firme, più elevato rispetto a quello richiesto per un'iniziativa o un referendum. Nel disegno di legge

presentato dai promotori sono stati previsti due metodi per la presentazione di una petizione. Il primo è mediante la raccolta del 12% delle firme degli aventi diritto al voto del collegio elettorale di pertinenza, mentre il secondo è mediante la raccolta dell'1% delle firme dell'intero corpo elettorale nazionale, circa 500.000 firme. La presenza di uno strumento di questo tipo favorirebbe il buon operato dei rappresentanti, che dipenderebbero in maniera effettiva dai cittadini e non il contrario, ed inoltre potrebbe non essere neanche mai utilizzato, se gli stessi amministratori adempissero ai loro compiti.

I promotori dell'iniziativa hanno poi pensato di modificare anche l'articolo 69 della Costituzione, secondo il quale l'indennità dei membri del Parlamento è stabilita per legge, senza menzione alcuna riguardo l'importo di eventuali trattamenti economici. La proposta fatta è quella che siano gli elettori, in fase di consultazione, a decidere tale indennità, calcolata in base al reddito medio della popolazione ed escludendo qualsiasi altra forma di retribuzione. L'esempio fornito prevede, brevemente, un risultato di 77.000 € di indennità per ciascun parlamentare.

Le modifiche agli articoli 70 e 71 della Costituzione, i quali riguardano rispettivamente la funzione legislativa e l'iniziativa delle leggi, vogliono offrire l'opportunità al popolo di legiferare. Viene infatti inserita, nell'art. 70, l'espressione "popolo sovrano" accanto al soggetto che effettivamente legifera, cioè le due Camere. Allo stesso modo, nell'art. 71 vengono messi sullo stesso piano i cittadini elettori con le diverse Organizzazioni previste dalla Costituzione nell'ambito dell'iniziativa delle leggi.

Un'altra importante modifica viene proposta a proposito dell'articolo 73 della Costituzione, che disciplina l'iniziativa di legge popolare a voto parlamentare e viene richiesta l'introduzione dell'articolo 73 bis sull'iniziativa di legge popolare a voto popolare. La possibilità di leggi ad iniziativa popolare è già presente nell'ordinamento italiano ed i costituenti avevano anche giudicato negativamente il fatto di limitare ai soli

rappresentanti l'iniziativa legislativa. Tuttavia tale strumento è reso vano dall'esistenza di un regolamento parlamentare, il quale attribuisce alle leggi di iniziativa parlamentare la precedenza sulle leggi di iniziativa popolare, che quindi di conseguenza raramente hanno avuto la possibilità di essere inserite nei dibattiti parlamentari. La proposta si articola perciò, per quanto riguarda l'iniziativa di legge popolare a voto parlamentare, nella raccolta da parte dei promotori della legge di iniziativa popolare di almeno lo 0,1% (50.000) delle firme degli elettori della Camera dei Deputati in diciotto mesi, a seguito della quale il Parlamento deve esaminare la proposta e votarla entro dodici mesi dalla presentazione delle firme. Nel caso di una mancanza di tale votazione, la legge passa a votazione popolare. Per quanto riguarda invece l'iniziativa di legge popolare a voto popolare, i promotori della legge devono raccogliere almeno l'1% delle firme degli elettori della Camera dei Deputati in diciotto mesi, ovvero circa 500.000 firme, al termine del quale le Camere possono proporre al comitato promotore degli emendamenti. Nel caso in cui il Parlamento approvasse la legge con gli emendamenti accettati dal comitato, la consultazione popolare non avrebbe inizio. Il Parlamento può elaborare comunque una controproposta e questa, insieme alla proposta popolare, vengono sottoposte alla votazione dei cittadini. Se la legge non viene approvata dal Parlamento entro dodici mesi dalla presentazione, deve essere obbligatoriamente sottoposta a voto popolare tra i quattordici ed i diciotto mesi dalla presentazione. Gli elettori possono quindi in questo modo votare a favore dell'iniziativa popolare, a favore della controproposta parlamentare oppure contro entrambe.

La considerazione dell'iniziativa di legge come uno strumento monco è fatta propria anche dalla professoressa Borgonovo Re: "ecco, io punterei a trovare una formula che renda più efficace questo strumento che è il potere di iniziativa legislativa, che però è una sorta di cenerentola nel sistema perché le proposte di legge che arrivano dai cittadini

[...] vengono sepolte all'interno dell'accavallarsi dei lavori del Parlamento. [...] Invece sarebbe bello che il nostro ordinamento valorizzasse le proposte di legge di iniziativa popolare dando per lo meno una certezza nella procedura di discussione di queste proposte in Parlamento, cosa che manca totalmente”¹⁵⁶.

L'iniziativa “Quorum Zero e più democrazia” prevede poi l'introduzione, con l'articolo 74, del referendum confermativo e obbligatorio, su modello del referendum opzionale esistente in Svizzera dal 1874. Attraverso questo strumento, ogni legge elaborata dal Parlamento può essere sottoposta a votazione popolare se i cittadini lo richiedono; solamente se i cittadini confermano con il proprio voto la legge entra in vigore. Entro dieci giorni dall'approvazione della legge da parte del Parlamento è necessario che si formi un comitato di undici cittadini, il quale deve raccogliere 10.000 firme, o un Consiglio Regionale. In questo modo la promulgazione della legge è sospesa ed il comitato ha a disposizione tre mesi per raccogliere almeno l'1%, circa 500.000 firme del corpo elettorale. Raggiunto tale obiettivo, la legge viene posta a referendum, sempre senza quorum ovviamente. Inoltre alcuni temi vengono posti obbligatoriamente a referendum senza la necessità di un coinvolgimento dei cittadini e questi temi sono qualsiasi modifica alla Costituzione, ogni Trattato internazionale che trasferisce diritti di sovranità ad altre organizzazioni, le leggi elettorali, le leggi riguardo il finanziamento dei partiti e della attività politica, i decreti legge entro un anno dalla loro approvazione.

Con l'articolo 74 bis, invece, si vuole introdurre a livello nazionale il referendum propositivo, già previsto in alcuni Statuti locali (Comuni, Provincie, Regioni). Tramite la raccolta di circa un milione di firme, ovvero il 2% del corpo elettorale, oppure tre Consigli Regionali, i cittadini possono mettere al voto una proposta elaborata dal comitato promotore. Nel caso in cui il voto sia positivo, il legislatore ha novanta giorni per darne

¹⁵⁶ Estratto dall'intervista alla dottoressa Donata Borgonovo Re

attuazione e per i seguenti dieci anni non possiede la facoltà di cambiare la norma, mentre un referendum a votazione popolare, quindi i cittadini, può cambiarla in qualsiasi momento.

Vi sono tuttavia delle differenze tra questo strumento e l'iniziativa popolare a voto popolare, poiché il referendum propositivo richiede il doppio delle firme, il quesito non viene discusso in Parlamento ma va direttamente al voto popolare, il tempo dell'esito è molto più breve e non è prevista la possibilità di una controproposta parlamentare.

Per quanto riguarda l'articolo 75 della Costituzione, relativo al referendum abrogativo, attualmente vengono richieste 500.000 firme ai cittadini al fine di indire un referendum, vengono escluse alcune materie che diventano non referendabili, la proposta soggetta a referendum è valida esclusivamente se partecipa alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e il legislatore ha poi imposto l'autenticità delle firme richieste da consegnarsi in soli tre mesi. Risulta superfluo perciò sottolineare che dal 1995 gli ultimi ventiquattro referendum, precedenti all'ultimo del giugno 2011, sono stati tutti invalidati a causa del mancato raggiungimento del quorum. La proposta dell'iniziativa è quindi quella di eliminare il quorum e di estendere la possibilità di votazione su tutte le materie. Ancora, con l'art. 75 bis riguardante la promulgazione delle leggi e dei risultati del referendum, si propone di impedire che una legge abrogata possa essere ripresentata prima di cinque anni.

Proprio su questo punto, nel corso dell'intervista con la professoressa Borgonovo Re, lei ha evidenziato come "certamente il referendum è lo strumento che è giuridicamente più determinato nei suoi effetti, anche se permane un problema, che solitamente fa arrabbiare i cittadini e sarà sicuramente capitato anche a lei di dire, o di sentir dire, che noi abbiamo votato al referendum una certa cosa, certo è automatico che la norma viene abrogata, perché questa è una conseguenza giuridica, però poi il Parlamento adotta un testo legislativo che contrasta con gli esiti del referendum [...] Allora c'è un po' da capire come

far armonizzare le decisioni che scaturiscono dal referendum e dal popolo, nella sua proprio espressione massima, con la volontà che il Parlamento intende manifestare. Lì però c'è anche un dubbio più istituzionale che strettamente giuridico, ma questo Parlamento chi rappresenta?"¹⁵⁷.

Sempre all'interno dell'articolo 75, dopo l'introduzione delle firme elettroniche e dei cittadini autenticatori (art. 75 ter) di cui si è già parlato in precedenza, i promotori dell'iniziativa aggiungono anche l'art. 75 quater, sulle materie di competenza. Viene infatti concessa ai cittadini la competenza su tutte le materie sulle quali sono competenti anche i propri rappresentanti, escludendo tuttavia tutti gli argomenti che ledono i diritti umani.

Interessante risulta anche l'articolo 75 quinquies, il quale introduce l'opportunità di pubblicazione di un libretto informativo relativo all'oggetto della votazione. Copiando l'usanza esistente in Svizzera da qualche decennio, la presenza di un libretto informativo, magari consegnata via posta in tutte le case, favorirebbe una più ampia partecipazione dei cittadini alle votazioni, sulle quali avrebbero maggior conoscenza delle ragioni a favore o contrarie alla proposta in questione.

Infine si vogliono introdurre gli articoli 75 sexies e septies, che trattano rispettivamente del fatto che i cittadini hanno la possibilità di modificare lo strumento di democrazia diretta da utilizzare anche dopo il deposito delle firme, e degli spazi pubblici gratuiti per la discussione delle iniziative e dei referendum.

Vi è anche la proposta di modifica dell'articolo 138, sulla revisione della Costituzione. Attualmente le proposte possono essere promulgate esclusivamente da esperti costituzionalisti e ai cittadini è permessa la possibilità di rigettarle tramite referendum confermativo, attivabile tuttavia solamente nel caso in cui le leggi di rango costituzionale siano approvate dal Parlamento con una maggioranza non qualificata dei 2/3

¹⁵⁷ Estratto dall'intervista alla dottoressa Donata Borgonovo Re

dell'assemblea, perciò sinteticamente non è prevista alcuna facoltà propositiva per i cittadini. La modifica dell'articolo interviene proprio al fine di attribuire al popolo sovrano una responsabilità diretta nella promulgazione delle leggi di revisione della Costituzione, con l'aggiunta dell'obbligo di approvazione con voto popolare tramite referendum confermativo. Inoltre viene poi introdotta la facoltà che la legge costituzionale sia emendabile attraverso l'Istituto della proposta di legge popolare a voto popolare, già accennata all'art. 73 bis. Il Parlamento può infatti proporre una controproposta, la quale può essere a sua volta accettata dal comitato, evitando la votazione popolare, o rifiutata sottoponendo a votazione le due proposte. L'elettore potrà dunque scegliere se sostenere l'una o l'altra, votando un solo sì, o nessuna delle due, optando per lo status quo. Il sistema di voto prevede che prevalga il sì maggioritario ad una delle due proposte anche se soccombente nei confronti del no, nel caso in cui la percentuale complessiva dei sì ottenga la maggioranza dei voti validi, cioè il 50% più uno. Tale scelta è spiegata con la motivazione secondo la quale una maggioranza dei sì, indipendentemente che siano a favore della proposta o della controproposta, evidenzerebbe la volontà al cambiamento da parte dei cittadini, che quindi dovrebbe prevalere.

L'ultima modifica proposta investe l'articolo 118 della Costituzione, riguardante gli enti locali e la democrazia diretta. L'attuale articolo in vigore resta immutato, ma viene aggiunto l'obbligo di introduzione, negli Statuti di tutti gli enti locali, dei referendum di tipo confermativo, abrogativo e propositivo senza quorum di partecipazione e con la possibilità di proporre referendum su tutte le materie di competenza degli amministratori. Viene richiesta inoltre la presenza dello strumento della revoca anche per il livello locale. Gli strumenti referendari in questione sono previsti in pochi enti locali ed ancora meno sono quegli Statuti che hanno eliminato il quorum di partecipazione. È invece elevato l'elenco di temi non referendabili in tutti gli Statuti. All'interno del testo del Disegno di

legge costituzionale presentato, a cui si rimanda per approfondimenti, vengono illustrati i benefici della democrazia diretta anche a livello locale e soprattutto a livello economico, citando alcuni dati relativi alla Svizzera. Basti dire che gli strumenti messi a disposizione della democrazia diretta possono dare voce alle minoranze, le quali hanno la possibilità di rendere visibile dei temi e delle necessità che prima non si conoscevano¹⁵⁸.

3. Gli esiti dell'iniziativa e le prospettive

Nel corso delle interviste ai promotori si è potuto notare un dato molto interessante, derivante dalla mia curiosità di sapere, in mancanza di una statistica ufficiale, se il numero maggiore di firme, delle 50.000 necessarie, fosse stato raccolto al nord, al centro o al sud Italia. Il risultato è stato “A Trento abbiamo raccolto 6.000 firme, che sono più del 10% di quelle che servivano a livello nazionale. In Trentino-Alto Adige sono state raccolte 12.500 firme, però è anche vero che non sono state raccolte in maniera distribuita, non in tutte le Regioni venivano raccolte le firme. Solo noi in Trentino-Alto Adige ci abbiamo dato dentro in maniera particolare, perché alcune Regioni erano quasi totalmente scoperte diciamo, come raccolta”¹⁵⁹, quindi la difficoltà nella raccolta delle firme è stata anche quella di non avere in tutte le Regioni dei cittadini che organizzassero presidi predisposti alla raccolta.

In Alto Adige, aspetto ancora più significativo, la raccolta firme non è avvenuta tramite la predisposizione di gazebo o simili, poiché non vi è stata la necessità. Sono stati i

¹⁵⁸ Estratto dalle interviste da me svolte a Paolo Michelotto e a Donata Borgonovo Re e dal materiale pubblicato dai vari siti (www.paolomichelotto.it; www.quorumzeropiudemocrazia.it; www.leggepopolare.com/quorumzero/index/.php)

¹⁵⁹ Estratto dall'intervista a Matteo Rigotti

cittadini che direttamente, anche nei Comuni più piccoli, si sono recati di loro spontanea volontà presso gli uffici del proprio Comune ed hanno firmato. Infatti qui, dal 1995 è presente il movimento “Mehr Demokratie” di Bolzano, un gruppo di cittadini, tra cui anche Thomas Benedikter, che da molto tempo occupano il proprio tempo nell’informazione, anche nelle scuole, sui temi e gli strumenti della democrazia diretta e che è stato di ispirazione per tutti gli altri movimenti ed associazioni poi creatisi in Italia: “Sono loro che hanno ispirato altri gruppi in Italia. Io quando abitavo a Vicenza ho preso ispirazione da loro per iniziare a Vicenza, a Sesto San Giovanni hanno preso ispirazione da loro, da noi, cioè, è un insemminazione positiva diciamo”¹⁶⁰.

Per quanto riguarda le altre Regioni, in Puglia sono state raccolte circa 2.000 firme, un buon numero risultato del lavoro dei giovani che si sono attivati, in Sicilia 1.500 firme, mentre la raccolta nelle grandi città non è andata bene, poiché a Torino hanno firmato in pochissimi, a Roma in 750, l’unica eccezione è Livorno che ha raccolto 3.000 firme. Il problema principale comunque, soprattutto nelle grandi città, è stato quello dell’organizzazione dei presidi per la relativa raccolta firme, essendoci anche il limite di tempo dei tre mesi.

I risultati concreti che si possono trarre per il momento non sono riscontrabili, infatti “l’unica cosa che siamo riusciti ad ottenere alla fine è di depositare la proposta, in Parlamento, il 24 agosto e loro, il Parlamento, non ha nessun obbligo di affrontarla e probabilmente adesso si scioglierà senza averlo affrontato insomma, neanche formalmente, neanche per finta. Però dura due legislature una proposta, quindi potrebbe essere affrontata dalla prossima legislatura”¹⁶¹.

La speranza espressa da Michelotto è che nella prossima legislatura qualcuno dei nuovi eletti riesca a portare in Parlamento i temi della democrazia diretta. Tale speranza è

¹⁶⁰ Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

¹⁶¹ Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

sostenuta dalla presenza di alcuni candidati vicini al Comitato “Quorum Zero e più democrazia” e che hanno seguito e sostenuto il cammino dell’iniziativa fin dalla sua nascita: “Può essere come adesso, c’è un vento un po’ secondo me positivo per cui i nuovi eletti che andranno in Parlamento ci sarà qualcuno che sa di queste tematiche”¹⁶². Il nome più conosciuto tra le persone citate da Michelotto, è quello di Michele Ainis, costituzionalista italiano, professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico all’Università degli Studi di Roma III nonché editorialista del “Corriere della Sera” e de “L’Espresso”. Ainis ha pubblicato alcuni articoli riguardo la democrazia diretta ed i suoi strumenti ed è un sostenitore dell’eliminazione del quorum; essendo candidato con la Lista Monti, vi è la possibilità che venga eletto e che porti a conoscenza del Parlamento tali argomenti.

Tuttavia, per concludere, l’iniziativa ha raggiunto alcuni obiettivi che i promotori si erano preventivamente proposti: “Sì, l’iniziativa aveva vari scopi. Uno, quello pratico di ottenere la cosa che chiedeva, cioè gli strumenti di democrazia diretta, fatti bene stile svizzero-californiano, e quello per ora non ci siamo riusciti. Un altro era quello di far dibattere sull’argomento, e quello abbiamo dibattuto molto, non quanto volevamo però molto; e poi di far interessare un bel po’ di persone su questo argomento e anche lì ci sono state migliaia di persone che prima non avevano mai riflettuto su questi temi e adesso sì”¹⁶³.

Una difficoltà non indifferente, sottolineata dai promotori, deriva inoltre dal disinteresse dei media riguardo a questi temi. I vari tentativi e sforzi dei promotori di contattare giornalisti nazionali e telegiornali per dare risalto all’iniziativa si sono infatti dimostrati vani, a causa del generale disinteresse, anche da parte dei cittadini rispetto agli argomenti trattati in questa sede.

¹⁶² Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

¹⁶³ Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

Il bilancio fatto dai promotori, riguardo l'iniziativa a livello nazionale, risulta comunque positivo, per i motivi prima accennati e per la consapevolezza che sia un percorso con molti ostacoli e che richiede tenacia e perseveranza a coloro i quali seguono l'iniziativa con entusiasmo¹⁶⁴.

4. Considerazioni sulla democrazia diretta

Nel corso dello svolgimento delle interviste, mi è sembrato significativo chiedere agli intervistati un'opinione generale sugli argomenti trattati nei primi due capitoli, ovvero la democrazia diretta ed i suoi strumenti ed il rapporto con quella di tipo rappresentativo, temi che costituiscono la base delle motivazioni che hanno spinto successivamente i promotori alla creazione dell'iniziativa. Sono emersi perciò molti spunti importanti dalle riflessioni registrate dagli intervistati.

Riguardo infatti alla critica secondo la quale la democrazia diretta contrasta con il sistema di democrazia rappresentativa, Michelotto sottolinea come “sì ma non sono alternativi, gli strumenti di democrazia diretta sono complementari alla democrazia rappresentativa, sono integrativi, nel senso che la democrazia è una. Oggi è sbilanciata, nel senso che i rappresentanti sono i titolari di poteri pieni e i cittadini, una volta ogni cinque anni fanno una ics sul nome, in Italia neanche sul nome ma sul partito, quindi in realtà non stiamo rubando niente ai rappresentanti eletti ma semplicemente tentando di affiancare ai rappresentanti eletti un potere che controbilanci il loro strapotere (...) la democrazia non è una cosa finita, è una cosa in costruzione, è una cosa in costruzione che migliora quanto

¹⁶⁴ Estratto dalle interviste da me svolte a Paolo Michelotto, Gianni Ceri e Matteo Rigotti e dal materiale pubblicato dai vari siti (www.quorumzeropiudemocrazia.it; www.paolomichelotto.it)

più la pratici. Se non la pratici, non può nascere, se la pratici può solo migliorare e fiorire”¹⁶⁵.

A supporto di tale riflessione è stato portato un esempio che fa riflettere sulla possibilità di introdurre e sviluppare gli strumenti messi a disposizione della democrazia diretta: “in Baviera ad esempio, mi ha raccontato Thomas Benedikter, mi ha raccontato che il Cancelliere bavarese, dieci anni dopo che è stata introdotta, che è stato fatto il referendum bavarese sulla democrazia diretta, e quindi lui era espressione del partito CDU bavarese¹⁶⁶, ha ringraziato i promotori di dieci anni prima, che erano riusciti con la loro testardaggine a far introdurre questi strumenti della democrazia diretta all’interno delle municipalità, perché ha detto che questo ha rivitalizzato tutta la democrazia. Ha fatto interessare alla politica un gran numero di persone, che prima si interessano con un tema locale e con un argomento specifico con il referendum, ma poi si appassionano e rimangono all’interno del percorso politico. Quindi lui, che il sommo, la somma espressione del potere partitico della Baviera, dieci anni dopo l’introduzione di questi strumenti, ha ringraziato i promotori, che dieci anni prima il suo partito ha fatto di tutto per sabotare”¹⁶⁷.

Anche l’opinione della professoressa Borgonovo Re sposa la teoria sopracitata della democrazia diretta quale sistema con funzione integrativa della democrazia rappresentativa: “personalmente io sono così affezionata alla teoria che la democrazia come sistema di governo e come sistema di organizzazione di una società, necessita di due gambe: una è la gamba della rappresentanza e l’altra è la gamba della partecipazione diretta. Tra l’altro questa logica, è una logica che per esempio anche il Consiglio d’Europa,

¹⁶⁵ Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

¹⁶⁶ L’Unione Cristiano Democratica della Germania è un partito di orientamento democratico-cristiano e conservatore, in tedesco Christlich Demokratische Union Deutschlands, abbreviato CDU. L’attuale presidente del partito è Angela Merkel

¹⁶⁷ Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

quando ha scritto la Carta Europea delle Autonomie locali nel 1985 ha fatto propria, cioè ha disciplinato, ha indicato i necessari organi di rappresentanza che hanno titolarità delle funzioni di governo ma ha detto che la presenza di questi organi non pregiudica la possibilità di individuare gli Istituti in cui invece i cittadini sono chiamati direttamente a collaborare con l'amministrazione. Io vedo proprio le due gambe. Allora, non c'è contrasto tra l'individuazione di un percorso istituzionale che fa della rappresentanza lo snodo centrale per la assunzione delle decisioni, per la elaborazione delle norme, eccetera. Ma sappiamo anche che la rappresentanza non è tale in tutte le Istituzioni dello Stato (...) Allora, non possiamo fare della rappresentanza una sorta di mito per cui la democrazia si realizza lì, la stessa rappresentanza che in queste forme che la nostra Costituzione declina in modi diversi. Ci sono poi degli spazi in cui i cittadini hanno un compito, senza mediazioni”¹⁶⁸.

Un'altra dimensione sulla quale ho indagato è quella locale, per capire in particolare la possibilità che l'introduzione degli strumenti di democrazia diretta sia maggiormente facilitata a livello locale, più vicino ai cittadini. A tal proposito, “sì, un po' storicamente è stato così, perché in Svizzera è nato prima nelle città, poi nei Cantoni e a livello Confederale, in California lo stesso, prima San Francisco, Los Angeles e altre e poi a livello della California, quindi dello Stato e poi agli Stati vicini (...) però se ci pensi ci sono anche degli esempi contrari. Per esempio in Baviera l'hanno fatto a livello di Länder, che per loro è come un piccolo Stato, sono quasi sei milioni di abitanti, come la Lombardia, anche più di sei milioni forse”¹⁶⁹.

Ancora, “ecco, allora diciamo che a livello locale sinceramente l'eliminazione del quorum è la cosa più semplice, facilmente attuabile, facilmente gestibile, peraltro ci sono dei Comuni mi sembra il Comune di Ortisei in Alto Adige, se non ricordo male

¹⁶⁸ Estratto dall'intervista alla dottoressa Donata Borgonovo Re

¹⁶⁹ Estratto dall'intervista a Paolo Michelotto

[intendendo che questo Comune ha eliminato il quorum], sì perché loro risentono molto di questa influenza culturale, di cultura giuridica dell'area tedesca, dove gli Istituti di democrazia diretta hanno un livello di sviluppo decisamente molto più alto e sono tradizionalmente inseriti nella cultura giuridica di quei paesi, quindi secondo me loro hanno ben sfruttato questa vicinanza. Allora a livello locale è la cosa più sensata quella di eliminare il quorum perché sappiamo tutti, o forse almeno in parte significativa, sappiamo che proprio la dimensione dei governi locali è il luogo dove ci si addestra alla democrazia. La dimensione dell'autonomia locale è proprio la dimensione ideale per aiutare i cittadini ad imparare ad utilizzare gli strumenti della democrazia, per poi spostarsi su dimensioni più ampie, certamente più complesse”¹⁷⁰.

In tutte le interviste è emersa anche la questione dei cittadini e della loro educazione e cultura civica. Alcune critiche infatti vertono sulla presunta mancanza di competenza da parte dei cittadini, per decidere su argomenti importanti della politica. Esistono tuttavia diversi esempi nel corso della storia relativi ad un errato approccio verso la popolazione, “infatti gli inglesi, quando gli indiani volevano l'indipendenza, dicevano: voi non siete ancora maturi per avere l'indipendenza, quindi noi vi tuteliamo e restiamo qua, e sono rimasti fino al 1946. Anche i bianchi sudafricani dicevano ai neri che non avevano istruzione e che non erano in grado di governarsi e quindi li hanno governati loro fino a vent'anni fa. Nel 1800 i bianchi colti, con un certo reddito, dicevano alle donne che erano poverette perché umorali e quindi incapaci di governare, tenendo quindi per se il potere, visto che non avrebbero saputo usarlo”¹⁷¹.

La mancanza di fiducia dei rappresentanti, degli amministratori, nei confronti dei rappresentati, dei cittadini, e delle loro capacità non è un argomento nuovo: “Non bisogna aver paura dei cittadini, i cittadini vogliono solo le cose sensate è, perché sono loro che

¹⁷⁰ Estratto dall'intervista alla dottoressa Donata Borgonovo Re

¹⁷¹ Estratto dall'intervista a Paolo Michelotto

pagano le tasse, non vogliono pagarne di più stupidamente perché vengono sprecate. Sono più sensati di tutti gli amministratori. Gli amministratori invece sono contrari, non perché sono cattivi, ma perché sono esseri umani; gli esseri umani dove hanno potere tendono a conservarlo, fa parte della nostra psiche, quindi se ho potere in famiglia, faccio di tutto per mantenerlo, se tu lo hai nel tuo gruppo lo stesso e loro sono politici, hanno potere in Consiglio comunale e vogliono tenercelo, quelli in Parlamento vogliono tenercelo in Parlamento”¹⁷². Un esempio sull’importanza che possono avere i cittadini viene offerto dal promotore dell’iniziativa nazionale: “In Svizzera, hanno cassato innumerevoli leggi che volevano gli amministratori, tipo l’entrata in Unione Europea. Tutte le associazioni economiche, tutti i partiti, tutti i sindacati volevano che le città entrassero in Unione Europea, i cittadini hanno detto no, contro tutti i poteri forti della Svizzera i cittadini hanno votato no”¹⁷³.

Inoltre, “io credo che ci siano anche qui diversi piani e il piano della capacità dei cittadini di svolgere il proprio ruolo di cittadini. Noi nasciamo cittadini italiani e diciamo che una minoranza della comunità si preoccupa di capire quali sono i contenuti e le caratteristiche del proprio essere cittadini, quali sono i compiti del cittadino e quindi cercano di costruire, o di accedere ad un’educazione alla cittadinanza che consenta loro di essere consapevolmente, no, titolari di questa funzione. Forse la maggior parte delle persone invece vive in modo passivo il proprio essere cittadino, se ne ricorda, se va bene, al momento elettorale e punto eee però poi c’è un secondo piano, allora certamente andrebbe sviluppato maggiormente, andrebbero sviluppati percorsi di educazione alla cittadinanza, cosa che si fa con sempre maggior diffusione nelle scuole, in alcune realtà diciamo di formazione permanente degli adulti. Quindi questi percorsi andrebbero ampliati, incrementati, diffusi maggiormente, ma già vediamo, no, delle strade. Poi c’è il

¹⁷² Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

¹⁷³ Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

problema della conoscenza dei temi che vengono posti a oggetto della consultazione referendaria e lì obiettivamente dipende dai temi (...) io credo che se ci fosse uno sforzo di buona informazione i cittadini possono comprendere quale è la posta in gioco, allora è necessario e questo lo sarà tanto più si toglierà il quorum. Allora togliendo il quorum sarà necessario dare un'informazione completa che sarà affidata ai giornali, ai gruppi politici, alle associazioni (...) e poi viene da dire, ormai ci hanno abituato nel bene e nel male, a ritenere che della cosa pubblica si devono occupare gli specialisti, i politici di professione, i tecnici. Allora, è vero che non possiamo essere, non possiamo banalizzare cose complesse, ma è vero anche che la politica non è affidata a una classe di specialisti. La politica è il vivere comune e il decidere insieme quali sono le soluzioni ai problemi che si incontrano nello sviluppo di una comunità e testare le possibili strade con l'aiuto di esperti, dei tecnici”¹⁷⁴.

L'ultima curiosità, infine, sulla quale ho indagato verte sull'esistenza in altri paesi europei di un'iniziativa che fosse simile alla proposta di “Quorum Zero e più democrazia” a livello nazionale. L'esempio che si avvicina maggiormente, confermatomi poi anche da Michelotto, risulta essere il movimento, nato in Germania e sviluppatosi poi anche nelle altre aree di influenza tedesca come l'Alto Adige, denominato “Mehr Demokratie”. Spiega infatti Michelotto, “a livello di Länder, loro sono partiti dalla Baviera nel 1991 poi nel '95 hanno ottenuto il primo successo grosso e poi in quasi tutti gli altri Länder. Adesso quasi tutti i Länder tedeschi hanno strumenti di democrazia diretta, mentre prima non ce li avevano. A livello federale sono riusciti ad arrivare a convincere la maggioranza del Parlamento, però per cambiare la Costituzione tedesca, come quella italiana, ci vogliono i 2/3 e lì non c'erano i numeri, quindi a livello nazionale non possono ancora farlo. Allora

¹⁷⁴ Estratto dall'intervista alla dottoressa Donata Borgonovo Re

loro adesso sono lì che perfezionano le cose a livello locale, sia nei Länder che nelle città”¹⁷⁵ ¹⁷⁶.

5. *L’iniziativa “Quorum Zero e più democrazia” a Trento*

Dopo aver esplorato ed analizzato la proposta a livello nazionale, ho pensato di indagare successivamente anche su quella di livello locale, essendo venuto a conoscenza della sua discussione in Consiglio comunale a Trento nel dicembre 2012 ed essendo presente pure una proposta provinciale. La decisione di intervistare i promotori a livello locale ed un Consigliere comunale è stata una logica conseguenza.

L’idea di sviluppare la proposta a vari livelli è presto detta, “Perciò noi, dopo ampia discussione, ancora quando è nata l’iniziativa “Quorum Zero” nazionale, abbiamo detto: noi ci stiamo già provando a livello locale a Trento, Rovereto, a Bolzano, eccetera, ci stiamo provando a livello provinciale, a Bolzano e anche a Trento; regionale non possiamo, qua nel Trentino, perché non esiste la Regione e altrove potrebbero provarlo. E proviamo anche nazionale, proviamo a tutti i livelli, può essere che da qualche parte. Nel senso che, quando tu attivi una cosa, non sai poi come va a finire”¹⁷⁷, inoltre basti sottolineare che “questa complessa cosa di quorum zero che abbiamo messo su con Paolo, assieme, perché è stato lui il baricentro, no, dopo noi ci siamo costruiti insieme. Io sono stato l’unico con Paolo che abbiamo fatto tutte le sedute in *Skype*, poi si è aggregata tanta gente per carità, però è stato Paolo quello che proprio, visto che era lui quello più appassionato. È stato lui che mi ha inculcato questa passione, perché appena mi ha parlato, perché non ci credevo a queste cose, cosa dici, la parola ai cittadini, sono rimasto

¹⁷⁵ Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

¹⁷⁶ Estratto dalle interviste da me svolte a Paolo Michelotto, Donata Borgonovo Re, Matteo Rigotti e Gianni Ceri

¹⁷⁷ Estratto dall’intervista a Paolo Michelotto

affascinato e mi sono buttato dentro e questo potrebbe essere un fulcro per cambiare la politica, è un cacciavite questo, non è la soluzione, il punto d'arrivo è che il popolo eserciti quello cheee... faccio sempre l'esempio dei gazebo, noi mettiamo i paletti, e le tele le mettete voi con i colori che volete voi”¹⁷⁸.

L'iniziativa a livello comunale è stata seguita da due cittadini, Matteo Rigotti e Gianni Ceri, appassionati ai temi della democrazia diretta, che hanno speso gran parte del loro tempo, pur essendo in disoccupazione, per divulgare queste idee, mentre quella a livello provinciale è stata portata avanti da Alex Marini.

L'iniziativa provinciale denominata “Più Democrazia in Trentino” è la seconda iniziativa attivata, a seguito di quella a carattere nazionale, e verte sull'eliminazione del quorum dai referendum provinciali e contemporaneamente comprende l'introduzione di strumenti di democrazia diretta particolarmente evoluti. Nella sostanza le richieste ricalcano i temi della proposta nazionale ma chiaramente adattati allo Statuto previsto nella Provincia Autonoma di Trento. I punti principali della proposta provinciale sono comunque i seguenti: maggiore coinvolgimento nella vita pubblica dei cittadini e l'estensione del diritto di partecipazione ai residenti a partire dai sedici anni; educazione civica, divulgazione e promozione della democrazia diretta nelle scuole; portale digitale delle petizioni con possibilità di sottoscrizione on-line; Commissione per la partecipazione con possibile rappresentanza dei comitati civili; Consigli di cittadini a sorteggio (chiamati pritani) su convocazione istituzionale o popolare per proporre decisioni pubbliche da indirizzare alla Giunta o al Consiglio Provinciale; consultazioni pubbliche nel processo legislativo e pubblicazione degli atti; iniziativa popolare con assistenza legislativa ed audizione pubblica dei promotori; sistemi di raccolta elettronica delle firme; informazione sui referendum attraverso l'invio di opuscoli; voto elettronico e postale; referendum

¹⁷⁸ Estratto dall'intervista a Gianni Ceri

consultivo; eliminazione del quorum nei referendum provinciali; referendum confermativo facoltativo su leggi, regolamenti e atti provinciali; referendum propositivo avente per oggetto anche disegni di legge e con la possibilità di presentare una controproposta da parte di Giunta e Consiglio Provinciale; mozione di sfiducia di iniziativa popolare del Presidente della Provincia o degli assessori; limite dei mandati delle cariche pubbliche per un massimo di due legislature.

Le firme raccolte per questa proposta hanno superato il numero necessario, 2.500 firme, raggiungendo le 4.000. Attualmente, dopo la consegna di tale iniziativa, vi è una fase di stallo, poiché il 6 settembre 2012 è iniziata la discussione nella Prima Commissione permanente del Consiglio Provinciale insieme agli altri disegni di legge in materia e la prossima discussione doveva essere a gennaio 2013 ma non vi sono aggiornamenti.

L'ultima iniziativa proposta è l'iniziativa comunale chiamata "Quorum Zero a Trento", con la quale si richiede l'eliminazione del quorum dai referendum comunali attraverso la proposta di deliberazione comunale. Tale proposta di deliberazione è basata sull'articolo 6 del Regolamento degli istituti di partecipazione popolare del Comune di Trento, secondo il quale 1.000 cittadini residenti nel territorio comunale possono richiedere al Consiglio comunale l'adozione di formali atti relativi a materie di competenza dello stesso Consiglio. La proposta deve essere accompagnata da una relazione illustrativa e dall'indicazione di tre rappresentanti dei firmatari i quali possono essere ascoltati nel corso della fase istruttoria. Successivamente, il Presidente del Consiglio dispone l'inserimento della proposta e completa dei prescritti pareri all'ordine del giorno del Consiglio entro tre mesi dalla data di deposito.

La richiesta dei promotori riguarda la modifica dell'articolo 29 comma 1 del Regolamento sugli istituti di partecipazione popolare, per il quale la consultazione referendaria è valida se alla votazione hanno partecipato la maggioranza degli elettori e se

si è raggiunta la maggioranza dei voti espressi validamente. Questa espressione viene sostituita dalla voce “La proposta soggetta a referendum, qualunque sia il numero dei partecipanti al voto, è approvata se ha ottenuto la maggioranza dei voti validi espressi”¹⁷⁹.

La relazione illustrativa, tra i diversi punti trattati, evidenziava la decisione della Corte di Cassazione la quale, con la sentenza del 2 dicembre 2004 n.372, stabiliva che la previsione del quorum a livello nazionale contenuta nell’articolo 75 della Costituzione italiana, non obbliga gli Statuti degli enti locali alla necessità di imporre un quorum per i referendum. Inoltre “il quorum a livello locale non è previsto in nessuna legge che regola gli enti locali, e nemmeno nel Testo Unico delle Leggi sull’Ordinamento degli Enti Locali – D. Lgs. 18 Agosto 2000, n.267 e neppure nella legge regionale del Trentino Alto Adige DPRG. Articolo 75 del 1-02-2005 n3/L”¹⁸⁰. Quindi il Consiglio comunale ha la totale libertà di scelta se imporre o meno un quorum.

Sono state perciò raccolte le firme necessarie al fine di presentare una proposta di delibera, 1.000 firme, raggiungendo addirittura 1.900 firme, soprattutto grazie al fatto che la raccolta firme avveniva in un unico presidio nel quale era offerta la possibilità di firmare innanzitutto a favore dell’iniziativa di carattere nazionale e provinciale e solo successivamente per quella a livello comunale, aggiunta in corso d’opera. Il processo è poi proseguito con la presentazione della proposta alla Commissione Statuto e alla Commissione Trasparenza fino alla discussione in Consiglio comunale il 5 dicembre 2012, di cui parlerò più avanti. Quest’ultimo avvenimento rappresenta un evento particolare poiché tale iniziativa costituisce la prima proposta dei cittadini discussa nella storia del Comune di Trento.

È significativo sottolineare il parere espresso nella nota del Servizio Servizi demografici e decentramento, Ufficio elettorale, in merito alla proposta. Interrogato a tal

¹⁷⁹ Si veda www.quorumzerotrento.wordpress.com

¹⁸⁰ Si veda www.quorumzerotrento.wordpress.com

proposito, si leggono le motivazioni che permettono e danno il via libera all'eliminazione del quorum, salvo una breve digressione del Capo Ufficio, il quale esprime il proprio parere personale, peraltro non richiesto, secondo la quale consiglia la previsione di un quorum, "solitamente previsto nei casi in cui si voglia evitare che una minoranza di elettori possa prendere decisioni riguardanti l'intera collettività"¹⁸¹ ed elenca i vari costi del referendum, contraddicendo le affermazioni dichiarate in precedenza. Per approfondimenti si rimanda al relativo sito in nota.

Al fine di comprendere il punto di vista di un esponente di qualsiasi partito facente parte del Consiglio comunale, ho interrogato il Consigliere Paolo Serra, per avere una panoramica delle posizioni politiche pre-discussione riguardo l'iniziativa, "bè inizialmente l'idea è stata accettata bene perché metteva in risalto bene un problema che c'era effettivamente sulla partecipazione, il problema era, visto che da un po' di anni la partecipazione al sistema referendario era molto bassa, effettivamente il quorum del 50% più uno era alto. Quindi da quel lato lì c'era e ha trovato sensibilità nell'affrontare il problema e all'interno dell'arco dei partiti che c'erano dentro, c'erano non tantissimi favorevoli ma c'erano alcuni favorevoli totalmente al quorum zero, mentre altri totalmente contrari e altri, trasversale anche quello lì invece, che tra l'altro era la posizione del mio gruppo [Partito Democratico], che tentavano di trovare una mediazione su questo aspetto qua. Allora ogni forza politica si è arrangiata per conto suo. Noi come gruppo ci siamo trovati due o tre volte a parlare di questo problema al nostro interno, cosa hanno fatto gli altri gruppi al loro interno non lo so, so che per esempio alcuni si erano un po' informati però il tipo di sviluppo non so. Noi, che siamo il gruppo più numeroso, ci siamo trovati e a maggioranza abbiamo individuato una soluzione. Anche noi, al nostro interno, c'erano chi, pochi per la verità, erano per l'eliminazione del quorum, chi invece totalmente contrari e

¹⁸¹ Si veda www.quorumzerotrento.wordpress.com

chi, ed era il gruppo più consistente, era per trovare una soluzione che andasse bene a tutti”¹⁸². Successivamente viene fornito un esempio che, durante il Consiglio comunale, ha aiutato i diversi gruppi nell’individuazione di una soluzione, “quando ne abbiamo parlato in Consiglio comunale era appena venuto fuori un esempio di un Comune nella Valle d’Aosta dove era stato fatto un referendum sulla pirolisi¹⁸³, promosso dal Partito Democratico, dal movimento 5 stelle e da altri, contro un metodo di incenerimento a favore di questo, lì c’era un quorum del 45%, era stato abbassato e la popolazione è riuscita ad arrivare al 50%. Questo ci è servito molto perché era la nostra tesi, perché ha dimostrato che non è tanto l’abbassamento del quorum che incide sul referendum, ma la motivazione del referendum, il tema, perché se il tema è sentito, la gente partecipa”¹⁸⁴. L’altro motivo di contrarietà rispetto alla proposta, è rappresentato dal fatto che con l’assenza del quorum, tralasciando i costi di un referendum, una minoranza organizzata potrebbe decidere su temi riguardanti la collettività. Ancora, “L’altro aspetto, quando succede un referendum, abbiamo guardato anche gli altri referendum che sono stati fatti a Trento, sull’inceneritore, l’aeroporto, non abbiamo raggiunto il quorum, però anche sull’inceneritore, che era un tema grosso. Quindi abbiamo detto, se non è raggiunto il quorum, neanche il 30% mi sembra, non è che uno deve prendersela con il quorum, vuol dire che la gente, perché anche chi non partecipa a volte al voto, è un voto, soprattutto con il quorum, ma è una volontà. Il problema grosso quindi dell’inceneritore che Trento aveva pubblicizzato e tutto quanto, non riesce ad arrivare al quorum, non devi dare la colpa al quorum, vuol dire che alla gente andava bene così, giusto o sbagliato che sia, per gli altri non è percepito come problema. Quindi il problema non è tanto, almeno secondo noi, per quella proposta di

¹⁸² Estratto dall’intervista a Paolo Serra

¹⁸³ La pirolisi è un processo di decomposizione termochimica di materiali organici, utilizzata nel trattamento termico dei rifiuti. Il referendum in questione verteva sulla possibilità di avere un impianto più avanzato rispetto agli inceneritori classici ed il quesito nello specifico riguardava la materia della gestione dei rifiuti

¹⁸⁴ Estratto dall’intervista a Paolo Serra

portarlo a zero, ma abbassarlo e dopo la mediazione abbiamo scelto il 30%, quindi tiri via lo zoccolo di chi non va sempre a votare, il 30% è facilmente raggiungibile se c'è l'impegno o se il tema è importante e quindi è una cosa più motivata, perché proprio lasciare senza ci sembrava un po' una forzatura"¹⁸⁵.

A proposito della possibilità che l'eliminazione del quorum possa avvenire o meno in particolare a livello locale, l'opinione del Consigliere è che si possa introdurre esclusivamente nei Comuni di piccole dimensioni, "mah, nei Comuni piccoli varrebbe la pena, perché se hai 500 abitanti, che quorum fai? Infatti alcuni Comuni che hanno aderito al quorum zero sono piccolissimi"¹⁸⁶, anche se "in proporzione i problemi sono gli stessi. Non è che in quelli piccoli puoi fare a meno del quorum e in quello grande invece ne hai bisogno (...) siccome anche le procedure referendarie nei Comuni hanno un Comitato dei Garanti o una Commissione di garanzia che stabilisce l'ammissibilità del referendum, esattamente come fa la Corte Costituzionale, allora è lì che si valuta se il referendum è coerente con le, diciamo, indicazioni generali che la legge dà"¹⁸⁷. Il discorso però si complica nel momento in cui si esaminano le modalità di regolamentazione degli istituti referendari negli Statuti comunali, infatti "Secondo me con i Comuni c'è un problema aggiuntivo rispetto alla dimensione nazionale, che dipende proprio dalle caratteristiche dell'istituto referendario. Allora quando la legge 142 del 1990 ha previsto gli istituti di partecipazione, come strumenti che favoriscono, no, il lavoro dei cittadini in termini di collaborazione con il lavoro delle istituzioni locali, ha previsto degli istituti obbligatori, le diverse forme di, le istanze, le forme di iniziativa popolare, anche petizioni però poche, ha detto che i Comuni negli Statuti devono scegliere e disciplinare forme di consultazione della popolazione, e poi ha posto come istituto facoltativo il referendum, che allora era

¹⁸⁵ Estratto dall'intervista a Paolo Serra

¹⁸⁶ Estratto dall'intervista a Paolo Serra

¹⁸⁷ Estratto dall'intervista alla dottoressa Donata Borgonovo Re

consultivo. La cosa buffa è stata che la maggior parte degli Statuti hanno comunque previsto il referendum consultivo e, non sapendo però bene come disciplinarlo, perché allora alcuni hanno usato il termine, si sono riferiti al concetto di referendum, il referendum dà un esito che vincola l'amministrazione, ancorché consultivo, quello che i cittadini dicono poi l'amministrazione deve fare. Altri invece hanno deciso di mettere l'accento sul consultivo, quindi il referendum è una forma di consultazione della popolazione, spetta poi all'amministrazione decidere se seguire questo volere popolare o discostarsene. Poi nel '99, la legge 265, ha cancellato la parola consultivo, quindi il termine referendum adesso è molto più ampio, dipende poi dagli Statuti come l'hanno tradotto¹⁸⁸. L'approssimazione nell'uso degli istituti referendari è confermata anche dallo Statuto del Comune di Trento, il quale prevede referendum di tipo consultivo, propositivo ed abrogativo senza poi disciplinarli nella maniera adeguata. Ad esempio infatti, nell'art. 19 comma 7, riguardante appunto i referendum di iniziativa popolare, viene dichiarato che il Consiglio comunale deve esprimersi sull'oggetto del referendum entro tre mesi dal suo svolgimento, ma se il referendum è di tipo abrogativo il Consiglio non deve esprimersi ma solamente abrogare la norma in questione, quindi tale problema non è stato ancora risolto, "ad esempio sul nostro Statuto è previsto un referendum propositivo, consultivo e abrogativo, però di fatto sono tutti uguali, cioè sono tutti consultivi"¹⁸⁹.

Durante lo svolgimento della discussione della proposta in Consiglio comunale, è stato poi affrontato il tema del numero di firme necessarie per i cittadini al fine di proporre richieste ed iniziative, firme che già erano consistenti, circa 2.000, ovvero il 2,3% degli aventi diritto: "ecco, l'unica cosa che abbiamo variato, noi non eravamo d'accordo, me sempre per il compromesso della politica, la raccolta firme era sui 2.000, è stata portata a 4.000, c'era chi addirittura voleva portarla a 8.000, perché il 10% è il massimo, e togliere il

¹⁸⁸ Estratto dall'intervista alla dottoressa Donata Borgonovo Re

¹⁸⁹ Estratto dall'intervista a Matteo Rigotti

quorum ma portare le firme a 8.000 è come avere un quorum ancora più alto. E quindi lì c'è stata una mediazione, noi l'avremmo lasciata come era, come Partito Democratico, gli altri gruppi hanno insistito per alzarle e come sempre, politicamente c'è stata una mediazione”¹⁹⁰.

Un'opinione generale da parte del Consigliere è stata anche registrata per quanto riguarda la capacità dei cittadini nella decisione su temi ed argomenti importanti e di partecipare attivamente alla vita politica, “la cittadinanza è intelligente, però se la gente partecipa vuol dire che è informata, quindi se raggiungo il quorum del 30-40%, vuol dire che ha partecipato, perché la democrazia è anche partecipazione, allora se io ho partecipazione su un argomento, vuol dire che la gente è stata coinvolta. Però con il quorum mi attivo e do informazione, chiedo partecipazione, se no a quorum zero uno va a votare tanto per, senza motivazioni particolari”¹⁹¹.

Infine ho voluto chiedere se, a sua opinione, la cittadinanza sia stata informata e sappia di cosa si è parlato in Consiglio comunale e cosa si è deciso: “ah bè questo è un tema per pochi addetti, la gente non si pone il problema, anzi, secondo me molta gente non sa e pensa che sia uno spreco di tempo e soldi, però questo non toglie che altre volte magari facciamo discussioni sul niente. È stato utile perché l'idea di abbassare, fare qualcosa c'era; l'atteggiamento di venire incontro a questa voglia di partecipazione c'era, era proprio l'occasione giusta. Infatti lo Statuto di Trento prevede l'iniziativa dei cittadini, che è quello che è stato fatto; come l'hanno fatta sul quorum zero altri cittadini possono portare altre proposte su altre cose, tranne sui temi che lo Statuto ha escluso, perché sono vincolanti”¹⁹² ¹⁹³.

¹⁹⁰ Estratto dall'intervista a Paolo Serra

¹⁹¹ Estratto dall'intervista a Paolo Serra

¹⁹² Estratto dall'intervista a Paolo Serra

6. Le prospettive

La conclusione della discussione della proposta in Consiglio comunale, ha avuto il risultato dell'approvazione di una delibera che prevede l'abbassamento del quorum al 30%, bilanciato però con l'innalzamento del numero necessario di firme a circa 4.500, ovvero il 5% degli aventi diritto, aumentando così del 125% le firme da raccogliere. La questione maggiormente problematica è che le firme vanno raccolte in un tempo limite di 90 giorni, un limite che diventa insormontabile poiché i promotori dovrebbero raccogliere firme ogni giorno, anche nei giorni lavorativi, dopo aver richiesto l'autorizzazione ad occupare uno spazio pubblico, e trovare una persona, tra le figure che sono state elencate in precedenza, che ricopra il ruolo di autenticatore. Nel momento in cui si sia riusciti nell'impresa è necessario poi che, conclusa la consultazione popolare, si sia raggiunto il quorum del 30%; ma anche in questo modo non si avrebbe la certezza della riuscita positiva dell'iniziativa, poiché il Consiglio comunale ha l'obbligo di esprimersi nei tre mesi successivi e dato il carattere non vincolante del referendum, non vi sono certezze riguardo la sua riuscita.

Le città di Trento e Rovereto, nella quale è stata discussa la proposta di eliminazione del quorum assieme ad altre richieste durante il Consiglio comunale del 15 gennaio 2013, hanno avuto quindi la possibilità di adeguarsi agli standard europei di democrazia. Tale affermazione scaturisce dalle dichiarazioni rilasciate dalla Commissione di Venezia, un organo consultivo del Consiglio d'Europa istituito nel 1990 composto da massimi esperti di diritto costituzionale, membri di parlamenti nazionali e giudici di corte supreme, in totale 57 membri provenienti da tutto il mondo. Questa Commissione “svolge

¹⁹³ Estratto dalle interviste a Matteo Rigotti, Gianni Ceri, Donata Borgonovo Re e Paolo Serra e dal materiale pubblicato dai vari siti (www.paolomichelotto.it; www.quorumzeropiudemocrazia.it; www.piudemocraziaintrentino.org; www.quorumtrento.wordpress.com)

un ruolo importante nella difesa del patrimonio costituzionale europeo e si è progressivamente evoluta sino a diventare un'istanza di riflessione giuridica indipendente, internazionalmente riconosciuta (...). La Commissione non impone leggi, ma sottolinea le eventuali imprecisioni, i possibili rischi o incompatibilità con le norme del patrimonio costituzionale europeo. Spetta poi al paese trarre le proprie conclusioni e trovare la soluzione appropriata”¹⁹⁴. La Commissione di Venezia ha emesso un Codice di Buone Pratiche in materia referendaria nella quale sono sconsigliati “il quorum di partecipazione (percentuale minima di aventi diritto al voto) perché assimila gli astensionisti a coloro che parteggiano per il no” ed il “quorum di approvazione (percentuale minima di sì tra gli aventi diritto al voto) perché rischia di creare una situazione politica difficile se la proposta è approvata con una maggioranza semplice inferiore al quorum richiesto”¹⁹⁵. Non è stata colta perciò l'occasione per introdurre forme di democrazia diretta più vicine ai cittadini.

Le prospettive per i promotori dell'iniziativa a livello locale sono comunque positive e già si sono posti dei nuovi obiettivi per migliorare la democrazia, “la prossima iniziativa che vorremmo fare proprio qui a Trento è quella di rendere vincolanti i referendum, però per farlo dobbiamo specificare cosa succede col propositivo, cosa succede con l'abrogativo e cosa con il consultivo, perché adesso di fatto sono tutti consultivi”¹⁹⁶.

La difficoltà è rappresentata dal tenere sveglia l'attenzione da parte dei cittadini, continuando a diffondere informazioni a livello locale, tuttavia la sfida principale è quella di riunire tutte le persone che vogliono aderire a questa iniziativa in modo tale da poter rimanere in contatto al fine di confrontarsi per attivare la proposta in altri Comuni e in altre Regioni. A tal proposito si sta cercando di creare, attraverso varie pagine e gruppi nei

¹⁹⁴ Si veda www.piudemocraziaintrentino.org

¹⁹⁵ Si veda www.piudemocraziaintrentino.org

¹⁹⁶ Estratto dall'intervista a Matteo Rigotti

social network, una rete di appassionati della democrazia diretta ed un luogo in cui sia possibile il confronto e lo scambio di idee.

Per concludere, i Comuni nei quali si sta avviando, o è già stata avviata l'iniziativa sono:

- Rovereto (TN);
- Trento;
- Sesto San Giovanni (MI);
- Cavallino Treponti (VE);
- Jesolo (VE);
- Mozzate (CO);
- Eraclea (VE);
- Spinea (VE).

I Comuni che invece hanno già abolito il quorum in Italia sono:

- Verano (BZ) dal 2005;
- Ortisei (BZ) dal 2006;
- La Val (BZ) dal 2006;
- Fiè (BZ) dal 2006;
- Cavalese (TN) dal 2007;
- Villa Lagarina (TN) dal 2009;
- Lana (BZ) dal 2010;
- Varna (BZ) dal 2010;
- Dobbiaco (BZ) dal 2010;
- Terento (BZ) dal 2010;
- Samone (TN) dal 2011;

- Sassello (SV) dal 2012;
- Lagundo (BZ) dal 2012;
- Vicenza dal 2012.

I Comuni invece con un quorum basso sono:

- Cortaccia (BZ) con un quorum del 15%;
- San Candido (BZ) con un quorum del 15%;
- Caronno Petrusella (VA) con un quorum del 10%¹⁹⁷.

¹⁹⁷ Estratto dalle interviste da me svolte a Matteo Rigotti, Gianni Ceri, Paolo Michelotto, Donata Borgonvo Re, Paolo Serra e dal materiale pubblicato dai vari siti (www.paolomichelotto.it; www.quorumzeropiudemocrazia.it; www.piudemocraziaintrentino.org; www.quorum.forumattivo.it; www.quorumtrento.wordpress.com; www.brunoaprile.blogspot.it)

CONCLUSIONI

Nella trattazione dell'elaborato si è potuto osservare che cosa sia la democrazia diretta, che in conclusione rappresenta un insieme di pratiche e regole le quali permettono ai cittadini un coinvolgimento effettivo alla vita pubblica e politica e che restituisce loro un potere molto importante di sovranità. Questa democrazia affonda le proprie radici agli albori della storia, in quella Grecia impregnata di città-stato e assemblee pubbliche, ma che ancora oggi è capace di stupire ed affascinare poiché consente alle persone di decidere davvero, ed il periodo che affrontiamo oggi a mio avviso chiede proprio questo.

Si è vista comunque la mancanza di univocità, come spesso accade in letteratura, riguardo una definizione di democrazia diretta, la quale tuttavia assume una funzione integrativa alla democrazia rappresentativa e non si pone in contrasto con essa. Se infatti nell'ordinamento di qualsiasi paese è necessaria una rappresentanza dei cittadini per governare, è altresì vero e reale il bisogno della presenza di strumenti di controllo verso i rappresentanti e che al contempo coinvolgano la popolazione nella gestione della *res publica*.

Appurata la funzione integrativa della democrazia diretta, l'analisi degli strumenti di partecipazione diretta dei cittadini che essa mette a disposizione ha comprovato una potenzialità molto elevata che consente alla popolazione di giocare un ruolo di primo piano nelle scelte politiche. Supportata dai vari esempi forniti, avendo analizzato i meccanismi previsti dai vari paesi nei quali sono presenti tali strumenti, si può affermare che la democrazia diretta risulti una risorsa preziosa per gli ordinamenti dei diversi Stati.

È stato osservato inoltre nei particolari l'ordinamento italiano, molto lacunoso ed interpretabile. Infatti la Costituzione italiana getta le basi per una partecipazione dei cittadini, sottolineando la loro sovranità, tuttavia mancano le effettive norme applicative

che permettano il corretto utilizzo degli strumenti diretti di democrazia, oppure, come nel caso del referendum, sono stati posti dei paletti e delle limitazioni che soffocano la spontaneità popolare, la quale risulta in conclusione ingabbiata nelle logiche partitiche. La presenza del quorum rappresenta la limitazione più grande, poiché offre il via libera a meccanismi in favore dell'astensionismo, la cui logica conseguenza è l'acuirsi della mancanza di coscienza civica nei cittadini, abituati ormai esclusivamente a delegare le decisioni agli specialisti della politica, salvo poi indignarsi ove queste scelte non si rivelino adeguate.

Per funzionare bene è necessario che il referendum abbia carattere vincolante, in modo tale che i rappresentanti si debbano impegnare nel recepire le esigenze dei cittadini, rispettando le loro scelte. Si è potuto notare che l'eliminazione del quorum, sostenuta anche da organizzazioni sovra-nazionali quali l'Unione Europea, non causerebbe, come si dice, una tirannia della minoranza, poiché stimola invece la partecipazione di massa alle consultazioni referendarie e nel momento in cui l'esito del referendum fosse deciso dalla minoranza, vorrebbe dire che chi non ha votato ha lasciato scegliere ad altri che potrebbe ritenere maggiormente informati sugli argomenti in questione. Infatti, anche superati gli ostacoli della raccolta firme e dell'ammissibilità del quesito, il momento cruciale e più importante è proprio quello del voto. Sviluppando maggiormente le competenze della Corte costituzionale, il pericolo di un eccesso dell'utilizzo dello strumento referendario non sarebbe giustificato ed è presente poi anche il limite delle materie non referendabili, il quale assicura la democraticità dello strumento.

L'introduzione di altri strumenti di democrazia diretta, come ad esempio la revoca, permetterebbe ai cittadini un controllo serio rispetto al lavoro fatto dagli amministratori, i quali svolgerebbero i compiti agendo in favore del bene della collettività e non del singolo. Anche la regolamentazione della petizione e l'obbligo di risposta per le iniziative

legislative popolari garantirebbero un salto di qualità della democrazia, poiché la situazione attuale dell'ordinamento italiano annulla l'iniziativa di legge popolare, la quale è scavalcata dalle iniziative parlamentari, e addirittura non è ancora resa possibile la petizione, mancando la norma attuativa.

Certamente è un passo che implica del tempo, tuttavia in generale la proposta del Comitato "Quorum Zero e più democrazia" è a mio avviso pienamente condivisibile. Il punto di partenza, come testimoniato da alcuni esempi trattati nell'elaborato, deve essere il livello locale, quello più vicino ai cittadini e luogo per eccellenza della sperimentazione democratica. A livello locale è auspicabile l'introduzione di strumenti di democrazia diretta e l'eliminazione del quorum, poiché sicuramente maggiormente gestibili per chi governa. In particolare credo che il Trentino-Alto Adige – anche se l'Alto Adige risulta essere un caso a parte possedendo a livello provinciale strumenti di partecipazione diretta molto sviluppati – dovrebbe cercare di prendere esempio dai paesi confinanti, quali la Svizzera e la Germania. Anche in Svizzera il percorso per ottenere tali strumenti si è sviluppato prima a livello locale e poi confederale, perciò i Comuni trentini dovrebbero attuare una modifica dei propri Statuti tale da renderli moderni e permettere alla cittadinanza un coinvolgimento importante nelle decisioni politiche, in maniera tale da poter fare da esempio per le altre Regioni.

La non conoscenza dell'argomento della democrazia diretta tra la classe politica è stata evidenziata dalle scelte del Consiglio comunale di Trento ma soprattutto dalle motivazioni con le quali hanno dimostrato la propria contrarietà, evidenziando la superficialità con la quale spesso si affrontano le richieste dei cittadini.

La situazione attuale, per concludere, costringe la classe politica ma anche tutta la comunità ad uno sforzo per comprendere e conoscere meglio il tema della democrazia diretta, al fine di permettere ai cittadini di partecipare attivamente alla vita politica, una

richiesta ormai diffusa tra le persone che non si sentono più rappresentate, forse anche a causa di una crisi dei partiti logorante.

BIBLIOGRAFIA

- G. Arezzo di Trifiletti, *Il referendum abrogativo e gli istituti di democrazia diretta*, Maggioli, Rimini, 1988
- A. Auer (1999), *Le caratteristiche della democrazia diretta locale in Svizzera*, in “Amministrare”, a. XXIX, n. 2, pp. 191-199
- A. Barbera, A. Morrone, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003
- S. Bartolini et al., a cura di G. Pasquino, *Manuale di scienza della politica*, Il Mulino, Bologna, 1986
- E. Barusso, *Diritto costituzionale: con ipotesi di temi e quesiti: tavole sinottiche e glossario*, Maggioli, Santarcangelo di Romagna (RN), 2008
- T. Benedikter, *Più democrazia per l'Europa: La nuova Iniziativa dei cittadini europei e proposte per un'Unione europea più democratica*, Edizioni ARCA, Lavis (TN), 2010
- T. Benedikter et al., *Vivere meglio con più democrazia: Guida sulla democrazia diretta per cittadini attivi e consapevoli*, (edizione on-line), 2011
- R. Bin, G. Pitruzzella, *Diritto pubblico*, Giappichelli, Torino, 2011
- L. Bobbio, *I governi locali nelle democrazie contemporanee*, Laterza, Roma; Bari, 2002
- N. Bobbio, *Il futuro della democrazia*, Einaudi, Torino, 2006
- N. Bobbio, *Quale democrazia?*, Morcelliana, Brescia, 2009
- M. Bookchin, *Democrazia diretta*, Elèuthera, Milano, 2001
- G. Brunelli (2001), *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in “Quaderni costituzionali”, a. XXI, n. 1, pp. 63-91
- A. Canepa (2001), *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in “Quaderni costituzionali”, a. XXI, n. 2, pp. 289-312
- A. Ciancio (1999), *Il quorum di partecipazione nel referendum abrogativo. (Causa ed effetti di un anacronismo)*, in “Politica del diritto”, a. XXX, n. 4, pp. 667-686
- P. Corbetta, *Metodologia e tecniche della ricerca sociale*, Il Mulino, Bologna, 2009
- M. Cotta, D. della Porta, L. Morlino, *Fondamenti di scienza politica*, Il Mulino, Bologna, 2004
- R. A. Dahl, *La democrazia e i suoi critici*, Editori riuniti, Roma, 2005
- A. Di Giovine, *Democrazia diretta e sistema politico*, CEDAM, Padova, 2001
- M. Drago (a cura di), *La Costituzione italiana*, Alpha test, Milano, 2008

- G. Ferri (2006), *Riflessioni sul referendum costituzionale*, in “Quaderni costituzionali”, a. XXVI, n. 4, pp. 768-770
- M. Giugni, D. Wisler (1999), *Gli effetti della democrazia diretta sul processo politico svizzero*, in “Amministrare”, a. XXIX, n. 2, pp. 231-245
- D. Graeber, *Critica della democrazia occidentale: nuovi movimenti, crisi dello stato, democrazia diretta*, Elèuthera, Milano, 2012
- C. B. Holman (1999), *La democrazia diretta locale in California*, in “Amministrare”, a. XXIX, n. 2, pp. 259-290
- D. Joye (1999), *La democrazia locale e diretta in Svizzera*, in “Amministrare”, a. XXIX, n. 2, pp. 167-189
- B. Kaufmann, R. Büchi, N. Braun, *Guida alla democrazia diretta: In Svizzera e oltre frontiera*, Istituto europeo per l’Iniziativa e il Referendum, 2009
- K. W. Kobach, Adelshot [etc], *The referendum: direct democracy in Switzerland*, Dartmouth, 1993
- A. Ladner (1999), *Le esperienze di democrazia diretta della città di Zurigo*, in “Amministrare”, a. XXIX, n. 2, pp. 215-229
- F. Lanchester, *Gli strumenti della democrazia: lezioni di diritto costituzionale comparato*, Giuffrè Editore, Milano, 2004
- A. Lijphart, *Le democrazie contemporanee*, Il Mulino, Bologna, 1988
- V. Martenet (1999), *Il referendum nei Comuni svizzeri*, in “Amministrare”, a. XXIX, n. 2, pp. 201-214
- P. Michelotto, *Democrazia dei cittadini: Gli esempi reali e di successo dove i cittadini decidono: le idee innovative sperimentate, i loro vantaggi, come funzionano, come adottarle anche noi e perché*, Troll libri, Vicenza, 2008
- R. Morandi, *Democrazia diretta e riforme di struttura*, Einaudi, Torino, 1975
- G. Morbidelli et al., *Diritto costituzionale italiano e comparato*, Monduzzi, Bologna, 1997
- M. Morelli, *La democrazia partecipativa nella governance dell’Unione Europea*, Giuffrè Editore, Milano, 2011
- V. Onida, M. Pedrazza Gorlero, *Compendio di diritto costituzionale*, Giuffrè Editore, Milano, 2011
- G. Pasquino (a cura di), *Strumenti della democrazia*, Il Mulino, Bologna, 2007
- L. Pegoraro (2001), *Il referendum consultivo del Veneto: illegittimo o inopportuno?*, in “Quaderni costituzionali”, a. XXI, n. 1, pp. 126-128
- L. Primicerio, *Forma di governo parlamentare e modelli di democrazia rappresentativa*, Giappichelli, Torino, 2002

- A. Pugiotto (2005), *È ancora ammissibile un referendum abrogativo totale?*, in “Quaderni costituzionali”, a. XXV, n. 3, pp. 545-571
- G. Rensi, (a cura di N. Emery), *La democrazia diretta*, Adelphi, 1995
- P. Ridola, *Democrazia rappresentativa e parlamentarismo*, Giappichelli, Torino, 2011
- L. Righi, *Il referendum oggi*, Barbieri, Noccioli & C., Empoli, 1988
- E. Rotelli (1999), *Il referendum deliberativo comunale in Italia*, in “Amministrare”, a. XXIX, n. 2, pp. 297-309
- G. Sartori, *Democrazia: cosa è?*, Rizzoli, Milano, 1996
- G. Sartori, *Democrazia e definizioni*, Il Mulino, Bologna, 1969
- G. Sartori, *Il cittadino totale: partecipazione, eguaglianza e libertà nelle democrazie d'oggi*, Biblioteca delle libertà, Torino, 1977
- G. Sartori, a cura di L. Foschini, *La democrazia in trenta lezioni*, Mondadori, Milano, 2009
- G. Schiavone (a cura di), *La democrazia diretta: un progetto politico per la società di giustizia*, Dedalo, Bari, 1997
- A. Spadaro (2001), *I referendum consultivi regionali: perché illegittimi*, in “Quaderni costituzionali”, a. XXI, n. 1, pp. 129-131
- P. V. Uleri (2002), *Referendum: tra liberalismo e democrazia. Asserzioni di valore e osservazioni empiriche*, in “Rivista italiana di scienza politica”, a. XXXII, n. 2, pp. 195-238
- P. V. Uleri, *Referendum e democrazia: una prospettiva comparata*, Il Mulino, Bologna, 2003
- J. Verhulst, A. Nijeboer, *Democrazia diretta: Fatti ed argomenti sull'introduzione dell'Iniziativa e dei Referendum*, Democracy International, Brussels, 2010
- N. Zanon (2006), *Dopo il referendum: perché modificare l'art. 138 Cost.?*, in “Quaderni costituzionali”, a. XXVI, n. 4, pp. 765-767
- Democrazia diretta locale. *L'esperienza californiana di democrazia diretta locale secondo R. Thompson Ford* (1999), in “Amministrare”, a. XXIX, n. 2, pp. 291-295

SITOGRAFIA

<http://brunoaprile.blogspot.it/>

<http://www.leggepopolare.com/quorumzero/index.php>

<http://www.paolomichelotto.it>

<http://piudemocraziaintrentino.org/>

<http://quorum.forumattivo.it/>

<http://www.quorumzeropiudemocrazia.it/>

<http://quorumzerotrento.wordpress.com/>