

Neliana Rodean

# Iniziativa (legislativa) popolare

## Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo

Prefazione di  
Giorgio Malinverni

Postfazione di  
Emilio Pajares Montolío

FRANCOANGELI

*Collana*

**di Diritto**

SAGGI E RICERCHE

## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.



## Informazioni per il lettore

Questo file PDF è una versione gratuita di sole 20 pagine ed è leggibile con



La versione completa dell'e-book (a pagamento) è leggibile con Adobe Digital Editions. Per tutte le informazioni sulle condizioni dei nostri e-book (con quali dispositivi leggerli e quali funzioni sono consentite) consulta [cliccando qui](#) le nostre F.A.Q.





I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità

**Neliana Rodean**

# **Iniziativa (legislativa) popolare**

## **Profili di diritto costituzionale nel labirinto europeo**

**Prefazione di  
Giorgio Malinverni**

**Postfazione di  
Emilio Pajares Montolío**

**FRANCOANGELI**

*Collana*

**di Diritto**

**SAGGI E RICERCHE**

Il volume è stato sottoposto a un processo di peer review che ne attesta la qualità scientifica.

1<sup>a</sup> edizione. Copyright © 2014 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# Indice

<b>Prefazione</b> , di <i>Giorgio Malinverni</i>	pag.	9
<b>Premessa</b>	»	13
<b>1. Percorsi storico-legislativi della partecipazione diretta del popolo</b>	»	17
1. Le origini del referendum e dell'iniziativa popolare in Svizzera	»	17
2. <i>Popular legislation</i> nelle democrazie consolidate nordatlantiche	»	22
3. La costituzionalizzazione della democrazia diretta in Europa	»	32
3.1. La partecipazione del popolo nel costituzionalismo francese	»	32
3.2. Il complesso laboratorio partecipativo di Weimar	»	39
3.3. Gli istituti di democrazia diretta nelle Costituzioni contemporanee	»	42
4. La via della democrazia partecipativa nell'ordinamento europeo	»	49
4.1. Le formule di coinvolgimento del popolo europeo	»	49
4.2. La partecipazione nel Trattato di Lisbona	»	55
<b>2. Iniziativa del popolo: istituto di partecipazione diretta nella formazione della legge</b>	»	59
1. Iniziativa del popolo quale strumento di esercizio della sovranità popolare	»	59
2. L'iniziativa popolare quale strumento di democrazia evolutiva	»	62
3. Tipologia delle iniziative popolari inerenti alla legislazione	»	67
3.1. Iniziativa legislativa costituzionale	»	70
3.2. Iniziativa legislativa ordinaria	»	75
3.3. Iniziativa legislativa europea	»	84
4. Considerazioni giuridico-costituzionali in prospettiva comparata	»	84

4.1. Titolari e destinatari dell'iniziativa popolare	pag.	84
4.2. Promotori e firmatari dell'iniziativa popolare	»	86
4.3. Forma e contenuto dell'iniziativa popolare	»	98
4.4. Controllo formale e sostanziale dell'iniziativa popolare	»	102
<b>3. Iniziativa legislativa popolare nell'esperienza repubbli-</b>		
<b>cana</b>	»	111
1. Regime giuridico dell'iniziativa popolare a livello nazionale	»	111
1.1. Iniziativa legislativa popolare nell'art. 71, comma 2, Cost.	»	113
1.2. Iniziativa legislativa popolare nella legge n. 352/1970	»	120
1.2.1. <i>Titolari e promotori</i>	»	120
1.2.2. <i>Limiti formali e materiali</i>	»	123
1.2.3. <i>Limiti procedurali</i>	»	124
1.3. Iniziativa legislativa popolare nei regolamenti parlamentari	»	127
2. Regime giuridico dell'iniziativa popolare a livello regionale	»	132
2.1. Il regionalismo italiano e la sfida delle generazioni statutarie	»	132
2.2. Il panorama regionale dell'iniziativa legislativa popolare	»	136
2.2.1. <i>Le Regioni a Statuto speciale</i>	»	137
2.2.2. <i>Le Regioni a Statuto ordinario</i>	»	152
3. Esercizio dell'iniziativa legislativa popolare	»	191
3.1. Dalla I alla XVII legislatura	»	191
3.2. La prassi regionale	»	195
4. Tentativi di rivitalizzare l'iniziativa legislativa popolare	»	200
<b>4. Iniziativa legislativa popolare nell'esperienza europea</b>	»	209
1. Iniziativa dei cittadini europei: un'iniziativa legislativa <i>sui generis</i>	»	209
2. Quadro normativo: dal Trattato di Lisbona al Regolamento (UE) n.211/2011	»	213
3. Presupposti giuridici dell'iniziativa popolare europea	»	217
3.1. Titolari e promotori dell'ICE	»	217
3.2. Requisiti formali e sostanziali di una ICE	»	218
3.3. Aspetti procedurali dell'iniziativa legislativa europea	»	220
3.3.1. <i>Registrazione di un'iniziativa europea</i>	»	220
3.3.2. <i>Raccolta e verifica delle dichiarazioni di sostegno</i>	»	222
3.3.3. <i>Presentazione ed esame dell'ICE</i>	»	227
3.4. ICE tra innovazioni e criticità	»	229
4. Le prime esperienze del popolo-legislatore europeo	»	232

<b>Riflessioni conclusive</b>	pag.	241
<b>Postfazione</b> , di <i>Emilio Pajares Montolío</i>	»	251
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	255



## *Prefazione*

L'iniziativa popolare è uno strumento di democrazia diretta che conferisce ad una frazione del corpo elettorale il diritto di far scattare la procedura che conduce all'adozione, revisione o abrogazione di un atto normativo. Secondo la natura giuridica di questo atto, l'iniziativa sarà costituzionale, legislativa o, eventualmente, amministrativa.

Detto diversamente, l'iniziativa popolare può essere definita come il diritto, riconosciuto ad un determinato numero di elettori, di sottoporre una proposta legislativa alle autorità competenti.

E a questa interessante ed importante tematica di diritto costituzionale che Neliana Rodean ha dedicato la propria monografia.

Come ben si sa, l'iniziativa può rivestire diverse forme: può consistere in una proposta redatta in termini generici o in quella di un progetto già formulato, pronto per essere inserito tale e quale nella Costituzione o in una legge. Nel primo caso, il Parlamento dovrà elaborare un testo legislativo volto a concretizzare la proposta generica degli iniziatori (si veda ad esempio, l'articolo 139 della Costituzione svizzera).

Le statistiche dimostrano che le iniziative popolari non sempre sfociano nell'adozione di un atto normativo. In Svizzera, per esempio, a livello federale solo il 10% delle iniziative popolari conduce a delle revisioni della Carta costituzionale.

Ciò non significa tuttavia che il 90% delle iniziative non serva a nulla. Lo scopo dell'iniziativa popolare non si limita difatti ad adottare un atto normativo. Accanto alla sua funzione normativa, l'iniziativa può anche svolgere altre funzioni, come incoraggiare gli attori politici ad avere discussioni e a negoziare su problemi controversi. Può altrettanto servire all'opposizione politica e alle minoranze in generale ad esprimere il loro malcontento, a protestare, o a mobilitare l'opinione pubblica a favore di una certa tematica. Essa può inoltre fungere, nelle mani di un partito politico, da strumento di propaganda elettorale.

Insomma, l'influenza indiretta di un'iniziativa può essere altrettanto importante quanto il suo effetto diretto. Difatti, l'iniziativa popolare obbliga

tutti gli attori politici, i partiti, i sindacati e le diverse associazioni a pronunciarsi, in un senso o nell'altro, su ciò che propone. In questo modo, le iniziative hanno sempre come effetto quello arricchire il dibattito politico, indipendentemente dal fatto che siano poi accettate o respinte.

In Svizzera, per esempio, i problemi sociali più importanti, che hanno occupato l'opinione pubblica nel corso degli ultimi decenni, sono stati portati alla ribalta da iniziative popolari: previdenza sociale, immigrazione, tutela dell'ambiente, interruzione della gravidanza, servizio civile sostitutivo a quello militare, centrali nucleari, manipolazioni genetiche, ecc.

L'iniziativa popolare è quindi un mezzo privilegiato che consente alla società civile di agire sui pubblici poteri, e a questi ultimi di essere all'ascolto della società. Le iniziative lasciano quindi quasi sempre delle tracce.

Detto ciò, va però ricordato che la partecipazione diretta del popolo agli affari pubblici tramite l'iniziativa ha rivestito – e riveste tuttora – le forme più svariate. Ed è appunto qui che risiede l'interesse maggiore delle ricerche svolte da Neliana Rodean, che ha compiuto un'analisi esaustiva dello statuto giuridico dell'iniziativa popolare in una prospettiva sia storica che di diritto comparato.

Trattandosi dell'evoluzione storica dell'iniziativa, era quasi naturale che l'autrice si soffermasse dapprima sulle sue origini, in Svizzera e nella *popular legislation* di alcuni Stati americani, per poi ripercorrere la sua evoluzione nel costituzionalismo francese, nonché nella Costituzione di Weimar, fino alla sua espressione più recente, a livello europeo, come è stata concepita dagli autori del Trattato di Lisbona.

Questa prima parte del volume ha il merito di presentare, in una cinquantina di pagine, e in modo chiaro e facilmente comprensibile, il percorso storico della partecipazione del popolo alla gestione degli affari pubblici.

Nella seconda parte, l'autrice si sofferma, sempre in una ottica di diritto comparato, sui problemi giuridici posti dall'istituto dell'iniziativa quale strumento di esercizio della sovranità popolare, sotto diversi aspetti: da un lato, la tipologia delle iniziative (costituzionali, legislative), i suoi titolari, promotori e firmatari, e i suoi destinatari; dall'altro, il problema sensibile dei limiti materiali delle iniziative e del loro controllo.

Quest'ultima problematica, quella del controllo dei limiti materiali delle iniziative popolari, in particolare quelle stabilite dal diritto internazionale in quanto ordinamento giuridico superiore al diritto interno, suscita attualmente vivissime discussioni in Svizzera, sia a livello politico che accademico, in particolare in relazione ad alcune iniziative recenti che hanno posto il problema della loro conformità con la Convenzione europea dei diritti

dell'uomo. Voci autorevoli si fanno sentire, e preconizzano che il Parlamento dovrebbe dichiarare invalide tali iniziative.

Era logico che, negli ultimi due capitoli, Neliana Rodean si concentrasse sull'iniziativa nell'esperienza italiana e in quella europea.

Trattandosi della terza parte sono esposte le caratteristiche dell'iniziativa popolare, dapprima a livello nazionale, poi a livello regionale, nelle regioni a statuto ordinario come in quelle a statuto speciale. Ha avuto ragione Neliana Rodean ad addentrarsi anche nel diritto regionale. Gli istituti di democrazia diretta sono difatti sovente più sviluppati a livello regionale che a quello nazionale, come lo dimostra il diritto costituzionale dei Cantoni svizzeri e di alcuni *States* americani. Non va inoltre dimenticato che, a tale livello, possono anche essere tentate nuove esperienze, le quali potranno essere eventualmente riprese a livello nazionale. Le regioni possono insomma servire da laboratori. Questa terza parte del volume si conclude con un capitolo importante, dedicato ad illustrare i tentativi fatti allo scopo di rivitalizzare il diritto d'iniziativa in Italia.

L'ultima parte è dedicata al diritto di iniziativa conferito ai cittadini europei dal Trattato di Lisbona e dal Regolamento (UE) n. 211/2011. Questa parte è logicamente più breve, data l'apparizione più recente dell'iniziativa a livello europeo.

In conclusione, il volume che ho l'onore di presentare ha il merito di offrire ai lettori, in un numero contenuto di pagine, in un linguaggio chiaro e con una struttura molto ben articolata, un quadro completo dell'iniziativa popolare, dalle sue origini alle sue forme più recenti. Il libro di Neliana Rodean colma in questo modo una lacuna nella letteratura del diritto costituzionale contemporaneo. Occorre quindi ringraziare e congratularsi con questa giovane e promettente ricercatrice per il bel volume che viene ad arricchire la dottrina di diritto costituzionale.

*Giorgio Malinverni*

Professore emerito dell'Università di Ginevra,  
Già giudice della Corte europea  
dei diritti dell'uomo



## *Premessa*

In un'epoca di grande interesse verso la democrazia partecipativa, le tradizionali formule di democrazia diretta ricompaiono nel panorama costituzionale e riacquistano valenze nuove. Le recenti trasformazioni del modello dialettico partecipazione/rappresentanza hanno valorizzato il dialogo tra cittadini e istituzioni e hanno rivitalizzato il coinvolgimento popolare nei processi decisionali.

Il “nuovo progressismo”, scaturito dalla reviviscenza degli strumenti istituzionali, volti a consentire un'effettiva manifestazione della volontà del popolo, configura l'iniziativa popolare come elemento cardine dell'equilibrio tra le istanze partecipative e le realtà rappresentative caratterizzante ogni ordinamento giuridico contemporaneo che consiste nel diritto dei cittadini di partecipare direttamente al procedimento finalizzato alla produzione normativa. In questo contesto, l'iniziativa legislativa dei cittadini è un argomento da considerarsi rinato piuttosto che superato.

Potrebbe sembrare del tutto fuori luogo proporre un esame approfondito e comparativo di un istituto generalmente considerato tra i meno significativi. Eppure, se solo si rivolge l'attenzione a quanto avviene in diversi Paesi, questo strumento è al centro di un significativo dibattito tra gli studiosi di vari sistemi democratici contemporanei volto ad una sua maggiore valorizzazione.

La partecipazione diretta del popolo alla formazione della legge tramite l'iniziativa riveste le forme più svariate. Dal momento che tale istituto non è identico in tutti gli Stati, è opportuno distinguere, in primo luogo, tra le due accezioni classiche dell'iniziativa dei cittadini: *iniziativa popolare* e *iniziativa legislativa popolare*.

L'*iniziativa popolare*, nota alla tradizione costituzionale statunitense e svizzera, è un atto di legislazione popolare diretta in cui il popolo è l'esclusivo e sovrano titolare della procedura di proposta e di deliberazione,

che si svolge interamente all'esterno delle istituzioni parlamentari<sup>1</sup>. Pur tenendo conto delle importanti differenze nella configurazione della *popular initiative* e *Volksinitiativen* nei due ordinamenti, generalmente, l'iniziativa popolare è una procedura nella quale una frazione del corpo elettorale può direttamente proporre un certo provvedimento mediante un progetto di legge generico o articolato – sicché in questi casi si parla appunto di «iniziativa legislativa»<sup>2</sup> – con lo scopo di far valutare tale proposta dall'intero corpo elettorale. L'iniziativa può essere diretta, qualora il pronunciamento dell'intero corpo elettorale consegua automaticamente all'iniziativa, o indiretta, qualora la votazione popolare intervenga solo nel caso in cui il legislatore non abbia provveduto conformemente alla volontà dei promotori.

Dall'altra parte, l'*iniziativa legislativa popolare (agenda initiative)* è una procedura con cui i cittadini possono organizzarsi per sottoporre una particolare questione all'ordine del giorno dell'assemblea dei rappresentanti senza nessun successivo intervento del popolo, quindi, senza sottoporre al vaglio del corpo elettorale il progetto, che anche in questo caso, può essere generico o articolato.

Ebbene, indipendentemente dalla nozione impiegata – iniziativa popolare o iniziativa legislativa popolare – tale istituto incide sulla legislazione, costituzionale e/o ordinaria, sia in modo diretto che indiretto. Tuttavia, non è raro che erroneamente, nella dottrina e nei vari testi normativi, viene adoperata l'espressione «iniziativa popolare», ma si riferisce in realtà all'istituto dell'«iniziativa legislativa popolare».

Proprio per evidenziare questa distinzione e considerando le differenze sostanziali tra le due tipologie che l'insigne dottrina invita sempre di non assimilarle, si è scelto di utilizzare la parentesi nel titolo del volume, nel quale non viene preso in considerazione soltanto l'istituto dell'iniziativa legislativa popolare in senso proprio, ma si invita ad una riflessione sul concetto stesso di «iniziativa popolare inerente alla legislazione».

Nell'organizzare il processo legislativo e, nello specifico, nel regolamentare l'istituto di iniziativa dei cittadini, ciascun ordinamento proietta la propria tradizione giuridica e, di conseguenza, anche la propria impronta storica. In tal senso, il coinvolgimento del popolo nella formazione della legge si estende alla progettazione di diverse fonti normative all'interno dello stesso ordinamento giuridico: popolo è legittimato a proporre progetti di legge costituzionale e/o legge ordinaria. Ovviamente, non sempre entrambi modelli sono previsti dalla disciplina costituzionale e normativa e

<sup>1</sup> A. Baldassarre, *Referendum e legislazione*, in M. Luciani, M. Volpi, *Referendum: problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1992, 32 ss.

<sup>2</sup> M. Volpi, *Il referendum. Questioni teoriche e dell'esperienza italiana*, *Revista catalana de dret públic*, 2008, 37: 165.

nemmeno non si compie una regolamentazione uniforme della stessa fattispecie nei vari ordinamenti giuridici – un vero «labirinto» nel quale si deve trovare la via giusta per raggiungere meglio la meta, ossia rendere effettivo questo strumento partecipativo in capo al popolo.

Concretamente, il labirinto dell'iniziativa dei cittadini è un percorso con precise caratteristiche e, come questo nome connota, ha un ingresso che porta ad una situazione complicata che non si sa, a volte, come superare. Almeno nel vecchio continente europeo tale istituto rimane ancora un enigma, un nodo da sciogliere e da risolvere. I vari itinerari proposti portano al momento al centro del labirinto, che è in sé la possibilità del popolo di partecipare alle decisioni della vita dell'ordinamento, ma faticosamente trovano la via d'uscita, nel senso di trasformare normativamente una proposta popolare.

Il paradosso dell'iniziativa popolare si configura oggi non soltanto nei singoli sistemi costituzionali ma anche nella dimensione sovranazionale. Ci si trova di fronte ad una *democrazia evolutiva* nella quale si presentano continuamente delle innovazioni relative alle istituzioni disegnate specificatamente per aumentare la partecipazione nel processo delle decisioni politiche<sup>3</sup>. A dimostrazione è proprio il nuovo strumento di partecipazione dei cittadini europei, che data la sua natura impone un approccio comparatistico delle tipologie di intervento popolare nella formazione della legge. Ebbene, l'iniziativa legislativa popolare rappresenta un elemento di significativa partecipazione “dal basso” al processo decisionale nazionale ma anche al processo di costruzione europea arricchendo di ulteriori significati l'istituto di cittadinanza europea.

Si propone, innanzitutto, di contestualizzare il percorso evolutivo della partecipazione come concetto cardine della manifestazione della sovranità popolare, enfatizzando il processo di costituzionalizzazione degli strumenti di democrazia diretta nell'esperienza europea, svizzera e statunitense. Inoltre, si rende necessario inquadrare l'istituto dell'iniziativa popolare quale strumento che permette al principio di sovranità popolare di estrinsecarsi nell'ambito della comunità statale e quale strumento di democrazia evolutiva che si basa su una continua ed effettiva partecipazione politica.

Di fronte a molteplici configurazioni della partecipazione popolare diretta nel procedimento di formazione della legge, occorre analizzare accuratamente la disciplina normativa dei vari sistemi democratici europei, proponendo una diversa classificazione dell'istituto in capo al popolo: iniziativa legislativa costituzionale, iniziativa legislativa ordinaria e iniziativa legi-

<sup>3</sup> G. Smith, *Democratic Innovations: Designing Institutions for Citizen Participation (Theories of Institutional Design)*, Cambridge University Press, Cambridge, 2009, 1.

slativa europea. Dato che tale strumento presenta differenze nella sua implementazione, lo studio annovera gli aspetti giuridico-costituzionali (titolarità, numero di firme, forma della proposta, ambito di competenza e materie escluse) in chiave comparatistica perché utili a fornire spunti di riflessione per il dibattito e per eventuali ipotesi di riforma dell'istituto.

Evidentemente, occorre contestualizzare l'attuale quadro normativo italiano, compiendo una ricognizione sia delle fonti che disciplinano l'istituto a livello statale, dalle disposizioni contenute nella Costituzione, nella legislazione attuativa e nei regolamenti delle assemblee rappresentative, sia analizzando le fonti statutarie e regolamentari nel contesto regionale, ricostruendo in conclusione la prassi nazionale e subnazionale delle diverse esperienze dell'istituto.

Infine, l'attenzione si rivolge all'iniziativa dei cittadini europei (ICE), presentando le caratteristiche peculiari dell'istituto in ambito transnazionale, effettuando uno studio quasi statistico dei progetti di legge europea presentati fino ad oggi e sviluppando critiche e proposte per dare un forte segnale di rilancio di uno strumento classico di democrazia diretta.

Di fronte all'esigua influenza dello strumento negli ordinamenti nazionali si spera che l'ICE favorisca il risveglio del *demos* europeo anche nei paesi di appartenenza all'Unione europea e dia un *input* alla sua effettiva valorizzazione tramite riforme volte a cambiare la sua essenza.

# 1. Percorsi storico-legislativi della partecipazione diretta del popolo

## 1. Le origini del referendum e dell'iniziativa popolare in Svizzera

Le fonti storiche rivelano che la democrazia diretta è nata in Svizzera e che le istituzioni democratiche elvetiche sono state influenzate dai teorici della Rivoluzione francese<sup>1</sup>. La Svizzera è spesso descritta come il paese in cui la democrazia diretta si è maggiormente radicata<sup>2</sup>; e il caso svizzero rappresenta senza dubbio una base proficua per l'analisi dei vari istituti di democrazia diretta e per trarre conclusioni appropriate, ma non generalizzabili, sugli strumenti democratici popolari<sup>3</sup>.

L'esempio della Svizzera è molto particolare e, per ragioni storiche, politiche, geografiche ed etnografiche, costituisce l'eccezione nell'assetto liberale del XIX secolo. Nella Confederazione svizzera, il processo di formazione del sistema costituzionale si è concentrato sull'implementazione della partecipazione popolare diretta, dal livello comunale a quello cantona-

<sup>1</sup> A. Kölz, *Neuere Schweizerische Verfassungsgeschichte Ihre Grundlinien von Ende der Alten Eidgenossenschaft bis 1848*, Stämpfli Verlag, Bern, 1992, 615-620.

<sup>2</sup> Tra la vasta bibliografia sulla democrazia diretta svizzera si vedano H. Kriesi (ed.), *Citoyenneté et démocratie directe. Compétence, participation et décision des citoyens et citoyennes suisses*, Seismo, Zürich, 1993; K.W. Kobach, *The Referendum: Direct Democracy in Switzerland*, Dartmouth University Press, Aldershot, 1993; Y. Papadopoulos, *Démocratie directe*, Economica, Paris, 1998; H.P. Kriesi, *Directe democratie in de Zwitserse politiek*, in Ph. van Praag (ed.), *Een stem verder: het referendum in de lokale politiek*, Het Spinhuis, Amsterdam, 1993, 105-119; J. Zimmermann, *The initiative: Citizen law-making*, Praeger, Westport, 1999; H. Kriesi, *Direct Democratic Choice: The Swiss Experience*, Lexington Books, Oxford, 2005; W. Linder, *Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven*, Haupt, Bern, 2005; H.D. Lloyd, J.A. Hobson, *A Sovereign People: A Study of Swiss Democracy*, Adamant Media Corporation, Boston, 2006.

<sup>3</sup> Cfr. A. Auer (éd.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse: Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, Helbling&Lichtenhahn, Bâle et Francfort-sur-le-Main, 1996, secondo il quale sarebbe erroneo ridurre l'analisi della democrazia diretta al puro caso elvetico.

le e federale, sia in ambito costituzionale che legislativo, in modo che verso alla fine del secolo il sistema svizzero si è configurato come un regime semi-rappresentativo<sup>4</sup> o di democrazia semi-diretta.

Nonostante le origini della partecipazione diretta in Svizzera risalgano al Medioevo<sup>5</sup>, soltanto nel XIX secolo le convinzioni democratiche portarono a formule costituzionali che configurano il popolo quale soggetto decisore. Quando gli echi delle Giornate di Parigi del giugno 1832 giunsero fino in Svizzera, il movimento radicale democratico si rafforzò in molti Cantoni e l'introduzione delle forme di legislazione diretta divenne realtà. A livello cantonale il sistema rappresentativo costruito con il Patto federale del 1815 fu risparmiato e la democratizzazione della vita politica cantonale avvenne attraverso l'autenticazione delle forme politiche tradizionali di democrazia diretta, frutto del desiderio di salvaguardare le antiche tradizioni politiche e l'identità cantonale. Pertanto, nel periodo della Rigenerazione (1830-1848), si è assistito alla formazione dello Stato democratico-liberale svizzero, con la conseguente conversione della partecipazione diretta in un'istituzione di diritto pubblico moderno<sup>6</sup>.

Nei Cantoni svizzeri l'istituzionalizzazione delle forme di legislazione diretta fu realizzata ancora prima che venissero istituiti meccanismi di partecipazione popolare a livello nazionale<sup>7</sup>. In questo processo, quattro sono i Cantoni più significativi, nei quali il potere legislativo del Gran Consiglio

<sup>4</sup> Cfr. A. Agresti, *Istituzioni di democrazia diretta*, Tipografia Portosalvo, Napoli, 1939, 22, citando A. Esmein, *Deux formes de gouvernement*, *Revue du Droit public*, gennaio-febbraio, 1894.

<sup>5</sup> Ad esempio, le decisioni erano prese dalle *Landsgemeinde*, ovvero le assemblee pubbliche degli uomini in età per portare le armi, quale potere supremo nei Cantoni di Uri, Svitto, Utervaldo, Zugo, Appenzello, Glarona; nei Cantoni dei Grigioni e Vallese, nati come associazioni di Comuni, le decisioni venivano adottate da una Dieta del Cantone e ratificate dai cittadini dei rispettivi Comuni; nei Comuni urbani, come Ginevra, le decisioni più rilevanti venivano adottate dal Consiglio generale dei cittadini e dei borghesi.

<sup>6</sup> M. Garcia Pelayo, *Derecho constitucional comparado*, Alianza Universidad, Madrid, 1984, 53.

<sup>7</sup> Sulla panoramica delle istituzioni di democrazia diretta a livello cantonale cfr. A. Trechsel, U. Serdült, *Kalediskop Volksrechte. Institutionen der direkten Demokratie in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Helbing&Lichtenhahn, Basel, 1999; D. Joye, *Democrazia diretta e locale in Svizzera, Amministrare*, 1999, 2: 169-190; A. Trechsel, *Feuerwerk Volksrechte: die Volksabstimmungen in den schweizerischen Kantonen 1970-1996*, Helbing&Lichtenhahn, Basel, 2000; Y. Hangartner, A. Kley, *Die demokratischen Rechte in Bund und Kantonen der Schweizerischen Eidgenossenschaft*, Schlthess, Zürich, 2000; A. Vatter, *Kantonale Demokratien im Vergleich. Entstehungsgründe, Interaktionen und Wirkungen politischer Institutionen in den Schweizer Kantonen*, Leske&Budrich, Opladen, 2002; M. Bützer, *Direkte Demokratie in Schweizer Städten: Ursprung, Ausgestaltung und Gebrauch im Vergleich*, Nomos, Baden-Baden, 2007; J. Sprecher, *Mit Machtverzicht zum Einheitsstaat*, Rüegger, Zürich, 2010.

(Parlamento unicamerale e oligarchico) venne trasferito al popolo: San Gallo (1831), Basilea (1832), Vallese (1839), Lucerna (1841). Successivamente, il loro esempio fu seguito dalla maggior parte dei Cantoni, ad eccezione del Cantone di Zurigo dove i settori oligarchici tradizionali continuarono ad ostacolare l'impeto democratico.

Quando nel 1847, a seguito del tentativo dei Cantoni cattolici separatisti di dissociarsi dallo Stato confederato<sup>8</sup>, la Dieta federale propose l'espulsione dei gesuiti, la dissoluzione del *Sonderbund* e la revisione del Patto del 1815, in quasi tutti i Cantoni svizzeri la partecipazione diretta era costituzionalmente riconosciuta<sup>9</sup>. Le riforme portarono alla sostituzione del sistema confederale del 1815 con una forma di Stato federale (pur mantenendo la denominazione di "Confederazione elvetica") e all'adozione del primo vero testo costituzionale scelto dal popolo e frutto della sintesi delle tensioni cantonali. Anche se soltanto nel 1874, con la revisione totale del testo costituzionale, gli istituti di democrazia diretta acquisirono centralità, già nella Costituzione del 1848 si può rintracciare un modello partecipativo nettamente distinto da quello previsto dalle Costituzioni liberali francese e statunitense.

La prima Carta federale dedicava un intero capitolo (cap. III: artt. 111-114) alle modalità per la sua revisione, prevedendo che la Costituzione fosse revisionabile in qualsiasi momento (art. 112) e sottoposta al voto del Popolo svizzero qualora una delle Sezioni dell'Assemblea federale decidesse la riforma e l'altra non vi acconsentisse, oppure qualora ne facessero richiesta cinquantamila cittadini aventi diritto di voto (art. 113)<sup>10</sup>; per l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale sottoposto a votazione popolare si esigeva la duplice approvazione, sia della maggioranza dei votanti che dei Cantoni (art. 114). Con la Costituzione del 1848, che istituiva una democrazia parlamentare, avviene dunque il primo riconoscimento dell'iniziativa popolare e del referendum obbligatorio in materia costituzionale, inserendo a livello federale ciò che già esisteva a livello cantonale.

<sup>8</sup> Una guerra di secessione (la Guerra del *Sonderbund*), finita in pochi giorni, che attualmente si evita pacificamente data la dialettica democrazia diretta/federalismo. Ad esempio, la regione del Giura decise nel 1978 di formare il proprio Cantone e un referendum nazionale approvò la nuova struttura federale con un Cantone in più. Nel 1993 molti Comuni dell'area del Laufental decisero di trasferirsi dal Cantone di Berna al Cantone di Basilea-Campagna; anche questo spostamento di confine venne deciso pacificamente, attraverso un referendum nazionale.

<sup>9</sup> W.E. Rappard, *La constitution fédérale de la Suisse 1848-1948: ses origines, son élaboration, son évolution*, La Balconnière, Neuchâtel, 1948, 94.

<sup>10</sup> Il numero di firme necessarie per un'iniziativa popolare fu aumentato a centomila con la riforma costituzionale del 1977.