Diritti politici

di Ida Nicotra

- Bibliografia

I diritti politici sono quelle situazioni giuridiche soggettive riconosciute ai cittadini per consentire loro di partecipare alla vita politica. Siffatti diritti rappresentano le differenti modalità attraverso cui è possibile esercitare direttamente o indirettamente la sovranità, questa classe di diritti si caratterizza per la sua incidenza immediata sul funzionamento dello Stato e dell'organizzazione amministrativa [Pace 1996].

I diritti politici sono accomunati dall'essere strumenti che consentono di influire sulla formazione delle decisioni pubbliche. A essi si richiama, innanzitutto, la disposizione contenuta nell'art. 1, comma 2 della Costituzione italiana secondo cui la sovranità popolare si esercita, appunto, nelle «forme» e nei «limiti» fissati nelle stesse disposizioni costituzionali. Si ritiene che con tale ultima affermazione l'art. 1 abbia voluto sancire il carattere «limitato» o «costituito» della sovranità, nel senso che essa trova la sua fonte di legittimazione e la sua disciplina nella Carta costituzionale e non al di fuori di essa: «fuori della Costituzione e del diritto non c'è sovranità, ma l'arbitrio popolare, non c'è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e con la sua debolezza» [Esposito 1954]. In particolare, il Titolo IV, intitolato *Rapporti politici*, riconosce ai soli cittadini i diritti politici: il diritto di voto (art. 48), il diritto di associarsi in partiti politici (art. 49), il diritto di petizione (art. 50), il diritto di accedere ai pubblici uffici e alle cariche elettive (art. 51).

Circa la loro «natura giuridica» si contrappongono due diversi orientamenti, frutto di altrettante concezioni ideologiche del rapporto tra comunità statale e singoli. Secondo una prospettazione, elaborata in Germania, da Jellinek e accolta in parte anche in Italia dalla letteratura del pensiero liberale, i diritti politici sarebbero riconducibili a una funzione pubblica e come tali sottoposti alla discrezionalità del legislatore che potrebbe apporre limitazioni alla

capacità elettorale nell'interesse generale. Nella visuale del giurista tedesco il riconoscimento dei diritti pubblici soggettivi deriva dalla necessità logica che impone allo Stato di far valere la propria autorità nei confronti dei singoli individui; sicché i diritti politici si atteggiano alla stregua di meri effetti riflessi [Gerber 1971] del potere di autodeterminazione statale. Nella tradizione juspubblicistica europeo-continentale i diritti di partecipazione politica «derivano dall'ordinamento giuridico che è potestà dello Stato mutare», garantiti e protetti «finché l'ordinamento non li farà venire meno» [Romano 1940].

In questa ottica tutti i diritti politici hanno una matrice essenzialmente storica, trovando la loro origine e i loro limiti nel diritto statale i diritti pubblici soggettivi nascono da un atto di autolimitazione dello Stato [Jellinek 1912]. Diversamente, per la teoria giusnaturalista i diritti di partecipazione politica vanno annoverati fra i diritti naturali dell'individuo, inviolabili e suscettibili di restrizioni solo in ipotesi eccezionali. In altre parole, il livello di democrazia raggiunto da un determinato ordinamento si misura anche dall'estensione del diritto di voto, sicché le limitazioni previste devono essere ragionevoli e riguardare il minor numero possibile di soggetti.

Il diritto politico fondamentale, secondo un'espressione cara a Kelsen, è il voto, in quanto mezzo che consente al cittadino di partecipare all'assunzione delle decisioni collettive. Il principio di universalità del suffragio ha trovato consacrazione in tutti i testi costituzionali elaborati dopo la fine del secondo conflitto mondiale. Si è portato, così, a compimento un lungo e travagliato processo storico, con l'affermazione del principio rappresentativo. Durante lo Stato liberale i Parlamenti venivano eletti da un corpo elettorale ristretto, formato da cittadini sulla base del censo e della cultura. Soltanto tra la fine dell'Ottocento e gli inizi del Novecento si giunse, negli Stati europei, all'allargamento del diritto di voto a tutti i cittadini maschi maggiorenni (suffragio quasi universale). In Italia, bisognerà attendere il 1946 per l'estensione del diritto di voto anche alle donne.

Il voto svolge una duplice finalità: di procedere alla selezione dei migliori, quali rappresentanti della collettività, con il compito di assumere le decisioni politiche fondamentali e di rimettere direttamente

ai cittadini il potere di determinazione delle decisioni pubbliche. Infatti, la sovranità, di cui unico titolare è il popolo, secondo quanto recita il 2 co. dell'art. 1, viene esercitata secondo due modelli: quello della democrazia rappresentativa, in cui il corpo elettorale elegge i propri rappresentanti agli organi di vertice; quello della democrazia diretta, caratterizzato dalla partecipazione in prima persona dei cittadini alle scelte politiche, attraverso istituti mediante i quali è possibile l'esercizio immediato della sovranità; vale a dire, con il referendum abrogativo (art. 75) e costituzionale (138 Cost.), con il referendum consultivo per le modificazioni territoriali di Regioni, Province e Comuni (artt. 132 e 133), con il referendum di approvazione dello statuto regionale (art. 123), con l'iniziativa legislativa popolare (art. 71 Cost.) e, infine, il diritto di petizione. È utile sottolineare che mentre il diritto di iniziativa, la petizione e i referendum non sono contraddistinti dal carattere della doverosità del loro esercizio, il diritto di voto è, secondo quanto affermato dall'art. 48, un *dovere civico*.

I diritti politici costituiscono il nucleo duro del cosiddetto *status activae civitatis*,essendo riservata unicamente ai cittadini la titolarità di siffatti diritti. Tale esclusività trova giustificazione nella circostanza secondo cui la cittadinanza esprime una relazione stabile che si instaura tra lo Stato e un gruppo di persone fra i quali intercorra l'*idem sentire de re pubblica*,che sianoaccomunati, vale a dire, da un legame che li faccia sentire partecipi della medesima comunità. Tuttavia, se la cittadinanza rimane requisito indispensabile per il godimento dei diritti politici, almeno per ciò che concerne il diritto di elettorato attivo e passivo nella scelta dell'organo di rappresentanza politica statale, nell'ultimo decennio si è assistito a una parziale rivisitazione di tale principio. In particolare, l'integrazione del nostro ordinamento con quello comunitario ha portato ad attribuire al cittadino comunitario «nello Stato membro in cui risiede» (art. 19 Tr. Ce, dir. 94/80/Ce, d. lgs. 197/1996) il diritto di presentare petizioni al Parlamento europeo, il diritto di rivolgersi al Mediatore europeo, nonché il diritto di voto alle elezioni comunali e alle elezioni europee nonché l'eleggibilità a Consigliere comunale e la nomina a componente della giunta comunale e alla carica di vicesindaco.

Le disposizioni da ultimo richiamate costituiscono una conferma del graduale affermarsi del criterio sostanziale (socio-economico) della residenza, come momento di integrazione della persona nella Comunità nazionale. La massiccia immigrazione verso il nostro Paese, che ha indotto stranieri extracomunitari a svolgere un'attività lavorativa e risiedere stabilmente in Italia, ha, altresì, favorito l'accoglimento della nozione di «residente». La questione ha rappresentato l'occasione per un vivace dibattito che ha auspicato, seppure attraverso la necessaria adozione della procedura di revisione della Costituzione, il riconoscimento agli stranieri residenti di alcuni diritti politici, come il diritto di voto nelle elezioni amministrative. Nel corso della XIV e XV legislatura sono state presentate proposte di modifica dell'art. 48 della Costituzione per attribuire il diritto di voto «nelle elezioni amministrative e nelle altre elezioni locali a tutti coloro risiedano in Italia da oltre cinque anni, ancorché non in possesso della cittadinanza italiana». In sostanza, proseguendo per questa strada, si finirebbe per fornire giustificazione all'idea del tramonto della regola sulla quale si è basata sino a oggi la distinzione tra cittadini e stranieri, allo scopo di conferire solo ai primi la titolarità dei diritti politici e accreditare, invece, il principio della cosiddetta appartenenza reale della persona a una data comunità statale in forza del legame duraturo che con questa si stabilisce.

Sotto tale aspetto anche la condizione di cittadino va commisurata al grado di appartenenza effettiva, secondo una tendenza incline al graduale assorbimento del possesso della cittadinanza in quello di inerenza della persona alla comunità territorialmente stanziata.

La tesi fin qui esposta assume una certa importanza con riferimento al diritto di elettorato attivo e passivo dei cittadini italiani residenti all'estero. Come è noto la l. cost. n. 1 del 2000, modificando gli artt. 48, 56 e 57, ha riconosciuto loro il diritto di voto per l'elezione del Parlamento italiano, «senza spostarsi dal luogo di attuale residenza». Gli italiani residenti all'estero non si devono più recare al voto in una sezione elettorale localizzata in territorio nazionale, ma hanno la possibilità di esprimere la loro preferenza nella Circoscrizione estero, per eleggere 6 senatori e 12 deputati. La scelta di conferire il diritto elettorale agli italiani che risiedono all'estero sembra discutibile alla

luce della rilevanza dell'effettività del rapporto tra il cittadino e il territorio dello Stato di appartenenza. L'elemento spaziale, infatti, rappresenta l'ambito nel quale emergono interessi, istanze e bisogni per la risoluzione dei quali il corpo elettorale è chiamato a esercitare i diritti politici, primo fra tutti il voto. Da questo punto di vista la posizione del cittadino – abitante sembra l'unica idonea, assicurando la partecipazione attiva dei cittadini all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese, a consentire «la consapevole ed effettiva formazione dei convincimenti individuali». I cittadini che risiedono in territorio nazionale, infatti, fruiscono delle condizioni medie per una espressione consapevole della volontà elettiva. Ed invero la parziale, quanto inesatta, percezione dei problemi nazionali finisce per affievolire la legittimazione a partecipare al procedimento di formazione del primario organo di rappresentanza politica [Lanchester 1993].

Con riguardo al requisito dell'*età* per l'esercizio del diritto di elettorato attivo e passivo si fa strada l'orientamento incline a un modifica delle norme costituzionali per un abbassamento dell'età, allo scopo di agevolare l'accesso alle cariche elettive alle generazioni più giovani. Uno sguardo ad alcuni Paesi dell'Unione europea dimostra la tendenza a garantire i diritti di partecipazione politica alle giovani generazioni. Basti qualche dato: la Costituzione austriaca fissa a 19 anni l'età minima di elettorato passivo per il Consiglio nazionale (art. 26 comma II), a 35 anni quella per l'eleggibilità alla Presidenza della Repubblica (art. 60 comma II). Recentemente, il Parlamento austriaco ha approvato un progetto di riforma elettorale che abbassa a 16 anni l'età per l'esercizio del diritto di voto. L'innovazione legislativa costituisce una risposta alla mutata realtà sociale, con il riconoscimento del diritto di partecipazione politica attiva in capo alle nuove generazioni. La Legge fondamentale tedesca fissa a 18 anni il requisito di accesso al Bundestag (art. 38 comma II g. g.), a 40 anni quello per l'elezione a Presidente federale (art. 54 comma I g. g.) con il limite di una sola possibilità di rielezione (art. 54 comma II g. g.). Analoghe norme sono rinvenibili nella Costituzione dei Paesi Bassi (art. 56 – 18 anni per l'ingresso agli Stati generali) e nella stessa Costituzione Usa (art. 1 sez. III – 30 anni per l'accesso al Senato; art. 2 sez. I – 35 anni per l'elezione alla Presidenza con il limite di una

sola possibilità di rielezione ai sensi del XXII emendamento alla Costituzione). Il progetto di revisione della seconda parte della Costituzione italiana, approvato dalle Camere nel 2005 e poi respinto dal corpo elettorale nella consultazione referendaria dell'anno successivo, aveva fissato a 40 anni l'età per l'elezione alla Presidenza della Repubblica e a 25 anni per essere candidati al Senato.

Un'ulteriore declinazione della categoria dei diritti politici è costituita *dal diritto all'accesso agli uffici pubblici ed alle cariche elettive.* In particolare, la disposizione contenuta nell'art. 51 Cost. prevede il diritto di presentare la propria candidatura nelle diverse competizioni elettorali e di partecipare ai pubblici concorsi. Trova riconoscimento un *jus ad officium*, che si specifica nel diritto a essere investito della carica elettiva e dell'ufficio all'esito di una regolare elezione o procedimento di nomina. La novella costituzionale del 2003 ha introdotto il principio delle pari opportunità tra uomini e donne. Tale modifica ha rappresentato l'ultimo tassello di un processo di adeguamento della Costituzione italiana al principio «dell'equilibrio nella rappresentanza elettiva di genere». Già nel 2001, con l. cost. n. 3, si è proceduto a inserire nell'art. 117 una norma che demanda alle leggi regionali il compito di «rimuovere ogni ostacolo che impedisce la piena parità degli uomini e delle donne nella vita sociale, culturale ed economica e di promuovere la parità di accesso tra donne e uomini alle cariche pubbliche elettive». Il principio delle pari opportunità sancito nell'ordinamento italiano ha trovato corrispondenza anche in puntuali proclamazioni di livello comunitario. L'art. 23 della Carta di Nizza prevede l'adozione di misure speciali a favore del sesso sottorappresentato. Il lento, ma inarrestabile cammino degli ordinamenti verso la rimozione degli ostacoli di ordine sociale, economico e soprattutto culturale, che hanno di fatto impedito alla donna un'effettiva partecipazione all'organizzazione politica degli Stati rappresenta un segno tangibile dell'intenzione di superare una situazione di squilibrio, tuttora presente all'interno delle Assemblee rappresentative dei diversi livelli di governo.

Strumento privilegiato per l'esercizio dei diritti di partecipazione politica sono i *partiti politici*, riconducibili alla categoria delle cosiddette libertà collettive, che trovano espressa garanzia nell'art. 49

della Costituzione. Secondo la formula costituzionale la libertà di associarsi in partiti politici è riconosciuta a tutti i cittadini al fine di «concorrere con metodo democratico a determinare la politica nazionale». Ai partiti, indispensabili strumenti per l'effettivo esercizio della sovranità popolare, è stato assegnato il compito di rappresentare una cinghia di trasmissione tra cittadini e istituzioni. Il clima di sfiducia del corpo elettorale nei confronti del sistema partitico, oggi determinato anche da una legge elettorale che priva i cittadini del diritto di scegliere i propri rappresentanti (cosiddetta lista bloccata), può essere superato attraverso una regolazione della vita dei partiti, con l'adozione di regole certe, magari pubblicizzando gli statuti e i bilanci e, soprattutto, conferendo una maggiore capacità decisionale ai loro iscritti ed ai loro elettori. A tale scopo si potrebbe riprendere il testo elaborato nel 1983, dalla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali, a tenore del quale «La legge disciplina il finanziamento dei partiti, con riguardo alle loro organizzazioni centrali e periferiche e prevede le procedure atte ad assicurare la trasparenza ed il pubblico controllo del loro stato patrimoniale e delle loro fonti di finanziamento. La legge detta altresì disposizioni dirette a garantire la partecipazione degli iscritti a tutte le fasi di formazione della volontà politica dei partiti, compresa la designazione dei candidati alle elezioni, il rispetto delle norme statutarie, la tutela delle minoranze». In particolare, per sconfiggere la tendenza dei partiti ad assumere sempre più una struttura di tipo oligarchico – con leader posti al di sopra di ogni controllo, dotati del potere di scegliere i soggetti che dovranno sedere in Parlamento, senza alcun riscontro del gradimento degli iscritti e dell'opinione pubblica – si potrebbe introdurre anche in Italia il sistema delle *elezioni primarie*.

Fra i diritti di partecipazione politica, da annoverare nell'ambito degli istituti di democrazia diretta, una posizione di sicuro rilievo riveste il *referendum abrogativo*, volto a privare di efficacia un atto di normazione primaria. L'istituto referendario ha rappresentato fin dall'origine, il meccanismo più idoneo di «integrazione-correzione» della democrazia rappresentativa e ha avuto l'innegabile pregio di scongiurare il rischio che il principio di sovranità popolare si giocasse interamente

sul versante della mediazione politico-parlamentare. Il referendum abrogativo risponde, infatti, all'esigenza di garantire una partecipazione diretta del popolo alle decisioni collettive. Il ricorso al referendum è tanto più frequente quanto maggiore è la crisi della rappresentanza politica e la disaffezione dei cittadini rispetto alla vita politica di un Paese. In Italia, il tracollo dei partiti tradizionali, avvenuto agli inizi degli anni Novanta e il fenomeno di «tangentopoli» aveva portato ad un crescita esponenziale del ricorso al referendum, che ha segnato una stagione di forte cambiamento e di innovazione istituzionale. Dalla metà degli anni '90 l'istituto del referendum attraversa una profonda crisi che ha reso impossibile il raggiungimento del *quorum*, previsto dall'art. 75 Cost. per la sua validità: la partecipazione alla consultazione della maggioranza degli aventi diritto.

D'altra parte, dell'inconciliabile tensione esistente tra meccanismo referendario e istituzioni politiche rappresentative erano consapevoli gli estensori della Costituzione. In sede di stesura finale venne preferita la soluzione «minimale» di non introdurre nel Testo né il referendum propositivo, né quello di indirizzo e di ammettere, piuttosto, una consultazione popolare di carattere abrogativo ed eventuale. Tale scelta trovava giustificazione nell'orientamento, prescelto di evitare che il corpo elettorale potesse, attraverso un'espressione diretta di sovranità, alterare «il normale funzionamento della democrazia rappresentativa, considerata come la forma normale di esercizio della sovranità popolare» [Pizzorusso1996]. In secondo luogo, la circostanza che il 2° comma dell'art. 75 Cost. esclude in modo esplicito il ricorso al referendum, per alcune materie tassativamente indicate e ne ammette la proponibilità soltanto per alcuni tipi di atti normativi «leggi ed atti aventi valore di legge», rafforza la convinzione che si sia voluta «perimetrare» l'utilizzazione del referendum all'interno di confini ben delimitati. Altra delicatissima questione è quella relativa alle caratteristiche che il quesito referendario deve possedere affinché il referendum risponda fedelmente alla esigenza di far pronunciare i cittadini con un voto libero e consapevole. Traccia di questa impostazione si ritrova nei lavori dell'Assemblea costituente; in quella sede venne avvertita la necessità che i cittadini fossero messi nelle

condizioni di avere una conoscenza quanto più approfondita possibile delle questioni sottoposte al loro giudizio. Di qui l'importanza di predisporre un quesito semplice e comprensibile e, di conseguenza, di dichiarare inammissibili quelli carenti di chiarezza e capaci, perciò, di ingenerare confusione circa il significato autentico della proposta referendaria.

Con riferimento alle ipotesi di *riforma*, una prima questione riguarda la necessità di modificare la normativa vigente stabilendo un limite massimo al numero dei quesiti che possono essere sottoposti all'elettorato nella stessa tornata elettorale. Ciò al fine di permettere agli elettori di decidere in maniera consapevole sulle singole questioni, anche attraverso un sistema di informazione che consenta una conoscenza sufficiente e adeguata per ogni singolo quesito. In tal modo, si potrebbe realizzare un valido correttivo a un uso distorto del referendum che finisce per mettere a repentaglio un principio costituzionale fondamentale, quale quello della libertà effettiva del voto, secondo quanto impone l'art. 48 Cost. Si potrebbe, ancora, procedere, a innalzare il numero di firme necessarie, dalle attuali cinquecentomila a ottocentomila (o un milione), per depositare una richiesta di referendum e ad abbassare il *quorum* di partecipazione degli aventi diritto. Invero, con l'aumento della soglia per la proponibilità sarebbe possibile scoraggiare un uso eccessivo e, probabilmente, non fisiologico dello strumento referendario, evitando che questioni di «basso profilo» o che coinvolgono tematiche di scarso interesse siano sottoposte al voto degli elettori che finiscono, per questa ragione, con il disertare le urne.

In una fase preliminare dell'iter referendario e comunque prima della raccolta delle firme si potrebbe riconoscere alla Corte costituzionale il potere di verificare le necessarie garanzie di semplicità, di univocità, di completezza dei quesiti, al fine di assicurare una corretta formulazione della domanda. Nello stesso tempo, alla Corte potrebbero essere attribuiti *ex lege* quei «poteri di scissione o di ridefinizione dei quesiti referendari» alla cui mancanza essa ha, in diverse occasioni, ascritto la responsabilità di non poter dichiarare ammissibili i referendum, argomentando sulla eterogeneità delle disposizioni contenute nel quesito da sottoporre agli elettori (il riferimento è alle decisioni di inammissibilità del referendum riguardante l'intero codice penale

militare di pace, nonché il referendum concernente novantasette articoli del codice penale).

Sarebbe consono alla natura dell'istituto referendario, impiantato in un sistema di democrazia rappresentativa, l'inserimento di un referendum di indirizzo e/o consultivo, rimesso a una minoranza dell'elettorato e finalizzato a orientare preventivamente le scelte fondamentali degli organi costituzionali, ai quali ultimi residuerebbe un margine di discrezionalità in ordine alle misure più idonee in vista del perseguimento degli scopi indicati dal voto popolare. Di tal che, attraverso siffatta forma di referendum i cittadini parteciperebbero in maniera diretta alle scelte assunte nelle aule parlamentari, con un potere di impartire direttive alla maggioranza, su cui ricadrebbero le conseguenze legate al mancato rispetto della volontà manifestata in sede referendaria. Alcune delle proposte suggerite dalla dottrina erano state recepite dalla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali istituita nel 1997. In quella occasione, il progetto di revisione costituzionale all'art. 97 contemplava anche una parte relativa al referendum, con una significativa serie di accorgimenti. Il revisore costituzionale aveva anche previsto la possibilità di attivare una consultazione popolare di carattere propositivo «per deliberare l'approvazione di una proposta di legge ordinaria di iniziativa popolare presentata da almeno ottocentomila elettori, quando entro due anni dalla presentazione le Camere non abbiano deliberato su di essa».

Diversa natura possiede il *referendum costituzionale*, concepito dal Costituente, quale fase del complesso procedimento delle leggi di revisione costituzionale. L'orientamento maggiormente condiviso ritiene che il referendum costituzionale abbia natura oppositiva rispetto alle scelte della maggioranza parlamentare, quale strumento di garanzia delle minoranze a tutela dell'assetto costituzionale vigente.

La mancanza fino agli anni '70 di una legge attuativa del referendum ha finito per imporre, in via di prassi, l'approvazione delle leggi costituzionali e delle leggi di revisione con la maggioranza dei due terzi, invogliando i partiti presenti in Parlamento a ricercare un vasto consenso che legittimasse una proposta di modifica della Carta; questo stato di cose ha, di fatto, impedito che i cittadini partecipassero direttamente a momenti particolarmente rilevanti per la vita delle

istituzioni.

Come è noto, per la prima volta nel 2001 il corpo elettorale è stato chiamato a esprimere il voto su un testo di revisione della Costituzione concernente la riscrittura dell'intero Titolo V, approvato a maggioranza assoluta dalla coalizione di centrosinistra, sul finire della XIII Legislatura. Più di recente l'appello al popolo ha riguardato il progetto di riforma organica della seconda parte della Costituzione approvato nelle aule parlamentari e poi bocciato dagli elettori, appunto, tramite referendum. L'aspetto più problematico riguarda il fatto che tale consultazione referendaria abbia un duplice carattere facoltativo e meramente eventuale. Infatti, nel caso in cui gli aventi diritto non ne facciano richiesta nel termine di tre mesi, il progetto di legge si intende approvato; né il referendum può essere richiesto se l'approvazione in seconda deliberazione raggiunge la maggioranza qualificata, così negando ai cittadini la possibilità di far sentire la loro voce su un atto di modifica della Costituzione. Al fine di superare un *vulnus* così grave al diritto politico di partecipazione dei cittadini al procedimento di revisione è auspicabile che in futuro si consideri la possibilità di procedere all'abrogazione del terzo comma dell'art. 138, nella parte in cui espressamente esclude il ricorso al *referendum* qualora la legge di modifica costituzionale sia stata approvata in seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti.

In altre parole, secondo la stesura originaria della norma si reputava inutile coinvolgere il corpo elettorale se il progetto di revisione avesse ottenuto in Parlamento la maggioranza qualificata dei due terzi. Durante i lavori dell'Assemblea costituente, infatti, venne giudicato superfluo l'appello al popolo quando il consenso parlamentare fosse talmente elevato da includere anche una larga parte dell'opposizione. In questo caso, a parere dei Padri costituenti, si poteva «fondatamente presumere che si era di fronte ad una legge costituzionale che rispondeva ad esigenze sentite dalla maggioranza del Paese». Siffatta scelta trovava giustificazione alla luce di un panorama politico caratterizzato da una eccessiva frammentazione dei partiti e dalla adozione di una legge elettorale di tipo proporzionale. In uno scenario così configurato, era prevalso il convincimento secondo cui «una maggioranza che raccoglie in

Parlamento i due terzi dei voti raccoglierà certamente nel Paese una proporzione anche maggiore di consensi». Tuttavia, la lungimiranza dello stesso Costituente aveva immaginato che in un ordinamento in cui gli schieramenti politici «si polarizzassero attorno a due soli partiti, una maggioranza qualificata di due terzi potrebbe non rispondere alla maggioranza reale del paese» [Carullo 1950].

In realtà, tale affermazione si può oggi leggere come una anticipazione di quanto è accaduto in Italia a seguito del *referendum* abrogativo del 1993. Con l'introduzione del sistema maggioritario, infatti, «può avvenire che la maggioranza di indirizzo possa disporre di *quorum* parlamentari cospicui, potendo perfino modificare la Costituzione senza rendere possibile il ricorso al giudizio degli elettori» [Relazione illustrativa al d. d. l. costituzionale recante «Modifiche alla Parte II della Costituzione» approvato nella XIV Legislatura]. D'altra parte, anche il quadro politico delineatosi dopo l'ultima competizione elettorale, svoltasi con la nuova legge di tipo interamente proporzionale, conferma una precisa propensione alla polarizzazione del sistema politico, rendendo quanto mai opportuna una rimodulazione del procedimento di revisione costituzionale, in cui la consultazione popolare sia possibile a prescindere dal *quorum* raggiunto nella deliberazione parlamentare.

Fra gli istituti legislativi di democrazia diretta la Costituzione italiana contempla, inoltre, l'*iniziativa popolare* che consiste nel potere conferito ad una frazione del corpo elettorale di dare avvio al procedimento di formazione delle legge ordinaria ed a quello di revisione costituzionale. Secondo quanto disposto dall'art. 71 Cost. «il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante proposta, da parte di almeno cinquantamila elettori, di un progetto redatto in articoli». La proposta deve essere presentata al Presidente di uno dei due rami del Parlamento. I regolamenti di Senato e Camera prevedono che i progetti di legge di iniziativa popolare presentati durante la precedente legislatura vengano nuovamente assegnati alla Commissione competente senza che occorra ripresentarli. Si tratta, comunque, di un istituto di partecipazione politica di limitata portata, in quanto non è previsto alcun obbligo delle Camere di pronunciarsi sul progetto di legge di iniziativa popolare.

Analogamente la *petizione*, attraverso cui tutti i cittadini possono chiedere alle Camere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità, ha una importanza «minimale». Infatti, sebbene il diritto di petizione sia ritenuto un «istituto di partecipazione istituzionale», si è da sempre assistito a un sostanziale disinteresse per le petizioni che, solo in rare occasioni, sono state discusse nel merito dagli organi legislativi.

Bibliografia

Esposito C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana*, Cedam, Padova 1954; Frosini T.E., *Forme di governo e partecipazione popolare*, Giappichelli, Torino 2008; Gerber F.C., *Sui diritti pubblici soggettivi*, in *Diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano 1971; Grosso E., *Commento sub art 48*, in *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Utet, Torino 2006; Jellinek G., *Sistema dei diritti pubblici soggettivi* (1892), pref. di V.E. Orlando, Società editrice libraria, Napoli-Roma-Milano 1911; Lanchester F., *Voto diritto di(diritto pubblico)*, in *Enciclopedia del Diritto*. vol. XLVI, Milano 1993; Nascimbene B., *Brevi rilievi in tema di diritti fondamentali, cittadinanza e sussidiarietà nel Trattato sull'Unione Europea*, in «Diritto Commmerciale e degli scambi internazionali», n. 1-2/1994; Nicotra I., *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale*, a cura di R. Pinardi, Giappichelli, Torino 2007; Orlando V.E., *Principi di diritto costituzionale*, Barbera, Firenze 1928; Pace A., *Problematica delle libertà costituzionali*, Cedam, Padova 1996; Romano S., *Corso di diritto costituzionale italiano*, Cedam, Padova 1940; Vigevani G.E., *Sub art. 50*, *Commentario breve alla Costituzione*,a cura di S. Bartole, R. Bin, Cedam, Padova 2008.