

DIRITTI UMANI E COMPARAZIONE GIURIDICA
Collana diretta da
Luis Efrén Ríos Vega e Irene Spigno

Collana diretta da
Luis Efrén Ríos Vega e Irene Spigno

Comitato scientifico

Gianmario Demuro, Giuseppe de Vergottini, Cristina Fasone
Giuseppe Martinico, Valeria Piergigli, Lucia Scaffardi

Comitato editoriale

María Guadalupe Imormino de Haro, Giammaria Milani
Carlos Zamora Valadez

Le pubblicazioni della presente collana sono sottoposte a un procedimento di revisione finalizzato a verificare la corrispondenza del lavoro a un elevato livello di qualità scientifica.

1. Pubblicazione monografie

Per la pubblicazione di un lavoro monografico occorre la presentazione o di uno dei due direttori o di un membro del comitato scientifico. Il lavoro è oggetto di revisione da parte di almeno un revisore scelto da uno dei due direttori all'interno del comitato scientifico o esterno; in caso di parere negativo da parte di due revisori, il lavoro non può essere pubblicato; nel caso di giudizio negativo da parte di un revisore, il testo può essere sottoposto al giudizio del comitato scientifico.

I revisori ricevono il testo da valutare senza indicazione dell'autore, al quale non viene comunicata l'identità dei revisori.

2. Pubblicazione di volumi collettanei

Per la pubblicazione di volumi collettanei, occorre la presentazione o di uno dei due direttori o di un membro del comitato scientifico. Il curatore assume anche le funzioni di revisore, tuttavia, ogni contributo può essere sottoposto a doppia procedura anonima di referaggio; dell'attivazione di tale procedura si dà conto per ogni singolo lavoro.

IL DIRITTO ALLA CONSULTAZIONE REFERENDARIA NEL XXI SECOLO

a cura di

ELEONORA CECCHERINI
LUIS EFRÉN RÍOS VEGA
IRENE SPIGNO

Editoriale Scientifica
Napoli

La pubblicazione è stata realizzata nell'ambito del progetto di ricerca PRIN 2017 "Implicazioni costituzionali dei separatismi europei" (P.I.: Alessandro Torre - Università di Bari) - Unità di Genova "Argomenti, tecniche ed esiti delle negoziazioni separatistiche" (Responsabile: Eleonora Ceccherini) ed è il risultato della collaborazione accademica tra l'Accademia Interamericana de Derechos Humanos dell'Universidad Autónoma de Coahuila e l'Università di Genova.



Proprietà letteraria riservata

© Copyright 2021 Editoriale Scientifica s.r.l.
via San Biagio dei Librai, 39 – 80138 Napoli

www.editorialescientifica.com info@editorialescientifica.com

ISBN 979-12-5976-047-0

INDICE

<i>Premessa</i>	7
-----------------	---

PARTE PRIMA

CONSULTAZIONE REFERENDARIA

E DIRITTO ALL'AUTODETERMINAZIONE DEI POPOLI

1. <i>Il diritto alla consultazione popolare nelle sue diverse configurazioni: i paesi dell'Unione europea</i> di Elisabetta Palici di Suni	13
2. <i>Autodeterminazione dei popoli e separatismi europei: le nuove sfide degli Stati contemporanei</i> di Simona Rodriquez	25

PARTE SECONDA

IL DIRITTO ALLA CONSULTAZIONE REFERENDARIA

DELLE MINORANZE E DEI POPOLI INDIGENI

3. <i>The Crisis of Public Participation. The Case of the Hungarian Refugee Referendum</i> di Johanna Fröhlich	59
4. <i>Criticità nella protezione delle minoranze in Svizzera. Problemi e spunti dell'iniziativa popolare contro i minareti</i> di Elena Sorda	87
5. <i>I diritti di partecipazione delle popolazioni aborigene fra consultazione e consenso</i> di Eleonora Ceccherini	107

PARTE TERZA

L'OGGETTO DELLE CONSULTAZIONI REFERENDARIE

6. *Il problema della incostituzionalità dell'oggetto del referendum: il caso della Catalogna (ATC 24/2017 del 14 febbraio 2017)*
di Elena Bindi 151
7. *I quesiti delle consultazioni popolari. Considerazioni alla luce dell'esperienza referendaria in Italia*
di Giancarlo Rolla 181

PARTE QUARTA

CONSULTAZIONI REFERENDARIE E STATO DI DIRITTO

8. *El plebiscito especial para la paz y el blindaje normativo del acuerdo de paz entre el Gobierno colombiano y las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia FARC-EP*
di Pablo Moreno Cruz 215
9. *Dal referendum Brexit al costituzionalismo del caso Miller*
di Alessandro Torre 261

IL DIRITTO ALLA CONSULTAZIONE POPOLARE NELLE SUE DIVERSE CONFIGURAZIONI: I PAESI DELL'UNIONE EUROPEA

ELISABETTA PALICI DI SUNI*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Il referendum nei paesi dell'Unione europea. – 3. Germania. – 4. Regno Unito. – 5. Italia. – 6. Croazia. – 7. Irlanda. – 8. I referendum sull'Unione europea. – 9. Referendum e autodeterminazione. – 10. Questioni aperte.

1. *Introduzione*

Sempre più pressante, in varie parti del mondo, è la richiesta di una partecipazione più incisiva, dal basso, da parte della società civile alle decisioni di maggior rilievo¹.

Questo fenomeno si accompagna – sembra esserne in parte la causa, in parte l'effetto – alla crisi dei canali tradizionali della rappresentanza politica e dei partiti.

La partecipazione e la comunicazione fra un numero pressoché illimitato di persone sono rese non solo possibili, ma particolarmente agevoli dalla tecnologia.

I cambiamenti che la tecnologia ha apportato nel campo della comunicazione sono molteplici ed attengono, prima ancora che alla politica, ai rapporti sociali, alla cultura, all'educazione, alla ricerca, alla riservatezza, al superamento delle frontiere.

Sono cambiamenti profondi, che possono anche destare preoccupazioni e timori. Occorre comunque prenderne atto, dato che è impossibile immaginare un futuro della democrazia senza *internet* e tutto ciò che esso offre.

Si tratta dunque di ripensare la democrazia diretta nella realtà odierna, tenendo conto degli strumenti della tecnologia, per far sì che

* Professoressa ordinaria di Diritto pubblico comparato, Università di Torino. Il testo è aggiornato a luglio 2018.

¹ Ciò attira sempre di più l'interesse della dottrina. Cfr. da ultimo S.P. RUTH, Y. WELP, L. WHITEHEAD (eds.), *Let the People Rule? Direct Democracy in the Twenty-First Century*, Colchester, 2017.

quest'ultima aiuti a far crescere la democrazia e ad avvicinare i cittadini alle istituzioni.

2. *Il referendum nei paesi dell'Unione europea*

La democrazia diretta è regolata in modo assai differenziato da paese a paese: ciò si riscontra anche all'interno dell'Unione europea.

Le modalità attraverso le quali i paesi dell'UE disciplinano il referendum possono suddividersi in quattro categorie.

In una prima categoria possiamo collocare Belgio, Cipro, Germania e Paesi Bassi, dove il referendum non è contemplato a livello nazionale.

In altri paesi il referendum è previsto, ma solo su iniziativa delle istituzioni: è quanto avviene, con diverse modalità, in Austria, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Malta, Polonia, Regno Unito, Romania, Spagna e Svezia.

I referendum sono attivabili anche da parte del corpo elettorale in Croazia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Portogallo, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

In una quarta categoria possono infine essere individuati paesi in cui il referendum è obbligatorio in casi determinati, soprattutto in materia di revisione costituzionale: così in Danimarca, Estonia, Irlanda, Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Romania e Spagna.

REFERENDUM NEI	PAESI DELL'UE
No referendum a livello nazionale	Belgio, Cipro, Germania , Paesi Bassi
Referendum su iniziativa delle istituzioni	Austria, Bulgaria, Danimarca, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Malta, Polonia, Regno Unito , Romania, Spagna, Svezia
Referendum attivabile anche dal corpo elettorale	Italia , Lettonia Lituania, Lussemburgo Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Ungheria, Croazia
Referendum obbligatorio in casi determinati	Danimarca, Estonia, Irlanda , Lettonia, Lituania, Repubblica Ceca, Romania, Spagna

Tab. 1 – *L'istituto referendario negli ordinamenti dei paesi dell'Unione europea.*

Analizziamo ora i casi più significativi per ciascuna di queste categorie.

3. *Germania*

In Germania, la Costituzione di Weimar nel 1919 introdusse moltissimi referendum: per i mutamenti territoriali dei *Länder*, per la deposizione del Presidente, per la revisione costituzionale, per rendere inefficace una decisione del *Reichstag*, su leggi di bilancio e tributarie, su progetti di legge di iniziativa popolare, e così via. Gli unici referendum utilizzati furono proprio quelli su progetti di legge di iniziativa di 1/10 degli elettori, a norma dell'art. 73, co. 3, ma nessuno di essi ebbe esito positivo. Né il referendum sulla legge per l'espropriazione delle proprietà e delle residenze dei principi ("*Fürstenteignung*"), proposto dai partiti di sinistra nel 1926, né quello sulla legge contro l'asservimento del popolo tedesco ("*Gesetz gegen die Versklagung des Deutschen Volkes*"), proposto dai partiti di destra nel 1929, raggiunsero il *quorum* del 50% dei votanti, necessario per la loro validità. Non riuscì invece a raccogliere le firme di 1/10 del corpo elettorale la proposta di legge presentata nel 1928 contro la costruzione di nuove cannoniere. Si ricorse maggiormente alla democrazia diretta durante il nazismo: Hitler se ne servì per confermare e rafforzare il suo potere. Dopo aver disciplinato il referendum con una nuova legge del luglio 1933, che tra l'altro aboliva il *quorum* necessario per la validità delle consultazioni popolari², Hitler sottopose agli elettori alcuni plebisciti: in due casi, nel 1933 e nel 1938, gli elettori furono chiamati a pronunciarsi su uno specifico quesito e, contemporaneamente, a votare per un'unica lista guidata da Hitler.

Configurando un sistema di "democrazia protetta" per scongiurare nuove esperienze totalitarie, la Legge fondamentale del 1949 si preoccupò di garantire innanzitutto la stabilità del Governo e delle istituzioni rappresentative: anche tenendo conto dell'esperienza fallimentare del referendum nella Repubblica di Weimar e dell'uso che ne aveva fatto Hitler, nella nuova Carta costituzionale non c'era quindi spazio per gli istituti di democrazia diretta.

² Cfr. M. SUKSI, *Bringing in the People. A Comparison of Constitutional Forms and Practices of the Referendum*, Dordrecht-Boston-London, 1993, 99.

Nella Legge fondamentale il referendum fu previsto solo per le modifiche territoriali dei *Länder*. Numerosi referendum furono invece introdotti nelle Costituzioni dei *Länder*. In seguito alla riunificazione, i referendum in queste ultime furono addirittura rafforzati, mentre rimase un'avversione per la democrazia diretta a livello federale. È significativo che, sebbene l'art. 146 della Legge fondamentale stabilisca che essa cesserà di avere vigore il giorno in cui subentrerà una Costituzione approvata con libera decisione dal popolo tedesco», si procedette alla riunificazione attraverso revisioni costituzionali approvate secondo il procedimento meramente parlamentare previsto all'art. 79 della Legge fondamentale.

Un partito che in Germania è sempre stato favorevole alla democrazia diretta, fin dai tempi della Repubblica di Weimar, è però l'SPD: a questo proposito hanno avuto un rilievo notevole le consultazioni tra gli iscritti, predisposte per approvare il progetto di un Governo di grande coalizione con la CDU, sia nel 2013 che nel 2018.

4. *Regno Unito*

È concepibile immaginare un utilizzo della democrazia diretta nella patria del parlamentarismo?

Per molti anni il Regno Unito fu considerato tra gli ordinamenti in cui era assente qualsiasi forma di democrazia diretta. Un primo referendum si tenne nel 1973 per decidere in ordine alla permanenza dell'Irlanda del Nord nel Regno Unito. Un secondo referendum, nel 1975, riguardò la permanenza del Regno Unito all'interno della Comunità economica europea: in quell'occasione il partito laburista promise che tale "esperimento costituzionale" sarebbe rimasto un evento unico³.

A partire dalla fine degli anni Settanta e soprattutto degli anni Novanta, le consultazioni referendarie sono tuttavia diventate frequentissime, tanto da essere disciplinate a livello generale dal *Political Parties, Election and Referendums Act 2000* e da divenire una sorta di procedura aggravata per la revisione della più celebre Costituzione

³ D. PATEL, *Referenda: Plebiscites or Opinion Polls. An Analysis of the Use, Constitutionality and Appropriateness of Direct Democracy in the British Constitution*, Guildford and Berlin, 2005.

non scritta, e dunque flessibile: «*In practice if not in theory, then, the referendum constitutes a method of demarcating some laws from other as fundamental, such that they require ratification by the people*»⁴.

In questo senso si era del resto già pronunciato, più di un secolo fa, uno dei massimi teorici del parlamentarismo e della *rule of law*: Albert Dicey suggeriva infatti di sottoporre al corpo elettorale le più importanti leggi approvate dalla Camera dei Comuni che incidono sulla Costituzione del paese, per introdurre così un veto popolare in sostituzione del veto esercitato in passato dalla Camera dei Lords o dalla Corona nei confronti della Camera dei Comuni⁵.

Il referendum sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, svoltosi il 23 giugno 2016, ha avuto un esito inaspettato con il 51,8% degli elettori favorevoli all'uscita. Tra le molte complesse conseguenze che ne derivano potrebbe forse esserci anche un freno piuttosto significativo alla pratica referendaria nel Regno Unito.

5. Italia

Oltre ai referendum disciplinati dagli statuti regionali, la Costituzione italiana prevede, come è noto, tre tipi di referendum: il referendum abrogativo delle leggi (art. 75); il referendum per la revisione della Costituzione (art. 138) e i referendum per le modifiche territoriali (artt. 132 e 133).

La l. n. 352/1970, contenente «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo», fu approvata su pressione della Democrazia Cristiana (partito di maggioranza relativa), che intendeva sottoporre a referendum la legge sul divorzio che stava per essere approvata, con la convinzione che la maggioranza del corpo elettorale si sarebbe schierata per l'abrogazione di tale legge. Non andò così: con il referendum del 1974 il 59,3% degli elettori si espresse contro l'abrogazione e appena il 40,7% a favore. Da allora si susseguirono numerose consultazioni referendarie su questioni come l'aborto, la caccia, le leggi elettorali, il finanziamento pubblico

⁴ V. BOGDANOR, *Western Europe*, in D. BUTLER, A. RANNEY (eds.), *Referendums Around the World. The Growing Use of Direct Democracy*, Washington, 1994, 46.

⁵ A. V. DICEY, *Ought the Referendum to be Introduced into England?*, in *Contemporary Review*, 57, 1890, 489 ss.

ai partiti, che condussero ad un'aspra contrapposizione fra partiti e tra corpo elettorale ed istituzioni.

Assai più rara fu l'applicazione del referendum previsto all'art. 138. Delle numerose leggi di revisione costituzionale approvate nel corso degli anni, solo tre furono sottoposte a referendum: nel 2001 gli elettori confermarono la legge di revisione del Titolo V della Costituzione sui rapporti tra Stato e Regioni, mentre nel 2006 e nel 2016 furono respinte due leggi di revisione aventi ad oggetto, rispettivamente, «Modifiche alla Parte II della Costituzione» e «Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione».

L'unico referendum obbligatorio previsto dalla Costituzione è quello riferito alle modifiche territoriali. A norma dell'art. 132 «Si può, con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali, disporre la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni con un minimo di un milione di abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata con referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse». Questo tipo di referendum non fu mai realizzato, perché la separazione del Molise dall'Abruzzo avvenne in deroga a quanto previsto dall'art. 132. L'XI disposizione transitoria consentiva di procedere entro cinque anni in maniera semplificata, facendo comunque salvo l'obbligo di sentire le popolazioni interessate. Quando tale termine era già abbondantemente scaduto (e le Regioni a statuto ordinario ben lontane dall'essere istituite), la l. cost. n. 1/1958 dispose una proroga di ulteriori cinque anni ed entro questo nuovo termine la l. cost. n. 3/1963 istituì la Regione Molise. Molto discutibile fu la scelta di ritenere soddisfatto «l'obbligo di sentire le popolazioni interessate sentendo i Consigli comunali o i commissari prefettizi della Regione o delle Regioni di cui fanno parte i Comuni che chiedono di costituirsi in Regione autonoma», secondo quanto aveva disposto l'art. 73 della l. n. 62/1953⁶.

⁶ Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, 9a ed., Padova, 1976, 893, nota 1 e 892, nota 1, dove si osserva che «Il risultato voluto perseguire fu di soddisfare interessi elettoralistici locali, concretatosi nel portare a 2 i posti di senatore per la regione stessa».

6. Croazia

La Costituzione della Croazia prevede all'art. 87 un referendum su una proposta di modifica della Costituzione, su una proposta di legge o su un'altra questione di competenza del Parlamento su richiesta di quest'ultimo, del Presidente della Repubblica, del Governo e del 10% del corpo elettorale e all'art. 142 un referendum obbligatorio per ratificare ogni decisione concernente l'adesione della Croazia ad unioni con altri Stati. La legge aveva inizialmente previsto il *quorum* della maggioranza dei votanti per la validità dei referendum. Tale *quorum* fu abolito in vista dell'adesione all'Unione europea, nel timore che una scarsa affluenza potesse far fallire un referendum così importante per la Croazia. Quest'ultimo si tenne nel 2012: partecipò alla votazione il 43,51% degli elettori e i voti favorevoli furono il 66,27%. Nel 2013, come reazione ad un progetto di legge che si proponeva di estendere i diritti delle coppie omosessuali, ci fu un referendum per introdurre nel testo costituzionale la specificazione che il matrimonio è un'unione tra un uomo e una donna: i votanti furono il 35% e i voti favorevoli furono il 65%⁷.

7. Irlanda

La Costituzione irlandese prevede due tipi di referendum. A norma dell'art. 27 il Presidente della Repubblica, di sua iniziativa o su richiesta congiunta della maggioranza dei membri del Senato e di almeno un terzo dei membri della Camera dei Rappresentanti, può proporre un referendum in relazione ad una legge approvata dalle Camere, ma non ancora promulgata. Questa disposizione non è mai stata applicata.

Numerose applicazioni ha avuto invece il referendum previsto come obbligatorio per approvare in via definitiva una legge di revisione costituzionale, a norma degli artt. 46 e 47 della Costituzione. La legge costituzionale che autorizza il divorzio fu approvata nel 1995 con appena il 50,3% dei voti, mentre nel 2015 è stato approvato con il 62% dei voti l'inserimento in Costituzione della norma secondo

⁷ Sulla disciplina del referendum in Croazia, sulle sue applicazioni e sui suoi aspetti problematici cfr. T. CERRUTI, *Il referendum nella Repubblica di Croazia: un istituto in fase di evoluzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2014, 251 ss.

cui «Il *matrimonio* può essere contratto, in accordo con la legge, da due persone *senza distinzione di sesso*», consentendo così il matrimonio omosessuale. Nell'ottobre 2013 è stato respinto a sorpresa, con il 51,7% dei voti, un referendum con cui si proponeva l'abolizione del Senato⁸.

Con la legge costituzionale del 1972 l'Irlanda accettò con l'83% dei consensi di aderire alla Comunità europea ed esito positivo ebbero anche i referendum per l'adesione all'Atto unico europeo, al Trattato di Maastricht, al Trattato di Amsterdam e al Trattato di Nizza. Nel 2008 il referendum sul Trattato di Lisbona fu respinto con il 53,4% dei voti, ma un anno dopo si ebbe un nuovo referendum sullo stesso tema, che ottenne il 67% dei voti a favore.

8. *I referendum sull'Unione europea*

Molti referendum sull'Europa si sono svolti anche presso gli altri paesi dell'UE.

Oltre a quelli irlandesi, si sono già ricordati i referendum sulla Comunità europea e sull'UE che si sono svolti nel Regno Unito. Negli altri paesi si sono avuti referendum sul Trattato di Maastricht, sul Trattato che istituiva una Costituzione per l'Europa, sull'adesione all'Unione europea da parte dei nuovi Stati⁹. In Francia il referendum sul Trattato di Maastricht ha avuto esito positivo con il 51% dei voti nel 1992, mentre quello sulla Costituzione europea del 2005 è stato respinto dal 54,68% dei votanti. La Costituzione dei Paesi Bassi non prevede i referendum, ma nel 2005 si svolse il primo referendum nazionale con riferimento alla Costituzione europea: esso ebbe esito negativo con il 61,54% dei voti. Il ricorso al referendum è stato determinante negli ultimi anni per le decisioni riguardanti l'Unione europea anche negli altri paesi del Nord Europa, che mai o raramente avevano svolto con-

⁸ Sui referendum in Irlanda cfr. M. SUKSI, *Bringing in the People*, cit., 186 ss.; M. GALLAGHER, *Referendum e democrazia nella Repubblica d'Irlanda*, in M. CACIAGLI, P.V. ULERI (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, 1994, 183 ss.; V. BOGDANOR, *Western Europe*, cit., 80 ss.; L. VOLPE, *L'«Esmeralda virtuosa»: la democrazia diretta in terra gaelica*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 3, 2005, 1383-1405.

⁹ Si è avuto il referendum per l'adesione all'UE nel 2003 a Malta, in Slovenia, Ungheria, Lituania, Slovacchia, Polonia, Repubblica Ceca, Estonia e Lettonia, e nel 2012, come si è già ricordato, in Croazia.

sultazioni referendarie¹⁰. Grandissimo rilievo ha avuto il referendum del 5 luglio 2015, con cui i greci hanno detto no al piano di accordo dei creditori internazionali.

La ragione di questa esplosione di consultazioni popolari sull'Europa, anche negli ordinamenti più restii alla democrazia diretta, è certo da collegare al cosiddetto "deficit democratico" dell'Unione europea. Di fronte all'incidenza sempre maggiore che assumono le decisioni dell'UE, si tende infatti a sopperire attraverso la democrazia diretta alla scarsa rappresentatività delle istituzioni europee. Lo stesso Trattato di Lisbona è intervenuto in questo senso, prevedendo l'iniziativa dei cittadini europei (ICE) su materie in merito alle quali ritengano necessario un atto giuridico dell'Unione¹¹.

9. *Referendum e autodeterminazione*

Un altro settore nel quale si fanno sempre più frequenti le consultazioni popolari è quello che si potrebbe definire dell'autodeterminazione, comprendendovi, al livello più semplice, la modifica delle circoscrizioni territoriali e, al livello più complesso, la secessione.

¹⁰ Nel 1994 il referendum per l'adesione all'Unione europea ha avuto esito negativo in Norvegia, positivo in Finlandia e in Svezia; nel 1998 la Danimarca si è espressa con referendum a favore del Trattato di Maastricht, ma nel 2000 contro l'introduzione dell'euro (come è avvenuto in Svezia nel 2003).

¹¹ Cfr. l'art. 11.4 del Trattato sull'Unione europea e il Regolamento UE n. 211/2011, entrato in vigore il 1° aprile 2012 per assicurarne l'applicabilità. Al riguardo cfr. G. BORDINO (a cura di), *Un nuovo diritto per la democrazia e lo sviluppo in Europa. L'iniziativa dei cittadini europei (Ice)*, Bologna, 2013; C. BOVA, *Il diritto d'iniziativa dei cittadini europei ed i confermati limiti dell'iniziativa legislativa popolare in Italia*, in *Forum dei Quaderni costituzionali*, 2010; G. ALLEGRI, *La partecipazione delle società civili nazionali ed europee all'iniziativa dei cittadini europei (Ice), in attuazione dell'art. 11, par. 4 del TUE e del regolamento UE n. 211/2011*, in *Rivista AIC*, 2, 2012; F.R. DAU, *La democrazia partecipativa alla prova dell'ordinamento comunitario. L'iniziativa legislativa dei cittadini europei*, in *DPCE online*, 1, 2014; G. DE TOGNI, *L'iniziativa dei cittadini europei (Ice). Tra democrazia rappresentativa e prove di democrazia partecipativa*, in *Osservatorio AIC*, 2014; G. PORRO, *Democrazia diretta e Unione europea: il ruolo dell'Iniziativa dei cittadini europei (ICE)*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2014; A. MANZELLA, *La democraticità del processo legislativo dell'Unione europea*, in *Il Filangieri*, 2014, 7 ss.; N. LUPO, *L'iniziativa legislativa nella forma di governo dell'Unione europea ed il ruolo dei Parlamenti nazionali*, *ivi*, 17 ss.; F. FERRARO, *L'iniziativa dei cittadini europei alla prova dei fatti*, *ivi*, 53 ss.; A. MAFFEO, *Il procedimento dell'iniziativa dei cittadini europei tra presente e futuro*, *ivi*, 71 ss.; P. PONZANO, *L'iniziativa dei cittadini europei: teoria e pratica*, *ivi*, 91 ss.

Si è visto che in Germania la Legge fondamentale prevede solo referendum per modifiche territoriali dei *Länder*, in base all'art. 29. Tale articolo non è mai stato applicato: le modifiche sono intervenute con una procedura semplificata in deroga a tale disposizione, secondo l'art. 118, riferito al nuovo *Land* Baden-Württemberg, e l'art. 118a, riferito all'unione tra Berlino e il Brandeburgo. A differenza di quanto avvenuto in Italia per la separazione tra Abruzzo e Molise, in Germania si sono avute in entrambi i casi consultazioni popolari: la popolazione si è espressa in senso favorevole nel primo caso e in senso contrario nel secondo.

In Italia si sono avute numerose consultazioni per la fusione di Comuni¹², che è stata favorita dalle leggi più recenti, e particolarmente dalla l. n. 56/2014, contenente «Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni». Più problematici sono stati i referendum consultivi che si sono tenuti il 22 ottobre 2017 in Lombardia e Veneto per l'attribuzione di ulteriori competenze a norma dell'art. 116 della Costituzione. Con la sent. n. 118/2015 la Corte costituzionale aveva escluso che questi referendum potessero riguardare anche l'indipendenza della Regione.

Al di là dei confini dell'Unione europea, il 16 marzo 2014 si è avuto il referendum per il distacco della Crimea dall'Ucraina e la riunificazione con la Russia: tale referendum, che ha registrato un'affluenza dell'84,2%, 97,32% voti favorevoli e 2,68% contrari, è stato giudicato incostituzionale dalla Corte costituzionale ucraina ed è stato riconosciuto solo dalla Russia.

Molte preoccupazioni per le possibili conseguenze aveva destato il referendum per l'indipendenza della Scozia dal Regno Unito. Esso si svolse il 18 settembre 2014, secondo le modalità previste dallo *Scottish Independence Referendum Act 2013*, e fu respinto con il 55,30% dei voti¹³.

¹² Cfr. M. SCUDIERO, *Il referendum regionale*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992, 137 ss.

¹³ Cfr. G. CARAVALE, *Il referendum del 18 settembre 2014: Scotland chooses the best of both worlds*, in *federalismi.it*, 18, 2014; A. TORRE, *Referendum e sovranità parlamentare nel Regno Unito*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 4, 2014; R. DE CARIA, *I referendum indipendentisti*, *ivi*; A. TORRE (a cura di), *Il Regno è ancora Unito? Saggi e commenti sul referendum scozzese del 18 settembre 2014*, Santarcangelo di Romagna, 2016. Tra i contributi apparsi alla vigilia del referendum cfr. G. MARZULLI, *Il "prossimo" referendum sull'indipendenza della Scozia. Un'analisi costituzionale*, in J. O. FROSINI, A. TORRE (a cura

Opposto, per svolgimento e per conseguenze, è stato il referendum per l'indipendenza della Catalogna. Un primo referendum per l'indipendenza si era svolto in Catalogna il 9 novembre 2014, con un'affluenza del 35,9%, ma l'alta percentuale di voti a favore dell'indipendenza (80,72%) era rimasta priva di effetti giuridici: al referendum era stato infatti riconosciuto il carattere di consultazione meramente informale dopo che il Tribunale costituzionale ne aveva dichiarato la illegittimità con decisione del 25 marzo 2014. Lo scontro fra la Catalogna e il Governo di Madrid fu ancora più forte in relazione al referendum del 2017. Quest'ultimo, che era stato vietato dal Tribunale costituzionale, si svolse egualmente il 1° ottobre 2017 con un'affluenza del 43,03%, 92,01% di voti favorevoli e 7,99% contrari. In seguito ad esso fu applicato per la prima volta in Spagna l'art. 155 della Costituzione, che autorizza il Governo, con il consenso della maggioranza assoluta del Senato, ad adottare i provvedimenti necessari affinché la Comunità autonoma adempia ai suoi doveri e per la protezione dell'interesse generale della Spagna¹⁴.

Raffrontando le due situazioni, si può osservare che la disponibilità del Governo britannico ha avuto l'effetto di placare le tendenze secessioniste della Scozia, mentre la rigidità del Governo spagnolo ha condotto ad una grave crisi istituzionale e ad uno scontro insanabile con la Comunità catalana¹⁵.

10. *Questioni aperte*

Gli ordinamenti europei hanno dunque disciplinato in vario modo le consultazioni referendarie, talvolta negandole e talvolta ponendo ad esse limitazioni più o meno stringenti. In alcuni casi i referendum si sono però svolti anche al di là di una specifica disciplina costituzionale o addirittura in contrasto con essa.

di), *Democrazia rappresentativa e referendum nel Regno Unito*, Rimini, 2012, 427 ss.; A. TORRE, *Scozia: devolution, quasi federalismo, indipendenza?*, in *Rivista AIC*, 2, 2013, spec. 16 ss.; G. MILANI, *Regno Unito – Firmato l'accordo per l'indipendenza della Scozia*, in *DPCE online*, 2, 2013.

¹⁴ Cfr. A. MASTROMARINO, *La dichiarazione di indipendenza della Catalogna*, in *Osservatorio AIC*, 3, 2017.

¹⁵ Per un confronto tra il caso catalano e quello scozzese cfr. A. MASTROMARINO, *Addomesticare la secessione: indipendentismo e integrazione europea in dialogo*, in *Percorsi costituzionali*, 3, 2014.

Molte questioni restano aperte.

La democrazia diretta rappresenta un pericolo o un'opportunità?

I referendum paiono costituire un'importante ed ineludibile sfida per la democrazia di oggi. La rappresentanza parlamentare non sembra più in grado, da sola, di assicurare un ordinamento davvero democratico. La democrazia diretta non si pone tuttavia in sostituzione, ma semmai come completamento e rafforzamento della democrazia rappresentativa, rendendo i cittadini più consapevoli delle scelte pubbliche¹⁶ e obbligando la classe politica a dare a tali scelte maggiore trasparenza¹⁷.

Ciò può avvenire, oggi, anche attraverso nuovi e più immediati strumenti di comunicazione, di cui la politica non può non tener conto.

Riuscirà la politica a vincere questa sfida? A rinnovarsi e a mettersi in discussione? A trasformare le spinte verso una maggiore partecipazione in una vera democrazia?

¹⁶ Cfr. A. V. DICEY, *Ought the Referendum to be Introduced into England?*, cit., spec. 501 e 508.

¹⁷ Cfr. *ivi*, 504.