

Revisione costituzionale e
partecipazione popolare: uno
sguardo comparato

di Valeria Piergigli

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Siena



Revisione costituzionale e partecipazione popolare: uno sguardo comparato^{*}

di Valeria Piergigli

Professore ordinario di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Siena

Sommario: 1. Una premessa metodologica. – 2. Procedimenti di revisione *senza* partecipazione popolare. – 3. Procedimenti di revisione con partecipazione popolare *indiretta*. – 4. Procedimenti di revisione con partecipazione popolare *diretta*: l’iniziativa del procedimento e/o il referendum. Tipologie di referendum costituzionale. – 5. Procedimenti di revisione con partecipazione popolare *sia diretta che indiretta*. – 6. La revisione con referendum costituzionale conseguente alla ratifica di trattati internazionali. – 7. Le altre forme di consultazione pubblica e la c.d. *e-participation*. – 8. La partecipazione popolare alla revisione della Costituzione: realtà o finzione?

1. Una premessa metodologica

Una riflessione sulla presenza e sul ruolo della partecipazione popolare alla modifica della Costituzione nel diritto comparato richiede preliminarmente una delimitazione del campo di indagine, che abbia riguardo sia agli istituti oggetto di valutazione che alla cornice “geografica” di riferimento.

Sotto il primo aspetto, la presente analisi inquadrerà il tema della partecipazione nell’ambito della *revisione costituzionale*, cioè del procedimento diretto ad introdurre variazioni formali, generali e definitive al testo costituzionale. Pertanto, non rileveranno né altre tipologie di modifiche formali, quali la sospensione o la rottura, né i c.d. mutamenti informali, come sono quelli che derivano dalla interpretazione delle Corti costituzionali ovvero dall’operare di consuetudini o convenzioni costituzionali¹. Le Costituzioni scritte, rigide e garantite, adottate dagli stati democratici di

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Per tali distinzioni, v. G. de Vergottini, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, 2013, p. 288 ss. Sulla revisione costituzionale nel diritto comparato, v., in particolare, G. de Vergottini, *Referendum e revisione costituzionale: una analisi comparativa*, in *Giur.cost.*, 1994, p. 1339 ss. e dottrina ivi; E. Roza Acuña (a cura di), *I procedimenti di revisione costituzionale nel diritto comparato*, Napoli, 1999; X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change. A Comparative Perspective on Europe, Canada and the USA*, London-New York, 2013; G. Morbidelli, *Costituzioni e costituzionalismo*, in G. Morbidelli, L. Pegoraro, A. Rinella, M. Volpi, *Diritto pubblico*

derivazione liberale affidano all'organo rappresentativo la funzione di revisione secondo procedimenti aggravati, sebbene variamente congegnati nei singoli ordinamenti, ma fermo restando il nucleo essenziale della Costituzione (c.d. supercostituzione). Ben nota è infatti la teoria della riconduzione della attività di revisione ai *poteri costituiti*, e dunque previsti, disciplinati e limitati dalla Costituzione, la quale, invece, è frutto del *potere costituente*, originario, irripetibile ed esauritosi con l'adozione della stessa legge fondamentale². In questa prospettiva, una qualche confusione potrebbe originarsi dalla scelta di taluni ordinamenti – come sarà indicato più avanti – di assumere il medesimo procedimento sia per modificare la Costituzione vigente che per approvare un nuovo testo costituzionale, ovvero dal fatto che molte transizioni costituzionali realizzatesi in Europa, specialmente dopo il 1989, hanno formalmente seguito l'*iter* della revisione, al fine di sovvertire le istituzioni e le regole di governo preesistenti³.

Sotto il secondo profilo, si intende rivolgere l'attenzione alle Costituzioni degli stati membri del Consiglio d'Europa, nei confronti dei quali la Commissione per la democrazia attraverso il diritto (c.d. Commissione di Venezia) – organismo consultivo, istituito presso la citata organizzazione internazionale – si è rivolta in passato, e continua a rivolgersi ancora oggi, con le sue *opinions*, soprattutto per sottolineare l'opportunità di un giusto equilibrio tra rigidità e flessibilità, oltre che per raccomandare l'adozione di procedure di revisione trasparenti, inclusive e aperte alla partecipazione, accanto alle forze politiche e alle istituzioni, di associazioni di cittadini, organizzazioni non governative, organismi rappresentativi di categorie professionali e lavorative⁴. In che modo e con quali strumenti può esprimersi la *partecipazione popolare* ai procedimenti di revisione costituzionale? Nel presente contributo, si terranno principalmente in considerazione i meccanismi di coinvolgimento del corpo elettorale che trovano formale disciplina nei testi delle

comparato, Torino, 2016, p. 179 ss. Per un inquadramento generale, v. inoltre A. Pace, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Diritto pubblico*, n. 2/2013, p. 465 ss.

² Cfr., per tutti, A. Pace, *Potere costituente, rigidità costituzionale, auto vincoli legislativi*, Padova, 2002.

³ «In queste ipotesi è evidente che ciò che veramente rileva, anche per il diritto costituzionale, è la legittimità sostanziale della decisione costituente, mentre l'eventuale rispetto delle forme del procedimento di revisione che offrisse una “copertura legale” sarebbe, costituzionalmente parlando, irrilevante». Così, G. de Vergottini, *Referendum e revisione costituzionale*, cit., p. 1384.

⁴ Si fa riferimento, in particolare, a European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report on Constitutional Amendment*, Strasbourg, 19 January 2010. Si veda anche European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Compilation of Venice Commission Opinions Concerning Constitutional Provisions for Amending the Constitution*, Strasbourg, 22 December 2015. Sulla necessità di procedimenti – tanto di adozione che di revisione dei testi costituzionali – inclusivi, trasparenti e partecipati insistono anche le Nazioni Unite; in tal senso, v. la *Guidance Note of the Secretary-General. United Nations Assistance to Constitution-making Processes* del 2009 (https://www.un.org/ruleoflaw/files/Guidance_Note_United_Nations_Assistance_to_Constitution-making_Processes_FINAL.pdf).



Costituzioni, anche se sarà utile ampliare l'orizzonte ad alcune esperienze partecipative recenti e non codificate nella legge fondamentale, in quanto emblematiche di tendenze evolutive connesse alla diffusione delle tecnologie informatiche.

L'analisi e la classificazione dei procedimenti di revisione, in base alla disciplina delle modalità di intervento dei cittadini e della società civile, consentiranno di svolgere alcune riflessioni sulla effettività pratica degli istituti partecipativi e sul grado di democraticità degli ordinamenti considerati, oltre che sul livello di rigidità, più o meno intenso, delle Costituzioni vigenti.

2. Procedimenti di revisione *senza partecipazione popolare*

Come evidenziato dalla Commissione di Venezia, non è dato riscontrare «*a common European “best model” for constitutional amendment, much less any common binding legal requirements*»⁵; al contrario, è possibile individuare alcuni procedimenti piuttosto flessibili e altri contrassegnati da una maggiore, o forse eccessiva, rigidità, mentre la gran parte degli ordinamenti si attesterebbe in una posizione intermedia. A ben vedere, in realtà, quasi ogni paese ha il suo proprio procedimento di revisione, tante sono le variabili che in pratica si possono combinare. Evidentemente, la scelta delle regole per modificare la carta costituzionale dipende dalla interazione di diversi fattori – sociali, culturali, storici, politico-partitici, economici – oltre che dalle tradizioni costituzionali di ciascun paese. Trattandosi, comunque, almeno nella quasi totalità delle situazioni considerate, di Costituzioni scritte e rigide, l'*iter* si configura, sempre, come aggravato rispetto al procedimento legislativo ordinario e talora, addirittura, superaggravato, nel senso che possono essere previste procedure più o meno rinforzate a seconda della materia da modificare ovvero in ragione della estensione della variazione che si intende apportare alla Costituzione (revisione parziale o totale), nella permanenza, espressa o tacita, di alcuni principi assolutamente irriducibili, secondo quanto accennato in apertura⁶. L'organo competente a deliberare le modifiche è il parlamento, che adotta due o più votazioni, con intervalli temporali tra l'una e l'altra e con maggioranze particolarmente elevate (assolute o qualificate) dei componenti e/o dei presenti⁷; può essere formalmente stabilita la partecipazione del corpo elettorale, quantunque secondo modalità eterogenee da ordinamento

⁵ European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report*, cit., p. 4 §7.

⁶ Peraltro, l'esistenza di limiti materiali alla revisione costituzionale non è generalizzata; ad esempio, le c.d. *eternity clauses* sono assenti nelle Cost. della Svizzera, della Danimarca e dell'Irlanda. Talvolta, i principi dichiarati immutabili possono essere cambiati, ma soltanto convocando una apposita assemblea, come prevede la Cost. russa del 1993, su cui v. *infra* §4.

⁷ Alcuni ordinamenti, in verità, richiedono maggioranze semplici per la revisione; il procedimento risulta comunque aggravato dalla presenza di altri requisiti come lo scioglimento del parlamento o l'indizione di un referendum obbligatorio (es. Danimarca, Svezia, Islanda, Irlanda, su cui v. *infra* §§3, 4, 5).



a ordinamento e in fasi diverse del procedimento. Tuttavia, *l'intervento popolare non è un elemento indefettibile* della procedura di revisione.

Immaginando una graduazione della intensità della partecipazione dal basso, l'*excursus* prende avvio dalle Costituzioni⁸ – e dai procedimenti – che omettono del tutto la previsione di forme di coinvolgimento dei cittadini. Le Costituzioni di Bosnia-Erzegovina (1995), Bulgaria (1991, rev. 2007), Cipro (1960, rev. 2013), Repubblica Ceca (1993, rev. 2013), Principato di Monaco (1962, rev. 2002), Portogallo (1976, rev. 2005), Slovacchia (1992, rev. 2014) e la Legge fondamentale tedesca (1949, rev. 2012) attribuiscono esclusivamente all'organo legislativo l'esercizio del potere di revisione, naturalmente subordinandolo al rispetto di specifici limiti formali, materiali e talora anche temporali, secondo le peculiarità nazionali. Addirittura, la Costituzione portoghese, analogamente a quella ungherese sulla quale si tornerà tra breve, esclude espressamente l'attivazione del referendum per l'approvazione delle leggi che introducono modifiche costituzionali (art. 114.4a), trattandosi di una competenza rigorosamente parlamentare (art. 161a). Piuttosto stringate sono, in proposito, le previsioni che si limitano al mero rinvio alla decisione parlamentare da assumere a maggioranza dei due terzi dei membri della camera dei rappresentanti presenti e votanti (Cost. Bosnia-Erzegovina, art. X1) ovvero a maggioranza dei tre quinti dei membri di ciascuna camera (Cost. Rep. Ceca, artt. 91-92) o dei tre quinti della assemblea legislativa monocamerale (Cost. Slovacchia, art. 84) o, ancora, a maggioranza dei due terzi dell'assemblea nazionale (Cost. Principato di Monaco, artt. 94-95), mentre la Costituzione cipriota richiede la maggioranza dei due terzi dei rappresentanti appartenenti alla comunità greca e a quella turca (art. 182). La Costituzione portoghese prevede un intervallo minimo di cinque anni tra una revisione e l'altra, a meno che in via straordinaria l'assemblea della repubblica – parlamento monocamerale – non assuma a maggioranza di quattro quinti i poteri di revisione⁹; l'iniziativa compete soltanto ai deputati e, per l'approvazione, occorre la maggioranza dei due terzi del parlamento (artt. 284-289).

Più articolata è la disciplina dettata dalla Costituzione bulgara, che accorda l'iniziativa del procedimento ad una minoranza della assemblea nazionale o al presidente e distingue l'organo competente per la deliberazione – assemblea nazionale o grande assemblea nazionale

⁸ Si indicano tra parentesi le date di adozione delle Costituzioni, affiancando la data della eventuale revisione. Qualora siano intervenute più modifiche successive, accanto alla data di adozione si riporta soltanto la data della revisione più recente. I testi delle Costituzioni citate nel testo sono reperibili in inglese al sito: <https://www.constituteproject.org/>.

⁹ Il limite temporale dei cinque anni tra una revisione e l'altra è previsto anche dalla Cost. greca, ma – a differenza del Portogallo – esso è inderogabile (art. 110.6).



appositamente eletta – a seconda, rispettivamente, che si intenda approvare un semplice emendamento oppure adottare una nuova Costituzione o intervenire su alcune disposizioni espressamente elencate, ma sempre richiedendosi la maggioranza qualificata dell'organo deliberativo (rispettivamente dei tre quarti e dei due terzi) in tre distinte deliberazioni da tenere in tre giorni diversi (artt. 153-163). La Legge fondamentale tedesca richiede, per la revisione, l'approvazione da parte di due terzi dei componenti del *Bundestag* e di due terzi dei voti del *Bundesrat* (art. 79), mentre la sovranità popolare tornerebbe ad esplicarsi in maniera piena soltanto in occasione della approvazione di una nuova Costituzione, con automatica perdita di validità del vigente *Grundgesetz* (art. 146), in tal modo confermandosi implicitamente la distinzione, sopra richiamata, tra potere costituente e potere costituito di revisione costituzionale.

Diversamente, la Costituzione ungherese (2011, rev. 2013) opta per il medesimo procedimento sia in caso di adozione di un nuovo testo costituzionale che di modifica dello stesso; in entrambi i casi, l'iniziativa spetta ai medesimi soggetti (presidente della repubblica, governo, una commissione parlamentare, singoli parlamentari), la maggioranza richiesta è identica (due terzi dei membri della assemblea nazionale), la Corte costituzionale può essere investita del controllo di legittimità sulla procedura costituente o di revisione. Tuttavia, con riferimento alla approvazione di una modifica della Costituzione, il ricorso al referendum viene esplicitamente escluso (art. S, artt. 12 e 83).

3. Procedimenti di revisione con partecipazione popolare *indiretta*

In alcuni ordinamenti, l'*iter* della revisione conosce una scissione in due fasi, intervallate dallo svolgimento di elezioni generali e affidate a due diverse legislature. Più precisamente, alla iniziativa del procedimento, talora da assumere a maggioranza qualificata da parte della assemblea legislativa, segue, in maniera automatica o meno, lo scioglimento della assemblea stessa; quindi, il corpo elettorale elegge la nuova assemblea che sarà incaricata della decisione, a sua volta da prendere con maggioranze speciali. A seconda dell'ordinamento considerato, il parlamento neo-eletto può risultare vincolato, nell'*an* oppure nei contenuti, alla deliberazione che era stata assunta dal parlamento sciolto. In questi casi, comunque, il coinvolgimento popolare, che si esprime attraverso le elezioni politiche, è soltanto indiretto e riveste, almeno teoricamente, una valenza referendaria¹⁰.

¹⁰ G. de Vergottini, *Referendum e revisione costituzionale*, cit., p. 1372 e p. 1393.

Lasciando per il momento da parte gli ordinamenti che cumulano alla modalità indiretta l'attivazione di strumenti di democrazia diretta (*infra* §5) e concentrandoci su quelli che si limitano a sancire la partecipazione popolare tramite il solo rinnovo della rappresentanza parlamentare, vengono in considerazione le Costituzioni di Belgio (1994), Norvegia (1814, rev. 2015), Olanda (1815, rev. 2008), Grecia (1975, rev. 2008), Islanda (1944, rev. 2013), Finlandia (1944, rev. 2011), Estonia (1992, rev. 2011). Come esempi storici, si possono menzionare la Costituzione francese del 1791 che prevedeva tre voti conformi espressi in altrettante legislature per lasciare il voto definitivo alla quarta legislatura e, in epoca più recente, la Costituzione del Lussemburgo del 1863 che, sino al 2003, distingueva una legislatura di iniziativa ed una legislatura impropriamente definita “costituente”.

In Finlandia ed Estonia, il costituente ha disposto una deroga alla sospensione del procedimento conseguente allo scioglimento della assemblea legislativa, consentendo l'esaurimento della funzione di revisione in seno al parlamento insediato, se questo ne abbia dichiarata l'urgenza, rispettivamente, a maggioranza dei quattro sesti o dei quattro quinti dei propri componenti (Cost. Finlandia, art. 73.2; Cost. Estonia¹¹, art. 166). Un meccanismo analogo opera in Islanda, dove la regola prevede due deliberazioni del parlamento, senza particolari maggioranze, tra le quali tenere le elezioni generali; tuttavia, il procedimento conosce un paio di eccezioni, inclusive peraltro di una consultazione referendaria (*infra* §4), allorché la proposta di revisione riguardi lo *status* della Chiesa Evangelica Luterana (art. 79) e, in via temporanea, per le modifiche che si vorranno introdurre fino al 30 aprile 2017 (*temporary provision*).

Particolarmente rigida e inalterata fin dal 1831, è la procedura, frazionata in tre fasi, prevista per emendare la Costituzione belga (art. 195): l'*iter* inizia con una dichiarazione di revisione, approvata a maggioranza assoluta in ciascuna camera e completata, in termini identici, da una dichiarazione del Re; in questo modo, vengono individuate, nello specifico, le disposizioni che si intendono modificare (disposizioni “aperte a revisione”) o inserire *ex novo* nel testo della Costituzione. Alla pubblicazione delle dichiarazioni segue automaticamente la dissoluzione del parlamento che persegue lo scopo di far maturare la riflessione sulla iniziativa intrapresa a livello istituzionale, lasciando intercorrere il tempo necessario alla indizione delle elezioni e alla convocazione delle nuove camere (art. 46 Cost.). La terza e ultima fase prevede che sia il parlamento rinnovato a farsi carico della deliberazione e del voto finale rispetto agli emendamenti

¹¹ In realtà, la Cost. estone disciplina tre diversi procedimenti di revisione costituzionale (art. 163): con due distinte deliberazioni del parlamento, con un'unica deliberazione in caso di urgenza, con l'utilizzo del referendum (per quest'ultima modalità, v. *infra* §4).

inizialmente dichiarati. In proposito, va precisato che non esiste l'obbligo, bensì soltanto la facoltà per il parlamento di portare a compimento la revisione costituzionale; l'unico vincolo per le camere, nel caso in cui tale facoltà venga esercitata, è quello di attenersi alle disposizioni indicate nelle dichiarazioni che avevano promosso il procedimento, ferma restando l'autonomia nella definizione dei contenuti. Per l'adozione della deliberazione è richiesta la maggioranza dei due terzi, dei componenti e dei votanti, all'interno di ciascuna camera. L'*iter* si conclude con l'assenso reale e la promulgazione delle disposizioni novellate, le quali entrano in vigore, di norma, il giorno stesso della pubblicazione sul *Moniteur belge*. Dunque, la legittimazione democratica del procedimento è esclusivamente di natura rappresentativa e si esprime nelle elezioni generali; l'istituto del referendum, peraltro, è completamente sconosciuto nell'ordinamento belga, che privilegia alla inevitabile polarizzazione referendaria la via del compromesso politico, in considerazione dei *cleavages* culturali, linguistici ed economici che caratterizzano la società e costituiscono una minaccia costante, come è noto, per la coesione e l'unità nazionale. Tuttavia, in campagna elettorale i partiti risultano scarsamente concentrati sulle proposte di revisione, salvo nella misura in cui quelle proposte siano funzionali alla realizzazione dei rispettivi programmi e alle logiche di governo; da parte loro, i cittadini, quantunque sufficientemente edotti sulla riforma costituzionale *in itinere*, saranno più propensi ad esprimere le proprie preferenze politiche che ad orientare, attraverso il voto e la scelta dei candidati, il futuro lavoro di revisione che vedrà impegnato, peraltro senza alcuna garanzia di risultato, il nuovo parlamento¹².

Considerazioni analoghe sul ruolo dell'elettorato possono svolgersi negli altri ordinamenti che si sono citati. In Grecia, l'enfasi riposta sulla democrazia rappresentativa e l'assenza di meccanismi di democrazia diretta producono effetti simili a quelli riferiti per l'esperienza belga; anche in Grecia, del resto, l'assemblea parlamentare neo-eletta non è obbligata ad attenersi alle proposte di revisione formulate dal parlamento sciolto e gode di ampia discrezionalità sia con riguardo ai contenuti della revisione che, prima ancora, in relazione alla decisione di proseguire o meno l'*iter* iniziato nella precedente legislatura (art. 110). Il margine di manovra per il nuovo parlamento può addirittura incrementarsi qualora l'iniziativa della revisione sia stata approvata a maggioranza dei tre quinti dei componenti; in questo caso, infatti, la deliberazione finale può essere assunta con la maggioranza assoluta dei voti (e viceversa) (art. 110, commi 2, 3 e 4). Dunque, una maggioranza politica ridotta è in grado di rovesciare la proposta votata nella prima fase con una maggioranza

¹² Su questi aspetti, v. C. Behrendt, *The process of constitutional amendment in Belgium*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., spec. p. 40 ss.

più elevata: se in un contesto di democrazia maggioritaria il criterio delle maggioranze invertite è suscettibile di indirizzare il voto degli elettori in senso quasi referendario, in Grecia – analogamente a quanto riscontrabile in Belgio – la realtà dimostra che nella agenda politica dei partiti la revisione costituzionale non occupa una posizione di primo piano ed i cittadini non sempre sono adeguatamente informati al riguardo¹³.

La Costituzione olandese prevede lo scioglimento della sola camera bassa, successivamente alla votazione della proposta di revisione per la quale non sono richieste maggioranze speciali. A seguito del rinnovo della camera bassa, le due camere deliberano sulla proposta a maggioranza dei due terzi senza poter introdurre modifiche al *bill* deliberato in prima lettura (artt. 137-139). Nella pratica, si tende a far coincidere lo svolgimento di elezioni generali con il procedimento di revisione costituzionale, per cui l'arena politica finisce per assorbire il dibattito sulla riforma e l'elettorato, chiamato a rinnovare l'organo rappresentativo, potrebbe non essere nemmeno a conoscenza della discussione in parlamento sulla modifica della Costituzione¹⁴.

4. Procedimenti di revisione con partecipazione popolare *diretta*: l'iniziativa del procedimento e/o il referendum. Tipologie di referendum costituzionale

La situazione è destinata sensibilmente a mutare allorché si ponga mente agli ordinamenti che hanno optato per l'introduzione di meccanismi di democrazia diretta durante l'*iter* di revisione costituzionale. A questa categoria appartiene la prevalenza dei paesi aderenti al Consiglio d'Europa, i quali, pur privilegiando il ruolo delle assemblee legislative, riconoscono, con modalità differenti, la partecipazione popolare ai procedimenti di variazione delle Costituzioni.

Gli istituti sono sostanzialmente riconducibili a due tipologie e possono cumularsi. Ad una frazione del corpo elettorale la Costituzione può attribuire, insieme ad altri soggetti, l'iniziativa del procedimento (a). Inoltre, può essere prevista l'indizione di un referendum costituzionale, c.d. approvativo o sospensivo o confermativo; la casistica è molto ricca e gli elementi da considerare sono numerosi, a seconda del carattere obbligatorio oppure facoltativo della consultazione, dei soggetti promotori e, ancora, delle modalità di svolgimento, dell'eventuale *quorum* richiesto, delle conseguenze, in caso di esito negativo, sul procedimento di revisione costituzionale (b).

¹³ In proposito, v. X. Contiades, I. Tassopoulos, *Constitutional Change in Greece*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., spec. p. 162. In generale, la formula elettorale e, conseguentemente, il sistema dei partiti hanno un notevole impatto sui cambiamenti costituzionali all'interno dei diversi ordinamenti.

¹⁴ Per tali rilievi, v. W.J.M. Voermans, *The constitutional revision process in the Netherlands: Sensible security valve or cause of constitutional paralysis?*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., spec. p. 262.

a) Piuttosto agevole si rivela l'esame della prima modalità di partecipazione popolare, anche per il fatto che non sono numerosi gli ordinamenti che prevedono espressamente questa facoltà, affidandosi nella maggior parte dei casi l'iniziativa della procedura di revisione allo stesso parlamento (singoli membri o un gruppo o una minoranza), al governo, al presidente della repubblica, agli enti locali. Se in Italia e in Austria la presentazione di un progetto di legge costituzionale da parte di una frazione del corpo elettorale si considera implicitamente ammessa dalla disposizione che regola l'iniziativa legislativa (Cost. Italia 1948, rev. 2012, art. 71: 50.000 elettori; Cost. Austria 1920, rev. 2013, art. 41.2: 100.000 elettori), le Costituzioni di Georgia (1995, rev. 2013, art. 102.1c: 200.000 elettori), Lettonia (1922, rev. 2014, art. 78: un decimo degli elettori), Liechtenstein (1921, rev. 2003, art. 64.4: 1500 elettori), Lituania (1921, rev. 2006, art. 147: 300.000 elettori), Repubblica di Moldova (1994, rev. 2006, art. 141.1a: 200.000 elettori), Romania (1991, rev. 2003, art. 150.1: 500.000 elettori a certe condizioni)¹⁵, Serbia (2006, art. 203.1: 150.000 elettori), Slovenia (1991, rev. 2013, art. 168.1: 30.000 elettori), ex Repubblica jugoslava di Macedonia (1991, rev. 2011, art. 130: 150.000 elettori), Svizzera (1999, rev. 2014, 138-139: 100.000 elettori) prevedono esplicitamente questa facoltà a favore dei cittadini elettori. Tuttavia, il fatto che il corpo elettorale non sia detentore esclusivo dell'iniziativa, determina, nei fatti, l'avvio privilegiato del procedimento da parte degli altri soggetti dianzi richiamati.

b) Decisamente più articolata si presenta la disciplina in materia di referendum costituzionale¹⁶. Generalmente, questo istituto opera dopo che le assemblee legislative hanno approvato la revisione e prima che il procedimento giunga a conclusione con le fasi della promulgazione e pubblicazione della legge che modifica la Costituzione. La consultazione popolare è dunque finalizzata a ratificare il lavoro delle assemblee; a tale scopo, al corpo elettorale viene chiesto di pronunciarsi a favore o contro la revisione votata dal parlamento, senza poter più influire sul contenuto dell'emendamento che è stato deliberato dall'organo rappresentativo. Il referendum può essere facoltativo oppure obbligatorio. Sebbene alcuni profili possano essere oggetto di trattazione comune (ad esempio, termini per la richiesta, *quorum* strutturale e/o funzionale,

¹⁵ In Romania i cittadini elettori devono rappresentare almeno metà delle contee; inoltre, in ognuna delle contee e nella municipalità di Bucarest occorrono almeno 20.000 firme (art. 150.2 Cost.).

¹⁶ Per una analisi approfondita della teoria e della prassi referendaria nella "materia costituzionale", v. S. Tierney, *Constitutional Referendums: A Theoretical Enquiry*, in *The Modern Law Review*, vol. 72, n. 3, 2009, p. 360 ss. e *amplius* Id., *Constitutional Referendums. The Theory and Practice of Republican Deliberation*, Oxford, 2012.



carattere vincolante in caso di esito favorevole), la distinzione tra le due modalità merita opportuna considerazione.

Qualora la consultazione sia prevista come meramente eventuale, essa potrà tenersi soltanto se effettivamente richiesta. Da parte di chi può essere attivato il procedimento referendario e quali conseguenze produce la mancata richiesta? Ancora una volta, quantunque da una prospettiva diversa, è utile verificare se, tra i soggetti promotori, figura o meno il popolo. Ebbene, fatta eccezione per la Costituzione del Liechtenstein che riconosce la facoltà di chiedere il referendum a quattro comuni o a 1500 cittadini elettori (art. 66.2) e per la Costituzione italiana, secondo cui il referendum può essere richiesto, oltre che da una minoranza parlamentare o da cinque consigli regionali, anche da 500.000 elettori qualora la seconda deliberazione del parlamento abbia raggiunto soltanto la maggioranza assoluta dei componenti (art. 138.2 Cost.), gli ordinamenti che optano – sebbene non sempre in via esclusiva, come sarà meglio specificato nel prosieguo – per la facoltatività del referendum confermativo, ne affidano la promozione alle camere o ad una minoranza parlamentare (Cost. Albania 1998, rev. 2012, art. 177; Cost. Austria, art. 44; Cost. Estonia, art. 164; Cost. Slovenia, art. 170; Cost. Spagna 1978, rev. 2011, art. 167.3) ovvero al capo dello stato (Cost. Turchia 1982, rev. 2011, art. 175). Interessante è la previsione della Costituzione croata, in base alla quale il referendum costituzionale è facoltativo e può tenersi su richiesta del parlamento o del presidente della repubblica, ma diventa obbligatorio attivarne il procedimento da parte del parlamento se l'istanza proviene da un decimo di cittadini elettori (1991, rev. 2010, art. 87). Diversamente, la Turchia fa dipendere l'obbligatorietà del referendum dal *quorum* raggiunto in parlamento; pertanto, il ricorso alla consultazione popolare diventa necessario qualora l'emendamento sia adottato con la maggioranza dei tre quinti o con una maggioranza inferiore ai due terzi dei membri del parlamento (art. 175.4).

Peculiare è anche il caso del Lussemburgo, dove il referendum facoltativo si inserisce all'interno del procedimento di approvazione della legge di revisione: se richiesto entro due mesi dalla prima deliberazione del parlamento da un quarto dei deputati oppure da 25.000 cittadini elettori, la consultazione popolare può sostituire la seconda deliberazione dell'organo legislativo (Cost. 1868, rev. 2009, art. 114.3). Una situazione parzialmente analoga è quella vigente in Albania, che prevede un duplice ricorso facoltativo al referendum popolare: dapprima, sulla proposta di revisione qualora la maggioranza dei due terzi della assemblea lo richieda e, a seguito della avvenuta approvazione parlamentare, su istanza di un quinto dei parlamentari; a queste disposizioni si aggiunge il divieto di proporre un nuovo emendamento sulla medesima materia se



non siano trascorsi, rispettivamente, almeno un anno o tre anni dal rigetto da parte della assemblea o di voto negativo da parte del popolo (Cost. 1998, rev. 2012, art. 177).

Salvo il caso particolare del Lussemburgo, la dottrina è propensa ad attribuire alla mancata attivazione popolare del referendum, proprio perché eventuale, un effetto tacitamente confermativo della decisione votata dalle assemblee legislative, con la conseguenza che l'*iter* della revisione potrà considerarsi concluso una volta scaduto il termine per promuovere la consultazione referendaria¹⁷.

Del tutto originale è l'esperienza del Regno Unito: la mancanza di una Costituzione scritta in senso proprio e, conseguentemente, di una disciplina formale per l'eventuale revisione della stessa si accompagnano in questo ordinamento al dogma della *supremacy of Parliament*. Tuttavia, specialmente a far data dagli anni '70 del secolo scorso, la prassi del referendum popolare, con prevalente carattere consultivo, si è progressivamente imposta nella materia costituzionale, inserendosi nel circuito decisionale governativo-parlamentare, come accaduto, a più riprese, in occasione del processo per la *devolution of powers* a favore della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord (referendum del 1979, 1997, 1998, 2003, 2011)¹⁸.

D'altra parte, il referendum può essere previsto come eventuale oppure obbligatorio a seconda delle disposizioni interessate dalla revisione, nonché in ragione della ampiezza della modifica sulla quale si è pronunciato il parlamento. Così, ad esempio, le Costituzioni di Estonia (art. 162), Lettonia (art. 77), Lituania (art. 148), Malta (1964, rev. 2014, art. 66), Repubblica di Moldova (art. 142.1), Montenegro (2007, art. 157), Polonia (1997, rev. 2009, art. 235.6), Serbia (art. 203.7) e Ucraina (1996, rev. 2014, art. 156) richiedono la consultazione popolare obbligatoria qualora la revisione riguardi alcune parti "sensibili" del testo costituzionale, come sono quelle contenenti i principi supremi di unità, indipendenza, sovranità dello stato, il preambolo, il catalogo dei diritti fondamentali dei cittadini o delle minoranze etniche, nonché la disciplina stessa della revisione costituzionale. La Costituzione islandese, che di massima prevede il solo coinvolgimento

¹⁷ Cfr. G. Morbidelli, *Costituzioni e costituzionalismo*, cit., p. 191; G. de Vergottini, *Referendum e revisione costituzionale*, cit., pp. 1386-1387, il quale precisa che di assenso tacito da parte del popolo, a rigore, potrebbe parlarsi «ove ad una frazione del corpo elettorale fosse riconosciuto il diritto di iniziativa referendaria prescindendo dalla maggioranza, assoluta o qualificata, che venga a caratterizzare la delibera parlamentare, ed il corpo elettorale medesimo decidesse di non avvalersi della facoltà costituzionalmente sancita, dimostrando in tal modo di aderire alla volontà espressa dai propri rappresentanti in sede parlamentare».

¹⁸ V. R. Blackburn, *Constitutional amendment in the United Kingdom*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., p. 368 e D. Oliver, *The United Kingdom*, in D. Oliver, C. Fusaro (a cura di), *How Constitutions Change. A Comparative Study*, Oxford and Portland Oregon, 2011, pp. 340-341. Sulla disciplina e sull'impiego del referendum nel Regno Unito, v., inoltre, A. Torre, J.O. Frosini (a cura di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Rimini, 2012.

popolare attraverso il rinnovo della rappresentanza parlamentare (*supra* §3), dispone l'attivazione obbligatoria del referendum per approvare emendamenti relativi allo status della Chiesa Evangelica Luterana (art. 79.2), nonché, in via transitoria, per gli emendamenti che si vorranno approvare fino al 30 aprile 2017. La *temporary provision*, aggiunta all'art. 79, introduce infatti una deroga alla disposizione che regola il procedimento di revisione costituzionale e sancisce che, per le modifiche votate dal parlamento a maggioranza dei due terzi entro la data indicata, occorre indire, tra sei e nove mesi successivi alla deliberazione della assemblea, un referendum per il quale è richiesta la maggioranza dei voti validamente espressi e comunque il voto favorevole di almeno il 40% degli aventi diritto.

Quanto alla scelta di modulare il carattere opzionale oppure obbligatorio del referendum in ragione della estensione della revisione, vengono in considerazione alcune Costituzioni che distinguono tra revisione parziale e totale: così, in Austria e in Spagna, nella prima eventualità, la consultazione si attiva se richiesta, rispettivamente, da un terzo ovvero da un decimo dei componenti di ciascuna camera; nella seconda eventualità lo svolgimento del referendum è invece previsto come necessario (art. 44.3 Cost. Austria e artt. 167-168 Cost. Spagna). In Spagna, l'obbligatorietà del referendum scatta anche qualora la modifica riguardi il titolo preliminare, nonché le disposizioni sulla Corona e sui diritti fondamentali, circostanze nelle quali il procedimento conosce l'aggravamento ulteriore determinato dalla dissoluzione delle camere, come sarà meglio esposto nel paragrafo seguente.

Infine, un cenno meritano le situazioni che si potrebbero definire “di confine”, nelle quali cioè la procedura di revisione costituzionale è suscettibile di preludere all'esercizio di un nuovo potere costituente. Ad esempio, in Liechtenstein il ricorso al referendum in occasione della modifica della Costituzione è facoltativo, ma diventa obbligatorio qualora il popolo (1500 cittadini) proponga l'abolizione della monarchia; in tale ipotesi, sia il parlamento che il Principe regnante hanno ciascuno la facoltà di predisporre il testo della nuova Costituzione, rimettendo al corpo elettorale la scelta tra le due alternative (art. 113). In Russia, i capitoli 1, 2 e 9 della Costituzione (1993, rev. 2014) sono, in linea di principio, inemendabili¹⁹; tuttavia, se una maggioranza qualificata di una delle camere ne proponga la revisione, occorre costituire una apposita assemblea (*Constitutional Assembly*) la quale potrà confermare l'irriducibilità della Costituzione oppure redigere un nuovo testo, da approvarsi a maggioranza dei due terzi della stessa assemblea

¹⁹ Si tratta dei capitoli relativi ai principi fondamentali del sistema costituzionale, ai diritti della persona e alle disposizioni che regolano il procedimento stesso di revisione costituzionale.

oppure da sottoporre a referendum. Nel secondo caso, è richiesto il *quorum*, sia strutturale che funzionale, della metà più uno dei cittadini elettori (art. 135).

Resta, a questo punto, da accennare alle situazioni “estreme”, ossia quelle in cui il ricorso al referendum è escluso, in presenza di ben precise condizioni, e quelle in cui è obbligatorio per qualunque emendamento costituzionale. Alla prima categoria si riconducono l’Italia, ove non si procede al referendum facoltativo nell’ipotesi in cui la seconda deliberazione del parlamento abbia raggiunto la maggioranza qualificata dei due terzi in entrambe le camere (art. 138.3 Cost.) e la Francia, ove non si fa luogo al referendum obbligatorio (Cost. 1958, rev. 2008, art. 89.2) qualora la proposta di revisione sia stata sottoposta dal presidente della repubblica al parlamento in seduta comune²⁰ (art. 89.3). Alla seconda categoria appartengono i procedimenti di revisione disciplinati nelle Costituzioni di Andorra (1993, art. 106), Irlanda (1937, rev. 2015, art. 46.2), Romania (art. 151.3), Repubblica di San Marino (2015, art. 21), Svizzera (artt. 140 e 195), Azerbaijan (1995, rev. 2009, art. 152), che esclude il giudizio della Corte costituzionale sulle modifiche approvate con referendum (art. 154), e Armenia (1995, rev. 2015, art. 111), che prevede il medesimo *iter* per la modifica e per l’adozione della Costituzione.

A prescindere dalla natura opzionale oppure obbligatoria, i referendum costituzionali condividono, come si accennava, alcuni aspetti comuni relativamente alla procedura di svolgimento, spesso rinviata nel dettaglio alla disciplina legislativa. Per limitarci ai profili più significativi dettati a livello costituzionale, si è già detto che l’ipotesi più frequente è quella della attivazione da parte della stessa assemblea legislativa, mentre decisamente marginale è la richiesta popolare; il termine per proporre il referendum varia da poche settimane a diversi mesi²¹ e decorre dalla avvenuta approvazione della assemblea legislativa; quando non diversamente stabilito, la consultazione popolare confermativa della decisione parlamentare dovrebbe riguardare l’emendamento nella sua interezza e non frammenti dello stesso²². Carattere

²⁰ S. Boyron, *France*, in D. Oliver, C. Fusaro (a cura di), *How Constitutions change*, cit., p. 131, parla di una «constitutional convention» a proposito del quasi-sistematico ricorso al procedimento di revisione a camere riunite con esclusione del referendum popolare e afferma che «Considering the number and impact of the constitutional amendments in the last two decades, one may rightly question what role is left to the sovereign people in this regard».

²¹ Ad esempio, il termine è di 15 giorni in Spagna in caso di revisione parziale, mentre è di 12 mesi in Svizzera (European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report*, cit., p. 11 §48). A questo proposito, la Commissione di Venezia riferisce della decisione della Corte costituzionale della Repubblica di Moldova che nel 2000 dichiarò l’incostituzionalità di una legge la quale, prolungando eccessivamente il termine per l’organizzazione della consultazione referendaria, finiva per ostacolare l’esercizio di un diritto costituzionalmente sancito (*Report*, cit., p. 12, nota 60).

²² Ad esempio, la Cost. turca prevede la possibilità di svolgere il referendum costituzionale sia sull’intero progetto di revisione che su singole parti (art. 175.7).



eccezionale rivestono le disposizioni che prescrivono *quorum* partecipativi per la validità del referendum costituzionale o percentuali minime di voti favorevoli per approvare la revisione; a questo proposito, accanto alla previsione della Costituzione russa, sopra citata, e alla già menzionata norma transitoria della Costituzione islandese, si possono richiamare le previsioni della Costituzione della Slovenia, che richiede la partecipazione al referendum facoltativo da parte della maggioranza dei votanti (art. 170.2 Cost.), della Costituzione dell'Armenia, che per il referendum obbligatorio impone un *quorum* partecipativo pari ad almeno un quarto degli aventi diritto (art. 113), della Costituzione della Lituania, che per la modifica dell'art. 1 Cost. («La Lituania è una repubblica democratica indipendente») esige che almeno tre quarti dei cittadini si esprimano a favore (art. 148.1), e della Costituzione del Montenegro, che per la revisione di alcune disposizioni richiede la maggioranza dei tre quinti dei voti validamente espressi (art. 157). Nonostante la varietà delle regolamentazioni, la gran parte degli ordinamenti ha scelto, dunque, di prevedere l'intervento popolare in occasione della riforma costituzionale: raramente, nel momento di avvio del procedimento, tramite la presentazione di una proposta di legge diretta alla revisione; più frequentemente, a seguito della approvazione parlamentare per confermare la decisione dell'organo legislativo attraverso un referendum costituzionale, eventuale oppure obbligatorio a seconda delle discipline nazionali. L'ampio accoglimento di questo istituto di democrazia diretta nelle vigenti Costituzioni non deve indurre, tuttavia, a facili conclusioni. In primo luogo, come si è evidenziato, a meno che non sia obbligatorio, è piuttosto rara l'ipotesi che la proposta di referendum facoltativo provenga da una frazione del corpo elettorale. In secondo luogo, una volta che il referendum – facoltativo o obbligatorio che sia – venga indetto, l'assenza (quasi sempre) della previsione di una soglia minima di partecipanti al voto se, da un lato, attenua la rigidità della Costituzione e agevola il conseguimento dell'esito, dall'altro lato, riduce il significato garantistico di questo strumento, specialmente qualora l'affluenza alle urne sia scarsa. Infine, l'eventuale sanzione popolare contraria alla adozione della revisione non sembra possa essere di ostacolo, neppure temporaneamente, alla attività del parlamento, il quale – a meno che l'effetto deterrente e vincolante non sia espressamente sancito, come nelle Costituzioni di Albania (art. 177.8) e Croazia (art. 87.5) e fatto salvo, in ogni caso, un senso di opportuno *self-restraint* – potrebbe riaprire nuovamente il dibattito istituzionale sul medesimo testo respinto dal popolo²³.

²³ In proposito, la Commissione di Venezia invita gli organi legislativi a considerare vincolante il referendum costituzionale e a non avviare, almeno per un certo lasso di tempo, un nuovo procedimento di revisione sulla medesima questione rigettata dal corpo elettorale (*Guidelines for Constitutional Referendums at National Level*, Strasbourg, 11 July 2001, spec. p. 6).



Per completare lo scenario, può essere, allora, utile ed efficace, sia sul piano dei risultati che sotto l'aspetto partecipativo, rivolgere l'attenzione ad altre forme di consultazione pubblica da affiancare al referendum costituzionale, a condizione che siano adeguatamente disciplinate (*infra* §7).

5. Procedimenti di revisione con partecipazione popolare *sia diretta che indiretta*

Alcuni sistemi menzionati nel paragrafo precedente, in realtà, potrebbero definirsi “misti”, nel senso che prevedono, almeno in presenza di determinate circostanze, la partecipazione popolare sia indiretta, tramite il meccanismo della doppia legislatura di iniziativa e di revisione, sia diretta, mediante il ricorso al referendum confermativo.

La Svizzera costituisce la più emblematica applicazione della sintesi tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, una sintesi che trova conferma nel procedimento, o meglio nei procedimenti e sub-procedimenti, di revisione della Costituzione federale. Già si è riferito della scelta del costituente di prevedere sia la modalità parziale che quella totale di revisione. Peraltro, quest'ultima si è concretizzata in due occasioni: nel 1874 e, più recentemente, nel 1999. Di gran lunga più numerose sono state, invece, le revisioni parziali²⁴. Per entrambe le tipologie, l'iniziativa può essere popolare (100.000 elettori) o parlamentare (ciascuna delle due camere o entrambe le camere riunite nella Assemblea federale)²⁵ e la procedura richiede l'approvazione finale, mediante referendum, da parte della maggioranza dei cittadini elettori e della maggioranza dei cantoni²⁶, ma consultazioni popolari si svolgono anche *in itinere*, tanto nella revisione parziale che in quella totale.

Più in dettaglio, qualora la revisione parziale (artt. 139 e 194) sia promossa dal popolo, un comitato promotore di cittadini formula una proposta generica oppure elabora un vero e proprio progetto di modifica costituzionale; in ogni caso, l'iniziativa deve rispettare il principio di coesione formale e materiale – cioè non deve contenere troppi emendamenti – e le norme

²⁴ Di circa 220 iniziative popolari presentate a far data dal 1891 – allorché l'iniziativa popolare per la revisione costituzionale venne formalmente introdotta nel testo della Costituzione – soltanto 17 sono state definitivamente approvate. Tuttavia, anche le iniziative respinte rivestono un importante impatto sulla agenda politica quotidiana del parlamento. Per approfondimenti, v. T. Fleiner, *Constitutional revision: The case of Switzerland*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., pp. 346-347.

²⁵ Più precisamente, la revisione totale può essere promossa dal popolo o da una delle due camere oppure decisa dalla Assemblea federale (art. 193.1 Cost.), mentre la revisione parziale può essere chiesta dal popolo o decisa dalla Assemblea federale (art. 194.1 Cost.).

²⁶ Infatti, ai sensi dell'art. 195 Cost., «La Costituzione federale interamente o parzialmente riveduta entra in vigore con l'accettazione del popolo e dei cantoni».



imperative di diritto internazionale²⁷. Il seguito dell'*iter*, però, è diverso a seconda che l'iniziativa sia stata presentata nell'una o nell'altra forma. Se si tratta di un progetto concreto, questo viene sottoposto al voto popolare e dei cantoni; qualora l'Assemblea federale non lo accetti, può contrapporvi un controprogetto sul quale il popolo è chiamato ad esprimere il proprio parere (artt. 139.5 e 139b). Se invece si tratta di una proposta generica, spetta alla Assemblea federale il compito della redazione in forma di progetto, che verrà poi sottoposto al voto popolare e dei cantoni; l'Assemblea è vincolata a dare seguito alla proposta popolare, anche in caso di non condivisione della stessa, ove l'elettorato abbia confermato con referendum la propria iniziativa. Tanto nell'una che nell'altra modalità, l'iniziativa per la revisione parziale viene pubblicata in modo da consentire, nei 18 mesi successivi, la raccolta delle sottoscrizioni da parte di 100.000 cittadini aventi diritto al voto.

Negli stessi termini la Costituzione dispone la pubblicazione ufficiale dell'iniziativa popolare per realizzare una revisione totale (artt. 138 e 193). In questa ipotesi, però, il procedimento può essere promosso, oltre che da 100.000 elettori e dalla Assemblea federale, anche da ciascuna delle due camere con conseguenze sulla prosecuzione del procedimento. Se, infatti, l'iniziativa è popolare o monocamerale, occorre acquisire, mediante un referendum, il parere favorevole della maggioranza assoluta dei cittadini elettori per proseguire con la progettazione della riforma da parte delle nuove camere, quali risulteranno dalle elezioni politiche, secondo il meccanismo della duplice legislatura. Se, invece, la proposta di revisione totale promana da una delibera bicamerale, l'*iter* è abbreviato, in quanto non sono richieste né la verifica della volontà dell'elettorato, né la dissoluzione del parlamento, dal momento che l'organo legislativo si è già espresso a favore della revisione, avendone promosso l'iniziativa. Come sopra ricordato, qualunque sia il procedimento seguito e qualunque sia l'ampiezza della revisione, il referendum confermativo, a ratifica del lavoro svolto, resta obbligatorio.

Un altro esempio di commistione tra partecipazione diretta e indiretta è quello delineato dalla Costituzione spagnola. Se per la revisione parziale il referendum è previsto come facoltativo (art. 167.3) e dunque si attiverà soltanto ove richiesto da un decimo dei membri di ciascuna camera entro quindici giorni dalla approvazione dell'emendamento, per la revisione totale o la modifica di alcune parti esplicitamente individuate (art. 168; *supra* §4), non soltanto il referendum confermativo è necessario, ma questo deve essere preceduto da due deliberazioni conformi, adottate a maggioranza dei due terzi di ogni camera e intervallate dallo scioglimento delle *Cortes*.

²⁷ Quest'ultimo vincolo si applica anche per le proposte di revisione totale (art. 193.4 Cost.). Il parlamento può dichiarare la nullità delle iniziative che non siano conformi ai requisiti indicati.

Quantunque la seconda eventualità non sia mai stata praticata finora e nessun referendum costituzionale, neppure di tipo facoltativo (rev. parziali 1992 e 2011), sia mai stato indetto, il costituente ha inteso rafforzare il procedimento di revisione, in ragione della estensione e della rilevanza della materia da modificare, con l'introduzione di un doppio filtro popolare obbligatorio: pertanto, il corpo elettorale si esprime – prima – indirettamente, per eleggere le nuove camere, e – poi – direttamente, per confermare la decisione parlamentare.

Analogamente a quanto riscontrabile nell'esperienza spagnola, anche in Svezia e Danimarca l'istituto del referendum costituzionale, seppure formalmente previsto in combinazione con il rinnovo della rappresentanza parlamentare, è rimasto privo di utilizzazione pratica. La Costituzione svedese, che consta di quattro leggi fondamentali²⁸, può essere modificata, su iniziativa del parlamento o del governo, con due votazioni del *Riksdag*, inframmezzate dallo svolgimento di elezioni generali. Quindi, il procedimento di revisione rimane sospeso e sulla proposta, votata in prima lettura dal *Riksdag*, si pronuncia il popolo, mediante un referendum da tenere contestualmente alla elezione del parlamento; la mozione viene promossa da almeno un decimo dei deputati e votata con la maggioranza di almeno un terzo della assemblea monocamerale (Cost. Svezia 1974, rev. 2012, artt. 14 e 16). La proposta si intende respinta qualora la maggioranza dei votanti si sia espressa in senso contrario, mentre il procedimento prosegue fino alla decisione finale del nuovo *Riksdag* in caso di esito positivo del referendum. In questa circostanza, dunque, la consultazione popolare non vale a confermare la deliberazione del parlamento, ma – in maniera originale nel panorama comparato – si inserisce nel mezzo del procedimento di revisione, in coincidenza con il rinnovo dell'organo legislativo che, se la proposta sarà approvata dall'elettorato, porterà a compimento l'*iter* avviato nella precedente legislatura.

Infine, a prescindere dalla entità della variazione che si intenda introdurre, la Costituzione della Danimarca disciplina un unico procedimento, particolarmente aggravato, che fa seguire alla approvazione della proposta da parte del *Folketing*, parlamento unicamerale, lo scioglimento dello stesso e l'indizione di nuove elezioni, sempre che il governo voglia dar corso al progetto (Cost. 1953, art. 88). Entro sei mesi dalla approvazione dell'emendamento da parte del nuovo *Folketing*, verrà indetto un referendum obbligatorio per il quale è richiesto che la maggioranza dei votanti e, almeno, il 40% degli aventi diritto si pronuncino favorevolmente al progetto di revisione. Ancora una volta, dunque, il costituente ha affiancato alla partecipazione popolare indiretta, tramite il

²⁸ Si tratta dell'Atto di successione (1809), della legge sulla libertà di stampa (1949), dello Strumento di governo (1974) e della legge fondamentale sulla libertà di espressione (1991).



rinnovo della assemblea legislativa, l'istituto del referendum, malgrado l'elevata maggioranza prevista si traduca in un deterrente per la revisione del testo costituzionale. Fatto sta che l'unica occasione nella quale il referendum si è svolto raggiungendo la percentuale prevista, e dunque con esito favorevole rispetto all'emendamento proposto, è stata nel 2009 per l'introduzione della uguaglianza di genere nella successione al trono, così modificandosi l'Atto di successione del 27 marzo 1953, che costituisce parte integrante della Costituzione danese (58,5% partecipanti e 45,5% in favore dell'emendamento)

6. La revisione con referendum costituzionale conseguente alla ratifica di trattati internazionali

Premesso che la conclusione dei trattati internazionali rientra nelle competenze dell'esecutivo e che per la loro ratifica può essere necessaria una preventiva autorizzazione da parte del parlamento senza che ciò comporti, in linea di principio, una variazione formale della Costituzione, la legge fondamentale può tuttavia subire modificazioni qualora i vincoli internazionali che lo stato si appresta ad assumere comportino limitazioni alla sovranità statale. In questa prospettiva, ad esempio, l'adesione alle organizzazioni sovranazionali europee ha richiesto, in alcuni paesi, la revisione della Costituzione o, comunque, ha suggerito lo svolgimento di consultazioni referendarie. Così è avvenuto in Francia, fin dalla ratifica del Trattato di Maastricht nel 1992²⁹ e poi, ancora, nel 1997, a seguito della stipulazione del Trattato di Amsterdam, allorché veniva modificato l'art. 88 Cost.: in base ad espressa statuizione del costituente, infatti, la ratifica di un trattato contrario a disposizioni costituzionali richiede la preventiva revisione del testo formale della Costituzione (art. 54). Per l'adesione al Trattato di Lisbona del 2007, invece, il referendum non fu tenuto e la modifica costituzionale del titolo XV Cost. (l. cost. 2008-103 del 4 febbraio 2008), che il *Conseil constitutionnel* aveva ritenuto necessaria³⁰, veniva realizzata secondo il procedimento, già esaminato, dell'art. 89.3, in tal modo evitandosi il ricorso alla consultazione popolare. Più precisamente, per quanto riguarda l'appello al popolo sulla materia internazionale, l'art. 88-5 Cost. revisionato prescrive che, sui progetti di legge che autorizzano la ratifica di trattati relativi alla partecipazione all'Unione europea, il referendum – che in questo caso non sarebbe

²⁹ G. de Vergottini, *Referendum e revisione costituzionale*, cit., pp. 1394-1395, precisa che in quel caso il referendum fu indetto dal presidente della repubblica ai sensi dell'art. 11 Cost., dal momento che la revisione della Costituzione venne adottata dalle camere riunite del parlamento, così escludendosi il ricorso al referendum costituzionale di cui all'art. 89.2 Cost.

³⁰ Decisione n. 2007-560 DC.

costituzionale, ma semplicemente deliberativo³¹ – deve essere indetto su iniziativa del presidente della repubblica (1° co.), a meno che il parlamento non voti una mozione, a maggioranza dei due terzi di ciascuna camera, per autorizzare una revisione costituzionale in seduta congiunta, così trovando applicazione l'art. 89.3 Cost. (2° co.). In attuazione di quanto appena accennato, se nel maggio 2005 il popolo francese, consultato tramite un referendum, aveva respinto l'adesione alla c.d. costituzione europea (Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa del 2004), nel 2008 non ebbe alcuna possibilità di esprimersi, essendo stato utilizzato il procedimento di revisione a camere riunite.

Il legislatore d'oltralpe non è stato l'unico a disporre una consultazione referendaria in occasione della approvazione della c.d. costituzione europea. Sempre nel 2005, il parlamento portoghese modificava la Costituzione per consentire al popolo di pronunciarsi, non propriamente sulla ratifica, bensì sul quesito della adesione o meno alla costituzione europea e, in generale, sulle «questioni di rilevante interesse nazionale che devono essere oggetto di convenzione internazionale» (art. 115.5), fermo restando che l'approvazione dei trattati, e specificamente di quelli che comportano la partecipazione del Portogallo ad organizzazioni internazionali, compete al parlamento (art. 161 i). Come nell'esempio francese, così in quello portoghese, è opportuno sottolineare che un conto è l'indizione di un referendum popolare (non costituzionale), sulla base di espressa previsione costituzionale, per consultare l'elettorato su temi che sono oggetto di impegni internazionali da assumere da parte dello stato; altra questione è la sottoposizione a referendum (costituzionale) di una legge di revisione della Costituzione conseguente alla assunzione di obblighi internazionali che limitano la sovranità statale³². Se la Costituzione portoghese non contempla la seconda eventualità, dal momento che il ricorso al referendum per la materia costituzionale è escluso *in toto* (art. 115.4), la Costituzione francese, viceversa, ammette il referendum costituzionale, prevedendolo anzi come obbligatorio, fatta salva però la facoltà del parlamento riunito in seduta comune di gestire in via esclusiva il procedimento, modificando il testo costituzionale e autorizzando la ratifica del trattato senza ricorso alla consultazione popolare, come accaduto per la ratifica del Trattato di Lisbona.

Differente da quelle ora riferite, è la situazione irlandese. In questo caso, il procedimento di revisione appartiene alla categoria di quelli che stabiliscono, senza possibilità di eccezioni, la

³¹ G. Morbidelli, *Costituzioni e costituzionalismo*, cit., p. 203.

³² Come puntualizza G. de Vergottini, *Referendum e revisione costituzionale*, cit., p. 1394, anche se il referendum in questi casi «non è diretto ad accettare (o respingere) una revisione formale della costituzione, ... sicuramente riguarda la costituzione sostanziale, o se si vuole, il profilo sostanziale della sovranità statale, limitabile tramite i trattati a costituzione formale invariata».

partecipazione popolare diretta, da realizzare attraverso la sottoposizione della deliberazione parlamentare a referendum obbligatorio; ebbene, la Costituzione irlandese è stata ripetutamente emendata, a far data dalla adesione alla Comunità europea nel 1972, tramite referendum per consentire la ratifica dei trattati europei ovvero l'adeguamento del testo costituzionale alle modifiche che ai trattati originari sono state via via introdotte (art. 29)³³. Analogamente, la Costituzione della Romania richiede il referendum costituzionale per introdurre variazioni alla legge fondamentale, aggiungendo che la preventiva revisione è necessaria – e quindi anche lo svolgimento del referendum – per aderire a trattati contenenti previsioni contrarie alla Costituzione (art. 11.3). E ancora, secondo la Costituzione della Danimarca, l'attribuzione di poteri pubblici ad organismi internazionali può effettuarsi con una legge approvata a maggioranza dei cinque sesti dei parlamentari oppure a maggioranza semplice seguita da referendum, sebbene una consuetudine costituzionale sembra esigere, in ogni caso, l'attivazione di un referendum popolare per la ratifica di trattati che implicano cessioni o limitazioni di sovranità³⁴ (art. 20). Pertanto, vennero sottoposti alla valutazione del corpo elettorale la partecipazione della Danimarca alla CEE (1972) e, più tardi, l'adesione all'Atto unico europeo (1986) e al Trattato di Maastricht (1993).

Infine, se la Costituzione della Repubblica Ceca affida alla legge del parlamento la competenza a ratificare i trattati internazionali, a meno che una revisione costituzionale non introduca l'obbligo della approvazione con referendum (art. 10 A2), la Costituzione della Lettonia richiede che, su proposta del parlamento, i progetti di legge relativi alla appartenenza – o a cambiamenti sostanziali in merito alla appartenenza – all'Unione europea siano sottoposti a referendum nazionale. I progetti si intendono approvati se il numero dei votanti corrisponde ad almeno la metà degli elettori che hanno partecipato alle precedenti elezioni politiche e se la maggioranza dei cittadini vota a favore (art. 79 e art. 68 Cost.).

Quantunque formalmente estraneo all'ordinamento del Regno Unito per introdurre emendamenti costituzionali, al referendum si è fatto, in realtà, ricorso in due occasioni per interpellare il corpo elettorale sulla continuazione della appartenenza all'Unione europea: se nel 1975 l'esito era stato favorevole alla permanenza (67% dell'elettorato), la consultazione referendaria indetta sulla c.d. *Brexit* nel giugno 2016 ha visto, invece, il prevalere dei voti contrari (51,9% dell'elettorato) con inevitabili ricadute – che al momento si possono soltanto intuire – anche sulla “costituzione

³³ V. F. De Londras, D.G. Morgan, *Constitutional amendment in Ireland*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., pp. 193-194.

³⁴ In tal senso, v. G. de Vergottini, *Referendum e revisione costituzionale*, cit., p. 1393.



britannica”. Peraltro, l'*European Union Act* del 2011 aveva subordinato alla legge del parlamento e all'accertamento della volontà popolare la decisione sulle modifiche ai trattati europei, che comportassero una estensione delle competenze dell'Unione o delle sue istituzioni e, quindi, una limitazione dei poteri nazionali³⁵.

7. Le altre forme di consultazione pubblica e la c.d. *e-participation*

Di primo acchito lo svolgimento del referendum costituzionale, specialmente qualora previsto in forma obbligatoria, sembra costituire lo strumento meglio in grado di valorizzare la partecipazione popolare al procedimento di variazione formale della Costituzione. Tuttavia, non si possono sottovalutare ulteriori meccanismi di intervento dei cittadini che solo raramente trovano la loro fonte nei testi costituzionali, rinviandosi più frequentemente la disciplina degli stessi alla legislazione ordinaria o alle norme di autoregolamentazione delle assemblee parlamentari.

Così, ad esempio, la Costituzione del Montenegro, accanto al referendum obbligatorio per la revisione di alcune parti del testo, stabilisce, in via generale, che la proposta di emendamento, approvata dal parlamento, sia sottoposta per almeno un mese ad una sorta di *public hearing*; dopodiché, il parlamento delibera definitivamente a maggioranza dei due terzi (art. 156). Analogamente, la Costituzione della ex Repubblica jugoslava di Macedonia prevede, dopo la seconda votazione in parlamento, la sottoposizione della proposta di emendamento ad un dibattito pubblico, al termine del quale il procedimento di revisione si conclude con la terza deliberazione a maggioranza dei due terzi dei parlamentari (art. 131). E ancora, la Costituzione austriaca dispone la possibilità di indire consultazioni pubbliche su questioni fondamentali di importanza nazionale che ricadono nella competenza del legislatore federale, tra le quali ovviamente rientrano i progetti di revisione costituzionale. Su mozione del governo, la camera bassa (Consiglio nazionale) può quindi disporre lo svolgimento di una consultazione, sottoponendo al corpo elettorale un quesito a cui i cittadini possono rispondere con un “sì” o un “no”, come nei referendum, oppure l'opzione tra due soluzioni alternative (art. 49b).

³⁵ V. R. Blackburn, *Constitutional amendment in the United Kingdom*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., p. 368; B. Wellings, E. Vines, *Populism and Sovereignty: The EU Act and the In-Out Referendum, 2010-2015*, in *Parliamentary Affairs*, n. 69, 2013, p. 309 ss., che riflettono sulla progressiva erosione del principio della sovranità parlamentare nel Regno Unito e sul rafforzamento della sovranità popolare, come conseguenza delle politiche di integrazione europea e del sorgere di movimenti euroscettici.



Seppure non previste nei testi costituzionali, forme di partecipazione della società civile ai processi di revisione funzionano naturalmente anche altrove e, anzi, possono risultare utili per sensibilizzare i cittadini e agevolare così la loro partecipazione ai meccanismi “ufficiali” disciplinati nelle Costituzioni. La soglia del 40% degli aventi diritto al voto, prescritta dal costituente danese, per il referendum costituzionale sarebbe difficilmente raggiungibile se non fossero favorite le occasioni di incontro e dibattito pubblico, che di fatto sono numerose in questo paese³⁶, malgrado la riforma della Costituzione non sia un’esigenza molto avvertita. In Grecia, il coinvolgimento popolare è nel complesso piuttosto debole ed è limitato alla elezione del parlamento che completerà la revisione iniziata nella precedente legislatura; eppure, tanto nella prima che nella seconda fase, le sedute della commissione parlamentare incaricata del procedimento di revisione sono pubbliche, salvo che non sia deciso diversamente, e possono essere ascoltate persone estranee al parlamento (pubblici funzionari, esperti, altri attori sociali) prima che la deliberazione venga rimessa al *plenum* della assemblea³⁷. In Lussemburgo, accanto alle *advisory opinions* che possono essere rese nei diversi ambiti professionali dalle associazioni di categoria e da organi rappresentativi di interessi socio-economici, così come dagli appartenenti all’ordine giudiziario e dal mondo accademico, il ruolo dell’elettorato nel dibattito sulle riforme costituzionali dipende dal contenuto delle proposte di volta in volta in discussione³⁸. Similmente, in Austria, oltre allo strumento delle consultazioni pubbliche previsto in Costituzione, elementi conoscitivi non vincolanti per il parlamento possono essere acquisiti, raccogliendo i pareri delle organizzazioni professionali, dei sindacati, delle organizzazioni non governative, di esperti, di associazioni³⁹.

Tutte queste forme di partecipazione popolare, in realtà, vengono incoraggiate dalla Commissione di Venezia, che sollecita gli stati a rendere trasparenti, aperti e informati i procedimenti diretti alla modifica delle Costituzioni in modo da rafforzarne la legittimazione democratica, cercando di coagulare attorno alle proposte di emendamento il consenso non

³⁶ Cfr. H. Krunke, *Formal and informal methods of constitutional change in Denmark*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., pp. 82-83.

³⁷ Cfr. X. Contiades, I. Tassopoulos, *Constitutional Change in Greece*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., p. 159 ss.

³⁸ Cfr. J. Gerkrath, *Constitutional amendment in Luxemburg*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., p. 242 e pp. 245-246, il quale riferisce del dibattito pubblico sorto, nel 2008-2009, a seguito del rifiuto del Gran Duca di promulgare la legge sulla eutanasia, dibattito che condusse alla revisione dell’art. 34 Cost. e alla eliminazione del potere di “sanzione” del Gran Duca sulle leggi approvate dal parlamento.

³⁹ Cfr. M. Stelzer, *Constitutional change in Austria*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., p. 20.

soltanto delle istituzioni e delle forze politiche, ma altresì della società civile. A tale scopo, è opportuno assicurare, all'interno dei singoli stati, l'esercizio effettivo delle libertà di riunione, espressione e informazione attraverso i media tradizionali, nonché mediante l'impiego delle tecnologie informatiche.

Senza sopravvalutare le potenzialità del *web*, l'esperienza degli ultimi anni mostra un utilizzo crescente di questa risorsa per promuovere, secondo il modello *top-down*⁴⁰, la partecipazione attiva dei cittadini ai procedimenti di adozione o revisione del testo costituzionale, mediante l'allestimento di siti istituzionali, in tal modo consentendo la promozione di *forum* di discussione, social *network* dedicati, consultazioni *on-line*, fino alle trasmissioni in diretta *streaming* delle sedute degli organi impegnati nel processo costituente o di riforma costituzionale.

Emblematici al riguardo sono i casi, praticamente coevi, dell'Islanda e dell'Irlanda, dove la partecipazione elettronica ha condotto, di fatto, ad esiti molto diversi⁴¹. Il legislatore islandese prevedeva nel 2010 la creazione di un sito *web* e la realizzazione di altri strumenti informatici per dare pubblicità ai lavori della *consultative Constitutional Assembly*, incaricata di sottoporre al parlamento un progetto di riforma costituzionale (art. 20, *Act on a Constitutional Assembly*, n. 90/2010). In seguito allo scioglimento della *Constitutional Assembly*, per decisione della Corte suprema⁴², il parlamento istituiva un consiglio costituzionale, il quale a sua volta predisponeva diversi canali telematici, agevolando sia l'informazione che la partecipazione dei cittadini, tanto nella fase dell'iniziativa del procedimento che in quella deliberativa. L'*iter*, che era pervenuto alla elaborazione di un progetto di revisione ed era stato sottoposto a referendum costituzionale⁴³, subiva però una battuta d'arresto nel 2013, con l'approvazione parlamentare della revisione (*rectius*, rottura) dell'art. 79 Cost. Con la *temporary provision*, precedentemente menzionata, è stata

⁴⁰ Nell'ambito della partecipazione popolare elettronica, si distinguono le modalità di partecipazione formale, che sono previste da atti normativi statali o comunque sono promosse dalla autorità pubblica (*top-down*), e quelle di partecipazione informale, le quali muovono da iniziative di organizzazioni non governative o associazioni della società civile per favorire la discussione *on-line* tra cittadini e istituzioni (*bottom-up*).

⁴¹ Su queste esperienze, v. i commenti di: L.G. Sciannella, *Il processo costituente islandese e la democrazia 2.0*, in C. Di Marco, F. Ricci, L.G. Sciannella (a cura di), *La democrazia partecipativa nell'esperienza della Repubblica. Nuovi segnali dalla società civile?*, Napoli, 2012, p. 53 ss.; U. Allegretti, *Recenti costituzioni «partecipate»: Islanda, Ecuador, Bolivia*, in *Quad.cost.*, n. 3/2013, p. 689 ss.; T. Abbiate, *La e-participation e i processi di elaborazione e revisione costituzionale*, in *Ianus*, n. 11/ 2014, p. 9 ss. (reperibile al sito: <http://www3.unisi.it/ianus/ianus11.html>); P. Blokker, *Constitutional reform in Europe and recourse to the people*, in J. Gerkrath, X. Contiades (a cura di), *Participatory constitutional change: The people as amenders of the constitution*, Routledge, in corso di stampa.

⁴² La Corte suprema aveva annullato i risultati delle elezioni per la *Constitutional Assembly*, a causa di problematiche riscontrate nello svolgimento delle operazioni di voto (25 gennaio 2011).

⁴³ Al referendum costituzionale tenuto nell'ottobre 2012, il 67% dei cittadini si era espresso a favore del progetto di revisione.



infatti introdotta una deroga, la quale rende ulteriormente aggravato il procedimento per le modifiche che si intendano deliberare fino alla data del 30 aprile 2017.

Differente è stata la conclusione della procedura di revisione avviata in Irlanda con una risoluzione parlamentare nel 2012, che istituiva una *Constitutional Convention* composta da 100 membri, di cui un presidente di nomina governativa, 33 rappresentanti politici nominati dai gruppi parlamentari e 66 cittadini selezionati casualmente dal registro elettorale, in modo da assicurare la massima rappresentatività del corpo elettorale in termini di età, genere, educazione, condizioni socio-economiche, regioni di provenienza. Oltre alla composizione, merita attenzione il complesso della attività svolta, in maniera davvero innovativa, dalla *Constitutional Convention*: accanto ad audizioni di esperti, sono stati infatti organizzati incontri pubblici, dibattiti e tavole rotonde con la partecipazione di politici e cittadini, la ripresa in *streaming* delle sedute plenarie, un sito *web* attraverso il quale i cittadini hanno potuto esprimere opinioni e commenti. La maggior parte delle raccomandazioni formulate nel rapporto finale, che veniva pubblicato nel 2014, ha ricevuto un riscontro formale da parte delle forze politiche e due di esse sono state sottoposte, nel 2015, a referendum costituzionale. Se la proposta di abbassamento dell'età richiesta per l'elezione alla carica di presidente della repubblica veniva respinta dall'elettorato (73% dei voti contrari contro 27% favorevoli), diversa sorte toccava al quesito concernente la costituzionalizzazione del *same-sex marriage* che ha riscosso un ampio consenso popolare (62% dei voti favorevoli contro 38% dei contrari).

Tentativi di favorire la partecipazione civica alla revisione costituzionale si sono avuti, senza successo, in Romania nel 2002 e nel 2013: l'istituzione di *forum* e la promozione di dibattiti pubblici, sotto gli auspici della Commissione di Venezia e con l'incoraggiamento ad un approccio aperto ed inclusivo alla riforma della Costituzione, non hanno prodotto l'esito sperato. A parte il fatto che la discussione sulla revisione si è arenata nel 2014 per ragioni politiche, l'attività iniziata dalla commissione parlamentare per la riforma è stata variamente criticata per non avere tenuto in considerazione le raccomandazioni del *forum* e per mancanza di trasparenza.

Anche in Italia veniva sperimentata, in occasione del dibattito sulla revisione costituzionale del 2013, una consultazione *on-line* in forma di duplice questionario, uno breve e l'altro più approfondito, a cui i cittadini avevano facoltà di rispondere, inviando altresì i propri commenti. Diversamente dalle descritte modalità islandese e irlandese, l'iniziativa italiana non aveva un fondamento normativo, essendo stata promossa dal ministro per le riforme costituzionali, ed inoltre la finalità informativa era prevalente su quella propositiva. I risultati del sondaggio confluivano in un rapporto pubblicato e presentato al presidente della repubblica, al presidente

del consiglio dei ministri, ai presidenti delle assemblee parlamentari e ai presidenti delle commissioni affari costituzionali, senza tuttavia ricevere alcun seguito. Col cambio di governo ad inizio 2014, infatti, l'*iter* precedentemente avviato, peraltro in deroga all'art. 138 Cost., si interrompeva per cedere il posto ad un nuovo procedimento di revisione costituzionale la cui conclusione è prevista entro l'autunno 2016 con lo svolgimento, per la terza volta nella storia della Repubblica italiana, del referendum confermativo.

8. La partecipazione popolare alla revisione della Costituzione: realtà o finzione?

Le soluzioni adottate dai paesi che aderiscono al Consiglio d'Europa in tema di revisione costituzionale sono estremamente varie ed articolate, pur nel ricorrere di tratti fondamentali comuni connessi al carattere aggravato dei procedimenti. Altrettanto diversificate sono le modalità di coinvolgimento dei cittadini alla introduzione di modifiche formali nella Carta costituzionale. In base al dettato delle stesse Costituzioni, il *climax* della partecipazione popolare si estende dal solo intervento indiretto (i cittadini eleggono il parlamento che procederà materialmente alla revisione) a quello diretto (i cittadini avviano l'*iter* della revisione e/o partecipano al referendum, che può essere facoltativo oppure obbligatorio), passando, in un numero limitato di ordinamenti, attraverso l'opzione che impiega sia la modalità indiretta che quella diretta. Se si eccettuano le Costituzioni che affidano completamente l'attività di revisione all'organo rappresentativo, la partecipazione diretta del corpo elettorale è largamente prevista e, in prospettiva, non si può escludere una sua valorizzazione, anche in reazione alla crisi generalizzata della democrazia rappresentativa e al crescente ruolo interpretativo dei giudici (c.d. *juristocracy*)⁴⁴.

Ma è vera partecipazione? In altre parole, ai cittadini è realmente consentito di esercitare i diritti di partecipazione democratica quando si tratta di cambiare la Costituzione? Sono (messi) in condizione di adempiere al loro ruolo in maniera informata, consapevole e libera? L'aggravarsi (ulteriore) della procedura e il rafforzamento della rigidità costituzionale, che derivano dalla promozione della partecipazione popolare, trovano compensazione nell'innalzamento del tasso di

⁴⁴ Per approfondimenti, v., ad esempio, X. Contiades, A. Fotiadou, *Models of constitutional change*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., p. 422 ss. e p. 430. Sulle nozioni e sulle esperienze di democrazia "partecipativa", "deliberativa" ed "elettronica", in occasione della adozione delle politiche pubbliche in generale, v. almeno: U. Allegretti (a cura di), *Democrazia partecipativa: esperienze e prospettive in Italia e in Europa*, Firenze, 2010; Id., *Democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa*, in C. Di Marco, F. Ricci, L.G. Sciannella (a cura di), *La democrazia partecipativa*, cit., p. 3 ss.; R. Bifulco, *Democrazia deliberativa e democrazia partecipativa*, in *Astrid Rassegna*, n. 91/2009 (www.astrid.eu); S. Rodotà, *Repertorio di fine secolo*, Bari, 1992; M. Bolognini, *Democrazia elettronica. Metodo Delphi e politiche pubbliche*, Roma, 2001.

democraticità dell'ordinamento? Sembrano domande retoriche, alle quali è opportuno, tuttavia, provare a dare qualche risposta⁴⁵.

Per quanto riguarda i procedimenti frazionati in due distinte legislature e nei quali il corpo elettorale interviene attraverso il rinnovo della rappresentanza parlamentare, si è già riferito del fatto che, laddove questo meccanismo è previsto, i cittadini appaiono scarsamente consapevoli della dinamica e dei contenuti della revisione *in fieri*, in quanto gli stessi partiti sono generalmente più inclini ad impegnarsi per conseguire la vittoria elettorale. I temi, potenzialmente interessati dalla revisione costituzionale, praticamente non hanno influenza sulla campagna elettorale, se non nella misura in cui siano funzionali al successo di questo o quel partito. Conseguentemente, anche i cittadini chiamati alle urne saranno per lo più orientati, nella contingenza della competizione elettorale, ad esprimere il voto in base alle proprie convinzioni politiche o alla popolarità dei candidati, piuttosto che ad inseguire l'obiettivo, non immediato e spesso incerto, della riforma costituzionale soltanto annunciata (es. Belgio, Grecia) o a formulare un giudizio valutativo sul testo del progetto eventualmente già confezionato dalla assemblea prima del suo scioglimento (es. Olanda). Pertanto, se l'intenzione dei costituenti era stata quella di permettere al popolo, attraverso l'elezione di un nuovo parlamento, di manifestare la propria volontà in ordine alla necessità ed ai contenuti della riforma costituzionale *in itinere*, quella preoccupazione sembra essere diventata ormai una mera finzione giuridica⁴⁶.

Quando allo scioglimento del parlamento si aggiunge, come risulta dall'analisi svolta, una consultazione referendaria, siamo di fronte a quel modello "misto" che, almeno in apparenza, si configura come fortemente garantista non soltanto della rigidità costituzionale, ma anche della democraticità del sistema, dal momento che la volontà popolare deve palesarsi in due occasioni, subito dopo l'inizio e a conclusione dell'*iter* parlamentare. Tuttavia, a ben vedere, i paesi che

⁴⁵ Sulla partecipazione popolare al procedimento di revisione costituzionale, v. le perplessità espresse da X. Contiades, A. Fotiadou, *Models of constitutional change*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., spec. p. 428 ss., secondo cui, sebbene l'opinione pubblica sia certamente più informata oggi di quanto non fosse in passato, «What is very dubious is whether, even if the role of the people is enhanced, it might be read as the final say on the amendment process» (p. 430).

⁴⁶ In proposito, di «legal fiction» con riferimento all'esperienza belga, parla C. Behrendt, *The process of constitutional amendment in Belgium*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., p. 41; analogamente, in Olanda, W.J.M. Voermans, *The constitutional revision process in the Netherlands: Sensible security valve or cause of constitutional paralysis?*, ivi, p. 262, rileva che «The majority of voters are unaware of constitutional amendments during the general elections» e, in Grecia, X. Contiades, I. Tassopoulos, *Constitutional Change in Greece*, ivi, p. 162, osservano come «The amendments to the Constitution may not be the major political issue of the day, and, even more likely, the citizens may not have clear views about these issues».

optano per tale modalità, di fatto, o non l'hanno mai o quasi mai utilizzata per ragioni socio-culturali oppure per l'interazione di ulteriori aggravamenti procedurali che scoraggiano la revisione (rispettivamente, Spagna e Danimarca) ovvero l'hanno congegnata in maniera tale che il referendum non vale a ratificare l'operato del parlamento, ma piuttosto a dare il via libera definitivo alla approvazione della riforma che compete al parlamento rinnovato (Svezia). Naturalmente, nell'ambito di questo gruppo di ordinamenti, un caso a sé è quello della democrazia semi-diretta vigente in Svizzera: qui il ricorso al referendum popolare costituisce una pratica molto utilizzata e, specialmente in epoca recente, non sono mancate le revisioni parziali ampiamente supportate dal voto popolare, quantunque contrastate dal parlamento. Si pensi, a titolo di esempio, al divieto di edificazione dei minareti sul suolo svizzero, che è stato introdotto nella Costituzione con un referendum del 2009 nel quale la maggioranza degli elettori e dei cantoni si era espressa in senso positivo, nonostante le raccomandazioni contrarie dell'organo legislativo (art. 72.3 Cost.), o, ancora, al rigetto nel 2010, da parte del popolo e dei cantoni, di una controproposta parlamentare, ai sensi dell'art. 139b Cost., e alla contestuale prevalenza della iniziativa popolare concernente l'automatica espulsione dal territorio elvetico degli stranieri che siano stati giudicati responsabili di reati (art. 121 Cost.)⁴⁷.

Peraltro, e a dispetto delle grandi potenzialità ad essa sottese, anche l'utilizzazione della c.d. democrazia elettronica si è rivelata finora raramente efficace negli ordinamenti indagati. Di fronte a questa modalità di intervento popolare non mancano, accanto agli evidenti vantaggi, le criticità collegate ad un impiego distorto, soprattutto in assenza di adeguate forme di regolamentazione e vigilanza ad opera di organismi pubblici a ciò preposti. Basti pensare ai pericoli insiti nella possibilità da parte della classe politica di manipolazione dell'opinione pubblica attraverso il *web* a seconda dei criteri individuati per formulare le domande, specialmente in mancanza di campagne di informazione e di educazione della cittadinanza; nell'uso elitario della Rete, qualora ampie fasce della popolazione non siano tecnologicamente attrezzate; nella gestione poco trasparente del mezzo elettronico, con conseguente diffusione di dati non del tutto veritieri e acquisizione da parte di alcune *lobbies* di una visibilità maggiore rispetto ad altri gruppi soltanto per il fatto di disporre di capacità e risorse più rilevanti. Senza trascurare che quella che viene chiamata *e-participation*, evocando l'idea di un coinvolgimento capillare e senza confini di tutti quanti siano interessati ad intervenire nel dibattito sulla riforma della Costituzione, potrebbe in realtà ridursi

⁴⁷ V., in proposito, T. Fleiner, *Constitutional revision: The case of Switzerland*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., pp. 348-349.

ad una operazione di facciata o nascondere, dietro a meccanismi apparentemente aperti e inclusivi, intenti demagogici e populistici⁴⁸.

In definitiva, allora, nel procedimento di revisione della Costituzione è il referendum lo strumento di democrazia diretta più utilizzato – soprattutto qualora sia previsto come obbligatorio – e meglio collaudato, che consente agli elettori di manifestare il loro assenso o rifiuto in ordine alle preve deliberazioni parlamentari. Anche rispetto all’impiego pratico di questo istituto, tuttavia, non mancano gli elementi di perplessità, sol che si ponga mente al fatto che generalmente la sua promozione è rimessa allo stesso organo legislativo; a ciò si aggiunga che il tecnicismo, per lo più inevitabile, del quesito sottoposto al corpo elettorale può essere di ostacolo all’esercizio (o, quanto meno, all’esercizio pienamente consapevole) del voto e alla formazione di un ampio consenso popolare sulla revisione approvata dal parlamento⁴⁹.

Indubbiamente, il referendum – incluso quello costituzionale – opera quale correttivo del principio rappresentativo ed assolve, altresì, ad una funzione legittimante, nel senso che legittima «la modifica costituzionale tramite l’inserimento del “sovrano” nel complesso *iter* formativo della decisione di revisione»⁵⁰. L’appello al popolo non dovrebbe, comunque, neppure quando si inserisca come fase necessaria del procedimento di revisione totale di un testo costituzionale, ingenerare confusione tra funzione costituente e funzione di revisione, giacché «Il ricorso alla consultazione popolare rimane, nel caso della revisione, nell’area dei *poteri costituiti*»⁵¹. Pertanto, per concludere su questo punto con le parole dell’autorevole dottrina già citata, «il referendum costituzionale obbligatorio (o facoltativo, ma nel senso che *comunque e sempre la attivazione è rimessa al libero apprezzamento del corpo elettorale*) appare strumento di garanzia e protezione, non delle sole minoranze, che a pieno titolo si inserisce nella dinamica dei freni e contrappesi, dei *checks and balances*, su cui si fonda lo stato costituzionale rappresentativo»⁵².

A questo proposito, la Commissione di Venezia raccomanda di usare cautela nella disciplina e nell’impiego del referendum costituzionale, il ricorso al quale dovrebbe avvenire soltanto se previsto in Costituzione e nell’osservanza di regole procedurali chiare e precise, con limiti severi

⁴⁸ V. le osservazioni di A. Valastro, *Riforme e partecipazione: un gioco di ruoli fra obiettivo, metodo e strumenti*, in A. Cardone (a cura di), *Le proposte di riforma della Costituzione. Atti del seminario fiorentino del 13 febbraio 2014*, Napoli, 2014, p. 333 ss.

⁴⁹ V., in proposito, X. Contiades, A. Fotiadou, *Models of constitutional change*, in X. Contiades (a cura di), *Engineering Constitutional Change*, cit., spec. p. 429 secondo cui il referendum costituzionale è una «expression of imaginary sovereignty», che riveste «a mere placebo function with regard to the legitimation of the constitution» e «could be regarded as a Trojan Horse for constitutionalism».

⁵⁰ Così, G. de Vergottini, *Referendum e revisione costituzionale*, cit., p. 1376.

⁵¹ Così, G. de Vergottini, op.ult.cit., p. 1384. Il corsivo è dell’A.

⁵² *Ibidem*, p. 1388. Il corsivo è dell’A.



alla utilizzazione di finanziamenti sia pubblici che privati. In particolare, viene richiamata l'attenzione degli stati sui soggetti promotori del referendum, che dovrebbero comprendere anche una frazione dell'elettorato, nel caso in cui la consultazione sia facoltativa; sulla formulazione del quesito, che dovrebbe essere chiaramente intellegibile e tale da rendere facilmente comprensibile l'alternativa sottoposta al voto; sulla necessità da parte delle pubbliche autorità di informare adeguatamente i cittadini prima della consultazione referendaria, astenendosi da campagne *one-side oriented* suscettibili di minacciare la serenità del voto e la libertà di autodeterminazione dei votanti⁵³. Guardando con preoccupazione alla prassi recente delle nuove democrazie dell'Europa centro-orientale, dove la valenza plebiscitaria dell'appello al popolo in occasione della revisione costituzionale ha favorito, in alcuni contesti, l'incremento dei poteri del capo dello stato e indebolito quelli del parlamento, l'organismo consultivo del Consiglio d'Europa sottolinea che il ricorso al referendum non dovrebbe costituire un espediente nelle mani del governo per influenzare il corpo elettorale e annientare così il ruolo della assemblea rappresentativa. Il rischio – e la tentazione – sono tangibili sol che si pensi che, generalmente, è richiesta in parlamento una maggioranza qualificata per adottare un emendamento costituzionale, mentre per l'approvazione popolare, di solito, non sono previsti *quorum* di partecipazione, né soglie minime di voti favorevoli⁵⁴. In altri termini, il referendum dovrebbe essere impiegato quale strumento capace di rafforzare l'identità costituzionale e la legittimazione democratica della Costituzione e non, viceversa, per rovesciare i valori fondanti dello stato costituzionale. Ciò non significa, come viene precisato dalla Commissione di Venezia, che ogni variazione della *Grundnorm* debba sempre essere sottoposta al giudizio del popolo, poiché si rischierebbe in questo modo di irrigidire eccessivamente la Costituzione e, d'altra parte, l'espansione oltre un certo limite della democrazia diretta potrebbe compromettere la stabilità politica di un paese. Per questo complesso di ragioni, si suggerisce, nel contesto di ciascun

⁵³ Per l'invito alla cautela nell'impiego dello strumento referendario, v. *Guidelines for Constitutional Referendums*, cit., *passim*.

⁵⁴ Cfr. European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report*, cit., p. 35 ss. In sintesi, secondo la Commissione di Venezia: «Recourse to a popular referendum to decide on constitutional amendment should be confined to those political systems in which this is required by the constitution, applied in accordance with the established procedure and should not be used as an instrument in order to circumvent parliamentary procedure, or to undermine fundamental democratic principles and basic human rights» (p. 47 §242).

sistema costituzionale, la ricerca di quel «*proper balance between rigidity and flexibility*» di cui si accennava all'inizio⁵⁵.

In conclusione, si può affermare che, nella permanenza della centralità delle assemblee rappresentative, i diversi strumenti di partecipazione – quelli formalizzati nelle Costituzioni, come quelli affidati ai canali informatici – siano irrinunciabili in una forma di stato realmente democratica⁵⁶, ma la loro efficacia dipende, prima di tutto, dalla cultura civica, politica e costituzionale di ciascun paese⁵⁷. Per non ridursi a formule vuote e, allo stesso tempo, per allontanare il rischio di derive autocratiche, le previsioni che valorizzano il ruolo degli elettori e della società civile nel procedimento di revisione costituzionale hanno bisogno di essere rese effettive attraverso il confronto informato, consapevole, attivo e mediante l'apporto, non reciprocamente escludente bensì integrato e sinergico, sia dei governanti che della collettività dei governati, in uno sforzo comune, così come comune a tutti è la Costituzione, anche quella eventualmente riformata.

⁵⁵ V. *supra* § 1 e European Commission for Democracy Through Law (Venice Commission), *Report*, cit. spec. p. 4 §8. Sul punto, v. anche, C. Fusaro, D. Oliver, *Towards a Theory of Constitutional Change*, in D. Oliver, C. Fusaro (a cura di), *How Constitutions Change*, cit., p. 425.

⁵⁶ B. Ackerman, *We the people: Foundations*, Cambridge, 1991 e Id., *We the people: Transformations*, Cambridge, 1998, ha elaborato la teoria della democrazia dualista per distinguere tra le scelte di politica ordinaria, affidate ai rappresentanti eletti in parlamento, e le decisioni determinanti di politica costituzionale e rilevanti per l'unità della nazione, che dovrebbero ricevere la mobilitazione e il consenso dei cittadini. V. anche S. Tierney, *Constitutional Referendums*, cit., p. 299, secondo cui democrazia rappresentativa e democrazia diretta non sono tra loro alternative; piuttosto, nei procedimenti di revisione costituzionale «it seems that the referendum, properly structured, can encourage the fuller engagement of citizens and civil society in democratic processes *within* the broader functioning of representative democracy. Therefore, it is important that we situate constitutional referendum as *part of*, and not *apart from*, representative democracy» (corsivi dell'A.).

⁵⁷ In una prospettiva diversa, riflette sulla scarsa efficacia degli strumenti della partecipazione popolare a livello regionale e locale nell'ordinamento italiano, ad esempio, S. Troilo, *Fra tradizione e innovazione: la partecipazione popolare tramite consultazione e referendum consultivi a livello regionale e locale*, in *Federalismi.it*, 1° giugno 2016.