

UNIVERSITÉ DE NEUCHÂTEL
FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES

**STUDIO COMPARATO DELL'ISTITUTO REFERENDARIO
IN ITALIA E IN SVIZZERA : IL REFERENDUM ITALIANO
ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA SVIZZERA**

THÈSE

PRÉSENTÉE À LA FACULTÉ DE DROIT ET DES SCIENCES ÉCONOMIQUES POUR OBTENIR LE GRADE
DE DOCTEUR ÈS SCIENCES POLITIQUES

PAR

FLORANGELA MARASCIULO-PETROVIC

1998

IMPRIMERIE A34 SA, MARIN-ÉPAGNIER

Madame Florangela MARASCIULO-PETROVIC est autorisée à imprimer sa thèse de doctorat en droit intitulée :

« Studio comparato dell'istituto referendario in Italia e in Svizzera : il referendum italiano alla luce dell'esperienza svizzera ».

Elle assume seule la responsabilité des opinions énoncées.

Neuchâtel, le 7 mai 1998

**Le Doyen
de la Faculté de droit
et des sciences économiques**

A mia figlia Glada

Ringraziamenti

Ritengo doveroso esprimere un sentito ringraziamento al Professore Ernest Weibel, direttore della tesi, e al Professore Jean-François Aubert, correlatore, per l'interessamento ed i suggerimenti forniti per l'elaborazione del testo.

Un ringraziamento particolare va al Professore Carlo-Augusto Cennata, correlatore. La Sua calorosa disponibilità e la Sua preziosa guida sono state fonte inesauribile di entusiastico ed essenziale apprendimento nella stesura dell'opera.

Un ringraziamento spetta anche al Professore Enzo Cheli, giudice della Corte costituzionale italiana, per la sua disponibilità personale e delle strutture bibliografiche della Corte.

Gratitudine va anche alla Facoltà di Scienze economiche e sociali dell'Università di Neuchâtel, alla Facoltà di Giurisprudenza dell'Università di Bari e al CNR di Roma per l'interesse portato agli studi intrapresi e per il completamento della tesi.

INDICE

0. INTRODUZIONE	0-1
1. ORIGINI E ASPETTI DEL REFERENDUM	1-1
1.1 SOTTOCAPITOLO 1 I PRECEDENTI STORICI DEL REFERENDUM	1-1
1.1.1 PREMESA	1-1
1.1.2 PARAGRAFO 1 LE ORIGINI DEL REFERENDUM NEL DIRITTO PUBBLICO ITALIANO	1-3
1.1.3 PARAGRAFO 2 LE ORIGINI DEL REFERENDUM NEL DIRITTO PUBBLICO SVIZZERO	1-5
1.2 SOTTOCAPITOLO 2 REFERENDUM: SIGNIFICATI E NATURA	1-9
1.2.1 PARAGRAFO 1 ETIMOLOGIA DEL TERMINE "REFERENDUM"	1-9
1.2.2 PARAGRAFO 2 LE CATEGORIE REFERENDARIE	1-12
1.2.3 PARAGRAFO 3 LA NATURA GIURIDICA DEL REFERENDUM	1-16
2. LE TEORIE POLITICHE DAL XVI AL XIX SECOLO	2-1
2.1 SOTTOCAPITOLO 1 IL CONCETTO DI SOVRANITA'	2-1
2.1.1 PARAGRAFO 1 ORIGINE	2-1
2.1.2 PARAGRAFO 2 TITOLARI ED ESERCENTI	2-3
2.2 SOTTOCAPITOLO 2 ANALISI GENERALE	2-5
2.2.1 PARAGRAFO 1 INQUADRAMENTO STORICO	2-5
2.2.2 PARAGRAFO 2 INQUADRAMENTO TEORICO	2-7
2.3 SOTTOCAPITOLO 3 IL PENSIERO DI JEAN-JACQUES ROUSSEAU	2-8
2.3.1 INTRODUZIONE	2-8
2.3.2 PARAGRAFO 1 IL CONTRATTO SOCIALE	2-10
2.3.2.1 SOTTOPARAGRAFO 1 IL PATTO SOCIALE	2-10
2.3.2.2 SOTTOPARAGRAFO 2 IL POTERE SOVRANO E I SUOI LIMITI	2-11
2.3.2.3 SOTTOPARAGRAFO 3 I DEPUTATI O RAPPRESENTANTI	2-12
2.3.3 PARAGRAFO 2 DIFFUSIONE ED INFLUENZA DELL'OPERA DI ROUSSEAU	2-12
2.4 SOTTOCAPITOLO 4 IL PENSIERO DI BENJAMIN CONSTANT	2-17
2.4.1 INTRODUZIONE	2-17
2.4.2 PARAGRAFO 1 GLI SCRITTI POLITICI	2-18
2.4.2.1 SOTTOPARAGRAFO 1 LA LIBERTA' DEGLI ANTICHI E QUELLA DEI MODERNI	2-18
2.4.3 SOTTOPARAGRAFO 2 LA SOVRANITA' DEL POPOLO E I SUOI LIMITI	2-20
2.4.4 SOTTOPARAGRAFO 3 LA COSTITUZIONE	2-20
2.4.5 PARAGRAFO 2 DIFFUSIONE ED INFLUENZA DELL'OPERA DI CONSTANT	2-21
2.5 CONCLUSIONI	2-24
3. STORIA COSTITUZIONALE D'ITALIA	3-1
3.1 SOTTOCAPITOLO 1 LA FASE PRECOSTITUENTE	3-1
3.1.1 PREMESA	3-1
3.1.2 PARAGRAFO 1 DAL 25 LUGLIO 1943 ALL'8 SETTEMBRE 1943	3-3
3.1.3 PARAGRAFO 2 DALL'8 SETTEMBRE 1943 AL 4 GIUGNO 1944	3-4
3.1.4 PARAGRAFO 3 DAL 4 GIUGNO 1944 AL 2 GIUGNO 1948	3-5
3.1.5 PARAGRAFO 4 CONSIDERAZIONI CRITICHE	3-7
3.2 SOTTOCAPITOLO 2 FASE COSTITUENTE	3-8
3.2.1 PREMESA	3-8
3.2.2 PARAGRAFO 1 L'ELEZIONE DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE E LE SUE PRIME ATTIVITA'	3-10
3.2.3 PARAGRAFO 2 I LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE	3-11
3.2.3.1 SOTTOPARAGRAFO 2.1 PRIMA FASE: PREPARAZIONE DEL PROGETTO	3-11
3.2.3.2 SOTTOPARAGRAFO 2.2 SECONDA FASE: ESAME DEL PROGETTO	3-12
3.2.4 PARAGRAFO 3 I CARATTERI DELLA COSTITUZIONE	3-14
3.2.5 PARAGRAFO 4 IL CONTESTO POLITICO DELLA COSTITUZIONE	3-16
3.2.6 PARAGRAFO 5 CONSIDERAZIONI CRITICHE	3-17
3.3 SOTTOCAPITOLO 3 ANALISI DEI DIBATTITI	3-19
3.3.1 PARAGRAFO 1 DISCUSSIONE SULL'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE DELLO STATO: LA FORMA DI GOVERNO	3-19
3.3.2 PARAGRAFO 2 CONSIDERAZIONI CRITICHE	3-23
3.3.3 PARAGRAFO 3 DISCUSSIONE SULL'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE DELLO STATO: IL REFERENDUM	3-24
3.3.4 PARAGRAFO 4 CONSIDERAZIONI CRITICHE	3-32
3.3.5 PARAGRAFO 5 SOVRANITA' E DEMOCRAZIA NELLA COSTITUZIONE ITALIANA	3-35

3.4	SOTTOCAPITOLO 4 L'ESPATRIO IN SVIZZERA	3-39
3.4.1	PREMESSA	3-39
3.4.2	PARAGRAFO 1 GLI ESULI A GINEVRA	3-39
3.4.3	PARAGRAFO 2 MAZZINI E CAVOUR	3-41
3.4.4	PARAGRAFO 3 EINAUDI E NENNI	3-43
4.	IL COMPLESSO PROCEDIMENTO REFERENDARIO ITALIANO	4-1
4.1	SOTTOCAPITOLO 1 LE FASI DEL PROCEDIMENTO	4-1
4.1.1	PARAGRAFO 1 FORMAZIONE E PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA	4-1
4.1.2	PARAGRAFO 2 CONTROLLO DELLA RICHIESTA	4-3
4.1.3	PARAGRAFO 3 INIZIONE E SVOLGIMENTO DELLA VOTAZIONE	4-4
4.1.4	PARAGRAFO 4 PROCLAMAZIONE DEI RISULTATI E PRODUZIONE DEGLI EFFETTI GIURIDICI	4-5
4.1.5	PARAGRAFO 5 EFFETTI POLITICI	4-5
4.2	SOTTOCAPITOLO 2 LE FIGURE SOGGETTIVE	4-6
4.2.1	PARAGRAFO 1 I RICHIEDENTI	4-6
4.2.2	PARAGRAFO 2 IL CORPO VOTANTE	4-7
4.3	SOTTOCAPITOLO 3 ASPETTI OGGETTIVI	4-8
4.3.1	PARAGRAFO 1 CONTENUTO DEL REFERENDUM	4-8
4.3.2	PARAGRAFO 2 OGGETTO DEL REFERENDUM	4-8
4.4	SOTTOCAPITOLO 4 IL QUESITO E IL VOTO	4-9
4.4.1	PARAGRAFO 1 CONSIDERAZIONI GENERALI SUL QUESITO	4-9
4.4.2	PARAGRAFO 2 DOMANDA E OGGETTO	4-9
4.4.3	PARAGRAFO 3 NATURA E CARATTERI DEL VOTO	4-11
4.4.4	PARAGRAFO 4 VOTO BIANCO O NULLO	4-12
5.	LE FORME REFERENDARIE IN ITALIA E IN SVIZZERA	5-1
5.1	PREMESSA: FONTI NORMATIVE ITALIANE RAPPORTATE ALLE ESPERIENZE SVIZZERE	5-1
5.2	SOTTOCAPITOLO 1 IL REFERENDUM COSTITUZIONALE	5-2
5.2.1	PARAGRAFO 1 CARATTERI	5-2
5.2.2	PARAGRAFO 2 PROCEDIMENTO	5-4
5.2.3	PARAGRAFO 3 NATURA GIURIDICA	5-6
5.2.4	PARAGRAFO 4 CONCLUSIONI	5-7
5.3	SOTTOCAPITOLO 2 IL REFERENDUM LEGISLATIVO	5-8
5.3.1	PARAGRAFO 1 CARATTERI	5-8
5.3.2	PARAGRAFO 2 PROCEDIMENTO	5-10
5.4	SOTTOCAPITOLO 3 REFERENDUM TERRITORIALI	5-18
5.4.1	PARAGRAFO 1 CARATTERI	5-18
5.4.2	PARAGRAFO 2 PROCEDIMENTO	5-18
5.5	SOTTOCAPITOLO 4 FORME REFERENDARIE ITALIANE AD ESTENSIONE LOCALE	5-19
5.5.1	PREMESSA	5-19
5.5.1.1	PARAGRAFO 3 REFERENDUM SPECIALE	5-22
5.5.1.2	PARAGRAFO 4 REFERENDUM REGIONALE O CONSULTIVO FACOLTATIVO	5-25
5.5.1.3	PARAGRAFO 5 REFERENDUM LOCALE O CONSULTIVO OBBLIGATORIO	5-28
5.6	SOTTOCAPITOLO 5 FORME REFERENDARIE ITALIANE ATIPICHE	5-30
5.6.1	PREMESSA	5-30
5.6.2	PARAGRAFO 1 REFERENDUM CONSULTIVO COMUNALE	5-30
5.6.3	PARAGRAFO 2 REFERENDUM SINDACALE	5-31
5.6.4	PARAGRAFO 3 REFERENDUM DI INDIRIZZO	5-32
5.7	SOTTOCAPITOLO 6 COMPARAZIONE DELL'ISTITUTO REFERENDARIO IN ITALIA E IN SVIZZERA	5-33
5.7.1	PARAGRAFO 1: L'ESPERIENZA REFERENDARIA IN SVIZZERA	5-33
5.7.2	PARAGRAFO 2: ANALISI COMPARATA DEL FENOMENO REFERENDARIO IN ITALIA	5-61
6.	EFFETTI DEL REFERENDUM IN ITALIA SULLA FORMA DI STATO E DI GOVERNO	6-1
6.1	SOTTOCAPITOLO 1 IL REFERENDUM NELLA FORMA DI STATO	6-1
6.1.1	INTRODUZIONE FORME DI STATO	6-1
6.1.2	PARAGRAFO 1 SOVRANITA' POPOLARE	6-3
6.1.3	PARAGRAFO 2 DEMOCRAZIA DIRETTA	6-4
6.1.4	PARAGRAFO 3 PRINCIPIO MAGGIORITARIO E TUTELA DELLE MINORANZE	6-5

6.2	SOTTOCAPITOLO 2 IL REFERENDUM NELLE FORME DI GOVERNO	6-6
6.2.1	INTRODUZIONE FORME DI GOVERNO	6-6
6.2.2	FORMA DI GOVERNO IN ITALIA (COMMENTO A TABELLA 1)	6-7
6.2.3	FORMA DI GOVERNO IN SVIZZERA (COMMENTO A TABELLA 2)	6-7
6.2.4	PARAGRAFO 1 DISEGNO COSTITUZIONALE "APERTO"	6-8
6.2.5	PARAGRAFO 2 RICOSTRUZIONI TEORICHE	6-9
6.2.6	PARAGRAFO 3 USO "DISTORTO" DEL REFERENDUM	6-11
7.	L'ATTUAZIONE DEL REFERENDUM IN ITALIA	7-1
7.1	SOTTOCAPITOLO 1	7-1
7.1.1	PARAGRAFO 1 PROFILI STORICI DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA	7-1
7.1.2	PARAGRAFO 2 DEMOCRAZIA DIRETTA E DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA	7-2
7.1.3	PARAGRAFO 3 IL REFERENDUM IN ITALIA DAL 1970 AD OGGI	7-5
7.1.3.1	SOTTOPARAGRAFO 1 LA LEGGE SUI REFERENDUM (25 MAGGIO 1970, N. 352)	7-5
7.1.3.2	SOTTOPARAGRAFO 2 IL REFERENDUM SUL DIMORZIO (1974)	7-7
7.1.3.3	SOTTOPARAGRAFO 3 I REFERENDUM "A RAFFICA" (1974-78)	7-8
7.1.3.4	SOTTOPARAGRAFO 4 IL NUOVO "PACCHETTO" DI REFERENDUM (1978-81)	7-9
7.1.3.5	SOTTOPARAGRAFO 5 IL REFERENDUM SULLA SCALA MOBILE (1985)	7-10
7.1.3.6	SOTTOPARAGRAFO 6 I REFERENDUM SU GIUSTIZIA E NUCLEARE (1987)	7-12
7.1.3.7	SOTTOPARAGRAFO 7 IL REFERENDUM CONSULTIVO SUL PARLAMENTO EUROPEO (1989)	7-15
7.1.3.8	SOTTOPARAGRAFO 8 I REFERENDUM SU CACCIA E PESTICIDI (1990)	7-16
7.1.3.9	SOTTOPARAGRAFO 9 IL REFERENDUM E LA RIFORMA ELETTORALE (1992)	7-17
7.1.3.10	SOTTOPARAGRAFO 10 I REFERENDUM DEL 1993	7-23
7.1.3.11	SOTTOPARAGRAFO 11 I REFERENDUM DEL 1997	7-25
7.2	SOTTOCAPITOLO 2	7-29
7.2.1	PARAGRAFO 1 LA COSTITUZIONE ITALIANA: ANALISI COMPARATIVA TRA SCHEMA ORIGINARIO E REALTÀ ATTUALE	7-29
7.2.2	PARAGRAFO 2 IL PROBLEMA DELLE RIFORME DELLA COSTITUZIONE ITALIANA	7-31
7.2.3	PARAGRAFO 3 LE PROPOSTE "FORNITE" DI RIFORMA	7-32
7.2.4	PARAGRAFO 4 ESIGENZE DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL REFERENDUM	7-35
7.2.5	PARAGRAFO 5 IL PROGETTO DI RIFORMA DELLA COMMISSIONE BOZZI	7-36
7.2.6	PARAGRAFO 6 LE PROPOSTE ALTERNATIVE DELLE MINORANZE	7-40
7.2.7	PARAGRAFO 7 I PROGETTI DI REVISIONE DELLA X LEGISLATURA	7-41
7.2.8	PARAGRAFO 8 IL RUOLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE	7-43
8.	CONCLUSIONI	8-1
9.	SOURCE: ATTIVITÀ REFERENDARIA IN ITALIA E IN SVIZZERA	9-1
10.	BIBLIOGRAFIA	10-1

INTRODUZIONE

0. INTRODUZIONE

Questa tesi è dedicata all'istituto del referendum, che ha sempre svolto e svolge ancora oggi un ruolo fondamentale nell'ambito dell'ordinamento costituzionale dei Paesi in cui vige la democrazia.

Gli istituti di democrazia diretta non rappresentano un'invenzione recente, ma risalgono alle epoche più remote.

Le decisioni più importanti nelle antiche società tribali o patriarcali venivano assunte direttamente dall'assemblea di tutti gli uomini adulti e nell'agorà della polis greca era praticata una forma analoga di democrazia diretta.

Per quanto riguarda poi il referendum modernamente inteso, concepito cioè in forme diverse e più evolute, va ricordato che la sua genesi risale alle originali istituzioni dei Cantoni e degli Stati autonomi, con particolare riferimento ai Grigioni ed al Valles.

In questi cantoni, infatti, i rappresentanti del popolo erano eletti con vincolo di mandato ed addirittura con precise istruzioni.

Altrove si poneva una questione non espressamente contemplata nel mandato, i rappresentanti votavano "ad referendum", cioè con riserva di rifare agli elettori per avere in merito una conferma o un diniego del voto espresso.

In Italia, invece, l'ordinamento vigente nel periodo monarchico prevedeva il plebiscito e nello Statuto Albertino non si trova alcun accenno agli istituti di democrazia diretta.

Solo nel secondo dopoguerra, in seno all'Assemblea Costituente, si aprì un ampio dibattito sugli istituti di democrazia diretta, con particolare riferimento al referendum.

La prima parte di questa tesi è appunto dedicata all'analisi delle origini dell'istituto referendario e dei suoi precedenti storici nei Paesi europei ed extraeuropei.

Si sono inoltre esaminati le teorie politiche sulla sovranità popolare con particolare attenzione al pensiero di due importanti Autori: ROUSSEAU e CONSTANT, che in vario modo influirono sulla configurazione dell'ordinamento istituzionale di alcuni Paesi europei (Svizzera, Italia, Francia).

Sempre in relazione all'istituto referendario, dal punto di vista storico-politico, notevole interesse presenta la storia costituzionale d'Italia, che è stata analizzata in senso critico.

La storia costituzionale italiana è stata analizzata in maniera più ampia per una migliore comprensione di tale istituto lo cui storia in Svizzera è delimitata con estrema chiarezza nei numerosi testi elvetici. In particolare le opere del Prof. Aubert e del Prof. Weibel sono state consultate per le stezze del presente elaborato. Infine è sembrato prezioso che un ruolo importante nella elaborazione della presente tesi è stato svolto dal Prof. Cammà i cui validi consigli sono stati notevolmente preziosi nell'impostazione dell'elaborato.

Sono stati esaminati i dibattiti dei Costituenti che elaborarono il testo della Costituzione italiana del 1948, e si sono messe in rilievo le diverse ideologie politiche che trovarono un accordo in seno all'Assemblea, dando origine al c.d. "compromesso".

La seconda parte della tesi è dedicata all'analisi comparativa delle forme referendarie previste e disciplinate dall'ordinamento costituzionale italiano e svizzero, sia a livello nazionale che a livello locale.

E' stato poi svolto una disamina in senso critico dell'attuazione concreta dell'istituto referendario nell'ambito dell'ordinamento italiano, con particolare attenzione all'importante ruolo svolto dai partiti politici, i quali, in alcuni casi, hanno snaturato il referendum legislativo abrogativo portando a svolgere una funzione manipolativa o propositiva.

Questa analisi ha permesso di evidenziare gli errori commessi in seno all'Assemblea, che ha adottato soluzioni che poi si sono rivelate assolutamente inadeguate a perseguire i fini che gli stessi Costituenti si erano prefissi, come ad esempio riguardo all'istituto referendario a sia durata del Governo.

Proprio per questi motivi risulta oggi assolutamente necessario un radicale intervento riformatore che renda l'ordinamento costituzionale idoneo a garantire la stabilità e l'efficienza dello Stato.

In particolare, si è sottolineata l'esigenza di ampliare la disciplina costituzionale del referendum al fine di ricomporvi anche altre forme diverse ed ulteriori rispetto al referendum legislativo abrogativo.

Risulta essere infatti opportuno un più ampio riconoscimento dell'istituto referendario nell'ambito del sistema costituzionale italiano, la cui riforma potrebbe essere attuata seguendo l'esempio dell'ordinamento svizzero che, a livello federale e cantonale, attua una ampia previsione degli istituti di democrazia diretta.

La tesi esamina tali questioni e le relative soluzioni ipotizzate sottoponendo le stesse a rilievi critici e dedicando particolare attenzione all'analisi comparativa tra Italia e Svizzera.

Si è in particolare svolto un esame critico dell'istituto referendario, così come attuale in Italia, alla luce della straordinaria esperienza Svizzera.

Nello svolgimento di tale analisi si è reso tuttavia necessario dedicare una particolare attenzione all'ordinamento italiano, a causa della particolari circostanze che esso presenta. Soprattutto riguardo all'istituto referendario infatti, il diritto italiano, a differenza del diritto svizzero, risulta essere di difficile interpretazione per diversi motivi.

In primo luogo, la disciplina normativa italiana in materia di referendum non trova la sua base in una solida tradizione socio-politica.

Al contrario, in Svizzera, l'istituto referendario ha sempre costituito il cardine del perfetto sistema di democrazia diretta. M. Instenau¹ fin dalle origini.

In secondo luogo, la stessa tecnica legislativa adottata per l'emanazione della disciplina referendaria differenzia notevolmente l'ordinamento italiano da quello svizzero. Infatti, mentre il diritto costituzionale svizzero si presenta estremamente chiaro, preciso e completo, il diritto italiano, non solo è caratterizzato dalla presenza di norme fumose, poco chiare e poco precise, ma risulta essere spesso incompleto e lacunoso.

La presenza di numerose gravi lacune normative ha comportato la necessità di una massiccia integrazione extra-legislativa costituita da numerosi interventi della giurisprudenza e delle dottrine, i quali hanno formato oggetto di una accurata analisi, necessaria al fine di dare un quadro completo dell'istituto referendario in Italia.

La tecnica legislativa italiana presenta un particolare aspetto negativo: le norme costituzionali, da un lato, non contengono una disciplina completa, ma presentano numerosi rinvii ad altre norme costituzionali ed ordinarie, dall'altro lato, non sono suscettibili di applicazione immediata perché richiedono l'ulteriore intervento del legislatore.

Ciò ha portato in Italia all'impossibilità di una attuazione diretta ed immediata dell'istituto referendario che ha trovato concreta applicazione solo con notevole ritardo rispetto all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana. Tale ritardo e l'oscurità implicita al referendum ha permesso una situazione limitata del referendum italiano a differenza di quello svizzero utilizzato più spesso e da lungo tempo.

Ritardo questo che non si è certo verificato in Svizzera, dove il referendum ha sempre avuto piena e perfetta applicazione e caratterizza ancora oggi la democrazia elvetica, che proprio per tale motivo può dirsi vera e propria democrazia diretta.

In terzo luogo va rilevato che, in Italia, forte è stata l'influenza in materia referendaria delle pressioni e delle forze politiche.

I partiti politici che si sono avvolti alla guida del Paese hanno infatti inciso in maniera determinante sull'attuazione dell'istituto referendario che spesso è stato utilizzato quale strumento per realizzare i più svariati interessi politici.

Ciò non è accaduto invece in Svizzera, ove il referendum svolge il giusto ruolo di mezzo di espressione della volontà popolare, nell'esclusivo interesse del popolo come depositario della sovranità.

Inoltre, mentre in Svizzera l'istituto referendario non ha subito distorsione applicativa, in Italia le pressioni è giunte a modificare l'originaria natura dell'istituto il referendum legislativo previsto dalla Costituzione solo nella forma abrogativa della pratica ha assunto, attraverso una vera e propria manipolazione, la natura sostanziale di referendum propositivo. La ragione di ciò va probabilmente ricercata nell'incompletezza della normativa referendaria italiana che presenta molte lacune ed ha accolto il referendum nella sola forma abrogativa.

Questo effetto distortivo delle pressioni non ha avuto luogo in Svizzera perché qui la disciplina del referendum è ampia e completa e il referendum propositivo riceve un espresso riconoscimento a livello nazionale e a livello cantonale.

Va ancora messo in rilievo che in Italia, nonostante la consapevolezza dell'insufficienza e dell'ineadeguatezza della normativa sul referendum, non è stata attuata una riforma in materia, soprattutto a causa dei contrasti tra le varie forze politiche.

Tutti questi aspetti problematici hanno reso necessario svolgere una approfondita analisi dell'istituto referendario italiano, al fine di inquadrate un quadro preciso alla luce dell'istituto referendario svizzero il cui contenuto è spoglio con chiarezza e precisione dalla normativa referendaria senza gravi effetti distortivi di natura politica.

Capitolo I.

ORIGINI E ASPETTI DEL REFERENDUM

1. ORIGINI E ASPETTI DEL REFERENDUM

Nella prima parte di questo capitolo vengono analizzate le origini del referendum e le prime esperienze referendarie in tutti gli Stati, europei ed extraeuropei, con particolare attenzione alla Svizzera e all'Italia.

Nella seconda parte viene svolta un'analisi etimologica del termine "referendum" e si individuano le fondamentali categorie referendarie.

Si espongono inoltre tutte le teorie e le dottrine della dottrina in relazione alla natura giuridica dello strumento referendario.

1.1 SOTTOCAPITOLO 1 I PRECEDENTI STORICI DEL REFERENDUM

1.1.1 PREMESSA

Nell'ordinamento giuridico italiano, fino all'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, l'istituto del referendum era quasi del tutto assente (cfr. capitolo 3).

Al contrario nei testi fondamentali di altri Stati europei ed extraeuropei l'istituto del referendum era espressamente previsto e regolato.

Un primo importante esempio è dato dalla previsione del referendum nella Costituzione francese del 1793, alla quale però non venne data attuazione¹.

La previsione più ampia e completa dell'istituto referendario si trova, a partire dal 1848, nell'ordinamento costituzionale svizzero, federale e cantonale (cfr. paragrafo 2), ma vi sono anche altri ordinamenti che prevedono in maniera più o meno ampia il referendum.

Negli Stati nordamericani le consultazioni popolari deliberative che si svolsero tra la fine del XVIII secolo e l'inizio del XIX hanno avuto per oggetto l'approvazione del testo costituzionale e possono essere considerate come i primi esempi in assoluto di referendum costituzionale, nel senso moderno del termine.

In particolare, il primo referendum di questo tipo si svolse nel 1778 nello Stato del Massachusetts e portò al rigetto del progetto di Costituzione presentato al popolo.

In seguito la consultazione popolare deliberativa è stata utilizzata non solo in materia costituzionale, ma anche in materia legislativa.

Un pensiero rilevante che la consultazione deliberativa ha dovuto attraversare solo a livello di singolo Stato, perché non è mai stata recepita nella Costituzione federale degli Stati Uniti d'America².

L'introduzione e la previsione dello strumento referendario negli Stati nordamericani è collegata all'efficace persuasiva di una corrente di pensiero, il cd. "PROGRESSIVE MOVEMENT", che, con argomenti simili a quelli sostenuti dai pensatori europei, riteneva necessario attuare una profonda riforma politica e propugnava il maggior ricorso alla diretta espressione della volontà popolare.

Temi caratteristici di questa corrente di pensiero erano: la fede nelle decisioni adottate dall'individuo libero e non organizzato (the man of good will), il rifiuto delle organizzazioni politiche intermedie che distorcono la volontà popolare e tendono alla prevalenza dell'interesse particolare su quello generale, il conseguimento di una sorta di dibattito pubblico e massimizzando il potenziale politico dei cittadini.

Secondo questa corrente devono dunque essere privilegiati gli strumenti di democrazia diretta perché consentono di adottare decisioni che, provenendo direttamente dalla collettività, ricevono il più alto grado possibile di legittimazione popolare³.

Tuttavia, altri Autori non riconoscevano al referendum la capacità di svolgere funzioni "benefiche" sul piano politico ma, al contrario, giudicavano tale istituto e ne mettevano in luce i difetti e gli ostacoli.

SHARP ha elaborato una completa elencazione delle motivazioni contrarie al referendum, tra le quali possono essere ricordate: l'irriducibilità e l'incompetenza dei cittadini nel prendere decisioni relative a questioni di governo tecnicamente complesse, l'impossibilità di raggiungere un

¹ SICARD, *Référendums et plébiscites dans l'histoire de France*, in *Rev. Fr. Sc. Pol.*, 1864, febbraio-marzo, pp. 85 ss. BOUÏSSOU, *La pratique référendaire en France*, Paris, 1876, pp. 265-286.

² GRECO, *Democrazia diretta e referendum nell'ordinamento statunitense*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, 1971, n.4, pp. 51 ss.

³ GOULD, *The progressive Era*, Syracuse, 1974.

compromesso tra le due opposte posizioni, il pericolo di una ancora maggiore oppressione e discriminazione delle minoranze causata dalla "forzata" utilizzazione del criterio maggioritario, infine il possibile indebolimento del sistema di governo rappresentativo, che può essere "smentito" dal popolo.

Un osservato che in Europa l'interesse, da parte degli studiosi di diritto, verso l'istituto del referendum è notevolmente aumentato all'inizio di questo secolo.

Ciò è provato dal fatto che nel 1930 la sessione di ottobre dell'Institut International de droit public fu interamente dedicata all'esame della compatibilità tra il sistema di governo parlamentare e gli istituti di democrazia diretta.

Il grande interesse per lo strumento referendario coincide anche con la frequente utilizzazione di esso nell'ambito del diritto pubblico internazionale.

Infatti, in Europa dopo la prima guerra mondiale, sotto la vigilanza delle Società delle Nazioni, si svolsero consultazioni deliberative popolari di natura plebiscitaria relative a quei territori che erano disputati tra più Stati.

In questa occasione, dunque, la decisione circa il destino nazionale delle zone disputate venne affidata alla volontà delle stesse popolazioni residenti.

Tali consultazioni popolari ebbero luogo dal 1920 al 1921 in Allenstein, Marienbader, Kaganfurt, Nord e Sud Schleswig, Dadenburg, Slesia del Nord e anche nelle Saar nel 1935.

Va inoltre rilevato che la volontà popolare espressa venne rispettata in tutti i casi con la sola eccezione della Slesia del Nord, contesa tra Germania e Polonia, il cui destino territoriale fu deciso mediante un arbitrato internazionale.

L'aumento dell'interesse degli studiosi per l'istituto del referendum è dovuto inoltre al suo inserimento negli ordinamenti costituzionali formatisi nei primi decenni del Novecento.

La principale delle Costituzioni europee che prevedevano e disciplinavano il referendum è sicuramente quella svizzera, ma accanto ad essa se ne devono ricordare altre.

La Costituzione danese, nell'art. 93 del testo del 1915, successivamente l'art. 94 del testo del 1920 e poi modificato dall'art. 88 della Costituzione vigente del 1953, prevede la figura del referendum di approvazione delle leggi di revisione costituzionale.

La Costituzione lussemburghese del 1919 prevedeva, all'art. 152, il referendum legislativo consultivo.

La Costituzione lituana del 1922 disciplinava all'art. 47 il referendum sospensivo e quella del 1937 prevedeva all'art. 46 il referendum di approvazione delle leggi di revisione costituzionale.

La Costituzione greca del 1927 disciplinava nell'art. 125 il referendum sulle leggi di revisione costituzionale.

La Costituzione della Seconda Repubblica di Spagna del 1931 introduceva il referendum abrogativo e propositivo di leggi nazionali e il referendum regionale di approvazione degli statuti, agli artt. 66 e 12.

La Costituzione austriaca del 1920 negli artt. 41 e 44 prevedeva il referendum obbligatorio per la revisione totale della Costituzione e il referendum facoltativo per le revisioni parziali o per le leggi ordinarie.

La Costituzione olandese del 1920 nell'art. 46 disciplinava il referendum proposto dal Governo su progetti di legge che fossero stati respinti dal Parlamento.

Infine, la Costituzione estone del 1920, quella lituana del 1928 e quella lettone del 1922 prevedevano il referendum costituzionale, rispettivamente agli artt. 88, 104 e 74-77.

Accanto alla Costituzione svizzera assume un particolare rilievo la Costituzione di Weimar dell'11 agosto 1919, la quale contiene la previsione e la disciplina di una molteplicità di forme referendarie.

Dall'analisi del testo della Costituzione di Weimar si individuano sei diverse fattispecie di referendum.

In particolare:

- il referendum sulle modificazioni territoriali dei Länder ex art. 18;
- il referendum legislativo sospensivo ex art. 73 su richiesta del Presidente del Reich (commi 1 e 4), oppure su richiesta di un terzo dei membri del Reichstag e di un ventesimo degli elettori (comma 2);
- il referendum sulla proposta di legge di iniziativa popolare non accolta dal Reichstag ex art. 73, comma 3;
- il referendum legislativo "conciliatorio" in caso di contrasto tra le due Assemblee, Reichstag e Reichsrat, ex art. 74;
- il referendum sull'iniziativa popolare di modificazione della Costituzione ex art. 76;
- la forma di consultazione popolare riguardante la revoca del Presidente del Reich ex art. 43.

⁴ D'ADDIO e NEGRI, *Il federalista*, trad. it., Bologna, 1960, n. 49, pp. 385 ss.

⁵ cfr. *Annuaire de l'Institut International de droit public*, Paris, 1931, I e II.

⁶ BUTLER e RANNEY, *Referendums. A comparative study of practice and theory*, Washington, 1978, p. 248.

Sebbene la Costituzione di Weimar rappresenti, in tema di referendum e di ricorso al popolo, uno dei disegni costituzionali più elaborati e complessi, decisamente limitata fu la prassi referendaria di Weimar, che viene considerata come espressione degli stretti politici anti-parlamentari.

La prassi tedesca ha visto in realtà solo lo svolgimento di un referendum territoriale per la separazione di Hannover dal Land di Prussia e di due consultazioni su progetti legislativi di iniziativa popolare.

Inoltre tutte le proposte consultazioni risultarono infruttuose a causa del mancato raggiungimento del quorum richiesto di partecipazione, cioè la maggioranza degli elettori.

Effettivamente i progetti legislativi presentati fino al 1932 furono otto, ma tre consultazioni furono bloccate dal divieto di svolgere referendum su progetti legislativi popolari in materia di bilancio ex art.73, comma 4, ed altri tre progetti di legge furono direttamente accolti dal Reichstag ex art.73, comma 3.

1.1.2 . PARAGRAFO 1 LE ORIGINI DEL REFERENDUM NEL DIRITTO PUBBLICO ITALIANO

L'istituto del referendum era sconosciuto allo Statuto Albertino, nel quale non si trovano ceniti né dell'istituto del referendum, né di altre forme di consultazione popolare deliberativa diversa dall'elezione della Camera dei Deputati o comunque ricollegibile al referendum.

Carlo Alberto, infatti, concedendo lo Statuto, aveva voluto dar vita ad una sorta di monarchia limitata, nella quale la Corona non costituisse solo un elemento formale, ma fosse investita dalla titolarità dell'esecutivo ed inoltre partecipasse in modo determinante all'attività del potere legislativo e di quello giudiziario⁷.

Così la Corona andava con la sua azione ben oltre i limiti che le erano attribuiti secondo la visione costituzionale del "pouvoir neutre", come si evince chiaramente dal testo del proclama dell'8 febbraio 1848⁸.

In questo contesto istituzionale, dunque, il re era, al tempo stesso, Capo dello Stato, Capo del Governo e capo dell'Amministrazione (arttoli 5, 6, 7, 8, 65, 66, 67 dello Statuto).

Tutti gli altri poteri e tutti gli altri organi erano collocati in una posizione subalterna o, quanto meno, inferiore a quella del Monarca.

L'esperienza politica vissuta dalla Francia della Restaurazione, che aveva portato alla nazione d'oltralpe alla soluzione parlamentare, non appariva certo come un esempio da imitare ai conservatori che componevano il gruppo dirigente piemontese.

Agli occhi di questi, infatti, la rivoluzione di febbraio, che aveva portato alla caduta di Luigi Filippo, sembrava quasi costituita lo sbocco logico e conseguente dell'introduzione di un sistema limitativo delle prerogative regie e, quindi, appariva come un pericolo da evitare⁹.

E' chiaro dunque che nello Statuto Albertino non vi era posto per il riconoscimento di una forma di consultazione popolare, quale il referendum.

Da ciò non deve però dedursi che l'istituto referendario fosse completamente ignorato dall'ordinamento giuridico del Regno d'Italia.

Un primo ingresso "non ufficiale" del referendum nel diritto pubblico italiano deve registrarsi con l'introduzione di tale istituto nei comuni di Parma e Cremona.

Qui infatti, con apposite deliberazioni comunali, che furono in seguito annullate dall'autorità governativa, si prevedeva la diretta partecipazione del popolo alla gestione delle attività amministrative locali.

Già rispetto a questo primo tipo di consultazioni popolari sono stati messi in discussione, sia la funzione del referendum quale strumento di controllo e di garanzia del popolo nei confronti degli amministratori locali, sia il possibile contrasto tra il principio referendario ed il sistema rappresentativo¹⁰.

Ufficialmente il referendum ebbe il suo ingresso nel diritto pubblico italiano con l'art. 13 della legge 29 marzo 1903, n.102.

Con tale disposizione normativa si prevedeva la possibilità che le decisioni del consiglio comunale, in tema di assunzione diretta dei pubblici servizi da parte del comune, fossero sottoposte al voto deliberativo della popolazione¹¹.

Non sembrano invece costituire precedenti storici in senso proprio del referendum le consultazioni popolari che si svolsero dal 1848 in poi sotto il nome di "plebisciti", concernenti i singoli atti di annessione al Regno di Sardegna e successivamente al Regno d'Italia.

Le consultazioni popolari cui si fa riferimento sono le seguenti: nel 1848 in Lombardia, consultazione d'istinto inizialmente senza effetti per la sconfitta dell'esercito piemontese, ma poi richiamata nel Trattato di Zurigo del 10 novembre 1859; nel 1860 nei ducati di Parma e Modena, nelle diocesi di Bologna e Ferrara, nel Granducato di Toscana, nelle Marche ed in Umbria; nel 1866 nel Regno delle Due Sicilie, a Napoli ed in Sicilia; nel 1866 a Venezia; nel 1870 nel Lazio; ed anche i due plebisciti che si svolsero a Nizza ed in Savoia nel 1860 per il distacco del Regno di Sardegna e l'annessione alla Francia (TAVOLA I).

I plebisciti trovano il loro fondamento nel principio della sovranità nazionale, ma vennero diversamente applicati in Francia e in Italia.

⁷ BERRETTA, *Garantismo e pluralismo istituzionale nell'istituto referendario*, in *Democrazia e diritto*, 1978, pp. 91 ss. e pp. 94 ss.

⁸ GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia 1848/1948*, Editori Laterza, 1985, p.36

⁹ FALCO, *Lo Statuto albertino e la sua preparazione*, Roma, 1945, pp.246-7

¹⁰ GHISALBERTI, *Storia costituzionale d'Italia*, cit., p.38

¹¹ GIUFFRIDA, *Referendum e comunità locali*, Catania, 1897, pp.67 ss.

ASSIRELLI, *Il referendum comunale*, Catania, 1894, pp.130 ss.

¹² PERASSI, *Il referendum: la dottrina giuridica*, Roma, 1911, pp.63-70

TAV. I - I plebisciti dal 1860 al 1870

	Elettori	Elettori su 100 ab.	Votanti	Votanti su 100 cl.	Voti validi	% voti validi sui votanti	Voti favorevoli	%

11 marzo 1860

Formula proposta agli elettori:

« Annessione alla monarchia costituzionale del re Vittorio Emanuele II, ovvero regno separato? »

Toscana	534.000	29,6	386.445	72,4	381.496	98,7	366.571	96,1
Emilia	526.258	24,7	427.512	81,2	426.762	99,8	426.006	99,8

21 ottobre 1860

Formula proposta agli elettori:

« Il popolo vuole l'Italia una e indivisibile con Vittorio Emanuele II re costituzionale e i suoi legittimi discendenti? »

Province

Napoletane	1.650.000	25,0	1.312.366	79,5	1.312.366	100	1.302.064	99,2
Sicilia	575.000	25,0	432.762	75,3	432.762	100	432.053	99,8

4 novembre 1860

Formula proposta agli elettori:

« Volete far parte della monarchia costituzionale di re Vittorio Emanuele II? »

Marche	212.000	24,9	134.977	63,7	134.977	100	133.765	99,1
Umbria	123.011	26,1	97.708	79,4	97.348	99,6	97.040	99,7

21 e 22 ottobre 1866

Formula proposta agli elettori:

« Dichiariamo la nostra unione col Regno d'Italia sotto il governo monarchico costituzionale del re Vittorio Emanuele II e dei suoi successori »

Veneto	-	-	647.486	-	647.486	100	647.426	99,99

2 ottobre 1870

Formula come per il Veneto

Lazio	167.548	70,0	135.188	80,7	135.188	100	133.681	98,9

I plebisciti francesi e quelli italiani presentano un diverso carattere perché furono accompagnati. In Francia, da fatti liberticidi e invece, in Italia, da fatti liberali e patibolici.

In Francia il plebiscito fu introdotto come modo di risolvere le più gravi questioni di politica interna (ad esempio, il plebiscito del 2 agosto 1802 elesse Napoleone console a vita e si accompagnò ad una modifica della Costituzione che lo sostituì del "senatusconsulto" del 13 termidoro anno X (1802) con cui venne ristabilita pienamente la monarchia assoluta e riconoscendo il sovrano come unico centro di potere.

In Italia fu ammesso come un espediente necessario a risolvere una questione di politica internazionale.

I plebisciti italiani non alterarono la costituzione del Regno Sardo ma ne fecero, al contrario, la condizione dell'unione che, per la prima volta, si riuscì a stabilire tra tutte le province italiane.

L'Italia fu infatti unita sotto la monarchia Sabauda, a condizione che tale monarchia fosse costituzionale.

Così lo Statuto Albertino, che era stato concesso dal Principe, divenne il patto fondamentale tra il popolo e la Corona e, proprio per mezzo del plebiscito, fu esteso a tutta l'Italia.

La dottrina¹³, pur affermando che il referendum e il plebiscito appartengono al medesimo genus della consultazione popolare deliberativa, ovvero della consultazione in cui il popolo esprime, attraverso il voto, la sua volontà deliberativa. In ordine ad una determinata questione, ritiene che i due istituti debbano essere distinti tra loro perché presentano caratteri peculiari diversi.

In particolare la dottrina più recente¹⁴, che si fonda su dati concretamente tratti dall'ordinamento positivo, ritiene che le consultazioni sopra ricordate appartengono alla famiglia del plebiscito.

Ciò perché essa, non essendo regolata in via generale e preventiva da norme costituzionali in senso sostanziale dall'ordinamento vigente, non furono "normali" o "ordinarie", ma furono indette dagli organi di governo in via eccezionale, cioè "eccezionalmente" rispetto al complessivo ordinamento costituzionale allora esistente.

Dunque, secondo questa dottrina, il principale criterio utilizzabile per operare la distinzione tra plebiscito e referendum, sarebbe fondato sulla "eccezionalità" della consultazione deliberativa.

Tale "eccezionalità" è però intesa, non come saltuarietà o non periodicità della consultazione, ma come mancata previsione di essa da parte dell'ordinamento costituzionale vigente.

Si pone così in rilievo la "maggiore regolarità" del referendum rispetto alla "tendenziale irregolarità" del plebiscito¹⁵.

Ve tuttavia rilevato che in dottrina si hanno altre diverse correnti di opinioni relative alla distinzione tra referendum e plebiscito.

Alcuni Autori ritengono che il plebiscito dovrebbe più precisamente riferirsi ad una pronuncia del corpo elettorale non attuata in relazione ad un atto normativo od amministrativo, come avviene per il referendum, ma in rapporto ad un mero fatto od evento concernente la struttura essenziale dello Stato o del suo governo (ad esempio: un'aggiudicazione di territorio, il mantenimento o la mutazione di una forma di governo, la proposizione di una determinata persona ad un particolare ufficio, ecc.)¹⁶.

Vicina a questa impostazione è quella, frequentemente utilizzata nel diritto privato comparato, secondo la quale la differenza tra plebiscito e referendum va individuata nel fatto che con il plebiscito si opera un giudizio sulla politica generale del regime, mentre con il referendum si agisce su un'ipotesi¹⁷.

Questa opinione è stata oggetto di critiche da parte di altra dottrina.

In particolare, la principale critica opposta a tale impostazione è che oggetto, sia della consultazione plebiscitaria che di quella referendaria è sempre in realtà un atto che ha carattere normativo, in cui necessariamente si deve (o si dovrà) giuridicamente tradurre l'evento o il fatto sottoposto al giudizio del popolo¹⁸.

Un'altra corrente della dottrina attribuisce al termine "plebiscito" un significato che risulta essere, anche se implicitamente, peggiorativo.

Si ritiene infatti che la consultazione sarebbe di carattere plebiscitario se utilizzata, più o meno manifestamente, dall'autorità del governo come strumento per acquistare o mantenere il consenso e si parla quindi di "déviation plebiscitaire"¹⁹.

¹³ LAVAGNA, Istituzioni di diritto pubblico, Torino, 1985, p. 500. Mi il plebiscito è affiancato al referendum e definito come una sua "varietà" o "sottospecie".

¹⁴ CHIAPPETTI, Plebiscito, in Enciclopedia del diritto, Milano, XXXIII, pp. 662 ss.

GIANININI, Tendenze costituzionali, Roma, 1933, pp. 72 ss.

CARBONARO, Il referendum nella Costituzione e negli statuti delle Regioni ad ordinamento speciale, in Studi in memoria di C. Esposito, I, Padova, 1972, p. 133.

QUADRI, La forza di legge, Milano, 1970, p. 116, nota 12.

GUARINO, Deliberazione, nomina, elezione, in Rivista italiana per le scienze giuridiche, Roma, 1954, p. 92.

¹⁵ GEMMA, Plebiscito, in Dizionario di politica, diretto da BOSBIO, MATTEUCCI e PASQUINO, Torino, 1983, p. 717.

GEMMA, Referendum, in Dizionario di politica, cit., p. 860.

¹⁶ MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, II, Padova, 1978, p. 837.

¹⁷ STRONG, Modern political Constitutions. An introduction to the comparative study of their history and existing form, New York, 1930, pp. 279 ss.

¹⁸ SALERNO, Referendum, in Enciclopedia del diritto, p. 202.

¹⁹ BOUISSOU, Pour une réhabilitation de l'institution référendaire, in Mélanges offerts à G. BURDEAU. Le pouvoir, Paris, 1977, pp. 25 ss.

Infine vi sono Autori che ritengono che solo nel plebiscito il popolo esercita una funzione deliberativa autonoma, mentre nel referendum non si ha autonomia deliberativa dal popolo perché questo interviene all'interno del procedimento deliberativo legislativo o amministrativo di altri pubblici poteri²⁰.

Particolarmente dibattuta in dottrina è la qualificazione giuridica, come referendum o come plebiscito, della consultazione deliberativa popolare stabilita il 2 giugno 1946, riguardante la scelta tra la monarchia e la repubblica, ed espressamente definita "referendum istituzionale" nell'atto normativo che la introdusse nell'ordinamento, il d.l.g. 16 marzo 1946, n.8.

Una parte della dottrina ritiene che questa consultazione debba essere qualificata come vero e proprio referendum.

Fondandosi su una particolare interpretazione dell'art.139 Cost., secondo la quale la forma repubblicana potrebbe essere modificata dal popolo mediante referendum disposto con legge speciale²¹, si sostiene che questo tipo di referendum sarebbe espressione di un principio accolto implicitamente, anche se non espressamente regolato, dalla Costituzione. Da ciò si fa discendere che la consultazione del 1946, proprio perché "ordinariamente" e non "eccezionalmente" indetta, avrebbe costituito, non un plebiscito, ma un referendum in senso proprio²².

Altra dottrina²³ ha tuttavia rilevato che l'applicazione del criterio della "eccezionalità" presuppone che l'interprete si ponga dal punto di vista dell'ordinamento nel quale è inserita la consultazione popolare presa in esame, non dal punto di vista dell'ordinamento che è nato in seguito a tale consultazione.

Dunque, dato che il d.l.g. n.8 ha introdotto il "referendum istituzionale" in via eccezionale, cioè eccezionalmente rispetto alle disposizioni costituzionali allora vigenti, tale consultazione deliberativa popolare dovrebbe essere considerata alla categoria plebiscitaria.

Questa qualificazione non impedisce però che, accogliendo l'interpretazione sopra riportata dell'art.139 Cost., risalito dal "referendum istituzionale" sia divenuto, dopo l'entrata in vigore della Costituzione, espressione di un principio costituzionale implicito e quindi rappresenti, nel vigente ordinamento, una ulteriore e "istituzionale" forma della specie referendum.

1.1.3 PARAGRAFO 2 LE ORIGINI DEL REFERENDUM NEL DIRITTO PUBBLICO SVIZZERO

In Svizzera il termine referendum è sinonimo di "votazione popolare" che si ha quando il corpo elettorale è chiamato a pronunciarsi su un atto del emanare dal Parlamento.

Nell'ordinamento costituzionale svizzero, come in quello francese, l'idea fu influenzata essenzialmente, in relazione alla previsione e all'introduzione dello strumento referendario, dal pensiero di Rousseau, secondo il quale "toute loi que le Peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle".

Anche nell'ordinamento svizzero il referendum si distingue sia dall'elezione, con la quale il corpo elettorale sceglie i suoi rappresentanti, sia dalla iniziativa, con la quale il popolo provoca direttamente la procedura per l'adozione di un atto²⁴.

²⁰ BATTELLI, Les Institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne, Paris, 1932, pp.4 ss.; ID., Le Istituzioni di democrazia diretta, in Commentario sistematico della Costituzione italiana, diretto da CALAMANDREI e LEVI, Firenze, 1950, pp.61 ss.

Tale Autore individua la nozione di plebiscito come prodotto della contrapposizione con il concetto che egli ha di referendum. Istituto quest'ultimo visto nella forma in cui esso nasce e si sviluppa nella originaria esperienza cantonale svizzera nelle quali sono stati referendum quei casi in cui gli organi di governo rappresentativi, essendo eccezionalmente privi di autonoma facoltà decisoria per limiti oggettivi di mandato, erano tenuti prima dell'adozione di determinati provvedimenti ad ottenere l'assenso, o la manifestazione di volontà popolare che venivano poi comunicati dai singoli rappresentanti dell'organo collegiale decidente (Dieta).

Va peraltro rilevato che la concezione del referendum come atto di procedimento complesso non è originale del BATTELLI, in quanto recepisce dalla precedente dottrina, per la quale v. PERASSI, Il referendum, la dottrina giuridica, Roma, 1911, pp.4 ss e in specie pp.15 ss.

DENQUIN, Référendum et plébiscite, Paris, 1878, p.331

²¹ ESPOSITO, Commento all'art.1 della Costituzione, in La Costituzione italiana, Saggi, Padova, 1954, p.7.

²² CHIAPPETTI, Plebiscito, in Enciclopedia del diritto, XXXII, p.955

Secondo tale Autore il plebiscito è costituito da una manifestazione di volontà popolare che non è calata all'interno di una forma di governo necessariamente democratica, quale strumento integrativo dei rapporti tra governo e società, bensì dalla risposta data dalla popolazione su domande formulate ad libitum dai governanti (quando e in quanto questi ultimi si attendano un responso largamente affermativo, "plebiscitario") per fornire un "ultimatum" e non formalmente necessario avallo a determinazioni da essi stessi già irrevocabilmente adottate o in corso di adozione. Il carattere saliente e distintivo del referendum rispetto al plebiscito deve essere indicato nell'essere il primo un istituto di democrazia diretta, ossia uno strumento integrativo di un sistema di governo democratico rappresentativo. Nell'ambito di una ricostruzione storica, va inoltre rilevato che le consultazioni popolari indicate come plebiscito tendono con il passare del tempo a rarefarsi mentre avviene il contrario per quanto attiene al referendum.

²³ SALERNO, Referendum, cit., p.202

²⁴ ROUSSEAU, Du contrat social, III, p.15, in Œuvres complètes, Genève, 1964, p.430.

Al pensiero di Rousseau può essere contrapposto, in tema di deliberazioni popolari, il pensiero di MONTESQUIEU, De l'esprit des lois, libro XI, cap.VI, in Œuvres complètes, II, Paris, 1951, p.400. Tale Autore riteneva le decisioni dirette del popolo perché questo "ne doit entrer dans le gouvernement que pour choisir ses représentants".

²⁵ BATTELLI, Il referendum e l'iniziativa popolare in Svizzera, Padova, 1953, p.15 ss.

(footnote continued)

Le radici del referendum svizzero possono essere trovate nel diritto di alcuni Cantoni, nel periodo anteriore alla Rivoluzione francese.

In quel periodo, infatti, esisteva nella Svizzera centrale l'istituzione della *Landsgemeinde*, che si è conservata nei Cantoni di Uri, Schwyz, Glarona ed Appenzello. Inoltre, anche a Ginevra, sotto l'antico regime, il popolo, riunito in Consiglio generale, deliberava sulle leggi più importanti.

La seconda fonte della democrazia diretta in Svizzera è data dalla Rivoluzione del 1798. In quell'anno, infatti, si ebbe la promulgazione della Costituzione della Repubblica elvetica che sanciva la regola secondo la quale gli emendamenti costituzionali sarebbero stati sottoposti alle assemblee primarie per l'acettazione o il rifiuto (art. 108). Entrava così a far parte del diritto svizzero un referendum costituzionale obbligatorio, che si avvicina a quello moderno²⁴.

Nel periodo antecedente alla Costituzione elvetica del 1798 la locuzione "ad referendum" era utilizzata per indicare quelle decisioni che, non rientrando nel mandato imperativo conferito ai delegati, venivano da questi adottate appunto "ad referendum", poiché necessitavano dell'approvazione diretta dei rappresentanti.

Importante organo politico della Confederazione dei tredici Cantoni era la DIETA che si distingueva in generale e federale. Dieta generale era quella in cui erano rappresentati anche gli alleati ed alcune potenze estere, mentre della Dieta federale erano rappresentati solo i Cantoni mediante plenipotenziari.

All'interno della Dieta le decisioni potevano essere prese con due diverse modalità:

- In presenza di precise istruzioni date preventivamente dai Cantoni ai plenipotenziari, questi potevano assumere decisioni immediatamente vincolanti per gli stessi Cantoni, purché conformi alle istruzioni delle;
- In assenza di precise istruzioni preventive da parte dei Cantoni, i plenipotenziari potevano assumere decisioni che però non erano immediatamente vincolanti per i Cantoni, perché necessitavano dell'approvazione da parte di questi ultimi²⁵.

Lo stesso istituto di decisioni "ad referendum" era presente nelle originali istituzioni dei Cantoni svizzeri autonomi, con particolare riferimento ai Grigioni ed al Valles.

In questi Cantoni, i rappresentanti del popolo erano eletti con vincolo di mandato e con precise istruzioni.

Altrimenti si poneva una questione non espressamente contemplata dal mandato, i rappresentanti votavano "ad referendum", cioè con riserva di rifare agli elettori per avere in merito una conferma o un diniego del voto espresso²⁶.

Ancora prima nel tempo nel territorio svizzero si conoscevano forme di consultazione popolare che vennero utilizzate per adottare importantissime decisioni.

Nel 1536 il Piccolo Consiglio di Berna chiede ai suoi fedeli i sudditi di decidere se intraprendere o no una guerra contro i Savoia per conquistare il paese di Vaud, esprimendo la decisione attraverso il voto. E' questo un esempio importante che vide il potere esecutivo rimettersi alla decisione del popolo ad ulteriore prova della presenza dell'istituto della consultazione popolare in Svizzera. Paese che vide in ogni epoca l'attuazione del modello di democrazia diretta.

Nel 1815 fu ripristinata la Confederazione Svizzera che comprendeva già 22 Cantoni.

Proprio nei piccoli Cantoni della Svizzera interna la democrazia diretta riprese a funzionare, all'epoca dell'Atto di Mediazione. Dal 1830 in poi, quando si aprì il periodo detto della Riformazione, la democrazia diretta si sviluppò in una parte notevole della Svizzera e, in numerosi Cantoni, fu proclamato il principio della sovranità popolare, con i corollari del referendum costituzionale obbligatorio e del suffragio universale²⁷.

Il 12 settembre 1848 viene emanata la prima Costituzione federale che fu sottoposta alla votazione popolare ed accettata da circa 145.000 cittadini e 15 Cantoni²⁸.

Proprio da quell'epoca il referendum è obbligatorio in materia costituzionale ed inoltre, al fine di rispettare il principio federalista, per l'acettazione di una riforma della Costituzione federale occorre la doppia maggioranza dei cittadini votanti e dei Cantoni.

Inoltre, per la validità delle consultazioni popolari, vige, nel diritto svizzero federale e cantonale, la regola che non richiede alcun quorum²⁹.

Nella Confederazione svizzera, l'iniziativa popolare in materia costituzionale risale al 1848. Però, non ha avuto alcun effetto pratico prima della riforma del 1891. Il capitolo III della Costituzione federale è intitolato "Revisione della Costituzione federale" ed è stato accettato nella votazione popolare del 5 luglio 1891. Con la riforma del 1891 ha precisato le modalità della revisione della Costituzione che può essere totale e parziale.

Le disposizioni più importanti in materia di iniziativa popolare sono quelle dell'art. 121 della Costituzione federale proprio in materia di revisione parziale. Vi inoltre rilevato che nella Confederazione non esiste l'iniziativa popolare in materia legislativa, che, invece, è stata gradualmente introdotta nella Costituzione di tutti i Cantoni. Però, nel campo del diritto federale, i cittadini che vogliono proporre della riforma al popolo devono ricorrere all'iniziativa costituzionale.

²⁴ BATTELLI, Il referendum e l'iniziativa popolare in Svizzera, cit., p.6

²⁵ Appunti di diritto pubblico svizzero, Campo universitario di Insegnamento militare, Università di Ginevra 1944

²⁶ AREZZO DI TRIFILETTI, Il referendum abrogativo e gli istituti di democrazia diretta, Maggioli Editore, 1988, pag. 18

²⁷ BATTELLI, Il problema del suffragio femminile in Svizzera, Padova, 1962, p.2

Nella maggior parte dei Cantoni svizzeri, il suffragio universale è stato introdotto poco dopo il 1830. Nella Confederazione è apparso con la prima Costituzione federale, nel 1848. Si trattava però di un suffragio limitato agli uomini. Infatti, il problema del suffragio femminile non è sorto in Svizzera prima del 1918.

²⁸ La Costituzione federale del 1848 sanciva: "La Costituzione federale riformata entra in vigore quando è accettata dalla maggioranza dei cittadini che prendono parte alla votazione e dalla maggioranza dei Cantoni" (art.114).

La Costituzione federale del 1848 ha anche imposto ai Cantoni il referendum obbligatorio in materia costituzionale (art. 6 lettera c), il quale peraltro aveva quasi tutti gli spunti essenziali introdotti nella propria Costituzione.

La Costituzione federale del 1848 fu sostituita da quella del 28 maggio 1874, che fu accettata in votazione popolare da 340.199 cittadini e da 14 Cantoni circa.

In materia di referendum costituzionale il sistema in vigore dal 1848 fu confermato e poi, nel 1881, fu precisato che anche per le riforme parziali della Costituzione federale è richiesta l'approvazione della maggioranza dei cittadini che prendono parte alla votazione e della maggioranza dei Cantoni.

La Costituzione federale del 1874, sempre in materia di democrazia diretta, apportò una innovazione molto importante introducendo il referendum facoltativo in materia legislativa (art. 89²¹).

A differenza del referendum costituzionale, il referendum legislativo ha carattere non obbligatorio ma facoltativo ed inoltre, perché siano accettati una legge o un decreto sottoposti alla votazione popolare, è sufficiente la maggioranza dei cittadini votanti, mentre, in materia costituzionale, occorre la doppia maggioranza dei popolo e dei Cantoni.

A partire dal 1874 le leggi federali non possono essere, in alcun modo, sottratte al referendum.

Si deve invece distinguere tra decreti federali "di carattere obbligatorio generale" e gli altri. Solo i primi possono essere sottoposti al referendum ma, fino alla riforma del 1848, l'Assemblea federale aveva la facoltà di sottrarli alla votazione popolare, dichiarandoli "di natura urgente".

A partire dal 1914 i decreti urgenti assunsero grande importanza nella vita politica della Svizzera e furono utilizzati dall'Assemblea federale per attribuire poteri straordinari al Consiglio federale nel periodo della prima guerra mondiale (decreto del 3 agosto 1914) ed in seguito per rimediare alle gravi crisi economiche e finanziarie che colpì la Svizzera a partire dal 1930.

Al fine di limitare l'applicazione della clausola d'emergenza, che sottraeva i decreti al referendum, furono presentati, dal 1936 al 1939, tre domande d'iniziativa popolare.

Finalmente, nel 1939, fu accettato in votazione popolare un controprogetto, elaborato dall'Assemblea federale, di riforma dell'art. 89 della Costituzione federale²².

La riforma del 1939, che aveva come fine quello di rendere più difficile l'approvazione della clausola d'emergenza, non funzionò perché i decreti urgenti venivano più volte rinnovati, con altri decreti urgenti e con decreti sottoposti a referendum.

Inoltre la seconda guerra mondiale obbligò il Consiglio federale a chiedere all'Assemblea federale dei poteri straordinari che vennero concessi con il decreto 30 agosto 1939 che non fu dichiarato urgente ma che entrò immediatamente in vigore, restando dunque sottratto al referendum.

Durante il conflitto il Consiglio federale emanò circa 600 decreti basati sui poteri straordinari, molti dei quali presero costituzione o contra costituzione.

Nel 1946 fu presentata una domanda di iniziativa popolare "per il ritorno alla democrazia indiretta" che, nonostante il parere contrario del Consiglio federale e delle Camere, fu accettata dal popolo e dai Cantoni.

Così l'art. 89 della Costituzione accettato nel 1939 fu abrogato e sostituito dal nuovo art. 89 bis²³.

Questa nuova disposizione modificò profondamente il sistema tradizionale della clausola d'emergenza.

Infatti, l'unica conseguenza dell'emergenza rimasta inalterata è che un decreto urgente può entrare immediatamente in vigore.

²¹ La Costituzione italiana, invece, impone condizioni di quorum, non per il referendum in materia costituzionale (art. 138), ma per il referendum in materia legislativa (art. 75, comma 4).

²² Nella redazione del 1874, l'art. 89 disponeva:

"Per le leggi e le risoluzioni federali è necessario l'accordo dei due Consigli.

Le leggi federali, come pure le risoluzioni federali di carattere obbligatorio generale e che non sono di natura urgente, devono inoltre essere sottoposte al popolo per l'accettazione o il rifiuto, quando ciò sia domandato da 30.000 cittadini svizzeri aventi diritto di voto, oppure da otto Cantoni".

²³ L'articolo 89 della Costituzione federale, riveduto nel 1939, disponeva:

"Le leggi e i decreti federali di carattere obbligatorio generale devono essere sottoposti al popolo per l'accettazione o il rifiuto, quando ciò sia domandato da 30.000 cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, oppure da otto Cantoni.

I decreti federali di carattere obbligatorio generale, la cui entrata in vigore non possa essere ritardata, possono venire dichiarati urgenti mediante una decisione presa con la maggioranza di tutti i membri di ciascuno dei due Consigli. In questo caso non può essere chiesta la votazione popolare. La durata della validità dei decreti federali urgenti deve essere limitata" (commi 1, 2 e 3).

²⁴ Il nuovo articolo 89 bis dispone:

"I decreti federali di carattere obbligatorio generale, la cui entrata in vigore non possa essere ritardata, possono entrare immediatamente in vigore mediante una decisione presa con la maggioranza di tutti i membri di ciascuno dei due Consigli; la loro durata di applicazione deve essere limitata.

Qualora la votazione popolare venisse chiesta da 30.000 cittadini attivi o da otto Cantoni, i decreti federali messi in vigore d'emergenza perdono la loro validità un anno dopo la loro adozione dall'Assemblea federale, se nel frattempo non sono stati approvati dal popolo.

I decreti federali messi in vigore d'emergenza e che derogano alla Costituzione devono essere ratificati dal popolo e dai Cantoni nell'anno seguente la loro adozione dall'Assemblea federale; in mancanza di che, essi perdono la loro validità allo spirare di questo termine, e non possono essere rinnovati."

Invece per le leggi e i decreti di carattere obbligatorio generate non urgenti è necessario lasciar trascorrere il "termine d'opposizione" di 90 giorni, "contando dal giorno della pubblicazione della legge o dall'atto in questione nel Foglio federale" (art.4 della legge del 17 giugno 1874, concernente le votazioni popolari su leggi e risoluzioni federali).

Prima della riforma del 1949, la clausola d'emergenza escludeva la votazione popolare.

Dopo la riforma, invece, il referendum (diventa facoltativo per i decreti urgenti) validi oltre un anno, se sono in armonia con la Costituzione, ed è obbligatorio per quelli che derogano alla Costituzione.

Inoltre, per l'accettazione dei primi è sufficiente la maggioranza dei cittadini votanti, mentre, per l'accettazione dei secondi, occorre la doppia maggioranza dei cittadini votanti e dei Cantoni.

Dall'analisi storica dell'esito del referendum risulta che in Svizzera, sia il referendum obbligatorio che quello facoltativo, "sono stati consacrati in modo più fedele e costante a tutti i livelli dell'organizzazione statale", anche se la Svizzera "non è la patria né del referendum obbligatorio né del referendum facoltativo".

Per quanto riguarda il referendum costituzionale obbligatorio, va infatti rilevato che esso è un prodotto del movimento costituzionalista americano dell'epoca rivoluzionaria.

Esso trovò attuazione nel Massachusetts e nel New Hampshire nel 1778-1780 a costituisca la conseguenza del fatto che, per sfiducia verso il Parlamento, l'adozione o la revisione totale della Costituzione devono essere oggetto di una votazione popolare.

Fino alla metà dello scorso secolo solo una piccola parte degli Stati americani conosceva il referendum costituzionale obbligatorio ed è solo a partire dal 1857 che il Congresso considera l'esistenza di tale istituto come una condizione di ammissione di un nuovo Stato.

In Europa il primo Paese che conobbe il referendum costituzionale obbligatorio non fu la Svizzera, ma la Francia rivoluzionaria.

Il 21 settembre 1792, su proposta di Danton, L'Assemblea Nazionale dichiarò che "di Costituzione può esserci solo quella approvata dal popolo".

Il progetto di Costituzione del febbraio 1793, elaborato da Condorcet, prevedeva tre tappe della procedura di revisione della costituzione, sul modello americano:

- consultazione dei cittadini nelle assemblee primarie al principio della convocazione di una Convenzione nazionale;
- convocazione di tale Convenzione al fine dell'elaborazione di un progetto di Costituzione;
- accettazione della Costituzione da parte del popolo.

La Costituzione francese del 24 giugno 1793 fu la prima, in Europa, ad essere sottoposta al popolo, anche se non prevedeva il referendum obbligatorio per le sue ulteriori revisioni (tale Costituzione fu accettata a larga maggioranza ma la sua messa in vigore dovette essere "aggiornata fino alla pace").

Il referendum costituzionale obbligatorio fu invece espressamente previsto dalla Costituzione francese del 22 agosto 1795 all'articolo 346²⁴, che fu anch'essa approvata dal popolo, come la Costituzione del 13 dicembre 1798, elaborata da Sieyès, che però entrò in vigore già prima del voto del popolo.

L'istituto referendario in esame scomparve in Francia dopo il XVII secolo, ma nel frattempo fu introdotto in Svizzera, occupata allora dalle truppe francesi.

La Costituzione olandica del 25 maggio 1802 diede luogo alla prima consultazione popolare su un testo, consultazione che ottenne risultato positivo solo perché i numerosi astenuti vennero considerati come favorevoli.

Tuttavia tale Costituzione fu sostituita dall'Atto di mediazione del 1803, prima, e dal Patto federale del 1815, poi, i quali non prevedevano il referendum.

Con la fine della Restaurazione, al momento delle revisioni costituzionali cantionali del 1831, vengono utilizzati la stessa tre tappe che già avevano trovato attuazione nel Massachusetts nel 1780 e in Francia nel 1793, cioè assemblea popolare che ottiene dal Parlamento l'elezione di una Costituente, elezione della Costituente che elabora il Progetto di Costituzione a referendum sul testo.

Così il referendum costituzionale obbligatorio diventò l'istituto fondamentale del sistema elettorale e venne consacrato nella Costituzione federale del 12 settembre 1848, che lo impone anche a tutti i Cantoni.

Anche la storia del referendum legislativo facoltativo non ha inizio in Svizzera, ma nella Francia rivoluzionaria.

Condorcet, autore del progetto di costituzione del febbraio 1793, elaborò un meccanismo molto complesso e più simile all'iniziativa popolare che al referendum facoltativo, in base al quale il popolo, agendo nelle assemblee primarie, prima del circondario, poi del dipartimento e infine della repubblica, poteva esercitare la censura sugli atti della rappresentanza nazionale.

²⁴ AUJER, L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti, in Referendum, a cura di LUCIANI e VOLPI, Roma-Bari, 1992, p.71.

²⁵ DENQUIN, Référendum et plébiscite, Paris, 1976, p.34

²⁷ Referendum, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Editori Laterza, 1992, pag. 67

Il referendum legislativo vero e proprio viene previsto nella Costituzione francese dell'anno I che prevedeva le seguenti fasi: voto della legge da parte del corpo legislativo, termine per il referendum, domanda di referendum e consultazione popolare.

Tale Costituzione però non trovò applicazione e dopo di essa non si ebbe più in Francia né la previsione né l'applicazione degli istituti di democrazia diretta.

Ma nel frattempo tali istituti trovarono ampio accoglimento in Svizzera, ove si ritrovano quattro diversi tipi di referendum.

Il primo tipo è il referendum federativo dei comuni, conosciuto nei Grigioni dal XIII secolo, nella forma obbligatoria, e nel Vallese dal 1815, nella forma facoltativa.

Tale referendum venne poi sostituito, a metà del secolo scorso, dal referendum obbligatorio.

Il secondo tipo è il veto legislativo previsto nel Cantone San Gallo nel 1831, che presentava però un carattere più demagogico che democratico, fondato sulla mobilitazione dei soli avversari della legge a contrario al segreto del voto.

Il veto, come manifestazione di volontà che determina il blocco di una decisione legislativa e il suo rigetto, non presentava però carattere innovativo perché la sua funzione era diretta assolutamente a contrastare la legge.

L'azione del veto legislativo, ANTON HENNE deputato nell'Assemblea costituente, pretendeva di ispirarsi al veto dei tribuni della Roma antica, ma nel suo funzionamento, l'istituzione del veto legislativo assomiglia strettamente alla "censura delle leggi" immaginata da CONGOLLET, autore del progetto giuridico del febbraio 1973 che prevedeva, nel Titolo VII, la possibilità per il popolo francese di esercitare, nelle Assemblies primarie, la censura sugli atti della rappresentanza nazionale (cfr. CAPITOLO 2).

Il veto prevedeva infatti la domanda di convocazione di un'assemblea comunale presentata da 50 cittadini e il voto dell'assemblea sul veto, che ha come conseguenza la nullità della legge se è accettata da una maggioranza di cittadini.

Tale veto fu adottato anche da alcuni altri cantoni ma ovunque l'esperienza fu negativa.

Il terzo tipo è il referendum obbligatorio, la cui estensione alle leggi fu chiesta dal "movimento democratico" della sinistra.

Così, a partire dal 1861, diversi cantoni sostituirono il veto con il referendum legislativo obbligatorio che era visto come l'unico mezzo per fare del popolo il vero capo dello Stato, come affermato da ROUSSEAU.

Il quarto tipo è il referendum legislativo facoltativo, che si distingue per il funzionamento in due tappe:

- la domanda di referendum da parte di una frazione determinata di cittadini;
- la votazione popolare il cui risultato è determinato dalla maggioranza dei votanti.

Tale istituto referendumario fu consacrato nel Cantone Soletta nel 1856, ma il movimento democratico, con le sue esigenze di referendum obbligatorio, soffocò per una decina d'anni il referendum legislativo a carattere facoltativo.

Solo a partire dal 1869 ebbe forma referendaria l'iniziativa e impose in numerosi cantoni della Svizzera occidentale la per trovare poi consacrazione nella Costituzione federale della quale costituisce ancora oggi uno dei caratteri peculiari.

1.2 SOTTOCAPITOLO 2 REFERENDUM: SIGNIFICATI E NATURA

1.2.1 PARAGRAFO 1 ETIMOLOGIA DEL TERMINE "REFERENDUM"

Dall'indagine comparata dei diversi ordinamenti giuridici si ricava che il termine "referendum" viene utilizzato per indicare forme di consultazione deliberativa popolare diverse tra loro.

Dunque può dirsi che, nei vari ordinamenti, il termine referendum assume significati tra loro diversi²⁸.

Un esempio di questa molteplicità di significati del termine referendum è dato dal fatto che il referendum di iniziativa popolare previsto dalla Costituzione italiana è invece indicato con il termine iniziativa nella terminologia americana, dato che è consultazione deliberativa popolare richiesta direttamente dal popolo e non dall'autorità.

Così nella dottrina nord-americana il termine "referendum" viene utilizzato solo quando si tratta di consultazione popolare indetta dall'autorità pubblica, in materia costituzionale (constitutional referendum) o in materia legislativa (legislative referendum).

Il termine iniziativa invece è utilizzato per indicare la consultazione deliberativa di iniziativa popolare, in materia costituzionale (constitutional initiative) o in materia legislativa (legislative initiative).

Queste differenze di significato del termine "referendum" sul piano dei singoli ordinamenti positivi.

Altre differenze si ritrovano anche sul piano dottrinale, cioè nelle diverse ricostruzioni giuridiche e teoriche degli studiosi.

Una parte della dottrina ha dato al referendum la qualifica di "atto di ratifica da parte del popolo sovrano", allineando il concetto della sovranità popolare al concetto del mandato imperativo²⁹.

²⁸ AUBERT, Le référendum populaire, in *Revue de droit suisse*, 1972, I, pp. 481 ss.

²⁹ DEPLOIGE, Le référendum en Suisse, Bruxelles, 1892.
(ricominciare con la d)

Un'altra dottrina invece ha sostenuto la configurazione del referendum come "duplice manifestazione di volontà", incidente sullo stesso atto, compiuta prima dall'organo secondario dello Stato, l'assemblea elettiva, poi dall'organo primario dello Stato, il popolo.

Questa ricostruzione dell'istituto del referendum è propria delle teorie organicistiche tedesche dalle quali sono derivate le teorie, come quella di Jellinek, che configurano il referendum come un "atto complesso interorganico" e che sono poi state riprese dalla dottrina svizzera e dalla dottrina italiana, anche se queste giunsero a diverse conclusioni.

Un autorevole Autore della dottrina italiana⁴⁰ ha svolto l'analisi più completa dell'istituto referendario, elaborando un'originale teoria.

Egli fa osservare in primo luogo che il referendum ha sempre un carattere positivo perché costituisce la dichiarazione di volontà del popolo, la "assemblea primaria", che concorre con uno o più altri organi alla formazione di un atto legislativo o amministrativo.

Secondo tale Autore, dunque, la votazione dell'assemblea primaria costituisce, all'interno del referendum, una semplice dichiarazione di volontà avente per fine quello di integrare la volontà del Consiglio legislativo che ha emanato la legge.

E' infatti quest'ultimo l'organo che ha la titolarità del potere di creare atti normativi e solo in alcuni casi determinati è necessario che la dichiarazione di volontà di tale organo sia integrata dalla dichiarazione di volontà dell'assemblea primaria.

La legge è dunque un atto del Consiglio legislativo il quale ha il potere di modificare ed abrogare una legge, anche se questa è stata approvata dal popolo, senza che un nuovo referendum sia obbligatoriamente richiesto dalla Costituzione.

Inoltre, se la legge sottoposta a referendum diventasse per questo atto dell'assemblea primaria, si dovrebbe giungere all'assurda conclusione che, all'interno dello Stato, vi siano due diversi organi, il popolo e il parlamento, capaci di emanare o creare norme giuridiche di uguale valore.

Tale teoria, che si fonda essenzialmente sul fatto che la legge è da considerarsi sempre un atto del solo parlamento, trova, secondo un Autore della dottrina svizzera⁴¹, forti argomenti contrari nello stesso diritto positivo.

Infatti, negli Stati ove la democrazia diretta si è sviluppata, (come gli Stati Uniti), esiste una "dualità" nella legislazione perché due diversi organi, il popolo e il parlamento, hanno la capacità di emanare o creare, l'uno senza il concorso dell'altro, norme giuridiche di uguale valore.

Ne consegue che negli Stati a democrazia diretta, dato che la stessa legge può essere successivamente emanata, modificata e abrogata indifferentemente dalla Legislatura o dal corpo elettorale, che hanno la stessa competenza legislativa, il popolo è, come il parlamento, un organo legislativo.

Per questo nel referendum la dichiarazione di volontà dell'assemblea primaria non contribuisce solo ad integrare la volontà dell'organo che ha emanato la legge, poi soggetta alla consultazione popolare, ma svolge anche una funzione formale e costitutiva.

Per quanto riguarda poi l'origine etimologica del termine "referendum", va rilevato che si tratta di un latinismo che proviene dalla locuzione "ad referendum", espressione che dal punto di vista grammaticale costituisce l'accusativo del gerundio del verbo "refero".

Originalmente la locuzione "ad referendum" fu utilizzata nel linguaggio diplomatico per designare l'accordo che veniva concluso con la riserva di ratifica⁴².

Successivamente la locuzione venne utilizzata nella Confederazione svizzera per indicare quelle decisioni che, non rientrando nel mandato imperativo conferito ai delegati, venivano da questi adottati appunto "ad referendum", perché necessitavano dell'approvazione diretta dei rappresentanti⁴³.

Dall'analisi della storia delle consultazioni popolari svizzere⁴⁴ si evince che il termine referendum fu utilizzato per la prima volta nei cantoni di Berna, Vallese e Grigioni, precisamente dalla fine del XV secolo in poi (cfr. capitolo 5).

Nel periodo del XVI e XVII secolo invece il termine cadde in disuso.

Riapprave poi dall'inizio del XIX secolo nella prassi di molti cantoni e poi anche nelle Costituzioni cantionali.

La Costituzione elvetica del 12 aprile 1798, entrata in vigore un mese dopo la caduta di Berna ed opera delle truppe francesi, non ebbe carattere nazionale e fu redatta a Parigi dal basileo Pierre Ochs, con l'assenso di Bonaparte. Questa carta costituzionale, ispirata alle nuove idee che

L'Autore si ricollega all'idea già sviluppata ed espressa da ROUSSEAU nel "Contratto sociale".

⁴⁰ PERASSI, Il referendum: la dottrina giuridica, Roma, 1911, pp. 10 ss.

⁴¹ BATTELLI, Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne, cit., pp. 260 ss.

Tale Autore ritiene inoltre che la teoria di PERASSI, secondo la quale il referendum è una dichiarazione di volontà con funzione meramente integrativa della deliberazione dell'organo legislativo, non può trovare applicazione negli Stati in cui le leggi devono essere adottate da due Camere.

Ad esempio "les lois fédérales suisses sont votées successivement par le Conseil national et par le Conseil des Etats; on considère cependant qu'elles émanent de l'Assemblée fédérale, et non de l'un des deux Conseils législatifs. D'autre part, les déclarations de volonté de chacune des deux Chambres sont pleinement valables et ne sont soumises par le droit à aucune condition. Il semble dès lors curieux que la loi formelle, résultant de la fusion de ces deux déclarations de volonté, ne soit pas juridiquement parfaite. En effet, lorsque toutes les déclarations de volonté qui contribuent à former un acte sont pleinement valables, il n'y a pas de raison pour que la validité de cet acte ne soit pas entière. Toute difficulté disparaît au contraire lorsque l'on reconnaît que le referendum a la même valeur que la délibération de chacune des deux Chambres".

⁴² Tali accordi infatti non producevano effetti sul piano giuridico se non nel momento, successivo alla loro stipulazione, in cui interveniva la ratifica da parte degli Stati interessati.

⁴³ vedi nota 13.

⁴⁴ BATTELLI, Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne, cit., pp. 26 ss.

DE MARCO, Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano, Padova, 1974, pp. 19 ss.

invece in linea con la rivoluzione francese, non risponde subito alle tradizioni svizzere e rimase impopolare perché fu imposta dallo straniero e la sua entrata in vigore non fu preceduta da alcuna votazione popolare.

Il termine referendum riappare poi dall'inizio del XIX secolo nella prassi di molti cantoni e poi anche della Costituzione cantonale.

Infine venne utilizzato nella stessa Costituzione federale del 1848 che venne infatti approvata a seguito di referendum cantionali.

Vi pensò rilevato che già la Costituzione elvetica del 2 luglio 1802 venne sottoposta, per approvazione, a votazione popolare.

In particolare proprio la sua approvazione, avvenuta il 1° giugno del 1802, costituisce il primo esempio di popolo svizzero che fu espresso, a riguardo di un testo costituzionale, attraverso l'elemento sia il "sì" e il "no".

In tale occasione il popolo svizzero fu chiamato per la prima volta alle urne per l'approvazione di tale testo costituzionale. Poiché però si prevedeva che molti l'anti sembravano state le opposizioni, si ricorse ad un artificio dichiarando che i non votanti sarebbero stati considerati come favorevoli: in tal modo la seconda Costituzione elvetica poté ritenersi approvata nonostante il numero dei voti contrari fosse risultato di molto superiore a quello dei voti favorevoli.⁴⁵

Riguardo a questa votazione la dottrina⁴⁶ ha pensato invece che essa costituisca una consultazione popolare che ebbe funzione di veto e non di approvazione.

Ciò è provato dal fatto che le astensioni vennero considerate, nel conteggio dei risultati, come manifestazioni di volontà positiva e vennero quindi sommate al "sì".

Nell'analisi dell'origine storica del referendum è possibile risalire a forme molto antiche di democrazia diretta come, ad esempio, le assemblee cittadine di alcuni Stati del New England, le "Town meetings", le decisioni popolari delle assemblee della Atene ai tempi di Pericle ed anche i plebisciti dell'antica Roma.

La democrazia diretta raggiunse un notevole sviluppo ad Atene, trasformò la costituzione repubblicana di Roma, determinò la costituzione dei Comuni italiani, si associò alle forme rappresentative negli Stati Uniti e si perpetua fino ad oggi in alcuni Cantoni e paesi della Svizzera.

L'esempio della più grande democrazia diretta ci è dato dallo Stato ateniese, ove la nazione esercitava da sé la sovranità e tutti gli affari venivano decisi nell'assemblea del popolo, la c.d. ecclesia.

L'azione dell'eclesia, che comprendeva tutti i cittadini di 21 anni, si estendeva a tutta la vita dello Stato e concentrava in sé tutti i poteri: il popolo era sovrano assoluto, anche al di sopra delle leggi.

Altro esempio della democrazia diretta si ebbe nella Repubblica di Roma, ove il popolo vide aumentare, con la ricchezza e l'estensione dello Stato, il proprio potere.

A Roma però, a differenza di Atene, le istituzioni democratiche non prevalsero mai in modo tale da determinare la forma del Governo.

Nel Comuni italiani del Medio Evo la sovranità popolare era presente e trovava espressione nel Gran Consiglio al quale interveniva tutto il popolo, ed anche nella nomina che in esso era fatta del Consiglio Piccolo e delle autorità esecutive.

Per trecento anni questi Comuni poterono essere considerati veri e propri repubblicani modello, ma in esse il concetto di popolo era a volte ristretto, con esclusione dei nobili e degli avversari politici, e ciò portò a frequenti discordie e guerre civili.

L'esempio più importante di antica forma di democrazia diretta è dato dalle assemblee cantionali svizzere, le "Landsgemeinden".

Queste assemblee cantionali esistono oggi in cinque cantoni della Svizzera centrale ed orientale: Uri, Schwyz, Unterwalden, Glarona, Appenzello int. e Appenzello est.

La Landsgemeinde è formata da tutti i cittadini attivi (solo in passato ne erano escluse le donne) i quali si riuniscono periodicamente per discutere, deliberare in ordine agli affari di governo e procedere alle elezioni.

Tutte queste forme antiche di democrazia diretta non possono però essere considerate come forme antiche del referendum nel senso moderno del termine, ma devono essere richiamate solo come esempi storici di forme di decisione diretta da parte di assemblee popolari.

Si è infatti esattamente rilevato che, ad esempio, la consultazione referendaria deve essere tenuta distinta dal plebiscito romano, perché questo era una deliberazione nominata proveniente dai comizi della plebe ed era vincolante solo per quest'ultima, come indica l'origine del termine "plebiscitum".

⁴⁵ Appunti di diritto pubblico svizzero, Campo universitario d'interamento militare, Università di Ginevra, 1944, pagg. 15-17.

⁴⁶ AUBERT, Traité de droit constitutionnel suisse, Neuchâtel, Paris, 1967, p.8.

⁴⁷ GRISEL, Initiatives et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, Lausanne, 1987, pp.37-42.

⁴⁸ PASTORI, Gli istituti romanistici come storia e via del diritto, Cisalpino, 1984, p.129.

La struttura democratica della repubblica romana è sintetizzata dall'antica formula "Senatus populusque Romanus", che esprime i poteri deliberanti delle assemblee popolari, del "comitatus centuriatus" e, in seguito, del comitatus centuriatus, nonché l'esigenza della loro sanzione mediante la "auctoritas senatus".

In particolare, i comizi plebei tributa sono una assemblea plebea, convocata dai tribuni della plebe, per eleggere propri magistrati, ossia i tribuni e gli edili plebei. Le norme votate da questi comizi si chiamano plebisciti: inizialmente vincolanti per i soli plebei, vengono parificate alle leggi pubbliche, votate dai comizi centuriati, che hanno valore per tutto il popolo, in seguito alla lex Hortensia del 287 a.C.

ORESTANO, I fatti di normazione nell'esperienza romana arcaica, Torino, 1967, pp.268 ss.

In generale può dunque rilevarsi che il referendum presenta caratteri diversi rispetto alle varie assemblee citate.

Infatti, mentre il referendum consiste solo nella consultazione del popolo, che è chiamato a deliberare con il voto su un determinato argomento, nelle antiche assemblee il popolo non solo assume una deliberazione attraverso il voto, ma si riunisce anche in uno stesso luogo e, soprattutto, ha la facoltà di discutere la questione prima di votare.

E' stato persino osservato⁴⁹ che non in tutte le Landsgemeinden svizzere è data la possibilità al popolo di discutere prima di procedere alla votazione.

In particolare la preventiva discussione è espressamente vietata dall'art.45 della Costituzione del Cantone di Appenzello Est.

La differenza con il referendum sarebbe quindi, in questo caso, più sottile.

Nella sostanza infatti l'unica caratteristica comune a tutte queste assemblee popolari, che vale a distinguere rispetto al referendum, è data dalla riunione fisica della collettività in un unico luogo, mentre con il referendum la deliberazione avviene recandosi alle urne e depositando il la scheda con l'indicazione del voto.

Ritornando all'origine etimologica del termine "referendum" può essere interessante ricordare una questione grammaticale.

Del fatto che il termine "referendum" derivi dall'espressione latina "ad referendum", che costituisce l'accusativo del gerundio del verbo "refero", si è dedotto che il termine referendum non può essere volto al plurale mediante la trasformazione in "referenda".

Il problema della mancanza del genere plurale dal termine referendum è stato risolto in modo diverso nelle varie lingue.

In francese ed in tedesco si utilizza la normale regola grammaticale e si indica il plurale di referendum con l'aggiunta della "s" finale.

Nella lingua inglese, ove l'articolo è invariabile, diventa necessario distinguere la forma singolare da quella plurale del sostantivo e quindi si utilizza il termine "referendums" come plurale di "referendum".

Il termine "referenda" invece viene utilizzato per indicare più decisioni o più riforme, e non una pluralità di consultazioni di cui ciascuna sia relativa ad una sola decisione⁵⁰.

In italiano il termine referendum viene utilizzato nella sua unica forma, sia per il singolare che per il plurale, ripetendo così l'irregolarità dell'espressione da cui deriva.

E' interessante persino rilevare che, al tempo dell'Assemblea costituente, fu proposto di introdurre in italiano il termine latino "referendum" sostituendolo con l'espressione "referendo".

La proposta non fu accolta perché il termine italiano "referendo" presenta una forte somiglianza con un altro termine italiano: "reverendo".

Si riteneva infatti che adottando il termine "reverendo" si rischiasse "di favorire un partito rispetto ad un altro".

1.2.2 PARAGRAFO 2 LE CATEGORIE REFERENDARIE

L'istituto giuridico del referendum assume nella realtà una pluralità di forme che sono tra loro differenziate, ma che possono comunque essere tutte ricondotte ad una medesima fattispecie.

Come è logico la configurazione e le categorie di referendum sono state elaborate dai pensatori giuridici di quei paesi negli ordinamenti dei quali il referendum ha trovato prima e principale attuazione.

Tra questi paesi va ricordata innanzitutto la Svizzera, sfiancata dalla Francia e dalla Germania.

In Italia, invece, il referendum ha trovato concreta applicazione solo in un momento successivo e in modo meno completo; quindi la dottrina italiana si è servita di configurazioni elaborate dal pensiero giuridico straniero che sono poi state trasposte ed applicate alle forme referendarie italiane⁵¹.

Sono comunque individuabili alcune categorie referendarie tradizionali, cioè le classi in cui le singole forme di referendum sono di regola riunite e distinte in base ai loro caratteri comuni o differenti⁵².

Una prima categoria può essere individuata sulla base dell'elemento relativo all'estensione della consultazione.

Si distinguono così i referendum nazionali dal referendum ad estensione locale.

I referendum nazionali sono quelle forme referendarie che si svolgono sull'intero territorio nazionale e coinvolgono tutta la popolazione votante, cioè tutti i cittadini titolari del diritto di voto (cfr. capitolo 4, sottocapitoli 1 e 2).

I referendum ad estensione locale, invece, sono quelle forme referendarie che interessano solo una parte, territorialmente limitata, della popolazione votante (cfr. capitolo 4, sottocapitoli 3 e 4).

⁴⁹ PERASSI, Il referendum: la dottrina giuridica, cit., p.31.

⁵⁰ DENQUIN, Référendum et plébiscite, Paris, 1876, p.4.

⁵¹ Vedi tale distinzione in OXFORD ENGLISH DICTIONARY.

⁵² MGLIORINI, Lingua d'oggi e di ieri, Caltanissetta-Roma, 1973, pp.225 ss. In particolare si rischiava di favorire la Democrazia cristiana.

⁵³ La dottrina italiana ha preso spunto soprattutto dalla dottrina svizzera (BATTELLI) ed anche dalla dottrina francese e tedesca.

⁵⁴ SAERANO, Referendum, cit., p.204 ss.

In particolare in Svizzera sono presenti entrambi queste forme di referendum.

Qui, infatti, accanto al referendum "federale" che interessa tutta la Confederazione, si hanno i referendum a livello cantonale, nella forma costituzionale obbligatoria prevista per tutti i Cantoni dall'art.6, comma 2, lettera c della Costituzione federale.

Sono previsti inoltre referendum "locali" che si svolgono a livello comunale e riguardano in genere atti normativi e atti amministrativi.

Nella Germania federale, che non è prevista un referendum di estensione nazionale, si hanno: i referendum territoriali per la ripartizione in Länder ex art.29 della Costituzione; i referendum previsti a livello dei Länder nella forma costituzionale obbligatoria; ed infine i referendum "locali" a livello comunale che vengono indetti per questioni territoriali o per fini consultivi.

La forma del referendum ad estensione locale si trova inoltre anche in altri ordinamenti stranieri come in Francia, la Spagna, il Belgio, l'Olanda, gli Stati Uniti d'America ed altri⁶⁵.

Una parte della dottrina ha proposto di accomunare, nell'ordinamento giuridico italiano, ai referendum con estensione nazionale alcuni referendum che, anche se si svolgono in una parte limitata del territorio, acquistano rilievo nazionale perché sono comunque consultazioni, disciplinate da legge dello Stato, che intervengono in un iter procedimentale che si conclude con una legge statale, ordinaria o costituzionale, e sono anche indetti dal Presidente della Repubblica⁶⁶.

Un'altra distinzione tra la forma referendaria può essere operata a seconda che la consultazione popolare intervenga preventivamente o successivamente alla conclusione del procedimento di decisione pubblica.

Si distingue così il referendum "preventivo" dal referendum "successivo".

Più diffusa è la forma del referendum "preventivo", il quale è previsto in numerosi ordinamenti come ad esempio in Francia (art.11 Cost.), in Danimarca (art.42 Cost.), in Islanda (art.26 Cost.) e in Austria (art.43 Cost.).

Il referendum abrogativo successivo sembra invece essere una prerogativa esclusiva dell'ordinamento italiano (art.75 Cost.).

La consultazione deliberativa popolare con esito abrogativo di legge in vigore è prevista e disciplinata completamente anche nell'ordinamento svizzero, oltre che nell'ordinamento di alcuni degli Stati degli USA. Qui però si ha una particolare applicazione della consultazione con esito abrogativo perché il procedimento prevede in realtà l'approvazione popolare diretta di un testo di legge e l'effetto abrogativo si ottiene proponendo una legge che ha come oggetto l'abrogazione di una legge vigente.

Un'altra distinzione tra le diverse forme di referendum è quella che si fonda sul carattere facoltativo o obbligatorio della stessa consultazione popolare.

Il referendum è "facoltativo" quando il suo svolgimento è dovuto all'esercizio del potere di richiesta dei soggetti a ciò abilitati, senza che il mancato esercizio di questo potere produca conseguenze giuridicamente rilevanti sull'atto o sulla decisione pubblica, come ad esempio la nullità.

Il referendum è invece "obbligatorio" quando è necessario perché l'atto, che costituisce oggetto della consultazione, acquisisca validità.

In particolare in questo tipo di referendum vi sono due elementi necessari per la legittima conclusione del processo decisionale pubblico: la svolgimento della consultazione e la conseguente pronuncia popolare favorevole.

La distinzione tra referendum facoltativo e obbligatorio è stata elaborata dalla dottrina che ha studiato le forme referendarie dell'ordinamento svizzero⁶⁷.

Inoltre, sempre con riferimento all'ordinamento svizzero, è stata elaborata l'ulteriore distinzione tra referendum "ordinario" e referendum "straordinario".

Nel referendum ordinario la richiesta proviene da quei soggetti che sono a ciò abilitati appunto in via "ordinaria" come, ad esempio, un determinato numero di cittadini.

Nel referendum straordinario, invece, la richiesta referendaria è avanzata mediante un atto discrezionale dell'autorità pubblica, la quale vuole sottoporre autonomamente, e quindi in via straordinaria, un proprio determinato atto alla volontà del popolo.

Altra distinzione tra forme di referendum si fonda sull'elemento della provenienza dell'atto di richiesta della consultazione deliberativa.

Si ha referendum "ad iniziativa popolare" quando l'atto di richiesta proviene direttamente dal popolo, cioè da un determinato numero di cittadini o comunque da soggetti che siano estranei all'apparato pubblico.

Si ha invece referendum "ad iniziativa pubblica o autoritaria" quando l'iniziativa proviene da soggetti pubblici.

Riguardo a quest'ultima forma di referendum è stato precisato in dottrina⁶⁸ che è necessario specificare che il referendum è ad iniziativa "pubblica" e non semplicemente "autoritaria" perché possono essere individuate alcune richieste referendarie che, pur non provenendo direttamente dal popolo ma da soggetti di rilievo pubblico, non hanno però una connotazione "autoritaria", ma anzi possono essere espressione di una minoranza.

⁶⁵ Scritti sui referendum locali, in Regione e governo locale, 1988, n.35, pp.106 ss.

⁶⁶ RESCIGNO, in Commentario della Costituzione e cura di G.BRANCA, Il Presidente della Repubblica (Artt.83-87), tomo 1, Bologna-Roma, 1978, sub art.87, pp.214 ss.

⁶⁷ PIZZOPUSSO, Italia, in Référendum, a cura di F.DELPEREE, Bruxelles, 1985, p.266

⁶⁸ AUBERT, Le référendum populaire, in Revue de droit suisse, 1972, I, p.485. In Svizzera, infatti, e differenze che in Italia, trova ampia applicazione il referendum obbligatorio, sia a livello federale che a livello cantonale (cfr. capitolo 5).

⁶⁹ MARTINES, Il referendum negli ordinamenti particolari, Milano, 1960

Un esempio di questo tipo di consultazione è dato dal referendum richiesto da un determinato quorum di membri del consiglio regionale o anche, a livello nazionale, dal referendum ex art.138 della Costituzione italiana, richiesto da un quinto dei membri di ciascuna Assemblea parlamentare.

Per tali motivi la dottrina preferisce parlare in questi casi di referendum a "iniziativa di minoranza".

Va inoltre rilevato che è possibile che l'atto di richiesta della consultazione sia esercitato sia in forma popolare che in forma pubblica o autoritaria; in tal caso si ha il referendum ad "iniziativa mista".

La dottrina ha qualificato il referendum anche sulla base della tipologia dell'atto che viene sottoposto alla consultazione popolare, che costituisce il contenuto o l'oggetto del referendum.

In particolare si ricollega il contenuto del referendum sia al quesito sottoposto al votante, sia al tipo di atto destinato a votazione popolare.

Viene quindi definito "costituzionale" il referendum relativo alla revisione o integrazione della norme costituzionali.

Questo tipo di referendum è in assoluto il più diffuso.

Un importante esempio di esso si trova nella vigente Costituzione confederale svizzera, la quale prevede e disciplina i referendum in materia costituzionale, sia nella forma obbligatoria che in quella facoltativa, agli artt.120 comma 1, 121 commi 5 e 6, 123.

E' invece definito rispettivamente "legislativo" o "amministrativo" il referendum che concerne un atto legislativo o amministrativo o che comunque interviene nell'iter formativo della legge o del provvedimento.

Il referendum su atti legislativi è previsto nell'ordinamento costituzionale svizzero dall'art.89 comma 2, a livello federale, dall'art.89 bis commi 2 e 3, sulle leggi e sui decreti e dall'art.89 commi 3-5 sui bilanci statali internazionali.

Lo strumento referendario relativo ad atti amministrativi è utilizzato, in tutti gli ordinamenti costituzionali, solo a livello locale e non invece a livello centrale.

Un'altra distinzione all'interno della tipologica referendum viene operata sulla base degli effetti giuridici collegati alla richiesta o all'esito della consultazione popolare.

Il referendum è detto "sospensivo" quando la presentazione della richiesta di referendum determina la sospensione dell'entrata in vigore dell'atto che viene sottoposto alla consultazione popolare.

Questa importante definizione proviene da una forma referendaria espressamente prevista e disciplinata nell'ordinamento costituzionale svizzero.

E', precisamente, la forma referendaria prevista a livello federale che viene definita anche come referendum "legislativo facoltativo".

La disciplina di questa forma di referendum è contenuta nell'art.89 comma 2 della Costituzione confederale che stabilisce che la richiesta referendaria, proposta da 50.000 cittadini o da 8 Cantoni, determina la sospensione dell'entrata in vigore della legge.

Si hanno così due pubblicazioni dell'atto legislativo: la prima ne "La Feuille Fédérale", che ha il fine di portare a conoscenza l'eventuale approvazione del testo e di consentire di richiedere il referendum entro tre mesi; la seconda nel "Recueil des lois fédérales" dalla quale decorre l'entrata in vigore della legge.

Il referendum viene invece definito "deliberativo" quando la deliberazione popolare, conseguente all'esito positivo della consultazione, produce "effetti giuridici immediati", e da sola o in concorso con altri atti.

Secondo la dottrina⁶⁰, quindi, sarebbero esclusi dalla categoria del referendum "deliberativo" i referendum consultivi, direttivi, autorizzativi, confermativi e sospensivi.

In particolare si ritiene che il referendum con "effetti giuridici immediati" si abbia quando la legge attribuisce alla deliberazione popolare, conclusiva del procedimento referendario, effetti giuridici che presentano caratteri simili a quelli delle deliberazioni degli organi rappresentativi.

Dunque, secondo questi Autori, il referendum sarebbe "non deliberativo" se la pronuncia popolare ha il valore di atto consultivo, di direttivo, di autorizzazione, di conferma o di mera sospensione.

Altra parte della dottrina ha peraltro rilevato che, in realtà, il referendum può essere sempre definito come "deliberativo" perché è un procedimento che porta in ogni caso alla deliberazione del corpo votante relativamente ad un argomento determinato.

Cio che cambia sarebbe dunque solo il valore giuridico attribuito alla deliberazione, cioè l'effetto giuridicamente rilevante che la legge attribuisce all'esito della consultazione.

Può essere fatta un'ulteriore distinzione all'interno della categoria del referendum "deliberativo", tra referendum "abrogativo" e referendum "approvativo".

⁶⁰ MARTINES, Il referendum negli ordinamenti particolari, cit.

⁶¹ LAVAGNA, Istituzioni di diritto pubblico, Torino, 1985, p.499

⁶² LAVAGNA, Istituzioni di diritto pubblico, Torino, 1985, p.500

MARTINES, Il referendum negli ordinamenti particolari, cit., pp.172 ss e nota 29, ove l'Autore considera come deliberativi sia il referendum abrogativo, sia il referendum costituzionale.

⁶³ In questi casi, infatti, la consultazione popolare non costituisce un atto rilevante sul piano giuridico in via diretta, ma solo in via indiretta o mediata, influendo sull'efficacia giuridica di un altro atto emanato dall'organo rappresentativo.

⁶⁴ SCUDIERO, Il referendum nell'ordinamento regionale, Napoli, 1971, pp.16 ss. Il referendum deliberativo è dunque quella consultazione popolare che produce un effetto diretto giuridicamente rilevante per l'ordinamento costituzionale.

⁶⁵ SALERNO, Referendum, cit., p.215

In entrambi questi tipi di referendum la deliberazione popolare agisce in via diretta ed autonoma, perché non si accompagna ad altre dichiarazioni di volontà degli organi rappresentativi.

Tuttavia, mentre nel referendum "abrogativo" l'esito della consultazione popolare determina l'abrogazione di disposizioni legislative in vigore, nel referendum "approvativo" essa produce al contrario la introduzione di nuove disposizioni nell'ordinamento.

In particolare il referendum "approvativo" viene definito anche come "costitutivo" o "costitutivo" o anche "propositivo", perché qui il popolo si sostituisce all'autorità rappresentativa e pone in essere un procedimento di formazione della decisione pubblica che si presenta come alternativo e sostitutivo rispetto al normale procedimento rappresentativo.

E' anche individuabile una forma intermedia o indiretta del referendum "approvativo" che si ha quando l'organo rappresentativo, invece di risultare totalmente escluso dal procedimento, vi partecipa in una fase primaria.

In questi casi il progetto di iniziativa popolare, in un momento precedente alla consultazione, viene sottoposto all'organo rappresentativo il quale ha la facoltà di approvarlo immediatamente, evitando così il ricorso alla consultazione popolare.

In alcuni ordinamenti, diversi da quello italiano, il referendum "approvativo" viene considerato come una fase dell'esercizio della iniziativa legislativa e viene appunto definito con il termine "iniziativa", termine che assume quindi un significato ben diverso da quello che ha nell'ordinamento italiano (art. 71 Cost.).

In particolare in Svizzera l'iniziativa popolare è il diritto che viene conferito ad un certo numero di cittadini e ha come contenuto il potere di sottoporre un testo legislativo all'assemblea del corpo elettorale.

In materia federale, invece, ciò può essere attuato solo in tema di revisione, totale o parziale, della Costituzione.

Al fine di chiarire la differenza tra « referendum » e « iniziativa » la dottrina⁶⁸ suggerisce di usare il termine « iniziativa » quando la consultazione referendaria viene promossa mediante formale richiesta sottoscritta da un determinato numero di elettori;

invece il termine « referendum » dovrebbe essere utilizzato per indicare sia le consultazioni che devono obbligatoriamente avere luogo perché così è stabilito dalla costituzione o da altre leggi, sia consultazioni che possono essere promosse da attori diversi dal corpo elettorale, come il Capo dello Stato, il Governo, un certo numero di parlamentari, un certo numero di Consigli regionali o cantonali.

Tale distinzione tra « iniziativa » e « referendum », fondata sul criterio dell'attore che la promuove, permette di individuare l'elemento peculiare che fa la differenza tra la esperienza della democrazia svizzera e italiana da un lato, e quella di tutte le altre democrazie, dall'altro.

Nella maggioranza dei sistemi politici le consultazioni sono state e sono del tipo referendum perché sono gli organi dello Stato che hanno il potere di promuovere le consultazioni referendarie, nei termini previsti dalle rispettive leggi: si tratta di consultazioni fortemente « controllate » da organi e con decisioni proprie dei sistemi politici rappresentativi.

L'esperienza italiana va invece accomunata a quella Svizzera perché in quest'ultima referendaria che ha fine ad ora caratterizzata la democrazia italiana appartiene al tipo iniziativa (cfr. CAPITOLO 7).

Anche se non si tratta di quel tipo di iniziativa di carattere propositivo, che è la forma più caratteristica delle esperienze della Svizzera, quello che in Italia viene chiamato referendum abrogativo è una consultazione del tipo « iniziativa deliberativa ». Essa si distingue da quella propositiva per il fatto che oggetto del voto referendario è una legge approvata dal Parlamento, come in genere in Svizzera, oppure una legge già in

vigore, come in Italia. Anche in Svizzera esistono dunque iniziative volte in genere a decidere sull'entrata in vigore di leggi approvate dai parlamentari ma la cui efficacia è sospesa dalla richiesta di un voto referendario; ebbene raro è invece il caso di iniziative di carattere abrogativo.

Le « iniziative » sono quindi previste dagli ordinamenti costituzionali in Svizzera e in Italia sia a livello sistemico, federale in Svizzera e nazionale in Italia, sia a livello sub-sistemico, cantonale e comunale in Svizzera e regionale e comunale in Italia.

Va inoltre ricordato che nella Costituzione di Weimar, all'art. 73 comma 3, era previsto e disciplinato il referendum "approvativo" o "costitutivo", anche se nella forma indiretta.

La forma più importante di referendum "non deliberativo" è data dal referendum "consulativo".

Questo tipo di referendum è presente nell'ordinamento giuridico italiano solo a livello regionale e locale, mentre in altri Paesi è espressamente previsto a livello nazionale (ad esempio: la Costituzione greca del 9 giugno 1975, art. 44 n.2, e la Costituzione spagnola del 27 dicembre 1978, art. 92).

Il referendum può essere definito "consulativo" quando il popolo assume una funzione ausiliaria consultiva, esprimendo un parere, senza concorrere attivamente alla formazione dell'atto mediante esercizio di poteri attivi.

Ciò che discende che il referendum "consulativo" consiste in una mera manifestazione di giudizio, al contrario del referendum "deliberativo", che consiste in una manifestazione di volontà⁶⁹.

Secondo una parte della dottrina il parere espresso attraverso il referendum "consulativo" potrebbe essere o meno dotato di forza vincolante al fine della adozione dell'atto⁷⁰.

⁶⁸ BISCARETTI DI RUFFIA, Diritto costituzionale, Napoli, 1989, p. 450.

L'Autore parla di referendum "costitutivo" come quello che "mira e conferisce validità ed efficacia ad una norma".

⁶⁹ M. CACIAGLI e P. V. ULERI, Una prospettiva comparata per valutare le consultazioni referendarie, in *Democrazia e Referendum*, Editori Laterza, Bari, 1994, pagg. 6 ss.

⁷⁰ MARTINES, il referendum negli ordinamenti particolari, cit., p. 172

⁷¹ MORTATI, La costituzione, Roma, 1945, p. 59

Altra parte della dottrina ritiene invece che il parere espresso attraverso il referendum "consulativo" sia necessariamente non vincolante.

Ciò perché nel referendum consultivo "in senso proprio" il popolo (c.d. "assemblea primaria") esprime uno "schietto parere", mentre l'organo rappresentativo rimane "giudicamento libero" di seguire o meno la dichiarazione dell'"assemblea primata".

Alcuni Autori sostengono inoltre che, se l'organo rappresentativo fosse vincolato ad uniformarsi al parere ed anche ad emanare un atto ad esso conforme, il referendum consultivo vincolante si trasformerebbe in un vero e proprio referendum "deliberativo", mutando così la sua configurazione funzionale⁷⁰.

In realtà, come osservato dalla dottrina prevalente, è necessario operare una distinzione tra la sfera politica e quella giuridica.

Innanzitutto, se si può affermare che il referendum "consulativo" porta all'espressione di un parere che deve essere considerato, da un punto di vista strettamente giuridico, come non vincolante, deve anche essere rilevato che, a livello politico, tale parere esercita una forte influenza sulla determinazione della decisione pubblica.

Questa vincolatività politica del parere espresso attraverso il referendum "consulativo" è stata messa in luce riguardo alle forme referendarie consultive previste a livello locale dell'ordinamento costituzionale italiano⁷¹.

1.2.3 PARAGRAFO 3 LA NATURA GIURIDICA DEL REFERENDUM

In dottrina sono state elaborate diverse configurazioni relative alla natura giuridica del referendum.

Queste configurazioni dottrinali tendono a considerare, non solo gli aspetti puramente giuridici dell'istituto referendario, ma anche gli aspetti politici ed istituzionali che il referendum presenta.

Una prima impostazione teorica, molto diffusa in dottrina⁷², configura il referendum come strumento di controllo o comunque di verifica delle decisioni degli organi decisionali pubblici.

Il referendum integrerebbe quindi lo strumento a disposizione del corpo votante per svolgere una vera e propria attività di controllo nei confronti degli organi decisionali pubblici, avente per oggetto le decisioni da queste adottate o che sono in via d'adozione.

Dunque la finalità "obiettiva" del referendum sarebbe quella di "controllare" la sussistenza della corrispondenza reale tra la volontà dei cittadini e la scelta politica degli organi pubblici.

Attraverso questa ricostruzione si configura il referendum come uno strumento di garanzia e di tutela nei confronti degli organi di direzione pubblica, primo fra tutti il Parlamento.

Destinatari di questa garanzia sarebbero, secondo una tesi estensiva, tutti i cittadini nel loro complesso, cioè l'intera collettività.

Secondo un'altra tesi, più restrittiva, la garanzia opererebbe a favore delle minoranze contro le decisioni adottate dalla maggioranza che opera a livello parlamentare o governativo⁷³.

Una seconda teoria, che costituisce un ulteriore sviluppo delle teorie sopra esposte, vede nel referendum abrogativo un mezzo di controllo popolare sulle distorsioni negative dell'organo parlamentare.

Il Parlamento, infatti, non avrebbe eliminato le disposizioni legislative divenute incompatibili con le mutate esigenze della comunità, venendo quindi meno al suo fondamentale compito di adeguamento dell'ordinamento normativo alle esigenze sociali.

In base a questa impostazione quindi il referendum abrogativo assume la funzione di "misura" di controllo parzialmente sostitutivo⁷⁴.

Una parte della dottrina ha mosso alla teoria del referendum quale strumento di controllo numerose ed interessanti obiezioni⁷⁵.

Tale teoria, infatti, se può essere valida per individuare il significato del referendum sul piano politico, non riesce però a specificare adeguatamente il carattere giuridico del controllo popolare, i soggetti che ne sono coinvolti, l'oggetto e le conseguenze giuridiche dell'esito della consultazione.

Un'altra teoria, che è sempre connessa alla funzione di controllo o di garanzia dello strumento referendario ma che presenta caratteri peculiari diversi⁷⁶, è quella che configura il referendum abrogativo come mero evento dedotto in condizione risolutiva: «il verificarsi di esso l'ordinamento giuridico attribuisce un effetto abrogativo».

Dunque la pronuncia popolare opererebbe come un mero fatto giuridico in senso stretto, facendo subentrare alla situazione normativa esistente una nuova⁷⁷.

⁷⁰ PERASSI, *Il referendum: la dottrina giuridica*, cit., p.25

⁷¹ SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, cit., pp.14 ss.

⁷² COEN, *Consultazioni popolari e autonomia locale*, in *Regione e governo locale*, 1995, n.3-5, p.51

⁷³ CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1959, pp.159

⁷⁴ MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E.ORLANDO*, II, Padova, 1957, ora in *Raccolta di scritti*, II, Milano, 1972, p.384

Innanzitutto nei sistemi rappresentativi la volontà della maggioranza che prevale e trova attuazione attraverso l'operato dei rappresentanti ed il referendum costituirebbe il mezzo che dà la possibilità alla minoranza di opporsi alle decisioni della maggioranza.

⁷⁵ GALEOTTI, *Controlli costituzionali*, Enciclopedia del diritto, X, p.338

⁷⁶ RAVERAIRA, *Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare*, Milano, 1983, pp.37 ss

Tuttavia la dottrina prevalente e la stessa giurisprudenza costituzionale italiana respingono le teorie sopra citate e configurano la pronuncia referendaria abrogativa come "l'atto che proviene direttamente dal popolo", cioè dal corpo votante".

A questo atto fondamento giuridico ricollega effetti normativi unidirezionali o comunque efficacia normativa limitata.

Alcuni Autori poi qualificano il referendum abrogativo come "legislazione negativa", utilizzando la terminologia adottata da XELSEN per definire le sentenze costituzionali".

Per quanto riguarda la giurisprudenza costituzionale va ricordato che la Corte costituzionale ha affermato che il referendum costituisce "esercizio di una potestà normativa diretta, anche se limitata all'abrogazione"⁷⁷.

Nella ricerca di una complessiva ed esauriente definizione dello strumento referendario, una parte della dottrina ha elaborato una distinzione che sia capace di comprendere tutte le forme referendarie vigenti e non solo quella abrogativa.

Si è così individuata, da un lato, la categoria del referendum "deliberativo", caratterizzata dal fatto che la pronuncia popolare si presenta come la manifestazione di volontà del collegio votante.

L'atto conclusivo del referendum sarebbe espressione della volontà deliberativa del popolo solo quando gli viene conferito un potere "attivo", cioè la funzione giuridica di produrre una nuova norma o di eliminare una norma già esistente.

Dall'altro lato si è individuata la categoria del referendum "consulitivo", caratterizzata dal fatto che la pronuncia popolare si presenta come la manifestazione di giudizio del collegio votante.

L'atto conclusivo del referendum sarebbe espressione di un semplice "parere" del popolo perché ad esso viene attribuita solo la funzione giuridica di portare consiglio all'organo pubblico nel processo decisionale".

Questa teoria è stata contestata da altra autorevole dottrina⁷⁸, la quale ha rilevato che, in primo luogo, la distinzione contronuttrice tra "deliberazione" e "parere" non avrebbe rilevanza positiva, e, in secondo luogo, la classificazione sarebbe appropriata solo se si trattasse di un atto collegiale non esecuto da un organo avente "funzioni generali di direzione di una istituzione".

Altra parte della dottrina ha messo in rilievo due diversi aspetti del procedimento referendario: il soggetto da cui proviene la pronuncia referendaria, cioè l'insieme dei cittadini maggioranza, e la "sovranità" del popolo che è ad esso riconosciuta dalla stessa Costituzione.

Da ciò si è dedotto che il referendum, indipendentemente dagli effetti giuridici prodotti dalla pronuncia popolare, costituisce un "procedimento volto alla produzione della deliberazione del corpo votante"⁷⁹.

E' stato perciò rilevato in dottrina⁸⁰ che la natura giuridica della decisione popolare varia a seconda delle forme in cui il referendum si allaccia nei diversi ordinamenti statali.

⁷⁷ MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, II, Padova, 1976, pp.856 ss.

⁷⁸ CRISAFULLI, Atto normativo, in Enciclopedia del diritto, IV, p.253

SANDULLI, Fonti del diritto, in Novissimo Digesto Italiano, VII, 1961, pp.524 ss.

⁷⁹ Il referendum abrogativo, proprio perché diretto all'abrogazione di una norma, ha effetto giuridico meramente "negativo", perché non crea nuovo diritto, ma elimina dall'ordinamento un diritto già esistente, privando di efficacia giuridica norma positiva. Questo effetto è quello prodotto anche dalla sentenza della Corte Costituzionale che dichiara l'illegittimità di una norma in quanto contraria alle disposizioni della Costituzione.

⁸⁰ CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1978, n.69, in Giurisprudenza costituzionale, 1978, I, pp.588 ss

⁸¹ MARTINES, Il referendum negli ordinamenti particolari, cit., pp.172 ss.

⁸² NIGRO, Deliberazione amministrativa, in Enciclopedia del diritto, XI, pp.1003 ss.

⁸³ SALERNO, Referendum, cit., p.218

L'unico carattere costante della decisione popolare consisterebbe nel fatto che essa si presenta sempre come una manifestazione di "autogoverno" di una determinata collettività, la quale, pur esercitando una "pubblica funzione", non si trasforma in un "organo statale".

Non si potrebbe quindi affermare che si tratti sempre di un "atto complesso" perché la decisione popolare può assumere anche diversa natura.

Può restare giuridicamente a sé stante, integrando un parere vincolante, un'autonomia abrogazione o una distinta approvazione. In altri casi invece può collegarsi con uno specifico atto dello Stato, ponendosi come condizione sospensiva o risolutiva dell'efficacia di quest'ultimo⁶⁴.

⁶⁴ BISCARETH DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989, pp. 450-451. Ad esempio, il referendum legislativo in Svizzera si presenta come referendum preventivo (perché interviene prima dell'entrata in vigore della legge) e sospensivo (perché sospende l'entrata in vigore della legge, che si verifica solo in caso di esito positivo della consultazione popolare). Invece, in Italia, il referendum legislativo si presenta come successivo (perché interviene dopo l'entrata in vigore della legge) e abrogativo (perché elimina la legge già in vigore).

⁶⁵ Come nel caso del referendum legislativo, rispettivamente, nell'ordinamento costituzionale svizzero e in quello italiano.

Capitolo II.

LE TEORIE POLITICHE DAL XVI AL XIX SECOLO

2. LE TEORIE POLITICHE DAL XVI AL XIX SECOLO

Questo capitolo è dedicato ad una approfondita analisi delle teorie politiche che ebbero e svilupparono a partire dal XVI secolo fino al XIX.

Si esamina in particolare la nascita e l'evoluzione del concetto di "sovranità popolare" per poi passare ad uno studio generale, sia sul piano storico che sul piano teorico, delle dottrine dei più importanti Autori di questi tre secoli.

Si è dedicata particolare attenzione alle teorie politiche dei due Pensatori che hanno influito in modo particolare sulla concreta determinazione dell'assetto costituzionale dei Paesi europei: ROUSSEAU e CONSTANT.

Di tali Autori, dopo una breve esposizione delle loro dottrine politiche, si è analizzato l'aspetto relativo alla diffusione delle loro opere in Europa, in particolare in Italia e in Svizzera, individuando le concrete soluzioni costituzionali che possono essere ricondotte alla loro influenza.

2.1 SOTTOCAPITOLO 1 IL CONCETTO DI SOVRANITÀ

2.1.1 PARAGRAFO 1 ORIGINE

Ogni ordinamento giuridico ha, come elemento necessario, l'organizzazione, che è costituita dal complesso degli uffici mediante i quali esso agisce.

Questi uffici sono tutti dotati di potestà, le quali si qualificano, giuridicamente, in ragione della natura dell'attività svolta dall'ufficio.

Già negli ordinamenti giuridici generali che hanno preceduto lo Stato, alla potestà suprema, cioè più importante, veniva dato un nome: così quello di "imperator" nell'ordinamento della Repubblica e dell'impero romano.

Negli ordinamenti generali che immediatamente precedettero quelli statali, ad iniziare dal XIV secolo, in Europa, si incominciò a designare come "sovrano" la somma delle potestà pubbliche supreme spettanti all'ufficio e a capo dell'ordinamento.

I teorici si impadronirono della nozione che, nel secolo XVI con la formazione dell'ordinamento giuridico statale, divenne la "sovranità".

Da allora la "sovranità" rimase della realtà giuridiche degli Stati e divenne una nozione accettata da tutta la scienza costituzionalistica, in ogni Paese.

Il primo teorizzatore generale del concetto di "sovranità" fu il Bodin, che ne affermò il carattere perpetuo, imprescrittibile, inalienabile e non delegabile.

Ve pensate rilevato che il fatto da cui la nozione di "sovranità" trasse origine era già stato teorizzato in precedenza, da feudisti, come Beaumanoir, e da glossatori, come Martino da Caramanico, anche se il nome di "sovranità" era a questi studiosi ancora sconosciuto.

La nascita della nozione di sovranità può essere ricollegata ad una ragione politica ben precisa: per attribuire al sovrano del regni e dei principati liberali del vincolo della supremazia impedire una somma di poteri supremi atti a reggere la cosa pubblica.

In una struttura monarchica era chiaro e chi competesse la titolarità e l'esercizio della sovranità, invece in una struttura repubblicana non era altrettanto evidente.

Per gli Stati non aventi personalità giuridica, invece, la titolarità e l'esercizio delle potestà sovrane era attribuito direttamente agli uffici da ritenersi supremi secondo la norme ordinamentali.

⁸⁶ GIANNINI, *Sovranità*, in *Enciclopedia del diritto*, XLII, pp. 224 ss.

⁸⁷ BODIN, *Les six livres de la République*, Paris, 1576.

⁸⁸ CALASSO, *I Glossatori e la teoria della sovranità*, Milano, 1957.

L'Autorità ritiene che Martino da Caramanico abbia elaborato non solo la tesi della spettanza al re "superiorem non recognoscens" dei poteri dell'imperatore, ma anche l'ulteriore nozione di sovranità. I glossatori sono giuristi appartenenti alla scuola bolognese della "glossa", così denominati per il genere letterario attraverso il quale si manifestò la loro attività dottrinale e che consisteva in una annotazione volta a spiegare e ad interpretare una parola o un passo dei testi canonistici o di quelli formanti il "Corpus iuris civilis". I feudisti sono studiosi che si occuparono dell'analisi storica e politica del periodo medioevale feudale, caratterizzato dall'istituto del feudo per effetto del quale il concessionario di un immobile, detto vassallo, prestava giuramento di fedeltà e si sottometteva al concedente, che gli assicurava protezione e immunità. Quando nel secolo XIV si ha l'esplosione delle città e dei principati liberi, la dottrina introduce la nozione di "entità superiorem non recognoscens", ossia che non riconosce il feudatario locale.

La sovranità è tradizionalmente considerata dalla dottrina l'elemento giuridico o formale dello Stato "la forme qui donne l'être" (L'YSEAU).

Diverse concezioni della sovranità si sono succedute nei secoli fino ad oggi⁶⁸.

Alle concezioni teocratiche, che consideravano "omnis potestas a Deo" e si adattava alla difesa del primato della Chiesa nell'impero, si sovrapposero, in del Medioevo, la vertice teale della sovranità popolare, che partivano dall'esigenza di una legittimazione del potere imperiale attraverso un "consensus populi factus vel expressus".

Con Leopoldo di Bebenburg si pervenne ad una compiuta formulazione che considerava il popolo dell'impero "maior pars principis" e non poche delle differenti concezioni contrattualistiche trine con l'attribuzione del diritto del popolo di insorgere contro la violazione del contratto da parte del principe divenuta "tranne".

Il processo di formazione degli Stati nazionali contribuì in modo decisivo a modificare radicalmente i presupposti del problema della sovranità.

Interprete principale di questa trasformazione fu Bodin, la cui famosa definizione - "summa in dies et subdita legibus salus potestas" - è tradizionalmente considerata un fondamentale punto di arrivo della lucida elaborazione del concetto di sovranità.

Per tale Autore titolari del potere assoluto sono i principi e i sovrani, che trovano un limite solo nelle leggi divine e naturali e nei rapporti di diritto privato.

In Germania, il superamento della concezione della sovranità del principe portò la dottrina a considerare, sulle orme del Pufendorf, lo Stato come titolare di essa.

In Francia, invece, il regime monarchico venne posto in crisi. In nome della teoria della sovranità nazionale, richiamata nel preambolo della Costituzione del 1791.

Tale Costituzione fu preparata da un Comitato nominato dall'Assemblea nazionale nella quale si erano costituiti gli Stati generali, eletti secondo il Regolamento del 24 gennaio 1789.

La Costituzione venne creata sotto forma di decreti, raccolti e riveduti nell'atto costituzionale, che fu adottato in via definitiva dall'Assemblea il 3 settembre 1791 e sancito dal Re Luigi XVI il 14 settembre dello stesso anno.

La parte sostanziale della Costituzione era stata messa in vigore con il decreto del 6 agosto 1789, della dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino e con il decreto del 1° ottobre 1789, sul piano del Re e del Corpo legislativo.

Con il primo decreto si proclamò la sovranità nazionale con la forma rappresentativa e con il secondo si proclamò la monarchia, fondata sulla sovranità nazionale, dallo l'impero della legge.

Tuttavia, la Costituzione del 1791 era inapplicabile e condusse alla Rivoluzione.

Con il decreto del 10 agosto 1792 l'Assemblea nazionale sospesa da in sua funzione il Capo del potere esecutivo (il Re), riservandosi di prendere le misure adatte a tutelare la sovranità popolare e il regno della libertà e dell'uguaglianza.

Così la Costituzione, che non aveva radici, fu abolita ed ebbe inizio il Governo del Terrore, durante il quale venne elaborata la Costituzione del 24 giugno 1793 che rese necessaria la dittatura perché accennasse i difetti delle precedenti istituzioni (il potere esecutivo impotente e l'antica Assemblea dipendente dal popolo).

Tale Costituzione venne sottoposta al voto del popolo e venne approvata, dallo l'impero del Terrore, senza che si distaccasse il momento dalle sue origini in vigore.

Sorvegliati, due mesi dopo la sua promulgazione, fu sospesa e sostituita da una nuova Costituzione promulgata nel 1795, che a sua volta fu sostituita dalla Costituzione del 1799 che diede al potere assoluto di Napoleone Bonaparte.

Una questione relativa alla sovranità che ha occupato e lungo la dottrina è quella relativa alle potestà pubbliche che la compongono.

Bodin ritiene di poter elencare otto diverse componenti della sovranità⁶⁹, alle quali ne vennero aggiunte altre dalla dottrina successiva.

Un altro Autore, Hobbes, invece sostiene l'unità della potestà sovrana come attributo fondamentale dello Stato, dal quale peraltro considerato una persona giuridica "artificiale" ("corpus fictum").

La dottrina moderna ritiene preferibile rinunciare alla ricerca di elementi che portino a trovare la "essenza" della sovranità, considerandola semplicemente come costituita dalle somme potestà dell'ordinamento statale e ricordando che il contenuto della sovranità, come quello di ogni nozione giuridica di vertice, è soggetta alle variabili, dipendenti e indipendenti, spazio-temporali⁷⁰.

La sovranità ha comunque un fondamento giuridico che viene determinato diversamente, secondo le varie dottrine.

La dottrina utilitaria (Bentham, Spencer, Vico) ritiene che la sovranità deve esercitarsi per il bene del maggior numero di cittadini, ma non determina a chi essa debba spettare giuridicamente.

La dottrina teocratica attribuisce la sovranità al Capo dello Stato, come dettata da Dio e fa dell'obbedienza un precetto religioso.

⁶⁸ BISCARETTI DI RUFFIA, Diritto costituzionale, Napoli, 1969, p.58.

Secondo tale Autore sono individuabili due nozioni di sovranità, in relazione all'esistenza o meno della personalità dello Stato. Solo se si riconosce allo Stato la personalità giuridica è possibile attribuire ad esso la titolarità della sovranità (c.d. sovranità dello Stato-persona).

⁶⁹ CHIARELLI, Lezioni introduttive allo studio della Costituzione Italiana, Bari, 1972, pp.65 ss.

⁷⁰ BODIN, Les six livres de la République, cit., ove l'Autore elenca le seguenti componenti della sovranità: la potestà di legiferare, la potestà di nominare o destituire i funzionari di ufficio elevati, la potestà di battere moneta, di governare la guerra e la pace, la potestà giurisdizionale suprema, le potestà commesse alla fedeltà o all'obbedienza, la potestà di grazia.

⁷¹ GIANNINI, Sovranità, cit., pp.226-227.

La dottrina della sovranità del popolo, venne già ammessa da Aristotele, anche se in modo implicito, fu affermata da Glicerone (che affermò "civitas est constitutio populi") e da Gato e trovò forti sostenitori del Medio Evo, come Tommaso d'Aquino e i Gesuiti (questi ultimi però affermavano la sovranità popolare al fine di tenere soggetti i monarchi con la minaccia della insurrezione, ma volevano poi che il popolo fosse soggetto decisamente alle leggi della Chiesa).

Anche Rousseau affermò che la sovranità appartiene al popolo, in base ad un primitivo contratto.

Rousseau intendeva come popolo la somma degli individui di uno Stato e attribuiva a tale inorganica maggioranza il sommo potere.

La sovranità diventa così l'unica fonte dell'ordine giuridico e la democrazia diretta è considerata l'unica forma di governo possibile, perché ogni elezione è sovrana e tale sovranità è inalienabile.

Invece, secondo la dottrina della sovranità nazionale, la sovranità spetta alla nazione, cioè al popolo organizzato in forma di Stato, in base alle leggi.

Tale sovranità nazionale fu espressamente affermata esplicitamente nei Cantoni Svizzeri, nei Comuni italiani, dal Parlamento inglese ed anche da fondatori della colonia americana.

Numerose Costituzioni svizzere dichiarano che la sovranità risiede nell'insieme della nazione ed è esercitata dal Gran Consiglio.

Anche il diritto pubblico italiano si fonda sulla sovranità nazionale, la quale viene esercitata dal popolo ordinato a Stato secondo la Costituzione.

Inoltre gli inglesi chiamano sovrano il loro Parlamento, rappresentante della nazione, ed al quale il Re è unito a formare un solo corpo politico.

Va inteso osservare che, anche nella repubblica democratica diretta, non è il popolo, inteso come folla di individui, che esercita la sovranità, ma l'assemblea ordinata della nazione.

2.1.2 PARAGRAFO 2. TITOLARI ED ESERCENTI

Quando la nozione di sovranità si costituì e si consolidò (cfr. paragrafo 1), non ci furono difficoltà nel riconoscere che nei re e nei principi si trattava ed esercizio di essa spettasse al sovrano (re, principe, duca, ecc.) e nelle repubbliche spettasse agli organi che le norme dell'ordinamento qualificavano come supremi.

Questa situazione durò finché si ebbero gli Stati assoluti.

Con l'irrompere di questi, il quesito relativo alla titolarità e all'esercizio della sovranità si ripresentò, anche perché era regola accettata che, se vi fosse non coincidenza tra titolarità ed esercizio della sovranità, l'esecutore dovesse sottostare a controlli.

Le costituzioni posteriori alla fine dello Stato assoluto (Stati Uniti, Francia repubblicana, quindi le costituzioni del secolo passato) non riconoscono più la figura del sovrano dello Stato e proclamano che sovrano è il popolo.

Si affermò così la tesi che la sovranità compete al popolo o alla nazione, e si aprì un nuovo dibattito, che vide la contrapposizione di questa tesi con quella che afferma che la sovranità spetta allo Stato, abbia o non abbia esso la natura di entità con personalità.

Con questo secolo è divenuta prevalente la tesi che la sovranità compete allo Stato.

Si osserva che il popolo è un elemento dello Stato, anche se in posizione dominante per il carattere democratico assunto dall'assoluta maggioranza degli Stati.

Ma si osserva anche che solo nei cantoni svizzeri il popolo è chiamato a deliberare su leggi e su importanti provvedimenti normativi; altrove questo sarebbe materialmente impossibile, per cui il popolo, in corpo elettorale, non ha che il potere di scegliere i propri reggenti, siano essi capi dello Stato, componenti di parlamenti o di collegi deliberativi.

Al massimo, in alcuni ordinamenti più evoluti, il corpo elettorale può essere chiamato a referendum o a iniziative legislative⁹³.

La dottrina moderna ha individuato diversi significati delle locuzioni "sovranità popolare" o "sovranità che spetta al popolo" (art. 1, comma 2, Cost.):

- si tratta di una locuzione politica più che giuridica: giuridicamente significa che lo Stato è democratico;
- sta a significare che la normativa dello Stato deve conoscere un meccanismo elettorale per la scelta dei reggenti dello Stato stesso;
- significa che al popolo deve riconoscersi il massimo possibile di poteri negli istituti previsti nella Costituzione⁹⁴;
- è una espressione e sé, del tutto distinta da quella di sovranità in senso proprio, affinita ad istituti diversi dalla sovranità nel senso tradizionale⁹⁵.

⁹³ GIANNINI, *Sovranità*, cit., pp. 227-228.

⁹⁴ CROSA, *La sovranità popolare dal Medio Evo alla Rivoluzione francese*, Torino, 1915.

CHIARELLI, *Sovranità*, in *Novissimo Digesto Italiano*, XXI, 1970, pp. 1043 ss.

TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1957, pp. 3 ss.

MORTATI, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Principi fondamentali (Art. 1-12), Bologna-Roma, 1975, pp. 21 ss.

⁹⁵ PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, p. 209.

Ognuno di queste tesi ha consistenti argomenti e disposizione. Comunque tutti gli Autori concordano nel riconoscere l'esercizio della sovranità dello Stato, quale che sia poi il rapporto tra esso e il popolo.

In Italia un'esplicita proclamazione del principio della "sovranità popolare" si è avuta solo con la Costituzione del 1947, il cui primo articolo definisce la Repubblica come "democratica" ed indica nel popolo l'unico possibile depositario della sovranità.

Lo Statuto Albertino, invece, non si pronunciava esplicitamente sul punto, mentre la formula adottata con legge 20 aprile 1861, n.1, in base alla quale il re era tale "per grazia di Dio e volontà della Nazione" intendeva coniugare insieme l'antica legittimità fondata sull'ereditarietà e sul diritto divino, che era propria del monarchi dell'ancien régime", con la legittimità nuova derivante dal consenso popolare in base alle idee della democrazia liberale.

Contrariamente a quello che si crede spesso, la Costituzione federale svizzera non enuncia il principio della sovranità popolare, statuendo semplicemente che, sotto riserva dei diritti del popolo e dei Cantoni (e qui interviene la democrazia diretta), il potere supremo è esercitato dall'Assemblea federale (art.71 Cost.).

Invece le Costituzioni cantionali menzionano, seppur con formule diverse, che il popolo è sovrano.

Ad esempio, nel Canton Ticino si specifica che la sovranità risiede esclusivamente nell'universalità dei cittadini (art.16 Cost.); nel Cantone di Ginevra si dice semplicemente che la sovranità risiede nel popolo che si compone dell'insieme dei cittadini (art.1 Cost.).

Il potere sovrano è uno, ma ha forme molteplici e varie.

Tali forme diverse di sovranità devono essere affidate a organi distinti ed attribuite a questi in modo che nessuno di essi ne possieda la Plenità ed abbia quindi bisogno di altri organi per compiere il proprio ufficio.

L'ordinamento dei poteri è una delle condizioni fondamentali del governo costituzionale ed implica tra l'altro:

- I diversi poteri, nel loro esercizio, sono affidati ad organi diversi;
- ciascun organo esercita un potere limitato;
- ciascun organo, proprio in ragione di questo limite, ha un potere complementare di controllo sugli altri organi.

MONTESQUIEU è l'Autore che ha affermato esplicitamente la teoria della divisione dei poteri, la quale diventa garanzia della libertà dei cittadini.

Tuttavia lo stesso Montesquieu affermò che una divisione rigida e formale costituisce un impedimento per il movimento dei poteri pubblici, perché da essa deriverebbe la necessità per i diversi poteri di agire sempre in pieno accordo.

Infiti, la Costituzione francese del 1791, che applicò rigidamente e meccanicamente il principio della divisione dei poteri, fallì miseramente.

Non vi è invece meccanica separazione dei poteri ne lo Statuto Albertino, ove i poteri della sovranità erano affidati ad organi diversi ma con un'azione reciproca.

In tale Statuto, infatti, si stabiliva che il potere esecutivo spetta al Re, ma il Gabinetto che lo esercita era un'emanazione della Camera; che il potere legislativo è esercitato collettivamente dal Re e da due Camere; che il potere giudiziario erana del Re, ma i magistrati sono nominati sotto la responsabilità ministeriale ed inamovibili.

Lo Statuto Albertino, inoltre, riconosceva il potere del corpo elettorale, che necessita della convocazione regia, e quello della pubblica opinione, che può essere esercitato per mezzo delle libertà garantite dallo stesso Statuto.

Sono quindi cinque i poteri che devono essere distinti nell'ambito dell'ordinamento costituzionale:

- 1) il potere legislativo;
- 2) il potere esecutivo;
- 3) il potere giudiziario;
- 4) il potere elettorale, del quale i primi tre poteri derivano perché da esso traggono la loro azione;
- 5) il potere della pubblica opinione.

Tale ultimo importante potere su individuo, accanto agli altri poteri tradizionali, da CONSTANT che lo identifica come un potere che in parte viene determinato ed influenzato dagli altri, ma in effetti li domina tutti perché determina l'indirizzo e le risoluzioni dello stesso potere elettorale.

E' dunque il potere della pubblica opinione ad essere predominante ed assolutamente necessario, ma è anche il più difficile da moderare, tanto che esso può degenerare in tirannide.

22 SOTTOCAPITOLO 2 ANALISI GENERALE

22.1 PARAGRAFO 1 INQUADRAMENTO STORICO

Numerosi sono i filosofi e i giuristi che, nei secoli XVI, XVII e XVIII, ispirati dalle lode di quei tempi, proposero teorie politiche nuove e diverse, destinate ad influenzare gli successivi successi.

ALTHUSIUS (1556-1617) sistematizza la sua "Politica methodice digesta", che la sovranità viene da Dio, ma sempre per mezzo del popolo, il quale può sempre rievocarla a sé e che i governanti non sono che semplici mandatari ad nutum del popolo, come affermò più tardi anche Rousseau.

GRIZIO (1582-1645), considerato il creatore del diritto pubblico moderno, nel suo "De iure belli et pacis", affermò che il diritto naturale costituisce la base di tutte le convenzioni umane e che la società viene ad essere costituita per un libero consenso.

HOBBS (1588-1679), impressionato dalla rivoluzione in corso in Inghilterra, cercò di dimostrare che i sovrani, per l'istituzione stessa delle società civili, sono stati ed hanno dovuto essere investiti di un potere illimitato. La via di uscita dallo stato di guerra, che è lo stato naturale degli uomini, è la costituzione di una forza pubblica la cui volontà si imponga a tutte le altre volontà. Lo Stato è ritenuto legittimo, non solo quando sorge per libera convenzione, ma anche quando sorge per violenza. Inoltre il sovrano deve essere considerato come il solo competente a giudicare che cosa converga permettere e che cosa converga proibire.

"Così Hobbes, peccato dell'assoluta indipendenza degli uomini, arriva all'assoluta dispotismo!".

SPINOZA (1632-1677), nel suo "Tractatus theologicus politicus", sostiene che ogni essere, ogni potere, ogni diritto naturale non è che una parte dell'essere, del potere, del diritto sovrano di Dio. Inoltre egli ritiene che lo Stato è il risultato di un patto, di una convenzione con la quale ciascun cittadino ha rinunciato in favore della comunità tutti i suoi diritti individuali e per la conservazione del quale è necessaria l'autorità assoluta del potere sovrano.

A riguardo si può osservare che, mentre Hobbes insegnava che ciascuno deve cedere i propri diritti ad uno o ad alcuni individui, Spinoza invece, come poi farà Rousseau, insegnava che detta cessione si deve fare da ciascuno e l'intera comunità.

Anche PUFENDORF (1632-1694) sull'influenza di Hobbes e nella sua "De iure naturae et gentium" sostiene che gli uomini, per sottrarsi alla guerra, avrebbero fatto un primo patto di unione, che richiedeva il consenso unanime di tutti gli associati, e poi un secondo patto di sottomissione ad un governo da loro scelto, patto per il quale era sufficiente il consenso della maggioranza.

LOCKE (1632-1704) scrisse il "Saggio sul governo civile" al fine di giustificare la rivoluzione del 1688 che portò Guglielmo d'Orange sul trono di Inghilterra. Egli cercò di dimostrare che la società civile e il potere sovrano hanno per principio creatore il consenso espresso o tacito degli associati. Come Hobbes ipotizza la sussistenza di uno stato di natura, ma, come Grizio e Pufendorf, sostiene che in quello stato gli uomini erano già soggetti alle leggi della ragione. La società civile è vista come una necessità: è necessario che gli uomini si accordino nel dare il potere, non ad un legislatore sovrano come voleva Hobbes, ma alla comunità, la quale avrebbe assunto le forme monarchiche, aristocratiche o democratiche.

Locke ritiene inoltre che il potere legislativo è sì un potere supremo ma la sua autorità non può essere arbitraria perché se dovesse venir meno al suo dovere potrà essere rovesciato, anche con la rivoluzione che costituisce la suprema risorsa di un popolo oppresso.

VICO (1688-1744), nella sua opera intitolata "De universi iuris uno principio et fine uno", sostiene che la società civile, anche se richiesta dalla natura umana, sarebbe sorta per contratto, cioè dall'accordo tra gli uomini più virtuosi e più laboriosi e gli altri meno capaci.

MONTESQUIEU (1689-1755), nel suo "Spirito della legge", esclude l'idea che l'istituzione della società sia cosa artificiale ed arbitraria e nega inoltre la teoria di Hobbes sullo stato di natura ritenendo che il primo momento dello stato sociale fu un momento di pace e non di guerra.

La legge naturale, che è inferiore e superiore a tutte le leggi positive, è un dettame della ragione umana che governa tutti i popoli della terra e "le leggi politiche e civili di ciascun popolo non debbono essere che applicazioni di quelle ai diversi casi particolari". Conseguentemente tali leggi devono anche essere "talmente proprie al popolo per il quale sono state fatte, che solo per un caso singolarissimo quelle di un popolo potranno convenire ad un altro" (libro I, capitoli 1 e 2).

Così Montesquieu "rispondeva anticipatamente a Rousseau e a tutti quegli altri cattivi filosofi e politici i quali s'immaginano che i popoli si possano plasmare comunque, o sul modello dei Greci, o sul modello dei Romani, o su altri modelli antichi o moderni, ignorando che ogni popolo ha la sua propria qualità che non si possono distruggere senza distruggere il suo carattere, la sua individualità".

BURLAMACCHI (1694-1745), nei suoi "Principi di diritto naturale e politico", come Pufendorf e Locke, sostiene che l'uomo è fatto per la società. Egli ritiene che la società civile si sia costituita mediante un patto con il quale ciascuno si sarebbe obbligato a sottomettere la sua volontà particolare alla volontà di una sola persona o di un'assemblea, in modo che la volontà di questa persona o di questa assemblea sia considerata

come la volontà di tutti e di ciascuno.

ROUSSEAU (1712-1778), nel suo "Contratto sociale", sviluppa l'idea, già elaborata da altri sociologi contrattualisti, della nascita della società civile da un patto.

Rousseau viene considerato discepolo di Locke e il contratto rousseauiano viene considerato come una amplificazione del contratto lockiano.

Tuttavia sono state rilevate, tra i due contratti, tre grandi differenze⁹⁰.

⁹⁰ VARELLO, Il Contratto sociale di Gian Giacomo Rousseau, Torino, 1926, p.34

⁹¹ VARELLO, Il Contratto sociale di Gian Giacomo Rousseau, cit., p.41

⁹² VARELLO, Il Contratto sociale di Gian Giacomo Rousseau, cit., p.42

La prima consiste nel fatto che, mentre secondo Locke gli uomini associandosi rimettono alla comunità solo parte dei propri diritti naturali, secondo Rousseau invece gli uomini devono irrimediabilmente a tutti i loro diritti.

La seconda consiste nel fatto che, mentre secondo Locke la sovranità popolare è temporaneamente alienabile, in favore di una o più persone, ed anche divisibile in potere legislativo, esecutivo e federativo, secondo Rousseau invece la sovranità popolare è inalienabile e indivisibile, così che il popolo sia sempre l'unico vero depositario di ogni potere, ed i governanti non siano che esecutori dei suoi voleri, cui mandati sono revocabili ed illimitati.

La terza consiste nel fatto che, mentre secondo Locke lo Stato e la Chiesa, dato che hanno finalità diverse, devono essere separati, secondo Rousseau invece lo Stato non deve lasciare alcuna libertà alla Chiesa, ma deve sopprimerla o asservirla interamente.

KANT (1724-1804) subì notevolmente l'influenza di Rousseau, ma si avvicinò anche ad altri teologi e filosofi come Aristotele e Beccaria, respingendo, nella sua "Dottrina del Diritto", l'idea che la società sia contraria ad anche solo una delle leggi della natura umana.

Egli affermò anche che la legge positiva si deve basare sulla legge naturale da cui trae la sua rettilineità e la sua forza, e che gli uomini hanno il dovere di costituirsi in società civile.

Tuttavia limitò l'azione dello Stato ad un fine prettamente negativo, cioè alla semplice protezione e conservazione dell'ordine giuridico, nelle altre semplici libertà e difesa dei diritti dei singoli cittadini.

BECCARIA (1738-1794), nel suo trattato "Dei delitti e delle pene", aderì alla teoria rousseauiana del contratto sociale, condividendo le tesi del ginevrino, ma esclusa che tale contratto implichi in sé l'abbandono alla comunità di tutti i diritti degli associati, perché egli tra il suo principale argomento, contro la pena di morte, dal fatto che l'uomo non ha il diritto di uccidere e quindi non ha potuto disporre della sua vita in favore della comunità.

CONSTANT (1767-1830) fu l'Autore che, più di ogni altro, cercò di elaborare e suggerire i perfezionamenti che era necessario apportare al sistema costituzionale per fare in modo che questo fosse idoneo a garantire, da un lato, i diritti e le libertà dei cittadini, e, dall'altro, il funzionamento della macchina dello Stato.

Si ritrova in Constant la concezione della libertà di Montesquieu, ma con un senso maggiore del valore e del diritto dell'individuo perché si autore preme soprattutto la difesa della libertà contro il pericolo della tirannide, che può provenire non solo da un singolo uomo ma anche dallo Stato.

La cultura del XVII e XVIII secolo fu dominata dalla teoria del "diritto della ragione" che è appunto la forma assunta della dottrina del diritto naturale, c.d. "giusnaturalismo", nell'epoca pre-illuministica e illuministica.

Il "diritto della ragione" fu elaborato da giuristi in rapporto diretto con il diritto positivo, ed ebbe influenza su giurisprudenza e legislazione, anche se, come non, almeno debolmente, sulle pressioni.

Il punto di partenza di tale processo va ricercato nel nuovo atteggiamento della conoscenza, introdotto dalle scienze naturali per opera di BACON (1561-1626, "Novum organum"), GALILEI (1564-1642, "Discorsi") e NEWTON (1642-1727, "Philosophiæ naturalis principia mathematica"), atteggiamento che venne trasportato dalla valutazione della natura e quella dell'uomo e dei suoi comportamenti sociali e delle relative istituzioni.

In particolare, HOBES, SPINOZA e MONTESQUIEU furono anche giuristi e le loro opere influenzarono direttamente l'evoluzione della giurisprudenza.

L'Illuminismo e la teoria del diritto naturale rappresentarono il superamento critico del medioevo, conquistarono gradualmente le corti e produssero riforme presso gli assolutismi illuminati dell'Europa centrale, settentrionale e orientale (specie in Prussia e in Austria), mentre in Francia fu necessario passare all'rivoluzione.

Alcuni elementi fondamentali del "diritto della ragione" portarono alla nascita delle tendenze alla codificazione, che sostituisce il dato ed i suoi metodi del giusnaturalismo, ma rappresentava anche un'esplosione che era scaturita in tutta Europa.

In particolare, anche se VOLTAIRE, alla voce "Lois" del suo "Dictionnaire philosophique" (1764), scrisse: "Voulez-vous avoir des bonnes lois? Brûlez vos livres et faites-en des nouvelles", i giuristi si erano resi conto che la determinazione dei principi del diritto naturale conduceva in gran parte dei casi ad una nuova enunciazione dei principi romani.

Per quanto riguarda la codificazione italiana va rilevato che, mentre il Codice Civile del 1865 presenta la stessa sistematica e gli stessi contenuti del Codice civile francese del 1804, il successivo codice del 1942 rappresenta una rottura con il precedente sistema perché nella sua struttura il sistema giusnaturalistico risulta essere totalmente scomparso.

La codificazione civile svizzera fu ispirata dal positivismo giuridico tedesco, che portò al superamento del particolarismo giuridico cantonale.

Infatti, con la Costituzione del 1874, ebbe inizio l'opera di codificazione federale.

La prima riforma codificativa fu quella del diritto delle obbligazioni del 1891, seguita da altre codificazioni parziali in materia di residenza e soggiorno del 1891, infine, sulla base di una nuova riforma costituzionale, fu portata a termine la redazione del codice civile, il "Schweizerisches Zivilgesetzbuch" (ZGB), che fu adottato il 10 dicembre 1907 ed entrò in vigore il 1° gennaio 1912.

⁹⁹ Il giusnaturalismo è la teoria che postula l'esistenza di un'etica sociale conforme a natura, la quale si traduce in un "diritto" che è, o può essere, in conflitto con il diritto positivo.

¹⁰⁰ CANNATA, Lineamenti di storia della giurisprudenza europea, II, Dal medioevo all'epoca contemporanea, Torino, 1975, pp. 111-112.

¹⁰¹ CANNATA, Lineamenti di storia della giurisprudenza europea, cit., pp. 116-117.

¹⁰² ORESTANO, Introduzione allo studio storico del diritto romano, Torino, 1863, pp. 81 ss.

¹⁰³ CANNATA, Lineamenti di storia della giurisprudenza europea, cit., pp. 174-175.

¹⁰⁴ Nel 1874 ebbe luogo una revisione della Costituzione federale svizzera, e il nuovo testo, all'art. 64, attribuiva alla Federazione la competenza a legiferare "über alle auf den Handel und Mobilienverkehr bezüglichen Rechtsverhältnisse", sulla capacità di agire e sul diritto d'autore.

Lo ZGB fu elaborato a lungo, fino al 1894, ma esso può in sostanza considerarsi l'opera personale di un unico autore: il germanista HUGER (1849-1922), professore e uomo politico.

La sua formazione, per lo più germanistica insieme, gli permise di elaborare "un vero capolavoro di tecnica legislativa; nel limiti in cui un codice può mai essere un capolavoro".

2.2.2 PARAGRAFO 2 INQUADRAMENTO TEORICO

Le teorie dei giuristi e dei filosofi, analizzate nel precedente paragrafo, possono tutte essere ricondotte a tre gruppi o classi, dalle quali: - la prima comprende le teorie "naturalistiche" che presentano la società civile come opera esclusiva di una evoluzione necessaria della natura; - la seconda comprende le teorie "libertistiche" che presentano la società civile come opera esclusiva della libera volontà umana; - la terza comprende le teorie "mistici" che presentano la società civile come opera in parte della natura ed in parte della libera volontà umana.¹⁹⁵

Dall'analisi delle teorie politiche elaborate dai filosofi e dai giuristi è possibile rilevare le discrepanze sussistenti tra le stesse non solo in relazione all'origine della società civile ma anche in relazione alla sovranità, cioè al potere che deve necessariamente trovarsi in ogni società per tutelare la conservazione e promuovere il perfezionamento.

Un primo confronto può essere fatto tra le teorie rousseauviane e la teoria scolastica antica.¹⁹⁶

Secondo Rousseau, il potere sovrano, che deve dirigere i cittadini al conseguimento del bene comune, provenirebbe esclusivamente dal contratto sociale perché non sarebbe che la somma dei diritti particolari dei contraenti, differente dagli stessi solo sul piano quantitativo e non qualitativo.

Secondo gli scolastici, invece, il potere sovrano deriva dalla natura della società, come una sua proprietà necessaria, ed è un diritto sul generale, superiore anche qualitativamente a tutti i diritti particolari che deve proteggere, regolare e, se necessario, anche sospendere o sopprimere per il bene generale.

Secondo Rousseau il potere sovrano deve ascoltare sempre ed ineluttabilmente nella moltitudine dei contraenti, nel popolo. Da ciò discende che la democrazia pura e assoluta deve essere considerata l'unica forma di governo legittimo, cosicché i principi o i deputati devono essere considerati i semplici mandati ad nutum dal popolo, destituiti ad ogni momento.

Al contrario, secondo gli scolastici, il potere supremo risiede solo in origine nella moltitudine come corpo sociale, ma deve essere alienato dalla moltitudine, almeno nella maggior parte dei casi, per la sua infirmità ed esercitato. E, quando il potere sovrano sia stato alienato in favore di uno o di molti, il popolo non ha il diritto di chiedergli e pacciandogli la restituzione, né di deporre coloro che lo hanno ricevuto e lo esercitano debolmente.

Un altro confronto può essere fatto tra la teoria scolastica antica e la teoria scolastica nuova¹⁹⁷, che presentano, riguardo all'origine della sovranità, molti aspetti in comune ma anche alcune differenze.

Tutti gli scolastici definiscono la sovranità come il diritto di condurre efficacemente i membri della società al conseguimento del bene comune e sono d'accordo nel negare che essa possa consistere nella somma dei diritti particolari delle famiglie o dei cittadini, perché il diritto pubblico è di natura diversa e superiore a tutti i diritti privati.

Essi ritengono inoltre che la sovranità provenga da Dio, insieme alla società civile di cui è un mezzo assolutamente necessario per la sua organizzazione, conservazione e perfezionamento. La società, infatti, sarebbe destinata ad estinguersi se subito non ci fosse un potere idoneo, prima, ad organizzarla (potere legislativo costitutivo), poi a farla funzionare o progredire (potere legislativo ordinario, potere esecutivo, potere giudiziario...).

Qualunque il potere sovrano provenga da Dio, il suo possesso si ottiene per avvenimenti umani più o meno liberi e diversi (elezione, convenzione, eredità, conquista, prescrizione) compiuti da una o da più persone o anche dallo stesso popolo: ma deve essere sempre esercitato per il bene generale e non per il bene particolare di una persona sola o di una classe di persone. Qualora ciò avvenisse il potere verrebbe abusato, diventerebbe tirannico, illegittimo e provocherebbe giustamente la reazione e la rivolta.

¹⁹⁵ Nel 1898 all'art. 64 della Costituzione federale svizzera fu aggiunta la frase: "Der Bund ist zur Gesetzgebung auch in den übrigen Gebieten des Zivilrechts befugt".

¹⁹⁶ CANNATA, Lineamenti di storia della giurisprudenza europea, cit., p. 178.

La pandettistica è il movimento di pensiero, sorto in Germania nel secolo XIX e così chiamato perché molte delle sue principali trattazioni manualistiche si intitolano alle Pandette, cioè al Digesto, l'opera più vasta ed importante del Corpus Iuris Civilis, la codificazione voluta nel secolo VI da Giustiniano. Lo sviluppo del pensiero dei pandettisti pose le decisive premesse per la formazione del BGB (Bürgerliches Gesetzbuch), il codice civile tedesco entrato in vigore il 1° gennaio 1900.

¹⁹⁷ VARVELLO, Il Contratto sociale di Gian Giacomo Rousseau, cit., p.54.

¹⁹⁸ VARVELLO, Il Contratto sociale di Gian Giacomo Rousseau, cit., p.74.

Con il termine "scolastica" viene designata la produzione filosofica, teologica e scientifica dal Medio Evo, perché, dal secolo VI al secolo XIV, l'elaborazione della cultura avvenne prevalentemente nelle scuole. Uno dei temi più dibattuti in tale epoca fu quello del rapporto tra la rivelazione religiosa e l'ambito scientifico in senso lato. Dal punto di vista storico si distingue la scolastica antica dalla scolastica nuova. Nella scolastica antica si individuano tre diversi periodi: - la prima scolastica, cui appartengono le scuole fiorite tra il VI e il XII secolo; - l'apogeo della scolastica (secolo XIII); - la terza scolastica (secolo XIV). La scolastica nuova, o neoscolastica, si sviluppò nei secoli XIX e XX e si pone come fine quello di attualizzare la filosofia scolastica antica. Questo indirizzo filosofico-teologico ha notevolmente contribuito alla ripresa dello studio e ha fondato centri di ricerca specializzati, da cui sono nate nuove università cattoliche: in Italia, a Milano e in Svizzera, a Friburgo.

¹⁹⁹ VARVELLO, Il Contratto sociale di Gian Giacomo Rousseau, cit., p.78.

Se questi sono gli aspetti comuni a tutti gli scottisti, è anche possibile individuare tra essi alcune discrepanze.

Riguardo alla sovranità si deve osservare che gli antichi, pur ammettendo, a differenza di Rousseau, che il potere sovrano possa, anzi il più delle volte debba essere affidato dal popolo e confidato ad una o più persone capaci di esercitarlo, sostenevano che tale potere sia una naturale appartenenza di tutta la moltitudine formante la società e che, almeno originariamente, cioè agli inizi di ogni società civile, debba trovarsi nella suddetta moltitudine.

Essi sostenevano inoltre che, quando la sovranità venga a trovarsi in una o più persone particolari, non possa trovarsi legittimamente se non come una emanazione, un conferimento fatto, direttamente o indirettamente, espressamente o tacitamente, dalla moltitudine stessa.

I neoscottisti hanno osservato che questa teoria degli antichi non può essere accettata perché si fonda su falsi presupposti, non è coerente con se stessa e va incontro a diverse difficoltà.

I neoscottisti, infatti, ritengono che la società civile sorga, non in forza di un libero consenso, ma in forza della legge naturale etico-giuridica che non attende mai imponendo il consenso ad inoltre che la sovranità, in forza della legge naturale, venga esercitata dalla persona che, per le sue doti naturali o per meriti acquisiti, prevale su tutte le altre.

Oltre a basarsi su principi erranei, la teoria degli antichi scottisti risulta essere incoerente in alcuni suoi aspetti e, in particolare, quando riconosce al popolo la libertà originaria della sovranità, ma afferma poi che esso, data la sua incapacità ad esercitarla bene, deve trasmetterla a qualche persona individuale e collettiva ed anche quando afferma che la sovranità può essere trasmessa dal popolo solo con il consenso di questo ma ammette poi che gli uomini, vogliano o non vogliano, devono necessariamente essere governati da qualcuno.

Infine la teoria degli antichi potrebbe portare a conseguenze negative perché, se la parte maggiore del popolo non volesse darsi e neanche ricevere da altri alcuna forma di governo, non sarebbe più possibile evitare l'anarchia.

Per tutte queste ragioni i neoscottisti hanno ritenuto opportuno modificare la teoria degli antichi scottisti

e, pur non negando che la sovranità possa venire a trovarsi nel popolo e che nella società più civile essa non si trovi già restituita più o meno nelle mani del popolo, negano invece che: - la sovranità appartenga per sua natura a tutta la moltitudine formante la società, perché per sua natura non appartiene a nessuno, ma può appartenere ad una o più persone particolari o anche alla moltitudine degli uomini aventi certe doti particolari, che hanno acquisito; - la sovranità, agli inizi di ogni società, debba sempre trovarsi in tutta la moltitudine, perché ciò può accadere in qualche caso particolare ma l'appartenenza del potere sovrano a tutta la moltitudine sociale non è un'esigenza di natura ed inoltre può risultare contraria a ragione; - la sovranità non possa essere legittimamente posseduta se non viene conferita, direttamente o indirettamente, da tutti o almeno dalla maggioranza dei componenti la moltitudine, perché non sempre chi possiede ed esercita la sovranità la possiede per conferimento proveniente dalla moltitudine.

2.3 SOTTOCAPITOLO 3 IL PENSIERO DI JEAN-JACQUES ROUSSEAU

2.3.1 INTRODUZIONE

Nella sua opera "Il Contratto sociale" Rousseau si propone di mostrare a quali condizioni l'autorità politica possa essere legittimata, e conseguentemente di denunciare quelle che non lo sono.

Attraverso articoli e argomentazioni di carattere etico e filosofico, Rousseau arriva ad enunciare tre diversi principi fondamentali:

- 1) "Nessun uomo ha un'autorità naturale sul proprio simile. Da ciò consegue che nessuna autorità può essere legittima se è costituita o se viene esercitata senza il consenso di coloro che vi siano sottomessi".
- 2) "L'autorità politica, la sovranità, risiede nel popolo. Essa è inalienabile e il popolo non può affidarne l'esercizio a nessuno, né ad un monarca, né ad dei rappresentanti. Il signore che rinuncia alla sua libertà, rinuncia anche alle sue qualità di uomo. Un popolo che rinuncia all'esercizio della sovranità con un patto di sottomissione, si annulla con quest'atto. In tal caso non c'è più un sovrano, né un popolo, né dei capi, ma un padrone e degli schiavi. Le leggi sono l'espressione della volontà generale, e quando un uomo, chiunque egli sia, sostituisce la sua volontà a quella di un popolo, non c'è più autorità legittima, ma un potere arbitrario".
- 3) "Il governo o l'amministrazione dello Stato è solo un potere subordinato al potere sovrano ed è, nella mani di coloro che lo detengono, un semplice mandato. Il popolo può affidare questo mandato ad altri quando vuole.

Ma il governo, che ha in mano la forza, cerca costantemente di sottrarsi all'autorità legislativa e tende a sostituire la propria volontà a quella del popolo nella amministrazione dello Stato.

¹¹⁰ "Non vi è che una sola legge che, per sua natura, esiga un consenso unanime; ed è il patto sociale, perché l'associazione civile è l'atto più volontario del mondo; essendo ogni uomo nato libero e padrone di se stesso, nessuno può, sotto qualsiasi pretesto, assoggettarlo senza il suo consenso" (Contratto sociale, libro IV, capitolo II).

¹¹¹ "Soltanto la volontà generale può dirigere le forze dello Stato in modo conforme al fine della sua istituzione, che è il bene comune... il potere legislativo appartiene al popolo, e non può appartenere che ad esso... Poiché la legge non è che la dichiarazione della volontà generale, è chiaro che, nel potere legislativo, il popolo non può essere rappresentato" (Contratto sociale, libro II, capitolo I; libro III, capitoli I e XV).

Quando ci riesce, il partito sociale è infante, il corpo politico distrutto¹¹².

Il Contratto sociale doveva essere, nella intenzione di Rousseau, un trattato politico nel quale si cercasse di stabilire, in base a principi generali e razionali, l'origine, l'ordinamento e lo sviluppo di ogni società civile.

È indubbio però che, per quanto Rousseau volesse scrivere per ogni tempo e per ogni luogo, egli non poteva distogliere il pensiero dalla natia Ginevra, città che egli vedeva ordinata democraticamente.

Infatti, il programma politico di Rousseau, già di per sé di difficile realizzazione, parte sempre dal presupposto che debba venire applicato a una città e al territorio rurale circostante; anche questo modo di vedere le cose può essere meglio compreso se si osserva l'organizzazione dei cantoni svizzeri¹¹³.

Per Rousseau, democrazia è solo quella che oggi viene detta "democrazia diretta", in cui cioè ogni cittadino partecipa direttamente e singolarmente alla creazione della legge, senza alcun intermediario.

Se il popolo nomina dei rappresentanti, la democrazia, secondo Rousseau, cessa di esistere e si potrà tutt'al più, rispetto all'esercizio dei poteri di governo, parlare di una aristocrazia elettiva.

L'Autore riconosce che è impossibile pretendere di annullare l'organizzazione sociale e ritiene quindi necessario arrivare ad un accordo in base al quale ciascun uomo eserciti i diritti sovrani rispetto a tutti gli altri, ma riconoscendo a questi ultimi una condizione di reciprocità, al fine di costruire la volontà generale che deve trovarsi alla base dello Stato.

Ma perché rivelato che per Rousseau questo è il contratto originale, e non la concessione dei poteri di governo che il popolo, attraverso la sua volontà collettiva, potrà fare ad alcuni nelle forme aristocratiche o anche ad un solo individuo nelle forme monarchiche.

Proprio da ciò deriva la logica conseguenza che la sovranità risiede sempre nel popolo e che è inalienabile e imprescrittibile.

Gli studiosi hanno dunque individuato la fonte dell'ispirazione delle idee politiche di Rousseau nella realtà del particolare ordinamento di Ginevra¹¹⁴.

Infatti, nel 1754, Rousseau redige il "Discorso sull'origine e i fondamenti dell'ineguaglianza tra gli uomini di un cittadino di Ginevra", dedicandolo proprio "alla Repubblica di Ginevra" e rivolgendosi ai suoi cittadini come "magnifici, onoratissimi e sovrani signori"¹¹⁵.

In questo discorso, Rousseau descrive lo Stato nel quale avrebbe voluto nascere, ovvero le condizioni storiche dello Stato ideale: uno Stato piccolo, una lunga storia alle spalle capace di conferire venerabilità alle leggi e alle istituzioni, un profondo spirito patriottico inteso come "amore per i concittadini più che per la terra", rapporti di pace con i vicini e, riguardo al sistema politico, la coincidenza tra il potere sovrano e il popolo, limitato questo, nell'esercizio della sovranità, da un funzionamento tanto macchinoso e solenne da rallentare l'azione e contenere la possibilità di errori.

Rousseau dice: "Avrei cercato un paese in cui il potere legislativo fosse comune a tutti i cittadini; infatti, chi può sapere meglio di loro sotto quali condizioni converga loro di vivere insieme in una stessa società? ... Ma avrai scelta quella repubblica in cui i cittadini si fossero limitati e dare la sanzione alle leggi e a decidere, tutti in assemblea, e dietro relazione dei Capi, degli affari pubblici più importanti..."¹¹⁶.

L'Autore afferma di ritrovare tutte queste qualità nella repubblica di Ginevra "costituita in maniera così saggia e laica" e con una "costituzione eccellente", ove la sovranità dei cittadini "è pienamente e universalmente riconosciuta"¹¹⁷.

Molti studiosi ravvisano in questa dedica un esaltato fervore repubblicano ed un ardente entusiasmo per l'autentica democrazia di Ginevra.

Altri, al contrario, vi vedono uno sforno retorico, per nulla disinteressato, alla vigilia del ritorno in patria.

Comunque sia, queste pagine testimoniano l'importanza di Ginevra nella sistemazione del pensiero di Rousseau.

Questa Città-Stato è la prima fonte ispiratrice e la prima tappa verso la formazione della teoria del "Contratto sociale" e le formulazioni dell'idea della volontà generale¹¹⁸, vista come volontà collettiva e sostegno di tutta la società.

Rousseau crede profondamente nei precetti del suo "Contratto sociale" tanto che ne ipotizza l'applicazione e situazioni della realtà politico-istituzionale del suo tempo.

Infatti, quando nel 1764 Matteo Bussalducci chiede a Rousseau di stendere un piano costituzionale per la Corsica, egli accetta con entusiasmo ed ipotizza per i corsi un sistema economico autarchico, poiché la libertà dello Stato è come quella dell'individuo e consiste nel non dipendere da altri¹¹⁹.

È questo un esempio delle c.d. "costituzioni ideali" che sono il frutto del pensiero di uno studioso o di un

filosofo e che risultano inapplicabili nella società.

¹¹² "e tutti i semplici cittadini, ritenenti di diritto nella loro libertà naturale, sono costretti, ma non obbligati ad obbedire" (Contratto sociale, libro III, capitolo 30).

¹¹³ ROUSSEAU, Il Contratto sociale o principi di diritto politico, introduzione e note di BARNI, Milano, 1962, p. 10

¹¹⁴ MASTELLONE, Storie della democrazia in Europa, Torino, 1969, p. 8 ss.

¹¹⁵ ROUSSEAU, Origine della disuguaglianza, a cura di PRETI, Milano, 1979, pp. 15 ss.

¹¹⁶ ROUSSEAU, Origine della disuguaglianza, cit., pp. 18-19.

Vi rivelava che, pur sostenendo il principio che tutta la sovranità risiede nel popolo, Rousseau trova più opportuno, dal punto di vista pratico, che il popolo eserciti direttamente solo il potere legislativo, lasciando il potere esecutivo e il potere giudiziario ad appositi Magistrati responsabili.

¹¹⁷ ROUSSEAU, Origine della disuguaglianza, cit., p. 20.

¹¹⁸ ROUSSEAU, Antologia di scritti politici, a cura di SAFFO TESTONI BINETTI, Bologna, 1977, p. 20.

DERATHE ritiene che il "Discorso sull'ineguaglianza" è il preludio del "Contratto sociale", mentre "Economia politica", ove il concetto di volontà generale viene ampiamente teorizzato, ne è un estratto (III, p. LXXIV).

¹¹⁹ ROUSSEAU, Antologia di scritti politici, cit., pp. 37-38.

Una terribile esperienza in tal senso fece la Francia quando la rivoluzione volle applicare ed ordinare lo Stato secondo i principi e le idee di Rousseau, che proclamava il ritorno alla natura e voleva attuare la soppressione di tutte le convenzioni sociali.

Tali principi portarono infatti all'anarchia, al terrore e al dispotismo napoleonico.

Gli errori della rivoluzione francese furono principalmente errori di metodo: la tradizione viene sostituita dalla ragione e si ricostituisce con troppa semplicità l'edificio sociale.

Anche in altri Paesi e in ogni tempo si trovano esempi di costituzioni ideali.

Ne furono esperienze, oltre alla Francia, che volle accogliere le idee di Rousseau, anche gli Stati Uniti, che accolsero le idee di Locke.

Questi, infatti, dettarono la Costituzione per lo Stato della Carolina, che non poté ricevere applicazione pratica perché era il frutto di principi astratti che si trovavano in assoluta opposizione con la natura del Paese.

Questa costituzione, come tutte le costituzioni ideali, si proponeva di stabilire la forma del governo secondo pure teoria, senza consultare le abitudini e le opinioni del popolo che devono reggere.

In particolare, la Costituzione di Locke era una costituzione aristocratica, sul modello inglese, che non si adattava certo ad un Paese democratico perché voleva concentrare il potere nelle mani dei grandi proprietari terrieri, attuando la distribuzione dei poteri come nel sistema feudale.

Inoltre ciascuno dei grandi proprietari presiedeva una Corte di sette membri con speciali attribuzioni e queste Corti unite formavano il Gran Consiglio.

Diversamente da Locke e Rousseau, Aristotele, seguendo un procedimento analitico, basò i principi della sua "Politica" da ben 158 costituzioni di città e colonie greche, delle quali solo tre furono trasmesse sino a noi.

Tale Autore, per formulare la teoria delle costituzioni, opera una revisione critica delle varie costituzioni e dei progetti greci e delle colonie greche, esaminandole con esattezza scientifica e ponendo le basi per la moderna sociologia, le quali trova fondamento nell'esame e nell'osservazione dei fatti storici.

Con Aristotele si afferma l'esperienza che la filosofia dello Stato abbandoni la forma astratta e dia la giusta rilevanza alle forme concrete che si rivelano nelle istituzioni positive.

Un altro importante Autore, Platone, tra lo Stato ideale e lo Stato arbitrario propone lo Stato legittimo, ove i cittadini non sono soggetti né all'idea assoluta del bene, né alla violenza e alla forza, ma solo alla legge.

Tale Stato ha dunque un carattere pratico e storico ed è regolato da una costituzione e da leggi che assicurano l'ordine e la libertà, la pace e l'armonia sociale.

Inoltre lo Stato legittimo ha scopo educativo e tende a rendere i cittadini forti, amanti della patria e rispettosi delle leggi.

La legge, superiore al cittadino, è incondizionatamente sovrana ed il cittadino è libero perché deve uniformarsi alle leggi e deve essere convinto della loro giustizia ed opportunità.

Aristotele ritiene che, tra le varie forme di governo, sia preferibile il governo misto di monarchia e democrazia, perché si presenta come più stabile e sicuro.

2.3.2 PARAGRAFO 1 IL CONTRATTO SOCIALE

2.3.2.1 SOTTOPARAGRAFO 1 IL PATTO SOCIALE

Secondo Rousseau, gli uomini non hanno altro mezzo per conservarsi se non quello della "aggregazione".

Essi devono formare una "somma di forze" che sia in grado di provare tutta resistenza.

Il "contratto sociale" è lo strumento attraverso il quale è possibile realizzare il concorso di una pluralità di uomini senza che ciascuno di essi perda la propria forza e la propria libertà.

Il contratto sociale dà quindi la soluzione ad un problema fondamentale¹²⁰.

Tutte le clausole di questo contratto si possono ridurre ad una sola clausola fondamentale, la quale prevede l'alienazione, totale e senza riserve, di ogni associato e di tutti i suoi diritti alla comunità intera.

In tal modo ciascun associato acquista sugli altri un diritto pari a quello che cede su di sé, acquistando così l'equivalente di quello che perde ed anche una maggior forza per conservare quello che ha¹²¹.

¹²⁰ "Trovare una forma di associazione che difenda e protegga con tutta la forza comune la persona e i beni di ciascun associato, e per la quale ciascuno, unendosi a tutti, non obbedisca che a se stesso, e resti libero come prima" (Contratto sociale, libro I, capitolo VI, p.138, in VARVELLO, Il Contratto sociale di Gian Giacomo Rousseau, Torino, 1926).

¹²¹ "Ciascuno di noi mette in comune la sua persona e ogni suo potere sotto la suprema direzione della volontà generale; e riceviamo in quanto corpo ciascun membro come parte indivisibile del tutto" (Contratto sociale, libro I, capitolo VI, p.139).

Ciò che si realizza con il contratto sociale è una "obbligazione reciproca tra il singolo e la collettività", in base alla quale ciascun individuo risulta essere, da un lato, membro del corpo sovrano verso i singoli, dall'altro, membro dello Stato verso il corpo sovrano.

Ma un'altra obbligazione è presente, eppur tacitamente, nel patto sociale e dà forza a tutte le altre: quella secondo la quale chiunque rifiutere di obbedire alla volontà generale, vi sarà costretto da tutto il corpo.

In tal modo "lo si costringerà ad essere libero", garantendogli da ogni dipendenza personale.

E', infatti, necessario distinguere la "libertà naturale", che è limitata solo dalle forze dell'individuo stesso, dalla "libertà civile", che è invece limitata dalla volontà generale¹²⁰.

2.3.2.2 SOTTOPARAGRAFO 2 IL POTERE SOVRANO E I SUOI LIMITI

La società deve essere governata sulla base del "comune interesse" e solo la "volontà generale" può dirigere le forze dello Stato al fine della realizzazione del bene comune.

Consequentemente Rousseau afferma il principio della inalienabilità della sovranità e della sua intransmissibilità¹²¹.

Egli precisa inoltre che la volontà generale non può consacrare e ciò che risulti essere contrario al bene dell'essere che vuole.

Dunque, se il popolo promette semplicemente di obbedire per ora, con questa promessa, la sua qualità di popolo e il corpo sovrano viene meno perché si trasforma in un padrone.

Sulla base della stessa argomentazione, Rousseau afferma anche il principio della indivisibilità della sovranità¹²².

Gli scrittori politici, dividendo la sovranità, non nel suo principio, ma nel suo oggetto fanno del corpo sovrano un ente non reale, formato da diversi elementi.

Questo errore deriva da una distorta nozione dell'autorità sovrana che porta a considerare come parti di essa quelle che invece sono sue emanazioni.

In realtà la divisione della sovranità non è che un inganno¹²³.

Naturalmente anche la volontà generale può errare, perché non si può dire che le deliberazioni del popolo siano sempre giuste e lese alla utilità pubblica.

Rousseau osserva che si ha spesso profonda divergenza tra la vera e propria "volontà generale" e la mera "volontà di tutti": la prima tende esclusivamente alla realizzazione dell'interesse comune, la seconda invece è solo una somma di volontà particolari e tende quindi alla realizzazione dell'interesse privato.

Per giungere ad enunciare la volontà generale è necessario togliere dalle volontà particolari gli interessi contrapposti¹²⁴.

Per ottenere la pura espressione della volontà generale è necessario che non vi sia nello Stato nessuna società parziale oppure, nel caso in cui non si possa far a meno di società parziali, che ne sia moltiplicato il numero al fine di prevenire la disuguaglianza¹²⁵.

Un altro principio fondamentale affermato da Rousseau è quello della sussistenza di limiti del potere sovrano.

Il patto sociale, infatti, stabilisce tra i cittadini una condizione di "uguaglianza": tutti si obbligano alle stesse condizioni e devono godere degli stessi diritti.

Ogni "atto della sovranità", che obbliga o favorisce in modo uguale tutti i cittadini, non è una convenzione del superiore con l'inferiore, ma una "convenzione del corpo con ciascuno dei suoi membri"¹²⁶.

¹²⁰ "Ciò che l'uomo perde con il contratto sociale è la sua libertà naturale e un diritto illimitato su tutto quello che lo tenta a che può esserle da lui raggiunto; ciò che egli guadagna è la libertà civile e la proprietà di tutto quello che possiede" (Contratto sociale, libro I, capitolo VIII, p.152).

¹²¹ "La sovranità, non essendo che l'esercizio della volontà generale, non può mai essere alienata...il corpo sovrano, il quale è soltanto un ente collettivo, non può essere rappresentato che da se stesso: si può trasmettere il potere, ma non la volontà" (Contratto sociale, libro II, capitolo I, p.163).

¹²² "Invero, la volontà è generale o non lo è; è quella del corpo del popolo o solamente di una sua parte. Nel primo caso, questa volontà dichiarata è un atto di sovranità a costituirne la legge; nel secondo non è che una volontà particolare o un atto di magistratura; tutt'al più è un decreto" (Contratto sociale, libro II, capitolo II, p.167).

¹²³ "I diritti che si considerano come parti di questa sovranità sono tutti ad essa subordinati e implicano sempre della volontà suprema di cui questi diritti non fanno che consentire l'esecuzione" (Contratto sociale, libro II, capitolo II, p.168).

¹²⁴ "...ma togliete da queste volontà il più e il meno che si distruggono a vicenda, resta quale somma delle differenze la volontà generale" (Contratto sociale, libro II, capitolo III, p.172).

¹²⁵ "Queste precauzioni sono le sole adatte affinché la volontà generale sia sempre illuminata, e il popolo non s'inganni" (Contratto sociale, libro II, capitolo III, p.173).

¹²⁶ "...convenzione legittima, perché ha per base il contratto sociale; equa, perché è comune a tutti; utile, perché non può avere altro oggetto se non il bene generale; e solida, perché ha per garanzie la forza pubblica e il potere supremo. Fino a che i sudditi saranno sottomessi solo a tali convenzioni, essi non obbediranno a nessuno, ma soltanto alla propria volontà..." (Contratto sociale, libro II, capitolo IV, p.178).

Proprio queste convenzioni generali costituiscono il limite inviolabile del potere sovrano che, anche se assoluto e sacro, non ha mai il diritto di gravare un suddito più di un altro.

2.3.2.3 SOTTOPARAGRAFO 3 I DEPUTATI O RAPPRESENTANTI

Secondo Rousseau la creazione dei rappresentanti del popolo nelle assemblee della nazione è un fatto negativo, un mero espediente escogitato a causa dell'impulimento dell'amor di patria, dell'attività dell'interesse privato, dell'immensa estensione degli Stati, delle conquiste e dell'abuso del governo.

Tutti elementi questi che hanno portato ad una degenerazione dello Stato.

In uno Stato ben costituito e ben governato gli interessi pubblici prevalgono sugli interessi privati e ciascun cittadino partecipa direttamente alle assemblee.

Quando invece lo Stato è mal governato i cittadini si disinteressano degli affari pubblici e non fanno un passo per recarsi alle assemblee, pensando che comunque la volontà generale non prevarrà¹²⁹.

Rousseau nega decisamente che i deputati possano essere rappresentanti del popolo; i deputati possono essere meri commissari e, come tali, non possono sostituirsi al suo adottando decisioni definitive.

La sovranità non può essere alienata e, per le stesse ragioni, non può essere rappresentata¹³⁰.

Quotora il governo dello Stato preveda l'utilizzazione dei rappresentanti, il popolo perde definitivamente le sue libertà¹³¹.

Perché il popolo possa dirsi veramente libero è necessario che agisca direttamente nell'attività di governo, esercitando in prima persona i suoi diritti: "ogni legge che non sia stata ratificata direttamente dal popolo è nulla; non è una legge".

Rousseau osserva come l'idea dei rappresentanti sia nata in epoca moderna, con il governo feudale che si dimostrò iniquo e assurdo, portando alla degradazione della specie umana.

Nel mondo antico invece, non solo nelle repubbliche, ma anche nelle monarchie, il popolo non ebbe mai rappresentanti¹³².

L'impossibilità per il popolo di essere rappresentato è però un principio che vale solo per quanto riguarda il potere legislativo, perché la legge è la distribuzione della volontà generale, la quale non si può rappresentare.

Lo stesso principio non vale invece per il potere esecutivo, che è semplicemente la forza applicata alla legge, e nel cui esercizio quindi il popolo ben può essere rappresentato.

Ciunque per Rousseau la migliore forma di governo è la democrazia, intesa come governo diretto del popolo come Stato "dove i sudditi ed il sovrano sono gli stessi uomini considerati sotto diversi aspetti" ("L'Etat à d'Hommes").

Rifiutando la sovranità al re ed affermando che essa deve necessariamente appartenere al popolo, Rousseau si pronuncia apertamente a favore della democrazia e del governo diretto del popolo, come unico Stato legittimo¹³³.

Il cittadino rimane libero se si sottomette alla volontà generale, quando questa è anche la sua volontà.

Ma la volontà generale esiste solo in uno Stato composto di "cittadini", non nella monarchia ove ci sono solo "sudditi".

2.3.3 PARAGRAFO 2 DIFFUSIONE ED INFLUENZA DELL'OPERA DI ROUSSEAU

Ritornando alle circostanze della pubblicazione del "Contratto sociale", va ricordato che la sua stampa fu alquanto rapida.

Il 4 dicembre 1761 Ray diede il manoscritto che Rousseau aveva consegnato a Duvolski il 6 novembre; verso la metà d'aprile dell'anno seguente è in grado di spedire a un libraio perigino una partita di esemplari dell'opera.

Stampata l'opera, si trattava di diffonderla e, a riguardo, Rousseau aveva due timori: temeva l'indifferenza del pubblico e l'intervento dei pubblici poteri.

Come è stato rilevato¹³⁴, quando si rifà la storia del "Contratto sociale" nel XVII secolo, si insiste troppo sull'indifferenza del pubblico, e non abbastanza sugli ostacoli che si opposero alla diffusione dell'opera al momento della sua pubblicazione.

¹²⁹ "Non appena qualcuno dice della cosa pubblica: 'Che me ne importa?' lo Stato deve considerarsi perduto" (Contratto sociale, libro III, capitolo XV, p.294).

¹³⁰ "...essa consiste essenzialmente nella volontà generale, e la volontà non si rappresenta: o è quella stessa, o è un'altra; non c'è via di mezzo" (Contratto sociale, libro III, capitolo XV, p.294).

¹³¹ "Il popolo inglese crede di essere libero, ma si sbaglia di grosso; lo è soltanto durante l'elezione dei membri del parlamento; appena questi sono eletti, esso diventa schiavo, non è più niente" (Contratto sociale, libro III, capitolo XV, p.294).

¹³² "E' molto singolare che a Roma, dove i tribuni erano così sacri, non si sia neanche immaginato che essi potessero usurpare le funzioni del popolo, e che in mezzo ad una così grande moltitudine essi non abbiano mai tentato di far passare di testa loro un solo plebiscito" (Contratto sociale, libro III, capitolo XV, p.295).

¹³³ "Ogni governo legittimo è repubblicano" (Contratto sociale, libro II, capitolo VI, p.189).

L'Autorità, della persona di Montesquieu, infatti, subì, nel maggio 1762, l'autorizzazione ed interdizione dell'opera di Rousseau in Francia.

Il "Contratto sociale" dunque poté introdursi in Francia solo di contrabbando e clandestinamente e quindi ne vennero fatte subito delle contraffazioni, che venivano stampate e divulgate dai libri, i quali dovevano guardarsi dai controlli dell'autorità che cercava di impedire la diffusione del libro.

Diversa fu la successione degli avvenimenti a Ginevra, perché qui si ebbe inizialmente una grande diffusione dell'opera, di cui furono subito vendute duecento copie.

Tuttavia in seguito, e precisamente il 19 giugno 1762, una sentenza del Piccolo Consiglio condannò il "Contratto sociale" e l'"Emile" ad essere bruciati "come tementi, scandalosi, empì, tendenti a distruggere la religione cristiana e i suoi governi".

Il procuratore generale Jean-Robert Tronchin rivolge contro Rousseau due accuse principali.

La prima, d'aver negato che il governo sia fondato sulla base di un contratto¹³⁴, la seconda, relativa ai mezzi proposti da Rousseau per impedire al governo d'usurpare la sovranità¹³⁵.

A riguardo va rilevato che i principi del "Contratto sociale" contenevano una dissimulata critica delle istituzioni ginevrine del XVII secolo.

Infatti, quando poté esprimere apertamente il suo pensiero, nelle "Lettres écrites de la Montagne", Rousseau accusò il Piccolo Consiglio di Ginevra d'aver usurpato la sovranità e di governare tiranicamente la Repubblica.

Egli dirà di aver preso la costituzione di Ginevra per "modello delle istituzioni pubbliche", ma la costituzione di Ginevra, come egli la rappresenta, non è la stessa che era in vigore nel XVIII secolo e così Rousseau, facendo fregio delle istituzioni del suo paese, propone in realtà di farne una rivoluzione¹³⁶.

La dottrina considera il "Contratto sociale" di Rousseau, insieme allo "Spírito delle leggi" di Montesquieu, il miglior prodotto del pensiero politico francese del 700¹³⁷.

Pensiero che preparò direttamente la rivoluzione francese.

L'influenza del "Contratto sociale" sul pensiero dei rivoluzionari e sugli sviluppi pratici della rivoluzione, specialmente nella sua fase più avanzata, fu enorme.

Minore fu invece l'influenza di Montesquieu, che si fece sentire, tuttavia, specialmente nella prima fase della rivoluzione e prevalse negli ambienti più moderati.

Montesquieu, infatti, aveva guardato all'esperienza del popolo inglese per trarne argomenti a favore della rappresentanza¹³⁸, mentre Rousseau alla stessa esperienza la riferimento per negare validità alla rappresentanza¹³⁹.

Grande sarà il prestigio di Montesquieu sugli uomini della Assemblea nazionale, ma sarà soprattutto Rousseau ad ispirare la letteratura rivoluzionaria e il suo "Contratto" diventerà la "Bibbia della Convenzione" perché da esso trarrà forza il diritto del popolo "di sorvegliare, di controllare, di destituire, di punire i suoi mandatari" e il sacro diritto che hanno i mandatari di revocare a piacere i loro delegati, di sostituirli¹⁴⁰.

Infatti al "Contratto" si richiameranno le correnti democratico-rivoluzionarie rimaste in minoranza nel 1791 ma che riprendono vigore nella Convenzione, dopo la proclamazione della Repubblica¹⁴¹.

Nella Francia rivoluzionaria, dove ha inizio la storia del referendum legislativo facoltativo, CONDORCET, autore del progetto girondino del febbraio 1793, immaginò un meccanismo molto complesso tramite il quale il popolo, agendo nell'assemblea primaria - prima del dicastero, poi del dipartimento e infine della repubblica - poteva esercitare la censura sugli atti della rappresentanza nazionale (Titolo VII).

Fu dunque proprio CONDORCET a gettare le basi dell'istituto referendario influenzando con il progetto girondino lo sviluppo della democrazia diretta nei cantoni svizzeri.

Il meccanismo elaborato da Condorcet, da un lato, presentava grande affinità con l'istituto dell'iniziativa - perché la promulgazione di una nuova legge, come la riforma di una legge esistente, potevano essere oggetto di una richiesta individuale - e comportava la messa in gioco della

¹³⁴ "ROUSSEAU, Il Contratto sociale, con saggio introduttivo di R. DERATHE, Torino, 1980, p.104X.

¹³⁵ Nelle Conclusioni Tronchin dice che Rousseau "non riconosce alcun impegno reciproco fra governanti e governati; i primi appaiono solo strumenti che il popolo possono sempre cambiare o distruggere a loro piacere".

¹³⁶ Tronchin scrive anche che Rousseau "non conosce altri mezzi per prevenire le usurpazioni che di fissare delle assemblee periodiche durante le quali il governo è sospeso e dove, senza bisogno di una formale convocazione, viene discusso separatamente e a maggioranza di voti se sieno da conservare la forma di governo ricevuta a i magistrati in carica" (Correspondance générale de J.-J. Rousseau, Paris, 1924, VII, p.373).

¹³⁷ ROUSSEAU, Il Contratto sociale, cit., p.XXXIII.

¹³⁸ NUTRIMENTO, Le dottrine politiche di Montesquieu e di Rousseau, Treviso, 1975, p. 21.

¹³⁹ MONTESQUIEU, Esprit des lois, libro XI, VI, p.151 della "Antologia degli scritti", a cura di N. MATTEUCCI, Bologna, 1961.

L'Autore afferma: "Poiché in uno Stato libero ogni uomo che è ritenuto avere un'anima libera deve essere governato da se stesso, bisognerebbe che il popolo in corpo possedesse la potestà legislativa; ma siccome ciò è impossibile nei grandi Stati ed è soggetto a molti disordini nei piccoli, occorre che il popolo la oda per mezzo dei suoi rappresentanti tutto quello che non può fare da se stesso".

¹⁴⁰ ROUSSEAU, Il Contratto sociale, Torino, 1951, libro III, 15, p.132.

L'Autore afferma: "Il popolo inglese crede di essere libero, ma si inganna...esso non lo è che durante le elezioni dei membri del Parlamento; appena questi sono eletti, esso è schiavo, è nulla".

¹⁴¹ MARAT, in "L'ami du peuple", nel n.21 dell'1 ottobre 1789 e nel n.139 del 20 giugno 1790.

¹⁴² MANIN, Dizionario critico della Rivoluzione francese, a cura di FURET e MONA OZOUF, Milano, 1988, p.782 ss..

responsabilità del governante perché il corpo legislativo doveva essere rinnovato se la assemblea primaria, in tutta la repubblica, lo decidevano a maggioranza dei voti; e, d'altro lato, si evitava molto al referendum facoltativo che apparso in seguito anche nella Costituzione dell'anno I.

Quasintimo Certe prevedeva infatti il voto della legge da parte del corpo legislativo, il termine per il referendum e la consultazione popolare.

In particolare, l'articolo 59 stabiliva che « Quaranta giorni dopo l'invio della legge proposta se, nella metà dei dipartimenti più uno, un decimo delle assemblee primarie di ognuno di essi, regolarmente formate, non ha redatto, il progetto è accettato e diventa legge »; l'articolo 60 prevedeva che « Se c'è un raduno, il corpo legislativo convoca le assemblee primarie ».¹⁴³

Inoltre dal « Contratto » trarrà ispirazione il Costituente dell'anno I della Repubblica nel prevedere, sia pure come strumenti imperfetti di democrazia diretta, il referendum, l'iniziativa legislativa del popolo, le assemblee primarie, il mandato imperativo, nonché lo scrutinio uninominale con ballottaggio, ritenuto più conforme ai nuovi principi rispetto allo scrutinio di lista con cui erano stati eletti i deputati dell'assemblea legislativa.¹⁴⁴

In base agli articoli 55-60 della Costituzione approvata il 24 giugno 1793, le leggi « proposte » dai deputati devono essere sottoposte a « toutes les communes de la République » per una consultazione referendaria delle « assemblées primaires » cui è demandata l'approvazione di dette proposte.

La stessa Costituzione del 1793 fu sottoposta ad un referendum di approvazione sulla base dell'insegnamento di Rousseau.¹⁴⁵

In Italia gli scritti del Rousseau ebbero una immensa diffusione, non solo al Nord, ma anche al Sud fino in Sicilia. Essi furono letti, studiati, discussi e commentati con grande interesse.

Il pensiero del Rousseau, sociale, politico, religioso e la sua opera letteraria ebbero in Italia una vastissima risonanza ed esercitarono un notevolissimo influsso.

Anche se la situazione non era matura per una comprensione e assimilazione totale del pensiero di Rousseau, era tuttavia adatta a ricevere dallo stesso parziali, e fidati stimoli.

L'avversione al dispotico governo di alcuni Stati, come quello piemontese e veneto, poteva trovare nelle dottrine di Rousseau efficaci elementi di rivendicazione liberale e democratica.

Inoltre il disagio economico di altri Stati, in cui l'attività riformistica sembrava incontrare resistenza pressoché insuperabile, doveva, con il propagarsi delle dottrine rousseauviane, facilitare l'accoglimento di soluzioni di tipo egualitario e socialistico.

In Italia, l'atteggiamento nei confronti di Rousseau si rivela soprattutto tra i funzionari dei vari Stati italiani incaricati dell'attività di riforma e tra i titolari di cattedre universitarie.

La « fortuna del Rousseau in Italia » va però intesa nel doppio senso, del consenso ma anche del contrasto e della opposizione.¹⁴⁶

Il pensiero di Rousseau, infatti, venne interpretato in Italia in modi e sotto aspetti diversi: da un lato, si ha il riconoscimento del valore ideologico delle dottrine del contratto sociale, da l'altro, si ha già qualche spunto, seppur parziale e limitato, della critica relativa alla possibilità di uno sbocco totalitario delle dottrine dell'autore ginevrino, che verrà poi sviluppata dalla dottrina più moderna.

Tra le varie regioni italiane si possono cogliere alcune differenze riguardo alla formazione e allo sviluppo del pensiero rousseauviano rispetto alla polemica rousseauviana.

Nel Piemonte prerivoluzionario, chiuso all'attività riformatrice, è presente, sul piano politico, il pensiero degli oppositori di Rousseau, anche se circoscritto in un'atmosfera di generico conservatorismo. Sotto l'aspetto letterario, invece, sono presenti atteggiamenti di comprensione verso la dottrina del Ginevrino.

In Piemonte gli avvenimenti rivoluzionari appaiono come quindi una vera e propria rottura con il passato e il giacobinismo piemontese si presenta come effetto dell'occupazione francese.

Il Veneto, regione simile al Piemonte per la chiusura e l'immobilismo politico, assisterà alla formazione e allo sviluppo, proprio sulle tracce di Rousseau, di idee di libertà e democrazia e qui è possibile cogliere una certa continuità tra periodo prerivoluzionario e rivoluzionario.

In Lombardia, uno dei centri italiani più attivi dal punto di vista riformistico, si ha l'accoglimento del pensiero di Rousseau, che i riformisti riescono a far aderire alle loro aspirazioni, facendo da esso elementi utili per una revisione della loro attività riformistica inserita negli ideali del dispotismo illuminato. Nello stato di natura pensato da Rousseau trova fondamento teorico l'amministrazione del principe illuminato, il quale deve tenere conto delle condizioni di libertà ed uguaglianza della natura.

Situazione analoga a quella lombarda può ritrovarsi nei Ducati di Parma e Toscana, nel qual si ha l'inserimento dei postulati rousseauviani negli ideali del dispotismo illuminato.

Nel Napoletano, e sfavante centro di riforme, si ha la penetrazione nelle formulazioni illuministiche riformatrici del pensiero del Ginevrino e, anche se furono presenti evidenti opposizioni alle sue dottrine, le istanze di uguaglianza avanzate dal Rousseau trovarono ampia diffusione.

In Sicilia, invece, prerivoluzionario, anche nel periodo rivoluzionario, atteggiamenti moderati, o causa del distacco dal continente e dell'influenza del pensiero inglese.

¹⁴³ M. Luciani e M. Volpi, Referendum, Edizioni Laterza, Bari, 1992., pp.68-69

¹⁴⁴ BARBERA, Rappresentanza e diritti di partecipazione nell'eredità della rivoluzione francese, in Nuove dimensioni nei diritti di libertà, Padova, 1990, p.38.

¹⁴⁵ ROUSSEAU aveva infatti affermato che « I deputati del popolo non sono né possono essere i suoi rappresentanti ; essi non sono che i suoi commissari : non possono concludere nulla in modo definitivo. Ogni legge che il popolo in persona non abbia ratificata è nulla ; non è una legge » (Il Contratto sociale, cit. libro III, 15, p.132).

¹⁴⁶ DI CARLO, Consensi e contrasti al pensiero del Rousseau in Sicilia (sec.XVIII - primi XIX), Messina, 1963, p.3.

Devono infatti considerarsi le condizioni anitrate di vita dell'isola, la lontananza di esse dai maggiori centri culturali e la sforza del Governo borbonico per preservare l'isola da influenze culturali ritenute pericolose.

Inoltre, fin dal XVII secolo, la cultura inglese era profondamente penetrata in Sicilia, attraverso gli scambi culturali tra le due Nazioni, le numerose traduzioni di opere inglesi diffuse in Sicilia ed anche i rapporti commerciali che si intensificavano nel periodo delle guerre contro la Francia rivoluzionaria.

Come già rilevato, grande fu l'influenza esercitata in Italia dalla rivoluzione francese, le quale rappresentò prima di tutto un elemento di rottura nell'ordine del pensiero italiano sui temi rousseauviani, che furono oggetto di una valutazione più consapevole.

Rousseau viene infatti visto solo in funzione della rivoluzione. Le sue dottrine vengono combattute perché in esse si vede la causa del rivolgimento, oppure vengono appoggiate perché in esse si trova una teorica garanzia di sperate innovazioni.

In relazione al problema della rivoluzione in Italia, la dottrina¹⁴⁷, ha individuato tre periodi e tre correnti fondamentali di letter natura politica. Le correnti sono quelle dei reazionari, dei moderati e dei giacobini; i periodi di quello tra il 1796 e il 1798, caratterizzati da spirito reazionario o moderato, quello tra il 1798 e il 1799, caratterizzato dalle asserzioni giacobine, ed infine quello tra il 1800 e il 1815, durante il quale il pensiero di Rousseau perde sempre più la sua influenza.

Particolarmente interessante risulta l'itinerario rivoluzionario (1796-1799), durante il quale si assiste allo sviluppo del giacobinismo italiano che si ispirava a diversi principi teorici fondamentali.

Tali principi erano: una aspirazione democratica in linea in senso rousseauviano, anche quando si ammette la rappresentatività; un radicalismo egualitario agrario, di derivazione rousseauviana, ma strettamente legato alla struttura economico-sociale degli Stati italiani; un'inversione al principio di Montesquieu della diversa adattabilità dei sistemi politici a seconda dei fattori ambientali (secondo tale Autore è necessario tenere conto della storia, del presidente del carattere e dei bisogni di ogni singolo popolo di una determinata epoca, al fine di elaborare un sistema costituzionale valido); ciò perché le leggi, applicando la ragione umana a casi speciali devono essere dette al popolo per cui sono fatte; una aspirazione unitaria o federalistica.

In Italia i temi di Rousseau circolano liberamente e le idee in essi contenute vengono accolte e rielaborate dagli scrittori italiani, come ad esempio il Venti che nel 1783 pubblica un'opera dal titolo "Meditazioni sulle teorie".

Ma l'opera italiana che maggiormente recepisce il messaggio di Rousseau in Italia è il celebre opuscolo dal titolo "Dei delfti e delle pene" di Beccaria.

Tale Autore accetta la tesi centrale rousseauviana del "pactum sociale" e riconosce nelle leggi quell'insieme di "condizioni con le quali gli uomini indipendenti ed isolati si riuniscono in società, stando di vivere in continuo stato di guerra".

La dottrina di Rousseau venne accolta anche dai giuristi¹⁴⁸, che esercitarono una rilevante influenza sulle lotte politiche della seconda metà del secolo XVIII, anche se il problema politico in senso stretto esulava dai loro interessi.

In Italia, i più noti esponenti del giansenismo furono Tamburini e Palmieri.

Tamburini, nel suo "Corso di filosofia morale e di diritto naturale e sociale", accettò la teoria contrattualistica di Rousseau, ma considerò il patto sociale, non come origine della società, ma come mezzo per imprimere alla società stesse una determinata forma (opera citata, vol. I, pp. 44-45).

Palmieri, nell'opera "Analisi ragionata de' sistemi e de' fondamenti dell'ateismo e dell'irreducibilità", esprime la sua concezione politica discutendo tutti i temi essenziali della dottrina rousseauviana. Egli esprime la concezione secondo la quale, ammessi determinati principi di libera decisione, essi verrebbero di fatto annullati per una naturale ed imprescindibile esigenza di ordine e di sicurezza, che viene indicata con il termine di sovranità. Quest'ultima però ha il potere di regolamentare solo oggetti di interesse comune e non può arrivare ad annullare i diritti individuali di ciascun membro che sono sanciti dalla natura e quindi inalienabili (opera citata, vol. V, pp. 149-151).

Tuttavia, le concezioni di Rousseau che, peraltro, come rilevato, furono contestate anche dalla cultura politica francese del tardo settecento, in Italia incontrarono numerosi ostacoli ed ebbero un'adesione incerta e difficile.

Il pensiero dell'Autore, espresso proprio nel "Discorso sull'origine dell'ineguaglianza", apparve ai riformatori italiani come espressione dei postulati rivoluzionari che potevano risultare pericolosi per l'attuazione della riforma ed erano comunque antitetici rispetto alla visione dello Stato e del potere accolta dai riformatori stessi.

In particolare, l'azione riformatrice prevedeva una collaborazione con la monarchia borbonica, al fine di rafforzare lo Stato e permettere lo sviluppo della società civile.

Ciò che non era assolutamente condiviso dai riformatori italiani era la tesi della revocabilità del contratto sociale, fondata sul presupposto della inalienabilità della sovranità popolare¹⁴⁹.

¹⁴⁷ ROTA GHIABAUDI, La fortuna di Rousseau in Italia, Torino, 1961, p. 168.

¹⁴⁸ FIRPO, Rousseau in Italia, Quaderni della "Biblioteca filosofica di Torino", Torino, 1968, p. 27.

¹⁴⁹ ROTA GHIABAUDI, La fortuna di Rousseau in Italia, cit., pp. 207 ss.

Con il termine "giansenismo" si indica la dottrina del vescovo olandese GIANSENIO (1585-1658) e la corrente di pensiero teologico a lui ispirata, che fiorì in Francia, nei Paesi Bassi e in Italia fino alla fine del secolo XVIII. Tale pensiero contrapponeva alla teologia scolastica (cfr. nota 23) e all'umanesimo moderno penetrato nella chiesa con i gesuiti (i membri della "Compagnia di Gesù", sorta nella prima metà del secolo XVI per iniziativa di IGNAZIO DI LOYOLA e approvata da Paolo II nel 1540), si dedicarono all'insegnamento nelle università applicando un metodo educativo ispirato all'umanesimo e caratterizzato dal ritorno agli antichi e al culto del mondo classico, la dottrina di sant'Agostino sulla predestinazione e la grazia divina in rapporto al libero arbitrio dell'uomo. In seguito alle accuse di eresia mosse dai gesuiti, il giansenismo venne condannato nel 1653 da Innocenzo X.

Nella dottrina moderna hanno poi trovato sviluppo quegli spunti critici già presenti in Italia nel periodo immediatamente successivo alla pubblicazione delle opere di Rousseau.

Secondo alcuni Autori, anche l'ispirazione di Rousseau al modello della Città-Stato di Ginevra ha avuto risvolti negativi.

Si ritiene, infatti, che ciò impedì a Rousseau di considerare, nella sua teoria politica, uno stato nazionale.

In particolare, la idealizzazione della Città-Stato ebbe come conseguenza che "la sua filosofia politica non si articolasse nei stacchi con le politiche contemporanee"¹⁵⁰.

Come già osservato, nonostante ciò l'opera di Rousseau ha esercitato una notevole influenza sulla Idee della Rivoluzione francese e, in generale, sul pensiero rivoluzionario.

Grande fu anche l'influsso dottrinale di Rousseau che, con le sue idee innovative, influenzò il pensiero di altri importanti scrittori.

Va peraltro rilevato che in dottrina si ritiene che "il legato che Rousseau trasmette al mondo moderno è del più negativo"¹⁵¹.

Si afferma che il modello di democrazia auspicato da Rousseau presenta in realtà versi e proprie "implicazioni tiranniche"¹⁵².

Il pensiero di Rousseau, attraverso una sua felice degenerazione, ha portato alla nascita del democraticismo puro e del mito della collettività.

Egli, infatti, da un lato, affermava la necessità che le minoranze avrebbero dovuto dare il consenso alle decisioni della maggioranza, e dall'altro, non considerando le minacce del potere pubblico sulla vita privata, non poneva alcun limite alla sfera delle decisioni della maggioranza.

E' stato osservato che le idee rousseauiane della volontà generale e della democrazia presentavano una forte ambiguità, cioè potenzialità democratica e limite nello stesso tempo, come del resto accade per l'idea della rappresentanza"¹⁵³.

Poi Rousseau, infatti, democrazia è il governo diretto in cui il "principe" e il "corpo sovrano" siano lo stesso soggetto formando "per così dire un governo senza governi"¹⁵⁴.

La dottrina riconosce a Rousseau il merito di aver intuito che non può esservi l'uomo che non sia "obeyent" e, viceversa, che i diritti di cittadinanza non possono non poggiare su un progetto di emancipazione umana, ma osserva anche che il cittadino totale di Rousseau altro non è che l'altra faccia dello Stato totale: "...hanno in comune, se pur una vista considerato dal punto di vista del popolo, l'altra volta dal punto di vista del Principe, lo stesso principio: che tutto è politica ovvero la riduzione di tutti gli interessi umani agli interessi della polt, la politicizzazione integrale dell'uomo, la risoluzione dell'uomo nel cittadino"¹⁵⁵.

Non è dunque eccessivo sotto questo profilo la conclusione che la democrazia di Rousseau, basata sulla unità di governanti e governati e su una volontà generale costruita su un soggetto collettivo mitico, rischia di scivolare in una democrazia organizzativa e addirittura totalitaria, volta a perseguire come interesse generale l'interesse di gruppi illuminati o di minoranze intense"¹⁵⁶.

Senza dubbio Rousseau ha molto contribuito a stabilire e a diffondere il principio della sovranità nazionale reclamando "per le nazioni il diritto di intervenire nel decidere la forma del proprio governo e nel trattare i propri affari".

"Ma, agitata misconoscendo che la sovranità delle nazioni, non altrimenti che le nazioni stesse, non dipendono soltanto dall'arbitrio degli uomini; che l'organizzazione loro e le loro forme di governo possono variare assai... Perché dunque ha cercato di imporre, come unica legittima e buona, la forma di governo da lui concepita, storicissima, impossibile ad attuarsi, che in realtà non fu mai attuata...?"¹⁵⁷.

Rousseau ha inoltre giustamente rivolto contro la politica del suo tempo, contro le prepotenze, le oppressioni, le ingiustizie e le miserie della società in cui viveva.

"Ma egli ha pur misconosciuto le benemerite di questa società, ha rinnegato la civiltà cristiana, non ha ascoltato gli insegnamenti della storia, ha disprezzato tutte le salutari riforme politiche del passato, per proporre una di suo conio, con principi tal che, tradotti in pratica, avrebbero certamente causato e, peggio assai, legittimato prepotenze, oppressioni, ingiustizie e miserie senza paragone maggiori di quelle che deplorava"¹⁵⁸.

Rousseau vorrebbe che volessero tutti, volessero tutti i giorni, volessero su tutto, ma questo porterebbe alla conseguenza che nessuna stabilità di leggi e di governo, nessuna tranquillità e pace pubblica sarebbe mai possibile. Vi sarebbero discordie, idee, evoluzioni continue in ogni campo della vita sociale, religiosa, politica, civile.

"E così per evitare il dispotismo, si cadrebbe nell'anarchia, male certamente peggiore"¹⁵⁹.

¹⁵⁰ GHISALBERTI, *Dall'antico regime al 1848*, Roma-Bari, 1974, pp.36-37.

¹⁵¹ SABINE, *Storia delle dottrine politiche*, trad. it. di DE COL, Milano, 1953, p.467.

¹⁵² AMBROSETTI, *Introduzione al Contratto sociale di Rousseau*, Brescia, 1980, p.30XV.

¹⁵³ BERLIN, *Quattro saggi sulla libertà*, Milano, 1989, pp.227-228.

¹⁵⁴ BARBERA, *Rappresentanza e diritti di partecipazione nell'eredità della rivoluzione francese*, cit., p.37

¹⁵⁵ ROUSSEAU, *Il Contratto sociale*, cit., libro III, p.4.

¹⁵⁶ Dunque si può dire che Rousseau, più che guardare alla "libertà dei moderni", basata sui diritti individuali, guarda alla "libertà degli antichi" che CONSTANT baserà sui diritti di partecipazione (*De la liberté des Anciens comparée à celle des modernes*, discorso letto nel 1819 all'Ateneo reale di Parigi, trad. it. in *Biblioteca di scienze politiche*, 189, vol.V, p.465).

¹⁵⁷ BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in *Il futuro della democrazia*, Torino, 1984, p.30.

¹⁵⁸ BARBERA, *Rappresentanza e diritti di partecipazione nell'eredità della rivoluzione francese*, cit.p.37.

¹⁵⁹ VARVELLO, *Il Contratto sociale di Gian Giacomo Rousseau*, Torino, 1926, p.111

¹⁶⁰ VARVELLO, *Il Contratto di Gian Giacomo Rousseau*, cit., p.111

¹⁶¹ VARVELLO, *Il Contratto di Gian Giacomo Rousseau*, cit., p.113

Dall'opera di Rousseau nasce il dogma della sovranità popolare e della volontà generale.

I giacobini opponevano ai diritti del governo il diritto superiore ed inalienabile del popolo, ripetendo che il governo è l'opera e la proprietà del popolo e che i deputati non sono che i commissari del popolo.

In nome di Rousseau i giacobini accusavano l'Assemblea di usurpazione e legittimavano le commosse, le rivolte, le morti e lo stragi: "il programma interno dei Giacobini è tratto dal Contratto sociale"¹⁸¹.

Notevole influenza ebbe il pensiero di Rousseau sullo sviluppo del sistema costituzionale svizzero, che non accolse il sistema parlamentare ma quello della democrazia diretta ideato dall'Autore ginevrino proprio prendendo ad esempio la Città-Stato di Ginevra (vedi paragrafo 2, sottocapitolo 2, di questo capitolo).

Recentemente la dottrina ha messo critiche alla teoria contrattualistica di Rousseau rilevando che la convenzione, intesa quale mezzo di formazione delle norme, è difficilmente attuabile e praticabile riguardo ai rapporti che interessano vaste comunità, quali sono quelli in cui generalmente si riferiscono le norme dotate di efficacia erga omnes¹⁸².

Si osserva, inoltre, che anche i teorici del "contratto sociale", secondo i quali un accordo fra tutti i consociati sarebbe alla base anche della struttura dello stato, dovevano riconoscere che gli istituti di democrazia diretta, quale il referendum, nei quali essi individuavano il più perfetto tra gli strumenti di governo, si fondano sul principio di maggioranza e non sul principio di unanimità, come invece è proprio del contratto¹⁸³.

2.4 SOTTOCAPITOLO 4. IL PENSIERO DI BENJAMIN CONSTANT

2.4.1 INTRODUZIONE

CONSTANT visse la travagliata epoca a cavallo tra il XVIII e il XIX secolo incarnando un tipo assai rappresentativo della cultura francese nel periodo di transizione dall'illuminismo al romanticismo: della generazione politica che debuttò nella Rivoluzione francese, maturò sotto l'impero napoleonico e invece si sottrasse alla monarchia della restaurazione¹⁸⁴.

In Francia, con la Rivoluzione, si era voluto contrapporre una carta costituzionale al regno del puro arbitrio, ma in seguito, con la Restaurazione, diventava necessario attuare gli accorgimenti concreti affinché le libertà e i diritti dei cittadini fossero davvero garantiti e la macchina dello stato funzionasse.

Molti perfezionamenti al sistema costituzionale furono suggeriti da Constant che li pensò e li catalogò con grande tenacia¹⁸⁵.

E' di Constant l'idea della separazione fra il potere regio irresponsabile e quello ministeriale responsabile, idea tratta dallo studio della Costituzione inglese ed ispirata all'esigenza politica francese perché permettesse di far salvo il principio monarchico, mettendo però il monarca al riparo dagli abusi del potere esecutivo e dalle deviazioni della condotta del governo dalla volontà del paese¹⁸⁶.

Per queste vie diventava possibile attribuire alla monarchia una autentica e nuova funzione: la funzione di equilibratrice tra i tre poteri, posta al di sopra di essi.

Inoltre la responsabilità dei ministri avrebbe ridotto l'onnipotenza del potere esecutivo, rendendolo meno temibile.

Dato che l'attività dei ministri che risulta essere più pericolosa per i privati è quella che si applica in campo amministrativo, Constant pensò di aggiungere alla responsabilità dei ministri la responsabilità, anche giurisdizionale, dei funzionari dei sottoposti gradi gerarchici.

Constant catalogava anche la sostituzione di un sistema amministrativo decentrato a quello fortemente accentrato che, seguendo le orme di Luigi XIV, la rivoluzione esaltava e Napoleone perfezionava ed arrivò ad annoverare, accanto ai tre tradizionali poteri, anche un "potere municipale".

Alla base del pensiero politico di Constant si ha il principio della distinzione dei poteri perché, secondo tale Autore, ove tale distinzione è fatta manca ogni costituzionalità e regna l'anarchia.

Per garantire la costituzionalità è necessario porre al riparo il potere giudiziario dalla interferenza del potere esecutivo, che è per Constant il più temibile e contro il quale gli altri poteri costituiscono dei presidi.

¹⁸¹ VARVELLO, Il Contratto di Gian Giacomo Rousseau, cit., p.114

¹⁸² PIZZORUSSO, Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano, Napoli, 1992, p.64.

¹⁸³ L'Autore sopra citato ritiene paradossale la ricostruzione di ROUSSEAU (Il Contratto sociale, Torino, 1986, p.144) secondo il quale: "quando si propone una legge all'assemblea del popolo, ciò che si domanda ai cittadini non è precisamente se essi approvino la proposta oppure la respingano, ma se essa è conforme o non alla volontà generale, che è la loro; ciascuno dando il suo voto esprime il suo parere; e dal calcolo dei voti si trae la dichiarazione della volontà generale. Quando dunque prevale il parere contrario al mio, ciò non significa altro se non che mi sono ingannato, e che ciò che credevo essere la volontà generale non era tale; Se il mio parere particolare avesse prevalso, avrei fatto una cosa diversa da quella che volevo; e allora non sarei stato libero".

¹⁸⁴ CONSTANT, Principi di politica, a cura di CERRONI, Roma, 1982, p.7

¹⁸⁵ CONSTANT, Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni, studio introduttivo di NUTRIMENTO, Torino, 1952, pp.13-14.

¹⁸⁶ L'elaborazione di tale idea presuppone l'assorbimento, da parte del Constant, dell'idea del Montesquieu relativa alla divisione e all'equilibrio dei poteri, che erano state ottenute dalle ideologie della rivoluzione. Ciò significa che Constant si trova ad essere vicino a Montesquieu nella concezione liberale.

L'Autore difende la libertà di parola dei rappresentanti del popolo nel parlamento perché è la vera via attraverso la quale si esprime la volontà del popolo e si esercita il diritto di protesta contro una linea di condotta politica non desiderata: è infatti necessario impedire che le armi poste in mano al popolo per sua difesa diventino inefficienti e la tendenza del potere statale a farsi tirannico franga senza riparo.

Il problema che maggiormente occupa Constant è quello della libertà nell'ambito dell'organizzazione politica: «la libertà è la protagonista delle riflessioni del Constant»¹⁶⁷.

Egli, infatti, riprende la concezione della libertà propria del Montesquieu attribuendole però un rilievo ed una importanza più forti.

Constant giunge ad affermare, non solo l'individualismo del cittadino, ma anche l'individualismo del singolo popolo, che si differenzia tra gli altri e riconosce se stesso come unità e come realtà.

Constant concepisce la libertà come garanzia contro l'oppressione capace di porre gli uomini nell'ambito della legalità, ma non riesce ad elaborare un concetto organico e unitario, limitandosi a fare un'elencazione meramente esemplificativa¹⁶⁸.

Tuttavia la libertà - regime di difesa dei diritti individuali che vale a determinarsi come diritto e a promuoverne l'esplicitazione - data proprio questa sua natura, è concepita con dei limiti, "solo che non risulta chiaramente dalla concezione che mostra d'erigere il Constanti quali siano i limiti e dove precisamente vadano posti"¹⁶⁹.

Ciò che preme maggiormente a Constant è la difesa della libertà contro un pericolo.

Gli scrittori pre-rivoluzionari avevano visto questo pericolo nella volontà tirannica di un uomo: contro questo uomo il mito contrattualistico ergeva lo stato.

Constant sottolinea però che, non solo la volontà di un despota, ma anche la volontà dello stato può essere tirannica: occorre mettere limiti all'azione dello stato, ai diritti dello stato e alla sovranità dello stato.

Lo Stato ha ancora per il Constant qualcosa di malefico, che impedisce all'individuo la sua prerogativa: tutta la sua opera di propugnatore della garanzia costituzionale prescelta ogni volta di più, le caratteristiche del suo agire tanto con le pubblicazioni quanto coi discorsi alla Camera¹⁷⁰.

Con il garantismo Constant cerca di risolvere il problema relativo alla determinazione di un nuovo equilibrio tra autorità e libertà, assicurando la individualità nell'espressione concreta della sua deliberazione e della sua scelta dal monopolio di avvenire meccanismi istituzionali:

In particolare, in Constant, l'idea del progresso costituisce il fondamento concettuale di tutta la sua speculazione politica e giuridica¹⁷¹.

Nelle opere di tale Autore non si trova una determinazione positiva della natura e dell'azione dello stato.

Constant trova davanti a sé lo stato come una realtà data e non indaga: non riprende il mito contrattualistico, sviluppato da Rousseau, ma considera lo stato come nemico, come un "male necessario", la controparte di fronte all'individuo.

Egli rinviene la libertà degli antichi medievale in "priorità etica del potere", data dal fatto che, nella concezione dell'uomo antico la sovranità popolare come potere è sinonimo di libertà, e caratterizza invece la libertà dei moderni nella determinazione dei diritti individuali, di ordine franco dall'intervento esterno del potere, una zona vasta quanto è vasta la libertà dell'individuo, che il potere deve necessariamente garantire.

Ma la libertà per Constant non può essere concepita in termini di diretta partecipazione al potere, in termini di passaggio alla classe governante.

L'immensa maggioranza dei cittadini sarà sempre esclusa da un diretto esercizio di sovranità politica, e sarà perciò indotta a concepire potere e sovranità soprattutto come garanzia dei diritti individuali¹⁷².

2.4.2 PARAGRAFÒ 1 GLI SCRITTI POLITICI

2.4.2.1 SOTTOPARAGRAFQ 1 LA LIBERTÀ DEGLI ANTICHI E QUELLA DEI MODERNI¹⁷³

Constant ritiene opportuno elaborare la distinzione tra due tipi di libertà: la libertà esercitata dei popoli antichi e la libertà preziosa per le nazioni moderne.

Tale distinzione è, per Constant, utile anche per spiegare perché il regime rappresentativo era un regime quasi interamente sconosciuto alle nazioni dell'antichità.

Il sistema rappresentativo è infatti una scoperta dei moderni, data la sua incompatibilità con le condizioni dell'uomo nell'antichità.

La libertà degli antichi consiste nell'esercizio diretto della sovranità, ma era considerata compatibile con il totale asservimento dell'individuo all'autorità dell'istituto.

¹⁶⁷ CONSTANT, Discorso sulla libertà degli antichi paragonata e quella dei moderni, cit., p. 18.

¹⁶⁸ Ad esempio, nello Schizzo di costituzione del 1814 Constant fa una enumerazione dei diritti individuali che risulta essere incompiuta e disordinata: "1) la libertà personale; 2) il giudizio mediante i giurati; 3) la libertà religiosa; 4) la libertà di industria; 5) l'inviolabilità della proprietà; 6) la libertà di stampa".

¹⁶⁹ CONSTANT, Discorso sulla libertà degli antichi paragonata e quella dei moderni, cit., p. 21.

¹⁷⁰ CONDIE, Constant e il liberalismo europeo, in Società Nuova, Mensile politico e letterario, Milano, 1945, p. 15.

¹⁷¹ ZANFARINO, La libertà dei moderni nel costituzionalismo di Benjamin Constant, Milano, 1961.

¹⁷² SIGNORINI, Constant e la libertà dei moderni, Storia e politica, vol. 2, 1963, p. 125.

¹⁷³ Le considerazioni riportate sono tratte dall'analisi del discorso pronunciato da Constant all'Ateneo di Parigi nel 1819. Parti del discorso sono tratte da alcuni capitoli del "de l'esprit de conquête et de l'Usurpation" del 1814.

Così, nell'antichità, l'individuo era sovrano solo negli affari pubblici, ma riguardo ai rapporti privati si doveva adattare ad essere schiavo.

La libertà dei moderni ha un più accentratore carattere individuale e consiste in una molteplicità di diritti: primo tra tutti il diritto di non essere sottoposto che a leggi.

Presso i moderni, dunque, l'individuo è indipendente nella vita privata, ma è sovrano solo in apparenza, perché la sua sovranità è limitata e quasi sempre sospesa.

Constant osserva come le grandi trasformazioni avvenute in campo politico, sociale ed economico (maggiore estensione degli Stati, abolizione della schiavitù, sviluppo del commercio) rendano impossibile per i moderni il godimento della libertà degli antichi.

Questa libertà si basava sulla partecipazione attiva e costante al potere collettivo, mentre la libertà dei moderni deve basarsi sul pacifico godimento dell'indipendenza privata.

Gli antichi erano disposti a fare molti sacrifici per la partecipazione all'amministrazione dello Stato e la garanzia del valore del proprio suffragio costituiva ampio indennizzo di tale sacrificio.

Per i moderni questo indennizzo non esiste più perché, da un lato, l'esercizio dei diritti politici offre minori vantaggi, e dall'altro, i mezzi del benessere sono più vari e numerosi.

Secondo Constant, dunque, i moderni devono tutelare maggiormente la propria indipendenza individuale¹⁷⁴.

Per i moderni libertà ha un significato ben diverso rispetto a quello che aveva presso gli antichi, perché diversi erano gli interessi e i fini¹⁷⁵.

Constant ritiene che non si debba mai chiedere ai moderni di sacrificare l'indipendenza individuale, che è il loro bisogno primario per stabilire la libertà politica.

Ciò non significa però che l'Autore voglia diminuire il valore della libertà politica e indebolire le garanzie¹⁷⁶.

Dalle differenze che distinguono i moderni dagli antichi, Constant trae ben altre conseguenze, la più importante delle quali è quella relativa alla impossibilità di adottare nel mondo moderno gli schemi politici antichi¹⁷⁷.

Da ciò nasce la necessità per i moderni di adottare il sistema rappresentativo, cioè un'organizzazione mediante la quale la nazione affida ad alcuni individui quei compiti che non può o non vuole svolgere in prima persona¹⁷⁸.

Attraverso il sistema rappresentativo il popolo, che non ha il tempo di attendere i propri interessi sempre da solo, conferisce procura ad un certo numero di uomini affinché questi abbiano la difesa dei propri interessi.

Ciò che invece il popolo deve comunque esercitare direttamente è la funzione di controllo dei rappresentanti¹⁷⁹.

Constant non nega ancora che, come sono diverse tra loro la libertà degli antichi e quella dei moderni, così sono diversi i pericoli che le possono minacciare.

In particolare la libertà dei moderni è minacciata dal pericolo di una rinuncia troppo ampia della partecipazione al potere politico¹⁸⁰.

¹⁷⁴ "... perché gli antichi, quando sacrificavano questa indipendenza ai diritti politici, sacrificavano il meno per ottenere il più; mentre noi compiendo lo stesso sacrificio, cerchiamo il più per ottenere il meno".

CONSTANT, Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni, cit., p.82.

¹⁷⁵ "Il fine degli antichi era la divisione del potere sociale tra tutti i cittadini di una stessa patria; era questo che essi chiamavano libertà. Il fine dei moderni è la sicurezza nei godimenti privati, e chiamiamo libertà le garanzie accordate a questi godimenti dalle istituzioni".

CONSTANT, Discorso..., cit., p.82.

¹⁷⁶ "non è alla libertà politica che voglio rinunciare; è la libertà civile che lo richiedo, con altre forme di libertà politica".

CONSTANT, Discorso..., cit., p.76.

¹⁷⁷ "Che il potere dunque si ressegni; noi abbiamo bisogno della libertà e l'avremo; ma siccome la libertà di cui abbiamo bisogno è diversa da quella degli antichi, bisogna dare a questa libertà una organizzazione diversa da quella che avrebbe potuto convenire alla libertà antica; in questa, più tempo e più forza l'uomo consacra all'esercizio dei suoi diritti politici, più si crede libero; nel tipo di libertà cui siamo maggiormente sensibili, più tempo l'esercizio dei nostri diritti politici ci lascia per i nostri interessi privati, più la libertà ci sarà preziosa".

CONSTANT, Discorso..., cit., p.78.

¹⁷⁸ "Le persone povere fanno da sé i propri affari; gli uomini ricchi prendono degli amministratori. E' la storia delle nazioni antiche e delle nazioni moderne".

CONSTANT, Discorso..., cit., p.85.

¹⁷⁹ "...i popoli che, per godere la libertà a loro più conveniente, ricorrono al sistema rappresentativo, devono esercitare una sorveglianza attiva e costante sul loro rappresentanti, e riservarsi, a scadenze non troppo ampie, il diritto di metterli da parte se hanno deluso le loro speranze e di revocare loro i poteri di cui avessero abusato".

CONSTANT, Discorso..., cit., p.57.

¹⁸⁰ "Il pericolo della libertà antica era che gli uomini, attenti unicamente ad assicurarsi la partecipazione al potere sociale, vendessero a troppo poco prezzo i diritti e le soddisfazioni individuali. Il pericolo della libertà moderna è che, assorti nel godimento della nostra indipendenza privata e nel perseguire i nostri interessi privati, rinunciemo troppo facilmente al nostro diritto di partecipare al potere politico".

CONSTANT, Discorso..., cit., p.79.

2.4.3 SOTTOPARAGRAFO 2 LA SOVRANITÀ DEL POPOLO E I SUOI LIMITI¹⁸¹

Ritornando al principio della sovranità popolare, Constant avverte immediatamente la necessità di determinare con precisione la sua natura e soprattutto di individuare l'esatta estensione.

In mancanza di questa, infatti, l'applicazione pratica della teoria della supremazia della volontà generale potrebbe divenire una "calamità", portando alla perdita della libertà¹⁸².

Constant afferma che la sovranità del popolo senza limiti è un potere che, di per sé, risulta essere troppo grande e si trasforma in un male, nelle mani di chiunque sia posto¹⁸³.

Nonché l'universalità dei cittadini può arrivare a disporre in modo sovrano dell'esistenza degli individui, perché vi è una parte della esistenza umana che deve restare individuale ed indipendente: la sovranità può esistere solo in un modo limitato e relativo.

Il limite della sovranità è dato dal punto in cui incomincia l'indipendenza dell'esistenza individuale¹⁸⁴.

Se non si pongono precisi limiti alla sovranità questa si trasforma in uno strumento incontrollabile nelle mani dei governi, senza nessuna possibilità di difesa per gli individui¹⁸⁵.

Nessun rimedio a ciò può derivare dalla divisione dei poteri poiché una semplice coesistenza tra i poteri divisi può portare al dispotismo.

Ciò che è necessario è che la violazione dei diritti individuali sia interdetta a tutti i poteri; non è sufficiente che questi diritti non possano essere violati da un determinato potere senza l'approvazione di un altro¹⁸⁶.

Nessuna autorità, neanche quella del popolo, è illimitata; vi sono dei limiti imposti dalla giustizia e dai diritti degli individui, che non possono essere mai oltrepassati.

Neppure il consenso del popolo potrebbe rendere legittima un'autorità che è invece illegittima, poiché il popolo non può delegare ad altri un'autorità che egli stesso non ha.

Naturalmente non è sufficiente porre una limitazione alla sovranità solo sul piano astratto, ma è necessario attuare concretamente tale limitazione attraverso l'individuazione di istituzioni politiche che siano capaci di combinare gli interessi dei diversi depositari del potere.

Solo in questo modo il vantaggio più duraturo di questi ultimi sarà quello di rimanere nei limiti delle proprie istituzioni.

Constant osserva inoltre che, se si riconosce che la sovranità non può esistere senza limiti, nessuno oserà mai reclamare un illimitato potere.

In particolare, attraverso la distribuzione e l'equilibrato dei poteri sarà possibile garantire l'applicazione del principio del limite alla sovranità, che costituisce per Constant un principio di verità.

2.4.4 SOTTOPARAGRAFO 3 LA COSTITUZIONE¹⁸⁷

Constant riconosce apertamente la fondamentale importanza giuridica e politica della carta costituzionale, ma ritiene che, perché la costituzione possa assolvere i suoi compiti, sia necessario che essa sia buona e duratura¹⁸⁸.

Ciò che è necessario, secondo Constant, per evitare continue violazioni della costituzione è una limitazione del suo contenuto ai soli principi che hanno vera e propria natura costituzionale¹⁸⁹.

Questo assunto nasce dal confronto tra la storia costituzionale della Francia e quella dell'Inghilterra.

¹⁸¹ Le considerazioni riportate sono tratte dall'analisi del capitolo I del "Principes de politique" con successive aggiunte e varianti, nel "Cours de politique constitutionnelle", volume I.

¹⁸² "Il riconoscimento astratto della sovranità non vale per niente ad aumentare la somma delle libertà individuali; se si attribuisce a questa sovranità una estensione che non deve avere, la libertà può essere perduta malgrado tale principio, o addirittura a causa di esso".

¹⁸³ "Affidatelo pure ad una persona sola, a parecchi, a tutti, voi scoprirete egualmente che è un male. Voi la pronderete con i depositari di questo potere, e, secondo i casi, accuserete di volta in volta la monarchia, l'aristocrazia, la democrazia, i governi misti, il sistema rappresentativo. Avrete torto: è il grado della forza, e non i depositari di essa che bisogna accusare".

¹⁸⁴ "Il consenso della maggioranza non sempre è sufficiente a legittimare i suoi atti: ne esistono alcuni che niente può sanzionare".

¹⁸⁵ "Quando la sovranità non è limitata, non vi è nessun mezzo per mettere gli individui al riparo dal governo. Invece pretendere di sottrarre i governi alla volontà generale. Sono sempre loro che danno questa volontà: o tutte le precauzioni divengono illusorie".

¹⁸⁶ "Non basta che gli agenti dell'esecutivo abbiano bisogno di invocare l'autorizzazione del legislatore, bisogna che il legislatore non possa autorizzare la loro azione che entro l'ambito della legalità".

¹⁸⁷ Le considerazioni riportate sono tratte dall'analisi del testo "Réflexions sur les Constitutions et les Garanties avec une Esquisse de Constitution" (1814-1816), capitolo IX, nel "Cours de politique constitutionnelle", volume I.

¹⁸⁸ "Una buona costituzione è certamente il più imperioso dei bisogni pubblici".

¹⁸⁹ "La felicità delle società e la sicurezza degli individui riposano su alcuni principi... Una costituzione è la garanzia di questi principi. In conseguenza, tutto ciò che è connesso a questi principi è costituzionale, mentre non è costituzionale ciò che non è sì riferisce a questi principi".

La costituzione inglese ha avuto lunga vita proprio perché eleva a principi costituzionali solo le garanzie dell'ordine sociale e della libertà pubblica.

Solo questi principi fondamentali non possono essere abjurati neanche dalla riunione di tutti i poteri, mentre questi poteri riuniti sono autorizzati a promulgarsi su tutto ciò che non è contrario ai predetti principi.

Così il concorso del re e delle due camere può apportare tutti i cambiamenti ritenuti necessari nel governo e nell'apparato amministrativo.

Constant ritiene dunque che la costituzione possa essere duratura solo se si mantenga nei suoi limiti naturali.

Egli ritiene che debbano far parte della costituzione solo i principi riguardanti i limiti e le istituzioni del potere, i diritti individuali e quelli politici¹⁹⁰.

Solo la limitatezza del contenuto della costituzione ne può assicurare il pieno rispetto e la lunga vigenza, perché permetta il mutamento di tutto ciò che in essa non è compreso senza procurare pericolose scosse allo Stato¹⁹¹.

La stabilità dello Stato è favorita dalla possibilità dell'attuazione di un graduale miglioramento della costituzione ed è invece minacciata dalla sua inflessibilità¹⁹².

2.4.5 PARAGRAFO 2 DIFFUSIONE ED INFLUENZA DELL'OPERA DI CONSTANT

Il nome di Benjamin Constant è rimasto per lungo tempo collegato con la storia della letteratura, piuttosto che con la storia del pensiero politico¹⁹³, ed anche quando la critica si interessò a lui come studioso politico, non andò più in là del discorso degli antichi e dei moderni.

La dottrina¹⁹⁴ ha formulato una ipotesi relativamente alla scarsa considerazione che Constant ha avuto tra gli studiosi del pensiero giuridico-politico.

Probabilmente giocano un ruolo decisivo due caratteri dell'opera di Constant: la sua estraneità e la tradizionale istituzione sistematica dei problemi politici e il suo carattere tipicamente saggistico.

Eppure, proprio questa profondità di stile sembrano caratterizzare Constant come un teorico dotato della rara qualità, propria di un grande saggista, di saper cogliere ed evidenziare le connessioni profonde sussistenti tra gli studi politico-giuridici e la cultura.

Questa qualità fu sempre meno apprezzata nella seconda metà del secolo scorso, quando il progresso della specializzazione scientifica e il diffondersi dei modelli giuridico-politici tedeschi conferì alle trattazioni dei problemi dello Stato una patina di tecnicismo che valse a separarli dal processo culturale del tempo.

Da questo punto di vista, lo stile di Constant, e la sua stessa fortuna nel campo degli studi politico-giuridici, assomiglia a quello di Proudhon¹⁹⁵.

Le opere di questi due Autori, infatti, sono state riscoperte in questo secolo e sono state fatte oggetto di profonde analisi.

L'attività pubblica di Constant ha inizio al declinare della rivoluzione francese e si apre con il problema politico si pone nei termini semplificati di una ricondizione della rivoluzione al regno della legge, in modo da balzonare la via politica nella larva del "principio".

Constant è l'erede del razionalismo illuminista: pensa che gli sbandamenti estremisti che minacciano la rivoluzione siano il frutto di uno benamato di passioni d'alto cui avanza la violenza e l'arbitrio.

Per questo il "Terrore" gli si presenta soprattutto come "Terrore spinto agli estremi", come un "mostroso governo rivoluzionario, che si prestava a ogni eccesso e a ogni delitto, che non otteneva alcuna forma protettiva, alcuna legge fissa, nulla che fosse preciso, determinato, nulla insomma che potesse garantirlo"¹⁹⁶.

Così Constant sceglie la repubblica moderata, perché ritiene che contro i "pregiudizi" dei difensori dell'ancien régime si debba opporre la stabilità dei principi, la ragion incarnata nella formalità della legge.

Sceglie lo Stato di diritto, rappresentativo e costituzionale, e individua i principi stabili che stanno alla base di esso: "una rappresentanza nazionale divisa in due settori, nessuna unità del potere, nessun diritto prestatario, l'indipendenza dei tribunali, il mantenimento di quelle proprietà che la Costituzione ha garantite, l'assicurazione di non essere detenuti arbitrariamente, di non essere sottoposti ai propri giudici naturali, di non essere colpiti da leggi retroattive"¹⁹⁷.

¹⁹⁰ Sulla base di queste considerazioni Constant elabora il testo del seguente articolo: "1. "Tutto ciò che non riguarda i limiti e le attribuzioni rispettive del potere, i diritti politici e i diritti individuali, non fa parte della costituzione, ma può essere modificato dal concorso del re e delle due camere".

¹⁹¹ "Una costituzione che contiene una massa di disposizioni regolamentari sarà certamente violata. Lo sarà nelle piccole cose, perché gli ostacoli che il governo incontrerà in tutto ciò che deve necessariamente fare, ricadranno sempre sul governante, ed essi stessi invocheranno questa violazione. Ma la costituzione sarà violata anche nelle grandi cose, perché i depositari dell'autorità muoveranno dalla violazione sulle piccole questioni per arrogarsi la stessa libertà in materie più importanti".

¹⁹² "E' raro che le costituzioni siano fatte dalla volontà degli uomini; sono fatte dai tempi; si introducono gradualmente e insensibilmente. Tuttavia, vi sono delle circostanze... che rendono indispensabile una costituzione. Ma allora, fate solo l'indispensabile; lasciate posto al tempo e all'esperienza, perché queste due potenze riformatrici possano guidare le vostre istituzioni costituite nel miglioramento di ciò che è stato fatto e nel compimento di ciò che resta da fare".

CONSTANT, Discorso... cit., pp. 80 ss.

¹⁹³ CORDELLI, Constant, Milano, 1946, p.5

¹⁹⁴ CONSTANT, Principi di politica, a cura di CERRONI, Roma, 1882, p.11

¹⁹⁵ CONSTANT, Principi di politica, cit., p.12

¹⁹⁶ CONSTANT, Le reazioni politiche: Gli effetti del terrore, a cura di CALANDRA, Napoli, 1950, p.95

¹⁹⁷ CONSTANT, Coexvres, a cura di ROULIN, Parigi, 1957, pp.98-99.

Analizzando i presupposti ideali e storici del costituzionalismo di Constant possono riscontrarsi nel suo pensiero i motivi essenziali dell'esperienza romantica francese: conseguimento alla Rivoluzione e all'Impero.

Tali motivi sono stati individuati, da un lato, nell'affermazione del valore politico dell'individuo protetto della libertà e, dall'altro, nella forma della costituzione intesa come metodologia a limite della sovranità¹⁹⁸.

Per Constant la vera sovranità popolare non si manifesta solo e in primo luogo nell'atto di eleggere, ma, in tutto il vivere, nel nascere e nello svilupparsi nell'ampio continuo respiro della spontaneità e della coscienza: "Per libertà io intendo il ritorno della individualità"¹⁹⁹.

Il costituzionalismo di Constant è caratterizzato dalla presenza dell'individuo e dall'affermazione dei suoi diritti, che trovano tutela nella società giuridica della costituzione.

Proprio tale principio andrà a costituire la base della dialettica sociale del 1800, offrendo nella legalità imposta al potere il primo momento di uno sviluppo ideale ed istituzionale che, attraverso conquiste storiche e rotture rivoluzionarie, porterà alla conversione del principio della sovranità del popolo nel principio della sovranità dell'individuo.

Il costituzionalismo di Constant guadagna, anno dopo anno, terreno nella Francia della Restaurazione proponendosi sempre più chiaramente come l'autentica alternativa alla democrazia evolutzionista²⁰⁰.

Intanto il quindicennio 1815-1830 e, in particolare, le idee di Constant, sono poi state riprese dai pensatori liberali del nostro secolo, come il Croce.

Tale Autore ha saputo riassumere l'ideale politico che andava emergendo in Francia: "Bisognava ritorni da capo, dopo i giacobini, all'unità non giacobina della libertà e del processo stesso della Rivoluzione, e, dopo Napoleone, un'idea non usurpatrice e non disposta della monarchia e, dopo tante rozzure e violenze, un'idea non violenta e non rozza dell'opera politica"²⁰¹.

Così si realizzò lo sviluppo dell'operazione che Constant aveva già impostato da giovanismo, cioè la netta contrapposizione del liberismo alla democrazia, la riduzione della democrazia a una mera "metodologia della libertà"²⁰².

Per opera di Constant la libertà "perdeva l'aspetto giacobino del disarmamento di una forza ancoramente costretta e inesperta, che lavorava come un torrente, ignara di limiti e anche di fini" per divenire "forma ordinatrice di vita, tutela di profondi bisogni dello spirito"²⁰³.

Dunque Constant contrapponeva alla forza esplosiva della libertà il metodo più adatto ad un regime costituzionale: la presa di possesso della parzialità, la trasformazione dell'astratto principio enunciatosi delle Carte in carattere positivo del cittadino, in grado di limitare il potere governativo.

In questo modo Constant dà vita ad una metodologia della libertà, ponendo fine all'atteggiamento meramente negativo della libertà, come l'avevano sentito i rivoluzionari giacobini.

Si definisce così la figura del cittadino attivo nella cosa pubblica, come il cittadino della libera Svizzera, assorbito nella vita cantonale del proprio paese e preoccupato di trascinare e di modificare le leggi con un'istituzionale procedura²⁰⁴.

Per quanto riguarda l'Italia, va rilevato che essa ha accolto, nel suo ordinamento costituzionale, il regime parlamentare, anche se può dirsi che questo abbia incontrato difficoltà a funzionare in maniera continua e regolare solo a partire dal 1848.

Le prime costituzioni promulgate nella penisola presero come modello le costituzioni francesi e si proponevano, soprattutto, di proclamare i diritti dei cittadini.

Va però rilevato che in queste costituzioni non si sarebbe motivo di un sistema parlamentare nel senso della teoria di Constant.

Dopo la Restaurazione, invece, numerosi Stati italiani adottarono delle costituzioni parlamentari che presentavano analogie, più o meno forti, con la Carta francese.

Tuttavia questi tentativi finirono nella maggior parte dei casi a causa della attiva volontà dei governanti.

La maggior parte di questi tentativi, infatti, conoscevano delle costituzioni nel momento in cui i loro Stati attraversavano una crisi ma, passato il pericolo, le revocavano²⁰⁵.

Così possono contare ben 23 costituzioni che ebbero vigore in Italia fino al 1848.

I diritti individuali erano ciò che era meno protetto in Italia, soprattutto sul territorio delle province austriache e degli Stati dipendenti direttamente dall'Austria²⁰⁶.

La grande ondata liberale del 1848 portò un cambiamento su questo punto attraverso l'introduzione di costituzioni nuove nella maggior parte degli Stati italiani.

¹⁹⁸ EICNDI, Introduzione al costituzionalismo di Constant, in Rivista di diritto pubblico, 1944-1946, I, pp.17 ss.

¹⁹⁹ CONSTANT, *Mélanges de littérature et de politique*, Parigi, 1829, p. VI.

²⁰⁰ Constant svolse un ruolo importante nella storia costituzionale francese. Quando Napoleone ritornò in Francia nel 1815 sentì la necessità di dare ai paesi una costituzione e, a tal fine, chiamò Constant che era stato da lui espulso dal tribunale nel 1802. Constant svolse il compito affidatogli prendendo come modello il testo costituzionale "cattolico" da Luigi XVIII, che prevedeva una camera dei senatori e una camera dei rappresentanti.

²⁰¹ CROCE, Storia d'Europa nel secolo diciannovesimo, Bari, 1942, pp.102-103.

²⁰² OMODEO, La cultura francese nell'età della Restaurazione, Milano, 1946, p.180.

²⁰³ OMODEO, La cultura francese nell'età della Restaurazione, cit., pp.189-190.

²⁰⁴ OMODEO, La cultura francese nell'età della Restaurazione, cit., p.192.

²⁰⁵ Ciò accadde in Sicilia (dal 1818 al 1820), a Napoli (nel 1820 e nel 1848), negli Stati della Chiesa e in Toscana (nel 1848).

²⁰⁶ D'ANCONA, Memorie e documenti di storia italiana dei secoli XVII e XIX, p.273.

Il sistema adottato non corrispondeva precisamente a quello elaborato da Constant, ma, in seguito, avrebbe potuto formarsi anche in Italia una tradizione costituzionale.

Gli stessi accessi, commessi dai liberali e dai democratici, portarono ancora nel 1848 alla revocazione delle costituzioni e della libertà. In Italia un solo Stato aveva saputo instaurare e sviluppare le idee costituzionali di Constant: il Regno di Sardegna e Piemonte.

Con la collaborazione di una dinastia liberale di uomini illuminati e il sostegno dell'opinione pubblica avevano condotto, il 4 marzo 1848, alla promulgazione di una carta chiamata "Statuto fondamentale" e concessa dal Re Carlo Alberto, destinata ad estendersi a tutti gli altri Stati italiani che venivano annessi al Piemonte.

Sorge una nuova generazione, libera dai vecchi pregiudizi e dagli egoismi conservativi e dello scetticismo della cultura rivoluzionaria.

Nasce un nuovo pensiero politico, il Neoliberalismo, diffuso in Italia dal MAZZINI e condiviso pienamente da CAVOUR.

Mazzini, rivolgendosi alla democrazia europea, notava come il ricordo della grande Rivoluzione schioccasse il risveglio dei popoli e, svolgendo la sua tesi secondo la quale la Rivoluzione chiudeva un'era più che aprirne una nuova, riteneva opportuno seguire nuove vie verso nuove mete.

Tra gli uomini politici italiani, spicca anche la figura di Cavour, il quale credeva fortemente nelle idee di Constant.

Egli, infatti, teme non solo il dispotismo individuale, ma anche la tirannide collettiva e condanna ogni progresso che non si realizza nell'ordine e attraverso la legge, sotto il controllo di un potere legittimo e avente profonde radici nella storia del paese.

Cavour si dimostra quindi deciso sostenitore di un sistema politico che trova il suo fondamento nell'ideale di uno Stato libero.

Inoltre fu uno dei primi in Italia a capire l'importanza dei fenomeni economici nella vita nazionale perché egli, come Constant, ha colto l'atmosfera vivificante che si respira in Svizzera²⁰⁷.

Constant, dunque, contribuì notevolmente al compimento dell'importantissima trasformazione della concezione liberale, che distingue il XIX secolo dal secolo precedente e concepisce la libertà come metodo politico e sociale, trasferendola sul piano pratico e giuridico e portando a notevoli vantaggi pratici.

Senza tale intervento non avrebbe potuto manifestarsi il genio di Cavour, che compunse l'ideale della libertà con il problema nazionale.

Può quindi dirsi che "il liberismo svizzero del Constant rappresentò un incremento nuovo sull'ideale culturale del 700"²⁰⁸.

Lo Statuto di Carlo Alberto ha una forma che presenta una notevole somiglianza con le costituzioni francesi.

Vi trova soprattutto applicazione il principio della separazione dei poteri.

Inoltre, anche se lo Statuto non è tutto così categorico e preciso per quello che concerne la regolamentazione del funzionamento del potere si deve constatare che la consuetudine che si è formata in seguito ha colmato le lacune, soprattutto dopo il momento in cui lo Statuto divenne la Costituzione del nuovo Regno d'Italia, nel 1870.

In particolare, la tradizione costituzionale italiana consacrò il principio della responsabilità dei ministri e assegnò al Re, nonostante le apparenze contrarie che il testo formale dello Statuto poteva far nascere, il vero ruolo di detentore del potere neutro²⁰⁹.

Non mancavano però in Italia correnti politiche contrarie, che avrebbero preferito fondare le libertà italiane su istituzioni già esistenti, come ad esempio sui diritti particolari di certe città o valli²¹⁰.

La lotta dei partiti era sempre stata aspra in Italia, ma la scissione arrivò al culmine dopo la prima guerra mondiale, rendendo addirittura impossibile il lavoro parlamentare.

Ciò permise, nell'autunno del 1922, a un movimento, fondamentalmente contrario al parlamentarismo, di imporre al paese la sua volontà.

Da quel momento, lo Statuto e, quindi, il regime parlamentare sono rimasti in vigore, ma, de facto, non si avrà più un libero gioco di forze costituzionali, dato che la maggioranza della Camera è mantenuta artificialmente fascista e dato che tale maggioranza vota secondo le istruzioni del capo di partito.

Ben diversa è presente la storia costituzionale svizzera perché il paese d'origine di Constant non ha accettato il suo sistema costituzionale, forse perché tale sistema, presentato sotto un aspetto troppo dottrinale, venne a scontrarsi con le antiche tradizioni svizzere²¹¹.

Infatti, se dopo il 1814 un regime parlamentare, peraltro fortemente modificato, ha potuto prendere piede in certi cantoni svizzeri, come ad esempio Argovia, San Gallo, TESSINO, Turgovia, Vaud, fu molto presto eliminato dal movimento democratico puro nel periodo tra il 1830 e il 1848.

In tutte le costituzioni rappresentative dei cantoni svizzeri, in vigore durante la restaurazione, il potere neutro mancava totalmente e la responsabilità dei ministri non era stata introdotta se non in una forma molto mitigata.

A prova di ciò può essere citata come esempio la costituzione del cantone di Argovia.

Tale costituzione, infatti, obbligava i membri del Parlamento, che era l'organo esecutivo, solo una volta ogni tre anni, a presentarsi davanti al Grand Council, che era l'organo rappresentativo, in vista della loro relazione.

Non era invece prevista una delle principali condizioni nell'applicazione del sistema di Constant: la possibilità della dimissione in ogni tempo²¹².

²⁰⁷ PALEOLOGUE, "Un grand réaliste: Cavour", in "Revue des Deux Mondes", numero del 15 ottobre 1925, pp. 763-784.

²⁰⁸ OMODEO, La cultura francese nell'età della Restaurazione, cit., p. 167.

²⁰⁹ GHISALBERTI, Storia costituzionale d'Italia 1848/1948, Editori Laterza, 1985.

²¹⁰ BRUNIALTI, La Costituzione italiana. Profezione al corso di diritto costituzionale, Torino, 1881.

²¹¹ HEUSLER, Histoire des Constitutions suisses, Lausanne, 1924.

Data la totale assenza di un potere neutro in queste costituzioni, la dottrina²¹² si domanda se sia possibile parlare della presenza in esse del sistema rappresentativo ed anzi afferma che la Confederazione elvetica, come tale, non ha consacrato il sistema parlamentare in nessuna delle sue costituzioni.

Un Autore²¹³ riconduce le forze della tradizione costituzionale svizzera a due elementi: - le idee germaniche della democrazia pura (Landsgemeinden); - le dottrine di Rousseau relative alla democrazia diretta.

In particolare queste due fonti d'ispirazione possono essere riunite in una sola, dato che la città calvinista della quale Rousseau prese esempio, cioè Ginevra, e la stessa formazione dello spirito dell'autore del "Contratto sociale", hanno subito fortemente l'impronta delle idee germaniche²¹⁴.

Per quanto riguarda la Confederazione stessa, la divisione del paese in numerosi cantoni che presentano forti particolarità ha contribuito, in maniera considerevole, alla eliminazione del parlamentarismo.

L'esempio della Germania dimostra come sia possibile conciliare il sistema parlamentare con il carattere di uno Stato federale (Costituzione del 1918), anche se la Germania, per poter essere contemporaneamente una Confederazione e uno Stato parlamentare, ha dovuto necessariamente ridurre il valore dell'opinione degli Stati membri.

In particolare, è possibile costituire l'organo qualsiasi tra Costanti come "rappresentatif de la chûne" in organo di espressione della volontà degli Stati confederati, come dal resto è avvenuto in Germania.

Ma, d'altra parte, va rilevato che il sistema lì adottato non garantisce in modo perentorio i diritti degli Stati membri: infatti, il Reichstag poteva, mediante alcune riserve, passare all'oppressione la volontà dei Reichland.

Riguardo alla Svizzera va invece rilevato che la particolarità dei suoi Cantoni erano così forti e pronunciate che l'introduzione del parlamentarismo nella Confederazione non avrebbe potuto realizzarsi senza produrre gravi sconvolgimenti.

Ciò che caratterizza le costituzioni federali svizzere, quella del 1848 e, soprattutto, quella del 1874, è la mancanza di un separazione dei poteri in senso stretto, che invece costituisce principio fondamentale della teoria costituzionalistica di Constant.

Infatti, l'organo esecutivo, il Consiglio federale, possiede anche delle attribuzioni legislative e giudiziarie, così come l'organo legislativo, l'Assemblea federale, ne possiede di esecutivi e giudiziali.

Questa mescolanza di poteri va certamente a oltre ciò che Constant riteneva possibile.

Innanzitutto manca il potere neutro regolatore, poi l'organo esecutivo è allo stesso tempo, preso nel suo insieme, l'organo supremo della Confederazione.

Inoltre non è prevista nessuna responsabilità politica a carico dei membri del Consiglio federale: sia ha solo una responsabilità civile e penale, che non entra in gioco se non in caso di una violazione della leggi civili e penali ed in tal caso è comunque necessario il consenso dello stesso Consiglio federale.

25 CONCLUSIONI

Constant dice: "Un giorno prenderò forse in esame la teoria del più illustre di questi scrittori e avrò modo di rilevare ciò che essa contiene di falso e di irrealizzabile: Si vedrà allora, io credo, che la metafora scelta dal Contratto sociale è nell'età nostra stata soltanto e lontane ampie pretese e ogni forma di franchezza, così e quella di una sola come a quella di molti o di tutti, all'oppressione stabile con la pervenuta della legge, come a quella esercitata mediante il tiranno popolare"²¹⁵.

Tale Autore, dunque, può essere considerato come il primo grande oppositore teorico di Rousseau e come colui che elabora lo schema classico della Costituzione liberale moderna, sfuttando il diretto continuatore di Montesquieu.

Constant costituisce la partecipazione politica come un esercizio della ragione, come una dedizione razionale alla legge universale, ma giunge ad una deduzione contraddittoria perché, invece di riconoscere che il diritto politico spetta a tutti, introduce la limitazione del diritto politico ad una parte soltanto dei membri del corpo comune, i proprietari privati²¹⁶.

Le tre linee fondamentali della teoria politica di Constant, che si pone in netto contrasto con quella di Rousseau, possono così essere riassunte: - priorità della libertà privata sulla partecipazione pubblica, cioè priorità della libertà civile sulla libertà politica; - limitazione della sovranità popolare; - concezione meramente garantista dello Stato nel confronto della "libertà individuale".

Sulla base del secondo argomento sopra citato, Constant cerca di legittimare lo Stato rappresentativo contrapponendolo alla democrazia diretta propugnata da Rousseau.

²¹² HEUSLER, *Histoire des Constitutions suisses*, cit.

²¹³ idem.

²¹⁴ idem.

²¹⁵ idem.

²¹⁶ HOLZLE afferma l'esistenza della libertà politica presso i popoli germanici individuandone la influenza esercitata.

²¹⁷ CONSTANT, *Conquista e usurpazione*, a cura di VENTURA, Torino, 1944, pp.107-108.

²¹⁸ CONSTANT, *Principi di politica*, cit., capitolo VI, pp.89 ss. L'Autore afferma che "in tutti i paesi che hanno assemblee rappresentative è indispensabile che, quale ne sia la organizzazione, esse siano composte di proprietari" perché "gli organismi, per conciliarsi la fiducia, hanno bisogno di avere interessi evidentemente conformi ai loro doveri".

In particolare Constant oppone la fine delle schiavitù per contestare la teoria politica di Rousseau e ha buon gioco perché proprio su questo tema il Ginevrino rivela uno dei suoi limiti, un tratto tipico della sua utopia²¹⁸.

Lo stesso Rousseau si rende conto del fatto che la schiavitù era uno dei fondamentali elementi della democrazia diretta antica perché "gli schiavi lavoravano per loro (per i liberi), la loro grande occupazione era la libertà"²¹⁹.

Da qui nasce in Rousseau il drammatico problema di conciliare la libertà antica (la partecipazione pubblica che presupponeva la schiavitù) con la libertà moderna (che presuppone l'uguaglianza di tutti dalla nascita), cioè il problema di conciliare la fine della schiavitù con la ripresa dell'ideale classico della democrazia-partecipazione.

Rousseau non riesce a risolvere tale dilemma e quindi confessa: "Il carattere utopistico della sua proposta."

Un'altra obiezione che Constant muove a Rousseau riguarda il fatto che quest'ultimo dimentica che una democrazia fondata sulla sovranità popolare diretta non cessa di essere una forma specificamente politica.

Infatti Rousseau non avverte i limiti della "emancipazione politica" né quindi i tipici problemi di garanzia della libertà individuali che si pongono di fronte al permanere della divisione tra governanti e governati.

Dunque in Constant, dietro l'amore per la libertà costituzionale, si cela una profonda diffidenza nei confronti della "democrazia" quale forma di governo²²⁰.

Non è quindi esatto includere questo Autore tra i classici della democrazia perché egli fu teorico della monarchia costituzionale e manifestò apertamente la sua opposizione alla "sovranità popolare".

Constant concepiva il diritto costituzionale come un diritto critico nei confronti del sistema democratico.

Le garanzie costituzionali avevano come funzione, non solo e non tanto quella di sottrarre i poteri alla decisione dispotica del sovrano, ma soprattutto quella di sottrarre i poteri alla pressione decisionale del popolo.

Recentemente si è infatti sottolineato l'aspetto antidemocratico del pensiero politico di Constant, per il quale la democrazia è semplicemente una nuova forma di dispotismo.

Proprio per questi motivi Constant entra in polemica con Rousseau e muove al suo pensiero forti critiche, accusandolo di non essersi reso conto di un simile pericolo.

Constant osserva che se, come afferma Rousseau, la volontà generale possiede un potere illimitato, i rappresentanti di questa volontà diventano temibili perché si lascia loro aperta la via delle prevaricazioni.

Per Constant il principio della sovranità popolare non va inteso come un "principio di libertà", ma come un "principio di garanzia", cioè non come attributo di un potere al governato, ma come esclusivo di un potere del governante.

Come principio di garanzia la sovranità popolare toglie ai componenti della "nazione" il diritto di esercitare un potere che non gli sia stato delegato da questa.

Constant oppone quindi a Rousseau un liberalismo limitato.

In particolare, un limite consiste nell'opporre allo Stato il confine dei diritti individuali, l'altro limite è invece costituito dalla delimitazione delle funzioni statali.

Ma Constant precisa che questi due limiti hanno diversa natura: il primo è assoluto e invalicabile, mentre il secondo è relativo e valutabile.

Naturalmente i meccanismi costituzionali e le garanzie possono valere solo se gli uomini se ne vogliono servire, se avvertono il valore della loro libertà e se sanno giungere a quella elevazione morale senza la quale la libertà non è che una illusione.

Sulla base di queste argomentazioni Constant sviluppa la sua critica alla metafisica politica di Rousseau.

Questi, secondo Constant, riconfermando il valore delle libertà nella "volontà generale" e nella "sovranità popolare" ha aperto nuove strade al potere²²¹.

Rousseau, infatti, non ha compreso che una volontà egemonica può impadronirsi delle volontà generali e perdersi in suo nome; non ha compreso che la possibilità della sovranità popolare non risiede nella sua illimitata estensione, ma nel garantire che nessuna istituzione del corpo sociale e nessun individuo possa impadronirsi del potere se questo non gli è stato delegato.

Rousseau e Constant sono gli Autori che, con le loro teorie, hanno dato origine al "costituzionalismo latino"²²².

Il primo elaborando la concezione filosofica contrattualistica che ha dato alimento agli orientamenti del pensiero democratico.

Il secondo delineando la dottrina della separazione dei poteri e il disegno di una monarchia costituzionale.

²¹⁸ CONSTANT, *Principi di politica*, cit., p.23

²¹⁹ ROUSSEAU, *Sul contratto sociale*, a cura di CRUNO, Bari, 1956, p.67.

²²⁰ MASTELLONE, *Storia della democrazia in Europa*, Torino, 1989, p.49.

²²¹ "Tutte le volte che si è voluto proporre leggi contro la libertà - commenta Constant della tribuna parlamentare - di si è affidati all'autorità di Rousseau. Malgrado il suo intenso amore per la libertà, a lui si è sempre riferito chi ha voluto instaurare il dispotismo; Rousseau aveva il sentimento della libertà, ma non ne aveva la teoria".

²²² NAOCI, *LOI ODICE*, *Problemi attuali di diritto pubblico*, Bari, 1990, pp.10 ss.

Infatti, come la Costituzione francese del 1791 si configurò quale archetipo di una monarchia costituzionale, così anche la Costituzione francese del 1793 si presentò, in quel momento, quale espressione radicalizzata di una democrazia costituzionale, e ciò molto tempo prima che, nei tempi nostri, potesse ancora disquisirsi dei proflitti dei regimi assembleari.

Il pensiero di Constant ha inoltre portato alla formazione di un peculiare carattere delle costituzioni latine: la prevalente preoccupazione per la garanzia della libertà²²³.

In dottrina (IVO RENZI dell'Università di Ginevra) si è anche sottolineata la peculiarità dell'eredità romanistica presente nelle dottrine di Rousseau e Constant, i quali fanno riferimento alla utilizzazione di istituti romanistici contrapponendo l'epoca dell'impero a quella della repubblica romana.

La distinzione tra governanti e governati e la qualificazione dei diritti soggettivi come limite alla sovranità, nel pensiero di Constant, rappresentano un'egale della tradizione romanistica alla disciplina giurpubblicistica²²⁴.

In particolare, nel costituzionalismo latino si trovano pienamente affermati alcuni principi già presenti all'epoca della repubblica romana, quali il pluralismo, la limitazione del potere pubblico e il garantismo.

Si discosta inoltre una forte tendenza a tracciare il disegno di una democrazia sociale partecipativa, all'interno della quale avviene possibile la congiunzione armonica dei poteri pubblici con i diritti umani, individuali e sociali.

Negli ordinamenti costituzionali di origine latina si ha quindi la distinzione tra diritto pubblico e diritto privato, perché lo Stato ed i funzionari statali occupano una posizione distinta e privilegiata rispetto a quella concreta ai cittadini.

²²³ Invece in Germania al centro della problematica ricorre l'idea del "potere" e in Inghilterra predomina il criterio dell'empirismo.

²²⁴ NAZZI, L'ODICE, Problemi attuali di diritto pubblico, cit., p.15.

Capitolo III.

STORIA COSTITUZIONALE D'ITALIA

3. STORIA COSTITUZIONALE D'ITALIA

In questo capitolo si realizzano gli importanti eventi storici e politici che hanno caratterizzato la storia d'Italia a partire dal 1943 e fino al 1948, considerandone separatamente la prima e la seconda fase, sulla base dell'insegnamento di CALAMANDREI.

Si è svolto un approfondito esame della c.d. "fase costituyente" che ha portato alla promulgazione della Costituzione della Repubblica italiana.

L'esame è svolto su tre diversi piani:

- contesto politico della Costituzione;
- dibattiti della II Sottocommissione e dell'Assemblea costituente;
- considerazioni critiche delle scelte effettuate dal Costituente, con particolare riguardo alle conseguenze pratiche delle scelte stesse.

L'intera disamina è svolta con metodo comparativo, al fine di evidenziare analogie e differenze tra gli ordinamenti costituzionali di Italia e Svizzera.

Si è tuttavia ritenuto opportuno dedicare particolare attenzione alla storia costituzionale italiana perché essa è stata caratterizzata da uno svolgimento alquanto complesso e problematico, e differenze della storia costituzionale svizzera che, pur esternevolmente interessante, si è svolta in modo più lineare e chiara ed ha formato oggetto di ampie ed approfondite analisi di carattere dottrinario e manualistico.

3.1 SOTTOCAPITOLO 1 LA FASE PRECOSTITUENTE

3.1.1 PREMESSA

Quando la storia costituzionale della Svizzera era già giunta ad un punto conclusivo, con l'entrata in vigore della Costituzione federale del 1874, ed aveva portato all'affermazione più alta della democrazia diretta, la storia costituzionale d'Italia doveva ancora avere inizio e non porterà all'entrata in vigore di una nuova Costituzione se non nel 1948, non riuscendo comunque ad affermare e a realizzare in pieno il principio della sovranità popolare, pur solennemente enunciato proprio nell'articolo 1 della Costituzione Repubblicana.

Il periodo storico italiano che ha inizio il 25 luglio 1943 e termina il 1° gennaio 1948 viene definito da un importante Autore - PIERO CALAMANDREI - "quinquennio rivoluzionario".

Questa particolare definizione è dovuta al fatto che, durante questo periodo, in Italia, anche se dopo molti contrasti, si ebbe il graduale ma definitivo superamento dello Statuto Albertino e si attuò la vera e propria "evoluzione costituzionale".

L'Autore sopracitato distingue all'interno del quinquennio 1943-48 quattro diverse fasi.

La prima fase va dal 25 luglio 1943, data in cui il sovrano, dopo il voto del Gran Consiglio, convoca il suo primo ministro e lo fa arrestare, all'8 settembre 1943, data dell'armistizio con gli alleati e della fuga da Roma del Re e della sua famiglia, compreso il principe ereditario.

La seconda fase va dal 4° settembre 1943 al 4 giugno 1944, la data della liberazione di Roma.

La terza fase va dal 4 giugno 1944 al 2 giugno 1946, data in cui si ha lo svolgimento del referendum istituzionale.

La quarta ed ultima fase va dal 2 giugno 1946 al 1° gennaio 1948, data in cui ha inizio la vita della Costituzione italiana.

La fase precostituente è animata da una molteplicità di motivazioni e di indirizzi che portano alla elaborazione teorica di "progetti di Stato".

In quel periodo il giudizio che si dava dell'Italia era che si trattasse di un paese non ancora pervenuto ad una democratizzazione soddisfacente della sua vita politica e nel quale si ponevano grandi problemi di equilibrio sociale e di progresso economico.

L'orientamento prevalente, tuttavia, non collocava ad una definizione molto articolata dei contenuti riformatori: prevalevano l'intervento statale per il Mezzogiorno, la riforma agraria, la riforma fiscale, alcune necessità di rinnovamento della procedura giudiziale e della legislazione penale e civile, l'ammodernamento della pubblica amministrazione.

I "progetti di Stato" di matrice liberal-democratica ruotavano largamente intorno ai temi della formalizzazione e del garantismo, del contrasto tra individuo e Stato, dei rapporti tra i diversi organi e poteri dello Stato, del ruolo dei partiti nella vita pubblica.

Si pensava dunque più ad una "riforma sociale" che ad una "riforma costituzionale", perché l'attenzione era rivolta soprattutto verso quelli che CALAMANDREI definiva "diritti di libertà".

Diffusa era inoltre la convinzione che un "liberalismo aulico", cioè istituzionalmente arroccato in modo da poter efficacemente e tempestivamente prevenire o reprimere gli attentati alla libertà, fosse l'esigenza maggiore dopo le esperienze fascistiche, rispetto al liberalismo tradizionale.

Rimaneva esemplare, per questo verso, la risposta di EINAUDI su che cosa si distinguesse il nuovo liberalismo dal vecchio. Una risposta ovvia: non esiste alcuna differenza sostanziale, di principio, tra i due liberalismi: il liberalismo è una e si perpetua nel tempo, ma ogni generazione deve risolvere i problemi suoi, che sono diversi da quelli di ieri e saranno superati e rinnovati dai problemi di domani²²⁵.

E per ciò, anche, la politica autonomistica assai forte negli ambienti repubblicani e democratici e il loro favore ad istituti come il referendum e la Corte Costituzionale rappresentarono, in sostanza, le innovazioni assunte come le più incisive del mondo liberal-democratico italiano post-fascista²²⁶.

Nell'ambito di queste importanti vicende storico-politiche italiane, evolve un ruolo fondamentale il PARTITO D'AZIONE²²⁷.

Questo movimento presenta tre caratteri fondamentali:

- come figlio del Risorgimento è liberista (principio di libertà);
- come ripete de la Rivoluzione francese è democratico (principio dell'uguaglianza);
- come appartiene all'epoca del dopoguerra è socialista (principio di uguaglianza economica).

Scorgendo tra le origini remote del Partito d'Azione è possibile affermare che esso ha raccolto l'eredità del Risorgimento, ma va precisato due punti di questa eredità sono rinnovati: da un lato, l'ideale gariboldino dell'assistenza sul suolo nazionale di una forza armata, per mezzo della quale un uomo politico d'eccezione pretendeva risolvere da sé i problemi della Nazione; dall'altro lato, l'ideale covattiano della "conspirazione monarchico-governativa", cioè dell'attività politica clandestina esercitata da un uomo di governo in combutta con elementi rivoluzionari.

Le origini prossime del Partito d'Azione vanno ricercate nel socialismo, venuto in Italia a colmare le lacune sociali della Rivoluzione francese, ed in particolare nella revisione liberistica e storicistica o liberale del socialismo.

La revisione del socialismo in senso liberale-libertista tendeva infatti a spostare l'accento dalla "autorità" alla "libertà", cioè a mutare il punto di visione spostandolo dal tutto al singolo, dal complesso (stato, società, classe) al semplice (regione, ente locale, individuo): ciò che si voleva ora dare, all'ultimo della scala, maggiore importanza era regione e al comune.

Su questo basi come movimento di "revisione liberale del socialismo" nacque, nel 1944, il Partito d'Azione italiano che ebbe il suo embrione nel Partito Sardo d'Azione, un fiorenti partito con programmi federalista costituito da ex-combattenti al fine di creare in Italia la nuova democrazia.

Un importante elemento che ha caratterizzato la nascita del Partito d'Azione è nato da la battaglia contro il fascismo: gli azionisti furono i primi in Italia a dare l'attacco contro il fascismo, almeno nel campo liberale democratico, tanto che può dirsi che il Partito d'Azione è "il più antifascista dei partiti antifascisti".

Esso infatti è strettamente collegato con "Giustizia e Libertà", la più vasta e poderosa organizzazione antifascista italiana fondata a Parigi da Carlo Rosselli e Emilio Lussu, uno dei capi del Partito Sardo d'Azione.

Come già osservato, il caposcuola del Partito d'Azione era il federalismo: alla base dell'organizzazione statale viene collocato l'ente locale, il comune, il municipio visto come il nucleo intorno al quale doveva formarsi la nuova civiltà italiana.

A tal fine si riteneva necessaria l'attuazione di una "evoluzione permanente" perché ogni società non è perfetta ma perfezionabile: dunque non risoluzione definitiva di problemi ma proposizione di problemi sempre nuovi; non conservazione di civiltà preordinate ma creazione di civiltà sempre nuove, cioè civiltà di vita e di pensiero sempre nuovi.

Il Partito d'Azione, che trasse vita e ispirazione dall'azione e dal pensiero di Carlo Rosselli, fu un elemento concreto ed incisivo del dibattito e della lotta politica in Italia tra il crollo di Mussolini nel 1943 e la proclamazione e i primi tempi della Repubblica fino al 1947: un quadriennio intenso e decisivo per le sorti dell'Italia.

Ve parvero elevato che l'influenza dell'azionismo risale più indietro nel tempo, agli anni più opprimenti del regime fascista, nella prima metà degli anni '30.

In quegli anni l'attività degli uomini che costituirono nel Partito d'Azione, quando fu fondato, fu un'attività che si svolse sia all'estero, nell'esilio, soprattutto nella vicina Svizzera, come accennato per la maggior parte dell'antifascismo italiano, che all'interno del paese, come invece solo alcuni gruppi di altre forze politiche (tra cui, in particolare, quelli del Partito Comunista) riuscivano ad operare.

Inoltre l'attività degli uomini dell'azionismo fu un'attività politica che dedicò uguale attenzione sia agli aspetti di impostazione dottrinale e teorica, sia agli aspetti di impostazione immediata della lotta politica.

Il "vero fondatore" del Partito d'Azione fu LA MALFA al quale si aggiunsero altri importanti uomini politici come LUSSU e TRENTIN (che tornavano dalla Francia e presero posto tra i dirigenti del partito), PARISI (che ebbe la capacità di creare la corrente attraverso la quale furono avvisi in Svizzera exilati e prigionieri italiani), GINZBURG, LEVI, GAROSCI, BAUER, DE MARTINO, DE RUGGERO, CALAMANDREI, MARIO BERLINGUER e altri.

²²⁵ EINAUDI, Il Buongoverno, a cura di E. Rossi, Bari, 1954

²²⁶ GALASSO, Italia democratica. Dai giacobini al Partito d'Azione, Le Monnier - Firenze, 1966, pagg. 224-225

²²⁷ A. MONTI, Realtà del Partito d'Azione, Einaudi, Torino, 1945

Molti di loro avevano già militato in "Giustizia e Libertà" da cui ebbe inizio a Milano tra il 1941 e il 1942 il Partito d'Azione.

Di affinità tra i due movimenti era la valutazione della "terza via" fra liberalismo e socialismo. I fondatori del Partito d'Azione provenivano quasi tutti dalla democrazia ed erano accomunati dalla convinzione che fosse necessario formare un partito autonomo a che i problemi sociali ed economici dovessero essere portati sul piano della politica generale. Era dunque presente l'idea di una sinistra democratica che spesso diventava alternativa e maggioranza di governo per attuare le grandi riforme necessarie a costruire in Italia una nuova realtà.

Gli azionisti adottarono come proprio simbolo la spada, simboleggiante con le iniziali di "Giustizia e Libertà", che era stato il loro simbolo nella lunga vigilia della lotta antifascista.

Si trattava di un simbolo non solo di tradizione, ma anche di tono e di spirito ricongiuntivi: rappresentava la spada trionfante della lotta antifascista e partigiana.

Negli azionisti sono presenti temi ricongiuntivi: gli ideali di libertà e democrazia e il concetto fondamentale dell'esercizio della sovranità popolare.

Nel Partito d'Azione era presente il binomio di socialismo e liberalismo e ciò costituì una forte ragione di debolezza politica e ideologica del partito stesso.

Ciò soprattutto perché era forte la tensione tra il "politismo", ossia la vocazione di forza riformatrice e di governo, e cui inclinavano gli uomini più sensibili alla tradizione democratica italiana, e l'"rivoluzionarismo", ossia la prospettiva di un mutamento di fondo, da realizzarsi in una direzione rivoluzionaria del sistema politico-sociale italiano, e cui inclinavano gli uomini più sensibili a motivi socialisti, libertari o dell'antifascismo.

La presenza e l'attività del Partito d'Azione nel quadriennio 1943-1947 si avvertirono negli svolgimenti politici del paese.

Gli azionisti esercitarono una forte incidenza in relazione al tema istituzionale relativo alla scelta tra monarchia e repubblica, rendendo così possibile lo svolgimento della consultazione popolare.

Accanto a quella sul tema istituzionale fu forte anche l'incidenza degli azionisti sul problema della composizione della classe politica della nuova Italia: si ebbe quindi una rapida riduzione della presenza del personale politico dell'Italia prefascista.

Inoltre l'azionismo favorì la costituzione, in molte regioni del paese, sia al Nord che al Sud, di numerosi nuclei democratici, destinati a durare e a sostituire una parte non trascurabile nel contesto delle forze riformatrici e rinnovatrici degli anni successivi.

Va poi ricordato che l'importanza politica degli uomini del Partito d'Azione continuò anche dopo la fine del Partito stesso: ex azionisti come LA MALFA e DE MARTINO divennero a lungo due punti centrali nella storia della Repubblica, il Partito Repubblicano e il Partito Socialista.

La storia del Partito d'Azione si caratterizza anche per la presenza di divergenze e il suo interno.

Fin dalla sua nascita, infatti, il Partito d'Azione vide la presenza di un dualismo tra corrente "democratica", sostenuta da LA MALFA, che voleva affrontare la "istanza sociale" al di fuori della "rigida, astratta manichea contrapposizione di classi" e la corrente, impersonata da LUSSU, che voleva che il partito si dichiarasse esplicitamente socialista in tutta l'estensione tradizionale del termine.

Proprio in queste disquisizioni si intravedono già le ombre di una non lontana crisi di identità che porterà alla disgregazione del Tizioismo.

Alla fine, infatti, il Partito d'Azione non fu né la "terza forza" democratica teorizzata e perseguita da alcuni, né la componente di uno schieramento popolare e socialista destinato a portare a compimento la resistenza, come avrebbero voluto altri: per esso vi fu la dissoluzione.

Non va però dimenticato l'importante contributo dato dal Partito d'Azione alla vita politica italiana: negli anni dal 1943 al 1947 ed inoltre va sottolineato che tale movimento continuò a contribuire allo sviluppo politico anche dopo la sua dissoluzione, attraverso l'opera di ex azionisti come LA MALFA e DE MARTINO.

Molti programmi, molte idee e posizioni culturali e politiche sono maturate tra gli uomini del Partito d'Azione, in materia di questioni politiche, economiche, giuridiche e sociali dell'Italia del XX secolo.

Forse la dottrina politica non ha ancora dato una valutazione adeguata alla reale importanza e specificità al patrimonio di idee elaborato dagli azionisti prima e dopo il 1947.

Tuttavia le vicende del Partito d'Azione hanno influenzato fortemente le vicende storico-politiche italiane: la sinistra ricongiuntiva aveva sviluppato ampiamente la discussione sulla tematica della democrazia e dunque la tradizione democratica ha origini ricongiuntive.

Inoltre il Partito d'Azione, unitamente agli altri partiti antifascisti (Democrazia Cristiana, Democrazia del Lavoro, Partito Comunista Italiano, Partito Liberale Italiano e Partito Socialista di Unità Proletaria), contribuì alla formazione dei Comitati di liberazione nazionale che organizzarono la resistenza nei territori occupati dai nazifascisti, conclusa con la completa liberazione il 25 aprile 1945, e rivendicarono il proprio diritto a partecipare alla guida politica del paese (problema che fu risolto nell'aprile 1946 con un accordo politico detto "patto di Salerno").

Quindi l'opera del Partito d'Azione contribuì a realizzare la lotta antifascista della Resistenza e influenzò, con le sue idee, i lavori dell'Assemblea costituente, anche se la maggior parte degli azionisti, a causa di delusioni e ripensamenti, considerarono la Resistenza tradita e i suoi ideali non realizzati dalla nuova democrazia italiana, leggendo gli anni della Costituzione come gli anni della caduta delle speranze della democrazia vera²²⁶.

3.1.2 PARAGRAFO 1 DAL 25 LUGLIO 1943 ALL'8 SETTEMBRE 1943

Durante questa prima fase del "quinquennio rivoluzionario" si realizzò quello che è stato definito il "tentativo di restaurazione monarchica"²²⁷.

²²⁶ ROMEO, La stagione costituente in Italia, Angeli Edizioni, 1992, pag. 16

Il primo passo di questo tentativo si ebbe grazie alla cooperazione del Re Vittorio Emanuele III, il quale, subito dopo il voto di sfiducia al Capo del Governo Benito Mussolini, adottato a maggioranza dal Gran Consiglio del Fascismo, il 25 luglio 1943 revocò Mussolini dalla sua carica e, secondo un piano preordinato, nominò Capo del Governo il Maresciallo Pietro Badoglio.

Il Governo, formato di tecnici e di militari, utilizzando la potestà legislativa d'urgenza prevista dalla legge (art. 18 legge 18 gennaio 1939, n. 129), adottò due provvedimenti aventi rilievo costituzionale nel tentativo di restaurare l'ordinamento statuario in vigore prima dell'avvento del fascismo, eliminando però gli istituti creati dal regime fascista.

Si procedette, infatti, alla soppressione del Tribunale speciale per la difesa dello Stato (R.D.L. 29 luglio 1943, n. 668), del Gran Consiglio del Fascismo (R.D.L. 2 agosto 1943, n. 706), degli organi corporativi (R.D.L. 8 agosto 1943, n. 721) ed anche del Partito nazionale fascista (R.D.L. 2 agosto 1943, n. 704).

Inoltre, con R.D.L. 2 agosto 1943, n. 705, si procedette allo scioglimento della Camera dei fasci e delle corporazioni, disponendo che si sarebbe provveduto "nel termine di quattro mesi dalla cessazione dell'attuale stato di guerra, alla elezione di una nuova Camera dei deputati e alla conseguente convocazione ed inizio della nuova legislatura".

Tutti questi atti legislativi vennero emanati nel nome del Re e in essi non c'era alcun accenno a questioni istituzionali e ad un nuovo potere costituzionale.

L'intento era quello, da un lato, della restaurazione dello Statuto Albertino e, dall'altro, della conservazione della Monarchia.

La Corona sperava così di poter sopravvivere al crollo del fascismo, attuando un graduale ritorno alle forme di governo che erano state in vigore prima del regime.

La famiglia reale voleva essere considerata non responsabile per i fatti occorsi e voleva che tutte le modifiche delle istituzioni avessero luogo in conformità allo Statuto Albertino²²⁹.

Questo tentativo si dimostrò però velleitario, per diverse ragioni: le pesanti condizioni dell'armistizio, i difficili rapporti con gli Alleati, il nuovo discorso egemonico tra le forze politiche.

I partiti politici, infatti, avevano progetti diversi da quelli della famiglia reale: essi volevano eliminare la Monarchia e lo Statuto e risolvere il problema delle istituzioni alla fine della guerra, al di fuori di qualunque intervento del monarca, per mezzo di un organo nuovo di tipo popolare.

La Corona non riuscì quindi a sfidare il proprio destino e le proprie responsabilità da quella delle dittature e fu costretta ad una fuga ingloriosa.

L'8 settembre 1943 il Re e il Principe ereditario fuggirono da Roma e si trasferirono precipitosamente a Brindisi, per sottrarsi all'occupazione tedesca delle regioni centro-settentrionali.

Questi eventi determinarono in Italia l'instaurarsi di una particolare situazione: "in pratica, l'eccezione di uno Stato e dei suoi ordinamenti, senza un vero passaggio ad un nuovo regime"²³⁰.

3.1.3 PARAGRAFO 2 DELL'8 SETTEMBRE 1943 al 4 GIUGNO 1944

Dopo l'8 settembre 1943, data dell'abbandono di Roma da parte del sovrano e del suo Governo ed anche dell'annuncio dell'armistizio tra l'Italia e gli angloamericani, in Italia venne a delinearsi una nuova situazione.

Posta sotto la vigilanza di una Commissione alleata di controllo, istituita presso il Governo italiano ai sensi delle condizioni di armistizio, la Monarchia non aveva che poteri limitati, anche perché buona parte del territorio sottoposto all'occupazione tedesca era sotto il diretto governo militare anglo-americano.

Gli Alleati avevano riconosciuto il governo monarchico come un governo legale, dopo la dichiarazione di guerra dell'Italia alla Germania, il 13 ottobre 1943.

Occorreva, infatti, creare un'impedenza di continuità giuridica e far rispettare l'Armistizio.

Ma il tentativo regio di restaurazione statale italiana, fallì per il precipitare della situazione politico-militare dell'Italia, divisa in due e occupata da eserciti stranieri.

Adesso a Badoglio si delineava la figura di un Governo con poteri amministrativi, quasi erano riconosciuti dagli Alleati, i quali tuttavia si riservavano solo alcune forme di intervento senza contestare la sovranità del governo.

La questione istituzionale che si delineava non fu trascurata dagli Alleati che proposero alla Corona e da Badoglio l'impegno che, a pace avvenuta, gli italiani sarebbero stati chiamati a scegliere liberamente il proprio destino politico e la propria forma di governo istituzionale, monarchia o repubblica²³¹.

²²⁹ CALAMANDREI, Cenni introduttivi sulla Costituzione e ai suoi lavori, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da CALAMANDREI e LEVI, Firenze, 1950, XCI.

²³⁰ BETTINELLI, La formazione dell'Ordinamento Elettorale nel periodo precostituzionale, all'origine della democrazia del Partito (1944-1946), in *La fondazione della Repubblica italiana*, di CHELLI, Bologna, 1979, pp. 131 ss.

²³¹ PALLOTTA, La Costituzione repubblicana 1946/1947, Torino, 1976, p. 8.

²³² La Nota tripartita, emanata contemporaneamente da Londra, Mosca e Washington, rappresentò un momento molto significativo, anche se anomalo, per la rinascita istituzionale e costituzionale dell'Italia.

Con essa i tre Governi stranieri prendono atto della promessa fatta dal governo italiano di sottomettersi alla volontà del popolo italiano, dopo che i tedeschi saranno cacciati dall'Italia.
(footnote continues)

Dall'altro lato, l'affermarsi delle forze politiche italiane, le "questioni istituzionali" fu sollevata dai partiti antifascisti ed anche dalla Democrazia Cristiana a loro soluzione con la stipulazione del "patto di tregua istituzionale" nell'aprile del 1944, dal quale prese origine il processo costituente.

Questo patto, detto anche Compromesso De Nicola, dal nome dell'esponente politico liberale che l'aveva promosso, conteneva elementi molto importanti quali: la decisione di convocare, dopo la fine delle ostilità, un'Assemblea costituente; il rinvio a quel momento della soluzione della questione istituzionale; l'insediamento del Re Vittorio Emanuele III, con l'attivazione di una "luogotenenza" provvisoria a favore del figlio Umberto per l'esercizio delle funzioni regie fino alle decisioni sul nuovo ordinamento; l'ingresso degli esponenti dei partiti antifascisti del Comitato di Liberazione Nazionale nel Governo, alla guida di esso, per tutta la fase transitoria.

Il contenuto di tale patto fu rivelato alla popolazione da un proclama del Re, letto a Radio Bari il 12 aprile 1944.

Il 22 aprile si costituì il secondo Governo Badoglio nel quale, per la prima volta, entrarono importanti dei partiti del CLN, tra i quali Croce, Sforza e Togliatti.

Fu invece rinviata al momento della liberazione di Roma l'attuazione del passaggio dei poteri al luogotenente e degli altri accordi della "tregua istituzionale".

3.1.4 PARAGRAFO 3 DAL 4 GIUGNO 1944 AL 2 GIUGNO 1946

La liberazione di Roma avvenne, per opera delle armate angloamericane, il 4 giugno 1944.

Il giorno seguente Vittorio Emanuele III firmò a Ravenna il decreto di nomina del figlio Umberto a luogotenente generale.

Il decreto del 5 giugno 1944, n. 140 fu l'ultimo decreto regio della storia d'Italia.

Tale provvedimento è datato 5 giugno ma pare che, in realtà, Vittorio Emanuele acconsentì e firmò solo due giorni dopo²³².

Con esso si stabilì che il luogotenente generale, "sulla relazione dei ministri responsabili", avrebbe provveduto in nome del Re "a tutti gli affari dell'amministrazione, e avrebbe esercitato tutte le prerogative regie, nessuna eccettuata, firmando i reali decreti i quali saranno controfirmati e validati nella solita forma".

In seguito a tale decreto, con l'istituzione della Luogotenenza generale del Regno e con l'insediamento di Vittorio Emanuele III da la scena politica, in base ad una espressa volontà dell'intera classe politica, si incominciavano a intravedere nei sostanziali mutamenti dell'ordinamento dello Stato destini a caratterizzare il passaggio dalla monarchia alla repubblica²³³.

Il 18 giugno 1944 si ebbe la costituzione del primo governo interamente formato dagli esponenti dei partiti antifascisti, presieduto dal Presidente del CLN, Ivanoe Bonomi, e nel quale entrarono i maggiori esponenti degli stessi partiti (Croce, De Gasperi, Ruffini, Saragat, Sforza, Togliatti, Tupini).

Proprio il nuovo governo, con il decreto-legge luogotenenziale del 25 giugno 1944, n. 151, pose le basi giuridiche del processo costituente, rendendo esplicita la "decisione costituente" e ponendo in essere quella che viene a ragione considerata la prima "Costituzione provvisoria" del nuovo Stato²³⁴.

Il regime costituzionale transitorio così stabilito risultò essere completamente estraneo allo Statuto Albertino ed orientato verso la successiva fase costituente: per questo viene definito come regime "pre-costituzionale"²³⁵.

Il decreto n. 151 cambia, infatti, completamente l'orientamento della vita politica, e porta alla nascita del governo democratico in Italia²³⁶.

Con esso si organizza l'esercizio delle funzioni ministeriali nell'interesse della nazione: i ministri si impegnano ad astenersi dal compiere atti che possano compromettere la questione delle istituzioni, fino alla convocazione dell'Assemblea costituente.

Tale impegno fu previsto dall'art. 3 del Decreto, articolo detto "tregua istituzionale".

Va inoltre rilevato che durante questo periodo furono usate numerose ed importanti norme, alcune che disciplinavano l'assetto costituzionale provvisorio, altre che si ponevano già come elementi del nuovo assetto costituzionale o ne anticipavano alcuni aspetti.

Un provvedimento di indubbia rilevanza sul piano costituzionale fu preso il 5 aprile 1945 dal secondo Governo Bonomi.

Con il decreto-legge luogotenenziale del 5 aprile 1945, n. 146, si realizzò l'istituzione della Consulta nazionale, composta da membri nominati dal Governo ma designati dai maggiori partiti politici, "tra ex parlamentari antifascisti e tra appartenenti a categorie ed organizzazioni sindacali, culturali e di riduci" [art. 5 D.L.G. n. 146 del 1945].

Nessun ostacolo dovrà essere posto al diritto assoluto del popolo italiano di decidere, senza influenze esterne e per lo vie costituzionali, sulla forma di governo che esso vorrà avere.

²³² PALLOTTA, La Costituente repubblicana 1946/1947, Torino, 1976, p. 23.

²³³ GHISALBERTI, Storia costituzionale d'Italia, 1848/1948, Roma-Bari, 1985, p. 396.

²³⁴ Con l'articolo 1 di tale decreto-legge si stabilì che, "dopo la liberazione del territorio nazionale, la forma istituzionale" sarebbero state scelte dal popolo italiano, che a tal fine avrebbe eletto, "a suffragio universale e diretto, una assemblea costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato". Per "i modi e le procedure" si faceva rinvio ad un successivo provvedimento. Inoltre l'art. 2 abrogava esplicitamente la disposizione del R.D.L. n. 705 del 1943 che prevedeva l'elezione di una nuova Camera dei Deputati.

²³⁵ ARMANI, La Costituzione italiana, Garzanti, p. 36.

²³⁶ CARETTI, "Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio", in "La fondazione della Repubblica. Della costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente", di CHELLI, Bologna, 1979, p. 31.

La Consulta era chiamata a dare "pareri sui problemi generali e sui provvedimenti legislativi che la vengono sottoposti dal Governo"; il parere era obbligatorio su progetti di bilancio e sui rendiconti consuntivi, in materia di imposte, sgravi fiscali di urgenza, e sulle leggi elettorali (art. 1 D.L.L.T. n. 146 del 1945).

Pur non realizzando un vero e proprio sistema rappresentativo, la Consulta, per le elevate qualità tecniche e politiche dei suoi membri, collaborò in modo egregio alla vita pubblica contribuendo anche alla redazione di fondamentali provvedimenti legislativi.

Secondo la dottrina²³⁸ il suo maggior merito fu senza dubbio quello di aver abituato, dopo tanti anni di silenzio, il popolo italiano all'esistenza di un'assemblea politica nella quale venivano dibattuti liberamente i maggiori argomenti della politica nazionale, discussi i vari aspetti della condotta governativa e apportati, da pura necessità imposti dal suo carattere consultivo, disegni di legge di rilevanza costituzionale destinati ad incidere profondamente sull'ordinamento del paese²³⁹.

Proprio nell'esercizio della sua competenza consultiva la Consulta discusse a lungo il progetto di legge elettorale per l'elezione dell'assemblea costituente, che si ridusse nel decreto-legge luogotenenziale del 10 marzo 1946, n. 74.

Con tale provvedimento, contenente "Norma per l'elezione dei deputati all'Assemblea costituente", riprendendo la scelta della riforma elettorale del 1893, si adottò un sistema proporzionale e liste concorrenti, con recupero dei resti di un collegio unico nazionale sulla base di liste nazionali di candidati.

Questo sistema elettorale, benché fosse stato allora presentato anche per la particolare natura ed i particolari compiti dell'Assemblea costituente, rimase poi alla base della legislazione elettorale repubblicana (cfr. capitolo 7).

Il problema principale posto all'attenzione della classe politica del tempo fu quello relativo alla scelta della forma istituzionale dello Stato, cioè all'opzione tra monarchia e repubblica.

Iniziati, il D.L.L.T. n. 151 del 1944 aveva previsto solo l'elezione dell'Assemblea costituente "per deliberare la nuova Costituzione dello Stato" e quindi anche per decidere sulla forma istituzionale dello Stato, cioè all'opzione tra monarchia e repubblica.

La sensazione di una sostanziale incertezza dell'elettorato di fronte a tale soluzione da adottare, pur non modificando l'integgramento dei maggiori partiti favorevoli alla forma repubblicana, rendeva opportuno un loro ripensamento circa la devoluzione all'Assemblea costituente della scelta fondamentale.

Pertanto, per sdrammatizzare la situazione, il Governo decise, con il D.L.L.T. 16 marzo 1946, n. 88, di adattare alla Costituzione il potere di deliberare sulla forma istituzionale, rimettendo invece direttamente al popolo mediante un referendum da effettuarsi contemporaneamente all'elezione dei deputati per la Costituzione.

Tale decreto, che si presentava come la seconda "Costituzione provvisoria", stabiliva inoltre che, nel caso della scelta della forma repubblicana da parte del popolo, l'Assemblea costituente avrebbe dovuto eleggere il capo provvisorio dello Stato; e prevedeva pure che, in questa circostanza, nel tempo intercorrente tra la proclamazione dei risultati del referendum e l'elezione del capo provvisorio dello Stato, le funzioni di questo sarebbero state svolte dal Presidente del Consiglio in carica nel giorno delle elezioni.

In questo modo l'Assemblea costituente si sarebbe trovata di fronte ad una soluzione preconstituita della questione istituzionale, potendo così dedicarsi esclusivamente alla redazione della nuova Costituzione.

Il ricorso al referendum per risolvere la questione istituzionale può spiegarsi sulla base di diverse ragioni.

Innanzitutto l'incertezza creata dall'opposizione, in Assemblea, tra monarchisti e repubblicani; poi il fatto che la Corona e gli Alleati consideravano il referendum come il mezzo per ottenere l'appoggio della popolazione contro il fatto che la DC perresse che il referendum avrebbe allungato il suo elettorato includendovi la donna, accrescendo ultimamente il potere politico di tale partito²⁴⁰.

Il decreto n. 88 deve comunque essere considerato come "l'atto che ha dato nascita al nuovo sistema democratico italiano", anche se non può dimenticarsi l'importanza dell'influenza emendatrice che indicò la Costituzione come il solo organo atto ad elaborare la Costituzione²⁴¹.

Mentre erano in corso i preparativi per il referendum e le elezioni della Costituente (a suffragio universale, maschile e femminile, con voto diretto, libero e segreto), Vittorio Emanuele III contravvenne all'impegno di ritirarsi dalla vita pubblica e compì un atto di rilievo costituzionale e politico con l'abdicazione in favore del figlio, il quale può per un breve tempo, dal 9 maggio al 2 giugno 1946, regnare dal titolo di Re come Umberto II.

Tuttavia, l'abdicazione viene consacrata in un comune foglio di carta bollata, come semplice atto interno di famiglia, senza alcuna delle formalità che la prescrizione costituzionale richiede fin dai tempi di Carlo Alberto.

Si spiega così come l'operazione possa essere definita da Togliatti, allora Guardasigilli, "l'ultima telefonata del Savoia".

Come era stato stabilito, il 2 giugno 1946 ebbero luogo le elezioni dei deputati dell'Assemblea costituente e insieme ad esse si svolse il referendum sulla forma istituzionale dello Stato.

²³⁸ GHISALBERTI, Storia costituzionale d'Italia, cit., p. 400.

²³⁹ BATTAGLIA, "La legge elettorale per l'Assemblea costituente", in Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente, p. 88.

L'Autore sottolinea che "una grande maggioranza dell'elettorato femminile, una volta condotta innanzi alla urna, votava DC e l'insistenza con la quale i dirigenti di questo partito si sono fatti partigiani e promotori di tale voto obbligatorio non è certo estranea a tale previsione".

²⁴⁰ CARETTI, Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio, cit., p. 63.

Il potere legislativo apparteneva al Governo, ad eccezione di tutto ciò che riguardava la Costituzione, le leggi elettorali e la legge di approvazione internazionale, il Governo era responsabile delle sue azioni davanti all'Assemblea e quest'ultima, attraverso la mozione di censura, poteva far dimettere il Governo.

Nella consultazione referendaria l'elettorato, pur dividendosi in due blocchi contrapposti abbastanza equilibrati, diede la prevalenza alla scelta repubblicana, e cui favore andarono, secondo la proclamazione del risultato fatta il 10 giugno dalla Corte di Cassazione e integrata il 18 giugno con il giudizio del tribunale sulle contestazioni, le proteste e i ricorsi, 12.717.823 voti validi; mentre 10.719.284 furono i voti validi a favore della monarchia e 1.498.136 i voti nulli.

La Repubblica fu una scelta strettamente collegata ad una determinata ideologia politica e culturale.

Si ritenne che la forma repubblicana fosse il solo mezzo possibile di vittoria sul Fascismo, il coronamento dell'azione della Resistenza, lo strumento per il cambiamento.

La DC sosteneva l'idea repubblicana, ma lesidò ai suoi membri la libertà di scegliere liberamente: i partiti di sinistra e il PRI (il partito conservatore che non aveva fatto parte né del CLN né del governo democratico del 1945-46 perché non voleva avere alcun rapporto con il Savoia) con il PSIUP e il PDA optarono per la repubblica, invece il PL scelse la monarchia.

Nell'intervallo tra la prima e la seconda proclamazione fu sollevato, con un ricorso giurisdizionale, il problema relativo alle modalità del conteggio della "maggioranza degli elettori votanti" di cui all'art.2 del D.L.U.; n.96 del 1946.

Secondo i ricorrenti si sarebbe dovuto interpretare tale norma in senso letterale, considerando quindi la maggioranza di tutti coloro che si erano recati alle urne, compresi gli elettori il cui voto era nullo.

Invece la Cassazione decise che si dovesse intendere l'espressione dell'art.2 come "maggioranza degli elettori che hanno espresso voti validi" (Foro Italiano, 1946, I, p.529).

In linea con questa decisione della Suprema Corte venne poi elaborato il testo degli articoli 75 e 138 della nuova Costituzione, ove è fatto espresso riferimento alla "maggioranza dei voti validamente espressi".

E' interessante osservare che, anche se allora si fossero sommati i voti a favore della monarchia con i voti nulli, i risultati erano tali per cui avrebbe prevalso comunque la scelta repubblicana, con un margine di circa mezzo milione di voti.

Il 13 maggio, dopo la prima proclamazione dei voti, il Re aveva lasciato l'Italia e il Presidente del Consiglio De Gasperi aveva assunto il potere di Capo dello Stato, come previsto dall'art.2, comma 4, del D.L.U.T., n.96 del 1946.

Così la Repubblica, voluta dalla maggioranza dell'elettorato, poteva iniziare la sua vita.

3.1.5 PARAGRAFO 4. CONSIDERAZIONI CRITICHE

Il periodo costituzionale provvisorio e le vicende che precedettero il lavoro dell'Assemblea costituente sono stati oggetto di e tanta analisi da parte della dottrina.

Alcuni Autori, MORFATTI, VALIANI e soprattutto CALAMANDREI, hanno per primi messo in luce le correlazioni sussistenti tra la realtà politica, caratterizzata da frequenti contrasti tra i partiti, del periodo precostituente e la situazione che si creò in seguito in seno alla stessa Assemblea costituente²⁴¹.

Come messo in rilievo da altri Autori, CHELI e BETTINELLI, per la Costituente, così per il periodo costituzionale provvisorio si è ormai chiesto come non si possa parlare di rottura o di sostanziale inversione di tendenza.

Infatti, ciò che caratterizza il periodo in esame è la sussistenza di una serie di patteggiamenti e di compromessi intervenuti tra le forze politiche della Resistenza, da un lato, e le istituzioni nazionali e le forze alleate dall'altro.

In particolare, frutto di tale politica transattiva furono gli Atti della "Costituzione provvisoria", cioè i decreti del 1944 (25 giugno, n.151) e del 1946 (16 marzo, n.96).

Con questi decreti-legge si fissarono preventivamente i limiti politici e istituzionali entro i quali la Costituente avrebbe dovuto operare.

Un primo limite fu quello derivante dalla decisione di sottrarre all'Assemblea, affidandolo al Governo, il potere legislativo ordinario. Che è sicuramente uno strumento assai utile per attuare le riforme economico-sociali più urgenti²⁴².

Un secondo limite fu quello derivante dalla decisione di affidare al corpo elettorale la scelta tra Monarchia e Repubblica.

Va però rilevato che tale decisione rappresentò un importante riconoscimento della sovranità popolare, la quale avrebbe poi trovato espressione nella delega elettorale e nell'affidamento al corpo elettorale di importanti scelte istituzionali.

La scelta di un referendum popolare per la soluzione della questione istituzionale presenta, come rilevato dalla dottrina²⁴³, collegamenti con altri momenti storici.

In primo luogo, può essere rilevato che anche durante il processo di unificazione nazionale, nel periodo 1859-1870. Era stata la popolazione delle varie regioni della penisola a decidere il suffragio universale e diretto sulle annessioni prima al Regno di Sardegna e poi al Regno d'Italia, nel facendo il proprio voto la soluzione monarchico-costituzionale del problema italiano, senza in una sorta di patto tra le chiese e i suoi sudditi.

²⁴¹ CALAMANDREI, Cenni introduttivi sulla Costituente e i suoi lavori, Introduzione al Commentario sistematico alla Costituzione italiana, diretto da CALAMANDREI e LEVI, Firenze, 1950, vol.DXXX.

²⁴² CHELI, Costituzione: il dibattito storiografico, in Storia d'Italia, a cura di LEVI, LEVRA, TRANFAGLIA, vol. I, Firenze, 1978, p.174.

²⁴³ GHSALBERTI, Storia costituzionale d'Italia, cit., pp.406 ss.

Tuttavia l'esperienza fascista e la guerra avevano dimostrato la scarsa credibilità di un simile patto e rendevano quindi opportuno interpretare direttamente i cittadini affinché potessero esprimere le loro volontà sul mantenimento della forma monarchica o sull'introduzione della forma repubblicana.

In secondo luogo, nella ricerca della continuità delle iniziative tendenti alla realizzazione della democrazia diretta, può essere preso in considerazione il dibattito che si svolse nella pubblicistica politica a fine dell'Ottocento e agli albori dell'età giolittiana.

A quel tempo, nella ricerca di valide soluzioni per creare un valido rapporto tra paese legale e paese reale, necessario per il consolidamento delle istituzioni liberali, si era accennato all'introduzione del referendum al fine di garantire una totale partecipazione popolare alla vita pubblica, introduzione però contestata da coloro che affermavano non sostituibile, neanche in parte, la democrazia rappresentativa.

L'idea non fu dunque realizzata sul piano politico, ma continuò a circolare a proposito dell'eventuale riforma degli enti locali, per democratizzare i quali l'istituto rimaneva opportuno. In età giolittiana, l'introduzione del referendum per le scelte amministrative più qualificanti come, ad esempio, quelle relative alla municipalizzazione dei pubblici servizi.

3.2 SOTTOCAPITOLO 2 FASE COSTITUENTE

3.2.1 PREMESSA

La questione relativa al rapporto tra l'Assemblea Costituente e i partiti politici costituenti ancora oggi un punto nodale e non del tutto chiaro alla dottrina.

Se è vero che i Costituenti non rimasero del tutto isolati nel corso del loro lavoro, è anche vero che, allo stato attuale, non ci sono ricostruzioni tanto precise da permettere di valutare pienamente se, e in quale misura, gli interessi e la cultura esistente siano riuscite ad incidere sui lavori della Costituente.

Si può comunque affermare che i partiti politici svolsero un ruolo di "mediazione" tra la base del "paese reale" e l'Assemblea Costituente, che fungeva da Parlamento²⁴⁴.

Va inoltre ricordato che, durante il periodo della Costituente, si ebbe un avvenimento politico di grande rilievo con l'esclusione dal governo dei partiti di sinistra (socialisti e comunisti) e con il conseguente passaggio da una situazione di collaborazione tra tutti i partiti emfasisti ad una situazione di aspra contrapposizione.

Tale assetto delle forze politiche ha influenzato profondamente non solo l'attività della Costituente, ma anche la successiva evoluzione politica fino ai nostri giorni, determinando una distribuzione obbligata di ruoli tra i "partiti di governo", comprendenti la Democrazia Cristiana ed i suoi alleati, ed i "partiti di opposizione", costituiti, a sinistra, dal Partito Comunista e, a destra, dal Movimento Sociale Italiano, formatosi nel 1947 come erede ideale del fascismo²⁴⁵.

Ritornando ai lavori dell'Assemblea costituente deve essere rilevato che i maggiori protagonisti di quel periodo avevano provveduto ad elaborare, in seno ai partiti politici di appartenenza, progetti di riforma destinati ad essere proposti in Assemblea.

Importante è osservare che alcuni di questi progetti presentavano importanti aspetti e soluzioni chiaramente ispirati al modello della vicina Svizzera, che, con il suo esempio, influenzò notevolmente il pensiero politico italiano.

PIERO CALAMANDREI, esponente del Partito d'Azione, fondava il suo pensiero politico sull'idea della sovranità popolare, riferendosi al modello svizzero che costituisce il più alto e completo esempio di attuazione di democrazia diretta e di effettivo esercizio della sovranità popolare.

In particolare Calamandrei sosteneva l'idea del fondamento dell'autorità sulla sovranità popolare: il popolo doveva essere riconosciuto come titolare e legittimo esercizio della sovranità.

Per rendere possibile l'effettivo esercizio della sovranità da parte del popolo era peraltro necessario produrre a tutela dei diritti e la libertà dei cittadini.

A tal proposito Calamandrei scrisse in un saggio dei primi mesi del 1946 che "la libertà politica, con la quale si garantisce ad ogni cittadino il diritto di esprimere della attività e di partecipare con il voto e con la propaganda alla vita nella comunità, abbiano senz'altro, per il solo fatto di essere riconosciute dalla costituzione, a far parte dell'ordinamento politico dello stato, e la loro proclamazione, fondando l'autorità sulla sovranità popolare, concorre con efficacia pratica a determinare la forma del Governo"²⁴⁶.

Calamandrei aveva dunque ben presente l'esempio svizzero di democrazia diretta ed auspicava anche in Italia la realizzazione di tale modello istituzionale, al fine di rendere possibile la massima partecipazione del popolo alla vita politica del paese.

Era peraltro presente in tale Autore la consapevolezza dell'impossibilità di realizzare tale importante e radicale riforma istituzionale senza procedere contemporaneamente alla riforma sociale, perché la libertà politica sono condizione della vita democratica, ma "il problema della libertà individuale è problema della giustizia sociale sono, giuridicamente, un problema solo".

Così Calamandrei, seguendo la classica tesi del Partito d'Azione, che lo sostenne in Assemblea con il voto dei suoi rappresentanti, riteneva assolutamente necessario che la Costituente si adoperasse anche per la risoluzione della "questione sociale" al fine di rendere concretamente possibile e sicura la partecipazione del popolo alla vita politica del paese.

²⁴⁴ ROMEO, La stagione costituyente in Italia, Angeli Editore, 1992, pag. 58

²⁴⁵ PIZZCRUSO, Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano, Jovene Editore, 1992, pag. 89

²⁴⁶ CALAMANDREI, Scritti e discorsi politici, a cura di Bobbio, La Nuova Italia - Firenze, 1966, p.392

Mise però in luce anche un altro problema: quello del "discredito della legge".

Calamandrei riteneva che "una delle più gravi malattie, una delle più gravi eredità patologiche lasciate dal lascismo all'Italia è stata quella del discredito delle leggi; gli italiani hanno sempre avuto assai scarso, ma lo hanno quasi assolutamente perduto dopo il lascismo, il senso della legalità, quel senso che ogni cittadino dovrebbe avere del suo dovere morale, indipendentemente dalle sanzioni giuridiche, di rispettare la legge, di prenderla sul serio..."²⁴⁷.

Naturalmente tale problema non si poneva nella vicina Svizzera, ove il senso del dovere morale del rispetto per la legge è sempre stato fortemente presente nei cittadini.

Sempre al fine di attuare il modello democratico, l'attività di Calamandrei all'Assemblea Costituente si concentrò anche in relazione ad alcuni diritti fondamentali, primo fra tutti quello della tutela delle minoranze.

Egli infatti, nell'aula della Costituente il 4 marzo 1947, affermò che "il carattere essenziale della democrazia consista non solo nel permettere che privati e si trasformi in legge la volontà della maggioranza, ma anche nel difendere i diritti delle minoranze, cioè della opposizione che si prepara a diventare legalmente la maggioranza del domani"; "la libertà non servono tanto a stabilire il potere delle maggioranze quanto a proteggere le minoranze nel loro diritto d'opposizione. La prova migliore del valore di una libera costituzione è la misura in cui provvede alla protezione delle minoranze"²⁴⁸.

Un altro importante protagonista dell'Assemblea costituente fu COSTANTINO MORITATI, appartenente al gruppo democratico cristiano (D.C.), che si fece promotore di interessanti proposte relative alla forma di governo e all'istituto referendario.

Tali proposte, che furono solo in parte accolte dagli altri Costituenti, presentano forti analogie ed influenze rispetto al modello istituzionale svizzero.

Nella relazione ampia e dettagliata che presentò alla II Sottocommissione, Moritati, dopo aver affermato la correlazione tra forma di Stato e forma di Governo e dopo aver presupposto un consenso unanime sulla relazione di un ordinamento democratico caratterizzato dal collegamento di tutti gli organi costituzionali con il popolo, si ferma ad analizzare le varie forme di Governo, parlamentare, presidenziale e direttoriale, mettendone in luce le caratteristiche e le finalità e individuando i presupposti necessari per il loro effettivo funzionamento (cfr. CAPITOLO 3 SOTTOCAPITOLO 3 PARAGRAFO 1).

Pur aderendo all'opinione della maggioranza dell'Assemblea ed optando quindi per la forma di Governo parlamentare, Moritati, prendendo spunto dal modello governativo elvetico, ritiene che sia opportuno seguirlo, almeno in parte.

In particolare, per assicurare la stabilità del Governo, suggerisce di inserire nel sistema parlamentare un elemento tipico del regime direttoriale, ossia la fissazione di un termine (ad esempio di due anni) per la durata normale del Gabinetto che abbia ottenuto la fiducia della Camera.

Tale strumento servirebbe, a suo avviso, a far sì che le Assemblies riflettano maggiormente nel conferire la fiducia ad un Ministro ed inoltre eliminerebbe (senza eliminarlo) il potere di scioglimento del Capo dello Stato.

In conclusione, Moritati, constatando la possibilità del Governo direttoriale svizzero, auspica l'introduzione di un regime intermedio tra quello parlamentare e quello direttoriale che riunisca i vantaggi di entrambi.

Purtroppo questa proposta non venne accolta in Assemblea e ciò, come vedremo, porterà alla nascita di gravi problemi di funzionamento della forma di Governo parlamentare; problemi naturalmente sconosciuti alla Svizzera.

L'ultimo argomento della relazione di Moritati tratta del popolo, quale titolare del potere legislativo e considera, in particolare, la possibilità di introdurre l'istituto del referendum, che può svolgere una utile funzione di impulso nei confronti degli organi rappresentativi e può servire da strumento di educazione politica delle masse popolari.

Ciò perché negli ordinamenti moderni al popolo non è più attribuita solo una funzione di scelta dei rappresentanti, ma anche una funzione di attiva partecipazione politica per la quale il mezzo più idoneo è appunto il referendum.

E' questa la parte più importante della relazione di Moritati ed è anche quella delle quale traspare maggiormente l'influenza del modello svizzero, caratterizzato dalla più ampia attuazione pratica dell'istituto referendario in ogni sua espressione e ad ogni livello.

Secondo la teoria dei Moritati, il punto focale dell'ordinamento costituzionale è il popolo al quale va riconosciuta la possibilità di partecipare direttamente alla formazione della volontà statale e di svolgere una azione di impulso e di arresto nei confronti degli organi eletti, esprimendo ex ante o ex post la propria opinione mediante la proposta di legge o il referendum.

In particolare Moritati auspica l'introduzione in Italia di varie forme di referendum in tutto analoghe a quelle già esistenti e perfettamente funzionanti nella vicina Svizzera (cfr. CAPITOLO 3 SOTTOCAPITOLO 3 PARAGRAFO 3).

Come risulterà dall'analisi dei dibattiti in seno alla Costituente, il progetto Moritati in materia di referendum verrà approvato solo in minima parte e questo insufficiente frutto dell'istituto referendario ha portato alla impossibilità di realizzare pienamente in Italia il modello istituzionale della democrazia diretta, che trova completa attuazione solo in Svizzera.

Analizzando i dibattiti svoltisi in seno alla II Sottocommissione dell'Assemblea Costituente, si può rilevare che EINAUDI nutre una profonda ammirazione per la Svizzera, paese nel quale si era rifugiato nel 1943, e per il modello istituzionale elvetico: ciò traspare chiaramente dai suoi interventi durante la discussione assembleare²⁴⁹.

²⁴⁷ Atti dell'Assemblea costituente, seduta del 4 marzo 1947, I, pp.154 ss.

²⁴⁸ BARILE, La nascita della Costituzione: Piero Calamandrei e la libertà, in Scelte della Costituente e cultura giuridica, Il Mulino-Bologna, pag. 15

²⁴⁹ La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, volume VII, II Sottocommissione

Nell'ambito della discussione sull'organizzazione costituzionale dello Stato EINAUDI aderisce alla teoria della rappresentanza di tutte le forze politiche e sociali che esistono nel Paese, ritenendo assolutamente necessaria la creazione di due Camere, al fine di tutelare la minoranza ed evitare che la maggioranza, resa onnipotente nell'ambito di una sola Camera, trasformi la repubblica in uno stato totalitario.

In materia di referendum EINAUDI è acutamente favorevole all'introduzione di tale istituto. Seguendo il modello svizzero, egli ritiene infatti che il referendum possa avere la sua influenza in Italia e si dichiara favorevole all'adozione della consultazione referendaria anche di tipo consultivo.

Durante la seduta del 17 gennaio 1947 l'onorevole LACONI si dichiara contrario al referendum nazionale, ritenendo tale istituto idoneo ad essere applicato solo a livello regionale o comunale ove si tratta di problemi locali che interessano direttamente i cittadini.

Secondo LACONI il referendum "potrebbe presentare gravi inconvenienti in Italia, dove le masse popolari sono riluttanti e recansi alle urne e si stenderebbero ove si ricorresse con frequenza ai referendum".

EINAUDI, rassicurandosi al modello svizzero, si dichiara favorevole all'adozione del referendum nazionale precisando che sarebbe comunque possibile risolvere gli eventuali inconvenienti.

In particolare EINAUDI rievoca che non esistono paesi nei quali il referendum, pure essendovi praticato da molto tempo, non abbia dato luogo agli stessi inconvenienti.

Egli osserva che "anche in Svizzera, dove il referendum è applicato con frequenza, i suoi risultati non sono stati sempre soddisfacenti, perché molto spesso gli elettori hanno mostrato di non interessarsi alle questioni che venivano loro proposte: il problema principale è quello di distinguere tra gli argomenti che meritano di essere sottoposti a referendum e quelli che non lo meritano; ma questo non può che essere risolto dagli elettori nell'atto stesso in cui si recano alle urne".

EINAUDI inoltre mise in luce la necessità di formulare questi referendum chiari ed univoci, ai quali si possa rispondere con un "sì" o con un "no".

Tale ultima osservazione dimostra ancora che EINAUDI aveva come modello l'applicazione dell'istituto referendario in Svizzera, ove appunto in sede di consultazione popolare le domande vengono formulate in modo particolarmente chiaro e preciso, al fine di rendere la questione intelligibile ai cittadini che possono così esprimere liberamente il proprio voto.

3.2.2 PARAGRAFO I: L'ELEZIONE DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE E LE SUE PRIME ATTIVITÀ

Con il D.L.L.T. n. 16 marzo 1946, n. 99 furono convocati i comizi elettorali per il 2 giugno: il popolo italiano, oltre ad optare per la forma repubblicana, elesse i deputati della Costituente.

Queste elezioni dell'8 giugno in via definitiva i contorni del nuovo sistema politico italiano: il 35,2% del voto e 267 seggi andarono alla Democrazia Cristiana; il 20,7% dei voti e 115 seggi al Partito Socialista di Unità Proletaria; il 18,9% del voto e 104 seggi al Partito Comunista; il 6,9% del voto e 41 seggi all'Unione Democratica Nazionale (l'ispirazione liberale); il 5,8% del voto e 7 seggi al Partito d'Azione; il 4,4% del voto e 23 seggi al Partito Repubblicano; il 2,6% del voto e 16 seggi al Blocco Nazionale della Libertà (liberal di destra); il 5,3% del voto e 30 seggi all'Uomo qualunque, formazione di destra in polemica verso il CLN e i partiti antifascisti, capeggiata da Giannini; il 4,7% del voto e 12 seggi ed altre liste minori.

Vi furono alcune contestazioni relative alle elezioni degli onorevoli Vassallo, Visocchi, Di Martino, Piamonte e Lupis: l'Assemblea, su proposta della giunta per le elezioni, convocò l'elezione dell'on. Di Martino e dell'on. Piamonte e annullò la elezione.

Le forze politiche dominanti in seno alla Costituente erano dunque quelle che avevano vittoriosamente condotto la Resistenza contro il fascismo:

- a sinistra, forte del 39,4% del voto, c'era il blocco social-comunista, capeggiato dal comunista TOGLIATTI e dal socialista NERANI (i comunisti e i socialisti, ambidue di ispirazione marxista, erano allora uniti da un patto di unità d'azione);
- al centro c'era la Democrazia Cristiana, guidata da DE GASPERI, con il 25,1% dei voti, la quale, pur essendo estremamente composta stato il profilo politico, aveva una vivace sinistra interna, capeggiata da DOSSETTI e composta da molti giovani intellettuali, quali MORO, FANFANI, LA PIRA, GRONCHI e MORTATI, che accentuava fortemente gli ideali sociali del solidarismo cristiano;
- al centro-destra c'era, come partito moderatamente conservatore, il Partito Liberale, partito laico con importanti esponenti quali CROCE ed EINAUDI;
- al centro-sinistra c'era un altro partito laico, il Partito d'Azione con CALAMANDREI, LA MALFA e LOMBARDI;
- a destra c'era l'Uomo qualunque una formazione, capeggiata da GIANNINI, che raccoglieva prevalentemente i nostalgici del fascismo.

La struttura estremamente eterogenea della Costituente non ha tuttavia impedito la collaborazione tra le principali forze politiche, inizialmente rafforzata anche dal fatto di sedere insieme nel Governo.

Neppure dopo che, soprattutto a causa dell'inizio della "guerra fredda" tra americani e sovietici, l'unità di azione dei partiti anti-fascisti si suppe, all'inizio del 1947, con la nascita all'opposizione dei comunisti e dei socialisti (i quali subirono allora la seduzione socialdemocratica), i lavori della Costituente furono gravemente turbati.

La Costituente rimase infatti per i partiti il luogo dell'incontro, dell'attesa e della consacrazione dei valori democratici che li avevano uniti nella lotta alla Resistenza.

Furono proprio gli ideali democratici a costituire il cemento che ha legato le composte componenti della Costituente e che ha portato il blocco social-comunista a moderare le sue posizioni di principio e il centro cattolico a tentare tutte le vie per giungere ad una conciliazione con le altre forze.

L'Assemblea costituente si riunì per la prima volta il 25 giugno 1946, nell'aula per le sedute pubbliche di palazzo Montecitorio, sede della Camera dei deputati, sotto la presidenza del deputato democristiano Vittorio Emanuele ORLANDO.

Nella stessa seduta fu eletto Presidente dell'Assemblea il deputato Giuseppe SARAGAT.

La successiva seduta del 26 giugno 1946 fu dedicata all'insediamento e al discorso del Presidente Saragat.

Nella terza seduta del 26 giugno fu eletto Capo provvisorio dello Stato, con voti favorevoli 323 su 501 votanti, Enrico DE NICOLA: "il referendum istituzionale aveva fatto la prova della maturità di un paese che usciva dalla guerra e dalla fame".

L'Assemblea costituente, prima di potersi occupare della elaborazione del testo costituzionale, dovette affrontare il problema relativo al proprio funzionamento e ai propri poteri.

Per quanto riguarda le modalità di funzionamento, va rilevato che l'Assemblea non si dovette mai un proprio regolamento, ma si limitò ad applicare il vecchio regolamento della Camera prefasista, come disponeva l'art.4 del D.L.L.T. n.88 del 1946.

Per quanto riguarda invece i poteri, va rilevato che, come emerge dai dibattiti, c'era una contestazione sull'efficacia dei limiti imposti all'Assemblea da un decreto del precedente governo provvisorio: i più rigorosi sostenitori della sovranità dell'Assemblea sostenevano la possibilità per la stessa di annullare/eliminare i propri poteri.

Prevalse però la volontà di mantenere fermi gli accordi politici che stavano alla base delle scelte espresse nel D.L.L.T. n.88 del 1946.

Si adottò una soluzione di compromesso relativamente all'esercizio della potestà legislativa dell'Assemblea che l'art.3 del D.L.L.T. n.88 limitava a materie specifiche.

Tale compromesso non fu attuato mediante le modifiche delle norme legislative che disciplinavano l'esercizio dei poteri normativi nella fase transitoria, ma attraverso l'approvazione di un articolo aggiunto al regolamento dell'Assemblea.

In base a tale compromesso il Governo era invitato a sottoporre ad apposite Commissioni dell'Assemblea gli schemi dei provvedimenti legislativi che volesse varare; la Commissione competente, entro un breve termine, avrebbe valutato se consentiva che il provvedimento venisse adottato dal Governo, o stabiliva invece che esso venisse sottoposto all'Assemblea.

In caso di mancata deliberazione della Commissione, il Governo avrebbe potuto dare corso al provvedimento.

Di fatto la devoluzione delle leggi ordinarie all'Assemblea rimase un fatto eccezionale e quindi il principio della ripartizione delle competenze tra Assemblea e Governo venne in sostanza rispettato come era configurato dall'art.3 del D.L.L.T. n.88 del 1946 e senza contraddittorio e pertanto la rivendicazione della piena sovranità dell'Assemblea costituente.

3.2.3 PARAGRAFO 2 I LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

3.2.3.1 SOTTOPARAGRAFO 2.1 PRIMA FASE: PREPARAZIONE DEL PROGETTO

I lavori dell'Assemblea ebbero inizio in un ambiente difficile.

I membri della Costituente, infatti, non disponevano di un progetto di Costituzione già elaborato sul quale avviare il dibattito, anche se disponevano delle ricerche effettuate dal Ministero per la Costituente.

Inoltre il Paese era appena uscito dal conflitto mondiale e si trovava in una situazione finanziaria difficile.

Il clima politico era poi molto teso e ciò non facilitava certo il compito dell'Assemblea.

Così, al fine di risolvere il problema relativo alla redazione di un progetto di base, si dispose, nella seduta del 15 luglio 1946, la creazione di una Commissione di 75 membri, affidata alla designazione del Presidente dell'Assemblea con il rispetto della proporzionalità tra i diversi gruppi parlamentari.

La Commissione fu insediata il 19 luglio ed iniziò subito i propri lavori scegliendo come Presidente Alcide RUINI, uno dei leader di Democrazia del Lavoro, che godeva di un indiscusso prestigio come tecnico.

Con la scelta del Presidente si procedette anche alla scelta di vice-presidenti nelle persone del democristiano TUPPINI, del comunista TERRACINI e del socialista GILDI.

Queste scelte dimostrano che la candidatura alla presidenza di Ruini era il frutto di una mediazione tra le tre principali forze politiche del paese²⁵⁰.

Il Presidente, i Vice-presidenti e i Segretari (on. PERASSI, MARINARO e GRASSI) formarono l'Ufficio di presidenza, con il compito di procedere al coordinamento dei lavori della Commissione.

Ruini cercò subito di imprimere efficacia della Commissione in ritmo efficiente e di tracciare le linee generali del lavoro da compiere.

²⁵⁰ GALEOTTI, *Sturzo e la Costituzione*, p.353.

²⁵¹ CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, p.29

Egli, in particolare, sottolineò l'esigenza di giungere all'elaborazione di una costituzione "piena, semplice, comprensibile anche alla gente dei popoli" e "per quanto possibile, italiana" (prima e seconda adunanza della Commissione del 20 e 30 luglio 1946).

Adottando all'esempio della Costituzione francese, Ruffini propose anche di suddividere la Commissione in più sottocommissioni, con una ripartizione di competenze per materie, al fine di lavorare la speditezza dei lavori e l'approfondimento dei vari temi.

Nell'adunanza del 24 luglio si giunse quindi alla formazione di tre Sottocommissioni: la prima, composta di 18 membri e presieduta da Tullini, per i "diritti e doveri dei cittadini"²⁵²; la seconda, composta da 38 membri e presieduta da Terracini, per l'organizzazione costituzionale dello Stato²⁵³; la terza, composta da 18 membri e presieduta da Ghidini, per i "lineamenti economici e sociali"²⁵⁴.

La seconda Sottocommissione doveva affrontare una materia molto ampia e quindi si suddivise in due sezioni: la prima, presieduta da Terracini, con il compito di preparare il progetto per la parte relativa al potere esecutivo, la seconda, presieduta da Corti, con il compito di preparare il progetto per la parte relativa al potere giudiziario.

Nell'ambito della seconda Sottocommissione fu anche istituito un Comitato ristretto di dieci membri, presieduto da Ambrosini, cui venne affidata la stesura del progetto per il settore relativo all'ordinamento regionale.

Durante i lavori si constatò che l'attività della prima Sottocommissione si interseca spesso con quella della terza e per ovviare a questo inconveniente si procedette, nell'ottobre del 1946, alla creazione di un Comitato di coordinamento, presieduto da Ruffini, con la funzione di coordinare ed armonizzare i testi elaborati dalle due Sottocommissioni.

Successivamente, nel novembre del 1946, questo organo fu trasformato in Comitato di redazione, detto anche Comitato del dissenso²⁵⁵, con il compito di procedere al coordinamento di tutti i testi elaborati e alla stesura del progetto finale.

Come rilevato dalla dottrina²⁵⁶, il Comitato divenne poi il "vero organo motore della Costituente".

Infatti, nella stesura del progetto finale, dietro la struttura complessiva della carta costituzionale, introducendo anche innovazioni di natura sostanziale nei testi elaborati dalle Sottocommissioni.

Inoltre il Comitato rappresentò l'intera Commissione nel corso del dibattito in aula e, al termine della discussione, procedette al coordinamento finale e alla compilazione del testo definitivo votato dall'Assemblea, introducendo anche qui variazioni sostanziali.

La prima fase dei lavori dall'Assemblea costituente, che ebbe una durata di 7 mesi, fu dedicata interamente alla preparazione del progetto della Costituzione.

In questa fase l'Assemblea limitò la propria attività al lavoro legislativo ordinario e al controllo sull'attività di governo e non trattò quasi mai le materie costituzionali.

I lavori di elaborazione del nuovo testo si svolsero in un clima appartato e discreto, senza alcuna forma di pubblicità, diritti e eccedette spesso che "le questioni più importanti, prima che nelle adunanze della competente Sottocommissione, furono risolte nel corridoio attraverso i contatti personali tra gli esponenti delle varie parti"²⁵⁷.

Proprio in una di queste conversazioni si ebbe un'amichevole l'on. Moro propose di dare alla Costituzione, in base al criterio della società progressiva, "un profilo di piramide rovesciata", al fine di dare primazia importanza alla base di tale piramide, cioè al popolo, e non al vertice, cioè agli organi di governo.

Così l'on. Ruffini ritenne che la II parte della Costituzione dovesse avere inizio con la disciplina relativa al Parlamento, che costituisce l'espressione più genuina della sovranità popolare, anche per incominciare la II parte ricollegandosi all'affermazione sul popolo come titolare della sovranità che andava fatta nel primo articolo della Costituzione.

E questo fu proprio lo schema che venne approvato dal Comitato del dissenso e che rimarrà quello definitivo della Costituzione.

3.2.3.2 SOTTOPARAGRAFO 2.2 SECONDA FASE: ESAME DEL PROGETTO

La Commissione del 75 avrebbe dovuto concludere il proprio lavoro entro il termine di tre mesi, cioè entro il 19 ottobre 1946.

Questo termine si rivelò però troppo breve e subì diverse proroghe.

Il progetto venne dunque completato e presentato all'Assemblea solo all'inizio del febbraio 1947.

²⁵² Membri di questa Sottocommissione furono: Basso, Carletti, Cevoletto, Consenego, De Vito, Dossatti, Iotti, La Pira, Lucifero, Mancini, Marchesi, Mastrolanni, Merlini Umberto, Moro, Perinetti, Togliatti.

²⁵³ Membri di questa Sottocommissione furono: Ambrosini, Amendola, Bonomi, Bozzi, Bultroni, Calamandrei, Cenerini, Cappi, Castiglia, Codacci-Pisanelli, Corti, De Michelis, Einaudi, Fabbri, Finocchiaro Aprile, Fuschini, Galea, Lenti, Starnuti, La Rocca, Leone, Lussu, Maffi, Mannironi, Merlini Lina, Morici, Nobili, Patriola, Piccioni, Pozzo, Ravagnan, Rossi, Targetti, Tosato, Uberti, Varoni, Zucorini.

²⁵⁴ Membri di questa Sottocommissione furono: Bordon, Colitto, Di Vittorio, Dominè, Fanfani, Federici, Glus, Lombardi Ivan Matteo, Molè, Nocco, Pareto, Pesenti, Rapetti, Simonini, Taviani, Togni.

²⁵⁵ Il Comitato fu, infatti, composto dagli otto membri dell'Ufficio di presidenza e da dieci deputati appartenenti alle varie correnti politiche e alle diverse sottocommissioni.

²⁵⁶ CHELLI, Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia, Bologna, 1978, p.31

²⁵⁷ CALAMANDREI, Introduzione storica alla Costituzione, cit., p.CXXV ss.

La seconda fase del processo costituzionale ebbe così inizio il 4 marzo 1947, giorno in cui l'esame del progetto veniva iscritto, per la prima volta, all'ordine del giorno dell'Assemblea.

Intanto, dall'8 febbraio, TERRACINI era succeduto a SARAGAT nella presidenza dell'Assemblea e diresse quindi i lavori in aula che si protrassero per 170 intense sedute.

La successione di Terracini a Saragat è legata ad un importante avvenimento politico.

Nel mese di ottobre, infatti, il Partito Socialista di Unità Proletaria (P.S.U.U.P.) si era scisso in due tronconi: uno, il Partito Socialista Italiano (P.S.I.), rimane con NENNI; l'altro, meno consistente, segue SARAGAT e dà vita al Partito Socialista dei Lavoratori (P.S.L.), al partito "dei piccoli", come tutti lo chiamavano con ironia a quel tempo.

Non sentendosi più rappresentativo del secondo partito italiano, Saragat si dimette da presidente dell'Assemblea e, dopo un primo rifiuto delle dimissioni, l'Assemblea nomina presidente Terracini, importante esponente del Partito Comunista²⁵⁸.

Il dibattito preliminare, che si protrasse per diversi giorni (dal 4 al 12 marzo), vide alcune delle voci più autorevoli presenti in Assemblea muovere numerose critiche al progetto elaborato dalla Commissione dei 75.

Le critiche vennero mosse soprattutto dai "grandi" del passato che erano stati esclusi dallo svolgimento dell'intera fase preparatoria, come NITTI, (che, nelle sedute dell'8 marzo, rilevò la presenza del "compromesso" tra le due grandi correnti di destra e di sinistra, che non persero l'occasione di far adottare le tendenze e gli interessi del proprio partito); ORLANDO (che, nella seduta del 10 marzo, si lamentò per lo scarso grado di serietà del progetto) e CROCE (che, nella seduta dell'11 marzo, affermò la "mancanza di coerenza ed armonia" del progetto, dovuta non solo all'eccessivo numero dei suoi autori, ma soprattutto al fatto che essi non perseguivano un medesimo fine pratico).

NITTI criticò il compromesso "tra la parte socialista e comunista e la parte cattolica" ritenendo che "è interessante vedere come le stesse cose sono considerate da una parte e dall'altra, secondo quelle che sono o si prevede saranno le esigenze dei partiti"; ORLANDO individuava nel progetto una prospettiva "totalitaria per l'Assemblea" con pericoli di degenerazione sia in senso dittatoriale che direttoriale, perché permetterebbe la concentrazione del potere o nelle mani del capo di un partito che ha la maggioranza dell'Assemblea (e si avrebbe così un dittatore) o nelle mani di una coalizione di partiti basata su accordi personali tra i capi dei partiti formanti la maggioranza (e si avrebbe così un Governo direttoriale); CROCE attaccava il progetto per la "mancanza di coerenza e di armonia", dovuta soprattutto al fatto che ciascun partito "ha tirato fuori il suo mulino" e ciò ha portato al negoziato tra i rappresentanti dei partiti che "hanno messo capo ad un reciproco concedere ed ottenere".

Anche CALAMANDREI, nella seduta del 4 marzo, parlò in senso critico di una costituzione "tripartita, di compromesso" censurandone i difetti di "genericità" e di "oscurità".

Egli osservava che il progetto dà una "impressione di eterogeneità" e riconduce ciò a due cause storiche: la prima è che il progetto non costituisce l'epilogo di una rivoluzione già fatta, ma è il preludio, l'introduzione, l'annuncio di una rivoluzione, in senso giuridico e legislativo, ancora da fare; la seconda è che in Assemblea sono presenti centinaia di liberi volentieri, raggruppati in decine di tendenze, che non sono d'accordo su quello che debba essere in molti punti il contenuto della Carta costituzionale.

Altre critiche all'impianto "compromissorio" vennero poi mosse da LUCIFERO, il quale affermò che la Costituzione non era una buona Costituzione ma si disse educatore perché prevedeva che il costume del popolo italiano avrebbe modificato numerose norme costituzionali (seduta del 4 marzo) e da CAPUA, il quale dichiarò che la lettura del progetto gli diede un "senso di sconforto e di amarezza" perché in esso "ad ogni piè sospinto si vede spuntare fuori l'oscuro, il trono della ideologia di parte" (seduta del 7 marzo).

Quindi, già in sede costituyente, molte critiche vennero avanzate non solo da destra, ma anche da sinistra: in testo costituzionale molti esponenti del Partito d'Azione parlavano, ad esempio, di Costituzione ambivalente e disorganica.

Anche se le critiche al progetto furono numerose, non mancarono le lodi.

La difesa più convinta venne da parte democristiana: TUPINI e LA PIRA sottolinearono, in particolare, l'ispirazione pluralista e sociale della costituzione proposta (sedute del 5 e dell'11 marzo).

Anche da parte socialista e comunista furono espressi apprezzamenti positivi: NENNI e TOGLIATTI misero in luce l'impianto "socialistico" che informava il progetto (sedute del 10 e dell'11 marzo).

Infine, secondo RURI (seduta del 12 marzo), i pregi maggiori del progetto erano due, da un lato, della promozione dei diritti della personalità umana e, dall'altro, della precisione della formulazione tecnica.

Una volta concluso il dibattito preliminare, l'Assemblea si dedicò al vero e proprio esame dei principi fondamentali e dei titoli della Costituzione.

Per ciascun titolo si procedeva prima ad una discussione generale e si passava poi alla discussione sui singoli articoli e alla votazione.

Si ebbero dibattiti intensi ed elevati, dovuti anche alla radicalizzazione delle posizioni ufficiali espresse dai vari partiti cui appartenevano i membri dell'Assemblea.

Tuttavia, nonostante ciò, i punti di accordo raggiunti in seno alla Commissione dei 75 non furono quasi mai messi in discussione e il progetto originario giunse al voto senza aver subito mutamenti radicali²⁵⁹.

²⁵⁸ La candidatura di Terracini fu avanzata da Togliatti ai segretari degli altri partiti anche in base al fatto che, con la scissione socialista, il Partito Comunista era diventato il secondo partito italiano. Dato che la DC, come primo partito, deteneva la presidenza del consiglio, era logico che la presidenza dell'Assemblea dovesse spettare al PCI, che faceva parte dello stesso Governo De Gasperi.

3.2.4 PARAGRAFO 3 I CARATTERI DELLA COSTITUZIONE

Il dibattito dell'Assemblea costituente sul progetto elaborato dalla Commissione del 75 ebbe inizio il 4 marzo e si concluse il 22 dicembre 1947.

Il Presidente fu RUINI, poi sostituito da TERRACINI.

Parteciparono alla discussione 275 oratori, per un complesso di oltre 1.000 interventi.

Degli oltre 1.600 emendamenti presentati dai costituenti, solo 292 furono approvati: l'articolo che subì il maggior numero di correzioni fu il 117, relativo alle potestà legislative delle Regioni, per il quale furono presentati ben 102 emendamenti²⁵³.

Nelle sedute del 22 dicembre, dopo un coordinamento finale del Comitato di redazione, gli ultimi punti controversi furono risolti con apposita votazione dell'Assemblea.

Nel pomeriggio dello stesso giorno il testo finale della Costituzione repubblicana fu sottoposto all'approvazione dell'Assemblea che lo approvò con 453 voti favorevoli e 52 contrari.

La Costituzione fu promulgata il 27 dicembre con la firma del Capo dello Stato DE NICOLA e la controfirma del Presidente dell'Assemblea TERRACINI e del Presidente del Consiglio DE GASPERI.

La promulgazione della Costituzione ebbe luogo malgrado la crisi che aveva attraversato il paese, data che, al mese di maggio, DE GASPERI, di ritorno da un viaggio negli Stati Uniti, decise di rompere con la sinistra e di escluderla dal governo procedendo alla formazione di un nuovo governo senza la partecipazione dei partiti di sinistra, comunisti e socialisti.

La fine dei lavori dell'Assemblea coincide inoltre con il periodo dell' "Guerra Fredda" tra Est e Ovest.

Tutti questi fatti nazionali ed internazionali esercitarono ripercussioni sui lavori della Costituente che ebbero diversi ritardi, anche se non ne furono totalmente compromessi.

Le elezioni del 18 aprile 1948 segnarono la fine del periodo costituzionale transitorio e portarono alla schiacciata vittoria di DE GASPERI, che ottenne il 48,4% dei voti; la DC ottenne la maggioranza assoluta del seggio²⁵⁴.

La Costituzione italiana ebbe in vigore il 1° gennaio 1948, circa un anno e mezzo dopo la proclamazione della Repubblica, sulla base del referendum sulla forma istituzionale dello Stato (cfr. paragrafo 3).

Ve ne è però il rilievo che la Costituzione, riguardo a diversi ed importanti istituti, rimase a lungo priva di attuazione.

Questo fenomeno di inattuazione ha riguardato la Corte costituzionale, fino al 1956, il CNEL, fino al 1957, il CSM fino al 1958, la riforma regionale e la legislazione ordinaria in materia di referendum, fino al 1970.

Questo ritardo fu dovuto alle manovre della maggioranza che cercò per lungo tempo di ritardare l'attuazione di ciò che avrebbe potuto ledere la sua sovranità.

Così la Costituzione risultò in qualche modo "egittale", perché le sue disposizioni non erano pienamente attuate ed anche perché le innovazioni introdotte dopo la caduta del regime fascista erano destinate ad essere riviste²⁵⁵.

Tali manovre di ostruzionismo, dirette a lasciare la Costituzione come lettera morta, furono poi bloccate da BRONCHI nel 1955 grazie all'appoggio dei partiti di sinistra²⁵⁶.

Come rilevato dalle dottrine²⁵⁷, la complessa vicenda politica che ebbe luogo in quel periodo ebbe un'importante conseguenza sul piano costituzionale.

²⁵³ Le modificazioni sostanziali di maggior rilievo si riducono infatti alle seguenti: eliminazione del principio dell'indissolubilità del matrimonio; soppressione della norma sul diritto di resistenza; Composizione e metodo di scelta dei senatori; dei membri del Consiglio Superiore della Magistratura; dei giudici costituzionali; processo legislativo; disciplina delle competenze normative regionali; mantenimento della Provincia come ente autonomo.

²⁵⁴ Alla Costituente una delle più lunghe e combattute discussioni, sia in commissione che in aula, si sviluppò in materia di regioni. Ciò perché, come affermato dallo stesso relatore democristiano AMEROSINI, la parte della Costituzione relativa alle regioni era la parte veramente "rivoluzionaria" del futuro ordinamento repubblicano. Mentre in tutti gli altri "titoli" c'erano dei recuperi di cose passate, distrutte dal fascismo, e delle innovazioni, certamente imponenti (come l'introduzione dell'istituto referendum), ma non tali da mettere sottosopra la tradizionale concezione dello Stato, nel capitolo delle regioni erano contenute novità davvero radicali. Che questa opinione fosse condivisa, oltre che dal PCI, anche da tutta la DC è confermato dal fatto che i dirigenti di questo partito, niente affatto rivoluzionari, temevano poi la norme regionali "in flagitante per un quarto di secolo" (TERRACINI, Come nacque la Costituzione, Intervista di BALSAMO, Roma, 1978, p. 78).

²⁵⁵ CHELI, Il problema storico della Costituente in Italia, 1943-1950, Bari, 1974, p. 248.

All'elezione della Costituente la DC aveva ottenuto il 35% dei voti. Adesso essa ottiene il 48,5% dei voti e la maggioranza assoluta alla Camera dei Deputati, mentre i comunisti e i socialisti perdono il 9% dei voti.

²⁵⁶ CHELI, Il problema storico della Costituente in Italia, cit., p. 253.

²⁵⁷ BISCARETTI DI RUFFIA, Introduzione al tema del giorno, in La Costituzione italiana: il disegno originario e la realtà attuale, p. 29.

²⁵⁸ CHELI, Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia, cit., pp. 55-56.

inizi la Costituzione, pur presentando una intrinseca omogeneità, risultò essere, rispetto alla realtà contingente del paese, "sfalsata": si collocò, al momento della sua approvazione, in una posizione al tempo stesso "ritardata e anticipatoria".

La Costituzione italiana era "in ritardo" perché ha omissis di registrare gli accadimenti politici e il conseguente diverso equilibrio di forze; era "in anticipo" perché, intuendo la tendenza meno apparente della vicenda politica italiana, giunge a segnare le linee di sviluppo del sistema che, seppur in tempi lunghi, saranno destinate a prevalere.

Nondimeno l'entità della svolta politica del paese, attuata con il "colpo di Stato" di DE GASPERI, all'interno dell'Assemblea costituente le forze politiche riescono a delineare alcune grandi direttrici di accordo, destinate a segnare i lineamenti essenziali del nuovo sistema.

La fondamentale scelta del carattere "democratico" dello Stato repubblicano trova specificazione in due principi fondamentali.

Il primo principio è quello relativo al riconoscimento e alla garanzia dei diritti "essenziali" degli individui e delle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità.

Il secondo principio è quello relativo all'affermazione nei confronti di tutti i cittadini del principio di eguaglianza, inteso sia in senso formale che in senso sostanziale.

Questi principi aprono la prima parte della Costituzione che è dedicata ai "diritti e doveri dei cittadini" ed è ispirata ad un criterio di "socialità progressiva".

In proposito si registra la confluenza tra posizioni cattoliche e posizioni marxiste nella affermazione della difesa integrale della persona e nel pluralismo sociale.

Questa prima parte della Costituzione ha ricevuto un giudizio positivo da parte della dottrina moderna²⁶⁵, che la considera come un sistema "costanziosamente omogeneo, molto ampio e articolato e di buona fattura tecnica", pur riconoscendo che non tutte le norme in essa contenute presentano lo stesso grado di determinatezza.

La stessa dottrina ritiene non giustificata l'eccessiva severità di giudizio di chi in tali norme ha visto "una forma volutamente vaga e ambigua", aperta quindi a tutte le interpretazioni possibili, sia in chiave conservatrice che progressista²⁶⁶.

La seconda parte della Costituzione è dedicata all'ordinamento della repubblica²⁶⁷ e contiene le linee fondamentali dell'apparato organizzativo dello Stato e degli enti autonomi.

Vengono affermati i principi dell'autonomia e del decentramento: la Repubblica opera anche attraverso le Regioni e gli enti locali.

Per gli stessi costituenti è questa innovazione più profonda introdotta dalla Costituzione e di decisiva importanza.

In particolare, l'autonomia concessa alla Regione "escede quella meramente amministrativa, ma si arresta prima dello soglia dello Stato federale"²⁶⁸.

La "forma di governo", a base pluripartitica, è rappresentativa e parlamentare, ma con notevoli caratteri dovuti alla presenza di una costituzione rigida e di una pluralità di organi costituzionali posti in posizione di reciproco controllo e interferenza.

La natura rappresentativa del sistema è limitata dalla presenza di alcuni istituti di democrazia diretta: il referendum abrogativo e l'iniziativa legislativa popolare.

Il sistema di governo delineato dai costituenti ha come obiettivo fondamentale il principio della divisione dei poteri, cioè della diffusione del potere tra i vari organi e soggetti dell'apparato pubblico.

Ciò al fine di evitare sia il primato dell'esecutivo, sia il primato del governo dell'assemblea.

Lo stesso RUINI rileva, nella relazione allegata al progetto²⁶⁹, che "la l'apparenza d'un sillabismo le tesi che, poiché la sorgente di sovranità è unica, nel popolo, ad unica deve essere la delegazione, ogni potere si concentra nel Parlamento, e gli altri organi, il Governo, il Capo dello Stato, la Magistratura, ne sono il comitato o i commissari ed organi d'esecuzione.

Si nega con ciò la possibilità di forme molteplici e diverse di espressione della sovranità popolare; e si lascia cadere quel tessuto costituzionale di ripartizione ed equilibrio dei poteri, che - anche se la formula di Montesquieu è in parte superata - ha costituito una conquista ed un presidio di libertà".

Va rilevato che nella elaborazione della seconda parte della Costituzione repubblicana si ebbe la prevalenza della strategia della Democrazia Cristiana e questo portò i comunisti e i socialisti a sollevare numerose riserve in proposito al momento dell'apertura del dibattito in aula.

Fu osservato che "il vizio segreto di questa costituzione è il medesimo che si ritrova ad ogni tappa della nostra storia, dal Risorgimento in poi: sfiducia nel popolo... necessità di frapporre fra l'espressione della volontà popolare e la esecuzione della stessa volontà popolare, quanti più ostacoli, quanti più difformità possibile... L'ordinamento della Repubblica, così come è previsto in questo progetto, sotto molti aspetti rappresenta una minaccia per la funzione legislativa e sembra abbia obbedito alla preoccupazione di bloccare qualsiasi legge"²⁷⁰.

²⁶⁵ CHELLI, Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia, cit., pp.47-48.

²⁶⁶ CALAMANDREI, Introduzione storica alla Costituzione, cit., CXXCVIII ss.

²⁶⁷ RUINI, Relazione sul progetto di costituzione, in I precedenti storici della costituzione, e cura del Comitato per la celebrazione del primo decennale della promulgazione della costituzione, Milano, 1959, p.159.

²⁶⁸ RUINI, Relazione sul progetto di costituzione, cit., p.153.

²⁶⁹ Parole dell'on. NENNI pronunciate nella seduta del 10 marzo 1947 (ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, cit., p.304. NENNI riconosce che una Costituzione che non garantisse i diritti della minoranza sarebbe una cattiva Costituzione, ma aggiunge che sarebbe una pessima Costituzione quella che non consentisse alla maggioranza di attuare il programma in base al quale essa è stata mandata al Parlamento: i diritti della minoranza non possono andare fino al punto da rendere impossibile l'esecuzione del programma della maggioranza.

Tuttavia questa linea critica era destinata a mutare durante il dibattito in aula, anche in conseguenza della svolta politica del maggio 1947. Così, nella fase finale del dibattito, anche le sinistre approvavano l'impianto garantista del progetto costituzionale.

3.2.5 PARAGRAFO 4 IL CONTESTO POLITICO DELLA COSTITUZIONE

L'analisi del contesto politico in cui ebbe origine la Costituzione italiana può prendere spunto dalla decisione presa dal Governo De Gasperi, nel febbraio 1946, di privare l'Assemblea costituente di poteri legislativi e di rinviare al primo Parlamento della Repubblica tutta l'opera di legislazione inerente anche alle riforme di struttura.

Ci si è domandato quale fosse stato il motivo di tale decisione e se c'era la possibilità per il PCI, per il PSI e per il Partito d'Azione di fare altrettanto²⁷⁰.

A riguardo, in dottrina²⁷¹, si è parlato del "problema della continuità": tra Resistenza e governi del '46 e in particolare tra Resistenza e Costituzione.

Anche all'interno della stessa sinistra il ragionamento divergeva interpretativo in relazione a tale questione.

Il Partito d'Azione, guidato da Gaetano Salvemini, avrebbe voluto vedere la Repubblica prodotta dalla Resistenza e Milano e aveva ancora fiducia nei governi costituiti attraverso compromessi con il decadente monarchico e il suo anelito a fondarsi su una rappresentanza moderata del Comitato di Liberazione Nazionale come quelle imposte dal Governo Bonomi. Di conseguenza tale partito non poteva certo deludere a governi come quelli di De Gasperi²⁷².

In seno alla Costituente, il Partito d'Azione, per mezzo dei suoi sette deputati, si fece portatore della volontà di rinnovamento sociale, definendo il vecchio Stato come "centralizzato e centralizzatore" e proponendo cioè istituzioni valide, ma che non vennero mai pienamente accolte (come ad esempio il federalismo).

I Socialisti, almeno nella loro componenti più avanzata, nel corso della Resistenza avrebbero voluto lottare su due versanti: tutti uniti contro i nazifascisti, ma già preparati a scontrarsi con i moderati sul piano politico per dare vita a una democrazia proletaria, come emerge dalla presa di posizione di Rodolfo Morandi e Lello Basso²⁷³.

Infine, i Comunisti erano convinti che vi fossero margini per un'azione politico-dipartita in senso democratico-proletario al nord oppure che fosse da esaltare ancora di più il detto del compromesso politico tra le varie forze democratiche²⁷⁴.

Per quanto riguarda poi il giudizio che le sinistre davano della DC, il primo tra i partiti di quel tempo, deve farsi una distinzione tra comunisti, da un lato, e azionisti e socialisti, dall'altro.

I Comunisti, infatti, non temevano di essere "invece" della DC, che non vedevano, a differenza di azionisti e socialisti, come partito clericale, conservatore e borghese di massa, ma come partito o movimento di contadini e di ceti medi.

Nell'ambito di tale contesto politico, si è ritenuto di individuare il motivo del ruolo di potere legislativo della Costituente in un "malinteso ottimismo": le sinistre, fiduciose sulla possibilità di conquistare il potere per via parlamentare, ritennero che al futuro avrebbero potuto definire le questioni da posizioni più avanzate; le destre preferirono tempo riservandosi di negare nei fatti i principi privi di normativa accolti nella Costituzione²⁷⁵.

In particolare, nella seconda parte della Costituzione, che organizza in modo concreto il nuovo regime democratico, non vi è dubbio che la connivenza delle forze conservatrici della destra con quelle della DC si riuscì a far passare "una serie di disposizioni con l'esclusivo intento di porre ostacoli e barriere all'azione di quella Assemblea di rappresentanza del popolo la quale volesse veramente e spedientemente marciare sulla via del profondo rinnovamento economico e sociale del Paese, applicando nei fatti le premesse della Costituzione"²⁷⁶.

Sempre riguardo a tale questione, è stato anche osservato, da CALAMANDREI, che l'Assemblea costituente, pur optando per un tipo di costituzione "lunga", contenente cioè anche una parte ordinativa della società (e non invece una costituzione "breve", cioè meramente organizzativa dell'apparato dello Stato), non volle avvilgerla ad effettuare una trasformazione delle strutture sociali, limitandosi a prometterla a lunga scadenza e rinviandone il programma solo per l'avvenire.

Le forze politiche di destra e di sinistra trovarono e tal rifiuto un accordo: da un lato, le destre acconsentirono ad inserire nella Costituzione, anche se in maniera assai vaga e programmatica, il riconoscimento della necessità di un profondo rinnovamento delle strutture sociali italiane; dall'altro lato, le sinistre rinunciarono ad ogni tentativo, anche parziale, di attuazione immediata della trasformazione sociale, che avrebbe dovuto attuarsi mediante graduale riforma proletaria nel futuro e da concretarsi in leggi ordinarie attraverso i metodi legittimi della democrazia parlamentare.

Così, al fine di compensare le forze di sinistra di una "rivoluzione menzola", le forze di destra non si opposero ad accogliere nella Costituzione una "rivoluzione promessa".

²⁷⁰ AMENDOLA, *Vigilia del 2 giugno, rottura dell'unità, elezioni del '46*, in *Rinascita - Il Contemporaneo*, anno XXIII, N.22, 28 maggio 1976, pp.18-20.

Vi è rilevato che il Partito d'Azione aveva nella Costituente solo sette deputati, tra i quali Calamandrei, il quale si fece peraltro portatore di impostazioni non specificatamente del Partito d'Azione.

²⁷¹ LIVORSI, *Stato e Costituzione*, Venezia, 1977, p.8.

²⁷² CEVA, *Testimonianze sulla crisi italiana dal 1944 al 1946*, in *Il movimento di liberazione in Italia*, anno XI, n.80, marzo 1968, pp.29-46.

²⁷³ AGOSTI, Rodolfo Morandi, il pensiero e l'azione politica, Bari, 1971, pp.375 ss.

²⁷⁴ LONGO, I centri dirigenti del PCI nella Resistenza, Roma, 1973.

²⁷⁵ LIVORSI, *Stato e Costituzione*, cit., p.13.

²⁷⁶ Enciclopedia dell'antifascismo e della Resistenza, a cura di SECCHIA, I, Milano, 1968, pp.697-698.

²⁷⁷ Enciclopedia dell'antifascismo e della Resistenza, cit., p.697.

Oltre ai rapporti che intercorsero tra la Costituente e i partiti politici, la dottrina ha analizzato anche la questione relativa ad eventuali rapporti intercorsi tra Costituente e governo.

Si è affermato che, «a leggere gli atti della Costituente, l'impressione che si trae è che governo e Costituente si mossero su binari paralleli, senza mai incrociarsi»²⁷⁸.

Proprio questa divisione dei ruoli tra i due organi può spiegare il fatto che la Costituente proseguì senza scosse i suoi lavori, secondo l'impostazione iniziale, anche quando a livello governativo, dopo il maggio del 1947, si ha la grossa svolta a destra operata da De Gasperi con la crisi del suo terzo governo (cfr. paragrafo 3). Questa svolta muta radicalmente il quadro politico generale, ma non interrompe il rapporto tra i tre partiti fondamentali su cui la Costituente, fino a quel momento, aveva operato, cioè DC, PCI, e PSI.

Sicuramente la discussione, in seno alla Costituente, non ebbe ad oggetto un testo dei vari articoli già approvato in precedenza dal governo, perché questo rimase completamente estraneo alla redazione del testo della Costituzione e non tant'altro di esercitare la sua influenza in sede di votazione sugli articoli della Costituzione.

Si è inoltre osservato che, «se fosse stata scritta direttamente dal governo De Gasperi, la Costituzione avrebbe avuto un carattere molto più amaro di quello che la fu dato dall'Assemblea. Ma, per fortuna, il governo non aveva titoli per interferire, né l'Assemblea gli lasciò mai spazio per farlo»²⁷⁹.

3.2.6 PARAGRAFO 5 CONSIDERAZIONI CRITICHE

Il punto centrale dell'analisi storiografica della Costituzione è dato dal suo carattere "compromissorio", sul quale nel corso degli anni si sono formati giudizi negativi e positivi.

La Carta repubblicana scaturisce, infatti, dalla confluenza di tre diverse posizioni ideologiche, la cattolica, la marxista e la liberista, quote conseguente dell'influenza delle tre forze politiche fondamentali (comunista, socialista e democristiana, che avevano conquistato il successo elettorale alla Costituente).

La Costituzione è il risultato di un compromesso di ideologie e culture divergenti, compromesso ottenuto grazie alla collaborazione sul piano costituzionale, ma non politico, dei partiti.

Infatti, i partiti che partecipano all'avventura costituzionale resistono, malgrado tutto, sulle loro posizioni e non abbandonano le loro ideologie politiche.

Come detto, i giudizi sulla Carta sono stati vari.

Alcuni Autori²⁸⁰ danno della Costituzione un giudizio positivo, ritenendola il frutto di una "concezione unitaria" basata su "un fondo di idee comuni ai gruppi più rappresentativi dell'Assemblea".

Altri Autori²⁸¹, invece, anche se favorevoli ai contenuti espressi dalla Carta del 1948, sono orientati criticamente sul "compromesso" costituzionale e mettono in rilievo la mancanza di coerenza e la tendenza a mantenere sotto la forma repubblicana tutto quello che si poteva salvare delle istituzioni.

Già nel corso del dibattito svolto in seno all'Assemblea costituente, si parlò esplicitamente di "compromesso" e non mancarono le posizioni favorevoli all'inflessa.

Nella seduta dell'11 marzo 1947, l'on. TOGLIATTI precisò che di compromesso non si doveva parlare in senso deteriorato perché, in sostanza, ciò che si era cercato di attuare era una "confluenza tra socialismo marxista e socialismo cristiano" nella "ricerca di quella unità che è necessaria per poter fare la costituzione non dell'uno o dell'altro partito, non dell'una o dell'altra ideologia, ma la costituzione di tutti i lavoratori italiani, di tutta la nazione"²⁸².

Sul tema del "compromesso" concetti analoghi furono espressi anche dall'on. RUINI, il quale, nella seduta del 12 marzo, mise in luce l'«assoluta necessità» di accordarsi su alcuni punti ed affermò che, in seno alla Commissione, non vi furono "trattative" esplicite, ma solo "accostamenti nella discussione"²⁸³.

Indipendentemente da queste valutazioni espresse dagli stessi partecipanti al "compromesso", è innegabile che la Costituzione italiana è nata da un'intesa tra le forze politiche allora più forti.

Come rilevato dalla dottrina²⁸⁴, la considerazione di una intesa "tripartita" alla base della Costituzione è inesatta.

Infatti, l'intesa è solo formalmente "tripartita" perché, dal punto di vista sostanziale, è invece bilaterale.

Di fatto, l'accordo intervenne tra area marxista e area cattolica, mentre la partecipazione ad esso dei socialisti come "terza" parte ha valore solo della misura in cui opera il "patto d'unità di azione" con le forze comuniste.

²⁷⁸ CHELI, *Origini della repubblica italiana. Antifascismo e Costituzione*, in *Stato e Costituzione*, a cura di LIVORSI, cit., p. 43.

²⁷⁹ TERRACINI, *Come nacque la Costituzione*, cit., pp. 31-32.

²⁸⁰ MORTATI, *Costituzione della Repubblica italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, XI, Milano, 1962, pp. 221 ss.

²⁸¹ MARANINI, *Storia del potere in Italia, 1848-1967*, Firenze, pp. 323 ss.

CALAMANDREI, *Introduzione storica sulla Costituzione*, cit., CXXIX ss.

²⁸² L'Autore parla di carte tripartite caratterizzate dalla loro natura fondata, dovuta ad un compromesso tra le forze conservatrici della destra e le forze progressiste della sinistra.

²⁸³ TOGLIATTI, *Atti dell'Assemblea costituente*, 11 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma 1970, pp. 324 ss.

²⁸⁴ RUINI, *Atti dell'Assemblea costituente*, 12 marzo 1947, cit., pp. 342 ss.

²⁸⁵ CHELI, *Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, cit., p. 43.

Dunque, in caso di dissenso dei socialisti, l'intesa veniva comunque raggiunta tra comunisti e democristiani²⁸².

Il processo di intesa che si sviluppò tra queste forze politiche fu favorito da alcuni elementi comuni ad esse, che permisero di superare le divergenze ideologiche e politiche.

L'elemento fondamentale fu rappresentato dall'antifascismo e dalla preoccupazione di evitare il riflusso di esperienze autoritarie.

Si ha così l'adesione incondizionata dei democristiani e dei comunisti alla proposta dell'on. LUCIFERO, esponente della destra, di attuare una costituzione "altocasta".

Altri elementi importanti che permisero il raggiungimento dell'intesa furono, da un lato, il forte sentimento di difesa dell'unità nazionale, e dall'altro, il rispetto per la tradizione costituzionale.

Non è possibile, in sede storica, individuare la nascita del "patto costituzionale" con riferimento ad un momento preciso perché l'accordo si formò in modo graduale, mediante le trattative sulle singole norme, anche grazie ad una tacita ripartizione delle influenze sulle varie materie²⁸³.

La questione relativa alla sussistenza e al carattere del "compromesso" costituzionale è stata oggetto di ampie ed approfondite discussioni in dottrina.

Un atteggiamento perentorio si è avuto, durante gli anni '60, da parte di chi²⁸⁴ ha preso le distanze dal mito del "compromesso costituzionale", ritenendo la formula "tanto ovvia quanto approssimativa".

Questa tesi del "non compromesso", sostenuta anche da altri Autori²⁸⁵, si basa sulla convinzione dell'essenza, nel corso dei lavori della Costituente, di un vero e proprio compromesso, cioè di un accordo partito.

Dunque, secondo questa tesi, ci furono solo "concessioni graduali", veri e propri cedimenti da parte della sinistra.

Le tesi del "non compromesso" è stata però peraltro oggetto di una aperta critica da parte di altri dottrini²⁸⁶, i quali ritengono irregolare la sussistenza del "compromesso" che appare inevitabile nella mediazione maliziosa sulle norme e sugli istituti costituzionali.

Comunque, nonostante tutte le opposizioni e gli antagonismi presenti nell'ambiente politico, ci fu un sentimento di unità nazionale che dominò la Costituente²⁸⁷ e che permise quindi l'elaborazione della Costituzione.

Tale intento però si deteriorò dopo le elezioni del 1947 per poi aprirsi completamente dopo l'approvazione della Costituzione²⁸⁸.

La Costituzione italiana è stata definita come costituzione "parapetto"²⁸⁹ che non esclude direttamente gli eventuali conflitti²⁹⁰, ma è una barriera al potere illimitato dello Stato²⁹¹.

²⁸² Le forze politiche predominanti in seno alla Costituente erano quindi solo due: DC e PCI, il Partito socialista, dopo la scissione e l'uscita di Saragat (cfr. sottoparagrafo 2.2) aveva perso potere ed importanza ed riusciva ad imporre le sue idee in Assemblea solo quando riusciva ad ottenere l'appoggio dei comunisti, i quali invece, anche senza l'appoggio dei socialisti, erano in grado di discutere alla pari con la DC.

²⁸³ LUCIFERO, Atti dell'Assemblea Costituente, seduta del 4 marzo 1947, in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, Roma, 1970, p. 138.

²⁸⁴ CHELI, Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia, cit., p. 43.

Secondo l'opinione di tale Autore, la presenza delle sinistre si fa più sentire nella prima parte del progetto, dedicata ai diritti di libertà; la pressione centrista risulta invece più accentuata sulla seconda parte relativa all'ordinamento della Repubblica.

²⁸⁵ UNGARI, Lo stato moderno. Per la storia di un'ipotesi sulla democrazia (1944-1949), in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea costituente, vol. I, pp. 836 ss.

²⁸⁶ QUARZA, Storia della Resistenza e storia dell'Italia: i poteri di lavoro, in Rivista di storia contemporanea, 1972, n. 1, pp. 50 ss.

AMBROSINI, Costituzione e società, in Storia d'Italia, pp. 2002 ss.

²⁸⁷ CHELI, Costituzione: il dibattito storiografico, in Storia d'Italia, a cura di LEVI, LEVRA, TRANFAGLIA, vol. I, pp. 177-178. Secondo tale Autore il "dialogo" che si andò sviluppando in Assemblea tra le forze fondamentali ebbe carattere non finito, ma effettivo. Il conseguente accordo investì, non tanto i dettagli, quanto le stesse basi della Carta costituzionale. Le tesi di CHELI si riallaccia a quelle di MORTATI, il quale aveva evidenziato un'obiettiva confluenza delle diverse componenti verso il potenziamento della "persona sociale", che trova la comune radice nel messaggio evangelico, nel quale persone e società sono collegati fra loro come due aspetti di una stessa realtà.

²⁸⁸ Il richiamo all'unità è evocato in tutti i dibattiti: il timore del ritorno all'autoritarismo fa superare tutti gli ostacoli.

TOGLIATTI: "...Si cerca sempre di arrivare all'unità, cioè di trovare quello che poteva essere il terreno comune ove potessero convergere delle correnti ideologiche e politiche differenti..." (11 marzo 1947).

TAVIANI: "...Le deliberazioni rappresentano un punto di incontro, anche se si sono avute contrattazioni a proposito di una proposizione, di una frase o di una parola..." (7 maggio 1947).

MORO: "...Se al momento di costruire la casa nella quale noi tutti ci dobbiamo ritrovare e abitare, non troviamo un punto di contatto, nel potremo considerare la nostra opera come destinata al fallimento" (13 marzo 1947).

Atti dell'Assemblea costituente, cit., pp. 313 ss, pp. 359 ss.

²⁸⁹ La crisi del 1947 si ripercuote sulla Costituente, malgrado l'indifferenza del governo riguardo ai lavori dei costituenti. La sinistra accetta le proposte della DC in materia di autonomia e di garanzia e sarà poi la stessa sinistra a chiedere che quei principi fossero effettivamente realizzati.

²⁹⁰ CHELI, Il problema storico della Costituente in Italia, 1943-1950. La ricostruzione, a cura di WOOLF, Laterza, 1974, p. 249.

²⁹¹ FOIS, La scelta politica per il progresso sociale. In Discorsi e scritti sulla Costituzione, vol. I, p. 125.

²⁹² CALAMANDREI, Introduzione storica alla Costituzione, cit., p. CXXXV.
(footnote continua)

Nel testo stesso della Costituzione è possibile trovare alcuni aspetti delle ideologie dei partiti.

La DG ritrova i suoi principi politici con l'introduzione nella Carta delle disposizioni sui Pirelli Lazzarini, sulla scuola privata, sulla famiglia e, in generale, sul carattere individualistico e pluralista dello Stato.

La partecipazione socialista e comunista alla redazione del testo costituzionale, invece, fu minore perché questi due partiti, nell'aspettativa di uno Stato comunista, avrebbero semplicemente fissato gli elementi che avrebbero permesso la realizzazione futura dei loro obiettivi.

Nonostante ciò, i principi di giustizia sociale, di uguaglianza e fuori della Costituzione, (che recita: "L'Italia è una Repubblica Democratica fondata sul lavoro"), traducono le aspirazioni dei partiti di sinistra.

E' comunque esclusa ogni concezione autoritaria e totalitaria²⁹⁷.

Il risultato è una costituzione aperta verso il futuro, senza essere rivoluzionaria, rinnovatrice²⁹⁸, progressista, elastica, cornice ideale per una società molto eterogenea²⁹⁹.

Il carattere elastico e compromissorio che caratterizza la scelta dei Costituenti costituisce la forza della Costituzione, perché può così essere la costituzione di tutti, ma costituisce anche la sua debolezza, la causa dell'assenza di un patrimonio culturale comune³⁰⁰.

3.3 SOTTOCAPITOLO 3 ANALISI DEI DEBATTITI

3.3.1 PARAGRAFO 1 DISCUSSIONE SULL'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE DELLO STATO : LA FORMA DI GOVERNO

MORTATI presentò alla II Sottocommissione una relazione molto ampia e dettagliata, su incarico dei relatori scelti dalla Sottocommissione per le singole materie.

Questa relazione contiene una premessa relativa alle questioni della forma di governo e dei rapporti tra i poteri, come introduzione all'analisi specifica dei tre poteri.

Peraltro la relazione consta di tre parti : la prima ha per oggetto i principi generali della struttura dello Stato ; la seconda e la terza si riferiscono rispettivamente all'organizzazione e al funzionamento del potere legislativo.

MORTATI, dopo aver rilevato che "la tendenza delle democrazie moderne è nel senso che il popolo non è più inteso, come nel secolo scorso, come organo di decisione politica", afferma "la necessità di una Costituzione non meramente rappresentativa, ma di una Costituzione in cui il popolo abbia un potere operante"³⁰¹.

Dato che il problema della forma dello Stato è in stretta correlazione con quello della forma di Governo, ad in particolare con il problema dei rapporti tra potere legislativo e potere esecutivo, MORTATI procede ad elaborare una bipartizione generale individuando le due forme fondamentali di Governo.

Il regime presidenziale, attuato negli Stati Uniti d'America, fa derivare direttamente dal popolo sia gli organi esecutivi che quelli legislativi, i quali sono tra loro in "rapporto di separazione".

Il regime parlamentare, invece, presenta il vantaggio di stabilire "un nesso di omogeneizzazione" tra il potere esecutivo e quello legislativo, evitando così il pericolo di disamore e di contrasti.

Secondo MORTATI, la forma di governo presidenziale presenta due gravi inconvenienti.

Il primo inconveniente deriva dall'assottigliamento della funzione esecutiva nel Presidente ed è dato dal pericolo di abuso di poteri da parte di tale soggetto.

Il secondo inconveniente deriva dalla separazione dei poteri ed è dato dal pericolo dell'assoluta mancanza di nessi di armonizzazione tra gli stessi, che potrebbe portare alla paralisi del funzionamento dello Stato.

Il regime parlamentare presenta invece una maggiore penetrazione tra il potere legislativo e quello esecutivo, ma presenta anch'esso un inconveniente : il pericolo della confusione dei poteri.

Dopo aver indicato i tratti caratteristici delle due principali forme di Governo, MORTATI passa ad analizzare altre forme intermedie.

Una forma di Governo che contiene elementi del regime presidenziale e di quello parlamentare è il regime direttoriale attuato in Svizzera.

Questo regime, come quello parlamentare, fa derivare il Governo dal Parlamento, dalle due Camere che eleggono il Gabinetto.

L'Autore afferma che si tratta di "...un pezzo di carta per il quale, affinché si muova, è necessario l'impegno di tutti...non è una macchina che una volta messa in moto cammina da sola".

²⁹⁷ CHELLI, il problema storico della Costituente in Italia, cit., p.238 e 239 : "...vi è un punto che non si deve mai perdere di vista in nessun momento, in nessun articolo della Costituzione : il pericolo di aprire l'editto a regimi autoritari e anti democratici...".

²⁹⁸ CALAMANDREI, introduzione storica sulla Costituzione, cit., p.600V.

²⁹⁹ CRIDA, i principi fondamentali dello Stato, Corso di diritto costituzionale.

³⁰⁰ CHELLI, il problema storico della Costituente in Italia, cit., p.227.

CRISAFULLI, Lo spirito della Costituzione, pp. 102-103, in Discorsi e scritti sulla Costituzione.

³⁰¹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 3 settembre 1946, in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, Roma, 1971, p.895.

Però presenta un elemento differenziale perché il Gabinetto è eletto dal Parlamento per un periodo fisso ed irrevocabile: non vi è dunque possibilità di revocare il Governo³⁰¹.

Quindi nel regime presidenziale è la certezza di durata, mentre nel regime parlamentare possono farsi venire meno gli organi elettivi, sciogliere la Camera e consultare il popolo per accertare la rispondenza degli orientamenti del popolo non quelli degli organi stessi.

Un altro regime intermedio, individuato da MORTATI, è quello assembleare, in cui manca il potere di dissoluzione della Camera.

Questa rigidità evinca il regime assembleare a quello presidenziale, mentre la dipendenza del Gabinetto della Camera lo avvicina al regime parlamentare.

Quunque, secondo MORTATI, il punto più importante è questo relativo alla scelta tra il regime presidenziale e il regime parlamentare.

Più in generale deve scagliarsi ad adottare il sistema della nomina diretta da parte del popolo per un periodo stabile e fisso, senza possibilità di revoca, come avviene in Svizzera, al fine di garantire stabilità di indirizzo politica, oppure se adottare l'altro sistema, al fine di controllare l'aderenza in ogni momento degli indirizzi rappresentativi degli organi esecutivi e legislativi agli indirizzi popolari³⁰².

MORTATI ritiene però che il criterio di scelta del regime non debba essere desunto con riferimento ad un modello ideale, ma in base alle esigenze politiche da soddisfare.

Tali esigenze, generali e specifiche, devono poi essere valutate in considerazione dei fattori storico-sociali al fine di permettere un raccordo tra i fini che si intendono raggiungere e gli istituti predisposti.

In particolare, secondo MORTATI, è necessario ricercare congegni adeguati alle trasformazioni che si sono riflesse nell'azione dello Stato e che hanno determinato la c.d. crisi dello Stato moderno, quali, ad esempio, l'ampiamiento dell'intervento statale, la ricostruzione e il potenziamento dei gruppi sociali, ecc.

Riguardo alla scelta della forma di Governo, MORTATI ritiene possibile attuare un "contemperamento delle due forme di regime" e ne espone il modo³⁰³.

In primo luogo, MORTATI ritiene necessario rinunciare a quelle forme di Governo che prescindono dall'esistenza di un Capo dello Stato, che egli ritiene organo essenziale al fine di sanare gli eventuali dissidi tra potere legislativo e potere esecutivo.

Proprio la presenza del Capo dello Stato, che in Svizzera non esiste come organo autonomo e si è sparito³⁰⁴, potrebbe temperare l'eccessiva rigidità del regime direttoriale.

Altri elementi ritenuti essenziali sono il Governo, la Camera e soprattutto il popolo.

Riguardo a quest'ultimo, secondo MORTATI, "bisogna ricondursi al principio democratico, il quale vuole che il popolo sia la fonte di tutti i poteri, non solo, ma anche il mezzo di equilibrare nel caso del dissidio tra i due poteri"³⁰⁵.

L'ultimo argomento trattato da MORTATI nella sua relazione è proprio quello relativo al popolo, come organo del potere legislativo.

MORTATI rileva che "la tendenza moderna è quella di condurre il popolo, da una funzione limitata di scelta dei suoi rappresentanti, ad una funzione più ampia, di attiva partecipazione politica, e il mezzo adoperato a questo scopo è il referendum, che ha una efficacia diversa a seconda del modo in cui sono congegnati i poteri pubblici"³⁰⁶.

Secondo MORTATI, infatti, il referendum svolge una funzione più importante e penetrante nell'ambito del regime presidenziale e direttoriale, ove si ha un'assoluta rigidità nella formazione degli organi costituzionali che hanno un periodo fisso di durata³⁰⁷.

In questi regimi si presenta quindi l'esigenza di risolvere gli eventuali conflitti e di sentire il parere del popolo.

Questa esigenza è decisamente minore nel regime parlamentare perché qui esistono congegni più elastici che consentono di tornare in ogni momento al popolo mediante lo scioglimento della Camera.

Per questi motivi il referendum, destinato a sentire il giudizio del popolo su determinate questioni, viene largamente utilizzato in Svizzera e negli Stati Uniti, che rappresentano i due più importanti sistemi rigidi degli organi fondamentali dello Stato.

³⁰¹ Dunque, nel regime direttoriale, il Parlamento è vincolato del voto attraverso cui si forma il Gabinetto e, per tutto il periodo di durata stabilito dalla Costituzione, non vi è possibilità di revocare il Governo. Tale regola, che è appunto adottata nel sistema costituzionale svizzero, risulta essere molto importante al fine di assicurare stabilità al Governo e di conseguenza all'intera vita politica del Paese (art. 75 Cost. federale: "Il Consiglio federale viene eletto per la durata di quattro anni, ed ogni volta è rinnovato per elezioni integrali").

³⁰² ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 3 settembre 1946, cit., p.897.

³⁰³ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 3 settembre 1946, cit., p.898.

³⁰⁴ In Svizzera, è il Consiglio federale che riveste contemporaneamente il ruolo di organo esecutivo e di Capo dello Stato. Il Consiglio federale è infatti "Capo collegiale dello Stato e Governo" e, come tale, non è mai stata messa in dubbio la sua stabilità (art.75 Cost. federale).

³⁰⁵ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 3 settembre 1946, cit., p.906.

³⁰⁶ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 3 settembre 1946, cit., p.907.

³⁰⁷ Nella Confederazione elvetica, in particolare, la democrazia diretta è sempre stata "un fattore di equilibrio e di stabilità", il referendum agisce come freno, direttamente quando il popolo viene consultato, indirettamente quando la Camera tengono conto delle probabili reazioni del corpo elettorale. Ad ogni modo, un progetto accettato in votazione popolare ha, politicamente, maggior peso di un progetto votato solo dall'Assemblea federale (BATTELLI, il referendum a iniziativa popolare in Svizzera, Pavia, 1953, p.23).

Tuttavia MORTATI ritiene che "il ricorso al popolo può essere opportuno anche in regime parlamentare, specialmente in quello di tipo temperato, perché può intervenire utilemente nel risolvere i conflitti tra Governo e Parlamento nel periodo di durata della fiducia accordata a un dato Governo"³⁰⁸.

Nella sua relazione MORTATI passa poi ad individuare i lati positivi e negativi che l'istituto del referendum può comportare in generale.

Per quanto riguarda l'aspetto positivo è certo che l'intervento del popolo possa sempre svolgere una funzione equilibratrice portando a due effetti utili.

In primo luogo, potrebbe avere l'effetto utile di promuovere l'educazione politica del popolo, predisponendolo a queste consultazioni, e quindi di promuovere una certa idoneità vantaggiosa alla progressiva elevazione dell'educazione politica popolare nell'apprezzamento dei programmi politici.

In secondo luogo, potrebbe avere l'effetto utile di infuocare sui partiti costringendoli ad un maggiore contatto con il popolo per problemi concreti e temperando così le c.d. onnipotenza dei partiti.

L'istituto del referendum presenta però, secondo MORTATI, anche un aspetto negativo: l'introduzione di un elemento di disarmonia nell'unità dell'indirizzo politico.

Tuttavia questo aspetto negativo potrebbe essere eliminato congegnando il referendum in modo che possa dare il massimo rendimento.

A tal fine, da un lato, "bisogna aver cura che il popolo risponda nel referendum come entità organizzata, e non come popolo indifferenziato", e dall'altro lato, "bisognerebbe curare che le formulazioni dei quesiti sia fatte in modo tale da mettere il popolo in condizioni di valutare l'importanza"³⁰⁹.

La relazione di MORTATI alla II Sottocommissione è seguita, nella successiva seduta del 4 settembre 1946, dalla relazione di CONTI sul tema del potere legislativo.

CONTI, dopo aver accennato alle sue preferenze per il sistema bicamerale, propone un sistema legislativo che può considerarsi la realizzazione del sistema misto tra il parlamentare e il direttoriale.

La II Sottocommissione, dopo aver ascoltato la relazione di MORTATI e la breve relazione di CONTI, affronta la questione relativa alla scelta della forma di Governo.

I componenti della II Sottocommissione si dichiarano, a grande maggioranza, a favore della forma di Governo parlamentare, perché ritengono che né il tipo di governo presidenziale né il tipo di governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana.

Si ritiene però necessaria l'introduzione di "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo"³¹⁰, cioè di congegni atti ad evitare i gravi inconvenienti verificatisi in Italia nel periodo statutare e in altri paesi, come Francia e Germania, nel periodo precedente la seconda guerra mondiale.

Va peraltro rilevato che da più parti si manifestarono forti riserve sulla proposta di MORTATI di adottare un regime intermedio tra il parlamentare e il direttoriale.

TOSATO, che propende per il Governo parlamentare ma solo se esso stabile ed efficiente, osserva che la fissità di durata del Governo non è uno strumento idoneo a garantire la stabilità perché, data la pluralità e il profondo contrasto dei partiti, non è possibile in tal modo efficacemente ovviare alla intrinseca debolezza e precarietà del governo"³¹¹.

BOZZI, che propende per il Governo parlamentare con correttivi intesi a mantenere uno stabile equilibrio e una collaborazione tra i poteri attraverso il rinsaldamento dell'esecutivo, fa presente che la forza e l'efficienza del Governo dipende da un rapporto di fiducia continuativo con la Camera rappresentativa. Ciò perché la vera forza dell'esecutivo deve essere e deve restare l'adesione immanente espressa dal potere legislativo che difende e manifesta la volontà popolare"³¹².

LA ROCCA (parlamentare comunista), che si dichiara favorevole ad una repubblica parlamentare, nel senso di una repubblica con un tipo di Governo parlamentare, ritiene necessario che tale tipo di Governo debba avere delle sue caratteristiche peculiari, che costituiranno delle innovazioni sostanziali (ma rinvia l'esame della questione al momento in cui si discuteranno i rapporti tra i poteri). Egli rileva anche come nel sistema parlamentare debba essere riconosciuto il principio che la Repubblica italiana, unitaria, indivisibile, democratica, la radice della sovranità sia esclusivamente nel popolo, da cui emana ogni potere. Lo Stato si deve organizzare in modo che la sovranità sia esercitata con i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario, i quali, provenendo dalla stessa unica fonte, non siano separati e tanto meno opposti, ma ripartiti in modo razionale tra gli organi chiamati ad attuare la volontà popolare, unica fonte della sovranità e del potere. Si deve cioè creare "la unità armonica dei poteri", non secondo la concezione di Montesquieu, ma secondo quella di ROUSSEAU, con l'istituzione di un'Assemblea rappresentativa popolare che nello stesso tempo sia legislativa ed esecutiva, elabori la legge e ne controlli l'esecuzione, esamini, critichi e decida, sorvegli l'osservanza delle sue decisioni"³¹³.

A favore del regime presidenziale si pronunciano solo CALAMANDREI e, ma è dibattito concluso, FINOCCHIARO.

³⁰⁸ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 3 settembre 1946, cit., p.908.

³⁰⁹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 3 settembre 1946, cit., p.908.

³¹⁰ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 4 settembre 1946, cit., p.917.

³¹¹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 5 settembre 1946, cit., p.936.

TOSATO ritiene che la stabilità dei governi, che in Italia sono Governi di coalizione tra cui ormai avviene per dissoluzione interna della coalizione stessa, possa essere assicurata solo dal contemporaneo, da una specie di "contaminazione" del governo presidenziale con il governo parlamentare. Tale "contaminazione" dovrebbe avvenire precisamente nel senso di un potenziamento della figura del Presidente del Consiglio, che fosse espressione della volontà della Camera, ma avesse l'effettiva possibilità di governare.

³¹² ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 5 settembre 1946, cit., p.929.

³¹³ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 5 settembre 1946, cit., p.928.

CALAMANDREI, premesso che il problema fondamentale della democrazia è quello di creare un Governo stabile ed efficiente, osserva che tale finalità può essere più sicuramente raggiunta mediante il regime presidenziale perché questo implica la creazione di una coalizione relativamente stabile di forze sulla persona e sul programma del Capo dello Stato.

Nella repubblica presidenziale, infatti, poiché il Presidente per essere eletto deve conseguire la metà dei voti, è necessario che si formi una coalizione, o schieramento di due gruppi di partiti; e poiché l'elezione avviene su un programma del Presidente, è più facile che su questo programma si formi una coalizione che abbia probabilità di essere più stabile di quella illusoria che si può invece attendere dal sistema proposto da chi dà la preferenza alla repubblica parlamentare³¹⁴.

FINOCCHIARO si dichiara assolutamente contrario al regime parlamentare che, in Italia, ha già rivelato la sua incapacità a garantire la stabilità del governo e ad impedire, «vigendo il sistema elettorale proporzionale, il ripetersi delle crisi e getto continuo. Non gioverebbe poi stabilire che, dato al Governo un voto di fiducia, il Governo abbia diritto, come ha proposto MORTATI, di rimanere indisturbato al potere per due anni, come non gioverebbe gli esponenti e i temperamenti suggeriti da BOZZI. Tutto ciò, del resto, presuppone un'evidente limitazione della sovranità della rappresentanza popolare». Inoltre non va dimenticato che il regime parlamentare costituisce, in un certo modo, l'antitesi del regime della democrazia diretta³¹⁵.

Al termine della discussione sulla forma di Governo, la II Sottocommissione approvò, con 22 voti favorevoli e 8 astensioni, l'ordine del giorno presentato da PERASSI³¹⁶, optando per un regime parlamentare "corretto" o "razionalizzato" (cfr. paragrafo 2).

In conclusione, può rilevarsi che la scelta della forma di Governo non fu una scelta difficile e contrastata, perché quasi tutti i Componenti della II Sottocommissione si tennero portatori delle medesime opinioni.

Riguardo al regime presidenziale si riconosce che: «L'accostamento della funzione esecutiva nel Presidente, che deriva la sua origine direttamente dal popolo, importa il grave pericolo di abuso di poteri da parte di tale organo: il principio della separazione dei poteri con la conseguente non diretta ed efficiente comunicazione e collaborazione tra il potere legislativo ed esecutivo, causerebbe in Italia inconvenienti maggiori di quelli che a volte si lamentano negli Stati Uniti, perché le necessità attuali del Paese richiedono una collaborazione attiva tra i due poteri»³¹⁷.

Riguardo al regime direttoriale si riconosce che: «... che il Governo non ha carattere preminentemente politico, nel senso che non ha una propria personalità autonoma di fronte all'Assemblea; il che non corrisponde alla tradizione italiana e alle esigenze che postulano la necessità di un Governo forte che sia responsabile del suo operato, che abbia il diritto di iniziativa e, finché resta in carica, la piena padronanza della condotta dell'esecutivo»³¹⁸.

Riguardo al regime parlamentare si riconosce che: «... esso presenta, rispetto a quello presidenziale, una maggiore penetrazione di poteri, che può arrivare in certa forma fino alla confusione dei poteri: il Parlamento italiano non rinuncerebbe mai al diritto di sindacato politico sul Governo e quindi non tollerebbe il congresso, caratteristico del regime presidenziale, secondo il quale i Ministri devono seguire ed applicare le direttive del Presidente e sono responsabili solo di fronte a lui e non di fronte alle Camere, le quali non possono quindi costringerli a dimettersi con la votazione di mozioni di sfiducia»³¹⁹.

Dato queste premesse si arriva, come già rilevato, all'accoglimento senza contrasti dell'ordine del giorno proposto da PERASSI (vedi nota 61).

Va peraltro rilevato che, data la genericità e l'ampiezza di tale ordine del giorno, da un lato, e i termini della discussione, dall'altro, l'accettazione della forma di Governo parlamentare da parte della II Sottocommissione è una scelta condizionata.

Infatti, alcuni Componenti si riservano di esaminare attentamente in seguito la questione della caratteristiche peculiari che dovrà avere il tipo di Governo parlamentare italiano facendo presente che, nel caso in cui non saranno adottate misure idonee a garantire la stabilità del Governo, disporranno il problema della scelta della forma del Governo³²⁰.

In particolare, TOSATO, al termine del suo intervento, avverte che, se non sarà soddisfatta l'esigenza della stabilità e dell'efficienza del Governo, prenderà posizione a favore della forma di Governo presidenziale³²¹.

³¹⁴ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 5 settembre 1946, cit., pp. 933-934.

³¹⁵ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 7 settembre 1946, cit., p. 967.

FINOCCHIARO si dichiara apertamente favorevole al regime della democrazia diretta perché questo non solo evita la pericolosa interdipendenza del deputato dal Governo e del Governo dal deputato, ma rende stabili i Gabinetti e mantiene permanentemente la sovranità nel popolo, soprattutto mediante l'esercizio del referendum e dei diritti di iniziativa e di revisione³¹⁶.

³¹⁶ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 4 settembre 1946, cit., p. 917.

«La Seconda Sottocommissione, udite le relazioni degli onorevoli Mortati e Corti, ritenute che né il tipo del governo presidenziale, né quello del governo direttoriale risponderebbero alle condizioni della società italiana, si pronuncia per l'adozione del sistema parlamentare da disciplinarsi, tuttavia, con dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione di Governo e ad evitare le degenerazioni del parlamentarismo»³¹⁷.

³¹⁷ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 4 settembre 1946, cit., pp. 921-922.

AMBROSINI mette in rilievo il fatto che, data la necessità di riforma immediata, in Italia è necessario che le esigenze segnalate dall'esecutivo e le proposte relative di leggi da esso avanzate siano subito prese in esame dagli organi legislativi. E ciò è molto più facile con il funzionamento proprio del regime parlamentare.

³¹⁸ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 4 settembre 1946, cit., p. 922.

AMBROSINI specifica che la forza e l'autonomia del Governo sono caratteri indispensabili di esso in un grande Stato, soprattutto nella complicata e difficile situazione in cui l'Italia si trovava in quegli anni.

³¹⁹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 4 settembre 1946, cit., p. 922.

³²⁰ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 4 settembre 1946, cit., p. 922 e 5 settembre 1946, cit., p. 930.

Interventi degli onorevoli AMBROSINI, LA ROCCA e BOZZI.

³²¹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 5 settembre 1946, cit., p. 938.

Nonostante queste riserve, il problema della scelta della forma di governo non fu più posto.

La vasta esperienza tedesca e la situazione socio-politica italiana ebbero infatti un peso determinante su tale scelta portando all'accordo di tutti i partiti sull'adozione del Governo parlamentare.

3.3.2 PARAGRAFO 2 CONSIDERAZIONI CRITICHE

Nel 1946-1947 il problema della forma di governo fu visto in un'unica chiave, che era quella di limitare, di contenere l'azione del governo e della maggioranza parlamentare per evitare il rischio di illusi autorità.

I Costituenti, dunque, in quel periodo accettarono l'idea di un governo parlamentare, ma al tempo stesso lo realizzarono in una forma detta "non pura" ma "corretta" o anche "governo parlamentare razionalizzato". Vennero quindi introdotti, accanto ai classici istituti del governo parlamentare, in particolare la fiducia al Governo da parte del Parlamento, una serie di "contrappesi" sia a livello di apparato che a livello di comunità³²², contrappesi che dovevano contenere, limitare il potere del governo e della maggioranza parlamentare che sostiene il governo³²³.

Contrappesi a livello di apparato sono, innanzitutto, il Presidente della Repubblica con le sue attribuzioni, in grado di incidere sulla vita del governo e della maggioranza parlamentare; poi la Corte costituzionale per il controllo della costituzionalità delle leggi e quindi l'azione della maggioranza parlamentare.

Contrappesi a livello di comunità sono, invece, dati dall'introduzione del referendum, sia pure nella sola forma abrogativa, e il riconoscimento di un articolato e robusto sistema di autonomie locali.

La scelta del Governo parlamentare in forma "corretta" era allora una scelta assolutamente logica e comprensibile.

La sopravvivenza della libertà e della democrazia in Italia sembrava allora passare necessariamente attraverso la creazione di un ampio pluralismo istituzionale e di solidi meccanismi di garanzia, secondo l'insegnamento di CONSTANT³²⁴.

Ciò che più preme ai Costituenti è di evitare la scelta di un regime di Governo che possa degenerare, riportando l'Italia alla dittatura.

Per questo motivo le forme di Governo presidenziale e dittatoriale vengono esaminate, anche sul piano storico, e si discute sull'opportunità o meno di introdurre in Italia.

Il regime presidenziale, basato sul principio della netta separazione dei poteri legislativo ed esecutivo³²⁵, ha il suo modello negli Stati Uniti e trova la sua ragione d'essere proprio nell'evoluzione storica di questo Paese e nella Costituzione di Filadelfia, che si pone come fine quello della difesa del diritto del cittadino e della libertà degli Stati particolari.

Così si attribuiscono grandi poteri al Presidente. Il quale detiene da solo il potere esecutivo e il Gabinetto è formato da Ministri che sono suoi agenti, invece della sua fiducia personale.

Proprio per le sue peculiari caratteristiche, questo regime, che ha avuto esito più o meno positivo negli Stati Uniti, non può essere preso a modello da altri Stati.

Questa impossibilità è dimostrata anche sul piano storico.

Infatti, il regime presidenziale trapiantato nell'America Latina ha spianato la via alle dittature, mentre in Europa ha avuto la sua attuazione con il regime consolare, al tempo di Napoleone, e con il regime della Repubblica del 1948, che ha spianato la via al secondo bonapartismo in Francia.

Il regime presidenziale ha dato luogo ad esiti negativi anche in Germania, dove la Costituzione di Weimar, cercando di dar vita al parlamentarismo ma creando una figura di Presidente che aveva addirittura il potere di abolire tutti i principi fondamentali della Costituzione (art.48), ha portato ad una situazione politica altrettanto incerta che si è protratta per dodici anni ed è poi sfociata nella dittatura terroristica di Hitler.

Il regime direttoriale, che ha avuto il suo modello in Svizzera, è un regime in cui l'esecutivo è costituito da un insieme di membri, da un direttorio, senza un vero e proprio Capo dello Stato a capo del Governo.

Questo direttorio ha una durata fissa, cioè non può essere revocato.

Però, così come è stato concepito in Svizzera, l'esecutivo non è che un commissario agli ordini del legislativo: perciò, essendo espressione del legislativo, non può trovarsi in conflitto con questo.

Anche il regime direttoriale ha avuto, in Europa, altri precedenti quanto mai pericolosi.

³²² POTOTSCHNIG, La Costituzione italiana: il sistema dei poteri, in Il problema del potere, Roma, 1977, p.82.

³²³ CONSTANT, infatti, ritenne assolutamente necessaria la previsione e l'attuazione della "garanzia costituzionale" che avevano come funzione, non solo quella di sottrarre i poteri alla decisione del sovrano, ma anche quella di sottrarre i poteri alla pressione decisionale del popolo: il fine era dunque quello di evitare qualsiasi forma di dispotismo (cfr. capitolo 2).

³²⁴ Il principio della separazione dei poteri, che già si trova nella politica aristotelica e che è stato elevato a sistema da Montesquieu, ha svolto un ruolo molto importante nella formazione dei tre diversi regimi democratici. Tuttavia, la struttura di questi tre regimi differisce in base al grado di separazione dei poteri che si è potuto realizzare. Il regime presidenziale risponde all'idea di una netta separazione tra i due poteri. Il regime parlamentare, invece, crea dei poteri distinti, ma prevede ed organizza la loro collaborazione. Infine, il regime direttoriale costituisce un'ipotesi intermedia tra i primi due. In quanto ha la stabilità dell'esecutivo propria del regime presidenziale e ha l'esecutivo espresso dal legislativo, come nel regime parlamentare.

In particolare, la Costituzione del futuro dell'Anno II, fondata sul principio della netta separazione dei poteri, con il timore dell'onnipotenza del legislativo e con la consegna dell'esecutivo al cittadino, creò le premesse per la nascita del primo bonapartismo.

I Costituenti segnarono dunque il moribondo dell'AN ROCCA, il quale affermò: "C'è sempre da preoccuparsi di tutto quello che ci può anche lentamente portare all'apertura di un varco verso la dittatura".

3.3.3 PARAGRAFO 3 DISCUSSIONE SULL'ORGANIZZAZIONE COSTITUZIONALE DELLO STATO: IL REFERENDUM

Come già rilevato, Mortati nel suo schema costituzionale non contempla un regime meramente rappresentativo, perché il popolo è chiamato a partecipare, non solo alla formazione degli organi elettivi, ma anche alla manifestazione diretta della volontà statale.

Egli, infatti, ritiene che la concezione meramente rappresentativa della democrazia, ereditata dalle prime costituzioni liberali, non soddisfa interamente il postulato democratico.

Oggetto di vivace discussione fu il referendum in materia di legge ordinaria che Mortati, nel suo progetto presentato alla II Sottocommissione, prevede in due diverse ipotesi³²⁶.

La prima ipotesi è quella del referendum su iniziativa del Governo, previsto in due casi: per accendere una legge approvata dalle Camere e per dar corso ad un disegno di legge respinto dal Parlamento.

Riguardo a tale tipo di referendum va rilevato che, nel testo del progetto, l'iniziativa del referendum è attribuita al Capo dello Stato, ma MORTATI però poi di iniziativa del Governo perché, a suo avviso, non si tratta di un potere presidenziale, dato che ogni atto del Capo dello Stato deve essere controfirmato dal Capo del Governo.

MORTATI specifica inoltre che, dato il non accoglimento della forma di Governo di tipo assembleare, in caso di dissidio non grave tra Parlamento e Governo in relazione a singole misure legislative, "è apparso opportuno dare al Governo la possibilità di opporsi a leggi che il Parlamento abbia approvate o di introdurre leggi che abbiano incontrato resistenza nel Parlamento".

La seconda ipotesi è quella del referendum su iniziativa popolare, previsto anch'esso in due casi: per anacostare un procedimento legislativo già esaurito o abrogare una legge già entrata in vigore oppure per introdurre nell'apparato legislativo modifiche che non siano state promosse dal Parlamento.

Riguardo a tale tipo di referendum va rilevato che MORTATI contempla il referendum, non solo per i disegni di legge approvati dal Parlamento, ma anche per i disegni di legge respinti dallo stesso.

Inoltre prospetta l'ipotesi del referendum avente per oggetto un progetto di legge di iniziativa popolare non preso in considerazione, rigettato o modificato dal Parlamento.

Infine, prevede anche un analogo tipo di referendum nel caso in cui l'iniziativa popolare diretta a richiedere l'abrogazione di una legge in vigore sia respinta dal Parlamento.

Per le Regioni MORTATI prevede poi il referendum, non solo per la materia legislativa, ma anche per singoli provvedimenti di carattere amministrativo.

Dopo aver esposto il suo progetto, MORTATI passa a spiegare le ragioni delle varie esclusioni.

E' stata esclusa l'ipotesi del referendum obbligatorio perché si è ritenuto opportuno prevedere il ricorso al referendum come facoltativo, sia per il Governo, sia per il popolo.

E' stata esclusa l'ipotesi del referendum consultivo perché si ritiene che "il popolo non è un organo consultivo". In particolare, dato che il popolo è "il più qualificato organo politico dello Stato democratico", non potrebbe non vincolare con l'autorità delle sue pronunce.

E' stata esclusa l'ipotesi del referendum preventivo all'emanazione di una legge perché "ammettere che il Parlamento possa richiedere esso stesso l'invito popolare su una determinata legge è sembrato cosa tale da indebolire il senso di responsabilità del Parlamento stesso".

Inoltre si è esclusa qualsiasi previsione circa le conseguenze, positive o negative, della pronuncia popolare nei riguardi degli organi che l'hanno provocata.

MORTATI non ha ritenuto opportuno far conseguire la revoca del Capo dello Stato che ha chiesto il referendum, al risultato di questo contrario alla revoca per cui lo ha indotto e ciò "per rendere più libera l'iniziativa popolare, facendo escludere ogni significato di voto di fiducia dal referendum".

Infine è stata esclusa l'ipotesi del referendum su questioni diverse dalla legge e, in particolare, non si è ammesso il referendum per la revoca del Capo dello Stato o del Parlamento, "ritenendosi il popolo non sufficientemente maturo per questo tipo di referendum che potrebbe quindi portare profondi turbamenti nella vita politica del Paese".

³²⁶ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 5 settembre 1946, cit., per 826 ss.

L'analisi storica riportata è oggetto dell'intervento dell'on. LA ROCCA in tale seduta.

³²⁷ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, in LA Costituzione della Repubblica nei lavori della Assemblea Costituente, vol. VII, Roma, 1971, pp. 1041 ss.

³²⁸ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, cit., p. 1041.

³²⁹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, cit., p. 1042.

³³⁰ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, cit., p. 1042.

Dall'analisi del suo progetto risulta che MORTATI, seguendo il modello della Costituzione di Weimar³³⁰ e delle altre Costituzioni europee del primo dopoguerra (Germania, Austria, Cecoslovacchia...), accoglie in modo ampio l'istituto del referendum, considerandolo non solo come strumento di controllo popolare, ma anche come mezzo di determinazione da parte del popolo della volontà statale.

Quest'ultima ipotesi ricorre, ad esempio, nel caso di proposta di referendum su progetti di legge di iniziativa popolare ed anche nel caso di formazione di una legge direttamente per iniziativa popolare attraverso il referendum, e prescindere da un esame del Parlamento.

Sul progetto di MORTATI in tema di referendum si aprì in seno alla II Sottocommissione, un ampio e vivace dibattito.

Il referendum trovò un ambiente favorevole nell'Assemblea Costituente.

L'Assemblea stessa era nata da un referendum e da tutti i suoi membri si sentiva il bisogno di reagire al totalitarismo, che in passato aveva soppresso l'espressione della volontà popolare.

Le forze politiche presenti in Assemblea erano, in linea di massima favorevoli all'istituto del referendum.

I democristiani sostenevano, con entusiasmo, il referendum e ricordavano che l'istituto era nel primo programma del Partito Popolare³³¹.

Anche i repubblicani erano favorevoli all'istituto referendario e rievocavano le tradizioni antiche del loro partito, inclini a riconoscere al popolo l'esercizio della sovranità.

Tuttavia, numerosi erano i dubbi e i timori sulle possibili conseguenze che il nuovo istituto avrebbe potuto avere sul sistema costituzionale italiano.

Così LACONTE si dichiarava favorevole al referendum nell'ambito dei Comuni e delle Regioni, ove si tratta di problemi locali che interessano direttamente i cittadini, ma osserva che esso "presenta molti pericoli quando sia attuato su scala nazionale, e meno che non si prevedano resistizioni e modalità tali da rendere molto grave e non il ricorso a questo istituto". Ciò perché l'istituto del referendum, preso da Paesi che hanno un'altra tradizione democratica, come la Svizzera, "potrebbe presentare gravi inconvenienti in Italia, dove le masse popolari sono abituate a recarsi alle urne, e si stenderebbero ove il Capo dello Stato rimesso con frequenza al referendum rimesso alla sua iniziativa"³³².

Anche il liberale EINAUDI osserva che non esistono paesi nei quali il referendum, pur praticato da molto tempo, non abbia dato luogo ad inconvenienti. Anche in Svizzera, dove il referendum è applicato con frequenza, i suoi risultati non sono stati sempre soddisfacenti, perché molto spesso gli elettori hanno prestato di non interessarsi alle questioni che venivano loro proposte³³³.

PERASSI si dichiara favorevole al referendum nazionale facoltativo su richiesta di un certo numero di elettori, ma ritiene opportuno introdurre qualche limitazione, escludendo il ricorso al referendum nei casi in cui la legge da dichiarare vigente con una esplicita dichiarazione delle Camere che hanno votato e quando la legge sia stata votata dal Parlamento con maggioranza elevata.

Egli, inoltre, esprime dubbi sul riguardo alla disposizione (art.3 del Progetto) secondo la quale, se un progetto di legge presentato al Parlamento da un determinato numero di elettori non è preso da questo in considerazione o è modificato o respinto, il progetto stesso deve essere sottoposto alla votazione popolare.

Inoltre, anche in Svizzera, dove il sistema del referendum è in vigore, non è prevista l'iniziativa popolare con questo effetto in materia di legislazione ordinaria, ma solo in materia di legge costituzionale³³⁴.

La maggior parte dei componenti della II Sottocommissione si dichiarò decisamente contraria all'iniziativa del Capo dello Stato in materia di referendum.

LARI STARNUTI dichiara di non poter essere contrario al progetto, perché il referendum è una forma di democrazia diretta, ma ritiene comunque che la partecipazione popolare all'attività legislativa debba essere "contenuta" entro giusti limiti.

Peraltro egli si dichiara nettamente contrario al referendum su iniziativa del Capo dello Stato, non trovando "né giusto né conveniente che il Capo dello Stato possa sottoporre a referendum una legge che egli dovrebbe promulgare, perché è opportuno che egli non entri nel merito di questioni politiche che è bene rimangano nel recinto del Parlamento, e perché non deve fare una politica personale"³³⁵.

RAVAGNANI ritiene inaccettabile la concessione al Capo dello Stato della facoltà di entrare in conflitto permanente con il Parlamento rivolgendolo a suo favore con un appello diretto al popolo.

In questo modo si introdurrebbe nella Costituzione "una modificazione sostanziale del regime costituzionale e cui si ispira il progetto, che è quello di una repubblica parlamentare, trasformandolo in un regime presidenziale"³³⁶.

Anche GRIECO è contrario a tale tipo di referendum "poiché altera il sistema rappresentativo, conferendo al Capo dello Stato una facoltà molto pericolosa"³³⁷.

³³⁰ Nella COSTITUZIONE DI WEIMAR si rinvenivano non solo le forme classiche del referendum e dell'iniziativa legislativa, ma anche altre nuove applicazioni della democrazia diretta: il popolo è l'arbitro supremo al quale devono essere sottoposte tutte le difficoltà che hanno rilievo per il paese.

³³¹ Riguardo alla DC, partito a cui apparteneva MORTATI, è da rilevare che il referendum, già presente nel primo programma del Partito Popolare, costituiva uno dei punti del programma del partito democristiano democratico.

³³² ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, cit., p.1643.

³³³ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, cit., p.1643.

³³⁴ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, cit., p.1644.

³³⁵ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, cit., p.1645.

³³⁶ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, cit., p.1645.

³³⁷ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, cit., p.1647.

Il Presidente TERRACINI, pur ritenendo che il referendum sia l'unico mezzo di controllo del popolo sull'attività svolta dai rappresentanti che hanno ricevuto il mandato, essendo e tal'ora insufficiente lo strumento delle elezioni, afferma la necessità che il referendum sia "iniziato al caso dell'indiscrezione popolare", per evitare che al Capo dello Stato sia attribuito un diritto di sanzione³³⁸.

Nonostante le numerose critiche mosse alla tesi di MORTATI, non mancarono consensi.

TOSATO si dichiara a favore dell'iniziativa del Capo dello Stato in materia di referendum e afferma che, dato che il Capo dello Stato non è rappresentante della Camera ma ha una sua autonoma funzione, si deve consentire che esso possa avere opinioni diverse da quelle della Camera.

Secondo il suo parere, dunque, non è pericoloso ma anzi è opportuno che, in determinate situazioni, una persona assuma la responsabilità di opporsi alle volontà della Camera ricorrendo al responso popolare.

Inoltre "concedendo al Capo dello Stato la facoltà di sottoporre il progetto approvato dalle due Camere ad un referendum, non gli si concede un potere dittatoriale, perché egli non farà che rimettere la decisione alla volontà popolare"³³⁹.

Il principio relativo al conferimento al Presidente della Repubblica della facoltà di sottoporre a referendum popolare una legge votata dal Parlamento non fu approvato dalla II Sottocommissione³⁴⁰.

Va però rilevato che già in precedenza³⁴¹ si era avuta una pronuncia in tal senso, quando lo stesso MORTATI aveva presentato una proposta analoga con la quale si attribuiva al Capo dello Stato il potere di indire il referendum prima della promulgazione, qualora la Camera, in seguito alla sua richiesta di procedere ad una nuova deliberazione della legge già approvata, avessero confermato la precedente deliberazione.

Numerose ed aspramente state le critiche, mosse soprattutto da parte socialista e comunista.

CAPPI si dichiara contrario al referendum di iniziativa del Capo dello Stato, perché è del parere che "il referendum non possa essere che di iniziativa popolare"³⁴².

GRIFCO è fortemente contrario alle facoltà concesse al Capo dello Stato di indire un referendum sulle leggi approvate dalla Camera perché, da un lato, uno dei principali elementi di stabilità del regime parlamentare è dato dal fatto che il Capo dello Stato rispetti la volontà del Parlamento e, dall'altro lato, si attribuirebbe al Capo dello Stato un "eccessivo potere che potrebbe essere assai pericoloso"³⁴³.

LAMI STARNUTI è fermamente contrario ad attribuire al Capo dello Stato la facoltà di indire il referendum sulle leggi approvate dal Parlamento. A suo avviso, se si verifica un conflitto tra volontà popolare e Parlamento, non vi è assolutamente bisogno dell'intervento di quest'ultimo, ma "può bastare il referendum di iniziativa popolare", anche perché il Capo dello Stato deve essere posto al di sopra di ogni conflitto³⁴⁴.

LA ROCCA è contrario alla proposta secondo cui il Capo dello Stato avrebbe la facoltà di indire il referendum sulle leggi approvate dal Parlamento, perché tale proposta, se approvata, altererebbe le linee del sistema che la Sottocommissione sta elaborando, attribuendo al Capo dello Stato quasi gli stessi poteri del Presidente degli Stati Uniti³⁴⁵.

Anche il Presidente TERRACINI è contrario al referendum di iniziativa del Capo dello Stato perché l'introduzione di tale istituto porterebbe le attribuzioni del supremo rappresentante del potere esecutivo ad essere "del tutto preponderanti su quelle demandate al Parlamento"³⁴⁶.

A nulla valsero dunque i tentativi di MORTATI di difendere la sua proposta, rilevando che nella situazione politica italiana, ove mancano centri di opinione pubblica sufficientemente organizzati e definiti, perché i partiti raccolgono una assai scarsa parte della popolazione ed è assai difficile comprendere con esattezza quale sia l'orientamento politico prevalente, sarebbe utile concedere al Capo dello Stato il potere di indizione del referendum al fine di "facilitare l'affermazione di una sicura coscienza popolare, la quale, se abbandonata a se stessa, potrebbe trovare uno sbocco meno deciso e rapido e mancare così allo scopo cui il referendum tende"³⁴⁷.

L'altra proposta di MORTATI, relativa al referendum su iniziativa del Capo dello Stato nel caso di dissenso tra le due Camere sull'approvazione di un disegno di legge, fu invece approvata dalla II Sottocommissione nella seduta del 18 gennaio 1947³⁴⁸.

Tuttavia, in sede di Assemblea Costituente, con emendamento presentato dallo stesso MORTATI, il testo dell'art. 70 del Progetto fu modificato, eliminando ogni accenno all'ipotesi di contrasto tra le Camere e di conseguenza al relativo referendum.

In tale occasione MORTATI affermò che "il referendum non risolve il conflitto tra le due Camere, ma lo aggrava poiché la Camera che ha votato un progetto di legge contro cui si pronuncia il popolo perde di prestigio".

³³⁸ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, cit., p. 1648.

³³⁹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 17 gennaio 1947, cit., p. 1648.

³⁴⁰ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 18 gennaio 1947, cit., p. 1852.

³⁴¹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 21 dicembre 1946, cit., p. 1632.

³⁴² ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 21 dicembre 1946, cit., p. 1629.

³⁴³ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 21 dicembre 1946, cit., p. 1628.

³⁴⁴ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 21 dicembre 1946, cit., p. 1629.

³⁴⁵ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 21 dicembre 1946, cit., p. 1629.

³⁴⁶ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 21 dicembre 1946, cit., p. 1630.

³⁴⁷ TERRACINI ricorda anche che non si è voluto che il Capo dello Stato fosse eletto direttamente dal popolo proprio per non conferirgli un'autorità che sarebbe stata "veramente eccessiva".

³⁴⁸ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 21 dicembre 1946, cit., p. 1632.

³⁴⁹ Nel corso della seduta del 18 gennaio 1947 della II Sottocommissione, TERRACINI, in linea con la posizione della sinistra favorevole alla preminenza della Camera dei Deputati, aveva presentato un emendamento, secondo il quale alla Camera dei Deputati era riconosciuto il diritto di chiedere che sia sottoposto a referendum il disegno di legge su cui è sorto il contrasto con il Senato. Tuttavia, MORTATI, ribadendo il principio della parità tra le due Camere, fece presente che "ascoltare la prima Camera arbitra di questa pronuncia popolare, significa accentuare una posizione di supremazia, che non trova nessuna giustificazione nel complesso del sistema".

Dunque, l'elemento decisivo ed equilibratore del conflitto va individuato nella relazione di fiducia tra le Camere e il Governo³⁴⁹.

Pertanto nessuna ipotesi di referendum su iniziativa del Capo dello Stato fu accolta nel definitivo testo della Costituzione.

Per quanto riguarda invece l'ipotesi del referendum su iniziativa popolare, va rilevato che essa fu approvata, ma apportandovi molte limitazioni rispetto alla proposta di MORTATI.

Isolate rimase la posizione di LUSU, il quale si dichiarò totalmente contrario all'accoglimento dell'istituto del referendum nazionale. Ciò perché l'istituto referendario "deve costituire un mezzo di espressione di volontà democratica, da usarsi non tanto nell'ambito del territorio nazionale, quanto in quello più ristretto delle Regioni e dei Comuni".

La proposta dell'on. LUSU, di ammettere il referendum solo per i Comuni e le Regioni, non venne approvata perché era opinione comune che il referendum, anche se deve essere usato con parsimonia, costituisce un "mezzo assai utile nel caso in cui sia necessario avere una manifestazione diretta della volontà popolare".

Proprio in tale occasione MORTATI intervenne nuovamente a difesa dell'istituto referendario, mettendone in luce gli importanti aspetti positivi.

Egli ritiene, infatti, che la possibilità di un voto popolare possa essere utile, non solo ai fini dell'interesse generale, ma anche per rafforzare l'autorità del Parlamento.

Ciò perché il Parlamento, sapendo in precedenza che un dato disegno di legge da esso approvato potrà non incontrare il favore dell'opinione pubblica, sarà più cauto e scrupoloso nelle deliberazioni che dovrà adottare.

Inoltre, "mediante il referendum si rende possibile fare interessare maggiormente il popolo a questioni che possono essere di vitale importanza per il Paese. Con il referendum, quindi, si potrà conseguire una maggiore educazione politica delle masse popolari e lo sviluppo di una sana democrazia in Italia".

"Se si ammette che la sovranità popolare risiede nel popolo, allora si dovrà anche ammettere il voto popolare mediante referendum".

In conclusione, durante la discussione in seno alla II Sottocommissione relativa al referendum su iniziativa popolare si arrivò ad escludere il referendum per i disegni di legge respinti dal Parlamento e non si approvò il principio della formazione di una legge direttamente per iniziativa popolare mediante referendum.

Nello schema approvato dalla II Sottocommissione si proponevano dunque due tipi di referendum legislativo:

- Il referendum preventivo e sospensivo, che avrebbe dovuto attuarsi prima dell'entrata in vigore della legge;
- Il referendum abrogativo, che avrebbe dovuto effettuarsi quando la legge aveva già esplicato i suoi effetti³⁵⁰.

In Assemblea Costituente si espressero numerosi dubbi sul referendum preventivo e sospensivo, in quanto tale istituto avrebbe permesso ad un numero esiguo di cittadini di ritardare l'entrata in vigore della legge e soprattutto avrebbe ingenerato incertezza nel diritto.

Isolata rimase invece l'opinione di TARGETTI che si dichiarò contrario, non solo al referendum preventivo e sospensivo, ma anche a quello abrogativo e propose la soppressione di detto art. 72 del Progetto.

TARGETTI, pur riconoscendo che il principio ispiratore di tale norma, cioè il principio di far partecipare direttamente il popolo alla formazione della legge, ha, dal lato dottrinale ed anche dal lato politico, le sue attrattive, afferma che "in pratica questo principio porta inconvenienti così gravi da renderli pressoché impossibili di dargli un'utile applicazione".

Contro l'opinione di TARGETTI tendente a sopprimere il referendum legislativo, sia sospensivo e preventivo sia abrogativo, si ebbe l'intervento di RUINI, il quale difese l'istituto referendario.

³⁴⁹ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 15 ottobre 1947, in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, vol. IV, Roma, 1970, pp.3264 ss.

Nella seduta pomeridiana del 15 ottobre 1947, RUINI difese il sistema di referendum proposto da MORTATI, affermando che esso è perfettamente democratico perché pone il popolo come il vero arbitro.

³⁵⁰ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 20 gennaio 1947, cit., p.1661.

LUSU ricorda anche che, nella Costituzione francese, l'uso del referendum è stato limitato alla materia di carattere costituzionale. In Francia, infatti, vige il tipico regime parlamentare puro, o assembleare, nell'ambito del quale non è accordata alcuna possibilità al popolo di invalidare le volontà del Parlamento.

³⁵¹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 20 gennaio 1947, cit., p.1663.

³⁵² ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 20 gennaio 1947, cit., pp.1662-1663.

³⁵³ ARTICOLO 72 del PROGETTO: "L'entrata in vigore di una legge non dichiarata urgente a maggioranza assoluta, e non approvata da ciascuna Camera a maggioranza di due terzi, è sospesa quando, entro 15 giorni dalla sua pubblicazione, 50.000 elettori o 3 Consigli regionali domandano che sia sottoposta a referendum popolare. Il referendum ha luogo se nei due mesi dalla pubblicazione della legge l'iniziativa ottiene l'adesione, complessivamente, di 500.000 elettori o di sette Consigli regionali.

Si procede altresì a referendum quando 500.000 elettori o sette Consigli regionali domandano che sia abrogata una legge vigente da almeno due anni.

In nessun caso è ammesso referendum per le leggi tributarie, di approvazione del bilancio e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali".

³⁵⁴ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, vol. IV, Roma, 1970, p.3300.

RUINI ritiene che l'emendamento proposto da TARGETTI sia in contrasto con la decisione unanime della Commissione, che aveva ritenuto necessario introdurre il referendum nella Costituzione italiana, di fine di permettere al popolo di esprimersi in due modi fondamentali: indirettamente, con l'elezione del Parlamento e direttamente, per mezzo del referendum.

Secondo RUINI il referendum è necessario per togliere al Parlamento il carattere di solo organo sovrano, mentre in fondo la sovranità del Parlamento è mediata, giacché il vero sovrano deve essere il popolo³⁹⁵.

Inoltre, a sostegno del referendum preventivo e sospensivo, si può affermare che, in via di principio, nulla può opporsi all'intervento diretto del popolo nella funzione legislativa; come avviene in Svizzera, dove il referendum è in molti casi obbligatorio per la formazione della legge, ed equivale ad una seconda lettura o ad una terza Camera³⁹⁶.

A conclusione di questo suo intervento, RUINI chiede che sia adottato il referendum abrogativo, mentre per il referendum sospensivo e preventivo lascia la decisione all'Assemblea.

Proprio riguardo a questo secondo tipo di referendum, si registrano numerose proposte di emendamento, relativo appunto alla prima parte dell'art. 72 del Progetto di Costituzione.

BOZZI propone la soppressione del comma 1 dell'art. 72 perché, in un sistema di democrazia parlamentare, in cui il Parlamento è il vero ed unico rappresentante della volontà popolare, non può ammettersi che il popolo impedisca che i suoi rappresentanti diano esecuzione alla loro volontà, deliberata nella forma della legge.

Inoltre, nella Costituzione di Weimar, alla quale l'art. 72 si ispira, si aveva una configurazione completamente diversa perché si poteva avere un referendum, a tutela della minoranza, se un terzo dei deputati avesse richiesto la sospensione della pubblicazione della legge.

In Italia, invece si vorrebbe creare un "sistema porcolossismo", dato che bastano 50.000 elettori o 3 Consigli regionali per arrestare la legge votata dalla Camera dei Deputati o dal Senato³⁹⁷.

PERSICO aderisce all'emendamento introdotto da BOZZI, rilevando che l'ipotesi prevista dalla Costituzione di Weimar, oltre ad essere diversa, non ha mai funzionato³⁹⁸.

Anche NOBILE propone la soppressione del comma 1 dell'art. 72, ritenendo "inammissibile che 50.000 elettori possano paralizzare l'attività legislativa delle Assemblee".

Potrebbe, infatti, accadere che il partito neo-fascista, il Movimento Sociale Italiano, raccolte le firme necessarie, si dia a paralizzare sistematicamente l'azione legislativa³⁹⁹.

Nonostante la maggioranza del Costituente sia contraria al referendum preventivo e sospensivo, vi è anche chi si pronuncia a favore dell'approvazione dell'intero art. 72.

PERASSI ritiene che tale disposizione costituisca "una innovazione che l'ordinamento costituzionale deve accogliere, se la sovranità popolare, il cui limite si richiama, non è intesa come una frase fatta, vuota di contenuto"⁴⁰⁰.

L'intervento di PERASSI è particolarmente interessante perché egli, annullando l'ipotesi del referendum preventivo e sospensivo, dice che la formula usata nel comma 1 dell'art. 72 del Progetto dà al referendum una configurazione giuridica diversa da quella propria del referendum consultativo, adottato in Svizzera.

Infatti, nella Confederazione, quando una legge è votata dalle due Camere federali, non viene pubblicata fin dall'entrata in vigore, ma viene annunciata al pubblico mediante la inserzione in un foglio speciale - la *Feuille Fédérale* - che è diverso dal *Recueil des lois fédérales*.

Lo scopo di questa prima pubblicazione è solo quello di portare a conoscenza del popolo che il Parlamento ha votato quella legge e di permettere al popolo di esercitare l'iniziativa del referendum.

Nel sistema svizzero dunque il referendum si configura giuridicamente come un elemento che concorre a formare la legge: il voto del popolo si aggiunge a quello della Camera, questo elemento costitutivo della legge.

Il sistema previsto dall'art. 72 invece non coincide con quello svizzero perché la legge votata dal Parlamento viene pubblicata in senso tecnico e solo la sua entrata in vigore viene ad essere automaticamente sospesa in caso di presentazione del referendum.

Quindi, dal punto di vista giuridico, il referendum viene ad assumere una configurazione diversa da quella del sistema svizzero.

Infatti il referendum preventivo e sospensivo assume il carattere di un veto, nel senso che la legge è perfetta, ma se, per ipotesi, domandati il referendum, questo dà un voto negativo, la legge viene meno.

Secondo PERASSI il sistema dell'art. 72 "presenta, da certi punti di vista, rispetto al sistema svizzero, il vantaggio di rendere più rapida la macchina legislativa, nel senso che, se entro 15 giorni le firme non sono presentate, la legge, che è già pubblicata, entra senz'altro in vigore"⁴⁰¹.

PERASSI ha l'unico tra i Costituenti che ritiene incondizionatamente il sistema previsto dall'art. 72 del Progetto, ponendo anche l'accento sulla cautela e sui limiti nei quali il referendum preventivo e sospensivo era accolto dal progetto.

³⁹⁵ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p. 3306.

³⁹⁶ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p. 3297.

³⁹⁷ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p. 3296.

³⁹⁸ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p. 3298.

³⁹⁹ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p. 3302.

⁴⁰⁰ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p. 3303.

La grande maggioranza dei Costituenti, invece, come già rilevato, considerò tale tipo di referendum come un'espressione non necessaria della sovranità popolare che per di più risultava pericolosa e contraria al principio della democrazia parlamentare.

In particolare, i Costituenti BOZZI, PERSICO e NOBILE, i cui interventi sono già stati analizzati, misero in luce tre principali caratteri negativi del referendum preventivo e sospensivo.

In primo luogo, l'incertezza sul darebbe luogo a sospensione e di arresto di tale referendum sul procedimento legislativo.

In secondo luogo, la facilità per un partito o una corrente di interessi o anche per tre piccole regioni di lottare ed arrestare, anche se momentaneamente, la macchina legislativa.

In terzo luogo, il fatto che il giudizio su una legge richiede una competenza tecnica, sia pure elementare, che non risiede nel popolo.

Per tutte queste ragioni, dunque, l'Assemblea Costituente decise per la soppressione del referendum sospensivo o preventivo.

Invece, riguardo al referendum abrogativo, i contrasti tra i Costituenti furono assai minori.

In particolare, la proposta di soppressione del comma 2 dell'art. 72 del Progetto, fatta da TARGETTI (cit. in nota 120), non fu approvata³⁶¹ e la maggioranza dei Costituenti si limitò a discutere sull'opportunità di eliminare la condizione ("legge vigente da almeno due anni"), alla quale il Progetto subordinava la domanda di referendum (cit. nota 119).

Contro tale disposizione del comma 2 dell'art. 72 del Progetto vennero avanzate, durante la seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947, diverse proposte.

La prima proposta, avanzata da GULLO, prevedeva che si potesse chiedere il referendum non più di sei mesi dopo la promulgazione di una legge, ciò al fine di "non attardare al principio della certezza, della sicurezza della legge, che deve essere alla base di ogni legislazione"³⁶².

La seconda proposta, avanzata da LUCIFERO ed anche da BOZZI e FABBI, riteneva invece necessario il decorso del termine di due anni "per evitare continui conflitti tra alcuni gruppi di cittadini e gli organi legislativi dello Stato"³⁶³.

La terza proposta, avanzata da CIFALI, NOBILE e CORTESE, prevedeva l'estensione del termine di prova da due a cinque anni perché, secondo la persuasione che una legge approvata dai due rami del Parlamento "rispetta esigenze e interessi (i bisogni e la volontà della popolazione), entro dopo un tale periodo può esservi quasi la certezza che la maggioranza sia cambiata e che il referendum possa "rappresentare un contrasto fra quello che è acquisito e quello che deve essere rinnovato"³⁶⁴.

Infine, la quarta proposta, avanzata da MORO e sostenuta anche da CLEFICI, PERSICO e ROSSI, non poneva alcun termine per la premittente considerazione che "il disaccordo tra la coscienza pubblica e la Camera che di essa dovrebbero tener conto nell'attività legislativa... può manifestarsi ed operare fin dal primo momento in cui la legge è entrata in vigore, senza che vi sia necessità di fare alcuna esperienza, di sei mesi, di due anni o di cinque anni"³⁶⁵.

Proprio quest'ultima proposta fu accolta dall'Assemblea Costituente, come risulta dal testo definitivo dell'art. 75 della Costituzione.

Una discussione ancora più vivace si ebbe sul problema delle leggi abrogabili mediante referendum.

L'ultimo comma dell'art. 72 del Progetto, infatti, escludeva il referendum per le leggi tributarie, di approvazione dei bilanci e di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali.

PERASSI sottolineò che tale comma, che prima si riferiva sia al referendum sospensivo sia al referendum abrogativo, e che ora deve intendersi invece riferito solo a quest'ultimo, assume una rilevanza diversa.

Infatti, secondo PERASSI, "una norma che esclude la possibilità del referendum abrogativo è opportuna e ha ragione di essere espressamente formulata per quanto concerne le leggi tributarie", non invece per le altre leggi menzionate nell'ultimo comma dell'art. 72, poiché non si potrebbe avere un referendum abrogativo di leggi di questo specie"³⁶⁶.

All'abolizione di PERASSI diede risposta RUINI il quale rilevò che "può sembrare che, se si esclude il referendum soltanto per le leggi tributarie, è ammesso per tutte le altre, senza che possa opporsi l'eccezione di inconcepibilità" e ritenne quindi opportuno conservare il testo completo della norma in esame"³⁶⁷.

Dunque, per ragioni di chiarezza, si ritenne di escludere espressamente le leggi tributarie e di bilancio e quelle di autorizzazione e ratifica trattati internazionali.

Infine, MEDA, insieme ad altri costituenti democristiani, propose di aggiungere l'esclusione anche della legge per la concessione di amnistia e CERVOLOTTO propose di comprendere tra le esclusioni anche le leggi di indulto; le proposte furono approvate³⁶⁸.

³⁶¹ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p.3307.

³⁶² ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p.3313.

³⁶³ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p.3312.

³⁶⁴ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p.3315.

³⁶⁵ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p.3318.

³⁶⁶ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p.3323.

³⁶⁷ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p.3323.

³⁶⁸ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., pp. 3324-3325.

MEDA osservò che "una legge che stabilisce un'amnistia o l'indulto è evidente che non possa essere revocata quando è andata in vigore, in quanto dopo che i detenuti sono stati posti in libertà non si può verificare il caso che debbano essere nuovamente arrestati".

Mentre l'Assemblea costituente si accingeva alla votazione, il Presidente TERRACINI comunicò che era pervenuta una proposta, firmata dagli onnivoti ROSSI, GIACOTTI, GRECO, LOMBARDI, MOLINELLI, SIOGNANO, RUGGERI, FERRARI, MUSQUINO, GERVAISI di comprendere in la leggi escluse dal referendum abrogativo anche le leggi elettorali; ed inviò RUINI a manifestare al riguardo il pensiero della Commissione.

RUINI espresse parere contrario, affermando che "se c'è qualche cosa in cui il popolo può manifestare la sua volontà, è proprio il sistema elettorale. La sovranità popolare si esprime qui con tutta la sua ragione d'essere ad impedire - in ipotesi - che i membri del Parlamento eletto, nel regolare e condurre le elezioni".

Egli affermò inoltre che "il vero sovrano è il popolo non il Parlamento" e "l'istituto del referendum, introdotto con le dovute cautele nella Costituzione, è principio di democrazia vera; cui non è possibile rinunciare".

Nonostante il parere contrario di RUINI, venne posto in votazione l'emendamento che, come risulta dal verbale di Assemblea, venne approvato.

Tuttavia, quando alcuni mesi dopo, la segreteria della Costituente pubblicò in uno degli esposti fascicoli uno schema di articoli votati dall'Assemblea in cui era compreso quello del referendum o lo comunicò al Comitato di redazione, vi erano omesse le parole "e elezioni", né furono incluse nel testo definitivo che, rielaborato dal Comitato di redazione della Commissione, fu approvato dall'Assemblea ed emanato come Costituzione del Capo dello Stato".

Dall'analisi dei dibattiti risulta che il referendum abrogativo statuto ha suscitato fra i Costituenti l'interesse più vivo, determinando un interessante e, a tratti, acceso dibattito.

Minor interesse suscitavano invece gli altri tipi di referendum.

Al referendum concernente le modificazioni degli enti territoriali venne dedicato solo un breve lasso di tempo, durante la seduta del 4 dicembre 1947, in quella occasione venne esaminato l'art. 125 del Progetto, il cui testo originario della Commissione non era stato da questa modificato".

Vennero proposti alcuni emendamenti, ma nessuno di essi riguardava l'ammissibilità o le modalità del referendum, perché la questione principale e più problematica era considerata quella relativa alla possibilità di creare nuove Regioni.

Infatti, PERSICO propose un emendamento soppressivo del comma 1 dell'art. 125 perché ritenuto "uno stimolo a creare sempre nuove Regioni" con "il pericolo di avere una quantità di nuova Regioni che immediatamente chiederebbero di essere costituite".

Tale emendamento non fu accolto, mentre fu approvato quello proposto da MORTATI e diretto ad elevare il requisito del minimo di popolazione richiesto per creare una nuova Regione, portandolo da 500.000 ad 1.500.000 abitanti".

Un po' più animata fu la discussione relativa al referendum operante nell'ordinamento regionale, inizialmente inserito nell'ambito del controllo di merito degli enti regionali³⁶⁹ e, solo in seguito, considerato come strumento a sé stante³⁷⁰.

Tra le molte opinioni espresse circa il referendum regionale vi fu chi, come TERRACINI lo considerò strumento di garanzia delle minoranze e ritiene "essenziale nell'ordinamento regionale come una larga applicazione del referendum"³⁷¹.

LACONFI lo discusse, invece, come esercizio della funzione di controllo sugli atti delle regioni e degli enti locali e non come mezzo di consultazione perché non ammetteva che il corpo elettorale possa venire considerato come un organo legiferante³⁷².

USERTI considerò il referendum regionale come mezzo di partecipazione del popolo alla vita amministrativa locale e come istituto corrispondente allo spirito della riforma dell'ordinamento regionale "in quanto mira a realizzare una democrazia diretta"³⁷³.

MANNIRONI si riferisce al referendum regionale come atto compiuto dal popolo nella veste di giudice e quindi con "votazione decisiva" e non meramente consultiva. Egli inoltre sottolinea che l'istituto del referendum è usato in Nazioni democratiche, come la Svizzera, e potrà essere molto utile anche nelle Regioni italiane perché "nelle incertezze e nei contrasti non vi è miglior giudice del popolo, consultato attraverso il referendum"³⁷⁴.

PERASSI, invece, preferì utilizzare un'ottica più strettamente giuridica, parlando di "concenso insignificante del voto popolare (e solo consultivo o a titolo obbligatorio)", e quindi di referendum come elemento del procedimento di formazione dell'ente regionale³⁷⁵.

³⁶⁹ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 16 ottobre 1947, cit., p. 3324.

³⁷⁰ RUINI, il referendum popolare e la revisione della Costituzione, Milano, 1953, pp. 12 ss.

³⁷¹ L'ART. 125 del Progetto recitava: "Si può con legge costituzionale, sentiti i Consigli regionali interessati, disporre la fusione di Regioni esistenti e la creazione di nuove Regioni con un minimo di 500.000 (poi 1.500.000) abitanti, quando ne facciano richiesta tanti Consigli comunali che rappresentino almeno un terzo delle popolazioni interessate, e la proposta sia approvata per referendum dalla maggioranza delle popolazioni stesse.

Si può con referendum e legge della Repubblica, sentiti i Consigli regionali, consentire che Comuni, i quali ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione e aggregati ad un'altra".

³⁷² ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 4 dicembre 1947, in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, vol. V, Roma, 1970, p. 4382.

³⁷³ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 4 dicembre 1947, cit., p. 4383.

³⁷⁴ MORTATI ritiene infatti necessario che, "perché una Regione possa aspirare all'autonomia, debba rappresentare un nucleo abbastanza rilevante di interessi".

³⁷⁵ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 9 dicembre 1946, cit., pp. 1491 ss.

³⁷⁶ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 13 dicembre 1946, cit., pp. 1515 ss.

³⁷⁷ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 13 dicembre 1946, cit., p. 1517.

³⁷⁸ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 13 dicembre 1946, cit., p. 1516.

³⁷⁹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 13 dicembre 1946, cit., p. 1517.

³⁸⁰ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 13 dicembre 1946, cit., p. 1516.

Infine, il Presidente TERRACINI affermò che il referendum dovesse essere applicato soprattutto localmente "in quanto soltanto una larga prassi nell'ambito regionale e comunale potrà farne averire l'usanza in sede nazionale: l'applicazione più facile e più frequente che può farne negli ambienti stessi la sviluppare la tendenza a meneggiare questo strumento di intervento diretto del popolo".

Naturalmente la discussione sul referendum operante nell'ordinamento regionale si concluse quando si pervenne alla decisione di lasciare agli statuti regionali piena libertà circa la disciplina o la stessa efficacia giuridica del referendum³⁸⁰.

Non venne quindi accolta la proposta di BOZZI secondo il quale il referendum regionale avrebbe dovuto avere "valore di consultazione e di parere non impegnativo", perché se si volesse dare al referendum regionale valore deliberativo "si verrebbe a sostituire l'espressione della volontà popolare a quella degli organi che per legge sono chiamati ad esprimere la volontà giuridica, escludendo così il modo normale di formazione di questa volontà".

Più esteso ed approfondito fu il dibattito relativo al referendum concernente la legge di rango costituzionale.

PERASSI ne diede una visione strettamente giuridica, ritenendo opportuno configurare il referendum costituzionale come "elemento di formazione della legge costituzionale".

L'emendamento proposto da PERASSI al fine di attribuire efficacia sospensiva al referendum costituzionale venne poi approvato³⁸¹.

Mentre il referendum legislativo, ammesso solo nella forma abrogativa, è stato attribuito la "configurazione giuridica di un voto", PERASSI ritiene che "in materia di leggi costituzionali convenga dare al referendum un'altra configurazione, più vicina a quella che ha il referendum in altri paesi, dove questo istituto di democrazia diretta è praticato, specialmente in Svizzera", ove il voto del popolo concorre a costituire il procedimento di formazione della legge costituzionale³⁸².

Utilizzando invece un'ottica politico-istituzionale, ROSSI sottolineò la funzione di garanzia assunta dal referendum costituzionale, intendendo sottilmente generalizzare come tutela della minoranza dissenziente.

Il referendum, in quanto ricorso alla fonte stessa della sovranità, ovvero al popolo, avrebbe consentito di tutelare efficacemente i diritti della minoranza, anzi "di una modesta minoranza" identificata nei soggetti abilitati a promuovere l'iniziativa referendaria³⁸³.

Considerando in generale i dibattiti in materia di referendum si può osservare che, alla fine del processo di amputazione delle originarie proposte di MORTATI, inteso in sede di Sottocommissione e proseguito in Assemblea Costituente, nel testo definitivo della Costituzione si contempla solo, e con varie limitazioni, l'ipotesi di referendum abrogativo, a parte il caso di referendum in materia di revisione costituzionale e di referendum a livello regionale.

Deltronde, nel corso del dibattito, soprattutto in Assemblea Costituente, fu lo stesso MORTATI a modificare in parte il suo ambizioso disegno originario, ove la proposta sul referendum legislativo era articolata in ben sette articoli.

Va tuttavia rilevato che tali modifiche e soppressioni operate da MORTATI furono dovute, non ad un suo ripensamento, ma all'opposizione incontrata.

Infatti, in diversi scritti, MORTATI lesinava il rigetto della sua proposta e considerava insoddisfacenti la disciplina sul referendum nei limiti in cui è stata accolta dalla Costituzione³⁸⁴.

Va inoltre considerato che MORTATI, nel suo intervento in sede di Assemblea Costituente, difese sempre e con forza l'istituto del referendum contro le critiche ad esso rivolte.

Così, per rispondere a chi pone in primo piano i possibili aspetti negativi del referendum affermando che esso "può diventare un'arma pericolosa e nociva"³⁸⁵, MORTATI rilevò che il referendum si inserisce opportunamente nel congegno costituzionale al fine di far sì che il popolo "non sia un

³⁸⁰ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 13 dicembre 1946, cit., p. 1516.

³⁸¹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 13 dicembre 1946, cit., p. 1517.

³⁸² ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 22 gennaio 1947, cit., pp. 1577 ss.

³⁸³ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 22 gennaio 1947, cit., p. 1678.

³⁸⁴ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 3 dicembre 1947, cit., p. 4328.

ART. 130, comma 2: "La legge di revisione costituzionale è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o 500.000 elettori o 5 Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi".

³⁸⁵ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 3 dicembre 1947, cit., pp. 4322-4323.

³⁸⁶ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 14 novembre 1947, cit., pp. 3892 ss.

³⁸⁷ MORTATI, Il potere legislativo nel progetto di costituzione, in "Studium", luglio-agosto 1947, pp. 242-252. Ancora nel periodo repubblicano, in occasione di un dibattito sull'attuazione del referendum, MORTATI ha affermato la sua fiducia in questo istituto rilevando che esso non crea ma previene situazioni di frattura tra rappresentanti e rappresentati (Significato del referendum, in *Rassegna parlamentare*, 1980, pp. 60-65). Ancora MORTATI ha osservato che quando il responso popolare evidenzia un contrasto tra la volontà della maggioranza parlamentare e quella del corpo elettorale allora l'abrogazione su referendum produce degli effetti che trascendono la semplice decadenza della legge potendo portare allo scioglimento anticipato della Camera (Art. 1 Cost., in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA, Principi fondamentali, Bologna-Roma, 1975, p. 40).

³⁸⁸ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 17 settembre 1947, cit., pp. 2905-2906.

(footnote continued)

istanza pura e semplice di preposizione dei titoli della Camera rappresentativa, ma diverge invece un organo di decisione politica chiamato a dirla la sua parola decisiva quando si presentano questioni di vasto rilievo politico³⁸⁸.

MORTATI difende poi sulla vecchia accusa, che viene mossa al referendum, in base alla quale tale istituto romperebbe l'unità dell'azione governativa, creando una discontinuità e introducendo degli elementi che potrebbero non armonizzare con la politica generale del Governo.

Secondo gli accusatori questa affermazione invertirebbe l'ordine positivo, ad esempio, nella Svizzera, patria di origine e campo sperimentale del referendum, che offre frequenti esempi di disegni di legge presentati d'accordo da tutti i partiti, che poi incontrano l'opposizione popolare espressa nel referendum.

Vi sarebbe, quindi, la constatazione di questo fenomeno della mancata soddisfazione del popolo e rappresentanza parlamentare, e della disarmonia conseguente nello svolgimento di una data politica da parte degli organi costituzionali.

Tuttavia, secondo MORTATI, è proprio la constatazione di questo fenomeno che giustifica l'istituto del referendum, perché, se i partiti interpretano male la volontà popolare e i bisogni reali del popolo è giusto che la loro attività sia arrestata dal popolo stesso.

MORTATI afferma inoltre che "il referendum è in sostanza una garanzia di libertà in quanto può preservare da riforma non sentite o effettuate, ma non può certo pregiudicare l'adozione di quelle che rispondono alla coscienza collettiva"³⁸⁹.

3.3.4 PARAGRAFO 4. CONSIDERAZIONI CRITICHE

I limiti precedenti storici che si presentarono ai Costituenti al momento di definire le caratteristiche strutturali dell'istituto referendario, propri di sistemi politici e costituzionali diversi da quello repubblicano appena concepito per l'Italia³⁹⁰, non limitano né indicazioni univoche, né incontestabili referenti sostanziali e formali di modello³⁹¹.

L'adozione del referendum da parte dell'Assemblea Costituente venne facilitata da diversi fattori:

- la considerazione che l'Assemblea stessa aveva tratto origine da un alto dell'obiettivo popolare;
- il clima di reazione contro ogni forma di accentramento del potere in cui la stessa Assemblea si trovò ad operare;
- la stretta connessione dell'istituto referendario con il principio della sovranità popolare secondo l'art. 1 della stessa Costituzione.

Come risulta dall'analisi dei dibattiti, il progetto originario, presentato da MORTATI in veste di relatore della II Sottocommissione, era costituito dalla proposta sul referendum costituzionale e dallo schema di sette articoli per i referendum su legge ordinaria previsti in molteplici fattispecie: sospensivo, deliberativo, abrogativo e ad iniziativa del Capo dello Stato, per la risoluzione dei contrasti tra la Camera e il Governo e il Parlamento.

Già nel corso dei lavori della II Sottocommissione, vennero esclusi il referendum deliberativo di legge ordinaria e il referendum politico di risoluzione dei conflitti tra organi costituzionali ad iniziativa del Capo dello Stato, al quale venne prelento il potere di scioglimento anticipato della Camera.

In Assemblea Costituente venne poi eliminato anche il referendum sospensivo e quindi restarono inclusi nel testo definitivo della Costituzione il referendum abrogativo (art.75), i referendum regionali (art. 123, 132 e 133, comma 2) e il referendum costituzionale (art.138).

La progressiva eliminazione delle proposte iniziali di MORTATI era già il sintomo di un istante corso di distanza verso tale istituto, generato in sostanza da un duplice ordine di premesse:

- l'esigenza di intendere il referendum restrittivamente, come mero correttivo del sistema rappresentativo³⁹²;
- il convincimento del carattere di eccezionalità del referendum rispetto all'obbligo del corpo elettorale di concorre alla determinazione della politica nazionale solo attraverso i partiti politici³⁹³.

CORBICI afferma che il referendum, se non è bene utilizzato, può diventare un espediente costituzionalistico, con maschera democratica: può servire a tutti coloro che hanno interesse a che una legge fondamentale non abbia a passare mai. Il referendum inoltre attribuisce un potere enorme ai grandi partiti, ai partiti di massa perché per essi sarà molto facile riuscire ad ottenere la firma necessaria per far indire il referendum ogni qual volta vorranno. Infine il referendum può venire a turbare l'unità dell'indirizzo politico e a penalizzare di conseguenza l'azione governativa a parlamentare o, a livello regionale, accendere scontri profondi tra Regione e Regione, specialmente quando una legge riguarda questioni economiche.

³⁸⁸ ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 18 settembre 1947, cit., p.2919.

³⁸⁹ ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 18 settembre 1947, cit., p.2929.

MORTATI afferma che "l'importanza del referendum sta, dunque, più nell'azione potenziale che può esercitare nel frenare le tentazioni di intemperanza dei partiti al potere, nel renderli più mediativi circa la convenienza delle riforme proposte in confronto ai bisogni del popolo, che non nel suo impiego effettivo".

³⁹⁰ BATTELLI, Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne, Paris, 1932.

³⁹¹ NACCI LOMOCICE, Problemi attuali di diritto pubblico, Bari, 1990, p.364.

³⁹² RUINI, Il referendum popolare e la revisione della Costituzione, Milano, 1953, p.13.

³⁹³ CHIAPPETTI, L'ammissibilità del referendum abrogativo, Milano, 1974, p.32.

(footnote continued)

Forti riserve erano poi avanzate riguardo alla compatibilità dell'istituto referendario con la forma di rappresentanza politica prescatta³⁸⁶ ed erano accompagnate dalla preoccupazione, soprattutto dei partiti di sinistra, che tale istituto potesse giovare ad iniziative ostruzionistiche, volte a ritardare o ad impedire l'attività del Parlamento.

Tuttavia, il modello rappresentativo voluto dai Costituenti richiedeva che la sovranità popolare, sancita solennemente proprio dall'art.1 della Costituzione, potesse esprimersi ed esercitarsi attraverso l'uso di strumenti atti a garantire l'effettivo e continuo funzionare dello Stato-apparato.

Da ciò discendeva, non solo la necessità di escludere la partecipazione politica del popolo tramite i partiti, ma anche la necessità di consentire al popolo la gestione diretta dell'indirizzo politico.

I Costituenti erano però consapevoli dell'impossibilità che il corpo elettorale, che si presentava alquanto disomogeneo, di assumersi i compiti di gestione dell'indirizzo politico dello Stato³⁸⁷.

Ritenero quindi opportuno dare prevalenza e la prima necessità, e attribuendo grande spazio, nell'ambito dello Stato-apparato, all'organizzazione del popolo in partiti, e considerando invece il referendum quale semplice correttivo del sistema parlamentare.

Questo orientamento portò all'affermazione del referendum deliberativo e del referendum sospensivo e all'introduzione di ulteriori ipotesi di inammissibilità del referendum abrogativo, conferendo quindi il metodo referendario carattere di eccezionalità ed ammettendone una limitazione solo limitata³⁸⁸.

La priorità venne invece accordata all'organizzazione in partiti politici, come alta forma di espressione della sovranità popolare.

Questo processo di "filtro" dell'originaria proposta MORTATI non deve però portare a la conclusione che fosse presente nella maggioranza dei Costituenti una pregiudiziale avversione nei confronti del referendum.

I Costituenti, infatti, avvertirono l'esigenza di sanzionare, anche mediante la previsione del referendum, la sovranità popolare in contrapposizione al totalitarismo appena cessato, testimoniando l'avvenuto mutamento politico ed istituzionale, che aveva trovato fondamento e legittimazione proprio in un supremo atto di espressione della volontà del popolo, cioè nel referendum istituzionale del 2 giugno 1946.

L'introduzione del referendum nel testo costituzionale non fu né semplice, né incontestata.

In relazione ad esso si sovrapposero motivazioni giuridiche e politiche delle quali è difficile tracciare una precisa linea di demarcazione.

I resoconti dei lavori preparatori non consentono di giungere ad una univoca chiave di lettura delle varie forme referendarie previste dalla Costituzione.

La molteplicità ed anche la vaghezza delle opinioni espresse dai Costituenti sull'istituto referendario portano a ritenere che il disegno costituzionale del referendum sia "aperto".

Il referendum sembra cioè destinato a svilupparsi e a determinarsi concretamente nella prassi dei rapporti politico-istituzionali, senza essere vincolato ad atteggiarsi come strumento di un determinato soggetto per il raggiungimento di una precisa finalità.

Ciò che si può dedurre dai lavori preparatori è, in primo luogo, la volontà dei Costituenti di accentuare la qualificazione democratica del nuovo ordinamento mediante l'introduzione del referendum, che viene ad assumere un ruolo decisivo ai fini della determinazione della linea fondamentale della nascente forma di Stato e si rivolge al principio della sovranità popolare affermato dall'art.1 della Costituzione.

In secondo luogo, va peraltro rilevato che i Costituenti sentirono anche la necessità di evitare che il ricorso al popolo mediante il referendum potesse assumere connotati implicitamente negativi produrre squilibrio e disarmonia nell'unità dell'indirizzo politico.

Per questi motivi, procedendo alla definizione dello strumento referendario, tale forma di esercizio della sovranità popolare è stata via via ristretta all'ambito normativo, ordinario e costituzionale, e alla questioni territoriali e locali.

Particolare rilevanza riveste l'istituto referendario in materia costituzionale.

Ve però osservato che, contrariamente alla Costituzione federale svizzera (art.118), la Costituzione italiana non prevede l'eventualità di una revisione totale.

In realtà MORTATI, nella seduta della II Sottocommissione del 15 gennaio 1947, prospettò l'opportunità di distinguere tra revisione parziale e revisione totale, ma il Presidente TERRACINI affermò che riteneva necessario limitare il referendum all'ipotesi della revisione parziale e, in seguito, i Costituenti non tomarono più su tale discussione.

I Costituenti italiani, non aderirono alla teoria rousseauiana del contratto sociale e della sovranità popolare e non accolsero l'istituto del referendum costituzionale obbligatorio, previsto invece in Svizzera, ma cercarono innanzitutto di elaborare una Costituzione rigida, limitandosi ad associare il popolo all'approvazione delle leggi di revisione della Costituzione.

Si ricrebbe così al popolo la possibilità di pronunciarsi direttamente sulla revisione costituzionale mediante referendum.

In relazione a tale punto, va rilevato che, al contrario, nei paesi in cui può dirsi effettivamente vigente il sistema di democrazia diretta, prima fra tutti la Svizzera, i partiti politici hanno un'importanza politica ed istituzionale decisamente subordinata rispetto alla volontà del popolo, che viene manifestata direttamente tramite il referendum.

³⁸⁶ GUARINO, Il Referendum e la sua applicazione al regime parlamentare, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1947, I, pp.30 ss.

³⁸⁷ MORTATI, Nota introduttiva ad uno studio sui partiti politici, in *Scritti Orlando*, Padova, 1957, p.372.

³⁸⁸ MARTINES, Il referendum negli ordinamenti particolari, Milano, 1961, p.171.

La Costituzione italiana non fa dipendere l'efficacia del referendum da un determinato quorum di partecipazione alla votazione popolare: è questa la regola normale che vige in Svizzera, sia a livello federale che a livello cantonale.

Riguardo al referendum legislativo vs. rilevato che la Costituzione italiana, analogamente a quella Svizzera, non prevede il referendum consultivo, il quale comunque avrebbe avuto poca importanza pratica perché la decisione del popolo non avrebbe vincolato gli altri organi dello Stato.

Non venne neanche escluso il referendum per la revoca del Capo dello Stato o del Parlamento, previsto invece dalla Costituzione di Weimar, che permetteva al popolo di deporre il Presidente del Reich, su richiesta del Reichstag (art.43, comma 2).

Anche in alcuni Cantoni svizzeri (Uri, Solothurn, Turgovia) la Costituzione permette al popolo su iniziativa di un determinato numero di cittadini, di sciogliere anticipatamente il Parlamento o di revocare il Governo cantonale: è il c.d. *ABBERUFUNGSRRECHT* (cfr. capitolo 5).

Sempre riguardo al referendum legislativo si prospettò, in sede all'Assemblea costituente, la possibilità di sottrarre una legge al referendum dichiarandone urgente.

Nel suo progetto MORTATI prevedeva infatti che "la dichiarazione di urgenza da parte del Parlamento vale ad impedire l'adozione del referendum".

Tuttavia tale proposta non fu accolta e nel testo definitivo della Costituzione italiana la dichiarazione che una legge è urgente non ha più alcun rapporto con l'istituto del referendum.

Contrariamente alla Costituzione federale svizzera, la Costituzione italiana individua categorie determinate di leggi per le quali il referendum non è emesso (art.75, comma 2).

Solo l'eccezione relativa alla legge tributaria è importante, al fine di evitare eventuali movimenti demagogici.

Invece, per quanto riguarda il bilancio, va rilevato che esso, nella Confederazione svizzera, non è sottoposto a referendum perché viene emanato mediante decreto senza carattere obbligatorio generale.

Quanto alle leggi di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, non possono più influire sugli impegni internazionali dello Stato quando sono stati scambiati gli strumenti di ratifica.

Per questo motivo, in Svizzera, il referendum può essere chiesto contro alcune categorie di trattati internazionali prima che sia intervenuta la ratifica da parte della Confederazione (art.89, comma 4).

Analogamente a quanto previsto dalla Costituzione di Weimar, in Italia, per il referendum legislativo abrogativo è previsto un quorum partecipativo, corrispondente alla "maggioranza degli aventi diritto" (art.75, comma 4).

Non si ha invece alcuna disposizione analoga nel diritto svizzero (cfr. capitolo 5) e, nei Cantoni ove il voto è facoltativo, spesso il numero dei votanti è risultato inferiore alla metà del corpo elettorale.

Da questa analisi comparativa e dall'analisi dei dibattiti e dei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente si può giungere a ritenere che l'istituto referendario rappresenti l'attuazione di uno dei principali punti dell'ordine del giorno avente per oggetto la determinazione della complessiva forma di governo.

Infatti, in tale ordine del giorno, proposto da PERASSI e approvato dalla II Sottocommissione, pronunciandosi a favore dell'adozione del sistema parlamentare, si dichiarò "dispositivi costituzionali idonei a tutelare le esigenze di stabilità dell'azione del governo e ad evitare la degenerazione del parlamentarismo".

Quindi, come già rilevato, nella fase iniziale dei lavori preparatori si pensò all'istituto del referendum come mezzo per evitare o almeno correggere il "parlamentarismo degenerato".

Questa era l'intenzione dei Costituenti, ma altro a verificare se questa finalità sia realizzabile con gli strumenti referendari che furono concretamente elaborati in via definitiva.

Va inoltre rilevato che l'attuazione del dibattito costituzionale in tema di referendum è stata tardiva, macchinosa e fonte di molteplici conseguenze di rilievo politico.

L'istituto del referendum, che alla fine degli anni Sessanta sembrava oggetto di scelta abrogazione costituzionale, è in seguito divenuto il primo intorno al quale spesso ruota il "gioco" politico-istituzionale (cfr. capitolo 7).

³⁰⁸ ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 18 settembre 1947, cit., p.2930.

³⁰⁹ La Costituzione federale svizzera, invece, prevede che i decreti federali di carattere obbligatorio generale possono essere dichiarati urgenti e quindi sottratti alla votazione popolare (art.89, comma 3).

⁴⁰⁰ Va peraltro rilevato che in Svizzera una disposizione di questo tipo non è risultata necessaria perché la popolazione ha dimostrato grande senso civico e responsabilità.

⁴⁰¹ L'art. 75 di tale Carta costituzionale sanciva: "Una decisione del Reichstag non può essere annullata da un referendum tranne quando la maggioranza degli elettori abbia preso parte al voto".

⁴⁰² ATTI DELLA II SOTTOCOMMISSIONE, 4 settembre 1946, cit., pp.911 ss.

⁴⁰³ CUCCIOLO, Note introduttive sul referendum, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente, IV, Firenze, 1969, p.163. L'Autore attribuisce l'attuazione delle norme costituzionali in materia di referendum al fatto che "le motivazioni che ne determinarono l'adozione sono svanite o comunque abbiano perso molto di quel vigore che pur ebbero nei dibattiti dell'Assemblea Costituente".

MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, II, 1967, p.705. L'Autore, più criticamente, fa esplicito riferimento ad una precisa volontà di non dare attuazione ad un istituto che minaccia "l'assolutismo del potere parlamentare".

Ciò rende difficile distinguere con precisione e certezza gli specifici effetti che il referendum produce in modo autonomo sul sistema di governo dagli elementi che, pur essendo già presenti nel sistema, vengono amplificati dalla presenza dello strumento referendario.

Da queste considerazioni si desume che il referendum è un istituto che pone diversi ordini di problemi di natura procedimentale ed anche di natura istituzionale e politica, problemi che i Costituenti cercarono di risolvere.

3.2.5 PARAGRAFO 5 SOVRANITA' E DEMOCRAZIA NELLA COSTITUZIONE ITALIANA

Dall'analisi degli atti dell'Assemblea Costituente può rilevarsi che ample e travagliate fu la discussione sul principio della sovranità e sulla determinazione del contenuto dell'art. 1 della Costituzione⁴⁹⁴.

Tale articolo, infatti, fu sottoposto a parecchie critiche e riguardo ad esso furono proposti numerosi emendamenti.

In particolare, fu proposto un importante emendamento del comma 2, ove viene svolto il concetto di sovranità.

FANFANI propose di sostituire il verbo "emana" con l'verbale "appartiene" ("la sovranità appartiene al popolo") in luogo di "la sovranità emana dal popolo") perché il verbo "emana" indica solo la relazione tra sovranità popolare e funzione legislativa, lasciando nell'ombra le altre funzioni sovrane.

Il verbo "appartiene" invece risulta essere una "forma sufficiente ad indicare ad un tempo la fonte, il fondamento e il delegante della sovranità, cioè il popolo"⁴⁹⁵.

In tal modo si è data la giusta espressione al principio secondo il quale la sovranità, non solo emana dal popolo, ma emana e continua a rimanere nel popolo, che la organizza, la delega, la esercita "nelle forme e nei limiti della Costituzione".

Si ritiene pertanto che il Costituente italiano abbia accolto la c.d. concezione della sovranità integrale⁴⁹⁶.

La sovranità è vista infatti come un principio che ha più momenti, che vanno da quello della funzione della legislazione costituente a quello della funzione della legislazione ordinaria, da quello della funzione governativa a quello della funzione giurisdizionale.

Si è affermato che la sovranità popolare "prima di essere un principio ideologico affermato nel testo costituzionale, è la fonte della stessa Costituzione e dell'intero ordinamento della Repubblica"⁴⁹⁷.

Strettamente collegato al principio della sovranità popolare è il principio democratico.

Infatti, se il popolo è sovrano e se tutti i cittadini elettori possono partecipare all'esercizio della sovranità, allora essa sovranità popolare corrisponde alla democrazia come forma di organizzazione politica della società, considerata unitariamente nel suo insieme, ma anche in ogni singola istituzione nella quale si articola. Dunque, nella Repubblica delineata dal Costituente italiano la democrazia e il metodo democratico sono previsti come forma di organizzazione della comunità politica nazionale e delle istituzioni intrasocietarie e extrasocietarie.

Inoltre, al fine di evitare antinomie politico-giuridiche nell'appello dello Stato, che lubrificano la forma di organizzazione democratica dell'unità nazionale, il Costituente italiano ha previsto che anche ogni situazione intrasocietaria e extrasocietaria abbia una forma democratica.

Si sono quindi volute creare le basi di una armonia nella vita democratica della società e dello Stato che, per essere effettivamente tale, deve garantire il massimo grado possibile di partecipazione dei cittadini alla vita politica e deve garantire la solidarietà ad ogni livello.

Ciò è quanto ha sollecitato il Costituente italiano anche se non ha ancora ricevuto pratica e reale applicazione; tuttavia, come è stato osservato, "l'ipotesi eventuale, la democrazia italiana risulterà rafforzata, sarà più matura e più duratura"⁴⁹⁸.

Dunque la democrazia delineata dal Costituente italiano non è solo un "insieme di regole di procedura per la formazione di decisioni collettive, in cui è prevista e facilitata la partecipazione più ampia e possibile degli interessati"⁴⁹⁹ e neanche i principi della democrazia si possono ridurre al principio della maggioranza e della minoranza e a quello del pluralismo.

Infatti, questi principi sono da considerare propri, non solo della democrazia, ma anche della aristocrazia e della oligarchia.

⁴⁹⁴ L'art. 1 della Costituzione italiana recita: "L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.

La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione".

Va rilevato che la Costituzione federale svizzera non enuncia il principio della sovranità popolare, ma si limita a stabilire che il potere supremo è esercitato dall'Assemblea federale, precisando però che tale esercizio avviene sotto riserva del diritto del popolo e dei Cantoni. Si ha dunque l'espresso riconoscimento della democrazia diretta.

⁴⁹⁵ ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 22 marzo 1947. In La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, vol. I, Roma 1970, pp.570-571.

Anche CORTESE rinvia l'inesattezza del termine "emana", perché "i poteri emanano dal popolo; la sovranità appartiene al popolo" (p.569).

⁴⁹⁶ TARANTINO, Sovranità e democrazia nella Costituzione italiana, in Costituzione e realtà attuale, 1948-1988, a cura di LIPPOLISI, Milano, 1990, p.125.

⁴⁹⁷ CRISAFULLI, La sovranità popolare nella Costituzione italiana (Note preliminari), in Scritti in memoria di V. E. Orlando, vol. I, Padova, 1957, p.415.

⁴⁹⁸ TARANTINO, Sovranità e democrazia nella Costituzione italiana, cit., p.130. Va ricordato che la Costituzione italiana è entrata in vigore il 1° gennaio 1948, ma non ricevette piena applicazione se non dopo l'istituzione della Corte Costituzionale, nel 1956, dal CNEL, nel 1957, del CSM nel 1958, della riforma regionale e dell'organizzazione della legislazione ordinata in materia di referendum, nel 1970.

⁴⁹⁹ BOBBIO, Il futuro della democrazia, Torino, 1984, p.X.

Per questo motivo il Costituente italiano è andato alla ricerca di altri principi ideali e caratterizzatori la democrazia distinguendola dalle altre forme di governo.

Questi principi sono quelli della libertà e della eguaglianza, intesi in senso sostanziale come elementi costitutivi della forma di democrazia.

Si afferma che la forma di democrazia che trova accoglimento nella Costituzione italiana ha avuto la sua formulazione scientifica nella forma di governo democratico formulata da Aristotele, integrata però dal contesto cristiano di pari dignità di ogni individuo⁴¹⁰.

ARISTOTELE distingue le costituzioni, cioè l'ordinamento degli organi dello Stato, in "logime" e "degenerate" e annovera, tra le prime, il regno, l'autoritarismo e la repubblica e, tra le seconde, la tirannide, l'oligarchia e la democrazia.

A parte le degenerazioni possibili per ciascuna forma di governo, secondo tale Autore non si può dire in astratto quale di esse sia la migliore: ogni forma di governo è buona se chi governa mira al bene del governato.

Aristotele, anche in considerazione della situazione concreta di Atene (ove si intrinsece di comporre la tradizione democratica con il dominio macedone), propende per una forma di governo misto che prevede sia l'intervento democratico dei cittadini, sia l'autorità di un monarca.

Infatti, nella "Politica" di Aristotele si legge che gli elementi della democrazia sono la sovranità della maggioranza e la libertà, e che la libertà si fonda sull'uguaglianza⁴¹¹.

Per quanto riguarda poi l'esercizio effettivo della sovranità nel contesto della democrazia delineata dal Costituente italiano, è stata elaborata la dottrina la distinzione tra esercizio della sovranità dalle situazioni di normalità ed esercizio della sovranità di eccezione⁴¹².

Relativamente al primo tipo di esercizio della sovranità, va rilevato che esso viene riservato alla maggioranza, che si definisce attraverso il libero dibattito sugli argomenti sul quali si deve decidere.

L'art. 49 della Costituzione, che regola i poteri, costituisce lo svolgimento degli artt. 1, 2 e 3 che affermano la sovranità del popolo e il diritto inalienabile dei cittadini di manifestare la loro personalità politica in maniera paritaria.

Si è perciò rilevato che l'istituzione della democrazia delineata dal Costituente è stata impedita proprio dal carattere oligarchico dei partiti.

Il fatto che una ristretta oligarchia eserciti la libertà politica degli aderenti ai partiti è vista come "divario tra democrazia ideale, quale era stata concepita dai suoi padri fondatori e democrazia reale, quale si accende di vivere con maggiore o minore partecipazione, quotidianamente"⁴¹³.

Relativamente invece al secondo tipo di esercizio della sovranità popolare, va rilevato che esso non è delegato dai cittadini, titolari della sovranità, ai rappresentanti, ma è esercitato in modo diretto.

Proprio a tal fine il Costituente ha previsto l'istituto del referendum.

Il referendum è dunque lo strumento giuridico attraverso il quale il popolo esprime la sua preminente volontà quando è compresso nella sua libertà dai suoi rappresentanti e dall'apparato giuridico-istituzionale dello Stato o quando il legislatore emanò leggi che non corrispondono alla natura delle condizioni storico-sociali e alla dignità dell'essenza degli individui.

Inoltre, alla volontà del popolo così espressa deve essere "attribuita efficacia prevalente su ogni altra e in ultima analisi decisiva"⁴¹⁴.

Il referendum si configura quindi come strumento di esercizio della sovranità di eccezione, espressione questa creata da SCHMITT che ha indicato l'essenza della sovranità sostenendo che "sovrano è chi decide sullo stato di eccezione"⁴¹⁵.

L'esercizio della sovranità di eccezione può portare a conseguenze decisive nella storia di uno Stato: quando il risultato di una consultazione referendaria è differente o contrario all'ordinamento delle leggi espresse "dalla maggioranza parlamentare", si conforma come il portato di una opinione pubblica che implica una linea politica diversata quella seguita dalla maggioranza parlamentare.

In questo caso il risultato referendario va interpretato "alla stregua del principio generale di sovranità popolare" e "non può non riuscire produttiva di effetti trascendenti di quelli della pura e semplice decadenza della legge che ne sia stata colpita"⁴¹⁶.

Come già rilevato, la discussione in Assemblea Costituente sul principio democratico e sul principio della sovranità popolare fu ampia e complessa e coinvolse argomenti diversi e più vasti di quelli relativi agli emendamenti da apportare agli articoli in materia, primo fra tutti l'art. 1 della Costituzione.

Particolarmente significativo è l'intervento di LA ROCCA nella seduta dell'Assemblea del 12 settembre 1947, quando, avvenuta l'approvazione del Progetto nella parte relativa ai diritti e alle libertà dei cittadini e al nuovo indirizzo nel campo economico e sociale, si discusse l'efficienza delle parti del Progetto relative alla struttura dello Stato, parte questa definita dalla stesso LA ROCCA "l'altro della Costituzione".

Secondo LA ROCCA la Costituzione non deve essere una mera enunciazione di principi, ma deve atteggiarsi innanzitutto come "un piano per il funzionamento degli istituti"⁴¹⁷.

⁴¹⁰ TARANTINO, *Sovranità e democrazia nella Costituzione italiana*, cit., p. 130.

⁴¹¹ ARISTOTELE, *Politica*, trad. di LAURENTI, Bari, 1973, pp. 25-35.

⁴¹² TARANTINO, *Sovranità e democrazia nella Costituzione italiana*, cit., p. 135.

⁴¹³ BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., p. X.

⁴¹⁴ CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, cit., p. 425.

⁴¹⁵ SCHMITT, *Definizione della sovranità (1922-1934)*, in *Le categorie del politico*, a cura di MIGLIO e SCHIERA, Bologna, 1972, p. 33.

⁴¹⁶ MORFATI, *I principi fondamentali*, commento all'art. 1 della Costituzione, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di BRANCA, Bologna-Roma, 1975, p. 44, n. I.

⁴¹⁷ ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 12 settembre 1947, cit., pp. 2816 ss.

Altrimenti la Costituzione possa svolgere questa sua primaria funzione è necessario considerarla non solo come diritto, ma soprattutto come insieme istituzionale, cioè come "governo".

Assume importanza quindi la scienza del governo, ossia la scienza politica elaborata, nei secoli XVIII e XIX, da ROUSSEAU, CONSTANT, MONTESQUIEU ed altri Autori minori.

Tuttavia, secondo LA ROCCA, la democrazia moderna ha sì bisogno della scienza politica, ma questa non può basarsi interamente sulle formule della fine del secolo XVIII o degli inizi del secolo XIX, perché queste non hanno più alcuna realtà sociale e non abbracciano più l'insieme dei fenomeni politici.

LA ROCCA afferma che tutta la parte introduttiva del testo costituzionale rischia di rimanere lettera morta, un complesso di aspirazioni senz'altro, di propositi senza domani, se la macchina statale ha la ruggine delle sue ruote, o, peggio, ha dei bastoni nei raggi delle sue ruote.

La deficienza e la manchevolezza degli istituti dell'ordinamento dello Stato rischiano di paralizzare la vita del Paese.

Dunque, secondo LA ROCCA, "già ricordare il monito di CONSTANT, che fu, comunque, un amico della libertà" e che scrisse: "Dichiarazioni in favore della sovranità del popolo non oppongono alcuna barriera alle usurpazioni del potere".

Infatti, sono sempre i depositari del potere, legislativo o esecutivo, ad esprimere la volontà del popolo sovrano ed è già indifferente a tutti i Governi "far volere al prefetto sovrano tutto quanto può servire per opprimerlo come suddito, oppure, per la strada opposta, giungere al medesimo risultato, e cioè di opprimere come suddito per far sanzionare la sua schiavitù come sovrano".

LA ROCCA osserva che nella nuova Costituzione (art. 1), a differenza dello Statuto Albertino, è stato affermato espressamente il principio della sovranità popolare: in base al testo costituzionale il popolo, nel quale risiede la sovranità, è l'unica sorgente del potere.

Ma la mera espressione, anche se solenne, di questo principio, non è sufficiente, come insegna CONSTANT, ad evitare usurpazioni del potere.

Secondo LA ROCCA, per trarre da questo principio la necessaria conseguenza, dove respingersi il principio della separazione dei poteri: "se una è non frazionabile è la fonte della sovranità, è assurdo ammettere ed accettare che possano esistere poteri diversi, divisi, distinti o magari opposti".

Il principio della separazione dei poteri è visto da LA ROCCA come un principio superato, artificiale e anacronistico che ha ormai esaurito il suo compito storico.

Non può dunque essere accolta la teoria elaborata da MONTESQUIEU su "Lo spirito delle leggi" secondo il quale, in un buon ordinamento statale, è necessario che il potere attribuito ad un'autorità abbia un limite nel potere di un'altra autorità, in modo che un potere arresti l'altro.

LA ROCCA afferma che "la regola di una democrazia non falsa, né bugiarda, deve tendere all'unità del potere" e si pone in antitesi con le posizioni assunte in seno all'Assemblea dagli altri Costituenti, quali RUINI e ORLANDO, che sono invece favorevoli alla separazione dei poteri e all'adozione del sistema parlamentare.

RUINI ammette la "possibilità di forme molteplici e diverse della sovranità popolare" e, considerando la teoria di MONTESQUIEU superata solo in parte, sostiene "quel tessuto costituzionale di ripartizione ed equilibrio dei poteri, che ha costituito una conquista e un presidio di libertà".

Si può dunque affermare che i Costituenti hanno cercato di dare all'Italia un ordinamento costituzionale moderno ed adeguato alla concreta situazione sociale, politica e territoriale della nazione.

Pur affermando il principio democratico e quello della sovranità popolare, si dovette riconoscere che in uno Stato moderno non era possibile, per la stessa struttura ed ampiezza territoriale, attuare un governo diretto di tutto il popolo, se non in circostanze eccezionali come per il referendum.

Non essendo più possibile un sistema di democrazia diretta, come quello in vigore nella Città-Stato di Ginevra, che ispirò le teorie politiche di ROUSSEAU (cfr. capitolo I), si impose un sistema di democrazia indiretta, nell'ambito del quale il popolo esercita la sovranità "nelle forme e nei limiti della Costituzione" (art. 1 Cost.), concorrendo alla nomina degli organi designati dalla Costituzione per mezzo del diritto di voto (art. 48 Cost.) e avendo diritto di accedere alle cariche elettive e agli uffici pubblici in condizioni di uguaglianza (art. 51 Cost.).

Dunque la democrazia diretta si applica sul principio della rappresentanza politica ma, per garantire i diritti del singolo, non è opportuno che tutto il potere statale si concentri in una sola autorità che potrebbe divenire strumento di tirannide.

E' necessario garantire una perfetta indipendenza ed autonomia reciproca dei tre poteri fondamentali, legislativo, esecutivo e giudiziario, in modo che nessuno di essi possa invadere il campo de' l'altro.

Ecco allora che il principio della separazione dei poteri si pone come caratteristica fondamentale del regime democratico ed ha il compito preciso di garantire e tutelare la libertà e i diritti dei cittadini.

La regola generale secondo la quale negli Stati moderni la democrazia si attua in forma indiretta, per mezzo del rapporto di rappresentanza politica, subisce alcune eccezioni, più o meno ampie.

Queste eccezioni vengono introdotte al fine di attribuire al popolo l'esercizio diretto del diritto di sovranità, di cui è riconosciuto titolare, chiamandolo a partecipare in modo diretto ed immediato al governo dello Stato.

Analizzando gli ordinamenti costituzionali moderni si può osservare che gli istituti di democrazia diretta hanno ricevuto il loro maggiore e più completo sviluppo in Svizzera.

La Nazione svizzera, infatti, oltre ad avere in Europa la più antica e radicata tradizione democratica, si presta alla più vasta applicazione della democrazia diretta, grazie alla sua costituzione federale, alla sua limitata estensione territoriale e alla sua scarsa popolazione.

La Costituzione federale svizzera del 29 maggio 1874 prevede due diverse forme di democrazia diretta.

La prima è data dall'iniziativa popolare, che spetta ai cittadini in materia costituzionale, la seconda è data dall'istituto del referendum, cioè la consultazione diretta del popolo per l'approvazione delle leggi.

Nella Costituzione federale svizzera il referendum è previsto come obbligatorio per ogni modificazione o revisione, totale o parziale, della Costituzione; mentre è previsto come facoltativo per l'approvazione delle leggi ordinarie federali, che non abbiano carattere di urgenza, quando esso sia richiesto da almeno 30.000 cittadini politicamente attivi oppure dal governo di almeno 8 Cantoni.

In Svizzera la richiesta di referendum condiziona l'efficacia del progetto di legge, nel senso che questo non può diventare legge senza l'assenso del popolo (cfr. capitolo 5).

E' stato però giustamente rilevato che "le condizioni politiche della Svizzera sono eccezionali".

Iniziati, la Confederazione è un piccolo Stato, con lunghe tradizioni democratiche, il tenore di vita è alto, la ricchezza divisa tra numerosi proprietari, i partiti contesi all'ordine costituzionale vigente hanno pochi aderenti, le lotte politiche sono moderate.

"Tutti questi elementi spiegano il successo della democrazia diretta nella Confederazione e nei Cantoni svizzeri".

La nuova Costituzione italiana è stata indotta ad introdurre alcuni istituti di democrazia diretta proprio dagli esempi svizzeri, oltre che da un analogo istituto previsto dalla Costituzione germanica di Weimar del 1919.

Tale ultimo istituto, che peraltro rimase senza pratica attuazione, era previsto a tutela delle minoranze e consisteva nel far rendere sospensiva di una legge approvata dal Parlamento, possibile quando almeno un terzo dei deputati ne avesse chiesto l'applicazione.

Così, in primo luogo la Costituzione italiana, oltre ad aver garantito a tutti i cittadini il diritto di petizione alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi (art. 50¹¹⁸), ha accolto anche il principio dell'iniziativa popolare ammettendola per la presentazione di disegni di legge aventi qualsiasi contenuto.

Dunque l'art. 71¹¹⁹ della Costituzione italiana attribuisce l'iniziativa delle leggi anche al "popolo" introducendo, in armonia con i principi democratici, un istituto di democrazia diretta nella funzione legislativa¹²⁰.

Tuttavia, in Italia, diversamente che in Svizzera, l'iniziativa popolare ha un'importanza molto limitata, perché, se il Parlamento non approva la domanda di iniziativa, questa non ha alcun seguito.

Iniziativa, in seno alla II Sottocommissione, non venne approvata la proposta del Presidente TERRACINI di introdurre nell'art. 71 "il principio che, qualora venga negato il corso alle proposte di iniziativa, si debba sulla stessa promuovere un referendum".

Quindi l'iniziativa popolare, in Italia, ha come unico effetto quello di mettere in moto la procedura parlamentare in materia legislativa.

Ma non è il popolo che si pronuncia in ultima analisi perché, se il Parlamento respinge la proposta, questa viene a cadere.

In Svizzera, invece, ogni progetto di iniziativa, che non sia ritirato dai suoi autori, ed ogni eventuale contro-progetto dell'Assemblea federale deve essere sottoposto alla votazione popolare.

Dunque, nel diritto costituzionale svizzero, a differenza di quello italiano, è sempre il popolo che può imporre la sua volontà, nonostante l'opposizione del Parlamento.

Anche l'altro e più importante istituto di democrazia diretta, il referendum, è stato riconosciuto ed introdotto nella Costituzione italiana in maniera molto più limitata rispetto alla Svizzera (cfr. capitolo 5): come unico caso di intervento del popolo nella funzione legislativa ordinaria (dato che i casi contr. 132 e 138 Cost. riguardano la legislazione costituzionale) è previsto, dall'art. 75, il referendum abrogativo¹²¹.

In base a tale disposizione può chiedersi, ricorrendo alla consultazione popolare, l'abrogazione di una legge in vigore, purché la richiesta venga avanzata da un numero minimo di elettori o di consigli regionali.

Si ha dunque un'ipotesi nella quale la volontà diretta del popolo si sostituisce all'organo legislativo normale perché, di regola, una legge non può essere abrogata se non per una successiva volontà del legislatore.

Come rilevato dagli stessi Costituenti, il referendum abrogativo può avere importanti riflessi giuridico-politici perché segna la differenza tra le tendenze popolari e finalizzate della maggioranza delle Camere, potendo portare, nei casi più gravi, allo scioglimento anticipato di quest'ultima (cfr. capitolo 7).

Oltre all'efficienza dell'iniziativa del referendum, oltre che ai cittadini, ed un certo numero di consigli regionali (all'esempio svizzero degli 8 governi cantionali), è al suo sviluppo logico del principio di autonomia regionale, ma può presentare alcuni pericoli per l'eventualità di una opposizione tra Parlamento nazionale e Parlamenti regionali¹²².

¹¹⁸ BATTELLI, Il referendum e l'iniziativa popolare in Svizzera, cit., p.24.

¹¹⁹ L'ART. 50 della COSTITUZIONE così dispone: "Tutti i cittadini possono rivolgere petizioni alle Camere per chiedere provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità".

¹²⁰ L'ART. 71, comma 2, della COSTITUZIONE così dispone: "Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi, mediante la proposta, da parte di almeno 50.000 elettori, di un progetto redatto per articoli".

¹²¹ E' questa l'iniziativa popolare, detta "formulata", che la Costituzione federale svizzera designa sotto il nome di iniziativa presentata "in forma di progetto già elaborato", che si distingue dalla iniziativa "presentata sotto la forma di proposta generica" (art. 121, commi 4-6).

¹²² ATTI DELLA II SOTTOCOMMISSIONE, 24 ottobre 1946, cit., pp.1240-1241.

¹²³ L'ART. 75, comma 1, della Costituzione così dispone: "E' indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un altro avente valore di legge, quando lo richiedano 500.000 elettori o 5 consigli regionali".

¹²⁴ BASCHIERI, D'ESPINOSA, GIANNATTASIO, La Costituzione italiana, Commento analitico, Prefazione del prof. CALAMANDREI, Firenze, 1949, pp.8-9.

3.4 SOTTOCAPITOLO 4 L'ESPATRIO IN SVIZZERA

3.4.1 PREMESSA

Negli anni della vigilia del Risorgimento, la Svizzera concesse una generosa ospitalità agli esuli italiani, contribuendo in maniera notevole alla espressione e alla diffusione delle idee risorgimentali.

Tale ospitalità fu esemplare nonostante le numerose difficoltà presenti e fu espressione di grande solidarietà perché prevalse sulla preoccupazione di non venire meno ai doveri imposti dalla neutralità.

Inoltre non vi fu solo solidarietà, ma anche adesione e consenso ai valori spirituali degli esuli italiani, che conducevano una vita difficile ed erano animati dal fervore d'azione.

Questi valori erano destinati a fiorire in Italia e così fiorirono anche grazie alla Svizzera, che li raccolse e li riconobbe nelle persone dei loro essatori, creando un vincolo di valore inestinguibile con l'Italia.

Tuttavia, anche se questi valori non avessero trionfato, il fatto di averli salvati dalla dispersione sarebbe stato per la Svizzera un titolo prezioso alla riconoscenza delle generazioni future.

Il contributo del piccolo paese capitale alla ricchezza spirituale del mondo, per la quale nessun valore dovrebbe andare disperso, si manifestava anche in questo.

L'ospitalità concessa dalla Svizzera agli esuli italiani sollevò naturalmente particolari questioni: gli esuli, non consapevoli dei vincoli e dei rischi politici che limitavano la possibilità di azione dei governi svizzeri, non si accontentavano di una solidarietà sottratta; Mazzini vi vedeva una violazione della neutralità che allora non era una direttiva di politica estera liberamente scelta dalla Confederazione. Ma era una pretesa concessione della potenza della Santa Alleanza; i partiti dell'opposizione egliavano la questione degli esuli per accusare i governi di non sostenerli con abbastanza favore e poi, giunti al potere, davano prova nel loro sguardo di una sensibilità ancora più limitata.

Tra i numerosi esuli italiani che trovarono ospitalità in Svizzera vi fu un ospite di Ginevra che non fu propriamente un esule: CAVOUR, che ebbe numerosi contatti con la Svizzera in un periodo in cui era già prossimo ad assumere la guida del governo in Italia.

Tuttavia Cavour e gli altri, i veri esuli, erano animati da spirito fraterno, per questo non si vedevano e si sentivano tanto lontani, tanto che Cavour si ritrovò e nominò MAZZINI nella conversazione con il Luogotenente di polizia di Ginevra, senza peraltro averne un particolare motivo.

Cavour e Mazzini, che si trovarono entrambi a Ginevra, erano stati scossi da un comune bisogno di evasione dal mondo angusto nel quale, in patria, il loro spirito era stato imprigionato.

E tale bisogno comune li rendeva affini anche se, mentre Cavour poteva andare e venire, ritornando in Piemonte, dopo aver preso un vivificante contatto con il mondo svizzero, Mazzini aveva perduto il diritto al ritorno in patria in quanto suddito ribelle⁴²³.

3.4.2 PARAGRAFO 1 GLI ESULI A GINEVRA

Ginevra aveva ricominciato a vedersi, a tre secoli di distanza dal grande afflusso degli esuli per motivi di religione, qualche profugo italiano dopo la caduta di Napoleone.

Erano apparizioni isolate e la storia ha conservato solo il nome di due di essi: Filippo Buonarroti e Pellegrino Rossi.

BUONARROTI, che viveva a Ginevra dal 1806 per esservi stato relegato da Napoleone, era ormai considerato un ginevrino e, con molta generosità, offrì sempre aiuto e solidarietà ai nuovi esuli: la sua casa era aperta a tutti, e tutte le ore, ed egli considerava come una restituzione i soccorsi che offriva, perché si ricordava di essere stato soccorso a sua volta⁴²⁴.

Mestiere privato di lingua, di musica e di matematica, Buonarroti svolgeva la sua attività principalmente nelle logge massoniche, contribuendo così all'espressione e alla diffusione delle idee innovative e lavorando per la causa rivoluzionaria.

ROSSI, abile avvocato bolognese, visitò per la prima volta Ginevra verso la fine dell'estate del 1813 attratto dal desiderio di conoscere la Svizzera e vi ritornò poi numerose volte chiedendo dell'invitata ospitalità alla repubblica di Ginevra.

La collaborazione tra Ginevra e Rossi fu però bilaterale perché il carbonaro carrarese divenne, sotto molti aspetti, il migliore degli uomini politici della piccola repubblica.

La carriera parlamentare di Rossi a Ginevra ebbe inizio il 19 agosto 1820 con l'elezione che portò al suo ingresso trionfale nel Consiglio rappresentativo: Rossi risultò terzo tra 55 candidati, con 715 voti su 972 votanti.

Prestò giuramento il 27 novembre 1820 e prese subito parte ai dibattiti con interventi orati di alto livello che venivano seguiti da tutti con molta attenzione, portando all'ammirazione e all'esaltazione.

Nella discussione sul testo delle istruzioni da dare ai deputati alla Dieta del maggio 1822, il Rossi, dando per la prima volta la misura della piena adesione spirituale con cui intendeva i doveri che gli derivavano dalla sua recente qualità di cittadino svizzero, concluse i suoi convincimenti liberali con il riconoscimento delle esigenze di politica internazionale del momento⁴²⁵.

⁴²³ G. FERRETTI, *Esuli del Risorgimento in Svizzera*, Bologna, Zanichelli, 1948, pp. V-VII.

⁴²⁴ A. ANDRYANE, *Souvenirs de Genève*, Paris, 1839, I, p. 225.

La posizione politica di Rossi migliorò ulteriormente dopo il tramonto del regime conservatore, della che il nuovo primo sindaco di Ginevra, Jean Jacques Rigaud, che impersonò il governo a partire dal gennaio 1844 per quasi una intera generazione e fu reso con grande saggezza, era un suo grande amico.

Rossi però non partecipò mai direttamente al governo perché sentiva che, data la sua origine straniera, quella funzione non poteva essere adatta a lui⁴²⁷.

La sua attività non era però limitata all'esercizio delle funzioni di professore e di membro del Consiglio rappresentativo perché egli intraprese numerosi viaggi all'estero e soprattutto dedicò molto tempo alla scrittura e alle pubblicazioni.

Rossi aveva infatti il desiderio di assicurarsi una comunità con un pubblico sempre più vasto e scriveva principalmente per gli italiani pensando di governare indirettamente alla causa italiana: affrontava i problemi di diritto costituzionale e voleva che gli italiani ne sentissero l'utilità⁴²⁸.

A tal fine Rossi, con l'aiuto di Clari, Bossi, Pecchio ed altri, preparò nel 1829 il progetto di una "Rivista italiana" che avrebbe dovuto fare da portavoce per gli esuli italiani.

Rossi avrebbe dovuto assumere la carica di direttore del periodico, ma del progetto non se ne fece nulla ed egli dovette accontentarsi di diventare uno dei collaboratori ordinari della "Revue française" di Parigi, su cui scrisse parecchi articoli sulla cosa italiana.

Il più importante di questi articoli è sicuramente quello apparso nel 1828 e relativo all'esame della situazione italiana⁴²⁹.

Tale scritto è significativo perché Rossi faceva conto di essere un francese che avesse visitato l'Italia e fatto esperienza delle cose italiane durante l'età napoleonica arrivando così ad affermare, con maggior autorità e franchezza, le colpe di Napoleone e dei suoi collaboratori francesi verso l'Italia.

Rossi, nelle vesti dello pseudo-francese, ammetteva che la repubblica napoleonica era stata l'età d'oro dell'Italia moderna du moins de l'Italia supérieure⁴³⁰, ma aggiungeva che economicamente l'esperienza era stata, per gli italiani, un salasso perché aveva portato ad uno sfacimento economico delle risorse "avec une impudence sans exemple".

Nella parte conclusiva di tale articolo, Rossi esprime chiaramente le sue aspirazioni di patriota italiano ed illustra il suo programma politico, che risulta essere iconoclastico perché condanna quasi tutti i governi italiani: il governo borbonico, il Regno di Sardegna, il governo del Papa, il governo austro-estense.

Rossi, che con questo programma cercava di illuminare l'opinione pubblica francese sul problema italiano, riteneva che il popolo italiano, che dopo i moti del '21, aveva rotto ogni legame con i governanti, era ben lontano dall'essersi rassegnato alla sua sorte.

Così, quando la Savoia sembrava pronta a ribellarsi e aveva mandato i suoi esponenti (Ugoni, Clari, Colli) a Ginevra, Rossi li aveva ascoltati e aveva preso in mano le fila della cospirazione.

Tuttavia la speranza di Rossi, che era l'anima di quel primo progetto di spedizione contro la Savoia che avrebbe dovuto segnare l'inizio della rivoluzione italiana, erano destinate ad infrangersi con il divieto della polizia di Luigi Filippo che gli impedì di imbarcarsi con gli altri patrioti per l'Italia.

Pochi settimane dopo questo insuccesso, Rossi incontrò a Ginevra MAZZINI, riservandogli un alloggio e scortandolo, dovuto anche al fatto che i due uomini, seppur mossi dal perseguimento dello stesso ideale, la liberazione dell'Italia, erano completamente diversi tra loro per temperamento e mentalità.

Nel frattempo Rossi si era persuaso che i problemi italiani non potessero ancora essere risolti e reagì alla delusione luttuosa di nuovo nell'azione, anche se non si sentiva legato da nessuna solidarietà con i nuovi esuli giunti a Ginevra perché appartenevano ad un'altra classe sociale e ad una diversa generazione.

Nel terzo periodo della sua attività legislativa l'interesse di Rossi che era stato rieletto al Consiglio rappresentativo di Ginevra nell'agosto 1831, era specialmente orientato verso le questioni costituzionali e federali⁴³¹.

Rossi sentiva che i governi cantonali, soprattutto quello di Ginevra, erano abbandonati a se stessi davanti alle requisizioni delle Potenze straniere e riteneva necessario sostituire a quel mosaico di piccoli stati eterogenei che era la Svizzera del patto del 1815, uno stato federativo saldamente organizzato in cui si conciasse le economie dei singoli paesi con la esigenza della vita in comune e la tutela efficace degli interessi comuni.

Il problema delle riforme del "patto federale" del 1815 era stato proposto dal Cantone di Turgovia già nel marzo 1831 e portato alla discussione del Consiglio rappresentativo di Ginevra nel mese di giugno:

Rossi, tornato alla vita politica nel mese di agosto, ne fece il "suo" problema, contribuendo a risolvere una delle pagine più interessanti della storia della Confederazione.

Divenuto presto l'arbitro della Delegazione ginevrina alla Dieta, anche se gerarchicamente ne occupava l'ultimo posto⁴³², e il più ascoltato tra i partecipanti alle discussioni alla Dieta, Rossi fu chiamato il 17 luglio 1832 e far parte della "Commissione dei quindici" per la redazione del nuovo patto, che è passato alla storia con il nome di "Patto Rossi".

Rossi lancia un grido d'attimo e un invito alla concordia, presentando il nuovo patto come rispondente ai bisogni profondi del paese e apportatore del benessere spirituale che esso attende.

⁴²⁷ W. E. RAPPARD, La carrière parlementaire de trois économistes genevois, in "Journal de Statistique et Revue économique suisse", pp. 46-48.

⁴²⁸ L. LEDERMAN, P. Rossi, l'homme et l'économiste, Paris, 1929, pp. 77-80.

⁴²⁹ T. DANDOLIO, Ricordi: secondo periodo 1822-23, Assisi, 1866, p. 153.

⁴³⁰ "De l'état actuel de l'Italie", in "Revue Française", n. 12, novembre 1829, pp. 1-15.

⁴³¹ W. E. RAPPARD, opera citata, pp. 59-60.

⁴³² I tre delegati furono: nel maggio 1832, RIGAUD, FATTO e ROSSI; dal giugno RIGAUD; ROSSI e BONTEMPS.

È un documento profondamente imbevuto di spirito svizzero: quel sentimento nazionale che negli svizzeri degli altri cantoni si affermava con fatica, aveva trovato in Rossi un esserente animoso e convinto.

Tuttavia egli dovette accorgersi di avere intorno a sé molti nemici che avversavano il suo patto: la sinistra non lo trovava sufficientemente ardito, i conservatori vi vedevano la fine della sovranità dei governi cantonali e il livellamento delle piccole patrie.

Anche a Ginevra la personalità troppo potente di Rossi, che era pur sempre considerato uno straniero, cominciava a suscitare dubbi, portando a temere che il suo chiamò ginevrino, così pronto ad evolversi verso un ideale più vasto, non avesse messo vere radici nel suo spirito.

Il mondo ginevrino lo respingeva e Rossi, subito dopo il voto del Cantone di Lucerna che determinò l'espellimento del progetto del patto (7 luglio 1833), presentò le sue dimissioni della funzione di deputato alla Dieta (11 luglio 1833).

Egli, che continuò ad essere legato al suo passato, si trasferì in Francia senza rancore e da Parigi non esitò a dimostrarsi amico della Svizzera e di Ginevra tutte le volte che qualche decisione francese potesse influire sul loro destino politico.

L'atteggiamento che tenne subito dopo la spedizione mazziniana della Savoia fu d'ingenuità e correttezza: raccomandò ai suoi amici di Ginevra molta fermezza nell'affrontare da quel territorio di confine gli esuli compromessi, ma anche nel non lasciarsi intimidire dall'Austria.

Rossi dimostrò così di essere ancora animato da un sincero sentimento di difeso svizzero, ormai radicato in lui che aveva trascorso lunghi anni a Ginevra fino a diventare un "italiano travestito da svizzero".

Una notevole affluenza di esuli italiani in Svizzera si ebbe dopo il fallimento dei moti piemontesi del 1821 con l'esodo dal Lombardo-Veneto e soprattutto dal Piemonte degli italiani che vedevano Ginevra come una vicina terra libera e straniera che avrebbe potuto assicurare loro la salvezza.

A Ginevra gli italiani avevano l'illusione di essere ancora in patria e si raffiguravano di aver trovato una nuova piccola patria ordinata a repubblica, nata con ferma energia da una oligarchia ristretta che non cedeva né l'esercizio del potere né il controllo alle altre classi sociali, ma che era da questa ultima assecondata con una fiducia e con uno spirito di difesa di cui non si avevano altri esempi.

Gli esuli italiani apprezzavano e amavano il loro "rifugio" perché vi ritrovavano la fede nelle libere istituzioni alla quale avevano sacrificato la gioia di vivere in patria.

Era però necessaria la massima prudenza sia da parte dei ginevrini sia da parte dei loro ospiti: i governi cantonali si sentivano spesso a disagio e temevano di mettere in pericolo la loro neutralità concedendo senza riserve piena ospitalità a qualunque profugo la chiedesse.

Così, già agli inizi del moto piemontese, nel marzo 1821, il Consiglio di Stato ginevrino aveva deciso di esercitare una sorveglianza sugli esuli che si trovavano nel cantone, pur senza avviare mai ad espellere e lasciando che trovassero asilo altrove.

A Ginevra cercò di rifugiarsi anche SANTORRE SANTAROSA, partito da Torino il 9 aprile 1821, dopo che la breve resistenza delle truppe costituzionali era stata fiaccata e Novara: egli considerava Ginevra terra libera e repubblica capitale ai profughi perseguitati per le loro convinzioni.

Però Santarosa e i suoi compagni più noti e più compromessi (San Mazzano, Collegno, Cisterna, Liso e Priù) non vi trovarono porte aperte a Ginevra perché la diplomazia del Re di Sardegna e quella dell'imperatore d'Austria li avevano preceduti: il Consiglio di Stato ginevrino aveva più volte invitato il Luogotenente di polizia a diffidare Santarosa e gli altri invitandoli a lasciare il Cantone entro un preciso termine.

Tuttavia l'"indiscrezione" decisa dal Consiglio di Stato era in realtà una preghiera ambivalente a lasciare il Cantone, appena possibile, per non mettere in imbarazzo le autorità ed infatti, anche se il termine per la partenza era stato fissato per il 5 maggio, Santarosa lasciò Ginevra solo l'11 maggio diretto a Montevideo.

Questo ex ministro della guerra del regno di Sardegna era costretto, poche settimane dopo aver lasciato la carica e la patria, e spostarsi da una parte all'altra della Svizzera perché dovunque la minaccia dell'espulsione era in agguato⁴³³, ma nonostante questo aveva stimolato gli svizzeri che lo avevano comunque accolto nel loro paese offrendogli una seconda patria.

Infatti, nonostante la sorveglianza e la diffide, Ginevra rimase sempre l'asilo dei profughi italiani assessori del liberalismo e proprio per questo si scontrò con l'Austria, che non si accontentava di pretendere che la Svizzera allontanasse dal confine i sudditi lombardi indesiderabili, ma pretendeva che li ammassasse e glieli consegnasse.

Vi fu così un deciso latente, che durò dal 1821 fin dopo la metà del secolo, tra le potenze della Santa Alleanza che si consideravano danneggiate dall'ospitalità offerta dalla Svizzera ai loro sudditi insubordinati e la Svizzera che cercava di difendersi dal divieto di esercitare, con questa ospitalità, un sacro dovere.

In questo periodo le relazioni tra la Dieta e i Cantoni sono tesi perché non sentivano più chiaramente le loro funzioni ed anche perché il popolo era critico verso le sue funzioni non attribuitegli.

Spesso, quando il Governo federale adottava misure contro i rifugiati i Cantoni si ribellavano e si rifiutavano di applicarle.

C'era anche perché dell'ospitalità verso i rifugiati la Svizzera traeva vantaggi, primo tra tutti quello economico, dato che ogni rifugiato doveva pagare per il suo soggiorno.

3.4.3 PARAGRAFO 2 MAZZINI E CAVOUR

GIUSEPPE MAZZINI si vide costretto a lasciare l'Italia trovando più volte asilo in Svizzera.

⁴³³ M. MAUERHOFER, Les réfugiés de la révolution de Turin del 1821 à Genève, in "Revue historique suisse", XVI, 1937, pp. 430-431.

In particolare egli si rifugiò a Ginevra il 7 agosto 1849, dopo la caduta della repubblica romana, deciso a continuare e lottare per realizzare il suo programma politico mettendo a dura prova le risorse diplomatiche delle autorità svizzere.

Nel 1849 la situazione in Svizzera risultava essere analoga a quella che si era ripetuta tante volte dal 1821 in poi ed anzi peggiorata.

Il consolidamento del governo centralista in confronto al regime anteriore alla Costituzione del '48 - non più "federazione di stati", ma "stato federale" - non rendeva la Svizzera concretamente più resistente alle pressioni esterne e la portava ad assumere provvedimenti di espulsione non solo nei confronti dei soggetti che cooperavano contro la sicurezza di altri Stati o della stesso Stato ospite, ma più in generale contro tutti i capi politici e militari dell'insurrezione.

Ginevra si astenne sempre dal prendere tale regola con un provvedimento generale e offrì a Mazzini un'ospitalità senza riserve.

Infatti JAMES FAZY, Capo del Governo cantonale ginevrino, che era stato consenziente con gli esuli italiani anche prima di arrivare al potere, continuò ad offrire la sua solidarietà a tutti ed in particolare a Mazzini, educando spesso il silenzio i suoi avversari.

Questa solidarietà aveva la sua ragione d'essere in una comunanza di idee: Fazy, come molti altri ginevrini, auspicava la liberazione della Savoia e la sua aggregazione alla Confederazione elvetica come Stato libero ed anche Mazzini auspicava, nel riparto futuro dell'Europa, una Federazione svizzera mutata in Federazione alpina, includente appunto la Savoia oltre al Tirol tedesco ed altre terre.

Questi progetti trovavano una chiara ed esplicita espressione in un giornale che vide la luce il 17 dicembre 1833 per iniziativa di Fazy che gli diede l'ambizioso titolo di "Europe Centrale", facendone un organo della "Giovine Italia" e dei Mazzini.

Grazie a questo giornale, venivano diffuse le affermazioni sul regime di ferrea cui Carlo Alberto aveva sottomessa la Savoia, che era oggetto di forti discussioni a Ginevra⁴²⁴; la campagna dell'"Europe Centrale" era così sistematica che provocava risposte polemiche e faceva sorgere allarmi.

Gli articoli pubblicati dal giornale di Fazy dovevano servire alla preparazione morale dell'impresa di Mazzini e dei cospiratori della "Giovine Italia"; l'"Europe Centrale" diede grande solidarietà alla spedizione di Savoia dando l'esempio anche ad altri (il "Nouvelles vaudois" di Losanna e il "Helvète" di Berna).

Negli articoli dell'"Europe Centrale" intesi a preparare l'opinione pubblica all'impresa della Savoia si sentì l'aspirazione ostinata dei Mazzini e dei suoi collaboratori immediati: Bianchi, Molinari, Allen.

Fu lo stesso Mazzini, con una lettera della fine di aprile del 1834, dopo aver dettato l'editto della "Giovine Europa" e scrivere una lettera a Fazy per indurlo a fare dell'"Europe Centrale" l'organo della "Giovine Europa" e della "Giovine Svizzera"⁴²⁵ e naturalmente il ginevrino accettò ottenendo in cambio una spontanea collaborazione di Mazzini all'"Europe Centrale".

Questa collaborazione tuttavia non durò a lungo perché Mazzini, che sentiva Fazy come uno strenuo troppo legato alle certezze dello quale aveva invece tentato di disgregare, rifiutò a dispetto in lui e nell'"Europe Centrale" un collaboratore fedele e un organo della propria idea.

Mazzini decise quindi di crearsi da sé questo organo attraverso la trasformazione del "Proscritt" di Berna che ribattezzò come "Jeune Suisse" e assumendoli direttamente la parte più gravosa del compito di redigerlo, perché, una volta tramontata l'illusione di potere perseguire in collaborazione un fine comune, era ormai divenuta insuperabile l'incomprensione reciproca con Fazy.

Inoltre Mazzini non rimase molto a Ginevra preferendo ad essa altre città svizzere, prima fra tutte Losanna, ove la protezione degli uomini politici locali era più forte e sicura.

Spesso, per rendersi imperibile, passava da un rifugio all'altro grazie alla complicità dei gendarmi che, pur sennò in possesso di più passaporti, gli permettevano di imbarcarsi tranquillamente sul battello che faceva servizio nel Lemano.

Tuttavia, se a Losanna lo seguirono i compagni più vicini, altri rimasero a Ginevra, dove viveva la maggioranza degli esuli italiani.

Gli esuli italiani in Svizzera subirono nel '53 il contraccolpo del moto del 6 febbraio e le conseguenze del blocco austriaco e delle reazioni ostili nei loro riguardi: si organizzarono, per rispondere a tali reazioni, in "Partito d'Azione" e, nonostante questi ad altri avvenimenti, ottenevano sempre ospitalità e protezione dalla Svizzera.

Nel frattempo nel Governo federale il dipartimento della polizia era passato nelle mani di Furer che si dimostrò intransigente e metodico nella convinzione che la caccia agli esuli costituiva un indigesto dovere e non una semplice necessità politica contingente: il clima morale era, più di quanto fosse prima del '48 e negli anni immediatamente successivi, avverso agli esuli italiani.

Tuttavia, tra le disposizioni e l'esecuzione delle stesse era sempre presente il fermo proposito di non fare vittime, che nella Svizzera d'allora, come nella Svizzera di trenta e di venticinque anni prima, permetteva di salvare sempre la situazione, anche se gli esuli mazziniani non erano facili a riconoscerlo⁴²⁶.

Ginevra, anche quando Mazzini, dopo le polemiche con Fazy del settembre 1854, cessò quasi completamente di frequentarla, era sempre uno dei centri della emigrazione forse, numericamente, il più importante rispetto ad altri, quali Losanna e Zurigo, ove preferivano incontrarsi i profughi politici che si sentivano più sorvegliati.

La Svizzera fece abbandonare a Mazzini i progetti rivoluzionari per concentrarsi sul movimento della "Giovine Europa", fondata a Berna nel 1834.

Mazzini fece un problema della Svizzera esclamando la sua grande ammirazione per questo Paese, in realtà però la Svizzera era solo uno strumento nelle mani di Mazzini: egli ne voleva fare una zona libera per proteggere l'Italia dalle altre Potenze mediante la creazione di una confederazione tra Svizzera, Tirolo e Savoia e la creazione di una barriera delle Alpi.

⁴²⁴ DHERAN et DARBIER, La Savoie en 1833, Genève, 1833.

⁴²⁵ Biblioteca Pubblica di Ginevra, Archivio della Fondazione Fazy.

⁴²⁶ R. SORIGA, Echi mazziniani del 6 febbraio 1853, in "La Lombardia nel Risorgimento italiano", XIX, fascicolo I, 1929, p. 21.

In un primo momento le idee di Mazzini suscitano grande entusiasmo in Svizzera, ma successivamente tale entusiasmo scemò gradatamente e portò al disaccordo tra Mazzini e la Svizzera perché le sue idee erano considerate pericolose.

Mazzini intendeva infatti creare la "Giovane Svizzera" per compromettere gli svizzeri di fronte alle potenze straniere e provocare così la guerra.

Egli intendeva inoltre creare una Assemblée Nazionale, costituita dal popolo, per realizzare una riforma dal voto federale prendendo come esempio gli Stati Uniti d'America. Ciò avrebbe dovuto portare inoltre ad una separazione netta tra affari cantoni e federali e all'esistenza di due Camere, una proporzionale alla popolazione e l'altra agli Stati.

Per quanto riguarda la Giovane Svizzera, che Mazzini vedeva come parte integrante della Giovane Europa e quindi con carattere internazionale, va rilevato che il regime popolare presentato da Mazzini era in disaccordo con la idea della Svizzera.

Mazzini si oppone infatti al sistema delle due Camere e soprattutto alla neutralità della Svizzera che avrebbe voluto trascinare in guerra per creare una condizione di libertà per l'Italia. Egli, che era incapace a comprendere il sentimento delle autonomie cantonali, voleva far trionfare in Svizzera una idea estranea a questo Paese: l'idea della libertà assoluta. Inoltre, con un linguaggio ironico e spesso violento che indispetteva gli ascoltatori svizzeri, egli criticava spesso la Dieta che considerava una istituzione ormai superata e inadeguata.

Per la preparazione della Giovane Svizzera, Mazzini costituiva un nuovo Parlamento che garantisse la libertà e preveda che i rappresentanti siano eletti dalla nazione.

Come Mazzini, anche CAVOUR, che dimorò a Ginevra, intratteneva importanti rapporti con Fazy.

I due personaggi politici si accorsero di essere molto vicini l'uno all'altro: da un lato, le competizioni politiche e l'esercizio del potere misero Cavour disposto ad instaurare contatti all'interno della propria classe sociale; dall'altro Fazy, grazie alla esperienza ginevrina, si spogliò gradatamente delle vesti di demagogico che gli era servite per impadronirsi nel 1846 del governo del suo Cantone.

Costituiva terreno comune tra i due la consapevolezza del diverso punto di vista dal quale deve vedere le cose l'uomo di Stato in confronto del poltico; Fazy, da una parte, andava sviluppandosi dalla solidarietà offerta al Mazzini e ai cospiratori come lui; Cavour, dall'altra, continuava a non apprezzare questi cospiratori, ma non nutiva più pregiudizi nel loro confronti ed era disposto a diventare cospiratore come loro se questi avessero avuto l'intelligenza di farsi guidare da lui.

La collaborazione di Fazy fu preziosa per Cavour, nell'ambito dei rapporti con Napoleone III e con gli esuli che lavoravano capo e Ginevra, soprattutto per la realizzazione del proposito di interessare alla causa italiana quelle correnti dell'opinione pubblica europea che trovavano proprio in Ginevra un centro particolarmente sensibile.

Realisticamente, nell'indirizzo della sua politica estera, Cavour riteneva che, per avviare il Piemonte alla soluzione del problema, fosse necessario orientarsi verso la collaborazione condizionata con l'impero francese e per fare questo si avvale di Fazy che ostentava con Napoleone III rapporti amichevoli⁴³⁷.

Cavour si immette a Ginevra e avvicina Fazy perché voleva fare uno strumento della sua futura politica e, grazie alla sua abilità, riuscì a fare del capo del governo ginevrino un convertito.

Inoltre, dopo l'insuccesso di Mazzini, si diffuse l'idea che solo Cavour teneva in vita il movimento nazionale in Italia e ciò portò a collocare in lui tutte le speranze di un progresso politico.

3.4.4 PARAGRAFO 3 EINAUDI E NENNI

Anche più tardi, in un periodo storico ben diverso da quello esaminato nelle pagine precedenti, la Svizzera e soprattutto Ginevra continuarono a concedere ospitalità e asilo ad importanti uomini politici italiani che si vedevano costretti a lasciare la loro Patria a causa delle loro idee contrastanti con quelle del regime dominante.

Dopo la caduta di Mussolini e terminato il lungo silenzio imposto dal fascismo, LUIGI EINAUDI fu nominato dal governo Badoglio, il 3 settembre 1943, Rettore dell'Università di Torino.

Tuttavia, il 22 settembre, il governo sottomise l'Università e il suo Rettore ad una severa sorveglianza; Einaudi, temendo per la propria incolumità, decise di rifugiarsi nella vicina ed ospitale Svizzera.

Dopo aver ottenuto il permesso per entrare nel paese con la moglie e dopo aver trascorso qualche giorno nel campo per rifugiati dell'Orphelinat, Einaudi ottenne l'autorizzazione governativa a vivere liberamente in Svizzera.

Lo sciatto Lusanna, dove non conosceva nessuno, Einaudi trovò ospitalità a Basilea, dove frequentava assiduamente la Biblioteca universitaria ed ebbe modo di apprendere conto con la grande corrente intellettuale alla quale la tirannia fascista aveva sbarrato il passo verso l'Italia⁴³⁸.

La vita di Einaudi e della moglie Ida, che era segnata da gravi difficoltà materiali ed economiche, era destinata a risolversi una svolta positiva.

Nel dicembre 1943, le autorità militari svizzere, al fine di soddisfare le esigenze dei numerosi studenti universitari rifugiati nella Confederazione, avevano deciso l'apertura di appositi corsi da organizzarsi nel quadro delle Università già esistenti, ma con personale docente italiano.

Einaudi fu scelto, tra i professori italiani rifugiati nella Confederazione, per il Campo di Ginevra, inaugurato nel gennaio 1944, per svolgere l'insegnamento di politica economica e finanziaria e di scienza della finanza⁴³⁹.

⁴³⁷ A. OMODEO, L'opera politica del Conte Di Cavour, Firenze, 1940, I, P. 240, n. 247.

⁴³⁸ G. BUSINO, Luigi Einaudi e la Svizzera, Estratto dagli Annali della Fondazione Luigi Einaudi, Torino, Volume V, 1971.

Einaudi, al quale era stato assegnato l'incarico di insegnare queste materie durante un semestre per tre settimane, dopo alcune esitazioni, si recò con la moglie a Ginevra.

La vita nel Campo era molto attiva: «ci si preparava ad affrontare i problemi della ricostruzione e si discuteva con passione della tragedia italiana».

In quel periodo Einaudi partecipò attivamente alla vita dell'emigrazione e ricoprì la carica di membro del consiglio di presidenza del "Centro di studi in Svizzera per la Ricostruzione Italiana", istituito nel 1944 a Losanna al fine di studiare i mezzi messi a favore della ripresa dei contatti economici tra Italia e Svizzera.

Alla fine del semestre di insegnamento al Campo Einaudi fece ritorno con la moglie a Basilea, dove rimase fino alla fine del mese di novembre.

La mattina del 10 dicembre un aereo americano portò i coniugi Einaudi a Roma.

Da quel momento ebbe inizio il periodo, affannoso e speranzoso, della ricostruzione dell'economia italiana e questo gravoso compito portò ad dimostrarci, tra il 1945 ed il 1948, dei rapporti di Einaudi con la Svizzera.

Ma quando, l'11 maggio del 1948, Einaudi venne eletto presidente della Repubblica Italiana l'intera città di Ginevra esprime al riguardo una grande soddisfazione che fu ribadita, in occasione del quarto centenario della fondazione dell'Università di Calvin, con la nomina all'unanimità di Einaudi "doctor honoris causa" della facoltà di legge⁴³⁹.

Durante l'esilio svizzero Einaudi riprese a svolgere con una certa regolarità l'attività pubblicistica che aveva sospeso negli anni della dittatura, collaborando con il figlio di area liberale nella a Lugano "L'Espresso" e corrispondendo con W. Röpke, l'economista tedesco rifugiato in Svizzera e seguace dell'avvento del nazismo.

C'è da indignare l'economista piemontese alla affermazione perentoria del primo nella nuova nati del Partito d'Azione, che si riteneva unico strumento possibile per la costruzione di un sistema democratico.

Einaudi affermava essere contrario ad ogni organizzazione sociale che venisse dall'alto e quindi anche a quella comunista, avversando il regime in mano a gente che si crede investita in sé, senza aver dimostrato con i fatti di avere la necessaria preparazione, del diritto di governare il paese in qualità di unica classe politica⁴⁴⁰.

Inoltre Einaudi era contrario sia alla opposizione esercitata dal Partito d'Azione contro la monarchia, sia alla volontà azionista di "affermazione di una nuova classe politica"⁴⁴¹, perché temeva l'avvento al governo di un altro fascismo sotto il nome di Partito d'Azione.

Einaudi non si fida di quelli che pretendono di essere la coscienza della democrazia ed è alquanto diffidente nei confronti di quelli che si vogliono interpreti e rappresentanti delle esigenze profonde del "popolo" e delle "società moderne".

L'opinione di Einaudi non mutò neppure dopo il ritorno in patria: egli in varie occasioni esprimeva una preoccupata perplessità ed anche una certa contrarietà nei confronti della lottiglia tra monarchia e forze antifasciste, espressasi con il Decreto Luogotenenziale del 25 giugno 1944, n. 151.

Einaudi, che aveva manifestato pubblicamente il voto in favore della monarchia⁴⁴², anche se ritalizzato per l'esito del referendum, non nutiva più forti preoccupazioni perché le elezioni per la Costituzione avevano chiaramente sancito l' inferiorità del partito di sinistra e in particolare del PCI, che, con una forza elettorale affondata la metà di quella della DC, era stato superato, seppur di poco, anche dai socialisti.

Fin dai primi mesi della sua permanenza a Roma, Einaudi osservò criticamente alcuni aspetti che erano destinati ad incidere sul sistema istituzionale italiano permeando il carattere della Repubblica.

Il primo aspetto riguardava la debolezza dei governi che, come affermava il 2 marzo 1945, "non sono dei gabinetti: ogni ministro fa per conto suo, e spinge avanti la parte politica".

Egli aggiungeva inoltre: "Se lo diventassi primo ministro, metterei come condizione che i ministri siano bensì appartenenti ai diversi partiti, ma che nel varcare la soglia del gabinetto si dimentichino delle loro origini e facciano un uomo unico. Se no è impossibile governare".

Il 20 giugno, a proposito delle iniziative estenuanti tra laici e cattolici sulla scelta del ministro della Pubblica Istruzione, commentava: "La decisione si ritarda a qual partito doveva avere il ministero... I governi di coalizione non possono funzionare. In Svizzera è pacifico che gli uomini di ogni colore dimenticano la loro appartenenza a questo o a quel partito e cercano di lavorare d'accordo. Così soltanto possono funzionare le coalizioni in regime di proporzionalismo"⁴⁴³.

L'esempio svizzero aveva dunque dato a Einaudi un prezioso insegnamento relativo all'esercizio delle funzioni di governo.

⁴³⁹ Al Campo di Ginevra collaborarono: Alfredo Scaglioni come direttore degli studi e come docenti, oltre a Einaudi, per il diritto pubblico svizzero M. Ballelli; per il diritto ecclesiastico, G. Ballardone Paglieri; per la teoria generale del diritto, F. Carnelutti; per l'economia politica, G. Del Vecchio; per il diritto costituzionale, D. Donati; per l'economia del lavoro, A. Fantani; per istituzioni di diritto privato e diritto civile, A. Levi.

⁴⁴⁰ G. BUSINO, L'Esilio svizzero in un carteggio inedito con W.-E. Rappard e W. Röpke, La Nuova Italia, Firenze, estratto da Il Ponte, Anno XIX, N. 1, Gennaio 1963.

⁴⁴¹ L. EINAUDI, Diario 1945-1947, a cura di P. SODDU, Laterza, 1993, pp. 18 ss..

⁴⁴² G. DE LUNA, L'azionismo, in Il Partito d'Azione dalle origini alla Resistenza armata. Atti del convegno, Bologna, 23-25 settembre 1984, prefazione di G. GALASSO, Roma, 1985, pp. 379-389.

⁴⁴³ Al congresso del PLI, che si svolse dal 29 aprile al 4 maggio 1946, prevalse una mozione Lufinacci-Sogno che impegnava gli iscritti in favore della monarchia.

⁴⁴⁴ L. EINAUDI, Diario 1945-1947, opera citata, p. 31.

Einaudi sente molto che l'autonomia, la libertà, la giustizia sociale, la pace e i problemi della società italiana non potranno mai trovare soluzione all'interno degli stati nazionali e quindi spera e combatte per la realizzazione della "Federazione Europea".

Einaudi condanna la sua forte eversione contro il fascismo, da un lato e contro il Partito d'Azione, dall'altro, con un altro grande esponente del liberalismo italiano: CROCE.

Nonostante che quest'ultima, nella veste di filosofo, provasse un certo senso di superiorità verso l'economista, cultura di una scienza empirica e quindi subalterna, i due studiosi instaurano un sincero rapporto amichevole, che durò a lungo.

E' interessante ricordare come Einaudi, che nel 1947 era ancora in relazione con Croce, anche se solo per motivi politici, si rivolse a lui pregandolo di esercitare il suo influsso in seno alla Costituente affinché non venisse rinviata la discussione sull'imposta patrimoniale.

Pochi anni prima, nel 1943, Einaudi pubblicò sulla Rivista mensile di cultura (vol. 3, n. 24-25) un importante articolo intitolato "Ci taluni insegnamenti dalla Svizzera nel momento presente".

In questo scritto è chiaramente espressa la grande ammirazione del pensatore italiano verso la Svizzera, tanto che egli vorrebbe che tutta l'Europa seguisse l'esempio di questa nazione che con lui è stata così ospitale.

Einaudi osserva innanzitutto che anche i piccoli popoli possono essere economicamente grandi: la Svizzera non ha materie prime, non ha sbocchi al mare, non possiede colonie, non ha uno spazio ampio e sua disposizione...eppure è prospera e il suo popolo ha raggiunto un livello di esistenza molto elevato.

La Svizzera dimostra come l'adattamento degli uomini alle esigenze del loro paese può rendere sufficiente un territorio inizialmente insufficiente, può rendere inutili certi fattori descritti dai teorici come indispensabili e costituisce quindi "una lezione vivente per tutti coloro i quali sono ansiosi di scoprire, attraverso l'esperienza del passato, le verità che essi possono salvare il mondo da una nuova guerra e dalla distruzione totale".

Infatti i cittadini svizzeri, che hanno da secoli posto un limite alle proprie aspirazioni territoriali, sanno che "spazio vitale" e "mancanza di materie prime" sono frasi prive di contenuto perché l'uomo può vivere e prosperare anche senza scodiciare quelle aspirazioni astratte.

La scelta tra l'ideale del grandissimo spazio vitale nel quale si produce gran parte della materie prime necessarie all'industria e quello ristretto al piccolo territorio svizzero insufficiente al far vivere i suoi abitanti è la stessa scelta che ogni popolo deve fare, ad un certo punto della sua storia, tra la guerra e la pace, tra l'economia della rapina e quella del lavoro: ma, per Einaudi, il metodo bellico rimane pur sempre un mezzo antieconomico di procurarsi quel che si desidera.

Egli afferma infatti che l'esempio della Svizzera va additato agli italiani come quello del paese che, riponendo tutta la propria forza economica nell'efficienza del lavoro compiuto, ha raggiunto uno dei livelli più alti che nel mondo si conoscano non solo di ricchezza, ma anche di larga diffusione sua distribuzione, senza ugualmente gli eccessi della miseria e della opulenza.

Ciò dimostra la negatività della campagna di colonizzazione: la conquista delle colonie non è un buon affare ed inoltre il provento tratto da esse non può remunerare il capitale impiegato dello stato colonizzatore.

Per Einaudi, la Svizzera costituisce un esempio per tutti i paesi non solo per quanto riguarda l'espansione territoriale e i rapporti esteri, ma anche per quanto riguarda l'ordinamento interno.

Bisogna trarre insegnamento dall'idea che rende viva e vitale la Svizzera, non un'idea materiale, geografica o economica, ma l'idea della convivenza pacifica di popoli di razze, di lingue, di religioni e di costumi diversi: la Svizzera vive ed è una nazione perché è decisa e far convivere d'accordo popoli diversi.

E ciò è reso possibile dalla risoluzione del concreto problema della coordinazione dell'azione comune mediante la creazione di organi statali quali il Parlamento e il Consiglio federale.

In Svizzera è infatti chiaro che la sovranità non esiste perfetta in nessun tipo di stato, ma essa deve essere diffusa e distribuita tra tanti tipi di stato (lo stato federale, gli stati confederali, i comuni, le corporazioni, le chiese, le associazioni, gli individui ecc.) e nessuno può usurpare il terreno altrui e, per decidere delle cose supreme, della guerra e della pace, occorre il consenso di tutti i tipi coesistenti di stato.

Sulla base dell'esempio svizzero, da cui trae insegnamento, Einaudi individua l'ideale che dovrebbe trionfare alla fine della guerra: il riconoscimento dell'eguale diritto di tutti i popoli ad utilizzare i beni della terra.

Ideale questo che risulta conciliabile con la permanenza delle sovranità politiche, solo se il concetto di sovranità sia svuotato del contenuto di esclusività che è causa di odi e di guerra, e sottoposto al vincolo fondamentale dell'uguale trattamento economico e giuridico di tutti gli uomini, qualunque sia la loro razza, la loro religione, la loro lingua.

E questo è proprio l'ideale che dà oggi alla Svizzera la caratteristica vera di nazione.

La Svizzera insegna che la nazione è un fatto morale e non fisico o fisiologico: non sono le terra o il sangue che creano le nazioni, ma la volontà di vivere insieme secondo norme comuni e per raggiungere un comune ideale.

Per questi motivi Einaudi ritiene che sia necessario elaborare, ispirandosi al modello svizzero, qualche nuova forma di convivenza pacifica cercando di realizzare gradualmente in Europa la forma perfetta della federazione tra popoli di stirpi, di lingue e di religioni diverse, che proprio in Svizzera trova piena e concreta attuazione.

Un altro importante uomo politico italiano costruisce a lasciare la porta per rifugiarsi all'estero la NEM.

⁴⁴⁵ L. EINAUDI - E. ROSSI, Carteggio (1925-1961), a cura di G. BUSINO e S. MARTINOTTI DORIGO, Torino, 1988, Fondazione Einaudi, p. 8.

⁴⁴⁶ L. EINAUDI - B. CROCE, Carteggio (1902-1953), a cura di L. FIRPO, Torino, 1988, Fondazione Einaudi, p.23.

Del suo passaggio all'estero, come della maggior parte dei proclami antifascisti, non si hanno molte notizie soprattutto riguardo i particolari relativi all'organizzazione.

Quando, il mattino del 1° novembre 1926, l'appartamento milanese della sua famiglia venne devastato da un gruppo di squadristi, Nenni decise per l'esilio.

Dopo un breve viaggio giuriso, il 13 novembre, a Lugano seguendo la antica via dell'esilio ben nota ai periti del Riformismo, a otto giorni dopo era già a Parigi⁴⁴⁷.

La Francia, insieme alla Svizzera, stava diventando il maggiore insediamento all'estero della forza antifascista e a Parigi Nenni trovò i primi punti di appoggio, come tanti altri socialisti, presso l'Unione delle cooperative.

Tra socialisti, repubblicani e socialdemocratici egli si inserì negli ambienti della sinistra e della stampa di impronta radicale, grazie soprattutto al suo mestiere di giornalista che in passato lo aveva già portato nella capitale francese come corrispondente dell'Avanti!

Il fatto di potersi basare su forti appoggi professionali dette a Nenni la sicurezza necessaria per poter ricostruire l'edificio della sua politica: egli ricominciò a tessere la tela quasi al margine del partito, facendo prevalentemente del giornalismo, ma continuando a considerare preponderante l'impegno politico.

Nenni ebbe quindi una collaborazione fissa nei quotidiani socialisti francesi e, nel suo caso, il mestiere di giornalista assolveva a due diverse funzioni: da un lato, costituiva la voce principale nel bilancio di una famiglia numerosa, dall'altro, contribuiva a rendere più efficace la sua opera politica.

Egli, all'interno del PSF, aveva riaffermato la centralità della "questione morale" nella lotta antifascista e, di sua iniziativa, appena giunto a Parigi, aveva portato avanti e privilegiato la linea di un particolare accordo tra repubblicani e socialisti.

Tale accordo si realizzò con la creazione, nella primavera del 1927, della Concentrazione antifascista che vide Nenni diventare l'importante carica di segretario politico.

Questo incarico lo portò a proporre una serie di pubblicazioni per far conoscere le condizioni dell'Italia sotto il regime fascista, e primario perché si intensificasse la stampa clandestina per l'Italia, perché si stabilissero rapporti con la stampa estera e con le organizzazioni internazionali e perché si facesse una più larga e attiva propaganda tra la massa degli emigrati.

Quando Nenni, all'inizio del 1928, tenne la relazione al suo primo ed unico congresso, poté rilevare che nonostante il ritardo imposto dai gruppi più prudenti dei socialdemocratici, si era fatto un buon passo avanti.

Ma i problemi di attivazione con cui tendeva a confrontarsi erano ancora obiettivamente insolubili: solo con la nascita di "Giustizia e Libertà" si sarebbe giunti ad un maggiore dinamismo operativo, leso e realizzato importanti risultati concreti (cfr. CAPITOLO 3, SOTTOCAPITOLO 1, PREMessa).

⁴⁴⁷ E. SANTARELLI, Pietro Nenni, Utet, Torino, 1968, p. 112.

COLLEZIONE

Numero Seriale mancanti
Repubblica Mercurio

I - Torino - Navarra - Verelli	1	2,337	1,465
II - Cuneo - Alessandria - ALO	1	199	231
III - Genova - Imperia - Le Spezie - Savona	16	21,171	1,851
VI - Brescia - Bergamo	2	1,217	300
XIII - Bologna - Ferrara - Ravenna - Forlì	1	1,173	340
XIV - Parma - Modena - Piacenza - Reggio Emilia	29	4,404	3,841
XXIII - Napoli - Caserta	1	68	191
XXVI - Potenza - Melfa	11	3,150	1,144
XXVIII - Catanzaro - Cosenza - Reggio Calabria	28	4,670	10,072
XXX - Catania - Messina - Siracusa - Ragusa - Enna	2	191	1,311
TOTALE		42,114	50,384

Il Cancelliere Capo
E. CASARDOIl Primo Presidente
G. PRANO

Diretta Legislativa Presidenziale 15 giugno 1914, n. 1 (in Gazz. Uff. 20 giugno, n. 134) — Nuova formula per l'emanazione dei decreti ed altre disposizioni conseguenti alla nuova forma istituzionale dello Stato.

Il Presidente del Consiglio dei Ministri:

La lista dei poteri di Capo provvisorio dello Stato, conferitigli dall'art. 2, quarto comma, del decreto legislativo Luogotenenziale 16 marzo 1914, n. 94.

Vista la proclamazione dei risultati del referendum istituzionale; Vista l'art. 1 del decreto-legge Luogotenenziale 15 giugno 1914, n. 131.

R. L.:

Prelio concertato col Ministro per la Giustizia e Cassazione.

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri.

Ha sanzionato e promulgato:

Art. 1. Fino a quando non sarà eletto il Capo provvisorio dello Stato, al sensi dell'art. 3 del decreto legislativo Luogotenenziale 16 marzo 1914, n. 94, i decreti legislativi previsti dall'art. 1 del decreto-legge Luogotenenziale 15 giugno 1914, n. 131, sono emanati e promulgati dal Presidente del Consiglio dei Ministri con la formula seguente:

« Il Presidente del Consiglio dei Ministri:

In virtù dei poteri di Capo provvisorio dello Stato, conferitigli dall'art. 2, quarto comma, del decreto legislativo Luogotenenziale 16 marzo 1914, n. 94.

Vista la deliberazione del Consiglio dei Ministri:

Sulla proposta

Ha sanzionato e promulgato:

Art. 2. Fino a quando non sarà eletto il Capo provvisorio dello Stato, i decreti relativi alle materie indicate nell'art. 1 della legge 31 gennaio 1914, n. 100, sono emanati con la seguente formula:

« Il Presidente del Consiglio dei Ministri:

In virtù dei poteri di Capo provvisorio dello Stato, conferitigli dall'art. 2, quarto comma, del decreto legislativo Luogotenenziale 16 marzo 1914, n. 94.

Visto il parere del Consiglio di Stato;

Sentito il Consiglio dei Ministri;

Sulla proposta

Decreta:

Art. 3. Fino a quando non sarà eletto il Capo provvisorio dello Stato, per i prerogativi da emanarsi sulla proposta del Presidente del Consiglio dei Ministri di concerta con altri Ministri, la formula « Sulla proposta » è sostituita dalla formula « Presio concertato con », che deve precedere la menzione dell'interposto del Consiglio dei Ministri.

Art. 4. Per i decreti indicati nell'art. 2, l'ultima parte della formula di promulgazione è modificata come segue:

« Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare come legge dello Stato ».

Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare come legge dello Stato ».

Per i decreti indicati nell'art. 2, l'ultima parte della formula di promulgazione è modificata come segue:

« Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare ».

Art. 5. I decreti del Capo dello Stato, diversi da quelli indicati nei precedenti articoli, saranno emanati con le formule stabilite negli articoli 1 e 2, escluse le indicazioni riferite ad adempimenti per essi non previsti.

Art. 6. Fino a quando non venga diversamente disposto dalla Assemblea Costituente, le decisioni giudiziarie restando in vigore.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DEL POPOLO ITALIANO

Gli atti atti che in base alle righe disposizioni, devono essere formati in nome del Capo dello Stato, restando in vigore.

REPUBBLICA ITALIANA

IN NOME DELLA LEGGE

Sono considerate valide le formule d'istituzione usate nelle dichiarazioni negli atti presi dopo il 10 giugno 1914 e fino all'entrata in vigore del presente decreto.

Art. 7. Il Presidente del Consiglio dei Ministri nomina una Commissione incaricata di studiare il modello del nuovo emblema dello Stato.

Fino a quando l'Assemblea Costituente non avrà approvato il nuovo emblema dello Stato e fino a quando gli uffici non siano provvisti del sigillo ministeriale in base all'emblema stesso, sono validi i sigilli attualmente esistenti.

E' consentito, fino ad esaurimento delle scorte, l'uso delle cartavole, degli stampati e dei moduli già esistenti.

Art. 8. Fino a quando non venga diversamente deliberato dall'Assemblea Costituente, la bandiera nazionale è formata da un drappo rettangolare, diviso verticalmente in tre sezioni eguali, rispettivamente dei colori verde, bianco e rosso.

Il drappo deve essere alto due terzi della sua larghezza, e i tre colori vanno distribuiti nell'ordine addetto, in guisa che il verde sia aderente all'intestitura.

Art. 9. Fino a quando non siano state stabilite ed applicate le nuove formule di giuramento, in dipendenza della nuova forma istituzionale dello Stato, gli obblighi derivanti dal giuramento prestato, al sensi delle vigenti disposizioni, dai dipendenti civili e militari dello Stato o dalle persone incaricate di pubbliche funzioni si intendono assunti verso lo Stato.

Ore occorra prestare o rinnovare il giuramento, esso sarà giurato mantenendo nelle formule vigenti ogni accento alla forma monarchica dello Stato.

Art. 10. Nelle denominazioni di uffici, commissioni, corpi, enti ed istituti pubblici, è abolita ogni qualificazione riferente alla forma monarchica dello Stato.

La stessa norma si applica alla istituzione degli enti e delle pubblicazioni di carattere ufficiale.

La collezione ufficiale delle leggi e dei decreti assume la denominazione di « Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana ».

La « Gazzetta Ufficiale » assume la denominazione di « Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana ».

Art. 11. Con successivi decreti, saranno emanate le norme integrative e le altre disposizioni occorrenti per l'attuazione del presente decreto.

Art. 12. Il presente decreto entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella « Gazzetta Ufficiale ».

Il presente decreto, munito del sigillo dello Stato, sarà inserito nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica Italiana. E' fatto obbligo a chiunque spetti di osservarlo e di farlo osservare come legge dello Stato.

§ 2. La composizione dell'Assemblea Costituente

Voti e seggi assegnati a ciascuna lista presentata per le elezioni all'Assemblea Costituente

Alleanza Monarchica Italiana 30.585

Alleanza Repubblicana Italiana 34.261

Blocco Nazionale della Libertà 616.191 (15 seggi)

Centro Italiano 1.517

Centro Polare Italiano 5.063

Comitati Radicali e Parigiani 8.850

Concentrazione Democratica Repubblicana 97.250 (2 seggi)

Concentrazione Nazionale Combattenti e R. 21.461

Confederazione Generale Femminile Italiana del Lavoro 667

Democrazia Cristiana 8.033.204 (107 seggi)

Fronte dell'Uomo Qualunque 1.209.918 (30 seggi)

Fronte Democratico Progressista Repubblicano 21.868 (1 seggio)

La Giovinetta Italia 951

Gruppo Combattenti e Indipendenti 12.165

Gruppo politico « Italiani di Sicilia, d'Albania e del Mediterraneo » 1.995

Indipendenti 12.315

Indipendenti Siciliani di Giustizia 5.699

Legg. Pacifica Italiana 5.327

Legg. Santa 10.486

Movimento Democratico Monarchico Italiano 25.216
 Movimento Gariboldino Antifascista Partigiano d'Italia 1925
 Movimento per l'Indipendenza della Sicilia 171.066 (1 seggio)
 Movimento Lavoratori Indipendenti 8.397
 Movimento Nazionale per la Riconversione 26.516
 Movimento Valente Italiano 70.936 (1 seggio)
 Partito Comunista Internazionale 22.644
 Partito Comunista Italiano 53.927.777 (101 seggi)
 Partito dei Contadini d'Italia 102.373 (1 seggio)
 Partito Cristiano-Sociale 30.220 (1 seggio)
 Partito d'Azione 135.798 (7 seggi)
 Partito Democratico del Lavoro 40.613 (1 seggio)
 Partito Indipendente Siciliano del Lavoro 10.242
 Partito Laburista Italiano 1.891
 Partito Liberale Italiano 4.052
 Partito Petristico Monarchico Riconversione 11.102
 Partito Progressista Italiano 280

Partito del Reddito Italiano 19.766
 Partito Repubblicano Autonomista 684
 Partito Repubblicano Italiano 597.050 (23 seggi)
 Partito Repubblicano Socialista 3.611
 Partito Sardo d'Azione 78.543 (2 seggi)
 Partito Socialista Italiano di Unità Proletaria 4.744.749 (115 seggi)
 Partito Socialista Riformista 2.234
 Partito di Unione Nazionale 12.350
 Schieramento Nazionale 2.761
 Unione Comunisti Reduci Partigiani e Famiglie Prigionieri 11.181
 Unione Comunisti Italiani Indipendenti 1.276
 Unione Democratica Indipendente Lavoro e Libertà 36.181
 Unione Democratica Liberi e Lavori e Indipendenti per la difesa degli interessi del Mezzogiorno 4.212
 Unione Democratica Nazionale 1.559.417 (61 seggi)
 Unione Nazionale Sindacati di Guerra 1.322
 Unione per la Rinsalita del Mezzogiorno 5.374

Risultati delle elezioni dell'Assemblea costituente.

	Voti	%	Seggi conquistati
Democrazia cristiana	8.101.034	33,2	207
Partito socialista italiano di unità proletaria (PSIUP)	4.758.129	20,7	115
Partito comunista	4.356.686	18,9	104
Unione democratica nazionale	1.560.638	6,8	41
Uomo Qualunque	1.211.936	5,3	30
Partito repubblicano italiano	1.007.007	4,4	25
Blocco nazionale della Eboria	637.328	2,8	16
Partito d'azione	334.748	1,5	7
Altre liste	1.025.130	2,7	12

Elenco alfabetico degli eletti all'Assemblea Costituente

ABOZZI Giuseppe (Uq)	BENEDETTI Tullio (Dai)	BUNOCORE Giuseppe (Uai)
ADONFINO Giovanni, Benito (Dc)	BENEDETTINI Luigi Filippo (Eni)	BURATO Arturo (Dc)
ALBERGANTI Giuseppe (Psi)	BENIGNI Luigi (Priup)	CACCIATORE Luigi (Priup)
ALBERTI Antonio (Dc)	BENVENUTI Loderico (Dc)	CACCURI Edmondo (Dc)
ALDISIO Salvatore (Dc)	BERGAMONI Albano (Dai)	CAIATI Isola Giulio (Dc)
ALLEGATO Luigi (Psi)	BERNARDINI Dante (Psi)	CAIRO Arrigo (Priup)
AMADEI Leonetto (Priup)	BERNARDI Adriano (Priup)	CALAMANDREI Piero (Pdl)
AMBROSINI Giorgio (Dc)	BERNINI Ferdinando (Priup)	CALDERA Carlo (Priup)
ARENZOLA Giorgio (Psi)	BERTINI Giovanni (Dc)	CALOSSO Umberto (Priup)
ANDREOTTI Giulio (Dc)	BERTOLA Emerico (Dc)	CAMMANGI Ludovico (Pri)
ANGELINI Armando (Dc)	BERTONE Gio. Enrico (Dc)	CAMPILLI Pietro (Dc)
ANGELUCCI Nicola (Dc)	BETTINI Giuseppe (Dc)	CAMPUSARCONO Michele (Dc)
ARATA Giuseppe (Priup)	BIAGIONI Loris (Dc)	CANDELA Giuseppe (Uda)
ARCAINI Giuseppe (Dc)	BIANCHI Bianca (Priup)	CANEPA Giuseppe (Priup)
ARCANGELI Alessandro (Dc)	BIANCHI Bruno (Psi)	CANEVARI Emilio (Priup)
ASSENATO Mario (Psi)	BIANCHI Costantino (Priup)	CANONIZZO Eraldo (Uq)
AVANZINI Emilio (Dc)	BIANCHINI Laura (Dc)	CARONZI Giovanni Ernesto (Priup)
AVOLDI CARASSINO Gio. (Uq)	BIOLOTTI Adalino (Psi)	CARPA Paolo (Dc)
AZZI Attilio (Psi)	BIONI Walter (Priup)	CAPPELLETTI Guglielmo (Dc)
BACCIONI Luigi (Dc)	BITOSI Renato (Psi)	CAPPI Giuseppe (Dc)
BADINI CONFALONIERI Vinicio (Uda)	BOCCONI Alessandro (Priup)	CAPPUGGI Renato (Dc)
BALDUSSARI Gipo (Psi)	BOLOGNI Arrigo (Psi)	CAPRANI Aldo (Psi)
BALDUZZI Luigi (Dc)	BOLOGNESI Scirello (Psi)	CAPUA Antonio (Uq)
BARACCO Leopoldo (Dc)	BONFANTINI Corrado (Priup)	CARBONARI Luigi (Dc)
BARBARISCHI Gaetano (Priup)	BONINO Umberto (Uda)	CARBONI Angelo (Priup)
BARONI Vittorio (Psi)	BONONELLI Dante (Priup)	CARIGNANI Giovanni (Dc)
BARAGNA Ido (Psi)	BONONI Ettore (Uda)	CARISTIA Carmelo (Dc)
BARONTINI Andrea (Psi)	BONONI Paolo (Dc)	CARMAGNOLA Luigi (Priup)
BARONTINI Nio (Psi)	BORDONI Giulio (Pdl)	CARLEO Francesco (Eni)
BASILE Guido (Dc)	BORSELLINO Raimondo Salvo (Dc)	CARDINA Giuseppe (Dc)
BASSANO Carlo (Dc)	BOSCO-LUCARELLI Giambatt. (Dc)	CARPANO MAGGIOLI Eusebio (Priup)
BASSO Lelio (Priup)	BOSI Nio (Psi)	CARRATELLI Benedetto (Dc)
BATTISTI Luigi (Priup)	BOSETTI Giovanni (Dc)	CARTA Giovanni (Priup)
BAZZI Stefano (Dc)	BOZZI Aldo (Uda)	CASO Giovanni (Dc)
BEI Adele (Psi)	BRASCHI Giovanni (Dc)	CASSANI Renato (Dc)
BELLATO Angelo (Dc)	BRUNI Gerardo (Dc)	CASTELL Egidio (Dc)
BELLAVISTA Giuliano (Uda)	BRUSASCA Giuseppe (Dc)	CASTELLI AVOLIO Giuseppe (Dc)
BELLUSCI Giuseppe Salvatore (Psi)	BUBBIO Teodoro (Dc)	CASTOIA Pietro (Uq)
BELOTTI Giuseppe (Dc)	BUCCHI Quinto (Psi)	CATTOLIOVANNI Andalo (Uda)
BENVENGA Roberto (Dai)	BUFFONI Francesco (Priup)	CAVALLARE Vincenzo (Psi)
	BULLONI Pietro (Dc)	

CAVALLI Antonio (De)
 CAVALLOTTI Alberto (Pe)
 CERRETI Giulio (Pe)
 CEVELOTTI Mario (Di)
 CHATRIAN Luigi (De)
 CHIARAMELLO Domenico (Piup)
 CHIEFFI Francesco (De)
 CHIOSTERGI Giuseppe (Pe)
 CIAMPETTI Giovanni (De)
 CIANCA Alberto (Pa)
 CICCULUNGO Nicola (De)
 CIGERONE Vincenzo (Bal)
 CIFALDI Antonio (Ud)
 CIMENTI Francesco (De)
 CINCOLANI Mario (De)
 CLERICI Edoardo (De)
 COCCIA Ivo (De)
 COCACCI PISANELLI Giuseppe (De)
 CODIGNOLA Teodoro (Pa)
 COLITTO Francesco (Ug)
 COLONBI Arturo (Pe)
 COLOMBO Emilio (De)
 COLONNA DI FALIANO Carlo (Bal)
 COLONNETTI Gustavo (De)
 CONCI Elisabetta (De)
 CONDORELLI Oreste (Bal)
 CONTI Giovanni (Pe)
 COPPA Ezio (Ug)
 COPPI Alessandro (De)
 CORASSORI Alfeo (Pe)
 CORAZZINI Luigi (De)
 CORBI Bruno (Pe)
 CORBINO Episcopo (Ud)
 CORSANEGO Camillo (De)
 CORSI Angelo (Piup)
 CORSINI Tommaso (Ug)
 CORTESE Guido (Ud)
 COSATTINI Giovanni (Piup)
 COSTA Bruno (Piup)
 COSTANTINI Antonio (Piup)
 COTELLESA Mario (De)
 COVELLI Alberto (Bal)
 CRENASCHI Carlo (De)
 CRISPO Amerigo (Ud)
 CROCE Benedetto (Ud)
 CUOMO Giovanni (Ud)
 DAGATA Antonio (Pe)
 DAMIANI Ugo (Pa)
 D'AMICO Diego (De)
 D'AMICO Michele (Pe)
 D'ARAGONA Lodovico (Piup)
 DE CARO Gerardo (De)
 DE CARO Raffaele (Ud)
 DE FALCO Giuseppe (Ug)
 DE FILO Luigi (Pe)
 DE GASPERI Alcide (De)
 DEL CURTO Giovanni (De)
 DELLA SETA Ugo (Pe)
 OELLI CASTELLI Flaminia (De)
 DE MARIA Beniamino (De)
 DE MARTINO Carmine (Ud)
 DE MERCURIO Ugo (Pe)
 DE MICHELE Luigi (De)
 DE MICHELE Pietro (Piup)
 DE PALMA Giacomo (De)
 DE UNTERBICHTER IERVOLINO Maria (De)
 DE VITA Francesco (Pe)
 DI FAUSTO Florentino (De)
 DI GIOVANNI Edoardo (Piup)
 DI GIORIA Calogero (Piup)
 DI VITTORIO Giuseppe (Pe)
 DOMINICO Francesco (De)
 D'ONOFRIO Edoardo (Pe)
 DOSSETTI Giuseppe (De)
 DOZZA Giuseppe (Pe)
 DUCONI Eugenio (Piup)
 EINAUDI Luigi (Ud)
 ERMINI Giuseppe (De)
 FABBRI Guido (De)
 FABBRIANI Arnaldo (De)

FACCHINETTI Cipriano (Pi)
 FACCIO Luigi (Piup)
 FALCHI Binius (De)
 FANTANI Amatore (De)
 FANTONI Luciano (De)
 FANTUZZI Silvio (Pe)
 FARALLI Vinnuccio (Piup)
 FARINA Giovanni (Pe)
 FARENI Carlo (Pe)
 FEDELI Aldo (Piup)
 FEDELI Amanda (Pe)
 FEDERICI Maria (De)
 FERRARESE Antonio (De)
 FERRARI Giacomo (Pe)
 FERRARO Celstina (De)
 FIETTA Cornelia (Piup)
 FILIPPINI Giuseppe (Piup)
 FINOCCHIARO APRILE Andrea (De)
 FIORENTINO Gioacchino (Piup)
 FIORITTO Domenico (Piup)
 FIRLAO Giuseppe (De)
 FLECCIA Vito (Pe)
 FOA Vittorio (Pa)
 FOGGNOLO Alberto (Piup)
 FORSI Palmira (De)
 FORNARA Piero (Piup)
 FRANCESCINI Francesco (De)
 FRESA Arnaldo (Ug)
 FROGGIO Giulio (De)
 FRUSCONI Giuseppe (De)
 FUSCO Giuseppe (Ud)
 GABRIELLI Antonio (De)
 GALATI Vito Giuseppe (De)
 GALLICO SPANO Nidia (Pa)
 GALLO Concetta (Mi)
 GARLATO Giuseppe (De)
 GASPAROTTO Luigi (De)
 GATTA Alessandro (De)
 GAVINA Cesare (Pe)
 GERLANDO Antonio (De)
 GERVASI Giuliano (Pe)
 GEUNA Silvio (De)
 GHIDDI Vito (Pe)
 GHIDDI Gustavo (Piup)
 GHISLANDI Guglielmo (Piup)
 GIACCHERO Enzo (De)
 GIACOMETTI Guido (Piup)
 GIANNINI Guglielmo (Ug)
 GIOLITTI Antonio (Pe)
 GIORDANI Igino (De)
 GIOIA Michele (Piup)
 GONELLI Guido (De)
 GORRANI Dora (Pa)
 GORTANI Michele (De)
 GOTTALI Angela (De)
 GRANDI Adèle (De)
 GRASSI Giuseppe (Ud)
 GRAZI Enrico (Piup)
 GRAZIA Verena (Piup)
 GREPMI Antonio (Piup)
 GREGO Ruggiero (Pe)
 GRILLI Umberto (Piup)
 GRISOLIA Giuliana (Pe)
 GRONCHI Giovanni (De)
 GUARANTO Antonio (De)
 GUERATINI Emanuele (De)
 GUERATINI Filippo (De)
 GUI Luigi (De)
 GUIDI ANGELO Maria (De)
 GULLO Franco (Pe)
 GULLO Rocco (Piup)
 IMPERIALE Giuseppe (Pe)
 IOTTI Leonida (Pe)
 IACINI Stefano (De)
 IACOMETTI Alberto (Piup)
 IERVOLINO Angelo Raffaele (De)
 LABRIOLA Arturo (Ud)
 LACONI Rocco (Pe)
 LA GRADINISSE Nidia (Ug)
 LA GRADINISSE Pasquale (Ug)
 LA MALFA Ugo (De)
 LAMI STARNUTI Edoardo (Piup)

LANDI Remo (Pe)
 LA PISA Giorgio (De)
 LA ROCCA Vincenzo (Pe)
 LAZZATI Giuseppe (Pe)
 LEONE Francesco (Pe)
 LEONE Giovanni (De)
 LETTIERI Raffaele (De)
 LI CAUSI Giuliano (Pe)
 LIZIER Pietro (De)
 LUZZANI Oreste (Piup)
 LOMBARDI Carlo (Pe)
 LOMBARDI Giovanni (Piup)
 LOMBARDI Riccardo (Pa)
 LOMBARDO Menno (Ug)
 LONGHENA Maria (Piup)
 LONGO Luigi (Pe)
 LOPARDI Emidio (Piup)
 LOZZA Sodio (Pe)
 LUCIFERO D'APRIGLIANO Edoardo (Bal)
 LUTSETTI Virginia (Piup)
 LUPIS Giuseppe (Piup)
 LUSSI Emilio (Pa)
 MACRELLI Cino (Pe)
 MAFFI Fabrizio (Pe)
 MAFFIOLI Carlo (Ug)
 MAGNANI Marino (Pe)
 MAGRINI Luciano (Pe)
 MALACUCCI Alcide (Piup)
 MALTAGLIATI Adolfo (Pe)
 MALVESTITI Piero (De)
 MANCINI Piero (Piup)
 MANFRONI Salvatore (De)
 MANZINI Raimondo (De)
 MARAZZA Achille (De)
 MARCHESE Concetto (Pe)
 MARCONI Pasquale (De)
 MARIANI Enrico (Piup)
 MARIANI Francesco (Pe)
 MARINA Mario (Ug)
 MARINARO Francesco (Bal)
 MARTINELLI Mario (De)
 MARTINO Enrico (Pe)
 MARTINO Gerardo (Ud)
 MARZAROTTO Achille (De)
 MASSINI Cesare (Pe)
 MASSOLA Umberto (Pe)
 MASTINO Genesio (De)
 MASTINO Piero (Pa)
 MASTROIANI Ottavio (Ug)
 MATTARELLA Riccardo (De)
 MATTEI Tonia (Pe)
 MATTEOTTI Carlo (Piup)
 MATTEOTTI Matteo (Piup)
 MAZZA Clemente (Ug)
 MAZZEI Vincenzo (Pe)
 MAZZONI Nino (Piup)
 MEDA Luigi (De)
 MEDI Enrico (De)
 MENTASTI Piero (De)
 MERIGHI Mario (Piup)
 MERLIN Angelina (Piup)
 MERLIN Umberto (De)
 MEZZAORA Domènica (Pe)
 MICCOLIS Leonida (Ug)
 MICHELI Giuseppe (De)
 MINELLA Angiola (Pe)
 MINO Enrico (Pe)
 MODIGLIANI Giuseppe Emilio (Piup)
 MOLE Enrico (De)
 MOLINELLI Guido (Pe)
 MOMIGLIANO Riccardo (Piup)
 MONTAGNANA Mario (Pe)
 MONTAGNANA Rita (Pe)
 MONTALBANO Giuseppe (Pe)
 MONTALBANI Gabriele Luigi (Piup)
 MONTERUSI Vito (De)
 MONTINI Ludovico (De)
 MORANDI Raffaele (Piup)
 MORANDINO Francesco (Pe)
 MORELLI Luigi (De)

MOSELLI Renato (UdA)	PRETI Luigi (Priap)	SPALLICCI Aldo (Pri)
MOMINI Arnaldo (Priap)	PREZIOSI Costantino (Di)	SPANO Vito (Pri)
MORO Aldo (Di)	PRIOLO Antonio (Priap)	SPATARO Giuseppe (Dc)
MORTATI Gerolamo (Dc)	FRAGA Alfredo (Dc)	STAMPACCHIA Vito Mario (Priap)
MOSCATELLI Vincenzo (Pri)	PACCI Albino Mario (Pri)	STELLA Albino Ottavio (Dc)
MOTOLESE Alfonso (Dc)	PIOTI Rinaldo (Ug)	STORCHI Ferdinando (Dc)
MURDACA Filippo (Dc)	QUASIELLO Giacobbe (Dc)	SULLO Fiericchio (Dc)
MUTIGIA Francesco (Dc)	QUINTILAN Adolfo (Dc)	TADDIA Gherardo (Priap)
MUSOLINO Eugenio (Pri)	QUINTILAN Quinto (UdA)	TAMERONI ARNAROLI Fernando (Dc)
MUSOTTO Francesco (Priap)	RAIMONDI Giuseppe (Dc)	TARGETTI Ferdinando (Priap)
NASI Vito (Di)	RAPELLI Giuseppe (Dc)	TAVIANI Paolo Emilio (Dc)
NATOLI LAMANTOLA Aurelio (Pri)	RAVAGNANI Riccardo (Pri)	TEGA Renato (Priap)
NEGARVILLE Celeste Carlo (Pri)	REALE Eugenio (Pri)	TERRACINI Umberto (Pri)
NEGRO Amintore (Pri)	REALE Vito (UdA)	TERRANOVIA Corrado (Dc)
NENNI Pietro (Priap)	RECCA Raffaele (Dc)	TESSITORI Turibio (Dc)
NICOTRA FIORINI Mele (Dc)	RESCIGNO Mario (Dc)	TERI Vincenzo (Ug)
NITTI Francesco Saverio (UdA)	RESTAGNO Pier Carlo (Dc)	TITOMANTIO Vittorio (Dc)
NOSILE Umberto (Pri)	RICCI Giuseppe (Pri)	TOGLIATTI Palmiro (Pri)
NOBILI ORO Tito (Priap)	RICCIO Stefano (Dc)	TOGNI Giuseppe (Dc)
NOCE LONGO Teresa (Pri)	RIVERA Vincenzo (Dc)	TOMBA Tullio (Priap)
NOTARIANNI Giuseppe (Dc)	RODI Carlo (Ug)	TONELLO Tommaso (Priap)
NOVELLA Agostino (Pri)	RODINO' Mario (Ug)	TONETTI Tommaso (Priap)
NUOVELO Raffaele (Dc)	RODINO' Ugo (Dc)	TOSATO Egidio (Dc)
ORLANDO Camillo (Dc)	ROGNONI Arturo (Ug)	TOSI Enrico (Dc)
ORLANDO Vittorio Emmanuele (UdA)	ROMANO Antonio (Dc)	TOZZI CONDIVI Renato (Dc)
PACCARDI Rinaldo (Pri)	ROMITA Giuseppe (Priap)	TRANQUILLI SECONDO (Regio Sicile) (Priap)
PALETTA Gian Carlo (Pri)	ROSSELLI Enrico (Dc)	TREVES Paolo (Priap)
PALETTA Giulio (Pri)	ROSSI Giuseppe (Pri)	TRIMARCHI Michelangelo (Dc)
PALLASTRELLI Giovanni (Dc)	ROSSI Maria Maddalena (Pri)	TRIPEPI Domenico (UdA)
PAOLUCCI Silvio (Pri)	ROSSI Paolo (Priap)	TRULLI Mariano (Ug)
PALATORE Giuseppe (UdA)	ROVEDA Giovanni (Pri)	TUNINELLI Michele Mario (Ug)
PAREI Ferruccio (Dc)	RUBELLI Alfonso (UdA)	TUMPI Umberto (Dc)
PASQUALINO VASSALLO Rosario (Di)	RUGGERI Luigi (Pri)	TURCO Alessandro (Dc)
PASTORE Giulio (Dc)	RUGGERO Carlo (Priap)	UZERTI Giovanni (Dc)
PASTORE Raffaele (Pri)	RUMI Maurizio (UdA)	VALENTI Michele (Dc)
PAT Paolo Mario (Dc)	RUMOR Maurizio (Dc)	VALIANI Leo (Pri)
PATRICOLO Genaro (Ug)	RUSSO PEREZ Guido (Ug)	VALLONE Luigi (UdA)
PATRISI Emilio (Ug)	SACCENTI Dino (Pri)	VALMARANA Giulio (Dc)
PECORARI Fausto (Dc)	SACCINI Mario (Dc)	VANONI Ezio (Dc)
PELLA Giuseppe (Dc)	SALERNO Nicola (Priap)	VARRARO Amerigo (Pri)
PELLEGRINI Giacomo (Pri)	SALIZIONI Angelo (Dc)	VENDITTI Silvano (Ug)
PELLIZZARI Achille (Dc)	SALVATORE Antonio (Dc)	VERGOCCHI Oreste (Priap)
PENNA BUSCEMI Oreste (Ug)	SAMPIETRO Umberto (Dc)	VIALE Ambrogio (Dc)
PERA Gio. Battista (Priap)	SANTI Ettore (Pri)	VICENTINI Rodolfo (Dc)
PERASSI Tommaso (Pri)	SARAGAT Giuseppe (Priap)	VIGNA Oreste (Priap)
PERLINGIERI Giovanni (Dc)	SARDELLA Gerardo (Pri)	VIGO Giacomo (Dc)
PERRONE-CAPANO Giuseppe (UdA)	SARTOR Domenico (Dc)	VIGORELLI Ezio (Priap)
PERSICO Giovanni (Di)	SCALFARO Oreste Luigi (Dc)	VILARDI Giuseppe (Ug)
PERTINI Sandro (Priap)	SCARFA Scipio (Pri)	VILLARUNA Bruno (UdA)
PERUGI Giulio (Ug)	SCERBA Mario (Dc)	VILLANI Ezio (Priap)
PESENTI Antonio (Pri)	SCHIAVETTI Fernando (Priap)	VINCIGUERRA Ilario (Priap)
PETRILLI Raffaele Pio (Dc)	SCHIRATTI Guglielmo (Dc)	VISCHIONI Felice (Priap)
PICCONI Arnaldo (Dc)	SCOGA Salvatore (Dc)	VISOCCHI Guglielmo (UdA)
PICCONTE Giuseppe Ernesto (Priap)	SCOCCHIMARRO Mauro (Pri)	VOLE Calogero (Dc)
PIERI Gino (Priap)	SCOTTI Alessandro (Dc)	ZACCAGNINI Scipio (Dc)
PIGNATARI Aldo Ezio (Priap)	SCOTTI Francesco (Pri)	ZAGARI Mario (Priap)
PIONDOLI Antonio (Dc)	SCOTTA Pietro (Pri)	ZANARDI Francesco (Priap)
PISTOIA Umberto (Priap)	SEGALA Mario (Priap)	ZANZINI Emilio (Priap)
PLATONE Felice (Pri)	SEGNANI Antonio (Dc)	ZAPPELLI Luigi (Priap)
POLLASTRINI Ettore (Pri)	SELVAGGI Vincenzo (Dc)	ZERBI Tommaso (Dc)
PONTI Giovanni (Dc)	SERENI Emilio (Pri)	ZOTTA Mario (Dc)
PONTICELLI Francesco (Dc)	SFORZA Carlo (Pri)	ZUCCARINI Ottavio (Pri)
PORZIO Giovanni (UdA)	SIGNANO Ludovico (Pri)	
PRATOLONGO Giovanni (Pri)	SILLES Nicola (Dc)	
PRESSINOTTI Pietro (Priap)	SILINO Luigi (Pri)	
	SINONNI Albino (Priap)	

5. — GRUPPI PARLAMENTARI.

Nella seduta del 28 giugno 1950 il Presidente Saragat comunica all'Assemblea che, a norma del Regolamento, i deputati sono tenuti a dichiarare a quale gruppo politico sono iscritti, avvertendo che il Consiglio di Presidenza ha autorizzato la costituzione dei gruppi a comporsi almeno da 10 iscritti, purché rappresentanti un movimento politico organizzato. I deputati iscritti a un gruppo che non raggiunga oppure quel numero, possono unirsi ad altri o, invece, mentre i deputati non appartenenti ad alcun gruppo costituiscono l'Ufficio di Presidenza, il Presidente invita i deputati che di fatto si sono costituiti, di comunicare l'elenco dei rispettivi componenti ai deputati, non facenti parte di gruppi, di appartenenti alla corrispondente rappresentanza.

Il Presidente ottiene da tutti l'assenso, nella seduta del 12 luglio 1950, dell'Assemblea, costituzione dei gruppi parlamentari: autonomista, comunista, democristiano, socialista, democratico del lavoro, minor quinquagoc, liberale, socialista, repubblicano, minor democristiano, socialista, ecc.

(Casimiro de F. Lima 1966)

Compendio BORDO - CALEXANDRI - COUSCOLO - FOA - GONZARDI Riccardo - LOZZU
- MARTELLI Emilio - SCARFETTI - TALLINI.

(Costituito il 28 giugno 1946).

Fotoespositivi: TASSACRY, Indii SCOPPIAZZO (11 febbraio 1947) - Casco.

Sigrida: MIXTO, GARCIA SANCHEZ (28 giugno 1940), Iodi form Leonide (21 febbraio 1942).

Cemitério Girafino: ALEXANDRE - XAVIER - AUGUSTO - ROSA Maria Maddalena.

[illegible]

Confidentiality of the results is guaranteed.

Vicepresidenti: SPATZO, Indl FOSCHINI, Indl CINGH LAM (13 febbraio 1947), Indl MONZO (30 luglio 1947).

Segretario: TAVAZZI, Isidoro ANTONIOTTI (12 febbraio 1967), Indl. UZZATI (30 luglio 1947).

Cantata di morte: BOCCO LUCAREZZI (12 luglio 1943), Indù ARANDELLI (12 febbraio 1943), Indù ANTONIO (30 luglio 1947) - BRANCHI (12 luglio 1946), Indù ANTONIO (12 febbraio 1947) - CAFFI (12 luglio 1948) - MAXIMILIANO VANDERLO (12 luglio 1948), Indù DEJOSCO (12 febbraio 1947) - MONA (31 luglio 1948), Indù CAROLINA (12 febbraio 1943) - PORTI (12 luglio 1946), Indù MASSIMO GIACCHINO (17 febbraio 1947) - RODRIGUEZ (12 luglio 1946) - SALVADORAR (22 luglio 1944) - TOCHI (17 luglio 1946), Indù SCHIAPPA (11 febbraio 1941).

Campania: ADDOSSO - ALBERTI - AMROSIO - ANGELOTTI - ANGELOTTI - ARCAINI - ARCAIOTTI - ARCAIOTTI - BALDIPI - BALDO - BARIANETTO - BAROLI - BELLACCI - BELLOTTI - BENTIVOLINI - BERTINI - BERTOLA - BERTONE - BIANCHI - BIANCHINI - LUNA - BISSON PAOLA - BORRISINO - BOSCO LUCARELLI - BOTTI - BRACCIO - BURRISI - BERNIO - BULLONI - BULATO - CACCIO - CALIATE - CANTILE - CANFORABOTTO - CAPPA - CAFFARELLI - CAFFOCI - CARBONARI - CARBOSI ENRICO - CARLIFANI - CARRETTA - CERRATELLI - CASO - CASIANI - CASTELL'EDGARDO - CASTELLI ANTONIO - CASTILI - CHIATINI - CHIERICI - CHIARITI - CICCILONGO - CIGANTI - CIGNOLINI - CILICCI - COCCA - COCCOPI PIETRELLI - COLOMBO - COMASSETTI - CORCI ELISABETTA - CORVI - COTRANCONO - COSTA - COTTADELLA - COTTADELLI CASO - DE CASO GIORDANO - DE CASPARI - DEL CORRAL - DELLA CASTELLI FIORENTI - DE MARA - DE MARTINO - DE MICHELLE - DE PAPA - DE VITTORE - NICHIELLO - DI PASQUO - DONNEDDU - DONNETTI - EMILIO - FARELLI - FANFANI - FANTONI - FANTONICHI MARCO - FERRARESE - FERRARIO - FERRECCI - FERRARO - FERRI - FRANCHIERINI - FRACCIO - FRANCESCHI - GABRIELI - GALATI - GARATO - GATTA - GRANARO - GROSSA - GROSSO - GIARDINI - GIARDINO - GONELLA - GOTTISI - GOTTOLI ANGELO - GUARINOTTO - GUARINOTTI EMANUELE - GUERZINI FILIPPO - GIL - GILIO ANGELO - JACCI - JONOLINO - LA PIRA - LARATI - LEONE GIOVANNI - LEBBISI - LILIER - MANTUANI - MANTUANI - MARZINI - MARZITA - MARZITA - MARZOSI - MARTINELLI - MARZAROTTO - MARTARELLA - MAZZA - MELO - MELO - MENTASTI - MICCOLI - MONTESINI - MONTICELLI - MONTINI - MORELLI LUIGI - MORTATI - MOTTOLIST - MORABIA - MORCIA - NICOTTA MARIA - NOBARIANI - NOVATOLI - ORLANDO CAMILLO - PALLOTTI - PALLOTTI - PAMIERE OLIVIO - PAVI - PECORARI - PALLA - PALLIZANI INTERDINI 22 marzo 1918 - PERLINIOLINI - PETRALI - PIZZONI - PIZZONARDI - PROIA - QUARESE - QUARESE ADOLFO - RAZZONDI - RAZZAZZI - RECCA - RECCIO - RECCIO - RECCIO - RECCIO (diminuzione 13 ottobre 1942) - RICCIO - RIVERA - ROSELLI - RONDO - SAGGIN - SALIZONI - SANFIERI - SANTORI - SERENA - SERRATI - SECCA - SEGGI - SILEA - SPASARO - STELLA - STORCHI - SOLLO - TARRACI ANTONIO - TAVIANI - TERRACONA - TESTORI - TIGNANILLO VINCENZO - TORATO - TOSI ENRICO - TOSI GONFIO - TWINNACHI - TUPINI - TURCO - VALENTI - VALMARANA - VANUZI - VIALE - VICENTINI - VICO - VOLPE - ZACCARINO - ZERI - ZOTTA.

GRUPPO DEMOCRAZIA DEL LAVORO

(Costituito il 22 luglio 1946).

Presidente: MOLL.

Vicepresidenti: PARICO (1).

Segretario: PARICINI.

Componenti: BAIER - BARINO (decaduto 11 settembre 1947) - CEVOLETTI - DONATI - CALIOTO (2). Indi CASPAROTTO - NERI - PASQUALINO VASIALLO (2). Indi SCOTTI - ALFONSO - VERONE.

GRUPPO DEL FRONTE LIBERALE DEMOCRATICO DELL'UOMO QUALUNQUE

(Costituito il 6 luglio 1946).

Presidente: GIANNINI.

Vicepresidenti: VENTURI, Indi SALTARELLI (4).

Segretario: FARELLA (2) (dimissionario 21 febbraio 1947). Indi RACINGO MARIN, Indi COLINNA (2 dicembre 1947).

Comitato direttivo: BENCIVENNI - MARINARO - MASTROIANI.

Componenti: AGNELLI - ATRIOLO - CANNIOLA (1) - CAPRI - CARRICIA (1) - CORDERO (1) - CORRA (1) - CORIATI (1) - LA GRADINER NICOLA - LA GRADINER PASQUALE - MASTROLI - MARINA (1) - MARZA (dimissionario 7 settembre 1947) - NUCOLINI - PASTAROLO (2) - PARRISI (2) - PENNA GIULIO (1) - PERAZZI - REDI - RUCCONI - RUSSO FIERI (2) - TRESI - TRIERI - TROLLI - TROMBELLINI - VILLARDI.

GRUPPO LIBERALE

(Costituito il 27 gennaio 1947).

Presidente: CORNINO (dimissionario 22 luglio 1947; rieletto 14 settembre 1947).

Vicepresidenti: DE CARO ZACCARO.

Segretario: CUFALDI (2 febbraio 1947; decaduto 22 dicembre 1947 per nomina a Sottosegretario di Stato).

Componenti: BARDINI CONFALONIERI - BELLAVITA - BORTO - CANNIOLA - COLONNA - CONDORELLI - COZZI - CRISTO - CROCI - CRONCHI (decaduto 21 marzo 1948) - ENARDI - FUSCO - GALLIOTO - LUCIFERO - MARTINO GIACOMO - MORELLI RENATO - PERRONE CARANO - QUINZIANI GOSTO - RESICLI - VILLABONA.

GRUPPO DEL PARTITO SOCIALISTA ITALIANO

(Costituito il 25 luglio 1946).

Presidente: DE MICHELIS, Indi CANEVARI, Indi NERVI (8 febbraio 1947).

Vicepresidenti: CANEVARI, Indi SIMONINI, Indi BERNARDINI (8 febbraio 1947).

Segretario: LANI SPANFOL, Indi DE MICHELIS (6 febbraio 1947).

Comitato direttivo: COSATTINI, Indi CARPANO - MACIOLLO, Indi FIORETTI, Indi CARBONI, Indi LOUVERGI, Indi MALACOGGI (3 febbraio 1947) - SALETERO, Indi TARZIA, Indi VERBODICI (8 febbraio 1947).

Componenti: ANZANI - ARATI (1) - BASSO - BASTIENI (decaduto 14 dicembre 1946) - BENFANI (1) - BERLANDI - BERTINI - BIANCHI BLANCO (1) - BIANCHI COSTANTINO - BINZI (1) - BOCCONI (1) - BONFANTINI (1) - BONFANTINI - BORTONI - CACCIATORE - CAIRO (1) - CALDERA - CALVOLO (1) - CAMERA (1) - CAMERANI (1) - CAPORALI (2) - CARBONI (1) - CARRACIOLA - CARPANO MACIOLLO - CARITÀ (1) - CORRI (1) - COSATTINI - COZZI - COZZATINI - D'ARAGONA (1) - DI GIOVANNI (1) - DI GLORIA (1) - DOGONI - FAOCIO - FARALLA - FERRI ALDO - FERRI (1) - FILIPPINI (1) - FIORENTINO - FIORETTI - FOCACCIOLA - FORNARI - GIANNINI (1) - GIULIANI - GIACOMETTI - GIRA - GAZZU - GELI - GRAPPI (dimissionario 18 settembre 1946) - GRILLI (1) - GILLO REGIO (1) - JACOMETTI - LANI SPANFOL (1) - LILLARDI - LOMBARDI GIOVANNI (decaduto 29 ottobre 1946) - LOUVERGI - LOUVERGI (1) - LORANI - LOUVERGI - MARCINI - MARIANI ENRICO - MARIANI FRANCESCO - MATELOTTI MATTEO (1) - MATELOTTI, CARLO - MARIANO (1) - MESSAGGI - MESSAGGI ANGELINA - MOCICIANI (1) - MOCICIANI (1) - MONTENAPOLINI (1) - MORANDI - MORINI (1) - NICOTTO - NORILI ORO - PERA (1) - PERAZZI - PIERROSTE (1) - PIRRI - PIRRIANI (1) - PIETRO - PIRRIANIOTTI - PIRRI (1) - PIRRI - RUCCONI - RUCCONI PAOLO (1) - RUCCONI (1) - SALETERO (1) - SARRONE - SALVATI (1) - SCARLA (1) - SIMONINI (1) - SIMONA (1) - SIEMACCHIA - TABOLLA (1) - TANGIOTTI - TEGA - TONIA - TONELLO - TORETTI - TRIVELLONE (1) - TRIVELLONE (1) - VIGORANI - VIGORANI (1) - VILLARDI (1) - VINCIGORRA - VINCIGORRI - ZACCARI (1) - ZACCARI (1) - ZACCARIANI - ZACCARI.

GRUPPO DEL PARTITO SOCIALISTA LAVORATORI ITALIANI

(Costituito il 4 febbraio 1947).

Presidente: MONTOMANI, (decaduto il 4 ottobre 1947), Indi GILLO RUCCI (16 gennaio 1948).

Vicepresidenti: CARRIARI, Indi D'ARAGONA (3 maggio 1947, decaduto per nomina a Ministro, 10 dicembre 1947).

Aggr.: LAMI STANISL.

Vicegr.: FRATEL.

Comitato dir.: CARROSI Angelo - CORRI - PASICO (21 febbraio 1947) - TRATTI Paolo
Indi SILEANO.

Componenti: ARZUFFI - BENNATI - BIANCHI Bianca - BINI - BOCCONI - BOFFANTI -
CARTO - CALZOGGI - CARATI - CAPORALI - CAVALI - CREMONA - DI GIOVANNI -
DI GIACCA - FALTA - FELIPPI - GIDONI - GRILLI - LONGHENA - MATTIOTTI MAR-
TINO - MALLONI - MONTELEONE - MONTOMARTINI - MORINI - PARRI - PERA - PIERMONTI -
PROMETALI - ROSSETTI Paolo - RUGGERO - SAPIENZA - SANAGGI - SEGALA - SODINI -
SIMPIONI - TADDEI - TREMELLONI - VIGORELLI - VIGLIANI - ZIGARI - ZINARDI.

GRUPPO REPUBBLICANO

(Costituito il 2 luglio 1946).

Presidente: PACCARDI, indi FACCHINETTI (8 febbraio 1947), indi MACRELLI.

Vicepresidente: MACRELLI (9 febbraio 1947), indi ZOCCHETTI.

Segretario: MALTESE, indi SAPI (4 febbraio 1947), indi CAMAROS (10 giugno 1947).

Componenti: ARZI - BELLOCCHI - BENNATI - CIGOLINI - CONTI - DELLA SITA - DE MAR-
COTRIO - DE VITA - LA MALFA - MACRARI - MAIORI - MARTINO Enrico (dimissionario
30 ottobre 1947) - MALTESE - PACCARDI - PAOLUCCI - PARRI - PERAZZI -
SAROTTELLI - SPOZZA - SPILLIOCI.

GRUPPO UNIONE DEMOCRATICA NAZIONALE

(Costituito il 27 luglio 1946).

Presidente: OSERANDO Vittorio Emanuele, (ind. ENZO (2) (dimissionario 14 settembre 1946),
indi NITTI.

Vicepresidente: GRASSI, (10 febbraio 1947; deceduto per nomina a Ministro, 31 maggio 1947).

Segretario: CIRALDI, indi BOZZI (16 febbraio 1947).

Componenti: BADINI Ceolaleotti (1) - BELLAVERA (1) - BORLINO (1) - BOSSI - CAPORELA -
CORTESE (1) - CUNEO (1) - CROCE (1) - CROCI (1) - DA CARO RAFFAELI (1) - FOSCO (1) -
GASOLI - LARINOLA - MARTINO Gaetano (1) - MORALE ROSSO (1) - NITTI - OSERANDO
Vittorio Emanuele (2) - PARATORE - PERRONE-CAPORELA (1) - PORLIO - QUATTARI
Quinto (1) - RALE Nilo - ROSSI (1) - TRIFARI (1) - VACCONE - VIGARELLA (1) -
VINCIGLI (1).

GRUPPO MISTO

(Costituito il 21 luglio 1946).

Presidente: BRACALINI.

Segretario: COZZALI.

Componenti: BENEDETTI - BENEDETTINI - BONDI Jacopo - BRUNI - BONDROZZI - CARO-
LEO - CASTROGROSSI - CORRADI (dimissionario 12 novembre 1947) - DANIELI -
DE PALCO (1) - DE MARTINO (dimissionario 9 dicembre 1947) - FABBRI - FIORENTINO
Vittorio Emanuele (2) - FERRI (1) - GALLI - MALTA (2) - OSERANDO Vittorio Emanuele -
PATRICOLO - PAVONI (1) - PUGI (1) - RUSSO PARRI (dimissionario 14 dicembre
1947) - SANTI - VASTANO - VILARDI.

GRUPPO PER L'UNIONE NAZIONALE

(Costituito 14 novembre 1946).

Presidente: FRIGOLI.

Vicepresidente: CAMMISIO (2).

Segretario: COZZA.

Componenti: CASTIGLIA - CICCONI - COSSINI - DA PALCO - FERRI - MALTA - PATRICOLO -
PARRI - PUGI - RUSSO PARRI - SELVAGGI.

COMMISSIONE PER LA COSTITUZIONE

(Nominata dal Presidente nella tornata del 12 luglio 1946).

Presidente: RUSSO.

Vicepresidenti: TRIFARI (deceduto 31 maggio 1947, per nomina a Ministro) - TERRACINI
(deceduto 4 febbraio 1947, per nomina a Presidente dell'Assemblea Costituente) -
GRASSI - GIDONI.

Aggr.: PERAZZI - GRASSI (deceduto 10 giugno 1947, per nomina a Ministro) - MARIANO.

Componenti: AMBROSINI - AMENDOLA (dimissionario 19 settembre 1946) - BASSO - BOCCONI -
BOCCONI - BOSSI - BOLLOMI - CALAMANDREI - CAPUTANI - CAFFI - CARO-
SINI (dimissionario 9 febbraio 1947) - CASTIGLIA - CIGOLINI - COZZALI - FIORENTINO
Vittorio Emanuele (2) - CONTI - CORALINZI - DE MICHELIS - DE VITA - DI VITTORIO
(dimissionario 14 settembre 1946) - DOMENICO - DOMINICI - ENZANO (deceduto
31 maggio 1947 per nomina a Ministro) - FABBRI - FERRI (deceduto 31 maggio
1947, per nomina a Ministro) - FERRARI Maria - FIORENTINO Enrico - FOSCHINI -
GUGLIELMO - LOTTI Leonilda - LAMI STANISL - LA PIRA - LA ROCCA - LEONE
Giorgio - LONARDI 1928 Matteo - LUCARELLI (dimissionario 17 ottobre 1947) -
LUSSO - MARIANO (dimissionario 19 settembre 1946) - MARINI - MARINONI -
MARONZI - MARZOUKIANI - MARINI Lina - MARINI Umberto (deceduto 11 feb.

Scandali elettorali: 24 luglio 1918: PIZZICOLI (dimissioni) 14 dicembre 1918
e VINCIGI (la sostituzione del deputato Paolo Ottolenghi e Pizzi) - 25 luglio 1918:
LOMBARDI Giovanni (deceduto 28 ottobre 1916) (la sostituzione del deputato Per-
tini) - 21 settembre 1918: DI GIOVANNI (la sostituzione del deputato Simoni) -
18 settembre 1918: PIZZI (dimissioni) 30 maggio 1917) e LACOSTI (la sostituzione
del deputato Simeola e Zaffè) - 21 settembre 1918: ASSERVA e CORRI (dimis-
sioni 10 dicembre 1916) (la sostituzione del deputati DI VITORIO e Peroni) -
10 dicembre 1918: DI VITTORIO, PIZZARI e ARZUFFI (la sostituzione del deputati
Asserava, Corbi e Lombardi Giovanni) - 16 dicembre 1918: CARLUCCI (la sostituzione
del deputato Paticolico) - 4 febbraio 1917: GORELLI Lucio, PROGGIO (dimissioni
10 aprile 1917) (la sostituzione del deputati Caciola e Tenzoli) - 29 febbraio 1917:
MICCINI e CARAVITA (la sostituzione del deputati Nallia Umberto e Torpi) - 17 feb-
braio 1917: D'ORFIO (la sostituzione del deputato Tenzoli) - 10 aprile 1917:
BERRIO (la sostituzione del deputato Proggio) - 22 maggio 1918: GIOLITTI (la sostituzione
del deputato Ravagnani) - 20 maggio 1917: MOLLICI (la sostituzione
del deputato Pertini) - 16 giugno 1917: BELLA (la sostituzione del deputato Giusti)
- 21 giugno 1917: CONTRAS (la sostituzione del deputato Eliaudi) - 2 luglio 1917:
PROGGIO e STROZZI (la sostituzione dei deputati Toppini e Pauliani) - 27 ottobre 1917:
CONTRAS (la sostituzione del deputato Lodigiani).

Presidente: TORRISI (decaduto 21 maggio 1947, per comizio a Milano).
Segretario: GRANI (decaduto 21 maggio 1947, per comizio a Milano).
Commissari: **ARZUFFI** (la sostituzione del deputato Lombardi Giovanni) era (dimissionario a febbraio 1947) - **CERRETOLO** - **CONTESSINI** (del deputato Lucifero) - **CONZATO** - **DE VITA** (decaduto 22 per comizio a Sottoscrivario di Sesto) - **DOSSATI** - **FREGIO** (la deputato Toppi) - **GRUZZI** (Angelo (la sostituzione del deputato Curiale) - **LA PIRA** - **LORENZINI** (Giovanni) (decaduto 29 ottobre 1947 (dimissionario 17 dicembre 1947) - **MARCONI** Pietro - **MARCONI** - **MARCONI** Umberto (decaduto 6 febbraio 1947, per comizio a Salerno) - **MORICI** (la sostituzione del deputato Merlo) - **MORI** - **PIZZA** (non del deputato Grani) - **TODINARI**.

Diagnostic: PELLIS.

Comunisti: **LAZZARINI** - **AREZZOLA** (dimissionario 18 settembre 1915) - **BOCCONI** - **BOMBON** - **BOZZI** - **BRUNO** - **CALABRACCI** - **CIANCIO** (fu sostituito dal doppiogiochista **PAOLOLO**) - **CARFI** - **CASALELLA** - **CONIACI FISANELLA** - **CONTI** - **CORAI** - **COZZI** - **DI MICHELLE** - **DI GIANNINI** - **D'ORFANO** - **ENINCHI** (decaduto 31 maggio 1917, per nomina a Ministro) - **FALDI** - **FALDI** (dimissionario 30 maggio 1917) - **FIORELLANO ARALDI** - **FIORELLI** (dimissionario 10 aprile 1917) - **FIORELLI** - **GIULIETTI** - **LAGONI** - **LARI** - **LAURICHI** - **LA ROCCA** - **LIZZI GIOVANNI** - **LEONE** - **MARCONI** - **MOLINELLI** - **NGRATI** - **NOBILE** - **PATRICI** (dimissionario 14 dicembre 1916) - **PIRELLI** - **POLEO** - **SEARACCHI** (dimissionario 31 maggio 1917) - **ROSSI PAOLO** - **TAMARELLI** - **TOSCANI** - **TARATI** - **TARONI** (decaduto 6 febbraio 1917, per nomina a Ministro) - **ZOCCHETTI**.

President: GILBERT.

Septiembre: Mayo a 20.

Commissari: CAPPELLA (decaduta 22 dicembre 1947, per nomina a Sottosegretario di Stato) - CAROLINI - COLTRO - DI VIGNONIO - DOMESTICO - FANFANI (decaduto 2 luglio 1947, per nomina a Ministro) - FOTI - GEMELLI - GIOIA - LOMBARDI - MONTANARI - LIOU - MOLE - NOCI - TONDI - PRATONORI - PRENCIPI - RASILE - SIMONINI (dimissionario 11 settembre 1942) - SORDANI - TATTANI - TOCCI (decaduta 1 maggio 1942, per nomina a Ministra).

ROINI, Presidente. - TURINI (decadute per neofilia a Ministro) - ULLORI - TONACCI (decadute per omnia a Presidente dell'Assemblea Consultativa) - FRANCESI - GRASSI - MARINARO - ABBONDINI - CALABRESE - CANTALAI - CECILIOLO - BOSSETTI - FERRARI - FORCINI - GRASSO - MONO - BORSI PAULI - TOGNETTI - L'ECCEZI (la sostituzione del deputato Turpioli) - LACONE (la sostituzione del deputato Turcioli).

12. — RIEPILOGO DELL'ATTIVITÀ DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE.

L'Assemblea Costituente — eletta il 2 giugno 1946 e riunitasi il 21 giugno seguente, iniziò per 8 mesi (fino al 22 febbraio 1947) e prorogata dapprima al 21 giugno, indi al 21 dicembre 1947 — per effetto della prorogazione derivante dalla disposizione transitoria XVII della Costituzione — funzionò effettivamente sino al 31 gennaio 1948. La sua Commissione di studio operò anche successivamente, fino all'aprile dello stesso anno.

Sedute. — In tale periodo, vennero tenute 375 sedute pubbliche: 117 antimeridiane e 258 pomeridiane, di cui 23 con prolungamento serale o notturno. Furono dedicate alla Costituzione 236 sedute, 210 alle altre materie. Furono tenute inoltre 2 riunioni in Comitato segreto per discutere problemi interni.

Esame del Progetto di Costituzione. — L'Assemblea Costituente tenne 170 sedute pubbliche per discutere ed approvare la nuova Costituzione.

Il Progetto, redatto dalla Commissione del 75, conteneva 134 articoli e 8 disposizioni transitorie. Su questi 140 articoli furono presentati 1662 emendamenti; 757 furono approvati, 314 respinti e 1051 ritirati o assorbiti. Tali emendamenti erano inegualmente ripartiti tra le singole parti del Progetto: su 3 articoli soltanto non si ebbero emendamenti, su 18 se ne ebbe uno solo, mentre il massimo di 102 emendamenti si ebbe sull'articolo 109 (potestà legislativa della Regione).

Alla discussione parteciparono 215 oratori, con un complesso di 1050 interventi. Furono approvati 15 articoli del giorno e si ebbero, sulle questioni più controverse, complessivamente: 28 votazioni per appello nominale e 43 a scrutinio segreto, mentre 2 votazioni furono rimandate per mancanza del numero legale.

Disegni di legge. — All'Assemblea Costituente furono presentati dal Governo 63 disegni di legge. Sottoposti ad un esame preliminare delle Commissioni (per la Costituzione 4; per i Trattati internazionali 7; per l'esame dei disegni di legge 45; speciali 10), l'Assemblea plenaria ne approvò 41, e 27 furono ritirati o decaduti.

Movimenti. — All'Assemblea furono presentate 24 mozioni. Di queste 1 furono approvate, 4 respinte, 1 fu ritirata durante la discussione e 18 furono ritirate o decadute.

Interpellanze. — Furono presentate 466 interpellanze, di cui 22 svolte, 144 ritirate o decadute.

Interrogazioni. — Furono pure presentate 1200 interrogazioni orali: 493 furono esaurite, 612 furono ritirate o decadute. A 195 fu data risposta scritta.

Delle 2299 interrogazioni presentate con richiesta di risposta scritta, 1976 ebbero la risposta e 323 decadde.

Autorizzazioni a procedere in giudizio. — Dal Ministro Giustiniani furono trasmessi all'Assemblea Costituente 36 domande di autorizzazione a procedere in giudizio contro deputati e senatori estere. Esse furono anzitutto dall'apposita Commissione, che propose di autorizzare l'autorizzazione a procedere per 9 e negarla per 12; mentre 16 decadde per la chiusura dei lavori dell'Assemblea.

Taluni petizioni pervenute furono rinviate al successivo Parlamento, non essendo attribuita all'Assemblea Costituente competenza al riguardo.

ATTIVITÀ SULLE COMMERCIO.

La Commissione per i Trattati internazionali tenne 23 riunioni e, oltre all'esame di 7 disegni di legge deferiti all'Assemblea plenaria, ebbe a seguire i vari sviluppi delle trattative internazionali e le politiche del Governo nei rapporti con l'Estero.

Commissioni permanenti per l'esame dei disegni di legge:

La I Commissione — per le materie di competenza delle Presidenze del Consiglio e dei Ministeri Affari Esteri, Interno, Giustizia e Grazia, Pubblica Istruzione, Difesa, nonché dell'Alto Commissariato per l'igiene e la sanità pubblica — tenne 27 riunioni, esaminando 215 disegni di legge.

La II Commissione — per le materie di competenza delle Finanze e Tesoro — tenne 104 riunioni, esaminando 313 disegni di legge.

La III Commissione — per le materie di competenza dei Ministeri Industria e commercio, Lavoro e previdenza sociale, Commercio con l'Estero, Agricoltura e foreste, nonché dell'Alto Commissariato per l'alimentazione — tenne 57 riunioni, esaminando 95 disegni di legge.

La IV Commissione — per le materie di competenza dei Ministeri Lavori pubblici, Trasporti, Marina mercantile e Pesi e telecomunicazioni — tenne 31 riunioni, esaminando 81 disegni di legge.

Furono tenute anche 61 adunanze in Commissioni riunite, e precisamente: 11 e I, 12 riunioni; II e III, 11 riunioni; I e IV, 13 riunioni, esaminando complessivamente 158 disegni di legge.

Le quattro Commissioni esaminarono pure 45 disegni di legge già deferiti all'Assemblea plenaria, alla quale fu presentata relazione scritta.

Furono nominate dal Presidente dell'Assemblea anche 10 Commissioni speciali che esaminarono a riferirne su altrettanti disegni di legge.

La Commissione per l'esame delle autorizzazioni a procedere in giudizio, tenne 23 riunioni ed esaminò 34 autorizzazioni a procedere contro deputati ed una contro estere.

Capitolo IV.

IL COMPLESSO PROCEDIMENTO REFERENDARIO ITALIANO

4. IL COMPLESSO PROCEDIMENTO REFERENDARIO ITALIANO

Questo capitolo contiene un'analisi in termini generali delle varie fasi procedurali che compongono e caratterizzano l'istituto referendario italiano.

Tale disamina lungo le introduzione per il capitolo successivo.

Tuttavia, contiene già una prima analisi delle questioni problematiche che sono nate nella concreta applicazione dell'istituto referendario in Italia, che, a differenza della Svizzera, ha visto spesso un uso difficoltoso e distorto del referendum.

L'esame approfondito del procedimento referendario italiano si è reso necessario perché tale iter si presenta alquanto complesso e macchinoso e comporta quindi diversi problemi di attuazione dell'istituto referendario.

Questioni simili non sorgono invece in relazione all'applicazione della normativa svizzera in materia di referendum. In Svizzera, infatti, il procedimento referendario è semplice ed efficace e la sua disciplina è chiara e precisa.

4.1 SOTTOCAPITOLO 1 LE FASI DEL PROCEDIMENTO

4.1.1 PARAGRAFO 1 FORMAZIONE E PRESENTAZIONE DELLA RICHIESTA

Il procedimento referendario è costituito da un complesso di attività che vengono compiute da una pluralità di soggetti, dotati di rilevanza di diritto pubblico, che cooperano al fine di realizzare il risultato giuridico che l'ordinamento collega all'esito della consultazione popolare⁴⁴⁸.

Le fasi nelle quali si svolge il procedimento referendario sono quattro e la prima di esse è la fase relativa alla formulazione e alla presentazione della richiesta.

Dato che la richiesta è l'atto che dà inizio al procedimento referendario essa viene definita come atto di iniziativa referendaria e, in particolare, come "esercizio del potere di iniziativa"⁴⁴⁹.

Del punto di vista giuridico, l'atto di richiesta si configura come un atto complesso.

Esso infatti proviene da una pluralità di soggetti ed è quindi ed è quindi formato da una pluralità di atti aventi lo stesso contenuto e finalizzati all'adempimento della stessa funzione.

In altri casi, meno frequenti, l'atto di richiesta si configura giuridicamente come atto semplice collegiale, in quanto proveniente da un collegio (ad esempio dalla giunta o dal consiglio regionale, in Italia, e dal cantone, in Svizzera).

Come è stato osservato in dottrina⁴⁵⁰, la richiesta è un atto che assume particolare importanza perché essa determina anche l'oggetto della consultazione popolare.

Nella richiesta, infatti, deve essere integralmente e specificatamente indicato il quesito da sottoporre al corpo votante.

Dunque la richiesta integra un atto preparatorio che, pur non andando a costituire l'effetto giuridico del referendum, ha l'importante funzione di determinare l'oggetto dell'atto finale del procedimento.

Tuttavia vi sono alcuni Autori⁴⁵¹ che hanno elaborato la tesi secondo la quale la richiesta sarebbe un mero presupposto esterno del procedimento referendario e si collocherebbe quindi in una fase ad esso precedente.

Per il compimento dell'atto di richiesta la legge prescrive l'adempimento di modalità particolari da parte di diversi soggetti, come ad esempio la sottoscrizione di un certo numero di elettori⁴⁵².

⁴⁴⁸ LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p.314.

⁴⁴⁹ CARBONE, La competenza della Corte Costituzionale sulla ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo, in *Studi raccolti dall'Avvocatura dello Stato*, Roma, 1957, p. 575.

⁴⁵⁰ MAZZIOTTI, *Poteri esterni allo Stato-persona come parti dei conflitti di attribuzione e questioni di ammissibilità del referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, pp. 877 ss.

⁴⁵¹ CHIOLA, I "presentatori" della richiesta di referendum, in *Diritto e società*, 1973, p. 603.

⁴⁵² In particolare, in base alla legge n. 352 del 1970, le richieste di referendum vanno depositate tra il 1° gennaio e il 30 settembre di ciascun anno presso la cancelleria della Corte di Cassazione, eccezion fatta per gli anni che precedono la scadenza di una Camera e per i sei mesi successivi alla convocazione dei comizi per l'elezione di una delle Camere.

E' possibile quindi individuare una specie di "subprocedimento referendario", il quale ha inizio con l'atto di iniziativa della richiesta di referendum e ha termine con il perfezionamento della richiesta stessa e con la sua presentazione.

Come verrà meglio precisato in seguito, la fase della richiesta è caratterizzata dalla presenza attiva di una pluralità di soggetti che formano la c.d. struttura organizzativa dei richiedenti e che svolgono precisi compiti loro connessi dalla legge.

L'ordinamento costituzionale svizzero prevede lo svolgimento di un referendum obbligatorio in caso di revisione, totale o parziale, della Costituzione. I due tipi di revisione hanno in comune le prime cinque fasi del procedimento.

La prima fase è caratterizzata dall'iniziativa popolare che deve essere patrocinata da un comitato, il comitato d'iniziativa, che, nella persona di almeno sette autori, prepara una lista di firme e procede alla raccolta e al deposito di esse presso la Cancelleria federale.

La lista delle firme deve contenere:

- il testo completo dell'iniziativa;
- la data della pubblicazione nel Foglio federale;
- il nome e l'indirizzo di almeno sette autori dell'iniziativa;
- una clausola di ritiro senza sbasse.

Nella seconda fase in lista deve essere sottoposta ad un preliminare esame preventivo ed obbligatorio da parte della Cancelleria federale.

La Cancelleria effettua un giudizio di legittimità e giudica se la lista presentata soddisfa le esigenze formali di regolarità prescritte dalla legge al fine di evitare manipolazioni.

Inoltre, nel caso di domanda redatta in più lingue ufficiali, la Cancelleria verifica la sussistenza di concordanza dei testi nelle diverse lingue.

La Cancelleria non ha solo poteri di controllo, ma anche poteri di intervento e di modifica del testo dell'iniziativa, qualora esso risulti ambiguo.

Contro l'esito dell'esame della Commissione è possibile presentare ricorso amministrativo al Tribunale federale.

Tale ricorso non è però esperibile contro il controllo di concordanza.

Se la Cancelleria considera l'iniziativa presentata conforme alla legge, si ha pubblicazione di essa nel Foglio federale.

La terza fase prevede la raccolta di almeno 100.000 firme nei termini di 18 mesi dal giorno della pubblicazione dell'iniziativa nel Foglio federale.

Nella quarta fase, scaduto il termine di 18 mesi, la Cancelleria federale constata la validità della lista, l'autenticità delle firme e la capacità di chi ha firmato.

Nella quinta fase la decisione della Cancelleria federale viene pubblicata nel foglio federale ed è possibile fare ricorso al Tribunale federale.

L'iniziativa deve essere formalmente approvata dalla Cancelleria, che decide sull'accoglimento o meno dell'iniziativa.

Sono queste le cinque fasi del procedimento che risultano essere comuni alle ipotesi di revisione totale o parziale della Costituzione.

Riguardo ad esse va rilevato che risulta essere molto opportuno lo svolgimento di un controllo preliminare da parte della Cancelleria (seconda fase) prima di procedere alla raccolta delle firme necessaria (terza fase), perché ciò evita che si proceda inutilmente alla raccolta.

Tale inconveniente è invece possibile in Italia, ove il controllo è svolto dopo la raccolta delle firme necessaria per la presentazione della richiesta referendaria.

In materia di revisione totale della Costituzione va inoltre rilevato che l'ordinamento costituzionale svizzero (art. 120 Cost. federale) prevede che la domanda, che manifesta l'intenzione di modificare la Costituzione, possa essere depositata in ogni momento e debba concernere il principio della riforma.

Sono rinvenibili alcuni limiti impliciti della revisione totale.

Essa infatti non può riguardare un progetto redatto e deve contenere:

- indicazioni più o meno precise sul fine della riforma da intraprendere;
- la direzione da seguire e le disposizioni da cambiare.

Se l'iniziativa infrange grandemente tali regole viene invalidata dall'Assemblea federale.

La revisione totale non presenta invece i limiti delle unità di forme-materia che sono propri della revisione parziale.

In particolare il limite della unità di forme non si pone perché la revisione totale può essere concepita solo in termini generali.

La Costituzione svizzera non detta alcun limite espresso ed autonomo alle sue revisioni e quindi qualsiasi disposizione con qualsiasi contenuto può entrare nella Costituzione.

Viene dunque lasciare la più grande libertà al popolo che ha la possibilità di esercitare il suo potere sovrano.

Ciò non è invece possibile in Italia ove sono divenuti limiti espressi e taciuti alla revisione della Costituzione (ad esempio la forma repubblicana ex art. 139 Cost. o il principio di uguaglianza ex art. 3 Cost.) che restringono l'ambito di esercizio della sovranità popolare.

In Svizzera invece l'unico limite riconosciuto dalla Costituzione alla sua revisione è la necessità della sussistenza dell'accordo cittadini-cantoni.

La dottrina elvetica discute inoltre sulle questioni relative all'esistenza di ulteriori limiti.

Secondo alcuni sarebbero divenuti altri limiti taciuti o di fondo o materiali.

Altri invece osservano giustamente che il riconoscimento di tali limiti porterebbe ad attribuire all'Assemblea federale una qualità di miglior giudice del popolo e creerebbe discussioni inopportune, restringendo in maniera drastica il diritto di iniziativa popolare.

Tale opportuna considerazione non vengono invece svolte in Italia, ove la sovranità popolare è ristretta non solo da limiti costituzionali espressi e impliciti, ma anche dall'intervento della Corte Costituzionale che, esercitando un controllo di carattere politico, spesso nega la possibilità dell'esplicitamento della consultazione referendaria.

4.1.2 PARAGRAFO 2. CONTROLLO DELLA RICHIESTA

Dopo la presentazione della richiesta referendaria ha inizio la seconda fase del procedimento: la fase del controllo.

L'oggetto dell'accertamento è duplice: da un lato, si deve accertare che la richiesta provenga dai soggetti e ciò abilitati dalla legge, dall'altro lato si deve accertare che il fatto di richiesta sia conforme, nei contenuti, alle disposizioni normative in materia.

Il compito di svolgere il controllo è attribuito dalla legge n. 352 del 1970 ad un organo giurisdizionale (la Corte di Cassazione), al fine di assicurare l'imparzialità del giudizio.

Inoltre, in questa fase, viene tutelato anche l'interesse dei richiedenti, che vengono rappresentati dai presentatori, dai promotori e dai delegati.

Durante il giudizio di controllo, che riveste qualità giurisdizionale, è anche possibile, quando ne ricorrano le condizioni, sollevare questioni di legittimità costituzionale⁴⁵³. Per il referendum abrogativo, inoltre, la legge n. 352 del 1970 prevede un ulteriore stadio di controllo, attuato attraverso il giudizio di ammissibilità della Corte Costituzionale.

Per i referendum regionali, invece, la competenza per l'attuazione del controllo è della legge attribuita ad un organo di carattere politico, come il Consiglio regionale o l'Ufficio di presidenza.

Condotta positivamente la fase di controllo e accertato che il fatto di richiesta è stato validamente e legittimamente presentato, sia sotto l'aspetto soggettivo che sotto quello formale, riesce per la pubblica autorità l'obbligo giuridico di dare corso al procedimento referendario.

E' dunque esclusa in questa fase del procedimento ogni discrezionalità degli organi pubblici e l'ulteriore svolgimento del referendum si presenta come necessità.

Relativamente a questo momento procedimentale è sorta un'importante questione riguardante la modifica della legislazione referendaria.

A tal proposito la dottrina unanime ritiene necessario che le norme riguardanti il referendum rimangano invariate durante il corso del procedimento.

Non sono quindi ammesse modifiche legislative che introducano, con effetti ex tunc, limiti o modificazioni al potere di richiesta che sia già stato esercitato⁴⁵⁴.

Un esempio emblematico di tale questione è dato dall'opposizione mossa, nel giugno del 1980, dal Presidente della Repubblica PERTINICI ad un decreto-legge con il quale il Governo intendeva modificare le discipline del procedimento referendario in corso, variando la determinazione degli organi giudicanti competenti e giudicando sulla regolarità delle sottoscrizioni.

In questo caso il Presidente della Repubblica inviò il decreto al Governo con richiesta di riesame e così facendo esercitò correttamente i suoi poteri al fine di assicurare il giusto equilibrio tra gli istituti di democrazia rappresentativa e gli istituti di democrazia diretta⁴⁵⁵ (cfr. capitolo 7, sottocapitolo 1, paragrafo 2).

Mentre in Italia la richiesta referendaria è soggetta al controllo di un organo giurisdizionale, in Svizzera, in materia di referendum facoltativo (art. 89 al 2 Cost. federale) è richiesto che l'atto sottoposto a referendum sia conforme alla Costituzione, ma non è previsto alcun controllo giurisdizionale su tale conformità.

Quindi se il popolo approva, in votazione o facilmente, un testo incostituzionale tale testo deve essere rispettato.

E' inoltre richiesto che la questione rispetti il principio dell'unità della materia da domanda e comunque non possano essere arbitrariamente riunite, ma tale principio è un principio di norma politica, in quanto anche in tal caso non è prevista alcuna sanzione giurisdizionale.

In Svizzera la fase del controllo della domanda è affidata all'Assemblea federale, che ha un certo potere discrezionale di intervento.

L'Assemblea ha infatti la facoltà di:

⁴⁵³ I vizi da cui possono essere affetti gli atti impugnati davanti alla Corte Costituzionale possono essere formali o materiali e possono riguardare l'incompetenza, la violazione di legge o l'eccesso di potere.

⁴⁵⁴ FOIS, Il referendum come "contropotere" e garanzia nel sistema costituzionale italiano, in *Referendum, Ordine pubblico, Costituzione*, Milano, 1978, pp. 130 ss.

⁴⁵⁵ D'ORAZIO, In tema di rapporti tra Presidenza della Repubblica e Governo nella più recente esperienza costituzionale italiana (1978-1982), in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1983, p. 1234.

- dividere il progetto e sottoporre le parti a voti separati;
- modificare una pluralità di leggi in una sola istanza, qualora tali leggi siano unite da un legame;
- modificare per tappe i diversi capitoli di una medesima legge (come, ad esempio il codice civile).

Va parato rilevato che non risulta possibile sottoporre al popolo domande distinte aventi per oggetto disposizioni isolate.

Da un'analisi comparativa tra le diverse procedure di controllo vigenti in Italia ed in Svizzera risulta chiaro che l'ordinamento costituzionale svizzero attribuisce, molto opportunamente, all'organo competente un compito complesso che non si riduce ad un mero controllo di legittimità, ma comprende interventi più profondi, diretti, nel pieno rispetto dell'iniziativa popolare, a rendere più organico e quindi più efficace l'intervento riformatore.

4.1.3 PARAGRAFO 3 INDIZIONE E SVOLGIMENTO DELLA VOTAZIONE

La terza fase del procedimento referendario riguarda innanzitutto l'indizione del referendum.

Per il referendum, come per le elezioni, fatto ufficiale e solenne con il quale i cittadini sono chiamati alle urne è attribuito al Presidente della Repubblica, che è il titolare del supremo organo dello Stato (art. 87 Cost.).

Tuttavia, riguardo all'esercizio del potere di indizione, deve essere operata una distinzione relativa ai diversi tipi di referendum.

Nell'attuazione del diritto positivo, infatti, il potere di indizione è effettivamente attribuito al Presidente della Repubblica solo per il referendum abrogativo, territoriale e costituzionale.

Invece, per le forme referendarie speciali, regionali e locali, il potere di indizione è conferito al Presidente della Giunta regionale, nella sua qualità di Presidente della Regione.

La dottrina ha volentieri giustificato questa bipartizione del potere di indizione tra il Presidente della Repubblica e il Presidente della Regione.

Alcuni Autori invocano in tal senso il criterio della nazionalità del referendum o dell'interesse in esso coinvolto.

In particolare si ritiene⁴³⁶ che, se la normativa regionale avesse attribuito il potere di indizione dei referendum speciali, regionali e locali al Presidente della Repubblica, si sarebbe attuato un accostamento delle competenze di questo organo e quindi una modifica di esso mediante un atto normativo proveniente da un ente locale.

Altre parti della dottrina⁴³⁷ osserva invece che l'attribuzione del potere di indizione per i referendum speciali, regionali e locali al Presidente della Repubblica non avrebbe comportato un'alterazione delle competenze presidenziali, ma semplicemente una educazione del precepto costituzionale ex art. 87, comma 6.

Tale disposizione normativa, infatti, se interpretata literalmente, attribuisce al Presidente della Repubblica il potere di indizione relativamente al referendum popolare "nel cui si previsti dalla Costituzione", tra i quali sono compresi anche i referendum speciali, regionali e locali.

Tuttavia non si discute che la vigente ripartizione del potere di indizione appare comunque ragionevole, anche se si sottolinea che esso non ha un preciso fondamento costituzionale, ma ha la sua fonte nelle discipline statutarie e legislative con le quali si è data attuazione alla Costituzione.

L'atto presidenziale di indizione dei referendum riveste la qualità di atto dovuto ed è rimesso alla determinazione discrezionale dell'autorità governativa.

Si ritiene inoltre che, in caso di inerzia del governo, il Presidente della Repubblica abbia il dovere di assumere le "iniziative necessarie" al fine della indizione del referendum, perché la determinazione della lista della consultazione referendaria è dell'entità del Consiglio dei ministri ma l'obbligo a provvedere discende al Presidente direttamente dalla Costituzione⁴³⁸.

Alcuni Autori hanno sostenuto le tesi secondo le quali il potere di indizione del referendum dovrebbe essere qualificato come potere "presidenziale" in senso stretto e quindi rientrante nella sfera di discrezionalità del Capo dello Stato⁴³⁹.

Tuttavia, come rilevato, la prassi risulta orientata in senso opposto ritenendo che l'atto di indizione sia atto dovuto (inatti non è mai accaduto che il Presidente della Repubblica si sia rifiutato di indire il referendum).

Nella terza fase del procedimento referendario l'atto di indizione è seguito dallo svolgimento delle votazioni.

A riguardo le norme applicabili sono quelle dettate per la disciplina del procedimento elettorale (art. 35 della legge n. 352 del 1970), con alcune modifiche dovute alla particolare struttura del voto referendario.

In Svizzera, nell'ipotesi di revisione periziale della Costituzione (art. 121 e 122 Cost. federale), dopo le prime cinque tesi comuni all'ipotesi di revisione totale, si ha l'assame da parte dell'Assemblea federale dell'iniziativa redatta in termini generali.

⁴³⁶ RESCIGNO, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di BRANCA, Bologna-Roma, 1978, pp. 213 ss.

⁴³⁷ SALEFRINO, *Il referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, p. 220.

⁴³⁸ CUOGGIOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1994, p. 351.

⁴³⁹ D'ALESSIO, *Sui poteri presidenziali in tema di indizione e di fissazione della data del "referendum"*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1973, pp. 2715 ss.

Solo in tal caso l'Assemblea svolge un esame preliminare relativo all'unità della forma, all'unità della materia e ai limiti materiali eventuali della revisione.

L'Assemblea federale esamina dunque l'opportunità politica e materiale dell'iniziativa.

Vi è però rilevato che, se la domanda non è gradita alle Camere federali, la questione della revisione parziale è sottoposta alla votazione popolare e, se la maggioranza dei votanti si pronuncia affermativamente, l'Assemblea federale procederà alla revisione uniformandosi alla decisione popolare.

Anche in tal caso dunque l'ordinamento costituzionale svizzero riserva il ruolo più importante al popolo: la decisione dei cittadini svizzeri prevale sul parere delle Camere federali che hanno l'obbligo di dare attuazione alla volontà popolare.

Ciò non ha luogo in Italia ove il ruolo riservato al popolo in materia di revisione costituzionale (art. 138 Cost.) è sicuramente inferiore e di minore importanza.

Nell'ipotesi di revisione totale l'ordinamento costituzionale svizzero, dopo le prime cinque fasi già esaminate e comuni alla revisione parziale, prevede altre due fasi.

La sesta fase del procedimento di revisione totale prevede, nel caso che l'iniziativa sia stata approvata dalla Cancelleria, lo svolgimento di un referendum preliminare, senza scadenza e senza presa di posizione dell'Assemblea sulla questione di principio.

Vi è però rilevato che l'Assemblea federale non può aggiornare indefinidamente la revisione totale perché altrimenti verrebbe ad esercitare una forte di pressione di carattere politico (è quindi previsto un termine massimo di 3 anni).

Tale referendum preliminare ha come oggetto la questione "se la riforma totale abbia o no ad aver luogo" e risulta essere molto opportuno perché consente di conoscere l'opinione del popolo e riguarda.

Ciò evita che si proceda alla elaborazione di una riforma in assenza del consenso dei cittadini.

Un simile referendum non è invece previsto in Italia, ove la consultazione referendaria in materia di riforma costituzionale si ha solo in un momento successivo all'approvazione da parte delle Camere della legge di revisione, legge che può quindi risultare inutile in caso di mancata approvazione mediante referendum, qualora il popolo non sia favorevole a procedere alla revisione costituzionale.

Inoltre in Svizzera si ha un altro istituto che risulta essere molto opportuno e che è invece assente in Italia.

Sempre nella sesta fase del procedimento di revisione totale, l'ordinamento costituzionale svizzero prevede la possibilità che, prima della dichiarazione dello scrutinio preliminare, si abbia il ritiro dell'iniziativa.

Tale condizione è importante perché:

- dopo il deposito la domanda popolare può perdere il suo oggetto, sia perché il suo fine è stato raggiunto diversamente (per esempio in caso di revisione di legge), sia perché le circostanze hanno subito un mutamento (quindi la domanda perde attualità).
- il ritiro può avvantaggiare il contro progetto parlamentare.

Il procedimento di revisione totale si conclude con la settima ed ultima fase caratterizzata dalla elaborazione della Costituzione.

4.1.4 PARAGRAFO 4 PROCLAMAZIONE DEI RISULTATI E PRODUZIONE DEGLI EFFETTI GIURIDICI

La quarta ed ultima fase del procedimento referendario, che segue quella del svolgimento delle votazioni, ha inizio con la proclamazione dei risultati ad opera dell'Ufficio centrale costituito presso la Corte di Cassazione.

Gli effetti giuridici prodotti dal referendum si differenziano in base all'esito, positivo o negativo, della consultazione.

L'esito della consultazione è positivo o negativo, rispettivamente, se si è avuto l'accoglimento o il rifiuto del corpo votante in ordine al quesito sottoposto.

La disciplina legislativa (legge n. 352 del 1970) prevede e regola espressamente gli effetti giuridici prodotti dall'esito del referendum sulla decisione pubblica che è stata sottoposta alla volontà popolare.

Di regola inoltre la stessa legge prevede che, in caso di esito referendario negativo, sia preclusa la possibilità di ripresentazione della stessa richiesta referendaria, per un certo lasso temporale.

Questa preclusione riguarda il referendum identificato dal punto di vista oggettuale, cioè il referendum che ha il medesimo oggetto di quello respinto.

Non ha invece rilevanza l'identità del soggetto richiedente: si ha preclusione anche nel caso in cui la nuova richiesta provenga da soggetti diversi rispetto ai precedenti richiedenti.

In questo senso, ad esempio, gli artt. 36 e 45 della legge n. 352 del 1970 prevedono l'effetto preclusivo dell'esito negativo del referendum abrogativo e del referendum territoriale.

4.1.5 PARAGRAFO 5 EFFETTI POLITICI

L'esito referendario produce non solo gli effetti giuridici sopra esposti, ma anche altri effetti di carattere "politico".

La questione degli effetti politici della consultazione popolare è stata a lungo discussa in dottrina.

In particolare, con riferimento al referendum abrogativo, ci si è chiesti se la forza giuridica del referendum sia tale da impedire alla Camera di adottare una legge ordinata un testo che sia identico o analogo a quello abrogato.

Da un punto di vista formale si potrebbe ritenere che la decisione popolare, essendo fondata di forza di legge ordinaria, non potrebbe avere capacità di resistenza nei confronti della legge formale, che è allo ad essa subordinata.

La dottrina ritiene però che questa conclusione non sia convincente.

Si afferma così che la pronuncia popolare proviene dal soggetto titolare della sovranità, il popolo, e come tale deve prevalere sulle deliberazioni degli organi rappresentativi, acquistando in tal modo una particolare "forza di resistenza passiva"⁴⁶⁰.

Dunque il referendum "assume in modo più sicuro la volontà sovrana del popolo" e quindi "deve prevalere per un principio organizzativo essenziale del sistema, giuridicamente rilevante e quindi vincente".

Si afferma inoltre che "l'espressione popolare diretta priva, almeno temporaneamente, la Camera dello stesso potere di decidere sull'argomento deciso dal popolo".

I referendum, infatti, superano la presunzione di corrispondenza tra la volontà del popolo rappresentato e quella delle assemblee rappresentative perché eccedono in concreto, con riferimento ad una particolare questione, se questa corrispondenza presunta esiste effettivamente.

"Qualora tale accertamento dia risultato negativo, non solo la legge è abrogata, ma viene a mancare nello stesso potere di procedere ad un mutamento della situazione creata dal referendum"⁴⁶¹ (cfr. capitol 5 e 7).

4.2 SOTTOCAPITOLO 2 LE FIGURE SOGGETTIVE

4.2.1 PARAGRAFO 1 I RICHIEDENTI

La dottrina e la giurisprudenza costituzionale⁴⁶² riconoscono che, sia nel referendum abrogativo che in quello costituzionale, i richiedenti rientrano tra i soggetti legittimati ad essere parte di un conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato.

Questi soggetti, infatti, esercitano funzioni pubbliche garantite a livello costituzionale e si trovano ad essere titolari della funzione referendaria in condizioni di indipendenza ed insieme agli organi dello Stato-persona.

In particolare, i richiedenti esercitano funzioni in "concorso" e in "concorrenza" con le funzioni degli organi dello Stato-persona⁴⁶³.

Una parte della dottrina che ha analizzato la questione dei conflitti di attribuzione ha interpretato estensivamente il termine "Stato" presente nell'art. 134 della Costituzione, intendendolo come Stato-ordinamento comprensivo anche di quelle strutture esterne allo Stato-persona e dotate di attribuzioni che consentano loro di influire sul processo di formazione della volontà dello Stato⁴⁶⁴.

Per quanto riguarda il referendum abrogativo va rilevato che la legge n. 352 del 1970 prevede una struttura organizzativa del potere richiedente (cfr. capitolo 5, paragrafo 2).

All'interno di questa struttura la figura più rilevante è quella dei promotori che sono i soggetti che pongono in essere l'atto di iniziativa della richiesta.

La giurisprudenza costituzionale⁴⁶⁵ qualifica i promotori come i "rappresentanti istituzionali dei richiedenti".

In dottrina sono state invece in proposito elaborate diverse teorie.

I promotori sono stati definiti come "organi del popolo", "organismi esponentiali degli elettori richiedenti" e come "soggetti dello Stato-persona" quando svolgono funzioni che abbiano rilevanza diretta per l'organizzazione dello Stato-apparato⁴⁶⁶.

Va inoltre rilevato che i promotori esercitano poteri e loro conflitti nell'interesse di altri soggetti, i richiedenti.

Si instaurerebbe così un rapporto di rappresentanza di interessi che ha la sua fonte e la sua giustificazione nella corrispondenza esistente tra chi ha promosso la richiesta e chi ha accolto tale iniziativa, sottoscrivendo la richiesta stessa⁴⁶⁷.

Per quanto riguarda i presentatori, cioè i soggetti che nel referendum abrogativo presentano l'atto di richiesta, è stato affermato⁴⁶⁸ che questi sono collegati ai promotori da un rapporto fiduciario e di rappresentanza di volontà.

⁴⁶⁰ TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello Stato*, in Studi in onore di DE FRANCESCO, Milano, 1957, p. 28.

⁴⁶¹ CUCCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., pp. 305 ss.

⁴⁶² CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1978, n. 69, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, pp. 58 ss.

⁴⁶³ GROSSI, *I promotori del referendum: nel conflitto di attribuzione tra i poteri dello Stato*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, pp. 330 ss.

⁴⁶⁴ MAZZIOTTI, *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, I, Milano, 1972, pp. 330 ss.

⁴⁶⁵ CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1978, n. 69, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, pp. 58 ss.

⁴⁶⁶ MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1975, p. 665.

⁴⁶⁷ DEVOTO, *La data di indicazione del referendum abrogativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, p. 894.

⁴⁶⁸ ZAGREBELSKY, *La giustizia costituzionale*, Bologna, 1977, p. 220.

⁴⁶⁹ MAZZIOTTI, *Potere esteri allo Stato-persona come parti dei conflitti di attribuzione e questioni di ammissibilità del referendum*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, p. 977.

⁴⁷⁰ MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, cit., p. 842, nota 1. L'Autore ritiene che i presentatori sarebbero revocabili.

Ciò è provato dal fatto che, come precisato dalla giurisprudenza costituzionale, il ricorso per conflitto di attribuzione può anche essere sottoscritto dai soli presentatori, i quali congiuntamente hanno la facoltà di agire in nome e per conto dei promotori⁴⁶⁹.

Dunque nel referendum abrogativo la struttura organizzativa dei richiedenti è formata dai promotori, dai presentatori e dai delegati, che nel loro complesso costituiscono gli organi attraverso i quali il potere costituito dai richiedenti, che di per sé integrano una collettività non organizzata, viene istituzionalizzato ed acquista rilevanza giuridica⁴⁷⁰.

Il principio dell'affidamento della tutela dei richiedenti ai soggetti che ne costituiscono la struttura organizzativa trova attuazione, non solo nel referendum abrogativo e in quello costituzionale, ma anche nelle altre forme referendarie previste dall'ordinamento giuridico italiano.

Tuttavia la Corte Costituzionale ha affermato che il ricorso per conflitto di attribuzioni ex art. 134 Cost. non può essere proposto dai soggetti che rappresentano i richiedenti nel referendum regionale o intraregionale.

Ciò perché quest'ultima funzione di richiesta referendaria non risulta essere concorrente con funzioni attribuite a organi dello Stato-apparato, ma è invece assimilabile al potere delle istituzioni autonome e non sovrane, quali sono gli enti territoriali interessati⁴⁷¹.

Si riconosce così lo strumento di tutela ex art. 134 Cost. ai soggetti che, a livello locale, svolgono funzioni concorrenti rispetto a quelle degli organi regionali o intraregionali, data la diversa posizione che nell'ordinamento è attribuita agli enti locali, non sovrani, rispetto al potere statale centrale (sovrano).

Questa impostazione si ritrova in numerose sentenze della Corte Costituzionale⁴⁷² e discende dall'applicazione del principio della sovranità come caratteristica propria dell'ente statale ed anche della configurazione "statalistica" del principio della separazione dei poteri.

4.2.2 PARAGRAFO 2 IL CORPO VOTANTE

Nella consultazione referendaria ai cittadini che formano l'elettorato attivo è richiesta l'espressione della volontà o positiva in relazione ad un quesito riguardante una determinata decisione pubblica.

L'insieme dei soggetti che partecipano alla consultazione referendaria costituisce il c.d. corpo votante, una autonoma figura giuridica soggettiva.

Spesso la dottrina e la giurisprudenza parlano di corpo elettorale, ma ciò costituisce un'impressione terminologica, derivante dalla trasposizione in campo referendario del termine utilizzato per indicare unitariamente i soggetti votanti nell'elezione.

Va rilevato, infatti, che non sempre e non necessariamente le due figure del "corpo votante" e del "corpo elettorale" coincidono⁴⁷³.

Tale coincidenza viene a mancare strettamente in caso di referendum ad estensione territoriale limitata, perché la collettività chiamata a pronunciarsi in sede referendaria è diversa dal normale collegio elettorale.

In ogni caso, anche quando si ha coincidenza tra corpo elettorale e collettività chiamata a pronunciarsi in sede referendaria, quest'ultima non risulta frazionata in collegi indipendenti tanto di singoli e distinti atti collegiali.

Anche quando il corpo votante del referendum viene distinto, per motivi di ordine pratico, in maniera corrispondente alla divisione del corpo elettorale, esso si presenta come funzionalmente unitario.

In caso di referendum, infatti, si ha sempre un unico atto collegiale, costituito dalla manifestazione della volontà popolare, in senso positivo o negativo, relativamente ad una determinata questione.

Da ciò discende che, nel referendum, il risultato della consultazione può senza dubbio essere giuridicamente imputato all'intero corpo votante, mentre dubbi in tal senso sono stati sollevati in dottrina riguardo al corpo elettorale⁴⁷⁴.

Da tutte queste considerazioni discende l'opportunità di individuare, sul piano concettuale e giuridico, una autonoma figura soggettiva operante nella consultazione deliberativa referendaria.

A tale figura soggettiva dovrebbe essere conferita la qualificazione di "corpo deliberativo referendario" o di "corpo referendario", per distinguerlo dal "corpo elettorale" rispetto al quale svolge una specifica funzione⁴⁷⁵.

⁴⁶⁹ CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1978, n. 69, in Giurisprudenza costituzionale, 1978, I, pp. 58 ss.

⁴⁷⁰ MAZZIOTTI, Poteri esterni allo Stato-persona come parti dei conflitti di attribuzione e questioni di ammissibilità del referendum, cit., p. 977.

⁴⁷¹ CORTE COSTITUZIONALE, 13 ottobre 1978, n. 82, in Giurisprudenza costituzionale, 1978, I, pp. 902 ss. La sentenza è relativa al referendum abrogativo nei confronti di una legge della provincia di Bolzano, ma è suscettibile di estensione a qualsiasi forma di referendum regionale o intraregionale.

⁴⁷² CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1965, n. 91, in Giurisprudenza costituzionale, 1965, pp. 1282 ss.

⁴⁷³ CORTE COSTITUZIONALE, 4 febbraio 1967, n. 10, in Giurisprudenza costituzionale, 1967, pp. 96 ss.

⁴⁷⁴ SALERNO, Referendum, in Enciclopedia del diritto, p. 222.

⁴⁷⁵ FERRARI, Elezioni (teoria generale), in Enciclopedia del diritto, p. 623. Tale Autore ritiene che i risultati della consultazione elettorale non possano essere imputati all'entità unitariamente definita "corpo elettorale", perché la votazione elettorale non può essere considerata un unico atto collegiale, ma un insieme di atti singoli che rimangono tra loro distinti, pur concorrendo insieme a determinare il risultato elettorale.

⁴⁷⁶ SALERNO, Referendum, cit., p. 223.

4.3 SOTTOCAPITOLO 3 ASPETTI OGGETTIVI

4.3.1 PARAGRAFO 1 CONTENUTO DEL REFERENDUM

Il referendum si distingue dalla elezione anche sotto il profilo oggettivo.

L'elezione svolge infatti una funzione "elettiva" perché è diretta a determinare i soggetti destinati ad essere proposti alla libertà di determinati organi, dell'appunto "elettivi" o "rappresentativi".

Secondo la dottrina il referendum invece consiste nel compimento di una funzione "deliberativa".

Il referendum si conclude infatti, non con un atto elettivo, ma con una pronuncia popolare riguardante una determinata decisione pubblica.

Questo carattere della consultazione referendaria è particolarmente forte nel caso di referendum previsti dal sistema costituzionale svizzero, che permette al popolo di partecipare, in posizione paritaria rispetto all'organo legislativo, al processo di formazione della legge (cfr. capitolo 5).

La pronuncia popolare, che è l'atto conclusivo del procedimento referendario, costituisce il risultato di una attività di carattere deliberativo posta in essere dal corpo elettorale votante nel referendum.

Ossuon componente del corpo votante esprime l'accettazione o il rifiuto riguardo all'oggetto del quesito referendario.

Ciò tecnicamente avviene mediante l'apposizione sulla scheda di un segno sulle caselle del "Sì" o del "No".

Il calcolo maggioritario determina poi la prevalenza di una delle due dichiarazioni di volontà, positiva o negativa, e si giunge così alla determinazione della pronuncia popolare referendaria.

Il contenuto del referendum è quindi costituito dalla dichiarazione maggioritaria di volontà, positiva o negativa, alla quale l'ordinamento collega effetti giuridici determinati e rilevanti riguardo alla decisione pubblica che è oggetto della consultazione⁴⁷⁶.

Risulta quindi esatta la definizione del referendum come "consultazione popolare produttiva di effetti giuridici"⁴⁷⁷.

4.3.2 PARAGRAFO 2 OGGETTO DEL REFERENDUM

La dottrina più attenta⁴⁷⁸ ha posto in luce la differenza esistente tra "contenuto" e "oggetto" del referendum.

Il vero e proprio contenuto della pronuncia popolare conclusiva del procedimento referendario è dato dalla dichiarazione maggioritaria di volontà positiva o negativa, espressa dal corpo votante attraverso l'accettazione o il rifiuto nel contorni della questione proposta.

E' la questione proposta al corpo votante che costituisce il vero e proprio oggetto del referendum.

Si deve quindi distinguere tra contenuto della pronuncia referendaria e oggetto del referendum.

E' la decisione pubblica sottoposta al corpo votante ed indicata nel quesito referendario che va definita come "oggetto" del referendum⁴⁷⁹.

Risulta inoltre opportuna un'altra distinzione: quella tra contenuto dell'atto e sistema di votazione⁴⁸⁰.

E' stato infatti osservato che il "Sì" e il "No" indicati sulla scheda non costituiscono né il contenuto né l'oggetto della pronuncia popolare.

Ciò perché l'apposizione del segno su di essi costituisce solo lo strumento meccanico attraverso il quale la dichiarazione di volontà del componente del corpo votante viene espressa.

Affermare il contrario significherebbe sostenere che oggetto e contenuto della dichiarazione di volontà del parlamentare che approva o respinge il progetto di legge sia e' invece o tenere abbassato il braccio.

Riguardo all'oggetto del referendum, inteso nel senso predetto, va osservato che, in caso di referendum legislativo, si ha una profonda differenza nell'ordinamento costituzionale italiano e ordinamento costituzionale svizzero.

Infatti, mentre in Italia, essendo ammesso il solo referendum legislativo abrogativo, oggetto della consultazione può essere solo una legge già in vigore, in Svizzera, essendo ammesso il referendum sospensivo, oggetto della consultazione è un progetto di legge la cui entrata in vigore è subordinata alla volontà del popolo ital senso (cfr. capitolo 5).

⁴⁷⁶ FERRARI, Elezioni (teoria generale), cit., pp. 600 ss.

⁴⁷⁷ FERRARI, Elezioni (teoria generale), cit., p. 619.

⁴⁷⁸ PERASSI, Il referendum: la dottrina giuridica, Roma, 1911, p. 31.

⁴⁷⁹ LAVAGNA, Istituzioni di diritto pubblico, Torino, 1985, p. 499.

⁴⁸⁰ PERASSI, Il referendum: la dottrina giuridica, cit., pp. 26-28.

⁴⁸¹ PERASSI, Il referendum: la dottrina giuridica, cit., pp. 25 ss.

4.4 SOTTOCAPITOLO 4 IL QUESITO E IL VOTO

4.4.1 PARAGRAFO 1 CONSIDERAZIONI GENERALI SUL QUESITO

La questione referendaria, sulla quale il corpo votante è chiamato ad esprimersi, viene formalizzata nel "quesito referendario".

Quest'ultimo presenta un duplice contenuto: da un lato, indica la decisione pubblica che costituisce l'"oggetto" del referendum, dall'altro lato, formula la domanda specifica alla quale il corpo votante deve dare risposta, esprimendo così la propria volontà deliberativa.

Riguardo ad ogni forma referendaria il quesito presenta alcuni caratteri generali e uniformi.

In primo luogo, si rileva che il quesito referendario risulta essere predefinito ed immutabile, sia per quanto riguarda l'"oggetto", sia per quanto riguarda la "domanda".

E' quindi assolutamente esclusa la possibilità per i soggetti appartenenti al corpo votante di determinarlo, o comunque di varare, il quesito.

Questo divieto discende dai motivi di carattere pratico e strutturale relative allo stesso meccanismo referendario.

Infatti, se al consentisse il mutamento del quesito da parte del soggetto votante, si finirebbe con il rendere impossibile sul piano pratico la rilevazione della risposta univoca della maggioranza.

Per queste ragioni l'unica scelta che viene rimessa ai soggetti votanti riguarda l'indicazione della dichiarazione di volontà positiva o negativa, mentre è esclusa in via assoluta la possibilità di apportare modifiche personali al quesito proposto.

Oltre alla predefinitezza e alla immutabilità presenta un'altra importante caratteristica.

Il quesito referendario viene sempre formulato in termini diammetrici e alternativi.

Questa particolare formazione rigida è resa necessaria dall'esigenza di non consentire risposta che siano diverse ed ulteriori rispetto all'articolazione di una soluzione o al rifiuto della soluzione opposta.

E' dunque esclusa la possibilità per i soggetti votanti di esprimere una volontà che non sia positiva o negativa, ma intermedia.

Sempre per ragioni di uniformità della proposta, non è ammessa l'adesione che sia parziale o condizionale rispetto ad una delle due soluzioni proposte.

Nell'ordinamento giuridico italiano è ammessa solo la "consultazione semplice" e non invece la "consultazione alternativa" che è quella che comprende una pluralità di quesiti con una molteplicità di risposte graduabili⁴⁸².

Non è quindi possibile che la scelta referendaria non sia bipolare ma presenti più sbocchi concorrenti ed alternativi.

Ciò perché il referendum, nelle sue varie forme, si presenta come espressione diretta della volontà popolare e tale volontà deve manifestarsi attraverso il criterio maggioritario.

Ciò è rilevabile, anche se in via implicita, dalle stesse disposizioni costituzionali in materia di referendum (art. 75, comma 4, art. 132, comma 1, art. 138 comma 2), oltre che dalla norma di attuazione contenuta nella legge n. 352 del 1970 (art. 24, 36 e 45).

A giustificazione di ciò va rilevato che la molteplicità di quesiti potrebbe anche portare all'impossibilità della rilevazione della valutazione data dalla maggioranza dei votanti.

4.4.2 PARAGRAFO 2 DOMANDA E OGGETTO

Abbiamo osservato che la volontà del corpo votante nel referendum si esprime nella forma dell'accettazione o del rifiuto di una semplice domanda dicotomica.

Da ciò consegue la grande importanza della predefinitezza della "domanda" e dell'"oggetto" del quesito referendario.

Come ha rilevato la dottrina straniera (LECLERC, LEE, BUTLER e KITZINGER), si instaura un particolare rapporto tra comportamento del corpo votante e comprensione del quesito referendario.

L'espressione della volontà popolare può infatti variare anche in misura notevole, in relazione alla formulazione della domanda o ai termini di espressione dell'oggetto.

Per quanto riguarda la domanda può essere rilevato che, in generale, essa può essere formulata in diversi modi.

In primo luogo, la formulazione della domanda può essere diretta o indiretta.

Il corpo votante può essere infatti chiamato a decidere su un'attività, rispettivamente, imputata in modo diretto o indiretto allo stesso soggetto votante.

In secondo luogo, la formulazione della domanda può essere positiva o negativa.

Si ha formulazione in modo positivo quando il corpo votante è chiamato a decidere in ordine ad un'attività giuridicamente valutabile come positiva, cioè alla ad inserire nell'ordinamento una determinata decisione, come accade nel referendum previsto dall'ordinamento costituzionale svizzero.

⁴⁸² LAVAGNA, Istituzioni di diritto pubblico, cit., p. 499.

Si ha invece formulazione in modo negativo quando il corpo votante è chiamato a decidere in ordine ad una attività giuridicamente valutabile come negativa, cioè volta ad eliminare dall'ordinamento una determinata decisione, come accade nel referendum previsto dall'ordinamento costituzionale italiano.

Nel vigente ordinamento italiano, riguardo alle varie forme referendarie ammesse, la formulazione della domanda è determinata dalla legge e precisamente dalla normativa legislativa nazionale e regionale che disciplina il procedimento referendario.

L'oggetto del quesito referendario, invece, viene indicato dai promotori o anche direttamente dai richiedenti (ad esempio i consigli regionali o i parlamentari), ma sempre secondo le modalità richieste dalla normativa legislativa, nazionale o regionale.

La disciplina referendaria richiede che nell'oggetto siano indicati riferimenti numerici e temporali dell'atto sottoposto a consultazione.

Inoltre, alcune norme richiedono anche la trascrizione integrale della disposizioni contenute nell'atto stesso.

Nonostante queste prescrizioni legislative, spesso il quesito referendario presenta un oggetto con uno scarso grado di chiarezza e comprensibilità.

Questo è un problema di scarsa importanza perché la "intelligibilità" del quesito referendario risulta essere un presupposto imprescindibile per evitare che la volontà espressa dal corpo votante sia basata sull'erronea presentazione del quesito.

Ciò non accade in Svizzera perché qui, non solo il quesito referendario è formulato in maniera chiara e comprensibile, ma lo Stato provvede anche a fornire ai cittadini, attraverso i mass-media, una approfondita spiegazione del quesito stesso, del significato dei referendum e dei suoi possibili effetti sull'ordinamento.

In Italia, invece, una informazione di questo tipo viene divulgata solo in relazione alle elezioni politiche e, soprattutto negli ultimi anni, con un massiccio uso del mezzo televisivo da parte dei vari partiti, tra i quali spicca Forza Italia.

La legge individua un apposito organo cui conferisce la specifica funzione di controllare la conformità della formulazione sia della domanda, sia dell'oggetto alle norme dettate in materia.

Va rilevato però che, in genere, l'organo di controllo può solo rilevare un'eventuale difformità, ma non gli è attribuito dalla legge anche il potere di decidere in via autoritativa e unilaterale sulla modifica del quesito referendario, salvo che per motivi concernenti la legittimità della richiesta referendaria.

In Italia, in relazione al referendum abrogativo, la Corte Costituzionale ha elaborato una particolare ragione di inammissibilità della richiesta referendaria, che risulta collegata alla necessità che il quesito referendario risulti comprensibile per il corpo votante: la non "omogeneità" del quesito stesso⁴⁸³.

Viene dunque rilevato un ulteriore requisito del quesito: la "omogeneità" (cfr. capitolo 7, sottocapitolo 2, paragrafo 8).

Secondo l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, il quesito deve sempre presentare, nel suo oggetto, un "nucleo essenziale verso il quale il consenso o dissenso degli elettori possa manifestarsi integralmente, esprimendo una scelta in due termini, rispetto a ciascuno dei quali il momento unificante è rappresentato dalla maggiore unità"⁴⁸⁴.

E' quindi necessario che il quesito non contenga "domande eterogenee esseri di matrice razionalmente unitaria"⁴⁸⁵ al fine di assicurare che la valutazione popolare sia indirizzata in una direzione univocamente determinata sia per quanto riguarda il senso del quesito, sia per quanto riguarda il contenuto dello stesso.

E' inoltre interessante osservare che la dottrina, riguardo al quesito referendario, ha elaborato una particolare distinzione tra questo "esplicito" del referendum, da ciò sopra analizzato, e c.d. questo "implicito"⁴⁸⁶.

Con questo termine ci si intende riferire allo specifico indirizzo di decisione pubblico che, collegato all'oggetto esplicito del referendum, viene indirettamente proposto al corpo votante.

Un esempio concreto di rilevanza del c.d. quesito referendario "implicito" è dato dal referendum abrogativo dell'8 novembre 1987, relativo a talune disposizioni in materia di centrali elettronucleari (cfr. capitolo 7, sottocapitolo 1, paragrafo 3, sottoparagrafo 6).

Questa consultazione referendaria, infatti, fu prospettata alla pubblica opinione come relativa alla generale e complessiva "scelta" nucleare del Paese, benché non avesse come oggetto "esplicito" alcuna disposizione che prescriveva l'adesione alla politica energetica nucleare.

E' importante rilevare che la risposta popolare al quesito "implicito" può assumere una forte influenza politica sulla determinazione delle decisioni pubbliche.

Dunque il referendum produrrebbe, oltre agli effetti giuridici espressamente previsti dall'ordinamento, anche ulteriori e significativi "effetti politici" (cfr. capitolo 4, sottocapitolo 2, paragrafo 3).

Va inoltre rilevato che, a volte, il c.d. quesito "implicito", oltre ad essere presente è anche prevaricante rispetto al quesito "esplicito" indicato sulla scheda.

Da ciò discende il problema di tutelare il corpo votante affinché esso possa conoscere, con esattezza e precisione, l'oggetto sul quale il referendum è chiamato ad esprimersi.

⁴⁸³ MARTINES, Diritto costituzionale, Milano, 1984, p. 403.

⁴⁸⁴ UFFICIO CENTRALE presso CORTE DI CASSAZIONE, 15 dicembre 1980, in Giurisprudenza costituzionale, 1980, I, p. 1677.

⁴⁸⁵ CORTE COSTITUZIONALE, 7 febbraio 1978, n. 16, in Giurisprudenza costituzionale, 1978, I, p. 89.

⁴⁸⁶ DI GIOVINE, Referendum e sistemi rappresentativo: una difficile convivenza, in Foro italiano, 1979, V, pp. 162 ss.

Diverso dal questo "implicito" vero e proprio è il senso ideologico e funzionale che il referendum può acquistare nel ambito del sistema di governo, alla luce di soggettive valutazioni politiche.

In particolare, si è rilevato che diverse sono le possibili connotazioni funzionali che il referendum può assumere nel sistema politico-istituzionale.

Ad esempio si può parlare di referendum "anti-sistema", o "anti-partitocratico" o "di rottura" o "di attivazione" o "di stimolo" o "di impulso".

L'referendum incide indubbiamente sull'indirizzo politico parlamentare, ma affinché si realizzi l'integrazione tra referendum e rappresentanza sono necessarie due condizioni istituzionali.

Da un lato è necessario che il concetto etimologico del sistema politico e il suo modo di funzionare siano tali da consentire la ricezione di linee di indirizzo referendario integrative o correttive dell'indirizzo partitico parlamentare.

Dall'altro lato, che la forza e i gruppi in grado di attivare il referendum, lo utilizzino in modo che gli eventuali effetti abrogativi siano realmente capaci di integrarsi, eventualmente correggendosi, con le più generali linee di indirizzo espresse dalle istanze rappresentative.

Una simile armonia può essere riscontrata solo nel modello costituzionale svizzero, caratterizzato da un grande equilibrio tra le forze istituzionali e politiche.

In Italia, invece, dato l'assetto del sistema politico, caratterizzato da un numero elevato di partiti in contrasto tra loro, e l'uso che viene fatto del referendum, quasi sempre contro il sistema, risulta molto difficile l'integrazione tra referendum e rappresentanza, forse anche a causa dell'incompletezza dell'elaborazione teorica del referendum (cfr. capitolo 7, sottocapitolo 1, paragrafo 3, sottoparagrafo 1)⁴⁸⁷.

4.4.3 PARAGRAFO 3 NATURA E CARATTERI DEL VOTO

Il voto è lo strumento mediante il quale si esprime l'espressione della volontà dei soggetti legittimati a partecipare alla consultazione popolare.

L'elemento del voto accomuna due diversi procedimenti: l'elezione e il referendum.

Però comune è solo lo strumento, il voto, non il fine che attraverso di esso viene attuato.

Infatti, nel referendum, la collettività si pronuncia in ordine ad una questione predeterminata, mentre nell'elezione la volontà popolare si traduce nella selezione dei titolari dei c.d. organi elettivi o rappresentativi.

Il voto è stato fatto oggetto di approfondite analisi da parte della dottrina⁴⁸⁸.

Si è affermato che il diritto di voto implica la capacità del potere di esprimere il "voto", cioè la propria opinione, in quanto membro a pieno titolo della comunità statale.

La dottrina⁴⁸⁹ ha anche elaborato una distinzione tra due diversi tipi di voto

Il "voto elettivo" consiste nell'indicazione delle proprie volontà riguardo alla scelta di una o più persone.

Si ha invece "voto deliberativo" quando l'indicazione delle proprie volontà riguarda una determinata questione.

Naturalmente, dato che il referendum, come il plebiscito, è consultazione avente funzione deliberativa, in relazione ad esso il voto è "deliberativo".

La dottrina ha affermato che il voto deliberativo consiste nella scelta tra "contenuti tipici prestabiliti"⁴⁹⁰.

Il voto referendario consiste infatti nella scelta della dichiarazione di volontà positiva o negativa in ordine all'oggetto indicato nel quesito.

Nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano, il quesito referendario ha un solo "oggetto", predeterminato ed immutabile, nei cui confronti il soggetto votante è invitato, mediante la "domanda" alternativa, ad esprimere o l'accettazione o il rifiuto.

Da questi particolari caratteri del quesito referendario e, in particolare, dalla "domanda" e dall' "oggetto" del quesito stesso discende la vincolatività del "contenuti" tipici e dell' "oggetto" del voto.

Secondo una parte della dottrina dunque il voto acquisterebbe una valenza referendaria, o plebiscitaria, quando i votanti siano chiamati solo ad esprimersi in senso favorevole o contrario.

Ciò anche nel caso in cui l'espressione della volontà negativa o positiva abbia come oggetto una lista predeterminata di candidati o anche un solo candidato.

⁴⁸⁷ MEZZANOTTE e NANIA, Referendum e forma di governo in Italia, in *Democrazia e diritto*, 1981, n. 1-2, pp. 51 ss. Con il referendum "anti-sistema", "anti-partitocratico" o "di rottura" i promotori tendono alla creazione di un movimento di opinione al fine di incidere sul sistema dei rapporti tra partiti e società civile e creando o aumentando il distacco tra essi e compromettendo così l'assetto dei rapporti politici. Ciò è accaduto in Italia con il referendum promosso dal Partito Radicale (cfr. capitolo 7, sottocapitolo 1, paragrafo 3, sottoparagrafi 3 e 4). Con i referendum "di attivazione", "di stimolo" o "di impulso" invece i promotori tendono ad utilizzare la consultazione referendaria come mezzo per sollecitare l'intervento legislativo della Camera in ordine ad un determinato argomento, qualora questo rimanga inattivo nonostante la presenza di una pressante esigenza socio-politica. Ciò è accaduto in Italia con i referendum elettorali (cfr. capitolo 7, sottocapitolo 1, paragrafo 3, sottoparagrafi 9 e 10).

⁴⁸⁸ MEZZANOTTE e NANIA, Referendum e forma di governo in Italia, cit., p. 60, nota 16.

⁴⁸⁹ LANCASTER, Voto (diritto di), in *Enciclopedia del diritto*, p. 1107.

⁴⁹⁰ GUARINO, Deliberazione, nomina, elezione, in *Rivista Italiana per le scienze e giuridiche*, 1954, p. 81 e p. 89.

⁴⁹¹ GUARINO, Deliberazione, nomina, elezione, cit., p. 81.

Quì, infatti, anche se la consultazione si conclude con l'atto di preposizione dei soggetti predeterminati alle cariche elettive, non si tratterebbe di elezione e di voto elettivo.

Il motivo di ciò sta nel fatto che il voto si ricondurrebbe alla sola espressione della volontà positiva o negativa riguardo ad un oggetto predeterminato.

Ciunque in tal caso il soggetto votante svolge un'attività che nella sostanza risulta essere simile a quella compiuta nelle vere e proprie consultazioni deliberative.

Così la dottrina⁴⁹² ritiene che debba essere riconosciuto il carattere deliberativo proprio del referendum o del plebiscito alle elezioni che si svolsero in Italia l'24 maggio 1929 ed l'25 marzo 1934, nelle quali gli elettori, in seguito alla riforma elettorale fascista introdotta con la legge 9 dicembre 1928, n. 2653, erano chiamati ad approvare o respingere la lista unica di candidati designati dal Gran Consiglio del fascismo.

Si è affermato che "questo sistema trasformava il regime da rappresentativo in plebiscitario"⁴⁹³.

Non è però corretto affermare che queste votazioni furono referendum aventi per oggetto l'approvazione del regime fascista⁴⁹⁴.

Infatti, l'oggetto in senso tecnico della votazione non era costituito dall'approvazione del regime, ma dall'approvazione dei candidati proposti dall'organo di partito.

Per quanto riguarda la tutela del diritto di partecipare alla consultazione referendaria va innanzitutto osservato che tale diritto, come quello a partecipare alla consultazione elettorale, costituisce espressione del diritto di voto.

Ciò significa che i principi di personalità, uguaglianza, libertà e segretezza e la garanzia, relative alla opportunità di limiti, previsti dalla Costituzione in tema di diritto di voto, ex art. 48, commi 2 e 3, devono trovare attuazione in relazione ad entrambe le forme di consultazione elettorale: quella referendaria e quella elettorale.

Risulta quindi esatta l'estensione e l'adeguamento al referendum, operati dalla disciplina legislativa in materia, della norma già dettata in tema di elezioni al fine della tutela e della garanzia del voto.

Ad esempio, l'art. 51 della legge n. 352 del 1970 estende al referendum la normativa penale prevista per i reati elettorali; l'art. 52 della stessa legge, relativo alla propaganda, estende al voto referendario le disposizioni previste dalla legge 4 aprile 1966, n. 212 per le consultazioni elettorali, attribuendo la stessa facoltà ai partiti o gruppi rappresentati in Parlamento e al Comitato dei promotori.

Anche l'art. 53 della stessa legge disciplina la spesa delle consultazioni referendarie e la pone a carico dello Stato, per il referendum costituzionale e abrogativo, e a carico degli enti locali interessati, per i referendum territoriali ex art. 132 Cost.

Un'altra questione che presenta aspetti problematici, anche sul piano delle conseguenze pratiche, è quella della diversità civica del voto referendario.

L'art. 75, comma 4, Cost., dà rilievo normativo all'estensione della consultazione referendaria, prevedendola espressamente quale mezzo per rendere giuridicamente privo di effetti il referendum.

In tal caso risulterebbe problematica l'applicazione all'estensione dal voto referendario degli effetti "sanzionatori" previsti ex lege per il voto elettorale (art. 115 D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361).

La questione della diversità della partecipazione al referendum si è posta in occasione della richiesta di referendum per l'abrogazione portata dall'articolo unico della legge 12 giugno 1984, n. 219 (che convertiva in legge il D.L. 17 aprile 1984, n. 70, concernente misure urgenti in materia di tariffe, di prezzi amministrati e di indennità di congedo).

A riguardo la dottrina si hanno due diverse opinioni.

Alcuni Autori (FOIS, BARILE) ritengono che il dovere civico, previsto dall'art. 48 Cost., sia configurabile solo nella competizione elettorale in senso proprio, diretta a formare organi rappresentativi, e non invece nel referendum, nel quale il voto non ha una simile funzione.

Altri Autori ritengono, al contrario, che il voto sia, in ogni caso, espressione della sovranità popolare e, in quanto tale, sia un dovere costituzionale.

Ciò anche se, in ultime analisi, l'adempimento di tale dovere è rimesso al senso dello Stato e alla sensibilità democratica dei cittadini (BASSANINI)⁴⁹⁵.

In Svizzera invece sia il voto politico, sia il voto referendario divengono carattere facoltativo e non costituiscono un dovere civico per i cittadini.

Nonostante l'assenza di un obbligo a livello costituzionale, il popolo elvetico ha sempre dimostrato grande maturità civica. Nonostante ciò, negli ultimi anni, con l'accrescimento dell'alfabetismo (abbassamento dell'età del diritto di voto e ingresso dell'elettorato femminile) si è registrata anche in Svizzera una certa "aporia" dei cittadini nei confronti dell'istituto referendario, forse per l'eccessivo numero di consultazioni popolari indette nella Confederazione elvetica, sia a livello federale che a livello cantonale.

4.4.4 PARAGRAFO 4 VOTO BIANCO O NULO

Molto discussa in dottrina è la questione inerente alla qualificazione del voto deliberativo, e quindi al referendum, come "bianco" o "nullo".

Dell'esistenza e dell'importanza di tale problema si sono resi conto sia i Costituenti, sia il legislatore in sede nazionale e regionale.

⁴⁹² GUARINO, *Deliberazione, nomina, elezione*, cit., p. 92.

⁴⁹³ MAZZICOTTI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Milano, 1985, p. 29.

⁴⁹⁴ BUTLER e RANNEY, *Referendums. A comparative study and theory*, Washington, 1978, p. 248.

⁴⁹⁵ MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 400.

Infatti, nei testi normativi, viene spesso specificato che la maggioranza richiesta nella consultazione referendaria è collegata ai voti "validi" o "validamente espressi".

Tali sono i voti espressi correttamente in una delle due forme consentite e assumibili come valide espressioni del voto referendario.

Diversamente che in Svizzera, dunque la legge italiana stabilisce la regola secondo la quale la scheda bianca o nulla non possono essere sommate all'indicazione di una delle due valide volontà (positive o negative), ma ne rimangono distinte.

La specificazione legislativa voto "valido" o "validamente espresso" costituisce la risposta ad un problema storicamente verificatosi.

L'esigenza di questa specificazione è infatti collegata allo svolgimento del c.d. "referendum istituzionale" tenutosi nell'anno 1946.

La disciplina ad esso relativa, contenuta del D.L.G.T. n. 8 del 1946, risultò insufficiente perché faceva riferimento semplicemente alla maggioranza degli elettori "votanti".

Questa predizione ed incompletezza legislativa rese necessario l'intervento della Corte di Cassazione, la quale diede del concetto di "voto" un'interpretazione restrittiva coincidente con l'espressione "voto valido" ed escludendo quindi le schede bianche e nulle.

La dottrina che si è occupata di tale questione⁴⁹⁶ sostiene la necessità di distinguere tra mere "voto" e "voto valido".

Il "voto" indicherebbe la sola volontà di partecipare alla consultazione popolare e conseguentemente va qualificato "votante" il soggetto che depono la scheda nelurna, anche se si tratta di scheda bianca o nulla.

In "voto valido" invece indica un elemento ulteriore, cioè la volontà di accettare espressamente una delle due soluzioni proposte.

Si è inoltre rilevato che, nell'ambito della consultazione referendaria, se la maggioranza venisse riferita ai soli "votanti" o comunque ai soli "voti" comprensivi delle schede bianche o nulle, ci sarebbe la possibilità che nessuna delle due soluzioni alternative, quella positiva o quella negativa, superi il quorum di maggioranza prescritto dalla legge⁴⁹⁷.

Da ciò si ricava una diversa soluzione della questione del voto bianco o nullo a seconda dei casi.

Se la consultazione referendaria deve necessariamente concludersi in senso positivo o negativo, la normativa in materia potrebbe riferirsi solo ai voti "validi" o "validamente espressi".

Se invece la consultazione può avere un esito giuridicamente "indifferente", senza che ciò comporti effetti dannosi, la scelta tra il rinvio al merito "voti" ovvero ai "voti validi" sarebbe rimessa alla volontà politica e discrezionale del Costituente o del legislatore.

Secondo una parte della dottrina⁴⁹⁸, la disposizione che chiede, per l'approvazione del referendum, la maggioranza dei voti validamente espressi (disposizione già presente nella Costituzione di Weimar del 1919) può avere devoti negativi.

Tale regola può infatti neutralizzare le funzionalità del referendum, perché le forze che avversano il suo successo possono provocare il fallimento sollecitando l'estensione del voto degli elettori.

La stessa regola potrebbe limitare in Svizzera il numero eccessivo di referendum.

⁴⁹⁶ ESPOSITO, La maggioranza nel referendum, in Giurisprudenza italiana, 1946, I, 1, pp. 385 ss.

⁴⁹⁷ MAZZIOTTI, Lezioni di diritto costituzionale, cit., p. 42 e nota 46.

⁴⁹⁸ MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, II, cit., p. 840.

Capitolo V.

LE FORME REFERENDARIE IN ITALIA E IN SVIZZERA

5. LE FORME REFERENDARIE IN ITALIA E IN SVIZZERA

Dopo una opportuna premessa relativa all'individuazione delle fonti normative del referendum nelle due Nazioni, si passa allo svolgimento di un'analisi particolareggiata di tutte le forme che l'istituto del referendum assume nei Paesi sopracitati.

L'analisi è sempre svolta con metodo comparativo al fine di individuare analogie e differenze tra i due diversi ordinamenti costituzionali.

Ciò infatti ci permetterà di comprendere perché il referendum trova vasta e completa applicazione in Svizzera, permettendo l'attuazione di una vera democrazia diretta, mentre in Italia è rimasto relegato entro stretti limiti applicativi portando persino ad accentuare l'instabilità del sistema istituzionale.

5.1 PREMESSA: FONTI NORMATIVE ITALIANE RAPPORTATE ALLE ESPERIENZE SVIZZERE

Nell'ambito dell'ordinamento giuridico italiano la principale fonte normativa in materia di referendum è la Costituzione, che costituisce il testo fondamentale della Repubblica.

Va rilevato che nella Costituzione italiana il termine "referendum" viene utilizzato per indicare quattro diverse forme di consultazione popolare aventi un differente oggetto.

In primo luogo si ha il referendum abrogativo, relativo all'abrogazione di legge statale o di atto ad essa equiparato (art.75 Cost.).

In secondo luogo si ha il referendum costituzionale relativo all'approvazione di legge di revisione della Costituzione o di altra legge costituzionale (art. 138, commi 1 e 2, Cost.).

In terzo luogo si hanno i referendum territoriali relativi all'approvazione di proposte tendenti all'adozione di leggi costituzionali o ordinarie di modifica delle circoscrizioni degli enti territoriali (art. 132, commi 1 e 2, Cost.).

In quarto luogo si hanno i referendum regionali che hanno per oggetto leggi e provvedimenti amministrativi regionali, ma in relazione ai quali non è costituzionalmente specificato l'esito giuridico collegabile alla pronuncia popolare (art.123 Cost.).

Nell'ordinamento giuridico svizzero, sia a livello cantonale che a livello federale, sono presenti il referendum obbligatorio e il referendum facoltativo⁴⁹⁹.

In detto territorio il referendum obbligatorio è previsto per tutte le revisioni della Costituzione federale (art.123 Cost.), per l'adesione della Svizzera ad organizzazioni di sicurezza collettive o a comunità sovvenzionate (art.69, comma 5 Cost.)⁵⁰⁰ e per l'adesione dei decreti federali urgenti che derogano alla Costituzione (art.69 bis, comma 3 Cost.).

Il referendum facoltativo è previsto, nella Confederazione, per i leggi federali e per i decreti federali di carattere obbligatorio generale (art.69, comma 4, Cost.), per l'approvazione di alcuni trattati internazionali (art.69, comma 3, Cost.) e per i decreti federali urgenti conformi alla Costituzione (art.69 bis, comma 2, Cost.).

In Italia le norme della Costituzione in materia di referendum abrogativo, costituzionale e territoriale hanno trovato attuazione solo nel 1970, con una disciplina legislativa ordinaria che è stata modificata negli anni successivi in punti non essenziali.

In particolare la disciplina di attuazione è costituita dalla legge del 25 maggio 1970, n.352, recante "Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo".

Le modifiche a tale disciplina sono state apportate con il d.L. 1° luglio 1975, n.264, convertito in legge 25 luglio 1975, n.261, e con la legge 22 maggio 1978, n.108, oltre alle deroghe introdotte, sia pure limitatamente ai cinque referendum del 1987, dalla legge 7 agosto 1987, n.332.

L'esistenza laceranza della vicenda attuativa si ricollega al fenomeno del c.d. "ostruzionismo di maggioranza", cui furono da ascrivere i ritardi registrati nell'attuazione di altri istituti, quali la Corte costituzionale, il Consiglio superiore della magistratura, l'Ordinamento regionale, istituti tutti aventi la comune ratio di limite sostanziale ai poteri della maggioranza di governo⁵⁰¹.

⁴⁹⁹ In Italia, invece, il referendum, sia legislativo che costituzionale, ha sempre carattere facoltativo.

⁵⁰⁰ Sulla base di questa disposizione il popolo e i cantoni hanno rifiutato l'adesione della Svizzera all'ONU in data 16 marzo 1986. Anche l'eventuale adesione alla CEE sarebbe sottoposta a referendum obbligatorio.

⁵⁰¹ BERRETTA, I poteri di democrazia diretta, in Manuale di diritto pubblico, a cura di AMATO-BARBERA, Bologna, 1983, p. 363.

Riguardo poi ai ritardi di attuazione dell'istituto referendario, dove aggiungersi la "diffusa diffidenza del partito nei riguardi di una forma di intervento popolare non immediatamente riconducibile alla logica degli schieramenti politici".

Per quanto riguarda invece i referendum regionali, la Costituzione italiana, all'art.123, ne attribuisce la disciplina ai singoli statuti.

Oltre alle quattro forme di consultazione popolare espressamente definite "referendum" della Costituzione italiana, si ha un'altra forma di consultazione deliberativa popolare che però non è esplicitamente definita "referendum" nel testo costituzionale.

Questa forma di consultazione è prevista nel comma 2 dell'art.133 Cost. ed è relativa alle leggi regionali di istituzione di nuovi comuni o di modificazione delle circoscrizioni o delle denominazioni di questi ultimi.

La Costituzione richiede che in tale procedimento legislativo siano sentite le popolazioni interessate.

Ritativamente a questo tipo di consultazione deliberativa popolare, la maggioranza degli statuti adotta il termine "referendum consultivo" e la comunque riferimento alla "consultazione mediante referendum".

Gli unici statuti ove non si trova alcun accenno a questo procedimento modificativo sono quello della Sicilia e quello della Basilicata.

Le consultazioni deliberative previste negli statuti delle regioni ad autonomia speciale sono indicati in dottrina con il termine "referendum speciali".

Negli statuti speciali si hanno disposizioni che prevedono la consultazione delle popolazioni circa la modificazione delle circoscrizioni provinciali e circa la istituzione di nuovi comuni e la modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni di questi ultimi.

Inoltre una particolare forma di referendum "consultivo" è disciplinata dall'art.54, comma 3, dello Statuto della Sardegna (legge cost. 26 febbraio 1948, n.3).

Per quanto riguarda i referendum speciali, regionali e locali le norme necessarie per l'attuazione delle disposizioni costituzionali e statutarie sono dettate con legge regionale.

Questa delega alla legislazione regionale ha però portato a volta alla formazione di una buona legislativa.

Vi sono infatti casi in cui le forme referendarie, pur previste nella Costituzione e negli Statuti, non possono concretamente operare per mancanza delle corrispondenti leggi regionali di attuazione (come ad esempio per il Friuli Venezia Giulia il cui statuto prevede il referendum abrogativo di leggi regionali).

Va inoltre rilevato che, in violazione del dettato costituzionale, i referendum ex art.123 Cost. erano stati, in un primo tempo, disciplinati da una legge statale, la legge 10 febbraio 1953, n.62.

Successivamente gli artt. 3 e 4 di tale legge furono abrogati, nell'imminenza dell'approvazione degli statuti regionali, dall'art.1 della legge 23 dicembre 1970, n.1084.

Nella Costituzione italiana, oltre agli articoli sopra indicati, si trova un'altra norma che fa riferimento esplicito al referendum: è l'art. 87 comma 5 che dispone che l'ordinazione del referendum spetta al Presidente della Repubblica.

Altra disposizione molto importante in materia di referendum è l'art.2 della legge cost. 11 marzo 1953, n.1, che ha introdotto il giudizio di ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo da parte della Corte costituzionale.

Alle funzioni della Corte costituzionale, previste dall'art.134 Cost., si aggiunge dunque un'ulteriore competenza la cui modalità di esercizio sono specificate dall'art.133 della legge 25 maggio 1970, n.352.

Tutte le forme referendarie sopra citate sono "tipiche", cioè espressamente previste e disciplinate dalle fonti in materia.

Tuttavia, nel sistema costituzionale italiano, vi sono anche forme referendarie atipiche: il c.d. "referendum sindacale" e i "referendum consultivi continui".

52 SOTTOCAPITOLO 1 IL REFERENDUM COSTITUZIONALE

52.1 PARAGRAFO 1 CARATTERI

Il referendum costituzionale italiano è previsto dall'articolo 138 della Costituzione, che prevede che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, che abbiano ottenuto due successive approvazioni da ciascuna Camera, "sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o 500.000 elettori o 5 Consigli regionali".

Per quanto riguarda l'esito della consultazione popolare la stessa norma dispone che "la legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi" (comma 2).

Infine il comma 3 dello stesso articolo non ammette il referendum "se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti".

La modalità di richiesta e di svolgimento del referendum sono poi disciplinate dagli artt. 1-26 della legge 25 maggio 1970, n.352.

⁵⁰² NACCHI-LIODICE, Problemi attuali di diritto pubblico, Bari, 1890, p. 367.

⁵⁰³ Va peraltro rilevato che, a livello nazionale, il referendum "consultivo" non è presente né in Italia, né in Svizzera. BATTIELLI, Le istituzioni di democrazia diretta, Firenze, 1849, p.70.

Il referendum costituzionale svizzero è previsto, a livello federale, per tutte le revisioni, totali o parziali, della Costituzione federale (articoli 120, 121 e 123 della Costituzione)⁵⁰⁴.

Affinché questi atti possano essere validamente accettati, devono essere approvati dalla maggioranza dei cittadini svizzeri che prendono parte alla votazione e dalla maggioranza dei cantoni.

Il risultato della votazione popolare in ciascun cantone vale come suo voto di Stato (art.123, commi 1 e 3, Cost.): l'esigenza della doppia maggioranza del popolo e dei cantoni è una conseguenza del sistema federale ed è richiesta proprio a salvaguardia del federalismo⁵⁰⁵.

In materia federale l'iniziativa può essere cantonale (articolo 93) o popolare (articoli 121, 121 bis, 122).

Oggetto dell'iniziativa possono essere la Costituzione, le leggi e i decreti.

L'iniziativa cantonale ha una portata ridotta perché non è automaticamente sottoposta alla approvazione popolare: anche se l'Assemblea federale deve esaminare tale iniziativa, essa non ha l'obbligo di dare seguito o di consultare il popolo.

Essa inoltre compensa l'assenza di iniziativa popolare in termini di legge, ma non consolida la democrazia perché contraddice il principio secondo il quale ogni decisione popolare è obbligatoria e vincolante.

L'iniziativa popolare in materia federale si rivolge solo al costituente e non al legislatore né agli organi di esecuzione e il suo oggetto può riguardare solo la revisione totale o parziale della Costituzione, a pena di nullità dichiarata dalla Cancelleria o dal Parlamento.

L'iniziativa popolare consiste nella domanda avanzata da 100.000 cittadini svizzeri aventi diritto di voto (nella Costituzione del 1848 erano invece richieste solo 50.000 firme).

La lista delle firme, che deve contenere una clausola di rifiuto senza riserve, viene rimessa alla Cancelleria federale che esercita un doppio controllo.

Prima della raccolta delle firme sulle liste, la Cancelleria invia un controllo formale e autorizza la raccolta delle firme solo se tale lista soddisfa le disposizioni legali.

Dopo la raccolta delle firme, la Cancelleria controlla la validità delle firme raccolte entro 18 mesi. L'Amministrazione locale deve attestare che il firmatario è cittadino attivo del Comune designato dalle liste e se tali esigenze non vengono soddisfatte la procedura ha termine.

La Cancelleria federale dichiara se l'iniziativa è stata accolta e la Camera devono trattare obbligatoriamente la domanda.

Per la revisione totale o parziale della Costituzione, la Camera devono dichiarare la loro approvazione o meno e possono fare raccomandazioni ai cittadini oppure astenersi dal dare consigli e spunti riguardo all'accettazione o al rifiuto.

In caso di revisione totale della Costituzione, che tocca solo il principio l'iniziativa può essere depositata in ogni momento o proporre un cambiamento dell'intera Costituzione, rimettendo in discussione l'insieme delle disposizioni costituzionali: ciò non significa però che tutti gli articoli saranno obbligatoriamente modificati.

La domanda concerne il principio della riforma e non un progetto o istruzioni più o meno precise sullo scopo della riforma o sulla direzione da seguire: la domanda non è legata a direttive.

Invece in caso di revisione parziale della Costituzione si ha una designazione chiara di norme e l'iniziativa è studiata dal Consiglio federale, che esamina sia la validità che l'opportunità del contenuto dell'iniziativa.

Il Consiglio federale prepara un rapporto dettagliato e lo invia al Parlamento, senza però adottare decisioni formali.

E' il Parlamento che si pronuncia sul suo validità.

La nullità dell'iniziativa popolare può essere dichiarata:

- dalla Cancelleria federale, prima della scrutinio;
- dal Parlamento, quando l'iniziativa non rispetta l'unità di forma, non rispetta l'unità di materia oppure quando l'iniziativa risulta essere irrealizzabile (tale ultimo principio non è previsto dalla Costituzione o dalla legge, ma si deduce dalle istituzioni democratiche).

La dottrina costituzionalistica ha analizzato il referendum costituzionale dell'ordinamento italiano, al fine di rilevare i caratteri peculiari⁵⁰⁶.

In primo luogo il referendum costituzionale italiano deve qualificarsi come referendum "ad iniziativa mista", perché l'atto di richiesta può provenire sia da una frazione del popolo, sia da alcuni soggetti pubblici rappresentativi.

Al contrario il referendum costituzionale svizzero non necessita di alcuna iniziativa perché, come vedremo, è imposto dalla legge.

In secondo luogo il referendum costituzionale italiano deve qualificarsi come "preventivo", perché la consultazione deve precedere nel tempo la promulgazione della legge statutaria. Tale carattere può dedursi dalla lettera della stessa disposizione costituzionale che pone un collegamento tra esito referendario e promulgazione della legge costituzionale.

⁵⁰⁴ Contrariamente alla Costituzione federale svizzera, la Costituzione italiana non prevede la possibilità della revisione totale della costituzione stessa, ma solo la revisione parziale.

⁵⁰⁵ BATTELLI, La Costituzione federale svizzera e la sua evoluzione, Roma, 1948, p.22.

⁵⁰⁶ MARTINES, Diritto costituzionale, Milano, 1994, pp.354 ss.

CUCCOLO, Istituzioni di diritto pubblico, Milano, 1994, pp.694 ss.

Anche il referendum costituzionale svizzero presenta tale carattere perché la riforma costituzionale, totale o parziale, entra in vigore quando è accettata dalla maggioranza dei cittadini e dei cantoni.

In terzo luogo il referendum costituzionale italiano deve qualificarsi come referendum "facoltativo" e "sospensivo".

"Facoltativo" perché il suo verificarsi dipende dall'esercizio del potere di richiesta che è, appunto, facoltativo.

Infatti l'attuale esercizio di tale potere non produce la conclusione del procedimento decisionale pubblico.

In Svizzera, invece, il referendum costituzionale è sempre obbligatorio: nessuna revisione costituzionale può essere approvata senza che sia accettata in votazione popolare⁵⁹⁷.

"Sospensivo" perché la presentazione della richiesta, entro il termine ex lege, determina la sospensione della fase integrativa dell'efficacia della legge di grado costituzionale.

Sia in Italia che in Svizzera, il referendum costituzionale coinvolge tutta la popolazione avente diritto di voto.

Nella Costituzione italiana tale regola non è espressamente prevista dall'art.138, ma discende dall'interpretazione di esso in connessione con l'art.75 Cost.

Del confinamento delle due norme costituzionali discende che al referendum costituzionale sono applicabili per analogia alcune prescrizioni dettate dall'art.75 per il "referendum popolare", se non in contrasto con quelle contenute nell'art.138.

Precisamente sono suscettibili di applicazione analogica al referendum costituzionale le disposizioni contenute nel comma 3 e nel comma 5 dell'art.75.

Tale disposizioni riguardano, rispettivamente, la partecipazione di tutti i cittadini che godono del diritto di voto alla Camera dei deputati e la necessaria determinazione con legge statale della modalità di attuazione del referendum.

Anche rispetto a tale forma referendaria va rilevato che in Italia la mancanza della legge di attuazione, intervenuta solo del 1970, ha impedito per lungo tempo lo svolgimento di questo tipo di consultazione popolare.

Ovvero, sino all'adozione della legge n.352 del 1970, le leggi costituzionali sono sempre state approvate, in seconda votazione, con la maggioranza dei due terzi delle Assemblee parlamentari.

Intatti tale maggioranza qualificata preclude l'eventuale esercizio del potere di richiesta referendaria (art.75, comma 3, Cost.)

5.2.2 PARAGRAFO 2 PROCEDIMENTO

Riguardo al procedimento del referendum costituzionale italiano va rilevato innanzitutto che la prima fase, la fase delle richieste, presenta modalità di svolgimento diverse a seconda del soggetto richiedente.

Tale fase, che presenta aspetti analoghi alla fase della richiesta del referendum abrogativo, è però caratterizzata da alcuni aspetti peculiari.

Da un lato, si ha la possibilità di richiesta proveniente da un quinto dei membri della Camera, dall'altro lato la presenza di tre o cinque delegati, se la richiesta è rispettivamente di un quinto dei membri di una Camera e di cinque consigli regionali, e dieci promotori, tra cui tre presentatori, se la richiesta proviene da cinquantamila elettori.

Dunque un'elabora relativamente bassa di elettori può chiedere il referendum costituzionale in Italia, basta pensare che nella Confederazione Svizzera la votazione popolare può essere demandata, in materia legislativa, da trentamila cittadini aventi diritto di voto. E' questa una proporzione loggamento più elevata di quella italiana⁵⁹⁸.

Come rilevato in precedenza, la Costituzione federale svizzera ammette sia la revisione totale, sia la revisione parziale della Costituzione (art.118).

Per la riforma totale possono presentarsi tre casi:

- 1) La due Camere sono favorevoli ad una revisione totale. Possono procedere senza consultare il popolo. Il progetto che elaborano deve essere sottoposto alla votazione del popolo e dei Cantoni. E' così che si è proceduto per la revisione totale del 1974.
- 2) La due Camere non si mettono d'accordo. Il popolo è consultato sul principio della revisione totale. Se si pronuncia affermativamente, le due Camere devono essere rinnovate. E' un caso eccezionale, nel diritto svizzero, di scioglimento delle Camere.
- 3) La revisione totale è chiesta per via di iniziativa popolare. La questione di principio viene sottoposta direttamente al popolo, come nel caso precedente.

⁵⁹⁷ In generale può dirsi che il referendum costituzionale, che in Italia è sempre facoltativo, è invece sempre obbligatorio negli Stati che lo hanno adottato prima del 1914, cioè in Svizzera, in Australia e negli Stati Uniti.

Alcune costituzioni promulgate dopo la prima guerra mondiale sancivano un referendum facoltativo in materia costituzionale.

La più nota era quella germanica del 1919, detta di Weimar (art.75 e 73).

BATTELLI, Le istituzioni di democrazia diretta, cit., p.67.

⁵⁹⁸ BATTELLI, Le istituzioni di democrazia diretta, cit., p.68

Nella prima votazione si ha uno scrutinio preliminare sull'iniziativa che porta solo sul principio e non garantisce che ci sarà effettivamente revisione totale.

L'Assemblea popolare non prende posizione e riguardo e non può formulare raccomandazioni: il suo unico compito è quello di accertare la validità della domanda.

La decisione infatti è lasciata esclusivamente al popolo e non è affidata invece ai cantoni.

Per la riforma parte le possono presentarsi due casi:

1) Se la domanda di iniziativa viene presentata sotto forma di proposta generale e la Camera federale non è d'accordo, questa deve procedere alla revisione parziale nel senso della domanda e sottoporla al popolo e agli Stati per l'accezione o il rifiuto. Se invece la domanda non è accolta dalla Camera federale, la questione della revisione parziale sarà sottoposta alla votazione popolare e, quando la maggioranza dei cittadini svizzeri votanti si pronuncia affermativamente, l'Assemblea federale procederà alla revisione uniformandosi alla decisione popolare.

2) Se la domanda di iniziativa viene presentata sotto forma di progetto già elaborato e l'Assemblea federale vi aderisce, il progetto stesso viene sottoposto al popolo ed agli Stati per l'accezione o il rifiuto. Ove l'Assemblea federale non sia d'accordo, può fare essa stessa un progetto, oppure proporre il rigetto di quello presentato e sottoporre alla votazione del popolo e degli Stati il suo progetto o la sua proposta di rifiuto con la rispettiva domanda d'iniziativa¹⁰⁹.

Il fine della presentazione di un contro-progetto è quello di allargare la manovra parlamentare per ampliare il ventaglio di scelta per gli elettori rendendo più chiara l'iniziativa.

Se la consultazione popolare dà esito positivo, l'iniziativa è accettata e la riforma entra in vigore.

Se la consultazione popolare dà esito negativo, l'iniziativa non è accettata e la riforma non può entrare in vigore. Tuttavia l'iniziativa implica ancora delle riforme, ad esempio l'introduzione della rappresentazione proporzionale forcé la Camera e modificare le disposizioni sulle elezioni al Consiglio Nazionale.

Per quanto riguarda il contro-progetto va osservato che esso deve portare la stessa materia costituzionale dell'iniziativa e può riguardare solo l'iniziativa redatta, mentre per l'iniziativa in termini generali il contro-progetto è escluso.

La conseguenza della cattiva redazione dell'iniziativa non è la nullità di quest'ultima ma la sussistenza di un motivo per il suo rigetto.

La redazione dell'iniziativa in termini generali presenta vantaggi e limiti.

Il vantaggio discende dal fatto che la Camera elaborano le disposizioni volute, ma non possono presentare simultaneamente il contro-progetto per contrastare l'iniziativa.

I limiti derivano dal fatto che la domanda può nello stesso tempo tendere all'adozione o alla abrogazione immediata di una regola determinata (precisato dall'art. 13 della legge), e dal fatto che il testo indica solo il senso della riforma richiamata e deve enunciare solo i principi e non dettare alle Camere federali i dettagli della riforma.

Ritornando in Italia, va detto che la seconda fase del procedimento del referendum costituzionale italiano è quella del controllo della richiesta.

Tale controllo viene effettuato mediante un complessivo giudizio di legittimità e di regolarità della richiesta da parte dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione (art. 12 della legge n. 352 del 1970, modificato dal d.l. n. 264 del 1975, convertito nella legge n. 351 del 1975).

Tale Ufficio deve verificare la conformità della richiesta sia all'art. 136 Cost., sia alla legislazione di attuazione.

Se la richiesta è dichiarata illegittima la legge è promulgata con l'espressa menzione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale (art. 14 della legge n. 352 del 1970).

Se invece la richiesta è dichiarata legittima il procedimento referendario prosegue con la fase dell'indizione e dello svolgimento delle votazioni.

Il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica su deliberazione del Consiglio dei ministri.

Secondo la dottrina prevalente tale atto di indizione avrebbe natura sostanzialmente ministeriale, perché rientrerebbe nella discrezionalità propria del Governo¹¹⁰.

Per quanto riguarda la "domanda" contenuta nel quesito referendario va rilevato che essa è formulata in forma diretta e positiva, come prescritto dalla legge di attuazione (art. 16, legge n. 352 del 1970).

L'"oggetto" del quesito, cioè il complesso di disposizioni sottoposte alla volontà popolare, è immutabile e predeterminato dai promotori o dagli stessi richiedenti.

Un aspetto problematico relativo all'oggetto del referendum costituzionale è quello che riguarda la "omogeneità" del quesito.

¹⁰⁹ BATTELLI, Il referendum e l'iniziativa popolare in Svizzera, Pavia, 1953, pp. 15-18.

¹¹⁰ RESCIGNO, in Commentario della Costituzione, a cura di BRIANCA, p. 215.

L'Autore rileva però che, se con unico decreto viene deciso sia il rinvio che l'indizione del due referendum abbinati, allora il decreto dovrebbe essere emesso su deliberazione del Consiglio dei ministri, e pertanto la differenza tra le formulazioni dei commi 1 e 3 dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970 sarebbe solo apparente.

Come rilevato dalla stessa Corte costituzionale⁵¹¹, potrebbe verificarsi l'ipotesi di un'unica legge di revisione costituzionale che, modificando contemporaneamente una pluralità di disposizioni costituzionali con oggetti e finalità differenziali, risulti essere "suscinta di molte unitarietà".

La stessa situazione potrebbe inoltre essere determinata da una "altra legge costituzionale".

In questi casi, dato che il corpo referendario non può indicare un voto differenziale o graduato, si avrebbe una limitazione della libertà di scelta e di voto e verrebbe inoltre lesa il principio della sovranità popolare perché al popolo non sarebbe consentita la "genuina" espressione e manifestazione della sua volontà.

In conseguenza di ciò le dottrine⁵¹² si è chiesta se il requisito di "omogeneità", elaborato ed applicato dalla Corte costituzionale nel giudizio di ammissibilità della richiesta del referendum abrogativo, sia applicabile anche dall'Ufficio centrale nel giudizio di legittimità della richiesta di referendum costituzionale.

Una risposta a tale problema può essere trovata attraverso l'analisi dello stesso art.138 Cost.

Si può ritenere infatti che nel referendum costituzionale le modifiche e le integrazioni costituzionali assumono rilevanza, non nel loro significato contenutistico, ma nel loro significato funzionale.

Al popolo è chiesto non solo, a non meno, di esaminare e di approvare la legge nel suo specifico contenuto, quanto e soprattutto di acconsentire o meno alla revisione o alla integrazione del testo costituzionale.

Si ha quindi una complessiva ed unitaria valutazione dell'atto che è diretto a modificare la Costituzione.

Interpretando in questo modo l'art.138 Cost., si ricava che nel referendum costituzionale il voto acquista una unitarietà funzionale e non frazionabile, indipendentemente dallo specifico contenuto della legge sottoposta al popolo.

Ciò significa che sono incompatibili con il referendum costituzionale gli schemi, propri del referendum abrogativo, relativi alla omogeneità del quesito e alla totalità e parzialità dell'oggetto del quesito stesso⁵¹³.

L'ultima fase del procedimento del referendum costituzionale italiano riguarda le votazioni che si svolgono secondo modalità simili a quelle previste dalla legge per le elezioni politiche ed amministrative, con l'aggiunta di alcune particolari disposizioni rese necessarie dalla particolarità del voto (artt.19 e 20, legge n.352 del 1970).

La proclamazione dei risultati spetta all'Ufficio centrale che, rispettando il dettato costituzionale, considera solo i voti validi escludendo dal computo le schede bianche e le schede nulle.

A differenza di quanto prescritto dall'art.75 per il referendum abrogativo, non è richiesta per la validità del referendum costituzionale la partecipazione della maggioranza degli aventi diritto.

La mancanza di un quorum di partecipazione per il referendum costituzionale si spiega con il fatto che la consultazione ex art.138 costituisce solo un elemento del complesso procedimento di revisione costituzionale, mentre il referendum ex art.75 produce da solo e direttamente l'effetto normativo abrogativo⁵¹⁴.

L'efficacia del referendum costituzionale italiano, dunque, non dipende da un certo quorum di partecipazione alla votazione popolare: è questa la regola normalmente applicata in Svizzera, sia nella Confederazione che nei Cantoni⁵¹⁵.

In Italia, se dal computo risulta la prevalenza dei voti affermativi, la legge viene promulgata dal Presidente della Repubblica, con l'indicazione del risultato favorevole del referendum.

Se invece si ha la prevalenza dei risultati negativi, il Ministro guardasigilli provvede alla pubblicazione del risultato della consultazione sulla Gazzetta Ufficiale (artt.25 e 26, legge n.352 del 1970).

5.2.3 PARAGRAFO 3 NATURA GIURIDICA

La questione della determinazione della natura giuridica del referendum costituzionale in Italia ha portato all'elaborazione in dottrina di due teorie contrapposte.

Una parte della dottrina, partendo dalla configurazione del referendum come atto di controllo popolare, ritiene che il referendum costituzionale sia solo e condizionale l'efficacia dell'atto già deliberato e perfetto⁵¹⁶.

Si afferma così che "la mancata richiesta o l'esito positivo del referendum in parola sembrano assumere il semplice ruolo di determinare la decadenza della condizione sospensiva (con la durata di tre mesi) opposta all'efficacia delle norme costituzionali (formulate, come al solito, dalle Camere), piuttosto che presentarsi quale un vero elemento costitutivo della loro formazione"⁵¹⁷.

⁵¹¹ CORTE COSTITUZIONALE, 13 febbraio 1981, n.29, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, I, pp.185 ss.

⁵¹² LUCIANI, Ancora su Corte costituzionale e referendum, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, I, pp.228 ss.

⁵¹³ SALERNO, Referendum, in *Enciclopedia del diritto*, pp.230-231.

⁵¹⁴ MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, II, Padova, 1976, p.1230.

⁵¹⁵ BATTELLI, Le istituzioni di democrazia diretta, cit., p.69.

⁵¹⁶ BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989, p.248.

⁵¹⁷ CUOCCOLO, Note introduttive sul referendum, in *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, IV, Firenze, 1969, p.181.

⁵¹⁸ BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p.248.

L'altra parte della dottrina, invece, sottolineando la funzione deliberativa della consultazione referendaria, ritiene che il popolo partecipa direttamente, con la sua approvazione avente valore costitutivo, al procedimento di formazione dell'atto normativo complesso, che prima della pronuncia popolare sarebbe un mero progetto di legge ancora carente di un elemento necessario per la sua perfezione⁵¹⁸.

In particolare si ritiene che il referendum costituzionale integri un "elemento formativo per la perfezione della legge costituzionale e non invece mera condizione esterna di efficacia della legge, già definitivamente approvata dalle due Camere e, dunque, perfetta"⁵¹⁹.

Inoltre gli Autori che sostengono questa seconda teoria riescono a superare la contraddizione sussistente tra la necessità del consenso popolare per la perfezione della legge costituzionale e la possibile mancanza di tale consenso in alcuni casi.

Si ritiene infatti che, quando il referendum non sia stato effettivamente richiesto o non sia stato possibile richiederlo perché la seconda approvazione è avvenuta con la maggioranza dei due terzi, si abbia pur sempre il consenso popolare, anche se "tacito" o "presunto"⁵²⁰.

È stato inoltre predetto che a favore della tesi che considera il referendum costituzionale come atto del procedimento di formazione militare, non solo ragioni formali (relativa alla pubblicazione in forma anomala del progetto di legge costituzionale ex art.3, legge n.352 del 1970), ma soprattutto ragioni sostanziali.

Si ritiene infatti che sia "più aderente allo spirito della norma (che intende fare piena applicazione del principio della sovranità popolare) che il corpo elettorale sia chiamato a pronunciarsi non già in sede di controllo di una volontà ormai perfezionatissima, bensì - come terzo organo legislativo - in sede di partecipazione al procedimento di formazione della volontà stessa"⁵²¹.

A fianco a queste due tesi tradizionali se ne è sviluppata un'altra intermedia che determina la natura giuridica del referendum costituzionale in materia differenziata e corrispondente agli esiti della consultazione stessa.

Si afferma quindi che, qualora il corpo referendario si esprima favorevolmente, esso concorre effettivamente alla perfezione della legge costituzionale, che può quindi essere qualificata come atto complesso⁵²².

Se, invece, la dichiarazione della volontà popolare è negativa, esso ha solo l'effetto di precludere il perfezionamento del procedimento di formazione dell'atto normativo, il quale risulta imperfetto e causa della mancanza di un elemento costitutivo (la pronuncia popolare positiva).

Dunque, per definire il referendum costituzionale italiano dal punto di vista della natura giuridica degli esiti della consultazione popolare, si può utilizzare la qualifica di referendum "integrativo-preclusivo"⁵²³.

Infatti la legge costituzionale sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dal popolo (art.138, comma 2, Cost.) e giunge quindi a costituire un elemento di formazione della legge costituzionale⁵²⁴.

Nell'ambito di un'analisi comparativa tra Italia e Svizzera si è affermato che "la figura del referendum costituzionale in Italia si può così assimilare a quella del referendum legislativo svizzero, anche esso *facultativus*"⁵²⁵.

5.2.4 PARAGRAFO 4 CONCLUSIONI

Abbiamo già rilevato come, in Italia, la ritardata introduzione della norma sul referendum costituzionale, intervenuta solo nel 1970, abbia a lungo impedito l'adozione di leggi costituzionali a maggioranza assoluta.

Tuttavia, in questo caso, non si sono avuti in realtà inconvenienti pratici perché tutte le leggi costituzionali approvate tra il 1948 e il 1970 hanno ottenuto un consenso così ampio da superare agevolmente la maggioranza di due terzi.

Ciò non si verificò però per il progetto del 1958 di revisione della durata del Senato, che diede luogo ad una vivace discussione e portò il rigetto dello stesso progetto, anche se in riferimento alla questione dell'ordine da seguire nella duplice votazione.

Questo problema relativo alla mancanza dell'adozione della normativa di situazione in materia di referendum non si è mai verificato in Svizzera perché qui la Costituzione prevede e disciplina in maniera integrale e completa l'istituto referendario, senza richiedere un successivo intervento attuativo ed integrativo da parte della legislazione ordinaria (art.118 ss. Cost. federale).

Un aspetto problematico relativo al procedimento di revisione costituzionale in Italia riguarda la questione dell'ammissibilità, nel caso della elaborazione del referendum popolare, di una nuova approvazione della legge da parte delle Camere con la maggioranza dei due terzi, al fine di far venir meno il presupposto per l'effettuazione del referendum.

Un'importante dottrina⁵²⁶ ritiene che questa ipotesi non sia ammissibile perché il procedimento si è ormai completato.

⁵¹⁸ MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, II, Padova, 1976, p.1228.

MARTINES, Diritto costituzionale, Milano, 1994, p.355.

⁵¹⁹ MARTINES, Diritto costituzionale, cit., p.355.

⁵²⁰ MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, cit., p.185.

⁵²¹ MARTINES, Diritto costituzionale, cit., p.355.

⁵²² PERASSI, Il referendum: la dottrina giuridica, Roma, 1911, pp.18 ss.

⁵²³ SALENCO, Referendum, cit., p.233.

⁵²⁴ In seno all'Assemblea Costituente fu favorevole Perassi che fece approvare l'emendamento secondo il quale la legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalle maggioranze dei voti validi (art.138, comma 2, Cost.). Perassi rilevò che, in tal modo, "il concorso del voto del popolo, quando la domanda di referendum è regolarmente fatta, assume il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale" (seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947, vol. I, p.2764).

⁵²⁵ BATTELLI, Le Istituzioni di democrazia diretta, cit., p.68.

Si ritiene inoltre che, se intervenisse una tale deliberazione, questa non avrebbe alcun rilievo giuridico e quindi il procedimento di effettuazione dovrebbe continuare.

Ciò perché il procedimento di revisione costituzionale davanti alla Camera è un procedimento unitario che ha inizio con la presentazione del progetto e si conclude, in caso di approvazione, con la seconda deliberazione della seconda Camera.

Devi inoltre ritenersi che questa seconda deliberazione, se approvata, anche se a maggioranza assoluta, precluda la possibilità di una seconda deliberazione che non si ponga come atto conclusivo di un nuovo procedimento.

Per quanto riguarda l'applicazione pratica del procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 Cost., si può osservare che la prima legge costituzionale approvata con la sola maggioranza assoluta, sia alla Camera che al Senato, si è avuta con la legge costituzionale 6 marzo 1992, n. 1, relativa alla sostituzione dell'art. 79 Cost. in materia di amnistia e di indulto.

Dell'approvazione di tale legge costituzionale si è dato comunicazione sulla "Gazzetta Ufficiale" del 29 novembre 1991, n. 290.

Solo dopo lo scadimento dei tre mesi previsti dall'art. 138 Cost. senza richieste di referendum, la legge costituzionale è stata promulgata il 6 marzo 1992, con il n. 1, e pubblicata sulla "Gazzetta Ufficiale", Serie generale, n. 57.

Lo stesso procedimento si è avuto con la legge costituzionale del 6 agosto 1993, n. 1, relativa ai poteri della Commissione parlamentare sullo riforma istituzionale.

Tale legge è stata approvata con la sola maggioranza assoluta, ma per essa non sono pervenute richieste di referendum ("Gazzetta Ufficiale", Serie generale, n. 186 del 10 agosto 1993)⁵²⁶.

Per quanto riguarda la Svizzera si deve distinguere tra revisioni totali e parziali.

L'unica revisione totale della Costituzione si è avuta nel 1874, quando la Camera, lavorando alla revisione stessa, elaborarono il progetto relativo che fu sottoposto alla votazione del popolo e dei Cantoni.

Nel 1905 (8 settembre) il popolo respinse la proposta di revisione costituzionale totale presentata in via di iniziativa popolare. Riguardo a questo episodio, deve ritenersi che la questione è stata sottoposta al popolo poche settimane prima del normale rinnovamento del Consiglio Nazionale e quindi, anche se la risposta del popolo fosse stata affermativa, la revisione della Camera avrebbe coinciso con le elezioni quadriennali del Consiglio Nazionale⁵²⁷.

La Costituzione federale del 1874 è stata oggetto di numerosi interventi di revisione parziale.

Ad esempio, in seguito alla votazione popolare del popolo e dei Cantoni del 23 novembre 1952, sono state introdotte nella Costituzione federale disposizioni relative al "mantenimento temporaneo di un controllo sui prezzi" e all'"approvvigionamento del paese con cereali panificabili".

5.3 SOTTOCAPITOLO 2 IL REFERENDUM LEGISLATIVO

5.3.1 PARAGRAFO 1 CARATTERI

Il comma 2 dell'art. 75 della Costituzione italiana dispone che venga indetto referendum popolare "per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge, quando lo richiedono cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali".

Nel comma 2 dello stesso articolo si individuano alcune categorie di leggi per le quali non è ammesso il referendum abrogativo: "le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali".

Nel comma 3 si conferisce il diritto di partecipare al referendum abrogativo a "tutti i cittadini chiamati ad eleggere la Camera dei deputati".

Nel comma 4 si prevedono il quorum partecipativo ("la maggioranza degli aventi diritto") e il quorum deliberativo ("la maggioranza dei voti validamente espressi"), necessari affinché il referendum con esito positivo sia giuridicamente rilevante.

Infine, nel comma 5, si pone una riserva di legge assoluta stabilendo che "la legge determina le modalità di attuazione del referendum".

In Svizzera, ove la tendenza democratica si è affermata fortemente nella seconda metà del XIX Secolo, la riforma più importante opera nel diritto federale della Costituzione del 1874 è senza dubbio l'introduzione dell'articolo relativo al referendum in materia legislativa, l'art. 89⁵²⁸.

Tale articolo, che è stato più volte modificato, dispone: "Le leggi e i decreti federali di carattere obbligatorio generale devono essere sottoposti al popolo per ratificazione o il rifiuto, quando ciò sia domandato da tremila cittadini svizzeri, aventi diritto di voto, oppure da due cantoni" (art. 89, comma 2).

Dalle disposizioni dettate dalla Costituzione italiana e dalla Costituzione svizzera in materia di referendum legislativo si possono dedurre i caratteri peculiari che tale istituto assume nei due Stati.

Per quanto riguarda l'art. 75 della Costituzione italiana va innanzitutto rilevato che il referendum si rivolge all'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge ed è quindi temporaneamente successivo alla promulgazione e antecedente in vigore dell'atto legislativo.

E' chiaro dunque che il referendum abrogativo italiano rientra nella categoria del referendum successivo⁵²⁹.

⁵²⁶ CUOCOLO, Istituzioni di diritto pubblico, cit., p. 896

⁵²⁷ CUOCOLO, Istituzioni di diritto pubblico, cit., p. 885

⁵²⁸ BATTELLI, Il referendum e l'iniziativa popolare in Svizzera, cit., p. 16

⁵²⁹ BATTELLI, La Costituzione federale svizzera e la sua evoluzione, Roma, 1948, p. 22.

Per quanto riguarda invece l'art.89 della Costituzione svizzera va rilevato che il referendum è rivolto all'approvazione di una legge o un decreto federale di carattere obbligatorio generale ed è quindi temporaneamente anteriore alla promulgazione e all'entrata in vigore dell'atto legislativo, perché quest'ultimo può entrare in vigore solo se non rifiutato dal popolo.

La dottrina ha inoltre operato un'interessante analisi comparativa tra l'art.75, comma 1, della Costituzione Italiana e l'art.121, comma 2, della Costituzione federale svizzera, il quale dispone: "L'iniziativa popolare consiste nella domanda avanzata da cinquantamila cittadini svizzeri aventi diritto di voto richiedenti l'adozione o l'abrogazione o la modificazione di dati articoli della Costituzione federale".

Si ritiene che il referendum abrogativo italiano sia, sotto l'aspetto giuridico, un'iniziativa popolare abrogativa.

Non c'è dubbio infatti che una procedura tendente all'abrogazione di una legge vigente non ha per scopo, come nel referendum vero e proprio, di associare il popolo alla formazione di una legge deliberata da una o più delle organi dello Stato, cioè la Camera.

Ha invece tutte le caratteristiche dell'iniziativa popolare.

Quest'ultima, infatti, ha generalmente un carattere positivo (approvazione di nuove disposizioni o modificazioni delle disposizioni vigenti), ma può anche avere un carattere puramente negativo (abrogazione totale o parziale di una determinata legge) e questo risulta essere proprio il fine del referendum abrogativo italiano⁵⁰¹.

Il referendum abrogativo italiano è facoltativo perché i soggetti abilitati dalla Costituzione a presentare le richieste referendarie, non hanno l'obbligo giuridicamente sancito, ma la facoltà di chiedere che si proceda alla consultazione popolare.

Anche il referendum legislativo svizzero, a differenza del referendum costituzionale, obbligatorio nella Confederazione, ha carattere facoltativo perché la decisione dell'indizione del referendum è lasciata al popolo (trentamila cittadini svizzeri o otto cantoni).

Sia in Italia che in Svizzera il referendum in esame può essere qualificato come referendum "legislativo", dato che oggetto della consultazione popolare è una legge o una disposizione avente carattere legislativo (leggi, atti aventi valore di legge, decreti federali di carattere obbligatorio generale).

Per quanto riguarda poi l'estensione della consultazione, il referendum legislativo è un referendum nazionale per il quale è prevista la partecipazione di tutti i cittadini che hanno diritto di voto e ciò è conseguenza della particolare rilevanza normativa dell'oggetto della consultazione.

Va peraltro rilevato che, mentre in Italia il suffragio universale fu introdotto nel 1946 in occasione del referendum istituzionale (cfr. capitolo 3), in Svizzera fino al 1971 è stato negato il diritto di voto alle donne.

E' proprio il ritardo riconosciuto ai cittadini di sesso femminile della capacità elettorale in sede federale che costituisce l'unica nota davvero singolare nel panorama di progredita vita pubblica democratica della Svizzera.

Tale riconoscimento è avvenuto con un referendum (1° febbraio 1971) che ha ottenuto 621.403 voti favorevoli e 326.596 voti contrari.

Va inoltre ricordato che un precedente referendum (1° febbraio 1959) aveva respinto tale riconoscimento, all'incirca con la proporzione inversa tra favorevoli e contrari.

E' interessante poi rilevare che ancora nel 1987 la "Landsgemeinde" del Comune di Allmori nel Cantone di Uri, riunitasi il 19 maggio nella piazza principale, aveva deciso, con 600 voti contro 200, che le donne non ottenessero il diritto di voto.

Secondo la dottrina, la spiegazione di tale anomalia deve essere ricercata proprio nel funzionamento della democrazia diretta⁵⁰².

Infatti, a differenza dell'elettore italiano, il cittadino svizzero ha un'attività civica intensa: è chiamato alle urne numerose volte ogni anno. Non solo elegge dei rappresentanti, ma vota direttamente sulle leggi e sulla Costituzione.

Se, in alcuni casi segue la parola d'ordine dei partiti politici, la molte volte prova di indipendenza. Quando si tratta di problemi generali, come quello del suffragio femminile, ogni cittadino ha la propria opinione e la esprime, senza preoccuparsi del partito del partito politico al quale eventualmente appartiene.

Può dunque dirsi che è la volontà popolare, espressa secondo le istituzioni di democrazia diretta, che si è e lungo opposita, in Svizzera, al suffragio femminile.

Fra le varie opinioni contrarie all'introduzione del suffragio universale può essere ricordata quella di due deputati che si sono dichiarati contrari al suffragio femminile perché questo, raddoppiando il numero degli elettori, avrebbe come conseguenza inevitabile di far sparire le antiche "Landsgemeinden", cioè le Assemblee popolari che costituiscono l'autorità sovrana di alcuni Cantoni⁵⁰³.

Sia in Italia che in Svizzera il referendum legislativo, subordinato alla richiesta, può essere qualificato come referendum ad iniziativa mista.

Infatti, la richiesta può provenire alternativamente da predefiniti soggetti pubblici rappresentativi o da un prescritto numero di cittadini fuori dell'elettorato attivo.

⁵⁰⁰ SALERNO, Referendum, in *Enciclopedia del diritto*, p.234.

⁵⁰¹ BATTELLI, Le istituzioni di democrazia diretta, cit., p.72.

⁵⁰² BATTELLI, Il problema del suffragio femminile in Svizzera, Padova, 1952, p.12.

⁵⁰³ CH. MEIER, al Consiglio Nazionale, seduta del 13 giugno 1951 (*Bullettin sténographique, Conseil National*, 1951, p.542, col.2), e CH. HELL, al Consiglio degli Stati, seduta del 20 settembre 1951 (*Bullettin sténographique, Conseil des Etats*, 1951, p.382, col.2).

5.3.2 PARAGRAFO 2 PROCEDIMENTO

In Svizzera la Costituzione federale prevede in due casi, diversi ed ulteriori rispetto a quelli di revisione costituzionale (articoli 120 e 123), il referendum ordinario con carattere obbligatorio (articoli 89 e 89 bis).

Il procedimento del referendum abrogativo italiano è disciplinato dalla legge n.352 del 1970 che contiene le norme di attuazione dell'art.75 Cost.

Le fasi procedurali tipiche sono, come per il referendum costituzionale, la richiesta, il controllo dell'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione, l'indizione e lo svolgimento della votazione, la proclamazione del risultato e la conseguente produzione degli effetti giuridici.

Va però rilevato che, all'ultima del procedimento del referendum abrogativo, si inserisce una fase ulteriore e particolare: la fase del controllo ad opera della Corte costituzionale, la quale è chiamata ad esprimere un giudizio di ammissibilità sulla richiesta referendaria.

Per quanto riguarda questo duplice controllo si può osservare che, nella prassi, la Corte costituzionale ha svolto un ruolo più attivo rispetto a quello dell'Ufficio centrale, ma sempre nel rispetto dell'autonomia funzionale di quest'ultimo.

La prima fase del procedimento referendario è data dalla presentazione della richiesta.

In Svizzera, mentre il referendum costituzionale ha carattere obbligatorio, il referendum legislativo ha carattere facoltativo, oltre che preventivo e sospensivo.

La richiesta può essere presentata da trentamila cittadini o otto cantoni (art.89 Cost.);

In Italia, invece, sia il referendum costituzionale che il referendum legislativo, che però è ammesso nella sola forma abrogativa, hanno carattere facoltativo.

Per il referendum costituzionale la richiesta può essere presentata da cinquemila elettori, cinque consigli regionali o un quinto dei membri di ciascuna Camera (art.138).

Per il referendum legislativo-abrogativo, invece, l'art.75 Cost. non prevede la possibilità che il referendum abrogativo sia chiesto da un quinto dei membri di ciascuna Camera.

Si ha dunque, in questo caso, una limitazione del soggetti abilitati a presentare la richiesta referendaria e la ragione di ciò, secondo la dottrina, ha un duplice fondamento⁵³⁴.

Da un lato, si ha il fine di evitare il troppo "facile" e perciò frequente ricorso all'intervento popolare, l'esasperazione dell'iniziativa ad una minoranza dei membri dell'una o dell'altra Camera.

Dall'altro lato, si ha la volontà di sottolineare che la richiesta di referendum abrogativo non rientra nella diretta disponibilità dei soggetti che costituzionalmente operano all'interno del procedimento legislativo, ma costituisce una prerogativa del popolo.

Del resto un'identica soluzione è stata accolta nella Costituzione federale svizzera.

In Italia, a seconda della provenienza della richiesta, la legge di attuazione (legge n.352 del 1970) detta diverse modalità di presentazione della stessa⁵³⁵.

La deliberazione di richiudere il referendum deve essere approvata dai Consigli regionali con la maggioranza assoluta e deve contenere sia la designazione del delegato (uno elettivo ed uno supplente per ogni consiglio), sia l'identica indicazione della disposizione di cui si chiede l'abrogazione (art.31 e 32, legge n.352 del 1970).

Se invece si vogliono raccogliere le firme di cinquemila elettori, l'iniziativa compete ai promotori (almeno dieci) che presentano la richiesta alla cancelleria della Corte di Cassazione⁵³⁶.

La legge di attuazione regola anche la modalità di formulazione del quesito referendario.

La domanda deve essere indicata con una formula indiretta e negativa: "Volete che sia abrogata...".

Se si tratta di richiesta di abrogazione totale, la legge da abrogare deve essere indicata con la data, il numero ed il titolo.

Se invece si tratta di richiesta di abrogazione parziale, vanno indicati anche i numeri e gli articoli.

Infine, se la richiesta di abrogazione riguarda parte di uno o più articoli, occorre la trascrizione integrale del testo (art.27, legge n.352 del 1970).

La stessa Corte costituzionale⁵³⁷ ha criticato la vigente disciplina legislativa in materia di attuazione dell'art.75 Cost.

Infatti, da un lato, la formulazione della domanda in modo indiretto e negativo può produrre incertezza e confusione nel votante, il quale deve esprimere una volontà di carattere positivo, apponendo il segno sul sì. Quando vuole abrogare la legge, cioè quando è contrario al permanere di essa nell'ordinamento normativo. Inoltre, dall'altro lato, il quesito può diventare oscuro ed intitolato perché composto da un susseguirsi di numeri e perché non facilmente comprensibili.

⁵³⁴ SALERNO, *Referendum*, cit., pp.234-235.

⁵³⁵ MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1994, pp.405 ss.

BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1988, pp.459 ss.

⁵³⁶ In particolare, nel termine di tre mesi, i fogli, indicati i termini del quesito e recanti le dovute vidimazioni, devono essere compilati con le necessarie sottoscrizioni e depositati presso le stesse cancellerie unitamente ai certificati elettorali dei sottoscrittori (artt.7 e 28, legge n.352 del 1970).

⁵³⁷ CORTE COSTITUZIONALE, 10 febbraio 1981, n.26, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1981, I, p.134.

Tutto ciò porta all'assenza assoluta della chiarezza che invece costituisce proprio il presupposto fondamentale per l'esercizio del voto referendario che deve essere corretto e libero.

Per di più, né l'Ufficio centrale, né altri organi o soggetti possono intervenire per modificare o semplificare la formulazione del quesito operata dai richiedenti o dai promotori in base alle regole dettate dalla legge n.352 del 1970.

Questo problema di formulazione e di comprensione del quesito referendario non si pone nell'ordinamento Svizzero per due diversi motivi.

In primo luogo, il referendum legislativo svizzero non è meramente abrogativo ma propositivo e quindi la domanda risulta più chiara perché viene formulata in modo diretto e positivo.

In secondo luogo, lo Stato elvetico si fa carico dell'onere di spiegare ai cittadini, attraverso mezzi di ampia diffusione, quali stampe e televisione, il preciso significato del quesito referendario e i problemi connessi ad esso.

In Italia, la legittimità della richiesta, per quanto riguarda i requisiti previsti nell'art.75 comma 1, è controllata dall'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di Cassazione, eventualmente in contraddittorio con i delegati dei Consigli regionali ed i presidenti della richiesta, oltre che con i rappresentanti di partiti e di gruppi politici⁵³⁸.

Il controllo dell'Ufficio centrale è diretto ad accertare che l'attività connessa alla richiesta si sia svolta legittimamente, ovvero in conformità delle norme di legge (art.32, ultimo comma, e art.13, legge n.352 del 1970)⁵³⁹.

Con l'ordinanza, inoltre, l'Ufficio centrale può proporre la concentrazione della richiesta che "avveleno uniformità o analogia di materia" (art.32, comma 4, legge n.352 del 1970).

L'Ufficio centrale ha applicato tale norma in senso formale limitando quindi l'obbligo di concentrazione solo ai quesiti che ammettono identica formulazione dicinamica, mentre ha escluso dalla concentrazione i quesiti che comportano risposte alternative differenzialmente tipizzate⁵⁴⁰.

Allo compito attribuito dalla legge all'Ufficio centrale è quello di accertare se, prima della data di svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce siano stati abrogati.

In tal caso l'Ufficio dichiara che le operazioni relative "non hanno più corso" (art.36, legge n.352 del 1970).

Questa norma conferma la teoria accolta dalla dottrina dominante e dalla giurisprudenza della Corte costituzionale⁵⁴¹, secondo la quale la richiesta referendaria non incide sull'attività legislativa.

Il Parlamento non perde, infatti, per effetto della richiesta referendaria, il potere di legiferare nella materia regolata dalla disposizione che si vuole sottoporre a consultazione popolare.

Tuttavia, se la nuova legge fosse stata adottata dal Parlamento nel corso del procedimento referendario al solo scopo di bloccarlo, si sarebbe verificata una lesione delle attribuzioni conferite costituzionalmente al potere richiedente il referendum.

Si sarebbe cioè verificata un'ipotesi di frode alla Costituzione a danno del popolo.

Per questo motivo la Corte costituzionale è intervenuta ed ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art.39, legge n.352 del 1970, nella parte in cui non prevede che "se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni venga accompagnata da altra disciplina della materia stessa, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative"⁵⁴².

Questo principio è stato poi precisato e specificato attraverso l'interpretazione data sia dall'Ufficio centrale, sia dalla Corte costituzionale.

In particolare, si è precisato che, da un lato la competenza dell'Ufficio centrale riguarda anche l'abrogazione intervenuta in un momento anteriore al decorso del procedimento referendario; dall'altro lato, si estende all'accertamento dell'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale delle disposizioni oggetto del referendum⁵⁴³.

In quest'ultimo caso, se si tratta di dichiarazione di illegittimità parziale, l'iniziativa referendaria prosegue per la parte della norma non invalidata dalla sentenza della Corte costituzionale⁵⁴⁴.

L'originaria competenza dell'Ufficio centrale è stata poi ulteriormente ampliata dalla prassi, con l'accordo della Corte costituzionale, estendendosi al controllo della conformità della richiesta alla legislazione ordinaria, al controllo della conformità di esse alle norme costituzionali⁵⁴⁵.

⁵³⁸ MARTINES, Diritto costituzionale, cit., p.405.

⁵³⁹ UFFICIO CENTRALE CASSAZIONE, 7 novembre 1975, in Foro italiano, 1976, I, pp.908 ss.

⁵⁴⁰ UFFICIO CENTRALE CASSAZIONE, 2 dicembre 1980, in Giurisprudenza costituzionale, 1980, I, pp.1168 ss.

Tale Ufficio ha delineato l'"uniformità di materia" come identità dei quesiti sul piano del contenuto obiettivo, e l'"analogia di materia" come la presenza di proposizioni legislative coincidenti anche se inserite in corpi normativi diversi.

⁵⁴¹ CORTE COSTITUZIONALE, 23 maggio 1978, n.68, in Giurisprudenza costituzionale, 1978, I, pp.588 ss.

⁵⁴² CORTE COSTITUZIONALE, 16 maggio 1978, n.68, in Giurisprudenza costituzionale, 1978, I, pp.580 ss.

⁵⁴³ CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1975, n.251 in Giurisprudenza costituzionale, 1975, pp.2895 ss.

⁵⁴⁴ UFFICIO CENTRALE CASSAZIONE, 7 gennaio 1976, in Foro italiano, 1976, I, pp.909 ss.

Inoltre, se l'intervento della Corte costituzionale ha carattere manipolativo, comportante quindi una modifica del significato normativo della disposizione, il referendum dovrebbe svolgersi sulla disposizione mutata dalla Corte.

⁵⁴⁵ In tal modo l'Ufficio centrale non si limita ad accertare che l'oggetto del referendum sia una legge esistente, cioè non abrogata o dichiarata costituzionalmente illegittima, ma accetta anche che si tratti di legge formale o atto ad essa equiparato.

Qui viene in rilievo un'altra problematica, che non è ancora stata affrontata dall'Ufficio centrale, riguardante la determinazione del significato esatto dell'espressione "atto avente valore di legge" ex art.75 Cost.

Secondo l'interpretazione comune tale espressione comprende sia i decreti legislativi delegati che i decreti legge, ma la dottrina solleva dubbi rispetto ad essi per quanto riguarda l'idoneità e la possibilità di costituire oggetto di referendum abrogativo.

Alcuni Autori⁵⁴⁸ ritengono che le leggi di delega non siano sottoponibili a referendum abrogativo, perché di rinvolo esclusivemente all'autorità governativa e non operano verso l'esterno.

Altri Autori⁵⁴⁹ ammettono invece che le leggi delega possano formare oggetto di referendum in quanto, se ciò non si ritenesse possibile per il fatto che dalle leggi delega non deriva un'immediata lesione di interessi collettivi, anche la legge sottoposta a condizione sospensiva dovrebbero essere escluse dal referendum abrogativo.

Per quanto riguarda poi i decreti legge la dottrina⁵⁵⁰ afferma la loro non sottoponibilità al referendum abrogativo per motivi di fatto.

Per i decreti-legge, infatti, l'oggetto della richiesta referendaria sarà la successiva legge di conversione perché, da un lato, si ha la limitazione temporale dell'efficacia del decreto-legge, dall'altro lato, la cessazione ex tunc degli effetti di esso qualora manchi la legge di conversione.

Un'importante disposizione legislativa è quella contenuta nell'art.32, comma 5, legge n.352 del 1970, il quale dispone che, riguardo all'ordinanza dell'Ufficio centrale, possono essere presentate "delucidazioni" da parte, non solo dei promotori, ma anche dei "rappresentanti dei partiti e dei gruppi politici".

Con questa norma il legislatore ha voluto estendere la partecipazione all'interno del procedimento referendario anche a soggetti politici e politici diversi dai titolari dell'iniziativa referendaria.

La definizione contenuta nell'art.32 comma 5 risultava troppo generica e per questo il legislatore ha ritenuto opportuno procedere ad una sua specificazione.

Così l'art.32, comma 2, legge n.352 del 1970, modificato dall'art. 3, legge 22 maggio 1978 n.193, precisa che il riferimento normativo comprenda solo i "partiti o gruppi politici che siano rappresentati in Parlamento nonché i promotori del referendum, questi ultimi considerati come gruppo unico".

Sono dunque esclusi dal procedimento referendario i soggetti diversi dai promotori e dei partiti politici o dei gruppi rappresentati in Parlamento.

All'interno dell'ordinamento giuridico italiano non è rinvenibile alcuna disposizione normativa che consenta di attribuire rilievo giuridico a quei "gruppi o comitati che si costituiscono per sostenere o contrastare l'azione dei promotori".

La fase successiva a quella del controllo dell'Ufficio centrale è quella che vede la richiesta referendaria sottoposta al giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale, la quale decide con sentenza se accogliere o respingere la richiesta (art.33, commi 3,4 e 5, legge n.352 del 1970).

Questa fase richiede un'analisi accurata perché ha subito un'importante evoluzione relativa all'interpretazione delle norme in materia e alla determinazione dei limiti di competenza della Corte stessa.

La funzione della Corte costituzionale in materia di referendum è contenuta in due disposizioni: l'art.2, legge costituzionale n.1 del 1953, che dispone che la Corte giudica se "le richieste di referendum abrogativo presentate ai sensi dell'art.75 della Costituzione siano ammissibili ai sensi del secondo comma dell'articolo stesso"; l'art.33, legge n. 352 del 1970, che dispone che la Corte decide "qualora le richieste siano ammesse e quali respinte, perché contrarie al disposto del secondo comma dell'art.75 della Costituzione".

L'art. 2 della legge costituzionale 11 marzo 1953, n. 1 ha introdotto il giudizio di ammissibilità della richiesta di referendum abrogativo da parte della Corte Costituzionale, prevedendo, per la richiesta referendaria ex art. 75 Cost., un controllo che si è aggiunto alle altre funzioni della Corte già elencate nell'art. 134 Cost.

La modalità di esercizio di questa ulteriore competenza della Corte sono poi specificate, in attuazione del comma 2 dello stesso art. 2 della legge n. 1 del 1953, dalla "legge che disciplina lo svolgimento del referendum popolare" in oggetto, ed esattamente dall'art. 33 della legge n. 352 del 1970.

La dottrina⁵⁵¹ ha rilevato che l'art. 2 della legge cost. n. 1 del 1953 si rivolge, non ad una qualsiasi legge ordinaria, ma alla specifica "legge sul referendum", cioè alla legge appositamente adottata per regolare la modalità di attuazione del referendum abrogativo, in base alla riserva di legge contenuta nell'articolo primo dell'art. 75 Cost.

Da ciò consegue che la legge ordinaria, adottata appositamente per disciplinare anche il referendum abrogativo sarebbe stata costituzionalmente legittima se non avesse dettato le disposizioni concernenti la modalità del giudizio di ammissibilità previsto dalla legge costituzionale in esame.

Va inoltre rilevato che la richiesta di referendum abrogativo sulle disposizioni contenute nella legge ordinaria n. 352 del 1970 sarebbe inammissibile perché tenderebbe ad abrogare le disposizioni di una legge "a contenuto costituzionalmente vincolato".

In un primo tempo la sopraccitata espressione normativa delle leggi n. 1 del 1953 e n. 352 del 1970 furono interpretate in senso letterale e restrittivo⁵⁵².

In questo senso il giudizio di ammissibilità veniva configurato con esclusivo riferimento al disposto dell'art.75, comma 2.

⁵⁴⁸ LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p.342.

⁵⁴⁹ MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p.847.

⁵⁴⁸ CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1974, pp.189 ss.

⁵⁴⁹ CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 474.

⁵⁵⁰ CORTE COSTITUZIONALE, 25 gennaio 1972, n.10, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, pp.40 ss.

CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1973, n.251, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1975, pp.2895 ss.

In particolare, si affermava che alla Corte "resta affidato solo il compito di verificare se la richiesta di referendum...riguardi materie che l'art.75, comma 2, Cost. esclude dalla votazione popolare", e deve quindi fondarsi sulla predetta disposizione di legge che "danno questo limitato oggetto al giudizio di ammissibilità".

In un secondo tempo, e peraltro dal 1972, la Corte costituzionale accoglie un'interpretazione più estensiva di tal norma.

Questo importante mutamento di indirizzo all'interno della giurisprudenza della Corte costituzionale trova la sua attuazione con l'importantissima sentenza del 7 febbraio 1978, n.16.

Con tale sentenza la Corte, considerando l'art.75 nel suo complesso ed interpretandolo in via logico-sistematica, ha affermato che essa deve verificare se le richieste "siano realmente destinate a concretare un referendum popolare" e se debbano essere tutelati "valori di ordine costituzionale, inerenti alla struttura o ai temi delle richieste referendarie" dai quali si possano far conseguire "complessi di ragioni di inammissibilità" che conducano ad escludere talune richieste di referendum anche "al di là della lettera dell'art.75, comma 2, Cost."⁵⁵⁷.

Viene dunque accolta un'interpretazione, non letterale e restrittiva, ma logica ed estensiva del disposto costituzionale.

La dottrina⁵⁵⁸ ha inoltre rilevato che la Corte costituzionale ha elaborato il canone della "ragionevolezza" come strumento da utilizzare anche per assicurare il corretto inserimento del referendum nel sistema di governo.

Secondo la stessa Corte, la "ragionevolezza" della richiesta referendaria deve essere valutata, non sulla base di criteri discrezionali, ma sulla base di "valori di ordine costituzionale"⁵⁵⁹.

Innanzitutto risulta l'unanimità della giurisprudenza costituzionale relativa al giudizio di ammissibilità.

Oggetto di interpretazione giurisprudenziale è stato, in primo luogo, il disposto del comma 2 dell'art.75 Cost., che fissa i limiti di ammissibilità del referendum.

A tale riguardo va rilevato che tale disposizione esclude il referendum abrogativo "per la leggi tributarie e di bilancio, di amnistie e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali".

Un'unica disposizione, contenuta nella Costituzione di Weimar, non è invece presente nella Costituzione federale svizzera la quale non permette in alcun caso di sottrarre al referendum le leggi formali.

Invece i decreti federali di carattere obbligatorio generale "possono venire dichiarati urgenti mediante una decisione presa con la maggioranza di tutti i membri di ciascuno dei due Consigli. In questo caso non può essere chiesta la votazione popolare. La durata della validità dei decreti federali urgenti deve essere limitata." (art.89, comma 3, modificato nel 1939).

I decreti federali urgenti permettono all'Assemblea federale di sottrarre al referendum delle disposizioni molto importanti. Ad esempio i programmi finanziari del 1933 e del 1938, che prevedevano la creazione di nuove imposte federali, sono stati emanati sotto forma di decreti urgenti e numerosi provvedimenti di ordine economico e sociale sono stati adottati nello stesso modo.

Invece il decreto federale del 30 agosto del 1938, che conferiva al Consiglio federale dei poteri straordinari, è stato considerato come un atto eccezionale, extra-costituzionale. Per tale motivo non è stato dichiarato urgente, ma non è neanche stato sottoposto al referendum facoltativo. Anche il decreto federale del 6 dicembre 1945, che limita i poteri straordinari del Consiglio federale, è stato emanato nelle stesse condizioni.

E' questa un'applicazione della teoria del diritto di necessità, ammessa dalla grande maggioranza della dottrina e della giurisprudenza svizzera⁵⁶⁰.

Riguardo alle esclusioni ex art.75 della Costituzione italiana, si è osservato che solo l'eccezione relativa alle leggi tributarie è importante, al fine di evitare movimenti demagogici eventuali.

Le leggi di bilancio sono votate ogni anno e sembra difficile che se ne possa concepire l'abrogazione.

In Italia, la Corte costituzionale ha affermato la necessità di interpretare le categorie ex art.75, comma 2, Cost., non in senso letterale, bensì in senso logico e sistematico.

In tal modo si è amato e comprendere in tali categorie anche leggi o disposizioni legislative che producono effetti giuridici collegati all'ambito di operatività delle suddette categorie, ma che non sono in esse espressamente comprese⁵⁶¹.

Così, ad esempio, si è ritenuto che la "ragione" di inammissibilità relativa alle leggi di "autorizzazione a ratificare trattati internazionali" riguardi anche le leggi di esecuzione in senso stretto e le leggi produttive di effetti strettamente collegati all'ambito di applicazione dei trattati⁵⁶².

Va inoltre rilevato che, per quanto riguarda i limiti posti al referendum, l'ordinamento costituzionale italiano si allontana notevolmente da quello svizzero, non solo perché l'art. 75, comma 2, sancisce dei limiti espressi, ma anche perché la Corte costituzionale, da un lato, interpreta tali limiti estensivamente e, dall'altro, individua addirittura altri "limiti ulteriori" diversi da quelli espressamente previsti e desunti dall'ordinamento costituzionale.

⁵⁵⁷ CORTE COSTITUZIONALE, 25 gennaio 1972, n.10, in Giurisprudenza costituzionale, 1972, pp.40 ss.

⁵⁵⁸ CORTE COSTITUZIONALE, 7 febbraio 1978, n.16, in Giurisprudenza costituzionale, 1978, I, pp.79 ss.

⁵⁵⁹ MEZZANOTTE E NANIA, Referendum a forma di governo in Italia, in Democrazia e diritto, 1981, pp.66 ss..

⁵⁶⁰ CORTE COSTITUZIONALE, 7 febbraio 1978, n.16, cit., pp.79 ss.

La "ragione" giustificativa della dichiarazione di inammissibilità della richiesta referendaria deve essere desunta da "valori" che trovano espressione positiva nella Costituzione.

⁵⁶¹ BATTELLI, La Costituzione federale svizzera e la sua evoluzione, cit., pp.23-24.

⁵⁶² CORTE COSTITUZIONALE, 7 febbraio 1978, n.16, cit., pp.79 ss.

CORTE COSTITUZIONALE, 10 febbraio 1982, n.26, in Foro Italiano, 1982, I, p.520.

⁵⁶³ CORTE COSTITUZIONALE, 3 febbraio 1987, n.25, in Foro Italiano, I, 1987, pp.639 ss.

Il primo di questi limiti è quello della inammissibilità delle richieste referendarie formulate in modo da sottoporre al corpo votante un quesito "eterogeneo", cioè contenente una "tale pluralità di domande eterogenee, carenti di una matrice razionalmente unitaria", da non poter essere ricondotto alle logiche dell'art. 75, comma 2. Se il quesito è "eterogeneo", in fatti, si discosta dal fini per i quali il referendum, che deve essere "strumento di genuina manifestazione della sovranità popolare", è stato previsto dalla Costituzione⁵⁵⁴.

Altro limite individuato dalla Corte è quello della inammissibilità delle richieste referendarie relative a leggi o disposizioni "a contenuto costituzionalmente vincolato", il cui contenuto normativo non può essere alterato e privato di efficacia senza che risulti lesa la corrispondente disposizione costituzionale⁵⁵⁵.

I « valori di ordine costituzionale » - dei quali discende tale ragione di inammissibilità, sono la tutela e la garanzia del contenuto delle disposizioni di rango costituzionale nei confronti di qualsiasi lesione o menomazione derivante dallo strumento referendario abrogativo, che, come disposto dall'art. 75 Cost., può operare solo al livello della legge ordinaria.

La Corte Costituzionale ha pensato limitato la categoria delle "leggi a contenuto costituzionalmente vincolato" al solo caso in cui l'attuazione della norma costituzionale non lascia alcun margine di scelta al legislatore ordinario.

Si tratta quindi delle leggi la cui disposizione sono l'unica, possibile ed indispensabile disciplina attuativa della Costituzione, ovvero l'attuazione direttamente necessaria.

L'abrogazione della disciplina che riproduce il contenuto delle norme costituzionali o la concreta nel solo modo costituzionalmente consentito, tende infatti ad investire la corrispondente parte della Costituzione perché l'abrogazione della disposizione legislativa produce una lesione che non può essere colmata con una diversa normativa, dato che quella che si vuole abrogare rappresenta l'unica possibile modalità di attuazione del precepto costituzionale.

Ulteriore limite è quello della inammissibilità di richieste concernenti la Costituzione, le leggi costituzionali e le leggi ordinarie "spicche" o a forza passiva rinforzata, che non possono cioè essere abrogate con semplice legge ordinaria⁵⁵⁶.

La ragione di quest'ultimo limite va individuata nell'esigenza di evitare che, mediante lo strumento referendario, si attui un diverso modo di revisione costituzionale ulteriore rispetto a quella prevista dall'art. 136 Cost. o si ledano le disposizioni costituzionali che conferiscono forza passiva rinforzata a talune leggi che risultano perciò non assoggettabili a referendum abrogativo.

Mentre nel caso delle leggi a contenuto costituzionalmente vincolato si esclude dall'assoggettabilità a referendum abrogativo la legge la cui semplice abrogazione produce la diretta ed immediata disapplicazione di una disposizione costituzionale di carattere sostanziale (cioè prescrivente un determinato contenuto degli atti operanti a livello legislativo), nel caso delle leggi a forza passiva vincolata si ha l'inammissibilità del referendum al fine di impedire la violazione di norme costituzionali di carattere procedurale (cioè prescriventi un procedimento "tipico" di formazione degli atti legislativi).

E' legge a contenuto costituzionalmente vincolato la legge ordinaria n. 362 del 1970 concernente la disciplina di attuazione del referendum; è "legge a forza passiva rinforzata" la legge ordinaria relativa alla modificazione di enti territoriali ex art. 132, comma 2, Cost. (in tal caso il procedimento di formazione della legge è aggravato dalla presenza del referendum territoriale e ciò impedisce che la legge possa essere abrogata con altra legge ordinaria o con referendum abrogativo).

Come rilevato dalla dottrina⁵⁵⁷, mentre non si pongono problemi in relazione alla categoria delle leggi di rango costituzionale, risulta assai difficile procedere all'esatta individuazione della categoria delle leggi a forza passiva rinforzata.

Nel 1987 la Corte costituzionale ha abolito un'ulteriore "ragione" di inammissibilità del referendum, caratterizzata dalla "assenza di manifesta e chiara alternativa" alla cancellazione derivante dal referendum abrogativo.

Si è così affermato che non possono essere oggetto di referendum abrogativo le norme etiche, nel caso specifico riguardanti il Consiglio Superiore della Magistratura.

In questa occasione⁵⁵⁸, la Corte ha definito il referendum come "atto-forma dell'ordinamento dello stesso rango della legge ordinaria" ed ha affermato che per esso dovrebbe richiedersi una ratio altrettanto puntuale di quella che ispira la volontà del legislatore rappresentativo, sottolineando che tale ratio esiste quando nel quesito referendario è incorporata l'evidenza del fine intrinseco all'atto abrogativo.

Complessivamente si può osservare che il compito devoluto alla Corte costituzionale è particolarmente delicato.

Infatti la Corte giudica sull'atto di iniziativa del procedimento referendario e la sua decisione negativa produce la prosecuzione dello stesso procedimento.

Va inoltre rilevato che nel particolare giudizio di ammissibilità la determinazione data dal parametro normativo costituzionale risulta essere più sfumata.

Questa elasticità del giudizio di ammissibilità risulta in contrasto con il grande rilievo politico ed istituzionale che assume il ruolo della Corte, dal cui responso discende la possibilità o meno dell'esercizio del potere deliberativo da parte del popolo.

Con la sentenza del 1978 n. 16, poi confermata dalla giurisprudenza costituzionale successiva, si è creato, in ordine allo svolgimento del referendum, uno stato di incertezza che termina solo con la emanazione della sentenza di ammissibilità o inammissibilità.

Tale sentenza inoltre giunge dopo che il procedimento referendario ha già avuto un lungo sviluppo e, forse, ha già prodotto effetti politici, come ad esempio proposte ed approvazioni di leggi, alterazioni dei rapporti tra i partiti politici o anche crisi di governo.

⁵⁵⁴ CORTE COSTITUZIONALE, 7 febbraio 1978, n. 16, cit., pp. 79 ss.

⁵⁵⁵ CORTE COSTITUZIONALE, 7 febbraio 1978, n. 16, cit., pp. 79 ss.

⁵⁵⁶ CORTE COSTITUZIONALE, 7 febbraio 1978, n. 16, cit., pp. 79 ss.

⁵⁵⁷ LAVAGNA, istituzioni di diritto pubblico, Torino, 1985, p. 205.

⁵⁵⁸ CORTE COSTITUZIONALE, 3 febbraio 1987, n. 28, in Foro Italiano, 1987, I, pp. 639 ss.

Tutti questi motivi hanno portato alla presentazione della proposta di anticipare il controllo della Corte costituzionale sull'ammissibilità della richiesta referendaria al momento in cui sono state raccolte duecentomila sottoscrizioni (delle ottocentomila ritenute necessarie)⁵⁶³, (cfr. capitolo 7).

In Italia l'indizione del referendum viene effettuata con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri.

La data di convocazione degli elettori viene fissata in una domenica compresa tra il 15 aprile ed il 15 giugno.

Il comma 2 dell'art.34 della legge n.352 regola il caso dello scioglimento anticipato della Camera o di una di esse stabilendo che "il referendum già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di indizione del comitato elettorale per l'elezione della nuova Camera o di una di esse".

In base al comma 3 dello stesso articolo i termini del procedimento per il referendum riprendono a decorrere a partire dal 365° giorno successivo alla data della elezione⁵⁶⁴.

Proprio in occasione della celebrazione del primo referendum sorsero problemi interpretativi a riguardo dell'art.34, legge n.352 del 1970⁵⁶⁵.

Tale referendum, relativo alla legge che aveva introdotto il divorzio (1° dicembre 1970, n.898), fu indetto con D.P.R. 27 febbraio 1972, n.18 ma, il giorno successivo si procedette allo scioglimento anticipato della Camera mediante il D.P.R. 28 febbraio 1972, n.2⁵⁶⁶, che fissava le elezioni della assemblea legislativa per il 7 e 8 maggio 1972.

Tuttavia il divvio avrebbe spostato il referendum ad una data posteriore al 15 giugno, fissato come termine ultimo dall'art.34.

Per risolvere il problema della fissazione della nuova data del referendum, il Governo chiese il parere del Consiglio di Stato⁵⁶⁷.

In seguito a ciò la soluzione adottata è stata quella secondo cui la nuova data di svolgimento del referendum deve essere spostata all'anno seguente nel caso in cui dalla data di cessazione della sospensione non è possibile rispettare i termini previsti per le operazioni elettorali imposte dalla legge.

Così, nel caso specifico, il referendum sul divorzio si tenne con esito negativo, il 12 maggio 1974 (cfr. capitolo 7).

Quindi, in pratica, in caso di scioglimento anticipato della Camera, possono intercorrenze quasi due anni tra il primo atto di indizione e l'effettivo svolgimento del referendum.

La disposizione dell'art.34, legge n.352 del 1970, collegata con quella dell'art.31 della stessa legge, ha il suo fondamento nell'efficienza del legislatore di tenere distinte le due diverse consultazioni popolari: le elezioni e il referendum.

Si sono volute evitare le interferenze politiche e, in particolare, si vuole che la consultazione elettorale non sia disturbata dalla contesa relativa alla richiesta referendaria.

Riguardo a questa soluzione normativa le opinioni della dottrina sono contrastanti e non tutte favorevoli.

Alcuni Autori ritengono, infatti, che la confusione di non mischiare mai le questioni attinenti alle vere interpellazioni elettorali con quella relativa al referendum sia "assai discutibile sia sul piano dell'opportunità che su quello della spesa in denaro"⁵⁶⁸.

Il diritto costituzionale italiano si limita a dettare regole per risolvere la questione dello scioglimento anticipato della Camera dopo l'indizione del referendum, ma non ha accolto l'istituto del referendum per la revoca del Parlamento.

In materia di referendum legislativo, per quanto riguarda la fase relativa al voto, va osservato che la normativa italiana in materia (art.35, legge n.352 del 1970) tende a garantire la genuinità, la semplicità e la chiarezza della decisione popolare.

Così, in caso di svolgimento contemporaneo di più referendum, da un lato, vi devono essere tante schede di colore diverso quante sono le richieste di referendum ammesse, e, dall'altro lato, l'elettore può astenersi dal partecipare alla votazione di uno o più referendum.

Il comma 4 dell'art. 75 della Costituzione italiana prevede due quorum necessari per l'approvazione del referendum.

Ritornando al quorum partecipativo, va rilevato che, sulla base della lettera della Costituzione, devono considerarsi "partecipanti" anche coloro che abbiano votato scheda bianca o il cui voto sia stato annullato.

Non rientrano invece nel quorum partecipativo coloro che, pur presentandosi a votare, abbiano rifiutato di compilare la scheda.

Il quorum deliberativo viene determinato dall'Ufficio centrale che, per la verifica della maggioranza, deve sommare i voti favorevoli da un lato, i voti contrari dall'altro, escludendo dal computo le schede nulle e bianche, cioè i voti non "validi" (art.35, legge n.352 del 1970).

La soluzione adottata dalla Costituzione italiana per la validità della pronuncia referendaria abrogativa coincide con quella adottata per la validità delle deliberazioni parlamentari e che prevede il principio del doppio quorum, partecipativo e deliberativo (art.64, comma 3, Cost.).

Nel diritto costituzionale svizzero non si trovano disposizioni analoghe al comma 4 dell'art.75 della Costituzione italiana⁵⁶⁹.

Non sono dunque previsti quorum per il referendum legislativo abrogativo nella Confederazione elvetica, anche se oggi si ne ritiene opportuna l'introduzione per evitare, da un lato, l'eccessivo numero di consultazioni referendarie e, dall'altro, il conseguente aumento di apatia dei cittadini che spesso rinunciano a recarsi alle urne.

⁵⁶³ RELAZIONE COMMISSIONE PARLAMENTARE per le riforme istituzionali, Atti parlamentari Camera-Senato, IX legislatura, doc. XVI bis, n.3, pp.33 ss. e p.511).

⁵⁶⁴ BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1989, p.451 (nota 222) e p.460 (nota 223).

⁵⁶⁵ CONSIGLIO DI STATO, 24 febbraio 1973, in *Foro Italiano*, 1973, III, pp.134 ss.

⁵⁶⁶ BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, cit., p.460

⁵⁶⁷ BATTELLI, *Le istituzioni di democrazia diretta*, cit., p.74.

Tuttavia non va dimenticato che la presenza del quorum partecipativo, se da un lato può risultare opportuna, dall'altro può portare alcuni inconvenienti.

E' infatti possibile che i partiti contrari al referendum e "partigiani della legge" subino, peraltro, un fenomeno di astensionismo riuscendo così ad invalidare il referendum per mancato raggiungimento del quorum.

Per evitare questa eventualità, si potrebbe pensare a rendere il voto obbligatorio.

Alcuni Cantoni svizzeri lo hanno fatto, senza che la percentuale dei votanti superi, generalmente, l'80% degli elettori. Nei Cantoni dove il voto era facoltativo, il numero dei votanti era spesso inferiore alla metà del corpo elettorale⁵⁶⁸.

Passando ad analizzare le fasi del risultato della consultazione popolare va rilevato che, in Italia, in caso di risultato contrario all'abrogazione ne è data notizia e non potrà essere proposta richiesta di referendum per l'abrogazione della stessa legge o dello stesso atto avente forza di legge prima che siano trascorsi cinque anni (art.38, legge n.352 del 1970).

Invece nel caso di risultato favorevole all'abrogazione, il "Presidente della Repubblica, con proprio decreto, dichiara l'avvenuta abrogazione" (art.37, comma 1, legge n.352 del 1970).

Tale decreto è pubblicato immediatamente sulla Gazzetta Ufficiale ed inserito nella Raccolta ufficiale degli atti normativi della Repubblica italiana.

L'abrogazione ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale, ma il Presidente della Repubblica può ritardare l'entrata in vigore per un termine non superiore a sessanta giorni dalla data della pubblicazione (art.37, comma 3, legge n.352 del 1970).

L'unico caso verificatosi nella prassi italiana di ritardo dell'entrata in vigore dell'abrogazione delle disposizioni legislative oggetto di referendum si è avuto riguardo alle consultazioni del 1987.

In quella occasione, peraltro, la Camera, prima di essere sciolta anticipatamente, approvò con urgenza la legge 2 agosto 1987, n.232, la quale stabiliva, in via eccezionale, la possibilità per il Presidente della Repubblica di ritardare l'entrata in vigore dell'eventuale abrogazione per un termine massimo di centoventi giorni.

Tale rinvio ebbe poi luogo, per la durata massima, con il C.P.R. 9 dicembre 1987, n.495, per le norme concernenti la Commissione parlamentare Inquiry⁵⁶⁹.

Per quanto riguarda il risultato della consultazione popolare in Svizzera, va innanzitutto ricordato che qui il referendum legislativo facoltativo non ha una funzione meramente abrogativa, ma, riguardo alle leggi e ai decreti ordinari, ha funzione approvativa e quindi effetto sospensivo (e carattere preventivo).

Entro il termine di 90 giorni dall'adozione della legge da parte dell'Assemblea federale, 50.000 cittadini o 8 cantoni possono domandare il referendum legislativo.

Se la domanda ha esito positivo, la legge può entrare in vigore solo se è approvata dalla maggioranza dei cittadini che hanno preso parte alla votazione⁵⁷⁰.

L'effetto sospensivo del referendum rende indispensabile il meccanismo d'urgenza che permette al Parlamento di mettere in vigore, in via immediata, una determinata disposizione legislativa.

Va peraltro rilevato che l'urgenza non esclude il meccanismo referendario, ma semplicemente gli conferisce effetto risolutivo.

Infatti, il decreto urgente contro cui viene chiesto referendum perde la sua validità un anno dopo la sua adozione, se non ottiene l'approvazione della maggioranza dei cittadini.

Questione importante, analizzata a fondo dalla dottrina italiana, è quella della natura giuridica della pronuncia abrogativa referendaria ex art.75 Cost.

In particolare, la dottrina ha discusso l'appartenenza del referendum al novero delle fonti.

Un'insuperabile dottrina ritiene che non vi dovrebbero essere dubbi sull'appartenenza del referendum alla categoria delle fonti.

A tal fine è infatti sufficiente considerare, da un lato, l'indigenza del referendum su atti costitutivi dell'ordinamento giuridico, dall'altro, la sua derivazione da un processo di unificazione politica⁵⁷¹.

Secondo questa dottrina, che risulta essere prevalente, si tratta di un atto "unidirazionale", rivolto cioè solo all'abrogazione, e non di un atto dotato di plenaria innovativa.

Tuttavia, tale funzione normativa solo abrogativa del referendum non lo esclude dal novero delle fonti, per due diversi motivi.

In primo luogo, la plenaria della funzione normativa non può essere assunta come caratteristica sine qua non delle fonti.

⁵⁶⁸ BATTELLI, Le istituzioni di democrazia diretta, cit., p.74.

Invece la Costituzione di Weimar sanciva: "Una decisione del Reichstag non può essere annullata da un referendum tranne quando la maggioranza degli elettori abbia preso parte al voto" (art.75).

Va peraltro rilevato che questa regola paralizzò completamente la democrazia diretta in Germania.

Infatti, due domande di iniziativa popolare, respinte dal Reichstag, furono sottoposte al popolo ma gli avversari dei progetti si astennero dalla votazione e impedirono così il raggiungimento del quorum.

⁵⁶⁹ BISCARETTI DI RUFFIA, Diritto costituzionale, cit., p.454.

⁵⁷⁰ AUER, L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti, in Referendum, a cura di LUCIANI e VOLPI, Roma-Bari, 1992, pp.50 ss.

⁵⁷¹ ZAGREBELSKY, Diritto costituzionale, I, Torino, 1994, pp.187-188.

In secondo luogo, anche l'abrogazione pura e semplice è sempre innovativa, sia perché elimina fonti anteriori, sia perché da tale eliminazione derivano "conseguenze modificative sulla portata concreta che l'ordinamento viene ad assumere complessivamente"⁵⁷².

Si ritiene dunque che "al referendum abrogativo possa essere riconosciuta efficacia sostanziale pari a quella delle leggi del Parlamento"⁵⁷³.

Ciò perché, se è vero che mediante il referendum non si crea in via immediata e diretta il diritto, è anche vero che l'abrogazione di una o più norme non può essere considerata come un fenomeno a sé stante, dato che provoca all'interno dell'ordinamento "una serie di reazioni per così dire a catena".

Il più importante di questi effetti è dato dal fatto che una determinata materia cessa di essere giuridicamente disciplinata.

Inoltre l'ordinamento sarà chiamato a colmare la lacuna normativa con norme diverse da quelle abrogate.

Non può quindi negarsi che il referendum abrogativo è idoneo a modificare l'ordinamento giuridico preesistente"⁵⁷⁴.

La dottrina prevalente è anche concorde nell'attribuire al decreto presidenziale che annuncia l'esito favorevole della consultazione natura di "atto dovuto e meramente dichiarativo" della volontà abrogativa, negando ad esso qualsiasi efficacia costitutiva"⁵⁷⁵.

Dal fatto che, nella gerarchia delle fonti, il referendum abbia una efficacia pari a quella della legge formale discende che il Parlamento potrebbe approvare nuovamente la legge abrogata dal corpo elettorale, anche subito dopo tale abrogazione.

La dottrina ritiene tuttavia che "ciò non possa avvenire per ragioni di correttezza"⁵⁷⁶.

Infatti potrà aversi più facilmente lo scioglimento anticipato del Parlamento, da parte del Presidente della Repubblica, il quale in casi estremi potrà constatare come il Parlamento non rispetti più l'orientamento del corpo elettorale.

Secondo la costante giurisprudenza costituzionale"⁵⁷⁷, sarebbe possibile il sindacato della Corte costituzionale in relazione agli effetti normativi verificatisi in seguito alla pronuncia referendaria abrogativa.

In particolare, la Corte ha affermato che l'illegittimità costituzionale può aversi come lacuna o vuoto normativo che comporti ripercussioni sull'operatività di disposizioni della Costituzione, o come insussistenza della garanzia necessaria per tutelare situazioni giuridiche che ricevono protezione della stessa Costituzione.

In relazione a tale problema e, specificatamente, all'aspetto di esso riguardante la categoria di vizi denunciabili nel sindacato costituzionale successivo alla consultazione referendaria, si sono formate in dottrina due opposte teorie.

La prima teoria, più estensiva, ritiene che, in sede di sindacato successivo, siano sindacabili tutti i vizi sostanziali e formali dell'abrogazione popolare, comprese le stesse cause di inammissibilità della richiesta già giudicata"⁵⁷⁸.

La seconda teoria, più restrittiva, limita invece il sindacato successivo solo ai vizi attinenti al procedimento referendario e ai vizi sostanziali della "norma abrogativa".

Ciò perché il giudizio successivo alla consultazione non può costituire una ripetizione del precedente e deve quindi riguardare solo i vizi costituzionali non accertabili in sede di ammissibilità"⁵⁷⁹.

Si è dunque visto che la prevalente dottrina italiana ritiene che il referendum abrogativo possa essere annoverato tra le fonti del diritto ed abbia efficacia sostanziale pari a quella delle leggi del Parlamento.

La stessa dottrina deve però riconoscere che il referendum italiano, data la sua funzione meramente abrogativa, non può certo considerarsi atto creativo di diritto in via immediata e diretta.

E' proprio quest'ultimo aspetto che contraddistingue nettamente il referendum legislativo italiano da quello svizzero che, come già rilevato, ha carattere preventivo e sospensivo.

Dunque, in Svizzera, il popolo concorre, in via diretta ed immediata, alla formazione del diritto, cioè della legge deliberata da uno o più altri organi dello Stato.

Infatti, l'entrata in vigore di tale legge è subordinata all'approvazione popolare che va quindi a costituire un elemento essenziale del procedimento formativo della legge.

Il referendum svizzero, che è un vero e proprio referendum, ha come fine quello di associare il popolo alla formazione della legge.

Il referendum italiano, invece, non è un vero e proprio referendum perché non presenta quel fine ma integra solo una procedura tendente all'abrogazione di una legge vigente"⁵⁸⁰.

⁵⁷² ZAGREBELSKY, Diritto costituzionale, cit., p.168

⁵⁷³ MARTINES, Diritto costituzionale, cit., p.78

⁵⁷⁴ MARTINES, Diritto costituzionale, cit., pp.77-78

⁵⁷⁵ LAVAGNA, Istituzioni di diritto pubblico, cit., p.318.

⁵⁷⁶ BARILE, Istituzioni di diritto pubblico, Padova, 1991, p.501

⁵⁷⁷ CORTE COSTITUZIONALE, 22 dicembre 1975, n.251, in Giurisprudenza costituzionale, 1975, pp.2895 ss.

⁵⁷⁸ CORTE COSTITUZIONALE, 3 febbraio 1987, n.26, in Foro italiano, 1987, I, pp.638 ss.

⁵⁷⁹ RAVERAIRA, Problemi di costituzionalità dell'abrogazione popolare, Milano, 1983, pp.127 ss. e pp.153 ss.

⁵⁸⁰ ZAGREBELSKY, Processo costituzionale, in Enciclopedia del diritto, XXVI, p.533.

⁵⁸¹ BATTELLI, Le Istituzioni di democrazia diretta, cit., p.73.

(footnote continued)

5.4 SOTTOCAPITOLO 3 REFERENDUM TERRITORIALI

5.4.1 PARAGRAFO 1 CARATTERI

I referendum territoriali sono previsti e disciplinati dalla Costituzione italiana all'art.132.

Il comma 1 di tale articolo prevede il referendum concernente l'approvazione della fusione di regioni già esistenti o della creazione di nuove regioni con un minimo di un milione di abitanti.

Il comma 2 dello stesso articolo prevede il referendum concernente il trasferimento di province e comuni, che ne facciano richiesta, da una regione ad un'altra.

La Costituzione di Weimar prevedeva, a titolo sussidiario, un referendum per modificare i limiti territoriali degli Stati particolari (Länder) o per creare di nuovi (art.18 Cost.).

Tuttavia, praticamente tutte le modificazioni territoriali furono realizzate con l'accordo degli Stati interessati, senza far ricorso allo strumento referendario.

Il carattere principale del referendum territoriale italiano è dato dalla sua estensione locale.

Tali consultazioni, infatti, coinvolgono solo una parte della popolazione, territorialmente limitata.

Tuttavia, come rilevato dalla dottrina⁵⁸¹, tali consultazioni possono essere qualificate come referendum di interesse nazionale.

Ciò per diversi motivi quali, ad esempio, il fatto che la disciplina relativa sia dettata dal legislatore nazionale, il fatto che il procedimento si conclude con legge statale, costituzionale o ordinaria, ed anche il fatto che l'atto di indicazione sia di competenza del Presidente della Repubblica.

Le consultazioni popolari ex art.132 Cost. possono poi essere qualificate come preventive e obbligatorie.

Esse, infatti, all'interno del procedimento di variazione territoriale, da un lato, precedono l'atto finale di esso, cioè la legge statale, costituzionale o ordinaria, dall'altro lato, costituiscono una base necessaria per poter attuare le modifiche territoriali.

Le forme referendarie previste dall'art.132 Cost. hanno come oggetto le disposizioni indicate nell'atto di proposta della modifica territoriale.

Tale atto è approvato da organi rappresentativi degli enti locali, la provincia e i comuni.

5.4.2 PARAGRAFO 2 PROCEDIMENTO

Anche il referendum territoriale ha dovuto la propria normativa di attuazione solo nel 1970.

L'art.47 della legge n.352 del 1970 stabilisce che al referendum per le modificazioni territoriali si applicano, nei limiti di compatibilità e per quanto non previsto nello specifico titolo della legge stessa, la norme dettate per la disciplina del referendum costituzionale e abrogativo.

Il referendum territoriale si svolge attraverso uno schema procedimentale che risulta essere molto simile a quello proprio del referendum costituzionale.

Le deliberazioni dei consigli provinciali o comunali vanno depositate presso la cancelleria della Corte di cassazione insieme alla richiesta di referendum o entro tre mesi dal deposito della richiesta stessa (art.42, ultimo comma, legge n.352 del 1970).

Il controllo della richiesta, come in caso di referendum costituzionale e abrogativo, è compiuto dall'Ufficio centrale per il tale referendum, il quale deve verificare la conformità della richiesta sia all'art.132 Cost., sia alla norme di legge (art.43, legge n.352 del 1970).

Entro tre mesi dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, il referendum viene indetto con atto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei ministri.

La data del referendum può essere stabilita di un periodo non superiore ad un anno, al fine di farla coincidere con lo svolgimento di un eventuale referendum costituzionale (art.44, commi 1 e 2, legge n.352 del 1970).

La legge di attuazione non prevede espressamente a quale soggetto compete decidere sul rinvio.

La dottrina⁵⁸² ritiene che tale soggetto sia il Presidente della Repubblica, in analogia a quanto previsto dalla legge stessa in materia di referendum abrogativo. L'Ufficio centrale proclama l'approvazione della proposta quando il numero dei voti elettorali supera la metà più uno degli elettori iscritti nelle liste elettorali dei comuni interessati al referendum.

A seguito dell'approvazione il Ministro dell'Interno deve presentare al Parlamento la proposta di legge costituzionale o ordinaria, la quale costituisce pertanto un atto dovuto.

L'Autore ritiene che una procedura tendente all'abrogazione di una legge vigente non ha il fine del varo e proprio referendum, ma ha invece tutte le caratteristiche della iniziativa popolare. Questa, infatti, può avere carattere puramente negativo (abrogazione totale o parziale di una determinata legge) e questo è appunto lo scopo del referendum abrogativo italiano.

⁵⁸¹ RESCIGNO, in Commentario della Costituzione, a cura di BRANCA, pp.214 ss.

⁵⁸² RESCIGNO, in Commentario della Costituzione, cit., pp.217 ss.

Se invece la proposta di modifica territoriale non è approvata con la maggioranza prescritta, la stessa proposta non può essere rimessa per il termine minimo di cinque anni (art.45, legge n.352 del 1970).

Altro elemento procedimentale dei referendum territoriali ex art.132 Cost., commi 1 e 2, è il parere delle regioni interessate.

Tale parere interviene in un momento successivo rispetto a quello del perfezionamento dell'atto di iniziativa legislativa, costituzionale o ordinaria, ed è, dal punto di vista giuridico, un parere obbligatorio ma non vincolante⁵⁵².

In caso di esito positivo del referendum territoriale, le disposizioni contenute nell'atto di proposta vanno a formare il contenuto dell'atto di iniziativa legislativa che, divenuto legittimo e perfetto, potrà essere sottoposto all'approvazione del Parlamento.

La questione relativa alla determinazione dell'effetto giuridico del referendum in esame ha portato alla elaborazione di tre diverse tesi dottrinali, le quali operano differenti interpretazioni strutturali dell'istituto referendario.

Alcuni Autori⁵⁵³ ritengono che i referendum ex art.132, commi 1 e 2, svolgano una "funzione consultiva obbligatoria".

In tal senso sarebbe vincolante solo l'esito negativo della consultazione.

Questa prima teoria è stata ripresa e specificata ad opera di un altro Autore⁵⁵⁴, il quale ha distinto le due forme referendarie ex art.132 Cost. e le ha analizzate separatamente.

Riguardo al referendum ex comma 1, si avrebbe il carattere deliberativo e produttivo dell'esito negativo, ed il carattere consultivo e non vincolante dall'esito positivo.

Invece, riguardo al referendum ex comma 2, si avrebbe, sia per l'esito negativo che per quello positivo, il carattere consultivo e non vincolante.

La seconda teoria elaborata dalla dottrina⁵⁵⁵ attribuisce al referendum territoriale una particolare funzione: la funzione di "atto di controllo in senso tecnico-giuridico" della proposta legislativa di modifica.

In particolare, attraverso questo controllo, si opera un confronto tra la proposta stessa e gli interessi concreti delle popolazioni coinvolte.

La terza tesi, elaborata solo in riferimento al referendum ex art.132 comma 1 Cost., mette in luce che tale consultazione popolare ha il fine di consentire, in caso di esito positivo, o precludere, in caso di esito negativo, il perfezionamento dell'atto di iniziativa⁵⁵⁶.

In effetti, dall'analisi della disciplina di attuazione contenuta nella legge n.352 del 1970. Ed in particolare degli articoli 41, 42 e 45, si deduce che i referendum territoriali non hanno funzione né consultiva né di controllo.

Essi hanno invece effetti integrativo-produttivi nei riguardi dell'atto di iniziativa legislativa, costituzionale o ordinaria.

Questo carattere accomuna i referendum territoriali ai referendum costituzionali, pur in presenza di altri caratteri distintivi, quali il carattere partecipativo e l'estensione nazionale della consultazione ex art.138 Cost.

5.5 SOTTOCAPITOLO 4 FORME REFERENDARIE ITALIANE AD ESTENSIONE LOCALE

5.5.1 PREMessa

Sia in Italia sia in Svizzera sono presenti forme referendarie ad estensione locale.

Tali consultazioni vengono così definite perché coinvolgono solo una parte della popolazione dello Stato e non rivestono interesse nazionale.

⁵⁵² Si tratta di un parere espresso in virtù della stretta connessione rappresentativa esistente tra organo regionale e collettività locale. Per questo motivo sembra che la rilevanza politica di tale parere non potrebbe essere sottovalutata dal legislatore nazionale.

⁵⁵³ NORDILA e GIAPPINO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVII, p.588, nota 330.

⁵⁵⁴ CRISAFULLI, *Norme regionali e norme statali in materia di referendum*, *Contributi al diritto e alla scienza dell'amministrazione*, p.459, nota 1.

Tale Autore ritiene che, nell'ipotesi del referendum ex art.132 Cost., il corpo elettorale delle "popolazioni interessate" sia chiamato a manifestare una "dichiarazione di approvazione della proposta" (di fusione o graziazione di Regioni) già espressa dai Consigli comunali. Pur ammettendo che si possa comunque parlare di referendum "consultivo", l'Autore ritiene che il corpo elettorale sia chiamato ad emettere un "parere obbligatorio" e, nel caso di esito contrario alla proposta iniziale dei Consigli comunali, anche "vincolante"; invece, nel caso di esito favorevole, sembra che il Parlamento resti libero di rifiutare egualmente l'emanazione della legge costituzionale necessaria.

I referendum territoriali ex art.132 vengono dunque definiti come "obbligatori", perché costituiscono un elemento essenziale del procedimento di modifica territoriale, e come "consultivi" perché con essi il popolo esprime un parere, manifestando un giudizio senza concorrere alla formazione dell'atto cui il parere stesso si riferisce. La dottrina ritiene che nel referendum "consultivo in senso proprio" il popolo si limita ad esprimere un parere e quindi forgano rappresentativo resta "giudizialmente libero" di seguire o meno la dichiarazione del popolo (PERASSI, *Il referendum: la dottrina giuridica*, Roma, 1911, p.25).

⁵⁵⁵ MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, 1960, pp.181 e 186.

⁵⁵⁶ SCUDIERO, *Il referendum nell'ordinamento regionale*, Napoli, 1971, pp.54 ss.

⁵⁵⁷ NANIA, *Il referendum nella normativa regionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, II, pp.2768 ss.

In Svizzera, a livello cantonale, si ha grande una forte presenza della democrazia diretta, che viene esercitata in diverse forme e non solo attraverso l'istituto referendario.

Uno degli aspetti forse più suggestivi dell'attuale diritto costituzionale svizzero era rappresentato dalla sussistenza, in alcuni piccoli Cantoni di montagna, di istanze vestigiali di "integrale democrazia diretta".

Tale assemblea, che in passato era presente in altri cantoni, è affiancata da un Consiglio legislativo ma rimane l'organo legislativo più importante del cantone, anche se non il solo.

Il lavoro di tale assemblea viene predisposto da un Consiglio cantonale elettivo, che dà poi esecuzione alle delibere prese dall'assemblea stessa.

Come rilevato dalla dottrina⁵⁸⁸, il mantenimento di efficaci ataviche procedure può trovare una spiegazione solo nel ristretto numero dei cittadini dei rispettivi Cantoni e Mazzi-Cantoni e nel limitato sviluppo economico e industriale di tali ristrette collettività alpestri.

Va inoltre rilevato che, in alcuni cantoni, è attribuito ad un certo numero di cittadini il diritto di provocare una votazione popolare sulla revocazione del Consiglio legislativo o anche del Consiglio esecutivo del cantone (c.d. ABBERUFUNGSRECHT).

Se la maggioranza dei votanti risulta favorevole alla revocazione, il Consiglio si scioglie e deve essere rinnovato.

Fuori da questi casi particolari, la democrazia diretta viene esercitata dal popolo, come a livello federale, tramite l'istituto referendario, molto diffuso nei Cantoni svizzeri, sia nella forma obbligatoria che nella forma facoltativa⁵⁸⁹.

In particolare, il referendum obbligatorio è previsto per le revisioni costituzionali cantionali ed è imposto dallo stesso diritto federale (art.6, comma 2, lettera C, Cost.).

Anche in Italia il referendum ad estensione locale riveste grande importanza in relazione alla partecipazione diretta del popolo alla politica degli enti territoriali.

In particolare, come in Svizzera, si hanno diverse forme di referendum ad estensione locale: il referendum speciale, il referendum consultivo facoltativo e il referendum consultivo obbligatorio.

In Italia, tali forme referendarie, che saranno qui di seguito esaminate singolarmente, hanno il loro fondamento giuridico nella Costituzione e in atti atti legislativi di livello costituzionale come, ad esempio, gli statuti delle regioni ad autonomia speciale che sono approvati con legge costituzionale.

Proprio per la loro estensione locale tali forme referendarie si distinguono dai referendum limitati previsti dall'art.132, commi 1 e 2, Cost.

Di conseguenza essi trovano la loro disciplina in fonti normative diverse dalla legge statale, non sono indotti dal Presidente della Repubblica e non vanno ad integrare procedimenti che si concludono con una legge dello Stato, costituzionale o ordinaria.

In relazione al referendum ad estensione locale va inoltre rilevato che la Costituzione italiana, prevedendo e disciplinando le regioni, ha creato forme di decentramento territoriale ed istituzionale che tendono ad avvicinarsi alla forma dello stato federale, propria della Svizzera, tanto che si può parlare di un collegamento tra regionalismo e federalismo⁵⁹⁰.

Lo Stato federale si basa sul principio del frazionamento della sovranità, che comporta una divisione dei poteri tra la sovranità federale e quella degli Stati.

Nella forma federale di Stato, infatti, una parte delle funzioni e della vita dello Stato è comune, un'altra parte si esercita indipendentemente dai singoli Stati: si ha una duplice organizzazione del popolo a Stato, insieme e nella singole parti.

Se si pensa al federalismo si pensa immediatamente all'organizzazione politica della Svizzera.

Dal punto di vista storico può osservarsi che i cantoni svizzeri, a differenza delle regioni italiane, non sono entità astratte create ufficialmente da un legislatore desideroso di dare alle varie regioni una autonomia più o meno estesa, ma hanno quasi tutti radici profonde nel passato perché si sono sviluppati durante il Medio Evo e l'inizio dell'epoca moderna.

La dottrina dello Stato federale ha trovato nella riforma della Costituzione svizzera del 1848, che trasformò profondamente la Svizzera perché ha trasferito la sovranità vera e propria dai Cantoni alla Confederazione, la quale ha il potere di eliminare le competenze rispettive dei Cantoni e di se stessa.

Va peraltro rilevato che l'art. 3 della Costituzione del 1874 proclama che "i cantoni sono sovrani, fin dove la loro sovranità non è limitata dalla costituzione federale, e come tali esercitano tutti i diritti che non sono devoluti all'autorità federale".

Ne risulta che i cantoni hanno conservato il diritto di emanare leggi, di amministrare e di organizzare le proprie giurisdizioni, mentre non hanno alcuna competenza sul piano internazionale, come la Regioni italiane.

I cantoni svizzeri hanno comunque una certa autonomia nel campo del diritto pubblico: le costituzioni cantionali devono essere sottoposte alla garanzia della Confederazione, la quale accetta che esse non contengano di contrario alle prescrizioni della Costituzione federale.

In particolare, viene controllato che le costituzioni federali siano state eccettate dal popolo e possano essere riformate, quando la maggioranza assoluta dei cittadini li richieda (art. 6 Cost. federale).

La Confederazione impone dunque ai cantoni il referendum obbligatorio e l'initiativa popolare in materia costituzionale.

⁵⁸⁸ BISCARETTI DI RUFFIA, Introduzione al diritto costituzionale comparato, Milano, 1988, p.368.

⁵⁸⁹ BATTIELLI, L'ordinamento comunale in Svizzera, Milano, 1958, p.558 ss.

⁵⁹⁰ NACCI e LOJODICE, Problemi attuali di diritto pubblico, Bari, 1990, p.13.

Loi dice sottolinea inoltre che le regioni non possono essere confuse con la provincia degli stati federali.

Può essere qui ricordato che alcuni cantoni (Glarona, Uri, Schwyz, Appenzello) si sono contraddistinti per la presenza dell'assemblea popolare della LANDSGEMEINDE, simile all'Angepo degli antichi comuni italiani, ove tutti i cittadini attivi sono convocati, almeno una volta all'anno, per eleggere i propri magistrati e per discutere e votare le leggi più importanti⁵⁸⁷.

Passando all'analisi del regionalismo, va ricordato che la Costituzione italiana del 1948, dopo aver affermato, all'art. 114, che la Repubblica si riparte in Regioni, province e comuni, dichiara, all'art. 115, che "le Regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni, secondo i principi fissati dalla Costituzione".

Si è concluso così un lungo dibattito che all'inizio del Risorgimento aveva impegnato politici e giuristi e che, anche se allora aveva registrato tendenze nettamente federalistiche (con GIOBERTI, ROSMINI e CATTANEO), aveva soprattutto registrato importanti iniziative miranti ad introdurre la regione nell'organizzazione delle autonomie territoriali del Paese (con FARINI e MINGHETTI).

Nessun risultato si però conseguì nella prima fase postunitaria e anche le tendenze regionalistiche del primo dopoguerra (sostenute particolarmente dal Partito Popolare che affermò la necessità del riconoscimento delle Regioni nel suo programma politico del 18 gennaio 1918) cadde in via definitiva dall'arancio dello Stato unitario.

Il movimento regionalista riprese e si rafforzò nella Resistenza e subito dopo la fine del conflitto, quando si pose mano alla ricostruzione dello Stato democratico.

Come già osservato, il problema del regionalismo non si presentava ai Costituenti come un problema nuovo perché esso era già sorto all'epoca dell'inizio del Risorgimento, quando poi arrivare alla unificazione dell'Italia si manifestarono in contrasto la tendenza federalista e quella unitaria.

La prevalenza della tendenza unitaria non portò però alla scomparsa della questione regionale perché proprio il più grande assessore del principio unitario, MAZZINI (che aveva combattuto fidei federalista nel famoso articolo del 1861 dal titolo "Dell'unità d'Italia" ritenendo impossibile applicare all'Italia l'esempio della Svizzera, perché riteneva che l'organizzazione politica dovesse essere unica e centrale, forte ed idonea a preparare la nazione all'esercizio della sovranità), affermò la necessità del riconoscimento delle Regioni.

Per MAZZINI, infatti, principio unitario non significava accentramento e quindi egli si disse favorevole all'istituzione della Regione come entità intermedia tra il Comune e la Nazione perché ciò avrebbe portato diversi vantaggi: la maggior speditezza dell'andamento della vita pubblica, il potenziamento delle energie locali e la realizzazione di un più profondo progresso.

MAZZINI osservava che l'esistenza prolungata di una compatta e potente aristocrazia feudale generò in alcune nazioni un elemento di tradizione storica provinciale destinato a perire, ma lentamente.

Ciò mancò in Italia che ebbe individui e famiglie signorili potenti, ma non un ordine di uomini rappresentanti per secoli, come in Inghilterra, una comunione di idee, di politica e di dinastia.

La storia d'Italia, dunque, è per MAZZINI storia di comuni e di una tendenza a formare la nazione.

La nazione è chiamata a rappresentare la tradizione italiana e a tradurre in atto il progresso italiano.

MAZZINI si dichiarò contrario al federalismo perché porterebbe allo "smembramento" e allo "sminuzzamento" dello Stato: le parole simbolo dell'avvenire sono "Unità e Libertà".

Come detto, peraltro, MAZZINI condannò il concentramento amministrativo e configurò la regione come una zona intermedia indispensabile tra la nazione e il comune, addossata dai caratteri territoriali secondari, dai dialetti e dal predominio delle attività agricole, industriali o marittime.

Un altro grande sostenitore della necessità del riconoscimento delle regioni, fu CAVOUR, allora Presidente del Consiglio dei Ministri.

Proprio sotto la sua Presidenza si ebbe l'istituzione, presso il Consiglio di Stato, di una sezione temporanea per lo studio e la compilazione di progetti di legge relativi al riordinamento dell'ordinamento amministrativo dello Stato.

Tale Commissione, nata per iniziativa del Ministro dell'Interno FARINI, in data 16 maggio 1860, proseguì i suoi lavori anche quando, nel febbraio 1860, MINGHETTI successe a FARINI nel Ministero dell'Interno.

I lavori terminarono il 31 marzo 1861, quando vennero presentati alla Camera quattro progetti di legge deferibili dal Consiglio dei Ministri sotto la presidenza di Cavour.

Tali progetti di legge, che avevano per oggetto la ripartizione del Regno, l'amministrazione comunale e provinciale, i consociati e l'amministrazione regionale, non vennero accolti dal Parlamento che ritenne il riconoscimento delle Regioni pericoloso per l'unità della Patria.

Così si affermò in tutta Italia il sistema unitario accentratore che vigeva in Piemonte.

Il timore che il riconoscimento delle regioni portasse un pregiudizio per il mantenimento dell'unità dello Stato, che aveva portato, nel 1861, al rigetto da parte del Parlamento della proposta di CAVOUR, FARINI e MINGHETTI, era una preoccupazione che, se poteva avere una spiegazione in quel primo periodo dell'unificazione della Patria, ha perduto successivamente importanza, dato il consolidarsi dell'unità dello Stato⁵⁸⁸.

Il problema del regionalismo si propose dunque ai Costituenti e occupò la II Sottocommissione a partire dalla seduta del 27 luglio 1946⁵⁸⁹.

La II Sottocommissione si è manifestata decisamente contraria alla soluzione del ricorso al sistema federalista, che porterebbe, come in Svizzera, alla elevazione delle Regioni al rango di "Stati membri" di uno Stato federale.

⁵⁸⁷ BATTELLI, La Costituzione federale svizzera e la sua evoluzione, Roma, 1948, pp. 12 ss.

⁵⁸⁸ CARULLO, La Costituzione della Repubblica italiana, Bologna, 1950, pp. 365 ss.

⁵⁸⁹ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, In La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente, vol. VII, Roma, 1970, pp. 818 ss.

La soluzione federalistica è stata respinta perché si è ritenuto che il sistema federale avrebbe condotto ad una disintegrazione della struttura dello Stato causando antipolitica delle Regioni nei confronti dello Stato centrale ed intralciando l'unità di direzione e la speditezza di azione che erano allora necessarie per l'elaborazione e l'attuazione del programma di ricostruzione economica e di riforme sociali.

I Costituenti decisero quindi di affermare che lo Stato resta l'unico sovrano, e che le Regioni non possono mai invocare alcun titolo di sovranità pretendendosi al livello degli Stati membri dello Stato federale.

Le affermazioni favorevoli al sistema federalista, che si ritrovano negli interventi degli onorevoli LUSU⁵⁶⁴ e FINOCCHIARO⁵⁶⁵, vennero decisamente contestate dalla II Sottocommissione, la quale, dopo una discussione generale durata cinque lunghe e laboriose sedute, ha approvato l'ordine del giorno proposto dall'on. FINOCCHIARO⁵⁶⁶ che prevedeva il riconoscimento della necessità della creazione dell'ente regione, come persona giuridica territoriale ed in particolare come:

- ente autonómico, cioè con fini propri di interesse regionale e con capacità di svolgere attività proprie per il conseguimento di tali fini;
- ente autonomo, cioè con potere legislativo nell'ambito delle specifiche competenze attribuite e nel rispetto dell'ordinamento giuridico generale dello Stato;
- ente rappresentativo degli interessi locali, su basi elettive;
- ente dotato di autonomia finanziaria.

Un paragrafo rilevava che, questa volontà dei Costituenti tardò a trovare concreta attuazione dopo l'entrata in vigore della Costituzione Repubblicana.

L'attuazione dell'ordinamento regionale è stata infatti fallosa e lenta e soprattutto condizionata dalle evoluzioni della situazione politica generale.

In particolare si ebbe, in campo politico, un capovolgimento delle originarie posizioni: i più decisi regionalisti del periodo costituyente, il PCI e il PSI, si fecero allora dalla attuazione del nuovo ordinamento regionale, mentre i più convinti fautori dell'introduzione della regione, la DC, svolgevano con successo un'azione frenante nei confronti della adozione delle leggi necessarie alla realizzazione dello stesso⁵⁶⁷.

Dunque, entomamente e quanto accaduto per il referendum, la concreta istituzione delle regioni è stata ordinata e si è realizzata, a causa del cd. "costituzionalismo di maggioranza"⁵⁶⁸, con un ritardo di circa 20 anni rispetto alla previsione costituzionale, secondo la quale le elezioni dei Consigli regionali avrebbero dovuto essere indette entro un anno dall'entrata in vigore della Costituzione.

Infatti, la legge statuta per l'istituzione dei Consigli Regionali è stata approvata solo nel 1969 (legge 7 febbraio 1969, n. 108) e le elezioni, anziché svolgersi entro l'anno 1969, come stabilito dalla stessa legge all'art. 22, si svolsero nella primavera del 1970 perché il termine fu prorogato con legge 7 novembre 1969, n. 774.

5.5.1.1 PARAGRAFO 3 REFERENDUM SPECIALE

Anche in Italia, come in Svizzera, il referendum è presente non solo a livello nazionale ma anche a livello locale.

In particolare, come in Svizzera è previsto il referendum cantonale, così in Italia è previsto il referendum regionale, sia nelle regioni a statuto speciale, sia nelle regioni a statuto ordinario (cfr. paragrafo 4).

La Costituzione italiana distingue infatti due categorie di Regioni e differenzia dalle Regioni ad autonomia ordinaria cinque Regioni alle quali attribuisce "forme e condizioni particolari di autonomia" (art. 116), in considerazione delle specificità della loro posizione oggettiva.

Tali Regioni sono: la Sicilia, la Sardegna, il Trentino-Alto Adige, il Friuli-Venezia Giulia e la Valle d'Aosta, cioè le due isole maggiori e le regioni di confine nelle quali il più rilevante il problema della minoranza etnica o linguistica.

Tra le Regioni a statuto ordinario e le Regioni a statuto speciale si possono riscontrare differenze formali e sostanziali.

Sul piano formale, mentre gli statuti ordinari sono deliberati dai Consigli regionali e sono quindi atti della Regione, gli statuti speciali sono adottati con legge costituzionale e sono quindi atti dello Stato e non della Regione.

Da ciò discende che, sotto l'aspetto formale, le Regioni a statuto speciale non hanno potestà statutaria poiché la loro autonomia organizzativa è notevolmente inferiore a quella delle Regioni a statuto ordinario.

Dal punto di vista sostanziale, invece, la situazione è diversa perché, mentre le Regioni ad autonomia ordinaria devono esercitare le proprie competenze nei limiti della Costituzione, le regioni ad autonomia speciale godono di più ampi poteri proprio in forza dei loro statuti che, essendo leggi costituzionali dello Stato, possono derogare alle prescrizioni generali in materia di Regioni fissate dalla Costituzione.

Per tali motivi le Regioni a statuto speciale presentano analogie con i Cantoni svizzeri, anche se deve escludersi l'esistenza in Italia di una forma mascherata di federalismo.

⁵⁶⁴ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 27 luglio 1946, cit., pp. 829 ss.

⁵⁶⁵ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 29 luglio 1946, cit., pp. 833 ss.

⁵⁶⁶ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 1° agosto 1946, cit., pp. 891.

⁵⁶⁷ CUOCOLO, Istituzioni di diritto pubblico, cit., p. 575.

⁵⁶⁸ CHELLI, Costituzione e sviluppo delle Istituzioni in Italia, Bologna, 1978, pp. 81 ss.

Diversa è infatti l'essenza del regionalismo rispetto a quella del federalismo: lo Stato federale è composto da Stati membri che conservano la loro originaria sovranità e attribuiscono alla federazione sole alcune funzioni ed alcuni poteri per materie esplicitamente determinate.

Nel regionalismo invece unico titolare della sovranità rimane lo Stato e le Regioni non possono invocare alcun titolo di sovranità e mettersi al livello degli Stati membri dello Stato federale.

L'analogia tra Cantoni svizzeri e Regioni italiane ad autonomia speciale trova un importante riscontro nel fatto che in queste ultime l'istituto referendario ha ricevuto un riconoscimento ancora più ampio che a livello nazionale e si è concretato in forme diverse da quella meramente abrogativa ed analoghe a quelle previste dall'ordinamento cantonale svizzero.

Negli Statuti di Sardegna e Valle d'Aosta, infatti, è espressamente previsto il referendum legislativo "preventivo", con il quale il popolo, prima dell'entrata in vigore della legge, viene chiamato ad esprimere la sua approvazione riguardo alla legge stessa (cfr. infra).

Con il termine referendum speciali sono indicate le consultazioni popolari previste negli statuti delle regioni ad autonomia speciale.

Tali forme referendarie sono previste in tutti gli statuti speciali, con la sola eccezione dello statuto siciliano, il quale non contiene alcun riferimento al referendum (art.43, comma 2 e art.45 st. Sardegna, art.42 st. Valle d'Aosta, art.7 st. Trentino-Alto Adige, art.5 n.2 e art.7 n.3 st. Friuli Venezia Giulia).

Queste consultazioni referendarie, riguardanti la modificazione delle circoscrizioni provinciali, l'istituzione di nuovi comuni e la modificazione della circoscrizione e della denominazione degli stessi, si inseriscono, in conformità all'art.133, comma 2, Cost., all'interno di procedimenti modificativi che trovano la loro conclusione in una legge regionale.

Si ritiene³⁹⁹ che anche nelle regioni ad autonomia speciale debbano trovare applicazione le norme costituzionali in materia di referendum territoriali di interesse nazionale, salvo le diverse disposizioni statutarie specifiche.

Caratteri peculiari presenta il referendum speciale previsto e disciplinato dallo statuto sardo all'art.54, comma 3.

Tale referendum è espressamente definito "consultivo" dalla normativa di attuazione (legge regionale n.20 del 1957) e dallo statuto stesso.

Esso costituisce un'importante fase del procedimento di modificazione dello statuto e può essere indetto dal presidente della giunta regionale, prima della seconda deliberazione parlamentare, qualora il consiglio regionale abbia espresso parere contrario ad un progetto di modifica della normativa statutaria di iniziativa governativa o parlamentare.

Lo statuto della Regione Sardegna prevede dunque, per le norme in esso contenute, un procedimento di modificazione che può assumere una forma diversa da quella prevista dall'art.138 Cost. per le leggi di rango costituzionale.

Tale procedimento può infatti assumere la forma aggravata, caratterizzata cioè dalla presenza di una consultazione referendaria.

Il referendum in esame presenta diversi caratteri peculiari.

In primo luogo, si tratta di una consultazione popolare "preventiva", che interviene cioè in un momento anteriore alla conclusione del procedimento modificativo dello statuto⁴⁰⁰.

In secondo luogo, non è previsto un atto di richiesta, ma è il presidente della giunta che ha piena ed esclusiva discrezionalità nell'indizione del referendum, qualora il consiglio regionale abbia espresso parere contrario in merito al progetto di modifica statutaria.

Si ritiene⁴⁰¹ che, data l'espressa qualifica del referendum in esame come "consultivo", il parere espresso dal corpo elettorale non abbia carattere vincolante per la Camera, anche se questa possa tener conto dell'orientamento popolare.

Il parere del consiglio regionale italiano non vincola, sul piano giuridico, l'esito conclusivo del procedimento referendario a differenza di quanto accade in Svizzera, ove il parere dell'organo cantonale ha rilevanza giuridica.

Tale parere, se positivo non influisce sul procedimento di revisione parlamentare, se contrario non vincola il Parlamento, il quale, in base all'art.54, comma 3, st. Sardegna, può comunque continuare il procedimento di revisione.

Oltre a quello già esaminato, è prevista negli statuti speciali una terza forma referendaria che ha per oggetto le leggi regionali.

In particolare, nello statuto del Trentino-Alto Adige all'art.60 è prevista, in termini generali, la possibilità di effettuare referendum avanti per oggetto leggi regionali e provinciali⁴⁰².

Tale disposizione statutaria trova la propria normativa di attuazione nella legge regionale del 24 giugno 1957, n.11, la quale prevede e disciplina la forma referendaria abrogativa.

Nell'ambito di tale procedimento referendario ogni cittadino residente può farsi promotore dell'iniziativa della raccolta della firma necessaria per la richiesta popolare⁴⁰³.

³⁹⁹ LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p.829.

Si attua dunque una interpretazione estensiva della normativa contenuta nell'art.132 Cost., che viene applicato, in caso di mancanza della specifica disciplina, anche al c.d. referendum speciale.

⁴⁰⁰ Va rilevato che per tale carattere "preventivo" il referendum in esame si avvicina al referendum previsto in Svizzera dalla Costituzione federale ed anche nei singoli cantoni.

⁴⁰¹ MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Milano, 1960, p.187.

Dunque entrambi i pareri espressi, dal consiglio regionale (parere obbligatorio) e dal popolo (parere facoltativo) non vincolano le Assemblee parlamentari.

⁴⁰² L'art. 60 st. T.A.A., nel vigente testo dello statuto previsto dall'art.66 legge cost. 10 novembre 1971, n.1, ricalca fedelmente la formula dell'art.53 del precedente statuto dettato con legge cost. 26 febbraio 1948, n.5.

Per alcune categorie di leggi non è ammesso il referendum abrogativo: si tratta delle leggi tributarie e di bilancio, delle leggi di tutela delle minoranze linguistiche ed infine delle leggi di modificazione degli enti territoriali⁶⁰³.

Riguardo alla legittimità ed ammissibilità della richiesta referendaria si è avuto un mutamento di disciplina⁶⁰⁴.

L'originaria normativa (art.7 e 22 legge regionale n.11 del 1957) prevedeva la pronuncia di una sezione delle corti d'appello, denominata "Ufficio centrale per il referendum popolare", o la pronuncia di appositi uffici costituiti presso i tribunali di Trento e di Bolzano.

Una simile disposizione legislativa regionale era dettata anche in Sardegna per il controllo della richiesta di referendum abrogativo (art.5, legge regionale 17 maggio 1957, n.20).

Tali disposizioni sono state ritenute costituzionalmente legittime dalla Corte costituzionale⁶⁰⁵ perché in contrasto con l'art.108, comma 1, della Costituzione.

L'art.108, comma 1, Cost.⁶⁰⁶ attribuisce in modo esclusivo alla legge statale la produzione delle norme relative all'ordine giudiziario ed esclude quindi quest'ultimo dal sistema del decentramento anche per quanto riguarda le regioni a regime differenziato.

Da tale principio discende che le disposizioni legislative di attuazione delle norme statutarie in tema di referendum, anche se rientrano nell'esercizio di un potere riservato all'organo legislativo regionale, non possono entrare ad intorciare nella sfera di competenza dell'ente autonomo anche l'ampimento a la regolazione delle istituzioni della magistratura che devono invece essere disciplinate solo mediante legge statale, proprio in base alla regola ex art.108 della Costituzione.

Dunque le motivazioni della Corte costituzionale si fondono sull'insindacabilità del fatto che gli organi giudiziari possano essere "distorti" dal loro compito istituzionale senza la copertura della legge statale.

La pronuncia della Corte costituzionale in esame ha sollevato due ordini di problemi.

In primo luogo, si è avuto, fino al momento dell'introduzione della nuova normativa in materia di controllo della richiesta referendaria, l'impossibilità sul piano pratico di procedere all'elaborazione del referendum abrogativi previsti.

In secondo luogo, è nato il sospetto della illegittimità costituzionale di altre disposizioni legislative regionali.

Infatti, disposizioni che presentano forti analogie con quelle dichiarate costituzionalmente legittime sono ancora oggi in vigore nella disciplina di attuazione del referendum in Val d'Aosta (art.9, legge regionale 7 maggio 1975, n.16) ed anche in altre regioni a statuto ordinario.

Tra queste ultime, in particolare, il Lazio, il Veneto e la Puglia hanno conferito l'intero complessivo controllo della richiesta referendaria ad organi giudiziari⁶⁰⁷.

Per quanto riguarda la disciplina attualmente in vigore nella provincia di Trento, va rilevato che le disposizioni dichiarate costituzionalmente legittime sono state sostituite e si è adottato un sistema, analogo a quello utilizzato dalle quasi totalità delle regioni ad autonomia ordinaria, che conferisce il compito del controllo della richiesta al consiglio regionale o all'ufficio di presidenza, quindi allo stesso organo politico che ha deliberato l'atto che si chiede di sottoporre a referendum, o comunque ad un organo strettamente collegato ad esso.

Proprio per questo motivo la dottrina⁶⁰⁸ ritiene sussistente il pericolo di una certa limitazione della garanzia di imparzialità del giudizio di controllo e ha assunto una posizione decisamente critica nei confronti della soluzione, adottata dalla maggior parte delle regioni, che vede il conferimento del potere di controllo della richiesta referendaria all'ufficio di presidenza o al consiglio regionale.

Invece in Sardegna si è il riguardo adottato una soluzione intermedia che prevede l'utilizzazione di singoli membri dell'apparato giudiziario senza però alterare ed aggravare le funzioni di interi collegi giudiziari.

La legge regionale 15 luglio 1986, n.48 conferisce il giudizio di ammissibilità e regolarità della richiesta referendaria ad un "ufficio regionale del referendum", nominato dal presidente della giunta e composto da quattro magistrati e dal coordinatore della presidenza della giunta.

Tuttavia, la stessa dottrina dubita che la diversità della modalità di scelta e di selezione dei soggetti appartenenti all'apparato giurisdizionale sia elemento sufficiente per provare il rispetto della riserva di legge statale ex art.108 Cost.

Un'altra soluzione interessante è stata adottata in Emilia-Romagna (legge regionale 11 dicembre 1966, n.43) dove, al fine di accentuare il carattere tecnico del giudizio di controllo della richiesta referendaria, è stata istituita la "Commissione consultiva regionale per i procedimenti di iniziativa regionale a referendum", costituita da cinque professori di ruolo in materie giuridiche e da quattro avvocati cassazionisti.

A questi soggetti è conferito il compito di esprimere un parere, obbligatorio ma non vincente, su tutti gli atti del procedimento referendario di competenza degli organi regionali.

⁶⁰³ Sono necessarie 8.000 sottoscrizioni per le leggi regionali, 5.000 sottoscrizioni per le leggi provinciali di Trento, 4.000 sottoscrizioni per le leggi provinciali di Bolzano.

⁶⁰⁴ Le leggi di modificazione degli enti territoriali sono sottoposte ad altra forma di consultazione referendaria prevista dalla legge regionale T.A.A. 7 novembre 1950, n.16.

⁶⁰⁵ BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1969, pp.763-64.

⁶⁰⁶ CORTE COSTITUZIONALE, 16 febbraio 1982, n.43, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1982, I, pp.357 ss.

⁶⁰⁷ Art. 108, comma 1, Cost.: "La norme sull'ordinamento giudiziario e su ogni magistratura sono stabilite con legge".

⁶⁰⁸ Lazio: legge regionale 8 aprile 1980, n.19 e legge regionale 20 giugno 1980, n.78.

Veneto: legge regionale 12 gennaio 1973, n.1

Puglia: legge regionale 20 dicembre 1973, n.27, modificata dalla legge regionale 2 dicembre 1974, n.40, legge regionale 25 febbraio 1981, n.20 e legge regionale 30 settembre 1986, n.25.

⁶⁰⁹ NAIMA, *Il referendum nelle normative regionali*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, II, p.2798.

Riguardo al referendum speciali in esame molto importante risulta essere la questione relativa alla loro natura giuridica in relazione alle disposizioni legislative in materia.

In Sardegna (art.32 dello statuto e legge regionale 17 maggio 1957, n.20) ed in Val d'Aosta (art.30 dello statuto e legge regionale 7 maggio 1975, n.15) è previsto, in termini generici, che il disegno di legge adottato dal consiglio regionale sia sottoposto a referendum quando lo richiedano la giunta, un terzo dei consiglieri o un determinato numero di elettori (10.000 in Sardegna e 4.000 in Val d'Aosta).

Data la generica formulazione delle norme statutarie, la dottrina ha ritenuto che le consultazioni referendarie potessero riguardare anche testi di legge non ancora entrati in vigore ed assumere quindi la forma di "referendum preventivo"⁶¹⁰.

Inizialmente la legislazione regionale di attuazione aveva previsto e disciplinato solo la forma del referendum abrogativo di leggi regionali già in vigore, ma successivamente (legge regionale 15 luglio 1968, n.48) in Sardegna si è consentito anche il referendum consultivo su iniziativa popolare.

Questa disposizione normativa avvicina la Regione Sardegna ai cantoni svizzeri, ove è dato ampio spazio al referendum preventivo con funzione consultiva (cfr. art.20 capitolato 4, paragrafo 1).

Diversamente lo statuto del Friuli-Venezia Giulia non contiene una disposizione formulata in termini generici ed atta quindi a comprendere anche il referendum consultivo.

L'art.33 del predetto statuto prevede infatti espressamente ed esclusivamente il referendum abrogativo, totale o parziale, di leggi regionali già in vigore quando lo richiedono ventimila elettori o due consigli provinciali.

Va peraltro rilevato che, data la mancanza della legge regionale di attuazione, nel Friuli-Venezia Giulia non è ancora possibile procedere allo svolgimento della consultazione referendaria abrogativa relativa alle leggi regionali.

La prima interpellazione popolare in sede regionale si è avuta nella Provincia autonoma di Trento il 1° aprile 1978, quando venne tenuto il referendum abrogativo sulla legge provinciale in materia di espropri di terreni, che ottenne l'40,72% di "Sì" contro l'59,28% di "No".

Tre referendum consultivi sono stati di libertà del Presidente della Giunta regionale senta in materia di rilevanza internazionale (permanenza di forze armate nonamericane con armamenti atomici nelle acque della Maddalena).

Tuttavia la Corte costituzionale, dopo una prima ordinanza di sospensione del 1968, n.1040, ha negato la possibilità della loro indizione con la successiva sentenza del 1969, n.256.

Con tale decisione la Corte, premesso in via di principio che il carattere unitario ed indivisibile della Repubblica condiziona e subordina la autonomia regionali, ha escluso che possa riconoscersi alle Regioni il potere di cedere la instanziazione e la gestione dei rapporti internazionali e anche solo di condizionare le scelte di politica estera⁶¹¹.

Va inoltre rilevato che l'imposizione su cui è fondata la sentenza della Corte - coincidenza tra ambito materiale della competenza locale ed ammissibilità delle consultazioni popolari in sede periferica - ha trovato formale sanzione nella legge sul nuovo ordinamento delle autonomie locali dell'8 giugno 1990, n.142, che, nel disciplinare gli istituti della partecipazione popolare nei comuni, ha stabilito che "le consultazioni e i referendum di cui al presente articolo (6) devono riguardare materie di esclusiva competenza locale".

Tale prescrizione legislativa e l'orientamento manifestato dalla Corte Costituzionale portano a concludere che la tendenza dei livelli istituzionali nazionali operanti nell'ordinamento italiano è quella di limitare gli strumenti di consultazione popolare del sistema locale, regionale ed interregionale, all'ambito delle sole materie appartenenti alla competenza del sistema stesso.

5.5.1.2 PARAGRAFO 4 REFERENDUM REGIONALE O CONSULTIVO FACOLTATIVO

I referendum c.d. regionali sono quelli previsti negli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria in applicazione della disposizione contenuta nell'art.123 della Costituzione.

Tale norma costituzionale stabilisce, nella seconda parte del comma 1, che "lo statuto regola l'esercizio del diritto di iniziativa e del referendum su leggi e provvedimenti amministrativi della Regione...".

Sulla base della generica formulazione del testo costituzionale la dottrina ha elaborato una interpretazione estensiva della norma.

Si è così ritenuto che, nell'ambito dell'ordinamento regionale, le forme referendarie potessero assumere anche connotati diversi da quelli propri del referendum nazionale⁶¹².

⁶¹⁰ CRISAFULLI, Norme regionali e norme statali in materia di referendum, cit., p.470.

In relazione all'art.32 st. Sardegna, l'Autore pone in rilievo la natura "essenzialmente approvativa" del referendum, che presuppongono l'avvenuta adozione da parte del Consiglio regionale di una legge la cui efficacia viene condizionata all'esito della consultazione popolare. Tale referendum ha dunque "carattere approvativo" perché verte su "un disegno di legge adottato dal Consiglio regionale", e non su di una legge in vigore ed è previsto, nello statuto, prima della norma concernenti la promulgazione, pubblicazione ed entrata in vigore delle leggi regionali.

⁶¹¹ CORTE COSTITUZIONALE, sentenza del 1969, n.256. In Giurisprudenza costituzionale, I, 1969, pp. 1206 ss. Con tale sentenza la Corte ha anche affermato che la sussistenza di un interesse unitario, rientrante tra gli indivisibili interessi supremi della Repubblica (quali la difesa militare e gli indirizzi di politica estera), impedisce di riconoscere alle Regioni il potere di promuovere proposte di leggi dello Stato concernenti tali interessi. Così la Corte è venuta a saldare il cerchio tra competenza materiale sottesa all'adozione di provvedimenti proposti dalla Regione e delimitazione degli interessi a cui quelli è possibile indurre referendum regionali.

⁶¹² NANIA, Il referendum nella normativa regionale, In Giurisprudenza costituzionale, 1974, II, p.2779

Un'importante approvazione e testimonianza di tale orientamento estensivo si trova anche nei progetti iniziati da alcuni statuti regionali, come ad esempio quelli da Lazio e dall'Umbria, ove era previsto il referendum "deliberativo", poi espressamente in seguito alle critiche mosse dalla prima commissione del Senato.

In dottrina⁶¹³ la tesi favorevole alla possibilità di istituire, a livello regionale e locale, forme referendarie diverse da quelle statali si fonda anche sulla considerazione della mancanza di limiti espressi in materia e sulle autonomie autoorganizzative degli enti portatori di interessi locali⁶¹⁴.

Si regimano tuttavia anche una tesi negativa fondata sulla considerazione che, da un lato, la tipologia dei referendum statali costituisce il limite invalicabile per gli ordinamenti regionali, dall'altro la tipologia statutaria opera quale anticorpo esclusivo che produce alla legge regionale l'introduzione di forme referendarie diverse ed ulteriori⁶¹⁵.

Si è inoltre riconosciuto che il referendum sostitutivo, configurando un potere popolare integralmente sostitutivo nei confronti degli organi rappresentativi, sarebbe "estraneo all'ordinamento dello Stato"⁶¹⁶.

Per quanto riguarda poi i provvedimenti amministrativi va rilevato che in dottrina⁶¹⁷ si afferma che non solo non sarebbe ipotizzabile il referendum popolare che da origine, direttamente od autonomamente, ad un provvedimento amministrativo, ma si deve anche considerare il fatto che i provvedimenti amministrativi vincolati dovrebbero essere esclusi dal referendum popolare abrogativo.

Nell'attuazione pratica dell'art. 123 Cost., gli statuti delle regioni ad autonomia ordinata hanno ammesso due sole forme di referendum regionali: quello abrogativo e quello consultivo.

La forma referendaria abrogativa è quella più frequentemente scelta negli statuti ed ha per oggetto leggi, regolamenti e provvedimenti amministrativi generali di competenza del consiglio regionale.

Come la Costituzione (art. 75, comma 2), anche gli statuti regionali prevedono esclusioni e provvedimenti amministrativi non sottoposti a referendum.

Tuttavia lo schema adottato dalla normativa statutaria, pur essendo simile, non è coincidente con lo schema dell'art. 75 Cost.

Ciò è dovuto alla diversità dell'ambito di applicazione dell'art. 75 Cost. e dell'art. 123 Cost.

La dottrina⁶¹⁸ interviene che le limitazioni ex art. 75 Cost. non possano trovare automatica applicazione al referendum regionale ex art. 123 Cost., data la differente tipologia referendaria disciplinata da tali disposizioni costituzionali.

Il procedimento del referendum abrogativo regionale è analogo a quello del referendum abrogativo nazionale.

La prima fase è quella relativa alla richiesta, la quale può provenire da un certo numero di elettori⁶¹⁹ oppure da uno o più consigli provinciali o comunali⁶²⁰.

Inoltre lo statuto della Basilicata (art. 68) prevede che l'iniziativa della richiesta referendaria possa essere assunta anche dalle organizzazioni dei lavoratori⁶²¹.

Per quanto riguarda la previsione dei limiti temporali va rilevato che questi sono spesso più restrittivi dei limiti previsti in sede nazionale⁶²².

Il controllo della richiesta è attribuito al consiglio regionale⁶²³, o all'ufficio di presidenza che deve decidere all'unanimità, salvo successivo ricorso al consiglio⁶²⁴.

Lo statuto del Piemonte (art. 58, comma 1) prevede espressamente l'impugnazione della deliberazione dell'organo di controllo davanti al giudice amministrativo.

⁶¹³ SCUDIERO, Il referendum nell'ordinamento regionale, Napoli, 1971, pp. 81-86.

⁶¹⁴ NANIA, Il referendum nella normativa regionale, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1974, II, p. 2769.

⁶¹⁵ ROMANO, Rappresentanza politica e democrazia diretta nell'ordinamento regionale, in *Foro amministrativo*, 1972, III, p. 688.

⁶¹⁶ ROTELLI, Per la democrazia diretta nell'amministrazione locale, in *Politica del diritto*, 1977, n. 4, p. 357.

⁶¹⁷ BIAGI GUERINI, I modelli di referendum statali come limite ai referendum regionali, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, p. 820.

⁶¹⁸ LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 828.

⁶¹⁹ SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, Napoli, 1982, I, p. 643.

⁶²⁰ LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1985, p. 828.

⁶²¹ CAPUCCI, Il referendum come istituto di democrazia diretta a livello regionale, in *Città e Regione*, 1982, n. 3, p. 35.

⁶²² Ad esempio da 10.000 elettori ex art. 43 st. Molise; da 15.000 elettori ex art. 70 st. Abruzzo; da 20.000 elettori ex art. 63 st. Lombardia; da 30.000 elettori ex art. 50 st. Emilia-Romagna; da 50.000 elettori ex art. 54 st. Piemonte, art. 72 st. Puglia, art. 11 st. Liguria, art. 56 st. Campania.

⁶²³ Art. 70 st. Abruzzo; art. 68 st. Basilicata; art. 39 st. Lazio; art. 63 st. Lombardia; art. 43 st. Molise; art. 54 st. Piemonte; art. 77 st. Toscana; art. 67 st. Umbria.

⁶²⁴ In particolare l'iniziativa può provenire dalle organizzazioni regionali confederali dei sindacati dei lavoratori dipendenti ed autonomi, con richiesta sottoscritta da almeno 8.000 elettori. L'iniziativa "sindacale" quindi deve essere fornita dallo stesso numero di sottoscrizioni prescritte in caso di richiesta popolare e si differenzia da quest'ultima solo per la tipologia soggettiva dei promotori.

⁶²⁵ Vedi i diversi limiti e divieti previsti negli articoli 67, comma 4, st. Umbria, 34, comma 7, st. Marche, 55, comma 2, st. Piemonte, 44, comma ultimo, st. Umbria, 39, comma ultimo, st. Lazio.

⁶²⁶ Articoli 46 st. Veneto, 52 st. Toscana, 34 comma 2 st. Marche.

⁶²⁷ Articoli 68 st. Basilicata, 59 st. Campania, 51 st. Emilia-Romagna, 11 st. Liguria, 63 st. Lombardia.

Tuttavia tale possibilità di impugnazione è ammessa e riconosciuta anche nei casi in cui non è espressamente prevista dallo Statuto⁶⁵⁵.

L'indizione del referendum spetta al presidente della giunta⁶⁵⁶.

Affinché si produca l'effetto abrogativo, gli statuti richiedono il superamento di tale quorum: il quorum partecipativo, cioè che abbia partecipato al referendum la maggioranza degli elettori aventi diritto, e il quorum deliberativo, cioè che si sia raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi, con esclusione quindi dei voti bianchi e nulli⁶⁵⁷.

In caso di esito favorevole, l'effetto abrogativo si produce immediatamente.

Però, in alcuni casi (art.77 st. Toscana e art.67 st. Umbria), l'effetto abrogativo è posticipato a sessanta giorni dalla pubblicazione dei risultati, in altri casi (art.59 st. Piemonte) si prevede che l'effetto abrogativo sia ritardato fino a sessanta giorni ed opera del presidente della giunta.

Oltre al referendum abrogativo, in alcuni statuti delle regioni ad autonomia ordinaria è espressamente previsto il referendum qualificato esplicitamente come "consulativo", avente il fine di permettere al popolo di esprimere il proprio parere in relazione a provvedimenti o questioni importanti per la vita della Regione.

Tale referendum "consulativo", che presenta forti analogie con il referendum legislativo preventivo previsto dall'ordinamento costituzionale dei Cantoni svizzeri, può avere per oggetto "provvedimenti" (art.48 st. Calabria, art.11 st. Liguria, art.68 st. Lombardia, art.38 st. Marche, art.47 st. Veneto), oppure "questioni di particolare interesse" (art.45 st. Molise, su tutto o su parte del territorio), oppure ancora "questioni di interesse sia generale che locale" (art.60 st. Campania), oppure infine "materie che interessano particolari categorie e settori della popolazione regionale" (art.78 st. Abruzzo).

Alcune regioni, come la Puglia e l'Emilia-Romagna, hanno tentato di introdurre il referendum consultivo per via diretta mediante legge regionale.

Tale tentativo però è stato respinto dal Governo in sede di rinvio della legge regionale data la mancanza della preventiva approvazione statutaria (rinvio governativo dell'8 agosto 1973 a rinvio governativo del 24 gennaio 1983).

Va però rilevato che, se si accoglie la tesi della dottrina secondo la quale le disposizioni di alcuni statuti epocali sono sufficientemente ampie da comprendere diverse forme referendarie, si deve ammettere che in tali regioni il referendum consultivo possa essere introdotto con legge regionale⁶⁵⁸.

Ciò è avvenuto in Sardegna ove, con legge regionale del 15 luglio 1985, n.48, si è istituito il referendum consultivo.

Per quanto riguarda la richiesta referendaria va osservato che in alcune regioni è ammessa l'iniziativa popolare⁶⁵⁹.

Fatta eccezione per queste regioni, il referendum consultivo può essere chiesto dal consiglio comunale o provinciale (art.73 st. Abruzzo), da una quota del consiglio regionale o dalla giunta.

La consultazione è poi "deliberata" o "indotta" dal consiglio regionale (art.48 st. Calabria, art.60 st. Campania, art.11 st. Liguria, art.65 st. Lombardia, art.38 st. Marche e art.47 st. Veneto).

In base a le disposizioni sopracitate dunque lo svolgimento del referendum consultivo risulta essere direttamente subordinato alla volontà favorevole dell'organo rappresentativo regionale.

Di conseguenza la consultazione referendaria in esame può essere qualificata come straordinaria o discrezionale perché il suo svolgimento è integralmente rimesso alla discrezionalità degli organi politici rappresentativi.

Discusso in dottrina è il problema dell'oggetto del referendum consultivo regionale.

Alcuni Autori ritengono che l'oggetto del quesito referendario debba sempre riguardare un determinato atto legislativo o amministrativo di competenza regionale in via di adozione⁶⁶⁰.

Secondo altri Autori, invece, il referendum consultivo non ha mai contenuto legislativo o normativo, perché mediante la consultazione il popolo si limita ad esprimere una valutazione e quindi una scelta in relazione ad un determinato fatto⁶⁶¹.

Un altro problema relativo al referendum consultivo regionale è quello della rilevanza giuridica del suo esito.

In proposito la dottrina prevalente ritiene che tale esito referendario non sia vincolante per l'organo competente ad adottare l'atto finale⁶⁶².

Si esclude quindi la vincolatività dal punto di vista giuridico dell'esito del referendum consultivo regionale. Rimanendo però che esso sia vincolante dal punto di vista politico⁶⁶³.

⁶⁵⁵ TAR LOMBARDIA, 8 dicembre 1982, n.1171, in Le Regioni, 1983, pp.263 ss.

⁶⁵⁶ Articoli 47 st. Abruzzo, 28 st. Calabria, 28 st. Emilia-Romagna, 11 st. Liguria, 33 st. Lombardia, 31 st. Marche, 30 st. Molise, 58 st. Piemonte, 67 st. Umbria, 45 st. Veneto.

⁶⁵⁷ Articoli 72 st. Abruzzo, 58 st. Basilicata, 44 st. Calabria, 58 st. Campania, 50 st. Emilia-Romagna, 39 st. Lazio, 63 st. Lombardia, 34 st. Marche, 43 st. Molise, 54 st. Piemonte, 72 st. Puglia, 77 st. Toscana, 67 st. Umbria, 45 st. Veneto.

⁶⁵⁸ Articoli 60 st. Trentino Alto Adige, 32 st. Sardegna, 30 st. Val d'Aosta.

⁶⁵⁹ Si tratta della Campania (art.60 st. e legge regionale 29 novembre 1986, n.36 che ha ridotto a 10.000 il numero di sottoscrizioni necessarie per la richiesta referendaria), della Liguria (art.11 st. e art.37 legge regionale 28 novembre 1977, n.44 dove si prevede che la richiesta referendaria spetti agli stessi soggetti che hanno l'iniziativa legislativa e quindi a 5.000 elettori), del Veneto (art.47 st. e art.24 legge regionale 12 gennaio 1973, n.1 che dispone in modo identico alla citata legge della Liguria), e della Sardegna dove la legge regionale 15 luglio 1986, n.48 prevede la sottoscrizione di 10.000 elettori.

⁶⁶⁰ CALDERISI, Il diritto di iniziativa e i referendum regionali, in Quaderni radicali, 1979, n.5-6, p.74, nota 38.

⁶⁶¹ MARTINES, Il referendum negli ordinamenti particolari, Milano, 1980, p.172, nota 28.

⁶⁶² MARTINES, Il referendum negli ordinamenti particolari, cit., p.172.

Si ritiene in particolare che, ammesso il referendum consultivo sulle proposte di legge, vi sarebbe l'unico limite che dall'esito della consultazione non derivi l'accrescimento della forza (soprattutto passiva) della legge stessa.

Dunque si deve escludere la forza giuridica vincolante dell'esito del referendum in esame perché, da un lato, si ha la natura "consultiva" dell'efficacia giuridica espressamente riconosciuta alla forma referendaria in oggetto, e, dall'altro lato, si ha l'assenza di norme che assicurino vera e propria forza giuridica (attiva e passiva) "vincolante" ai provvedimenti (legislativi o amministrativi) conseguenti al referendum⁴³⁶.

Nonostante la grande importanza politica e sociale dell'esito referendario, nella prassi non si è mai avuta la concreta effettuazione di consultazioni referendarie regionali.

Il fenomeno della inutilizzazione o comunque della sottovalutazione del referendum a livello regionale può essere ricondotto a diverse cause.

Da un lato, si è avuta, come a livello nazionale, un forte ritardo temporale nell'adozione della disciplina di attuazione delle disposizioni statutarie in materia.

Dall'altro lato, si è operato un "filtri" politico in sede di controllo di ammissibilità delle richieste di iniziativa popolare.

Questo fenomeno appare in contraddizione con la volontà del costituenti regionali sancita dal testo degli statuti, ove il referendum è inserito all'interno di numerose diverse forme di consultazione e di partecipazione popolare all'attività pubblica.

Si ritiene, infatti, che la forma di governo regionale sia, almeno secondo il diritto scritto, caratterizzata da una "accentuata impronta di democrazia diretta"⁴³⁷ e che il referendum rientri tra gli strumenti di partecipazione popolare.

L'ordinamento regionale è stato voluto e costruito proprio al fine di accrescere l'intervento del popolo nelle decisioni pubbliche.

In palese contrasto con questo specifico intento si registra nella prassi la mancata utilizzazione degli strumenti che, come il referendum, sono volti a permettere il diretto intervento del popolo sulle decisioni pubbliche adottate dai suoi rappresentanti.

Si ha dunque un profondo divario tra prassi e diritto scritto.

In molti statuti si sottolinea infatti, da un lato, la necessità di promuovere "le iniziative necessarie per assicurare un'effettiva, costante e democratica partecipazione popolare alla politica regionale", dall'altro lato, il compito degli amministratori regionali di "informare" la collettività circa l'attività pubblica regionale⁴³⁸.

In futuro l'utilizzazione dello strumento referendario a livello regionale potrà ricevere un nuovo impulso solo se si incrementerà il peso quantitativo e qualitativo delle attività legislative e amministrative regionali e se crescerà l'interesse dei cittadini alle decisioni pubbliche di competenza regionale (cfr. capitolo 7).

5.5.1.3 PARAGRAFO 5 REFERENDUM LOCALE O CONSULTIVO OBBLIGATORIO

Gli statuti regionali ordinari prevedono un'altra forma di referendum, definita consultiva, che si differenzia dal referendum consultivo regionale esaminato nel paragrafo precedente.

Si tratta della consultazione popolare che viene definita da la dottrina "referendum locale" o "referendum consultivo obbligatorio"⁴³⁹ e che costituisce situazione dell'art. 133, comma 2, Cost., analogamente a quanto è disposto in quasi tutti gli statuti speciali⁴⁴⁰.

Il referendum locale è indetto dal presidente della regione nell'ambito del procedimento di istituzione di nuovi comuni o di modificazione delle circoscrizioni e delle denominazioni⁴⁴¹.

Tale forma referendaria presenta due caratteri peculiari.

E' una consultazione obbligatoria perché l'intervento della popolazione interessata è richiesto dalla Costituzione al fine della legittima attuazione delle modificazioni ex art. 133, comma 2.

E' poi una consultazione preventiva perché interviene preventivamente rispetto alla legge regionale istitutiva o modificativa.

Il carattere obbligatorio e preventivo di tale consultazione referendaria la rendono simile alla figura prevista dall'ordinamento costituzionale svizzero.

⁴³⁶ COEN, Consultazioni popolari e autonomia locale, in Regione o governo locale, 1986, n.3/5, pp.16 ss.

Infatti, sul piano sostanziale e politico, il referendum esercita comunque una forte influenza sulle decisioni degli organi governativi della regione perché questi sono interessati a conservare l'appoggio politico della popolazione, dato che da questo dipende la loro stabilità.

⁴³⁷ MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, II, Padova, 1976, p.922 ss.

⁴³⁸ MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, cit., p.923

⁴³⁹ Il testo riportato tra virgolette è quello dell'art.64 st. Abruzzo e riproduce quanto indicato con termini identici in tutti gli statuti. Tutti gli statuti contengono quindi norme che sono espressione della volontà di far intervenire direttamente il popolo nell'attività di pubblica gestione, cioè nel compimento degli atti di competenza regionale che presentano grande rilievo dal punto di vista politico, economico e sociale.

⁴⁴⁰ NANIA, Il referendum nella normativa regionale, in Giurisprudenza costituzionale, 1974, I, pp.2804 ss.

⁴⁴¹ Si tratta dei già citati artt.45 st. Sardegna, 7 st. Trentino Alto Adige, 42 st. Valle d'Aosta e 7 st. Friuli Venezia Giulia.

⁴⁴² Articolo 133, comma 2, Cost.: "La Regione, sentite le popolazioni interessate, può con sue leggi istituire nel proprio territorio nuovi comuni e modificare le loro circoscrizioni e denominazioni".

Si ha infatti una iniziativa che parte, non dall'alto, ma dal basso perché sono le popolazioni interessate che devono dire se vogliono formare una nuova Provincia, e non i Comuni interessati che devono chiedere al Governo la possibilità di formare una Provincia.

Va però rilevato che, a differenza di quanto previsto dall'ordinamento costituzionale svizzero, la manifestazione di volontà delle popolazioni interessate costituisce solo una "condicio sine qua non", un momento della procedura e la Regione, in una sua superiore valutazione politico-amministrativa, potrà non accedere alla manifestazione di tale volontà.

Dunque la volontà del popolo, espressa mediante il voto referendario, non si trova in posizione postuma rispetto alla volontà dell'organo dello Stato, ma in posizione subordinata perché la decisione ultima e definitiva è riservata alla Regione.

Nella maggior parte degli statuti⁶⁴⁰ è previsto che il referendum locale si svolga in un momento intermedio tra l'atto di iniziativa legislativa e l'approvazione della legge regionale.

Invece, in altri statuti⁶⁴¹ è previsto che il referendum locale si svolga in un momento antecedente la presentazione in consiglio del corrispondente disegno di legge.

Il referendum locale ex art. 133, comma 2, Cost. presenta molte analogie con il referendum territoriale ex art. 132, commi 1 e 2 Cost., dal quale però si differenzia per alcuni aspetti.

Il referendum locale, infatti, è disciplinato dalle leggi regionali che danno attuazione all'istituto referendario, interviene all'interno di un procedimento decisionale che si conclude con legge regionale ed è indetto dall'autorità regionale.

Inoltre il referendum locale si distingue dal referendum territoriale anche sul piano delle funzioni: il primo ha una funzione meramente consultiva e, di regola, opera successivamente all'atto già adottato di iniziativa legislativa regionale, il secondo invece tende a perfezionare l'atto di iniziativa legislativa proveniente dai comuni e dalle province.

Dunque la dottrina prevalente⁶⁴² ritiene che il referendum locale abbia solo effetti consultivi sull'attività dell'organo decisionale.

Da ciò consegue che l'unico obbligo dell'organo rappresentativo è quello di procedere alla consultazione popolare, ma l'esito negativo di quest'ultima non impedirebbe la legittima conclusione del procedimento legislativo regionale.

In conclusione, la pronuncia popolare non ha in tal caso effetti integrativi produttivi né nei confronti dell'atto di iniziativa, né nei confronti dell'atto conclusivo del procedimento decisionale⁶⁴³.

Va rilevato che il referendum locale non è previsto negli statuti ordinari e che a volte manca la disciplina legislativa necessaria per l'attuazione.

In particolare, la previsione statutaria manca in Basilicata e la legge di attuazione manca in Emilia-Romagna, Abruzzo e Calabria.

In questi casi la lacuna legislativa può essere colmata mediante l'applicazione della previgente disciplina dettata dagli articoli 30 e seguenti del R.D. 3 marzo 1904, n. 383 (Testo unico della legge comunale e provinciale), così come risulta in seguito all'intervento della Corte costituzionale⁶⁴⁴, la quale ha attribuito l'iniziativa del procedimento di modificazione della circoscrizione territoriale alla maggioranza dei cittadini elettori, mentre originariamente era attribuita alla maggioranza dei contribuenti.

A riguardo un problema particolare è sorto per la Regione Sicilia.

Nello Statuto siciliano manca, infatti, qualsiasi riferimento al referendum ed inoltre, in materia di modifiche territoriali, vige, in base all'art. 15 st. Sicilio, la competenza esclusiva del legislatore regionale.

Sulla base di ciò una parte della dottrina ha sostenuto l'inapplicabilità della predetta normativa sostitutiva⁶⁴⁵.

Opinione contraria si è stata però sostenuta dalla Corte costituzionale che ha affermato l'applicabilità di tale disciplina anche nel caso della Regione Sicilia⁶⁴⁶.

⁶⁴⁰ Art. 11 st. Liguria, art. 47 st. Veneto e art. 38 st. Marche.

⁶⁴¹ Art. 60, commi 1 e 2, st. Piemonte e art. 38 legge regionale 16 gennaio 1973, n. 4, in base al quale la proclamazione dell'esito favorevole del referendum precede l'iniziativa della legge regionale di modifica Art. 43, comma 2, st. Sardegna e art. 22 legge regionale 3 maggio 1956, n. 14, ove si prescrive che la giunta ha l'obbligo di presentare delle "proposte" conformi alla volontà già manifestata dal corpo votante nel referendum.

⁶⁴² NANIA, il referendum nella normativa regionale, cit. pp. 2806 ss.

⁶⁴³ L'Autore rifiuta l'esatto parallelismo tra il referendum territoriale ex art. 132, commi 1 e 2, Cost. ed il referendum locale consultivo ex art. 133, comma 2, Cost.

⁶⁴⁴ Sia in Sardegna (art. 22 legge regionale n. 14 del 1956), che in Piemonte (art. 60 st.), regioni nelle quali il referendum precede la presentazione del disegno di legge, è stato solo previsto, a carico della giunta o del presidente, l'obbligo di presentare il disegno di legge di modifica in seguito al referendum con esito favorevole. Ciò non esclude però che l'organo deliberativo rimanga libero di decidere in senso contrario all'esito popolare. Inoltre in Piemonte si è anche prevista la facoltà del presidente di presentare il disegno di legge di modifica in un momento successivo all'indicazione sfavorevole del corpo votante. Dal complesso di questa disciplina si può trarre la conferma che anche in questa ipotesi la pronuncia referendaria in esame non integra, né preclude l'atto di iniziativa legislativa, ma ha solo effetti consultivi sull'organo deliberante.

⁶⁴⁵ CORTE COSTITUZIONALE, 21 marzo 1969, n. 38, in Giurisprudenza costituzionale, 1969, pp. 500 ss.

⁶⁴⁶ MORFATTI, Istituzioni di diritto pubblico, II, Padova, 1976, p. 997.

⁶⁴⁷ CORTE COSTITUZIONALE, 12 marzo 1975, n. 62, in Giurisprudenza costituzionale, 1975, I, pp. 729 ss. Con tale sentenza, la Corte, ritenendo ugualmente legittimi procedimenti modificativi diversi da quello indicato dall'art. 133, comma 2, Cost., ha consentito un'interpretazione estensiva della stessa disposizione costituzionale.

Inoltre, più in generale, secondo la costante giurisprudenza della Corte costituzionale, anche in caso di mancanza della legislazione regionale in tema di referendum consultivo, la legge regionale è istitutiva o modificativa, ai sensi dell'art. 133, comma 2, Cost., deve sempre mettere in rilievo l'avvenuta iniziativa popolare al fine di potersi dedurre il consenso delle popolazioni interessate⁶⁴⁷.

Dunque la Corte costituzionale ha richiesto che, in mancanza della legislazione regionale che consenta lo svolgimento del referendum consultivo, la legge di modifica "deve" comunque essere preceduta dall'ascolto delle popolazioni interessate e che di tale ascolto deve essere fatto cenno nella legge stessa.

5.6 SOTTOCAPITOLO 5 FORME REFERENDARIE ITALIANE ATIPICHE

5.6.1 PREMESSA

Sulla base del diritto pubblico italiano, il referendum può essere definito come la consultazione dei cittadini ai quali è conferita la funzione deliberativa in ordine ad una determinata decisione pubblica adottata o in via d'adozione a livello costituzionale, legislativo o amministrativo.

Il conferimento ai cittadini della funzione deliberativa ha il suo fondamento normativo in disposizioni previamente poste a livello costituzionale, nella Costituzione e negli statuti speciali, ed attuate in ulteriori disposizioni statutarie e legislative dello Stato e delle regioni.

Va peraltro rilevato che, oltre a quelle già esaminate, possono essere individuate altre forme di consultazioni deliberative che risiedono nel vigente ordinamento in qualità di referendum.

Si tratta del referendum consultivo comunale, del referendum sindacale e del referendum d'indirizzo.

Tali consultazioni presentano caratteri specifici diversi dalla comune tipologia della latiposale referendaria comune e per questo sono qualificate dalla dottrina come forme "atipiche" di referendum⁶⁴⁸.

5.6.2 PARAGRAFO 1 REFERENDUM CONSULTIVO COMUNALE

I referendum consultivi comunali, la cui prassi è stata analizzata da un'ampia dottrina⁶⁴⁹, possono essere definiti come le consultazioni deliberative che trovano svolgimento, con sempre maggior frequenza, nell'ambito comunale.

Essi sono disciplinati da norme e procedure determinate ed hoc nelle deliberazioni con le quali i consigli o le giunte comunali decidono di procedere alla verifica della volontà popolare del luogo, per fini di carattere consultivo e principalmente in relazione a questioni in materia di energia, trasporti, salvaguardia dei centri storici e tutela dell'ambiente.

La principale "atipicità" del referendum consultivo comunale consiste nel fatto che essi non sono previsti in via generale e preventiva né nella Costituzione, né nella normativa statutaria, né nella legislazione statale o regionale.

Tali consultazioni, infatti, trovano fondamento e disciplina solo nell'attività deliberativa comunale e perciò assumono connotazioni diverse ed eterogenee.

Per questi motivi risulta difficoltoso elaborare un quadro complessivo ed organico del procedimento utilizzato ed individuare le caratteristiche peculiari proprie di una forma unitaria di referendum consultivo comunale.

Nonostante ciò la dottrina ha cercato di dare una ricostruzione unitaria della forma referendaria in esame⁶⁵⁰.

La prassi risulta essere alquanto variegata ed multiforme: a volte il voto è stato espresso secondo modalità "ufficiali", altre volte sono stati presentati alla popolazione quesiti multipli e di difficile interpretazione, in alcune occasioni poi sembra di trovarsi di fronte, non a vere e proprie consultazioni deliberative, ma a meri sondaggi di opinione "pubblici".

Riguardo al fenomeno in esame la dottrina italiana appare divisa.

Alcuni Autori negano la legittimità di queste consultazioni, ritenendo che le forme di referendum consultivo ammesse siano solo quelle espressamente previste dal vigente ordinamento giuridico italiano⁶⁵¹.

Altri Autori hanno invece giustificato ed approvato la nascita e lo sviluppo dei referendum consultivi comunali sulla base di due diversi elementi: da un lato, la mancanza di divieti espressi, dall'altro, l'autonomia organizzativa dell'ente comunale⁶⁵².

⁶⁴⁷ CORTE COSTITUZIONALE, 29 dicembre 1981, n.204, in La Regione, 1982, pp.220 ss. Con tale sentenza è stata dichiarata costituzionalmente legittima la legge regionale della Campania del 21 febbraio 1973, n.7 perché dalla legge si deduceva che la istituzione del comune era avvenuta senza alcun atto dal quale potesse dedursi il consenso delle popolazioni interessate.

⁶⁴⁸ MARTINES, Diritto costituzionale, Milano, 1984, p.408-9.

⁶⁴⁹ VANDELLI, Consultazioni popolari a livello locale: prospettive ed ipotesi, in Regione e governo locale, 1986, n.3/5, pp.6 ss.

⁶⁵⁰ COEN, Consultazioni popolari e autonomia locale, in Regione e governo locale, 1986, n.3/5, pp.16 ss.

L'Autore ha tentato, in particolare, di individuare gli elementi comuni alle varie figure di referendum in esame, soprattutto in relazione all'oggetto e all'efficacia giuridica di esso.

⁶⁵¹ SCUDIERO, Il referendum nell'ordinamento regionale, Napoli, 1971, pp.20 ss.

Analizzando la prassi in materia di referendum consultivi comunali si può osservare che gli organi amministrativi di controllo hanno raramente opposto ostacoli allo svolgimento di tali consultazioni.

Gli interventi della autorità amministrative di controllo sono stati infatti di limitata entità.

Ad esempio si è avuta l'ordinanza del comitato provinciale di controllo di Trieste, il quale, in data 18 febbraio 1985, ha censurato la deliberazione della giunta municipale di Muggia, relativa allo svolgimento di un referendum consultivo in ordine alla localizzazione di una centrale termoelettrica a carbone, ma solo limitatamente all'imputazione in bilancio delle spese per la consultazione popolare.

Il Ministero degli interni ha negato al comune di Latina la possibilità di far svolgere il referendum consultivo, relativo alla vicina centrale nucleare, costituendo alle elezioni del Parlamento europeo del 17 giugno 1984.

In una sola occasione l'autorità giurisdizionale ha opposto un vero e proprio rifiuto allo svolgimento del referendum consultivo comunale.

Ciò si è verificato nei confronti del Comune di Roma, il quale intendeva far svolgere un referendum sul traffico, che però fu inhibito dal TAR del Lazio, sez.II, 7 maggio 1985, n.337, con ordinanza sospensiva successivamente confermata dal Consiglio di Stato, sez.V, 10 maggio 1985, n.205⁴³².

Al contrario, in altre occasioni, è anche accaduto che il referendum consultivo comunale sia stato, in via ufficiale, addirittura sollecitato dagli organi rappresentativi regionali.

Ciò è accaduto per il referendum che si è svolto nel Comune di Massa il 25 ottobre 1987 riguarda ad un impianto industriale ritenuto possibile fonte di inquinamento.

In tal caso, in seguito alla presentazione di una proposta di legge regionale di iniziativa popolare volta a rendere possibile la realizzazione di un referendum consultivo regionale, il consiglio regionale ha approvato una mozione in cui, riconoscendo l'opportunità di coinvolgere le popolazioni mediante consultazioni referendarie, si è detto disposto a "svolgere un ruolo di supporto e di coordinamento dei comuni interessati".

In tal modo si è giunti alla deliberazione del Consiglio comunale di Massa del 19 febbraio 1987, il quale ha promosso la consultazione proponendo un duplice quesito, diverso da quello semplice che era stato avanzato dal proponente l'attuale progetto di legge regionale.

Il problema principale relativo al referendum consultivi comunali rimane quello della mancanza di una disciplina unitaria in materia, la quale sarebbe utile soprattutto al fine di eliminare il sospetto carattere "plebiscitario" delle consultazioni in esame (per la differenza tra referendum a plebiscito si veda capitolo 1, sottocapitolo 1, paragrafo 1).

Per tutti questi motivi la dottrina, se da un lato sottolinea gli aspetti positivi della "flessibilità" delle forme del referendum consultivi comunali, dall'altro sollecita con forza la "plurificazione" delle procedure referendarie in esame⁴³³.

A tal proposito va rilevato che spesso, nei progetti di riforma della legge sulle autonomie locali sono state inserite alcune disposizioni dirette a delineare con certezza giuridica i più importanti aspetti delle consultazioni in esame.

Un importante passo in tale direzione è stato compiuto dal Consiglio comunale di Firenze, il quale, in data 23 febbraio 1987, ha approvato un regolamento che disciplina in via generale il referendum consultivo comunale, insieme ad un altro regolamento relativo al referendum consultivi di quartiere.

In particolare, è stato previsto che l'iniziativa popolare sia sottoscritta da 3.500 elettori e che il consiglio comunale abbia l'obbligo di discutere l'esito del referendum entro un mese dalla proclamazione del risultato.

5.63 PARAGRAFO 2 REFERENDUM SINDACALE

La seconda forma "tipica" di referendum è data da una consultazione deliberativa definita come referendum dello stesso legislativo ordinario.

Si tratta del referendum sindacale, una consultazione generale o di categoria che è prevista dall'art.21 della legge 20 maggio 1970, n.300 (c.d. Statuto dei lavoratori) e disciplinate dai contratti collettivi di lavoro e dai regolamenti interni dei sindacati⁴³⁴.

Tale consultazione è iniziata da tutte le rappresentanze sindacali aziendali su materie inerenti soprattutto la loro attività contrattuale.

Ad essi hanno diritto di partecipare tutti i lavoratori appartenenti all'unità produttiva o alla categoria interessata⁴³⁵.

La "tipicità" del referendum sindacale si manifesta sotto vari aspetti: non solo per la diversa origine di parte della sua normativa di disciplina, ma anche per la presenza di diversi elementi soggettivi, oggettivi e funzionali.

Per quanto riguarda l'aspetto soggettivo, va rilevato che il referendum sindacale concerne solo i soggetti appartenenti ad una determinata unità o categoria produttiva.

⁴³² BARTOLE e BETTINELLI, Trieste: cronaca e problemi di una consultazione popolare non svolta, in Il Politico, 1980, pp.635 ss.

⁴³³ COEN, Consultazioni popolari a livello locale: prospettive ed ipotesi, in Regione e governo locale, 1986, n.3/5, p.7

⁴³⁴ VILLONE, Nuovi diritti e democrazia diretta nel sistema locale, in Regione e governo locale, 1986, n.3/5, p.14.

L'Autore sottolinea l'esigenza di introdurre norme generali di disciplina delle forme referendarie, in esame, al fine di sottrarre alla discrezionalità degli organi comunali ed eliminarne il carattere eccezionale.

⁴³⁵ Trattasi, ad esempio, del regolamento d'istituto per il referendum dei lavoratori metalmeccanici del 1986 (Nuova rassegna sindacale, maggio, 1986, n.19)

⁴³⁶ CARUSO, Contributo allo studio della democrazia nel sindacato, Milano, 1986, pp.142 ss.

Quindi la legittimazione ad intervenire nella consultazione non discende dallo status di diritto pubblico di "cittadino", ma da una qualifica di natura privatistica.

Per quanto riguarda il profilo oggettivo va rilevato che il referendum sindacale concerne una decisione connessa con l'attività degli organismi sindacali e non una decisione pubblica dell'entità politica rappresentativa.

Per quanto riguarda il profilo funzionale va rilevato che il referendum sindacale, a differenza del referendum di diritto pubblico, non produce effetti giuridici rilevanti per l'ordinamento, ma può avere solo rilevanza interna al procedimento decisionale degli organismi sindacali.

Inoltre, nel caso in cui la consultazione sia indetta da un solo sindacato o si svolga in forme diverse da quelle previste ex lege, come sola conseguenza giuridicamente rilevante si ha il venir meno dell'obbligo a carico del datore di lavoro di concedere lo scioglimento del referendum nell'ambito aziendale, anche se fuori dell'orario di lavoro⁶⁵⁷.

La dottrina ha definito il referendum sindacale quale "strumento di democrazia diretta" nell'ambito sindacale, sottolineando la sua funzione di accrescere la "democrazia sindacale", cioè la corrispondenza tra azione dei sindacati e volontà dei lavoratori⁶⁵⁸.

Dalla mancata attuazione dell'art.39 Cost., il legislatore ha ritenuto opportuno introdurre una procedura di democrazia diretta, in qualche modo assimilabile allo forme referendum di diritto pubblico, al fine di conferire alla base lavorativa la facoltà di ratificare o sconsigliare le decisioni dei rappresentanti sindacali.

Nella prassi l'istituto del referendum sindacale non ha trovato attuazione.

Tale fenomeno di inattuazione trova la sua principale causa nell'inadeguatezza del meccanismo legislativo.

Questo, infatti, da un lato, richiede che l'indizione della consultazione provenga da tutte le rappresentanze sindacali aziendali, e, dall'altro lato, dato che il disposto dell'art.39 Cost., il quale è tuttavia mai pur sempre vigente, non può assicurare alla consultazione in esame né effetti giuridici erga omnes, né meccanismi sanzionatori contro eventuali comportamenti contrastanti con la volontà della maggioranza dei lavoratori.

Se in futuro si procederà all'elaborazione di nuovi strumenti giuridici più completamente articolati ed efficaci, l'utilizzazione della procedura democratica di approvazione da parte dei lavoratori delle decisioni sindacali potrebbe rafforzare l'azione degli organismi sindacali e la contrattazione collettiva, soprattutto ove il contratto preveda la ripartizione di sacrifici tra le collettività lavorative (come, ad esempio, in caso di riduzione dell'orario di lavoro, di collocazione in Cassa integrazione o di sospensione del lavoro).

5.6.4 PARAGRAFO 3 REFERENDUM DI INDIRIZZO

La terza forma "triplice" di referendum è stata prevista dalla legge costituzionale del 3 aprile 1989, n.2.

In occasione delle terze elezioni dirette del Parlamento europeo del 18 giugno 1989, il Parlamento italiano, con la predetta legge integrata per l'attuazione della legge 18 aprile 1989, n.132, ha ritenuto di dover introdurre nell'ordinamento, sia pure a titolo meramente contingente, un nuovo tipo di referendum, definito nell'istituzione della stessa legge costituzionale "di indirizzo" (cd. capitolo 7, paragrafo 7).

In questo modo, nella previsione di un esito favorevole, si voleva conferire un preciso mandato ai deputati italiani inviati a Strasburgo, affinché essi operassero per rafforzare la struttura delle Comunità europee, trasformandole in una unione più solida, dotata di un governo responsabile dinanzi al Parlamento; offrendo così, successivamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri, un completo progetto di Costituzione europea⁶⁵⁹.

Il questo sottoposto agli elettorali risultati, per molti di essi, di difficile comprensione, a causa della sua complessa tecnicità, ma ciò non impedì il suo accoglimento che fu approvato con larghissima maggioranza, grazie anche alla concorde propaganda favorevole svolta da tutti i partiti⁶⁶⁰.

Per l'indizione del referendum di indirizzo si è dovuto necessariamente ricorrere alla legge costituzionale perché tale tipo di referendum non è espressamente disciplinato dalla Costituzione, né era possibile trovare per esso, neppure in termini analogici, un fondamento nell'art.75 Cost.⁶⁶¹.

La dottrina rileva a riguardo la "anomalia" di aver usufruito della normazione legiferiva costituzionale formale per istituire un nuovo tipo di referendum nell'ordinamento italiano solo in via del tutto transitoria, in quanto legata ad un caso singolo⁶⁶².

La legge costituzionale in esame, infatti, non ha portato all'introduzione di una nuova figura generale di referendum, ma si è limitata a deporre l'indizione di un singolo referendum, formulando essa stessa il quesito.

⁶⁵⁷ PERONE, Note su Assemblea a referendum nello Statuto dei lavoratori, in Studi in onore di G. Chiarelli, III, Milano, 1974, p.2802.

⁶⁵⁸ PERONE, Note su Assemblea a referendum nello Statuto dei lavoratori, cit., p.2786.

⁶⁵⁹ BISCIARETTI DI RUFFIA, Diritto costituzionale, Napoli, 1989, p.463. L'organo statuto competente a porre in essere iniziative in campo internazionale è il potere esecutivo, cioè il Governo, previa autorizzazione della Camera nei casi previsti dall'art. 80 della Costituzione.

⁶⁶⁰ Secondo la formula contenuta nell'art.2 L. cost. 2/1989, il quesito era il seguente: "Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione delle Comunità europee in una effettiva Unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?".

⁶⁶¹ CUOCOLO, Istituzioni di diritto pubblico, cit., p.310. L'art. 75 della Costituzione ammette infatti il solo referendum abrogativo in campo nazionale e non prevede, neanche indirettamente, la possibilità che l'istituto referendario venga utilizzato in campo internazionale.

⁶⁶² BISCIARETTI DI RUFFIA, Diritto costituzionale, cit., p.463.

Di conseguenza, una volta svoltasi la consultazione, il referendum di indirizzo è uscito dallo scenario costituzionale e la temporanea "rotura della Costituzione" si è sanata⁶⁶³.

Un problema analizzato dalla dottrina è quello relativo alla divergenza tra la definizione di tale referendum come "di indirizzo" e la sua natura consultiva.

Si osserva, da un lato, che il valore giuridico del referendum in esame era chiaramente consultivo, dato che si richiedeva agli elettori l'espressione di un parere.

Tuttavia si osserva anche che, dall'altro lato, il referendum era definito "di indirizzo" e che l'indirizzo esprime una direttiva con un contenuto doveroso molto più vincolante di un semplice parere, il quale è invece destinato ad assumere un notevole valore politico, ma privo della forza tipica della direttiva.

La divergenza tra definizione e natura del referendum in esame viene risolta dalla dottrina sulla base di due elementi: il testo del quesito che chiedeva agli elettori l'espressione di una opinione, e la assenza del testo costituzionale di ogni definizione del referendum come "di indirizzo" (dato il valore non normativo del titolo delle leggi).

Si giunge così alla conclusione che il referendum in esame abbia avuto un contenuto e un valore prevalentemente consultivo, con un forte significato politico ma con l'efficacia giuridica propria dei pareri⁶⁶⁴.

Si ritiene, in particolare, di dover negare a tale referendum un effetto vincolante sulla volontà dei deputati italiani al Parlamento europeo, sia perché l'"indirizzo" non può considerarsi preclusivo di altre diverse determinazioni, sia perché, se fosse vincolante, attesterebbe i deputati italiani al Parlamento europeo su una posizione che potrebbe anche rivelarsi indesiderabile qualora, ad esempio, la maggioranza del Parlamento optasse per una forma di governo della futura unione diversa da quella parlamentare prefigurata nel quesito referendario⁶⁶⁵.

In Svizzera, per molti anni, il referendum è stato limitato alla materia costituzionale e legislativa, ma nel 1920, al momento di aderire al Patto della Società delle Nazioni, l'Assemblea federale, d'accordo con il Consiglio federale, ha deciso di sottoporre il decreto di adesione al voto del popolo e dei cantoni.

L'ingresso della Svizzera nella Società delle Nazioni è stato accettato con 416.870 voti contro 323.719 e da 11 cantoni a mezzo contro 10 a mezzo.

Nel 1921 è stata introdotta nella Costituzione federale una disposizione che permette di sottoporre al popolo, mediante referendum obbligatorio o facoltativo, i trattati internazionali (art. 83 Cost. federale)⁶⁶⁶.

In Svizzera la competenza a stipulare trattati internazionali è attribuita al Consiglio federale, il quale però non può impegnarsi definitivamente fino al momento in cui i patti vengono riconosciuti dall'Assemblea federale.

A questo ha procedimentale, e partire dal 1921, si è aggiunto il referendum sui trattati internazionali, che può assumere sia la forma obbligatoria che quella facoltativa.

Al referendum facoltativo vengono sottoposti: tutti i trattati internazionali conclusi per una durata indeterminata e i trattati internazionali che prevedono l'adesione ad una organizzazione internazionale.

Al referendum obbligatorio sono sottoposti tutti i trattati internazionali che prevedono l'adesione ad organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali.

Un'eventuale futura decisione del Consiglio federale per l'adesione della Svizzera alla Comunità europea deve per questa ragione, in ogni caso, essere sottoposta alla votazione popolare.

Il referendum avrà effetto solo se riesce a raccogliere la maggioranza del popolo e dei cantoni.

La Svizzera dunque, a differenza dell'Italia, ha un ordinamento costituzionale completo ed esauriente in materia referendaria e prevede espressamente, accanto alle altre forme referendarie già esaminate, anche il referendum sui trattati internazionali.

5.7 SOTTOCAPITOLO 6 COMPARAZIONE DELL'ISTITUTO REFERENDARIO IN ITALIA E IN SVIZZERA

5.7.1 PARAGRAFO 1: L'ESPERIENZA REFERENDARIA IN SVIZZERA

La democrazia semi - diretta presente in Svizzera è un sistema complesso che associa il popolo alle decisioni politiche e si fonda su due istituti: iniziativa e il referendum popolare.

Tale regime democratico trova le sue origini in quattro tradizioni:

- l'assemblea generale dei cittadini che è sopravvissuta al medioevo nelle regioni rurali;
- il referendum costitutivo, importato ai costumi americani e francesi delle grandi rivoluzioni;

⁶⁶³ MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p.409

⁶⁶⁴ CUOCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p.311. Tale tipo di referendum, come il referendum consultivo, risulta essere non vincolante dal punto di vista strettamente giuridico, non essendo espressamente previsto ex lege l'obbligo di uniformarsi al parere del popolo. Tale parere però determina una grande influenza a livello politico, inducendo l'organo pubblico ad adottare una decisione conforme ad esso, pena la sicura impopolarità e la probabile perdita di potere.

⁶⁶⁵ MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p.409

⁶⁶⁶ BATTELLI, *La Costituzione federale svizzera e la sua evoluzione*, Roma, 1948, pp. 24-25

- Il veto legislativo, che permetteva al popolo di respingere le leggi votate dal Parlamento;
- L'iniziativa popolare, diritto generale di proposta riconosciuto ad un certo numero di individui⁶⁸⁷.

La Svizzera è il paese ove gli istituti di democrazia diretta hanno visto la più ampia e profonda applicazione sin dalle origini dell'ordinamento costituzionale.

Ripercorrendo la storia delle istituzioni relative al referendum è infatti possibile rilevare la presenza della Svizzera, se non come luogo di nascita di esse, come luogo di sviluppo e concreta applicazione a tutti i livelli dell'organizzazione statale⁶⁸⁸.

Il referendum costituzionale obbligatorio è il prodotto del movimento costituzionalista americano dell'epoca rivoluzionaria. L'esperienza del Massachusetts e del New Hampshire nel 1778-80 ha dimostrato che la consacrazione di questo istituto è una conseguenza del fatto che, per sfiducia verso il Parlamento, tutto l'azione quanto la revisione totale della Costituzione devono essere oggetto di una votazione popolare.

Del nuovo continente l'istituzione del referendum costituzionale venne recepita nella Francia Rivoluzionaria.

Il 21 settembre 1792, su proposta di Danton, l'Assemblea nazionale dichiarò che "la Costituzione può essersi solo quella approvata dal popolo"⁶⁸⁹.

Il Titolo IX del progetto di Costituzione del febbraio 1793 di Condorcet dispose le tre tappe della procedura di revisione della costituzione che aveva ispirato il Massachusetts: - consultazione dei cittadini nelle assemblee primarie sul principio della convocazione di una Convenzione nazionale; - convocazione di tale Convenzione, che elabora un progetto di Costituzione; - accettazione di questa Costituzione da parte del popolo.

La Costituzione montagnarda dell'anno II (24 giugno 1793) fu sottoposta al popolo ma non prevedeva il referendum obbligatorio per la sua ulteriore revisione. Tale referendum venne invece espressamente previsto dalla Costituzione del 22 agosto 1794 (articolo 345), che fu anch'essa approvata dagli elettori, così come la Costituzione del 13 dicembre 1799.

L'istituto del referendum costituzionale obbligatorio non destinò e non durò oltre il XVIII secolo in Francia, ma nel frattempo aveva preso piede in Svizzera, occupata all'epoca dall'Etiopia dalle truppe francesi.

La seconda Costituzione svizzera del 25 maggio 1802 diede luogo al primo voto del popolo svizzero su un testo: voto positivo perché gli estensi, che furono numerosi, venivano contati come favorvoli.

Questa Costituzione fu sostituita dapprima dall'Atto di mediazione del 1803, poi dal Patto federale del 1815, che non prevedevano il referendum.

Si doveva attendere la fine della Restaurazione per vedere riproporre, al momento delle revisioni costituzionali cantionali del 1831, le stesse tre tappe già previste nel Massachusetts nel 1793 e in Francia nel 1793: - assemblee popolari che strappa al Parlamento la promessa di far eleggere una Costituzione; - elezione della Costituente; - referendum sul testo costituzionale⁶⁹⁰.

Così il referendum costituzionale diventò parte integrante del bagaglio istituzionale della Riformazione che doveva culminare nella Costituzione federale del 12 settembre 1848, la quale non solo lo consacrò espressamente, ma lo impose anche a tutti i cantoni.

Il referendum costituzionale è ormai un elemento insostituibile dell'ordine costituzionale svizzero.

Per quanto riguarda il referendum legislativo facoltativo va rilevato che la sua storia ha inizio nella Francia rivoluzionaria.

Condorcet, autore del progetto girondino del febbraio 1793, immaginò un meccanismo molto complesso tramite il quale il popolo, agendo nelle assemblee primarie - del circondario, del dipartimento e della repubblica - poteva esercitare la censura sugli atti della rappresentanza nazionale (Titolo VIII).

Tale meccanismo però assomigliava non solo al referendum facoltativo, ma anche, da un lato, all'iniziativa - perché la promulgazione di una nuova legge, come la riforma di una legge esistente, poteva essere oggetto di una richiesta individuale - dall'altro lato, alla messa in gioco della responsabilità del governante - perché il corpo legislativo è rinnovato se le assemblee primarie, in tutta la repubblica, lo decidono a maggioranza dei voti.

Il referendum facoltativo vero e proprio appare nettamente nella Costituzione dell'anno I, ma tale sistema non fu mai applicato e già la Costituzione dell'anno III sopprime ogni partecipazione del popolo all'elaborazione delle leggi.

La consacrazione della democrazia diretta ebbe invece luogo in Svizzera.

Qui, nel secolo scorso, quattro tipi di referendum erano in competizione e due di questi finirono per imporsi in pari ugual a tutti i livelli dell'organizzazione statale⁶⁹¹.

Il primo tipo è il referendum federativo dei comuni, conosciuto nella sua forma obbligatoria nei Grigioni del XXI secolo e, nella sua forma facoltativa, nel Vallese dal 1815. Testimone di un'epoca passata, fu abolito a metà secolo scorso dal referendum obbligatorio.

Il secondo tipo fu il veto legislativo consacrato nel cantone San Gallo nel 1831. Il suo autore, Anton Herne che fu deputato nell'Assemblea costituente, pretendeva di ispirarsi al veto dei tribuni nella Roma antica. Ma nel suo funzionamento, l'istituzione del veto legislativo presentava notevoli analogie con la "censura delle leggi" immaginata da Condorcet: domanda di convocazione di un'assemblea comunale presieduta da 50 cittadini e voto dell'assemblea sul veto, che ha come conseguenza la nullità della legge se è accettato da una maggioranza di cittadini del cantone. Più

⁶⁸⁷ E. GRISEL, *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Sempflé Editions SA Berne, 1997, p. 45.

⁶⁸⁸ A. AUER, *L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti. In Referendum*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, Editori Laterza, 1992, pp. 68-71.

⁶⁸⁹ J.-M. DENQUIN, *Référendum et plébiscite*, Paris, 1976, p. 34.

⁶⁹⁰ J.-F. AUBERT, *Traité de droit constitutionnel suisse*, Neuchâtel, 1867-82, n. 46.

⁶⁹¹ A. AUER, *L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti*, opera citata, pp. 69-70.

demagogico che democratico, fondato sulla mobilitazione del sole avversari della legge - mentre i burocrati potevano accontentarsi di tacere o di restare a casa - , contrario al segreto del voto, il veto fu adottato da alcuni altri cantoni ; ovunque l'esperienza fu negativa⁶⁷².

Il terzo tipo fu il referendum obbligatorio concordato dall'epoca della Rigenerazione in materia costituzionale. Il "movimento democratico" degli anni Sessanta, ultima manifestazione di una sinistra non socialista, ne chiese l'estensione alle leggi. Così, a partire dal 1863, diversi cantoni sostituirono il veto con il referendum legislativo obbligatorio che sembrava il solo a poter fare del popolo il vero centro dello Stato come volevano i democratici che si ispiravano a Rousseau. Tale istituto è stato mantenuto in 14 cantoni.

Infine, il quarto tipo fu il referendum facoltativo moderno che si distingue dagli altri per il suo funzionamento a due tappe : - la domanda di referendum da parte di una frazione determinata di cittadini - il voto popolare sulle leggi. Il cui risultato è determinato da la maggioranza dei votanti.

L'idea fu evocata già nel 1845 nel cantone Vaud da alcuni radicali che si ispiravano alle idee della Rivoluzione francese : la Costituzione vodesse consacrò il referendum straordinario del Parlamento e l'iniziativa popolare.

Il cantone Soletta ha per primo consacrato l'istituto nel 1856, ma il movimento democratico con le sue esigenze di referendum obbligatorio doveva soffocare questi tentativi per una decina di anni.

A partire dal 1869, il referendum legislativo facoltativo comincia ad imporsi in parecchi cantoni della Svizzera occidentale e infine, per poi essere consacrato dalla Costituzione federale della quale è rimasto uno dei tratti più tipici.

Nell'ambito della nascita e dello sviluppo del movimento costituzionale svizzero, rilevante importanza ha assunto il ruolo svolto dalle forze politiche della corrente radicale e della corrente socialista.

Nel corso degli anni 1830 e 1831, si ebbe l'introduzione, in diversi cantoni, di costituzioni di stampo liberale.

Il processo di rinnovazione democratica in Svizzera è legato agli eventi rivoluzionari francesi, nell'ambito dei quali nasce il radicalismo elvetico, che si fonda sul concetto di un sistema politico basato sulla sovranità del popolo e sull'uguaglianza dei cittadini.

Il fine ultimo dei radicali non era limitato alla democratizzazione del regime cantonale ma consisteva nella costituzione della futura nazione svizzera sulla base di tre fondamentali principi :

- il progetto di costituzione federale ;
- l'idea del popolo svizzero sovrano ;
- la formazione della nazione.

Fino alla fine del secolo, il movimento radicale era contrario agli strumenti di democrazia diretta perché riteneva che questi avrebbero ostacolato l'unificazione politica del paese⁶⁷³.

Il referendum, introdotto nel 1874, fu il risultato di un inevitabile compromesso con il movimento democratico, sostenuto dalla destra. Ma nella strategia dei radicali, il sistema politico fu adottato in modo che la predominanza radicale potesse essere mantenuta.

Il gruppo radicale, infatti, ha saputo integrare il referendum nella sua pratica politica, così come ha fatto anche con l'iniziativa costituzionale introdotta nel 1891.

In tal modo, il referendum e il diritto di iniziativa sono stati sistematicamente introdotti e integrati nella disciplina radicale.

Gli strumenti di democrazia diretta, che non appartenevano ai concetti primitivi del movimento radicale, entrarono e fanno parte e furono accolti senza riluttanza perché rappresentavano degli efficaci meccanismi per mantenere il potere politico⁶⁷⁴.

Riguardo alla corrente socialista, va rilevato che l'idea di democrazia diretta era già presente alle origini di questo movimento, negli anni 1840, e trovava le sue radici nell'esperienza della Rivoluzione francese e nella pratica della sottomissione delle leggi al popolo⁶⁷⁵.

Tale idea di democrazia diretta si affermò con forza quando, nel 1888, si ebbe la nascita del Partito socialista svizzero, anche se allora era ancora debole e presente solo in qualche cantone.

Il giovane Partito socialista incominciò ad utilizzare gli strumenti dell'iniziativa e del referendum sul piano federale, come mezzi di agitazione e di propaganda a favore del suo principio⁶⁷⁶.

Il referendum e l'iniziativa trovano la loro consacrazione grazie alla volontà del costituzionale del 1848.

Prima queste due istituzioni erano conosciute in qualche cantone, ma vi svolgevano un ruolo secondario.

In seguito esse si sono costantemente sviluppate conservando però sempre i loro tratti principali : la creazione dello Stato federativo, nel 1848, ha provocato una cesura⁶⁷⁷.

⁶⁷² A. KOLZ, Vom Veto zu fakultativen Gesetzesreferendum, in *Mélanges Hans Nef*, Zurich, 1981, pp. 191 e 199.

⁶⁷³ H. U. JOST, Le courant radical, in *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Helbing & Uchtenhahn, 1986, p. 121.

⁶⁷⁴ H. U. JOST, Le courant radical, opera citata, pp. 129-130.

⁶⁷⁵ M. VUILLEUMIER, Le courant socialiste au XIX siècle et ses idées sur la démocratie directe, in *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, opera citata, p. 163.

⁶⁷⁶ M. VUILLEUMIER, Le courant socialiste au XIX siècle et ses idées sur la démocratie directe, opera citata, pp. 173-179.

⁶⁷⁷ E. GRASEL, Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, Staempfli Editions SA Berne, 1997, p. 45.

Redatta da una maggioranza di liberali e radicali, la Costituzione del 12 settembre 1848 ha fatto della Svizzera uno Stato federale istituendo il potere centrale e un parlamento bicamerale, simile al Congresso americano, e a un governo collegiale, uguale a quello dei cantoni.

La nuova Carta costituzionale fu rifiutata dal popolo: il progetto fu accettato da 15 % dei cantoni contro il 16 %, e da 145.584 voti contro 54.320. I cantoni favorevoli rappresentavano circa 2 milioni di abitanti, gli altri meno di 300.000. Ma la circa metà degli elettori si astennero dal voto⁴⁷⁹.

La Costituzione del 1848 prevedeva già una iniziativa popolare per la sua revisione integrale e il referendum obbligatorio per tutte le altre sue modifiche, configurando il nuovo Stato come fortemente democratico.

Ora allora le modifiche della Costituzione devono essere sottoposte al voto del popolo e degli Stati.

Per essere accolta, una modifica della Costituzione necessita della maggioranza dei voti popolari e delle maggioranze degli Stati, che sono oggi i 26 cantoni.

Il criterio della doppia maggioranza protegge, per un verso, la minoranza territoriale dalla "tirannia della maggioranza"; ma, poiché i cantoni sono di dimensioni demografiche notevolmente diverse, esiste, per altro verso, la possibilità che una minoranza relativamente limitata si imponga sulla volontà della maggioranza.

Dopo il 1848 gli istituti di democrazia diretta a livello federale vennero continuamente estesi e differenziati.

Nella revisione integrale della Costituzione studiata nel 1874 venne introdotto il "referendum legislativo facoltativo", con il quale la legge votata dal Parlamento e, in generale, tutte le norme federali con forza di legge (decreti non urgenti di portata generale) possono venire sottoposte al voto popolare. A tal fine erano necessarie le firme di 30.000 elettori (50.000 dal 1977) oppure la richiesta di 8 cantoni.

Il referendum costituzionale rimase obbligatorio con la richiesta della doppia maggioranza ma vengono introdotte una nuova regola: per stabilire la maggioranza degli Stati, il voto di un mezzo-cantone è considerato un mezzo-voto.

L'iniziativa legislativa venne abbandonata perché le si rimproverava di favorire l'unificazione del diritto permettendo alla maggioranza del popolo di imporre una legge o un decreto, anche contro il parere del Consiglio degli Stati.

Il nuovo testo costituzionale del 1874, ratificato il 19 aprile da 340.169 "sì" (198013 "no") e 14 ½ cantoni, era quindi più repubblicano dell'istituzione cantonale ma meno generoso verso i diritti popolari.

L'iniziativa popolare, che non fu riformata, rimaneva uno strumento modesto che permetteva solo di provocare una violazione sul principio di una revisione totale della Costituzione.

Era quindi necessario controllare meglio il referendum e abilitare il popolo a proporre delle riforme precise⁴⁸⁰.

Questo venne realizzato nel 1891 con l'introduzione dell'iniziativa costituzionale, che consentiva a 50.000 elettori (100.000 dal 1977) di proporre una modifica parziale della Costituzione.

L'iniziativa costituzionale può essere presentata sotto forma di richiesta generica oppure di articolo della Costituzione già interamente formulato.

La modifica costituzionale proposta viene discussa prima in Parlamento: se si tratta di un testo già formulato e il Parlamento lo approva, esso viene sottoposto agli elettori e ai cantoni; se il Parlamento lo respinge, può raccomandare agli elettori di respingerlo a loro volta, presentando una propria controproposta sottoposta anch'essa al voto dello stesso referendum.

Nel corso di questo secolo sono stati introdotti altri istituti di democrazia diretta.

Nel 1921 venne introdotto il referendum facoltativo sugli accordi di Stato, limitato in un primo tempo agli accordi internazionali senza scadenza.

Nel 1977 è stato esteso agli accordi che prevedono l'ingresso in organismi internazionali o convenzioni giuridiche multilaterali.

Nello stesso anno, gli elettori e i cantoni notarono una notevole riduzione dei diritti politici: il numero delle firme richieste fu portato a 100.000 per l'iniziativa costituzionale e a 50.000 per il referendum (votazione del 25 settembre 1977).

Le autorità federali avevano raccomandato tale riforma al fine di frenare le domande popolari, la cui "proliferazione" era facilitata dalla concessione del voto alle donne (votazione del 7 febbraio 1971) e dai moderni mezzi di comunicazione.

Nonostante la riforma però tale risultato non è stato pienamente realizzato dato che la media è diminuita solo di circa 5 domande popolari all'anno: del 1977 al 1986, 40 iniziative sono state depositate; ce ne sono state 48 dal gennaio 1987 al febbraio 1997, contro le 30 del periodo 1970-77⁴⁸¹.

Dal 1949 è previsto un referendum obbligatorio per i decreti federali urgenti di urgenza generale non conformi alla Costituzione.

L'introduzione di questo referendum fu una reazione al regime di pieni poteri che il governo svizzero aveva adottato negli anni Trenta durante la crisi economica. Soprattutto a partire dal 1933, infatti, le Camere abusarono del potere di sottrarre alla consultazione popolare i decreti federali dichiarandoli urgenti, come permesso dall'art. 85, comma 3, nella versione del 1874.

I decreti federali urgenti non conformi alla Costituzione devono essere sottoposti un anno dopo la loro entrata in vigore al voto popolare e dei cantoni e perdono naturalmente validità se vengono bocciati.

In Svizzera gli istituti di democrazia diretta sono presenti non solo a livello federale, ma anche a livello cantonale e comunale.

Nel cantoni inoltre tali istituti sono ancora più estesi che a livello federale.

⁴⁷⁹ E. GAISEL, *Initiative et référendum populaires*, opera citata, p. 49.

⁴⁸⁰ E. GAISEL, *Initiative et référendum populaires*, opera citata, p. 51-52.

⁴⁸¹ E. GAISEL, *Initiative et référendum populaires*, opera citata, p. 53.

In tutti i cantoni ci ha la previsione espressa non solo dell'iniziativa legislativa ordinaria ma anche del referendum finanziario.

In 19 cantoni decisioni di spesa, che superano un limite definito, sono sottoposte obbligatoriamente a referendum; nei rimanenti cantoni è previsto il referendum finanziario facoltativo.

In alcuni cantoni sono sottoposte a referendum, obbligatori o facoltativi, le prese di posizione dei cantoni stessi nei procedimenti di consultazione della Confederazione su questioni inerenti l'energia nucleare e la costruzione di strade.

Nella maggior parte dei cantoni esiste inoltre il referendum per l'approvazione di accordi intercantionali⁶⁸¹.

Come già rilevato, l'istituto referendario è ampiamente presente in Svizzera a tutti e tre i livelli: federale, cantonale e comunale.

Il referendum, sia dalla forma obbligatoria che in questa facoltativa, è consacrato dalle due principali collettività pubbliche che compongono l'ordine costituzionale svizzero: la Confederazione e i cantoni.

A livello cantonale il referendum trova una previsione e una applicazione particolarmente ampia.

Il referendum obbligatorio è molto più diffuso nei cantoni che nella Confederazione.

Esso è previsto per le revisioni costituzionali cantionali perché è lo stesso diritto federale che impone ai cantoni il referendum costituzionale obbligatorio (articolo 6, comma 2, lettera c).

Inoltre 14 dei 26 cantoni e semicantoni lo prevedono anche per le leggi ordinarie. Il referendum legislativo obbligatorio è infatti presente nei cantoni di Zurigo, Uri, Schwyz, Unterwald (Alto e Basso), Glarona, Soletta, Basilea - Campagna, Sciaffusa, Appenzello (entrambi i Rhodod), Grigioni, Argovia e Vallesse.

In questi cantoni, quindi, la legge ha la stessa legittimità della Costituzione, a parte il fatto che, formalmente, la Costituzione deve essere garantita dall'Assemblea federale (articolo 6).

Sempre a livello cantonale, il referendum è stato introdotto anche in altre forme: 19 cantoni lo hanno introdotto per le spese che superano una certa somma (referendum finanziario obbligatorio); 9 cantoni per la conclusione di convenzioni intercantionali (referendum convenzionale obbligatorio).

A volte poi il referendum è previsto per le attribuzioni amministrative dal Parlamento cantonale e per i pareri che i cantoni possono esprimere nell'ambito di una procedura di consultazione federale relativa all'energia nucleare o alla costruzione di strade.

Il referendum facoltativo esiste, per le leggi, nei 12 cantoni che non conoscono il referendum legislativo obbligatorio. Inoltre, 18 cantoni lo estendono ad alcune spese (referendum finanziario facoltativo) e 5 cantoni lo prevedono in materia convenzionale. Il referendum facoltativo ha in tutti i cantoni un effetto sospensivo⁶⁸².

Nell'ambito della Confederazione il referendum obbligatorio è previsto per tutte le revisioni della Costituzione federale (articolo 123 Cost.); per l'adesione della Svizzera ad organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali (articolo 89, comma 5, Cost.); per l'adozione dei decreti federali urgenti che derogano alla Costituzione (articolo 89 bis, comma 3, Cost.).

Perché questi atti possano essere validamente adottati, devono essere approvati dalla maggioranza dei cittadini svizzeri che prendono parte alla votazione e dalla maggioranza dei cantoni.

Il risultato della votazione popolare in ciascun cantone vale come suo voto di Stato (articolo 123, commi 1 e 3, Cost.).

In diritto federale, il referendum facoltativo è previsto per le leggi federali e per i decreti federali di carattere obbligatorio generale (articolo 89, comma 2, Cost.); per l'approvazione di alcuni trattati internazionali (articolo 89, comma 3, Cost.); per i decreti federali urgenti conformi alla Costituzione (articolo 89 bis, comma 2, Cost.).

Per le leggi e i decreti ordinari, il referendum facoltativo ha un effetto sospensivo: al più tardi 100 giorni dopo l'adozione della legge da parte dell'Assemblea federale, 50.000 cittadini o 8 cantoni possono domandare il referendum.

Se la domanda ha esito positivo, la legge può entrare in vigore solo se è approvata dalla maggioranza dei cittadini che hanno preso parte alla votazione, che concerne la legge e non, come in Italia, la domanda di abrogazione della legge.

L'effetto sospensivo del referendum rende indispensabile il meccanismo d'urgenza che permette al Parlamento di mettere in vigore immediatamente una determinata misura.

L'urgenza però non esclude il referendum ma gli conferisce semplicemente un effetto risolutivo: il decreto urgente contro il quale è stato chiesto il referendum perde la sua validità un anno dopo la sua adozione se non è approvato dalla maggioranza dei cittadini.

L'articolo 89, comma 2, che prevede il referendum facoltativo, è stato introdotto nella versione attuale il 25 settembre 1977, dopo essere stato modificato una prima volta nel 1938 e poi completamente dell'articolo 89 bis nel 1949.

Mentre le prime due riforme avevano come fine comune quello di ridurre il diritto al referendum, la riforma più recente tende invece a rendere più difficile il suo esercizio.

La Costituzione nel 1848 non prevedeva il referendum in materia di legge, ma la revisione totale del 1872, influenzata dal movimento democratico, portò la Camera a pronunciarsi a favore del referendum facoltativo, preferendolo al voto giudiziale dovuto a troppo complicato.

Però il comma 2 dell'articolo 89, nella versione del 1874, autorizzava l'Assemblea federale a sottrarre al referendum i decreti di portata generale dichiarandoli urgenti.

⁶⁸¹ A. AUER, *Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse*, in "RDS", II, 1 1984, p.26.

⁶⁸² A. AUER, *L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti*, opera citata, p. 63-64.

Il Parlamento abusò di tale facoltà, soprattutto a partire dagli anni Trenta al fine di arginare la crisi economica, e trasformò il decreto urgente da forma eccezionale a forma abituale.

Il popolo non accettava volentieri questa diminuzione del proprio diritto di controllo e depositò tre iniziative popolari per risolvere la questione.

In seguito a ciò si arrivò alla redazione di un contro-progetto che apportava tre modifiche: la clausola d'urgenza era permessa solo per i decreti che non potevano sopportare alcun ritardo; tale clausola doveva essere approvata dalla maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera; il decreto doveva essere limitato nel tempo.

Nel 1975, il Consiglio federale propose di raddoppiare il numero delle firme richieste per le domande di referendum. Secondo il Governo la cifra di 30.000 era troppo bassa e facilitava eccessivamente l'esercizio del diritto popolare per diversi motivi: in 100 anni il corpo elettorale si era moltiplicato per 6, la raccolta delle firme era favorita grazie ai moderni mezzi di comunicazione, le votazioni erano diventate troppo frequenti e rallentavano l'azione dello Stato, e cause del sovvenzionismo aumentava l'astensionismo dei cittadini.

Tali argomenti non erano però incontestabili e si arrivò quindi ad una soluzione di compromesso che portò il minimo previsto da 30.000 a 50.000 firme.

Il popolo e i cantoni approvarono la decisione il 25 settembre 1977.

La questione più importante e problematica che riguarda il referendum popolare è quella relativa al campo di applicazione di questo istituto.

L'articolo 89, comma 1, individua come forme degli atti legislativi dell'Assemblea federale la legge federale (LF) e il decreto federale (DF), senza definirli.

L'articolo 89, comma 2, assoggetta al referendum la legge e i decreti di portata generale (Allg.), ma non definisce né le prime né le seconde.

Il testo della Costituzione non contiene alcuna indicazione relativa alla definizione che si impone tra queste diverse forme di atti legislativi.

Ounque nella Costituzione federale manca totalmente la determinazione del concetto di legge e del concetto di decreto di portata generale e quindi manca la determinazione dell'oggetto del referendum.

Fino alla revisione parziale dell'11 settembre 1949, mediante la quale fu introdotto l'articolo 89 bis, la dichiarazione di urgenza permissiva di ricorrere al referendum i decreti federali di portata generale. Ciò conferiva grande importanza alla distinzione tra legge federale e decreto federale di portata generale.

Dopo l'introduzione del referendum successivo, previsto per i decreti federali urgenti, l'esercizio del diritto popolare non dipende più da tale distinzione, ma la delimitazione non perde la sua importanza perché serve per individuare la procedura da applicare agli atti legislativi e il contenuto da dare ad essi.

Oggi, solo la distinzione che deve essere fatta tra legge federale e decreto di portata generale, da un lato, e gli altri decreti detti "scampiti", dall'altro lato, è ancora determinante per il carattere obbligatorio del referendum⁴⁴³.

La legge federale ha sempre riguardato regole di diritto, mentre il decreto federale semplice riguardava atti a carattere non legislativo, soprattutto governativi e amministrativi.

Ma forti dubbi si nutrivano circa la natura giuridica del decreto federale, che è sempre stata controversa.

Una parte della dottrina riteneva che tale forma dell'atto legislativo implicava norme di carattere generale e astratto; altra parte della dottrina si riteneva invece a implicazioni individuali e concrete di quando portata; infine una terza intermedia prevedeva questa forma per gli atti legislativi "misti", cioè per regole di diritto di durata limitata o di importanza minore.

Fino all'entrata in vigore della LREC, la prassi dell'Assemblea federale è stata esitante e ha seguito sia l'una che l'altra interpretazione data alla Costituzione.

Il testo costituzionale lascia all'autorità dell'esecuzione il compito di dare un contenuto alla due nozioni utilizzate nell'articolo 89.

L'organo competente risulta essere l'Assemblea federale che ha definito i criteri determinanti obbligandosi a rispettarli: si è così evitata la "Loi fédérale sur les rapports entre les conseils" che, negli articoli 4 e seguenti, enuncia in maniera esaustiva le forme giuridiche che gli atti legislativi dell'Assemblea federale devono rivestire.

Tale legge concretizza gli articoli 89 e 89 bis della Costituzione, fissando il contenuto della legge federale, del decreto federale di portata generale e del decreto federale semplice e determinando anche le nozioni di regola di diritto e urgenza⁴⁴⁴.

Tale determinazione di tre obiettivi per la distinzione tra diverse forme di atti legislativi ha reso più uniforme la prassi dell'Assemblea federale mettendo fine alle discussioni relative alla delimitazione tra legge e decreto di portata generale.

La questione più importante rimane però quella relativa all'ammissibilità e meno che sia la legge a regolare il contenuto, la forma e le procedure legislative in luogo della Costituzione.

La dottrina mette in dubbio la costituzionalità di alcune disposizioni della LREC, soprattutto di quelle relative a: alla definizione di regola di diritto (art. 5 comma 2); alla limitazione del decreto federale di portata generale agli atti legislativi di durata limitata e alla regola normativa, cosa che significa esclusione del referendum iterativo o amministrativo (art. 6 comma 1); all'introduzione del decreto federale di portata generale non soggetto a referendum (art. 7).

⁴⁴³ G. MULLER, Les formes des actes législatifs de l'Assemblée fédérale, in Commentaire alla Costituzione, Art. 89 al. 1, Etica mai 1987, p. 3.

⁴⁴⁴ G. MULLER, opus citata, p. 4.

Inoltre voler regolare la forma degli atti legislativi con la LREC pone dei problemi perché in questo modo il legislatore non assume alcun impegno e può intrinsecare le disposizioni di tale legge mediante altri testi legislativi posteriori.

Le disposizioni della LREC sulle forme degli atti legislativi non sono da ritenersi incostituzionali perché l'articolo 89 della Costituzione ammette una pluralità di interpretazioni e offre quindi al legislatore una certa scelta nella concretizzazione dei suoi testi.

L'esclusione del referendum finanziario e amministrativo significa obbiettivamente la volontà iniziale del costituente e mancare il senso primario dell'articolo 89: le decisioni della più grande portata politica che giustificano la partecipazione del popolo non sono sempre presentate, oggi, sotto la forma di una regola di diritto, ma sotto quella dell'atto individuale comportando così, ai sensi della LREC, la sottrazione al referendum⁶⁴⁵.

Per tali motivi, sarebbe senza dubbio meglio che fosse la stessa Costituzione a caratterizzare, con maggiori precisazioni, l'oggetto del referendum.

Le costituzioni cantonali più recenti contengono disposizioni simili a questa (UR : art. 90 ; SO : art. 74 ; GL : art. 63 ; OW : art. 65 ; AG : art. 78) ma ciò non basta per risolvere la questione.

Nella maggior parte dei cantoni, infatti, la situazione si presenta come nel diritto federale: la Costituzione non dice niente e spetta solo alla legge o alle prassi di risolvere un così grande problema.

Anche il Tribunale federale attribuisce efficacia a definizioni simili a quelle della LREC.

In definitiva, sono proprio gli articoli 4 ss. LREC che devono trovare applicazione: essi distinguono gli atti parlamentari soggetti a referendum (articoli 5 e 6) e gli atti parlamentari sottratti al referendum (articoli 7 e 8).

Sulla base di queste disposizioni, è possibile dunque individuare le due categorie di atti soggetti a referendum: le leggi federali e i decreti federali di portata generale⁶⁴⁶.

Le leggi federali sono definite come atti elaborati dall'Assemblea federale, di durata limitata, che contengono norme primarie (articolo 5 LREC).

La nozione di legge federale comprende quindi tre elementi:

- solo i progetti parlamentari sono presi in considerazione: il referendum non può mai riguardare un testo emanato dal Governo o dal Tribunale federale;
- la legge deve essere promulgata per un tempo indeterminato e resta applicabile fino al momento in cui viene formalmente abrogata o modificata con un procedimento identico a quello della sua adozione, a differenza dei decreti di portata generale che, salvo eccezioni, devono avere una durata limitata (articolo 6 LREC);
- la legge ha per contenuto una o più regole di diritto che non dipendono da nessun altro atto legislativo e trovano la loro base direttamente nella Costituzione, a differenza dei decreti adottati dalla Camera sulla base di un testo anteriore (articolo 7 LREC).

A proposito di tale terzo ed ultimo elemento deve osservarsi che il criterio essenziale riguarda quindi il concetto di "regole di diritto" che definisce l'articolo 5, comma 2, LREC.

Anche se tale norma è abbastanza chiara, la sua interpretazione incontra a volte delle difficoltà perché si presentano situazioni dubbie. In caso di dubbio, l'interprete dovrà ispirarsi ai principi generali in materia, soprattutto alla separazione dei poteri e alla legalità.

Ne deriva che l'azione dello Stato deve normalmente fondarsi sulle disposizioni di legge anche quando riguardano prestazioni o aspetti importanti dell'organizzazione amministrativa: la stessa Costituzione richiede la forma di legge⁶⁴⁷.

Gli atti atti soggetti a referendum sono i decreti federali di portata generale che, a differenza delle leggi che sono tutti senza distinzioni oggetto di referendum, si distinguono in diverse categorie che obbediscono a regole diverse.

Riguardo ai decreti federali di portata generale è dunque opportuno distinguere un principio e tre eccezioni.

Il principio deriva dall'articolo 6, comma 1, LREC che stabilisce che "gli atti legislativi di durata limitata che contengono regole di diritto devono essere emanati sotto forma di decreti federali di portata generale".

Il criterio è dunque duplice: sostanzialmente il decreto comprende norme generali e astratte come la legge, ma se ne differenzia perché è messo in vigore per una durata limitata.

Tale durata limitata rende il decreto in esecuto un atto dal carattere precario e provvisorio e lo distingue dalla legge che invece ha durata illimitata. Dal punto di vista concreto e giuridico ciò significa che il decreto deve prevedere la data del suo termine finale e che esso sarà automaticamente caduto allo spirare di tale termine.

La forma del decreto di portata generale assoggettato a referendum può anche essere prevista espressamente dalla Costituzione (articolo 32, ad esempio) o dalla legge (articolo 14, comma 1, legge 28 giugno 1968 sull'aiuto alle università, poi sostituita da una legge successiva); tali regole devono naturalmente essere rispettate.

Le tre eccezioni relative al decreto in esecuto risultano dall'articolo 89 bis della Costituzione:

- i decreti di portata generale che sono urgenti e conformi alla Costituzione sono sottoposti ad un tipo particolare di referendum, facoltativo o dissolutivo (comma 2);

⁶⁴⁵ G. MULLER, opera citata, p. 8.

⁶⁴⁶ E. GRISEL, Le champ d'application du référendum populaire, in Commentaire alla Costituzione, Art. 89 al. 2, Etat Juin 1987, pp. 2-3.

⁶⁴⁷ E. GRISEL, opera citata, p. 4.

- I decreti urgenti che derogano alla Costituzione sono sottoposti ad un tipo di referendum obbligatorio (comma 3);
- l'articolo 7 LREC permette all'Assemblea federale di sottoporre al referendum i decreti fondati su un'alta anteriori munite di clausole referendarie⁶⁰⁹.

Passando ad analizzare gli atti sottoposti al referendum va detto che questi si dividono in due gruppi: i decreti di portata generale adottati in virtù di una delegazione e i decreti semplici.

I decreti di portata generale adottati in virtù di una delegazione sono autorizzati dall'articolo 7 LREC, che li sottopone a condizioni rigorose.

Da un punto di vista formale, l'abblazione deve venire dalla Costituzione, da una legge o da un decreto sottoposto alla sanzione popolare; è inoltre necessario che la delegazione sia esplicita e che l'atto menzioni che i testi di esecuzione sono sottoposti al referendum.

Da un punto di vista sostanziale, i testi possono contenere solo norme secondarie che trovano un appoggio nell'atto che serve loro da base.

Si ritiene⁶¹⁰ che la costituzionalità del procedimento non sia da mettersi in questione perché non c'è nessun motivo di impedire all'organo legislativo, di cui il popolo fa parte, di delegare alcune competenze. Ciò che è possibile conferire al Governo, a maggior ragione sarà possibile la delega al Parlamento.

Inoltre, nei cantoni questa procedura è spesso utilizzata senza che il Tribunale federale sollevi obiezioni e non si vede la ragione per essere più severi verso la Camera federale.

E' vero che la Camera federale ha la possibilità di rimediare agli inconvenienti del referendum sospensivo adottando un decreto urgente, ma esse possono utilizzare tale facoltà solo se una urgenza chiaramente dimostrata la giustifica. Quindi la forma del decreto urgente non rende superflua la forma del decreto adottato in virtù di delegazione.

Gli atti al referendum sono i decreti semplici definiti come "gli atti legislativi per i quali nessuna altra forma è prescritta" (articolo 3, comma 1, LREC).

Secondo l'articolo 8, comma 2, LREC tali atti sfuggono sempre al referendum previsto dall'articolo 89, comma 2, della Costituzione.

La disposizione in esame ha senza dubbio avuto l'effetto di sottrarre al referendum facoltativo le decisioni di specie, soprattutto l'impegno di spese e la apertura di crediti.

Il criterio è previsto dall'articolo 5, comma 2, LREC: le disposizioni che si caratterizzano come regole di diritto sono assoggettate al referendum, le altre no.

La questione relativa alla costituzionalità di tale distinzione è controversa perché dipende dal senso che si dà all'articolo 89, commi 1 e 2, della Costituzione.

In una lettura formale l'espressione "decreto di portata generale" non ha un significato preciso: l'aggettivo "generale" si riferisce a regole che riguardano un numero indeterminato di casi e differenza delle decisioni relative ad un unico oggetto.

Sarebbe quindi difficile sostenere che gli articoli 5 ss. LREC contraddicono la lettera dell'articolo 89 Cost.

Questa conclusione sarebbe sufficiente a concludere la questione se l'Assemblea federale non avesse dato, per decenni, una lettura diversa alla Costituzione, sottoponendo progetti concernenti al referendum.

In tali condizioni il problema si pone nei seguenti termini: la legge del 1962 poteva distanziarsi dall'interpretazione che aveva prevalso fino ad allora, senza tradire le intenzioni del costitutore?

Una parte della dottrina opta per una soluzione negativa basata su motivi storici, ma l'altra parte della dottrina⁶¹¹ ritiene che, se si considera come determinante la volontà dell'organo supremo, non si può limitare a cercare ciò che i politici hanno voluto dire nel 1874 ma è meglio riferirsi ad una decisione più recente, presa direttamente dal popolo e dai cantoni su un fatto preciso.

Nel 1863, dei cittadini depositarono una iniziativa popolare diretta all'adozione dell'articolo 89 bis, che prevedeva: - un referendum facoltativo per le spese uniche superiori a 5 milioni di franchi e le spese periodiche superiori a 1 milione di franchi; - un referendum obbligatorio per le spese uniche superiori a 100 milioni o per le spese rinnovabili di più di 20 milioni.

La proposta fu ritirata o vanto di un contro - progetto che prevedeva solo il referendum facoltativo per le spese uniche di più di 10 milioni e le spese periodiche superiori a 2 milioni.

Nonostante il suo carattere di compromesso e l'avallo dell'Assemblea federale, il contro - progetto fu respinto dal popolo e dai cantoni il 30 settembre 1956 (331.117 "no" contro 276.680 "sì"; 13 cantoni contro 9).

Dopo tale data, è difficile pretendere che il costitutore ha voluto garantire un diritto di controllo sulle spese.

Le tesi contrarie è molto più verosimile⁶¹². Quindi la scelta fatta nel 1962 dal legislatore si spiega facilmente: dato che la doppia maggioranza si era pronunciata contro il referendum facoltativo, sembrava naturale adottare le decisioni concrete, soprattutto la apertura di crediti, alla forma di decreto sottoposto a sanzione popolare.

Il Parlamento ha, infatti, il diritto di attribuire effetti politici e giuridici a una scelta negativa.

⁶⁰⁹ E. GRISEL, opera citata, p. 5.

⁶¹⁰ E. GRISEL, opera citata, p. 6.

⁶¹¹ E. GRISEL, opera citata, p. 7.

⁶¹² E. GRISEL, opera citata, p. 8.

Inoltre, attraverso l'interpretazione sistematica dell'articolo 89 Cost., si arriva allo stesso risultato.

A tale riguardo va peraltro osservato che se è vero che il referendum finanziario non è previsto come obbligatorio, è anche vero che esso non è vietato e dunque deve ritenersi possibile.

Attraverso la comparazione con i cantoni, dove la Costituzione subordina ugualmente al referendum i decreti di portata generale e prevede quasi sempre un referendum popolare sulla spesa, si giunge a distinguere correttamente i due tipi di referendum.

Non è possibile, infatti, trovare un caso in cui il referendum sulla spesa sia stato direttamente indotto dal referendum sul decreto di portata generale considerato il primo in qualche modo compreso nel secondo.

Ovunque i due casi sono nettamente distinti perché sono ben diversi il referendum finanziario solleva problemi che gli sono propri: è necessario definire la spesa, stabilire se è nuova o legata, unica o rinnovabile, fissare l'ammontare oltre il quale il popolo esercita il suo controllo.

Un istituto così complesso non può certo essere creato attraverso l'interpretazione, ma deve essere prevista da una disposizione espressa e sufficientemente precisa.

L'articolo 89, commi 1 e 2, della Costituzione non parla di un referendum su progetti concreti e non fa alcun riferimento alle decisioni che comportano spese, ma non vieta espressamente ai comuni della clausola referendaria.

Prima del 1962, l'Assemblea federale aveva la facoltà di sottomettere alla sanzione popolare: si trattava di un tipo straordinario di referendum.

Gli articoli da 5 a 8 LREC hanno dunque limitato la libertà di apprezzamento del Parlamento, che ormai può e deve aprire la via al referendum per un atto individuale solo se la legge lo prevede espressamente, in conformità alla Costituzione⁶⁸⁹.

L'articolo 89 bis della Costituzione prevede e disciplina i decreti urgenti e il loro rapporto con il referendum. Tale disposizione costituzionale è stata proposta attraverso una iniziativa popolare, che il popolo e i cantoni hanno approvato l'11 settembre 1949 (290.000 "sì" contro 272.890 "no": 12 cantoni a 1/4 contro 9 1/4).

Nella sua versione originaria l'articolo 89, comma 2, permetteva all'Assemblea federale di sottrarre al referendum facoltativo i decreti di portata generale dichiarandoli urgenti. Tale facoltà fu spesso esercitata, soprattutto durante gli anni Trenta, impedendo l'esercizio regolare del controllo popolare.

Tra il 1936 e il 1938, tre iniziative popolari chiesero una riforma al fine di tutelare il diritto al referendum. La prima iniziativa, depositata dal partito comunista, fu respinta a forte maggioranza il 20 febbraio 1938. La seconda fu ritirata a vantaggio di un contro progetto che il costituente accettò il 22 gennaio 1939 e che portò all'introduzione del comma 3 dell'articolo 89. La terza iniziativa, che prevedeva un referendum risolutivo fu ritirata nel 1940.

Il 23 luglio 1946 fu depositata l'iniziativa "Per il ritorno alla democrazia diretta": appoggiata da 53.796 firme, era diretta a sostituire il comma 3 dell'articolo 89 con un nuovo articolo 89 bis, principalmente al fine di assoggettare i decreti urgenti alla sanzione popolare.

La nuova norma era diretta ad allentare l'importante distinzione tra decreti conformi alla Costituzione e decreti non conformi alla Costituzione destinati ad essere disciplinati in maniera diversa in relazione all'istituto referendario.

Nonostante la raccomandazione delle Camere federali a respingere l'iniziativa, questa fu approvata per una duplice ragione:

- certi decreti degli anni Trenta avevano creato un malcontento grande e ancora presente nel popolo;
- numerosi decreti adottati in virtù di quel potere straordinario erano stati mantenuti in vigore, anche se la ragione della loro adozione era ormai venuta meno.

Dopo il 1949, l'articolo 89 bis è stato applicato in tutto 88 volte, ma la sua utilizzazione è mutata nel tempo.

Fino al 1969, ci sono stati 12 decreti urgenti di cui uno solo contrario alla Costituzione.

Nel corso del decennio seguente, ci sono stati 15 decreti urgenti di cui tre contrari alla Costituzione.

Il numero arriva a 37 negli anni Settanta a causa dell'instabilità dell'economia; durante questo periodo, l'Assemblea federale mette in vigore 12 testi che non trovavano appoggio nella legge fondamentale.

La situazione è decisamente migliorata a partire dal 1980, perché la procedura dell'articolo 89 bis, comma 3, non è più stata utilizzata e i decreti compatibili con la Costituzione sono rimasti e oltre modesti.

Questa evoluzione ha un aspetto molto significativo: nel corso degli ultimi dieci anni, nessun decreto incostituzionale è stato promulgato⁶⁹⁰.

L'articolo 89 bis, comma 1, è una disposizione di carattere generale che riguarda tutti i decreti urgenti; riguarda due tipi di testi, che sono sottoposti a regole diverse, a seconda che siano o meno conformi alla Costituzione.

Il comma 1 riguarda i decreti federali di portata generale la cui entrata in vigore non subisce alcun ritardo: si tratta di decreti che contengono regole di diritto adottate per un tempo limitato e che possono essere dichiarati urgenti quando la loro entrata in vigore non potrebbe essere posticipata.

La ragione di tale norma va individuata nella necessità di evitare l'inevitabile lentezza del procedimento ordinario nei casi in cui il legislatore deve adottare con effetto immediato le misure necessarie a evitare un pericolo imminente.

Quando i fatti richiedono una risposta rapida, le esigenze della democrazia devono cedere il passo agli imperativi materiali: la disposizione in esame porta al referendum ordinario delle deroghe che sono ampiamente giustificate⁶⁹¹.

⁶⁸⁹ E. GRISEL, opera citata, p. 8.

⁶⁹⁰ E. GRISEL, *Historique*, Art. 89 bis, in *Commentario alla Costituzione*, Etat juin 1988, pp. 2-3.

Ne consegue che tale disposizione può essere applicata solo in presenza di circostanze eccezionali perché concerne solo gli atti legati la cui entrata in vigore non può subire alcun ritardo.

Tale condizione oggettiva è soddisfatta solo quando motivi imperativi si oppongono all'osservanza della procedura parlamentare.

In tal caso, le Camere federali si ispireranno al principio di proporzionalità, confrontando gli interessi presenti: da un lato, l'esigenza del rispetto dei diritti popolari; dall'altro lato, la preoccupazione di agire con celerità.

Perché il decreto possa essere dichiarato urgente, non è sufficiente che questa proclamazione sia giustificata sul piano sostanziale, ma è necessario anche che ci sia l'accordo della maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera federale.

Quindi il comma 1 dell'articolo 89 bis può trovare applicazione solo quando sono presenti contemporaneamente due condizioni:

- l'urgenza materiale delle misure da adottare;
- la presenza di una maggioranza qualificata nelle due Camere.

L'adozione di un decreto urgente ha due conseguenze: da un lato, il testo è promulgato immediatamente; dall'altro, invece di essere assoggettato a un referendum sospensivo, è subordinato ad un referendum risolutivo.

In tal caso, quindi, il popolo conserva un potere di controllo, ma non può esercitarlo che a posteriori, su un testo già in vigore.

Si ha dunque una deroga implicita al diritto al referendum garantito dagli articoli 89, comma 2, e 123, comma 1, della Costituzione. Tali disposizioni prevedono, infatti, che il diritto al referendum sia esercitato preventivamente e che produca un effetto sospensivo.

Tra le due ipotesi la differenza è notevole perché nel caso dell'articolo 89 bis, comma 1, non solo gli elettori si vedono imporre delle regole senza poter esprimere il loro parere, ma soprattutto, si sentono meno liberi di contestarle in seguito.

Chi spiega perché il referendum è strettamente chiesto contro i decreti urgenti è perché la violazione, quando ha luogo, ha regolarmente un risultato positivo⁶⁹⁴.

Il comma 2 dell'articolo 89 bis Cost. disciplina i decreti federali di portata generale conformi alla Costituzione e dichiarati urgenti dall'Assemblea federale.

L'ambito di applicazione di questa norma è delimitato da tre elementi:

- si deve trattare di decreti di portata generale, nel senso utilizzato dalla Costituzione e precisato dall'articolo 6, comma 1, LREC: sono tali gli atti legislativi che fanno riferimento a regole di diritto, che contengono regole primarie e hanno una durata limitata nel tempo;
- si deve trattare di decreti che non derogano alla Costituzione: sono tali gli atti che hanno un fondamento costituzionale e che rispettano le disposizioni della legge fondamentale, soprattutto le disposizioni sostanziali e i diritti degli individui;
- si deve trattare di decreti urgenti sulla base del principio di proporzionalità: la decisa di urgenza permette di risparmiare da 6 a 9 mesi e quindi bisogna bilanciare l'esigenza di celerità con il diritto del popolo di pronunciarsi sugli atti legislativi prima della loro entrata in vigore.

Ci sono quattro tipi di atti che sfuggono al campo di applicazione dell'articolo 89 bis, comma 2: « le leggi federali propriamente dette, che sono regolate esclusivamente dall'articolo 89, commi 1 e 2; - i decreti federali di portata generale, che sono soggetti al referendum perché presi sulla base di una delegazione (articolo 7 LREC); - i decreti semplici che, per definizione, non sono subordinati alla sanzione popolare (articolo 8, comma 2, LREC); - i trattati internazionali, che vengono sotto l'articolo 89, commi 3, 4 e 5.

Tutte le volte che l'Assemblea federale ha adottato un decreto fondato sull'articolo 89 bis, comma 2, la decisione è sempre stata giustificata perché si trattava di far fronte a avvenimenti veramente imprevisti e improvvisi, come una catastrofe naturale o una crisi di un settore dell'economia⁶⁹⁵.

I decreti urgenti conformi alla Costituzione sono sottoposti a referendum e possono sottrarsi ad esso solo se sono messi in vigore per meno di un anno.

Ciò significa che le Camere sono messe davanti ad una alternativa: o decidono che il progetto sia applicato per più di 12 mesi e lo sottomettono al voto popolare; o limitano l'efficacia del progetto a un periodo non superiore ad un anno e lo sottomettono al controllo popolare, perdendo però la possibilità di rinnovarlo ulteriormente.

Se è messo in vigore per più di un anno, il decreto è assoggettato ad un tipo particolare di referendum in cui portata è risolutiva.

Il decreto viene immediatamente promulgato e pubblicato e si possono avere due diverse ipotesi.

Se la votazione non è richiesta, il testo resta in vigore fino alle date previste e potrà essere rinnovato a condizione che vi sia ancora l'emergenza.

Se la votazione è validamente richiesta, il Parlamento ha la facoltà di scegliere tra due possibilità: o può abrogare il decreto alla fine dell'anno e rendere così superflua la votazione popolare, ma perde la possibilità di prorogarlo; può decidere di sottoporre il decreto al voto popolare e così, se il risultato è positivo, il decreto resta in vigore e può essere rinnovato; se il risultato è negativo, il decreto perde la sua validità 12 mesi dopo il voto finale della Camera e non può essere rinnovato⁶⁹⁶.

⁶⁹⁴ E. GRISEL, *Le champ d'application et la portée (al.1), Art. 89 bis*, in *Commentario alla Costituzione*, Etat juin 1988, pp. 4-5.

⁶⁹⁵ E. GRISEL, opera citata, pp. 7-8.

⁶⁹⁶ E. GRISEL, *Les aménagements conformes à la constitution (al. 2), Art. 89 bis*, in *Commentario alla Costituzione*, Etat juin 1988, pp. 8-9.

⁶⁹⁷ E. GRISEL, opera citata, p. 10.

Il successivo comma 3 dell'articolo 89 bis riguarda i decreti federali di portata generale, emessi secondo l'articolo 6 LREC, che derogano alla Costituzione e che sono dichiarati urgenti dall'Assemblea federale.

Anche l'ambito di applicazione di questa norma è delimitato da tre elementi:

- si deve trattare di decreti che contengono norme primarie, adottate per un tempo limitato: a differenza del comma 2, il comma 3 riguarda solo progetti contenenti regole generali e astratte;
- si deve trattare di testi che non sono conformi alla Costituzione perché violano la Carta fondamentale e mettono in gioco la gerarchia delle norme: sono tali i progetti che non hanno fondamento nella Costituzione o non sono compatibili con determinate disposizioni costituzionali.
- si deve trattare di decreti urgenti: l'immediata entrata in vigore deve essere considerata come l'ultima ratio utilizzabile solo quando un manifesto interesse pubblico esige un intervento rapido.

Dunque, il comma 3 dell'articolo 89 bis concerne solo le regole generali e astratte, di durata determinata, rilevanti dal diritto interno e adottate in tempo normale.

Tale norma non riguarda invece le leggi, la cui validità è sempre illimitata, i decreti semplici, i decreti di portata generale che non contengono norme.

In particolare, tale norma non autorizza l'Assemblea federale a prendere una decisione concreta incompatibile con la Costituzione e a farla realizzare a posteriori dal popolo e dai cantoni⁶⁹⁸.

I decreti contrari alla Costituzione devono sottoporsi a referendum nell'anno successivo alla loro adozione ad opera dell'Assemblea federale.

Ciò significa che il comma 3 lascia all'Assemblea la stessa libertà di scelta del comma 2: o mettere il decreto in vigore per più di un anno e sottoporlo al controllo del popolo e dei cantoni; o prevedere una scadenza a meno di 12 mesi e sottrarre il progetto alla sanzione popolare.

Ogni volta che il decreto è emanato per un periodo superiore ad un anno, esso è obbligatoriamente sottoposto a scrutinio, che ha un effetto abrogativo⁶⁹⁹.

Come si è potuto rilevare dall'analisi delle disposizioni della Costituzione federale in materia di referendum, il carattere principale dell'istituto referendario svizzero è la totale assenza di una definizione e di una delimitazione del suo oggetto.

La questione più problematica è dunque quella relativa alla determinazione degli oggetti del referendum.

Per quanto riguarda il referendum costituzionale, può osservarsi che non c'è alcuna definizione e delimitazione della materia costituzionale. E' quindi possibile per il popolo introdurre nella Carta fondamentale tutto ciò che desidera, data l'assenza di limiti prestabiliti.

Ciò significa che qualsiasi questione può essere soggetta a referendum, particolarmente tramite iniziativa popolare, così che ha fatto sì che il popolo svizzero si pronunciasse sui temi più vari.

Va peraltro rilevato che i dettagli che ingombrano la Costituzione federale sono dovuti, non all'iniziativa popolare, ma al Parlamento stesso che cerca di assicurarsi così un referendum favorevole.

La nozione di legge non offre invece prospettive così ampie perché la legge, come oggetto possibile di referendum, si intende in un senso ordinario. Si tratta dell'atto necessario che il Parlamento adotta nell'ambito della competenza legislativa della Confederazione.

La nozione di decreto di portata generale è, invece, una specialità svizzera.

La Costituzione dice che tale decreto è soggetto a referendum (art. 89, c.2), senza precisare cosa può contenere. Il Parlamento, con la legge del 1962 (vedi supra), ha stabilito che il decreto di portata generale non può essere che un atto normativo di durata limitata⁷⁰⁰.

Da un punto di vista materiale, dunque, il referendum può riguardare diversi oggetti: la Costituzione, la legge e il decreto (oltre ai trattati internazionali).

Tutti gli atti suscettibili di essere assoggettati a referendum presentano, nonostante la loro varietà, dei punti comuni⁷⁰¹.

In primo luogo, essi sono adottati da un organo eletto, il Parlamento quasi sempre, per essere poi sottoposti alla sanzione popolare.

In secondo luogo, la procedura del referendum si distingue da quella dell'iniziativa: ogni volta che il progetto presentato al popolo ha per origine una domanda popolare, non è il diritto di referendum che è in gioco, ma il diritto di iniziativa.

In terzo luogo, i testi sottoposti a referendum, anche quando non sono di natura normativa, hanno un carattere giuridico e presentano una redazione sufficientemente precisa per entrare direttamente in vigore, se la maggioranza non li respinge.

Definire l'oggetto del referendum significa individuare, sulla base di criteri formali e materiali, quali sono gli atti ufficiali che, per essere perfezionati, devono essere esposti alla sanzione popolare.

In materia federale, il referendum concerne solo le norme, che possono essere introdotte in quattro tipi di testi: la Costituzione, la legge, i decreti di portata generale e alcuni trattati internazionali.

Le revisioni costituzionali sono soggette ad un referendum obbligatorio ordinario, a doppia maggioranza, del popolo e dei cantoni (art. 123 Cost.).

⁶⁹⁸ E. GRISEL, opera citata, pp. 11-12.

⁶⁹⁹ E. GRISEL, opera citata, p. 12.

⁷⁰⁰ J.-F. AUBERT, *Leçons suisses*, in *Pouvoirs*, Revue Trimestrielle, Avril 1996, p. 125.

⁷⁰¹ E. GRISEL, *Initiative et référendum populaires. Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Staempfli Editions SA Berne, 1997, p. 321.

Come già osservato, risulta difficile individuare le disposizioni che non possono essere adottate che per questo via perché ciò dipende del modo in cui la Costituzione si caratterizza.

Proprio a causa del referendum la definizione non può essere che di ordine formale: sono costituzionali tutte le regole adottate dall'organo competente (popolo e cantoni), secondo la procedura prevista (voto automatico).

Da tale definizione discende come conseguenza che qualsiasi disposizione, quale che sia il suo contenuto, può ricevere il rango costituzionale, a condizione di essere validamente votata nelle forme prescritte.

Ciò comporta però un inconveniente: non permette di determinare direttamente gli atti che devono essere sottoposti a scrutinio obbligatorio⁷⁰².

Anche per quanto riguarda i decreti di portata generale si pone un problema di determinazione del loro contenuto.

La forma del decreto di portata generale non è, infatti, riservata unicamente agli atti che comportano delle regole estratte ma è prevista anche per alcune leggi speciali, per le decisioni di spesa, soprattutto per le spese di credito.

In generale, i testi che non hanno carattere normativo devono rivestire la forma del decreto semplice, non soggetto a referendum, ma non è vietato al legislatore di deporre diversamente. Quando esige espressamente che un determinato atto di esecuzione sia adottato con decreto di portata generale, soggetto a referendum, la sua ingiunzione deve essere rispettata.

In tal modo gli è permesso di introdurre una sorta di referendum amministrativo o finanziario che, altrimenti, mancherebbe totalmente: questo procedimento, che era più frequente in passato, è divenuto raro, ma almeno esiste⁷⁰³.

In alcuni casi l'Assemblea federale ricorre a questo procedimento anche in assenza di una base legale: il progetto "RAIL 2000" e la costruzione della linea ferroviaria svizzera attraverso le Alpi, invece di essere adottati con la forma del decreto semplice non soggetto a referendum, hanno assunto la forma del decreto di portata generale, sottoposto a referendum facoltativo, il quale ha così ricevuto un carattere puramente straordinario⁷⁰⁴.

Uno dei migliori studiosi in materia⁷⁰⁵ ha sostenuto che i referendum hanno mutato radicalmente in Svizzera il processo decisionale.

Per quanto riguarda i referendum facoltativi, c'è sempre la possibilità che un gruppo di interesse, che non concorda con gli esiti di un procedimento legislativo, richieda il referendum contro la legge, imponga il voto popolare ed esponga a rischio l'intero progetto di legge: la minaccia di referendum incombe sul processo legislativo.

Per impedire che forti gruppi di interesse possano sabotare con un referendum un pacchetto di leggi ormai perfezionato con la chiusura dell'iter legislativo, in Svizzera si è instaurata la prassi di coinvolgere già nella fase iniziale del processo legislativo le organizzazioni in grado di promuovere un referendum.

La democrazia plebiscitaria è stata quindi trasformata, secondo NEIDHART, in una democrazia costituzionale.

Sono così messi in atto processi decisionali complessi, ai quali vengono regolarmente fatti partecipare tutti i gruppi di interesse rilevanti. Nei procedimenti più lunghi vengono elaborati compromessi "a prova di referendum", che il Parlamento può in seguito apporre modifiche.

La minaccia di referendum dei gruppi più influenti finisce per limitare l'azione del Parlamento, introducendo un clima di incertezza. La conseguenza è un Parlamento tiepido e addirittura mortificante⁷⁰⁶.

Inoltre, neanche il governo resta escluso dagli effetti sistemici dei referendum.

NEIDHART dimostra come grandi partiti che, con il ricorso al referendum, erano in grado di far cadere progetti governativi, siano stati accolti in seguito nelle coalizioni di governo.

Dapprima venne colpita l'opposizione cattolica - conservatrice, dopo che era riuscita a far cadere, ricorrendo con successo al referendum facoltativo, una serie di progetti liberali di riforma. La conseguenza fu che dal 1891 i liberali non governarono più da soli.

Nel 1919 venne eletto il secondo membro conservatore in un governo di sette ministri, dieci anni dopo venne integrata l'opposizione contadina.

In piena guerra mondiale (1943), infine, anche i socialdemocratici riuscirono a entrare nel governo.

Dopo una breve interruzione negli anni Cinquanta, la Svizzera è governata da una grande coalizione, formata da due liberali, due democristiani, due socialisti e un rappresentante del Partito popolare.

NEIDHART riconduce questa progressiva integrazione delle forze politiche svizzere esclusivamente agli effetti dei referendum (facoltativi), ma dubbi in proposito sono stati sollevati da altri studiosi.

Sono stati elaborati, infatti, per la piccola democrazia dell'Europa occidentale modelli di regolazione dei conflitti fondati sul compromesso o sulla riconcomposizione: meccanismi descritti con la categoria della "Proporzdemokratie", del "consociativismo" o del "heercoorporatisme"⁷⁰⁷.

La forte capacità di integrazione delle istituzioni politiche svizzere non si differenzia sostanzialmente da quella delle istituzioni svedesi, danesi, norvegesi, olandesi, belghe o austriache.

⁷⁰² E. GRISEL, *Initiative et referendum populaires*, opus citata, p. 322.

⁷⁰³ Il popolo e i cantoni hanno respinto il referendum finanziario proposto da una iniziativa popolare. La votazione, che ha avuto luogo il 30 settembre 1956 ha avuto il seguente esito: 331.117 "no" e 276.660 "sì"; 13 cantoni contro 9.

⁷⁰⁴ E. GRISEL, *Initiative et referendum populaires*, opus citata, pp. 328-329.

⁷⁰⁵ L. NEIDHART, *Plebiscit und plurilaterale Demokratie*, Francke, Bern, 1970.

⁷⁰⁶ K. SCHUMANN, *Das Regierungssystem der Schweiz*, Heymanns, Koen, 1971.

⁷⁰⁷ G. LEHMBRUCH, *Proporzdemokratie*, Mohr, Tübingen, 1967; A. LUTPHART, *Consociational democracy*, in "World Politics", 1969, n. 21, pp. 207-225; P. KATZENSTEIN, *Small States in World Markets*, Cornell University Press, Ithaca, 1985.

Si può però supporre che le istituzioni svizzere abbiano una maggiore capacità di integrazione rispetto a sistemi simili proprio grazie agli effetti prodotti dal referendum⁷⁰⁸.

Al contrario del referendum, che interviene alla fine di un processo decisionale, l'iniziativa costituisce il suo punto di inizio.

L'iniziativa consente ai suoi promotori di inserire un problema nell'agenda politica e obbliga l'élite politica a misurarsi con quel problema.

Anche se il contenuto dell'iniziativa non viene adottato, l'élite politica ne viene in qualche modo influenzata: nella controproposta accoglie eventualmente alcuni aspetti dell'iniziativa e la magari qualche concessione, spingendo i promotori, date alcune condizioni, a ritirarla.

Ma ciò che è più importante è il fatto che l'iniziativa implica una obbligata presa di posizione per tutti gli elettori. Anche se essa non viene approvata, la competizione referendaria che precede la scelta offre l'occasione per un largo dibattito pubblico.

Se l'apertura del sistema favorita dall'iniziativa è pur rilevante, essa non deve essere comunque sovrastimata.

Anzitutto occorrono risorse non indifferenti per raccogliere le 100.000 firme richieste. E poi necessario condurre una campagna che richieda a sua volta notevoli costi e, infine, la possibilità di organizzare la campagna elettorale a livello federale sono molto limitate.

Analogamente al referendum, che favorisce la progressiva integrazione delle forze politiche, anche l'iniziativa ha una latente funzione di integrazione. Uno studio dettagliato degli effetti delle iniziative per la pace sullo stesso movimento pacifista svizzero ha rilevato i meccanismi di integrazione prodotti dalle iniziative⁷⁰⁹.

Per rispettare l'unità della materia⁷¹⁰ richiesta dalla Costituzione, che esige un'unica proposta chiaramente redatta, i promotori di un'iniziativa devono ridurre il loro programma a un unico punto a fare, quindi, concessioni tattiche.

Inoltre, il lancio di un'iniziativa comporta per i promotori il calcolo dei costi. La raccolta di firme e la campagna referendaria richiedono una parte rilevante delle risorse del gruppo di opposizione che devono rinunciare così ad altre azioni magari più radicali.

Insomma, l'impegno per una iniziativa finisce per limitare notevolmente il repertorio delle azioni delle forze di opposizione.

Può perfino accadere, in casi estremi, che lo sforzo per una iniziativa assorba le risorse organizzative dei suoi promotori. Un esempio di ciò è dato dal caso della organizzazione giovanile della Volkspartei demokristian (Junge CPV) del cantone del Valles, che è stata sopraffatta dall'impegno per la sua iniziativa per introdurre il criterio proporzionale nella composizione del governo cantonale e si è in seguito addirittura dissolta.

La promozione di una iniziativa rafforza poi le tendenze burocratiche e centralistiche dei movimenti che la effettuano.

Essendo la risorsa limitata, un progetto impegnativo come l'iniziativa richiede una misura notevole di concentrazione di personale e di mezzi finanziari, la quale deve per di più essere coordinata centralmente. I gruppi locali di un movimento diventano quindi dipendenti dalle decisioni strategiche di un comitato nazionale.

EPPLÉ - GASS giunge alla conclusione che questi meccanismi di integrazione finiscono con l'indebolire i movimenti di opposizione in Svizzera.

Gli impegni su singoli temi andrebbero a scapito di orientamenti di lungo respiro: la canalizzazione delle proteste in forme istituzionali toglierebbe ai movimenti la possibilità di determinare il livello e la dinamica del dibattito politico.

La centralizzazione e la burocratizzazione, infine, indebolirebbero la capacità di mobilitazione di un movimento e condurrebbero inevitabilmente all'integrazione delle loro organizzazioni nella politica convenzionale.

Secondo EPPLÉ - GASS il sistema politico svizzero ha appreso molto bene il giusto metodo per affrontare le iniziative: con concessioni ben dosate, la protesta formulata nell'iniziativa viene assorbita e neutralizzata.

Al tempo stesso, inoltre, la disponibilità di questo canale di accesso impedisce, fino a una certa misura, che la protesta sociale si esprima in maniera più radicale.

Si può quindi affermare che il sistema politico svizzero, in forza dei suoi istituti di democrazia diretta, funziona come una spugna: grazie all'apertura da essi offerta, il sistema accoglie tutte le possibili domande sociali; e causa della ridotta efficienza che ne consegue, è in grado soltanto in misura ridotta di trasformare queste domande in decisioni concrete⁷¹¹.

L'articolazione delle forme referendarie in Svizzera ha seguito fin dal lontano 1848 (ma a livello cantonale anche prima) l'evolversi del complesso sistema politico elvetico e si ha favorito l'integrazione politica di partiti e movimenti permettendo anche l'assorbimento delle tensioni etniche - linguistiche, religiose e localistiche.

Il referendum obbligatorio, che si è rapidamente affermato come un elemento inestricabile del costituzionalismo svizzero, ha reso possibile per la costituzione svizzera la conservazione di quella elasticità che permette ad esse di adattarsi, tramite frequenti e spesso importanti revisioni, ai bisogni dello Stato e della società.

In Svizzera il referendum obbligatorio conferisce alla revisione costituzionale una doppia legittimità - democratica e federalista - che rende possibile e accettabile l'evoluzione del regime costituzionale.

Per quanto riguarda invece la legge cantonale, la portata del referendum obbligatorio è più ridotta, a causa soprattutto del meccanismo della delegazione legislativa, del ricorso a nozioni giuridiche imprecise e dell'esistenza di importanti decreti parlamentari che sfuggono alla sanzione popolare.

⁷⁰⁸ H. KRIESI, La lunga e complessa vicenda della Confederazione elvetica, op. citata, p. 65.

⁷⁰⁹ EPPLÉ - GASS, Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz, Haag & Herchen, Frankfurt am Main, 1988.

⁷¹⁰ H. KRIESI, op. citata, p. 67.

Diverso è il ruolo svolto nell'ambito del regime politico svizzero dal referendum facoltativo.

In Svizzera l'assenza di iniziativa legislativa sul piano federale conferisce un'importanza primordiale all'iniziativa costituzionale. Il referendum facoltativo, inoltre, costituisce il mezzo che permette al popolo di partecipare alla adozione delle leggi. Un mezzo del quale si serve regolarmente e che ha mancato profondamente il sistema politico svizzero.

Dal 1874 al 1965 circa il referendum ha contribuito allo sviluppo delle c.d. "democrazie di concordanza" che favorisce l'integrazione nel sistema istituzionale atipico dei vari partiti politici importanti, obbligandoli e incoritandosi a mettersi d'accordo sui punti essenziali.

In effetti, messa al riparo da ogni responsabilità parlamentare ed esecutiva, un'importante formazione politica sa usare l'arma del referendum per bloccare l'essenziale dell'attività legislativa della maggioranza: i cattolici conservatori alla fine del secolo scorso, i socialisti durante gli anni Trenta e gli indipendenti dopo la seconda guerra mondiale ne sono stati la prova. E ciò ha portato alla divisione delle responsabilità di governo tra i quattro grandi partiti politici.

In seguito, per quindici anni circa, il referendum non fu praticamente più usato, il che ha portato alcuni a credere che avesse cessato di avere il suo ruolo di controllo e posteriori del lavoro legislativo⁷¹¹.

Ma a partire dal 1975 il referendum ritornò ed essere frequentemente richiesto contro leggi importanti.

Dal giugno 1975 all'ottobre 1980 non meno di ventotto leggi sono state oggetto di un voto in seguito a referendum, voto che fu positivo in quindici casi.

Tredici leggi, infatti, sono state rifiutate dal popolo: come, ad esempio, la legge sull'organizzazione del territorio (1975), la nuova regolamentazione dell'aborto (1978), la polizia di sicurezza (1978), la legge sugli stranieri (1982), la garanzia contro l'accesso all'innozzazione (1985) e la revisione della legge organico - giudiziaria (1980).

Altre misure non meno controverse hanno passato vittoriosamente lo scoglio della votazione popolare e hanno trovato così una legittimità che il Parlamento da solo non poteva conferire loro come, ad esempio, nei casi delle leggi sui diritti politici (1977), sull'assicurazione vecchiaia e superstiti (1978), sull'energia atomica (1979), sulle dinamiche di sicurezza (1980), sul diritto matrimoniale (1985), sul diritto d'asilo (1987) e sulla Ferrovia 2000 (1987)⁷¹².

Dal 1848 al 1990 il Parlamento svizzero ha votato a livello federale 1656 leggi e decisioni sottoponibili a referendum obbligatorio e facoltativo (TABELLA 1).

In 144 casi si tratta di modifiche costituzionali sottoposte, come tali, a referendum obbligatorio. Di queste 103, cioè il 72%, sono state accolte dal popolo.

Altri 1512 casi riguardano leggi e decisioni parlamentari sottoponibili a referendum facoltativo, che solo in 103 casi, cioè il 7%, sono stati concretamente indetti: in 45 di questi 103 referendum, cioè nel 44% dei casi, la proposta è stata approvata.

E' però errato dedurre dal passaggio poco frequente al referendum facoltativo che questo sia un fenomeno di scarsa importanza perché, come già rilevato, tale istituto esercita il suo effetto soprattutto in maniera indiretta, provocando un intero processo decisionale rivolto ad evitarlo.

Il numero dei referendum facoltativi ha subito una reale diminuzione negli anni Sessanta e la relativa proposta erano di importanza piuttosto relativa.

Ma tale situazione subì un mutamento negli anni Settanta e Ottanta quando il numero dei referendum facoltativi a livello federale è notevolmente aumentato.

Inoltre i referendum si sono rivolti anche contro proposte di centrale importanza come leggi sui piani regolatori, sulla formazione professionale o sulla revisione delle pensioni.

Proprio in merito alle questioni più importanti e più controverse, dai primi anni Settanta in poi, i processi decisionali preparamentali non hanno condotto a nessun duraturo compromesso nonostante la minaccia del referendum facoltativo⁷¹³.

Un simile aumento del numero dei referendum facoltativi si è registrato dai primi anni Sessanta anche a livello cantonale e comunale: il referendum a livello federale sono, infatti, solo una minoranza: il 90% dei referendum nel periodo 1975-89 sono stati cantonali o comunali.

Il referendum facoltativo è tradizionalmente considerato uno strumento delle forze conservatrici perché consente loro di difendere lo status quo e di far cadere con il voto popolare i progetti di riforma ritenuti troppo rischiosi.

La logica del referendum facoltativo avvantaggia, al contrario, la sinistra perché anche se essa riesce a bloccare con il voto popolare una riforma ritenuta poco incisiva, non ottiene alcun vantaggio: l'atto della riforma dovrà rimandare da capo.

Perciò, prima di promuovere un referendum, la sinistra deve riflettere bene: essa trae profitto da un voto abrogativo solo se il progetto votato dal Parlamento sembra poco lo status quo o addirittura implicare un regresso⁷¹⁴.

Analizzando la classificazione dei promotori dei referendum facoltativi ai tre livelli del sistema politico svizzero nei periodi 1945 - 1978 e 1975 - 1989 (TABELLA 2), si può osservare che nel primo periodo, i referendum facoltativi furono promossi in maggioranza da forze conservatrici: partiti di centro - destra e di estrema destra, grandi e tradizionali organizzazioni di interessi e comitati ad hoc di orientamento conservatore furono responsabili di due terzi dei referendum.

⁷¹¹ NEIDHART, *Plebisciti und pluralistische Demokratie*, Bern, 1970.

⁷¹² A. AUER, L'esperienza dei referendum in Svizzera e negli Stati Uniti, in *Referendum*, a cura di M. LUCIANI e M. VOGLI, Editori Laterza, 1980, pp. 71-73.

⁷¹³ KRIESI, *Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweizer Politik*, Campus, Frankfurt am Main, 1980.

⁷¹⁴ GERMANI, *Politische Innovation und Verfassungsreform*, Haupt, Stuttgart e Bern, 1975.

Tab. 1 - Sviluppo e uso degli istituti di democrazia diretta in Svizzera (1848-1990).

	Referendum obbligatori				Referendum facoltativi				Iniziativa			
	n.	a.	r.	ls.	n.	a.	r.	ls.	n.	ri.	v.	r.
1848-74	11	2	9									
1875-80	1	1	0	63	8	3	5					
1881-90	4	3	1	75	8	2	6					
1891-1900	9	6	3	74	10	3	7		5	.	5	1 4
1901-10	4	3	1	59	4	3	1		4	1	3	1 2
1911-20	8	8	0	57	3	2	1		8	.	8	3 5
1921-30	9	7	2	94	5	1	4		8	1	7	1 6
1931-40	5	5	0	73	9	2	7		21	12	8	. 8
1941-50	5	3	2	104	7	4	3		11	3	8	1 7
1951-60	18	12	6	202	11	4	7		23	13	9	- 9
1961-70	12	10	2	209	8	4	4		16	8	7	- 7
1971-80	40	30	10	255	18	11	7		47	14	33	1 32
1981-90	13	13	5	245	12	6	6		40	8	17	2 15
Totali	144	103	41	1512	103	43	58		183	60	105	10 95

LEGENDA: n. = numero a. = approvati R. = respinti ls. = leggi e decisioni parlamentari sottoponibili a referendum ri. = ritirati v. = messe in votazione

Tab. 2 - I promotori dei referendum facoltativi e delle iniziative (1945-78 e 1975-89) (percentuali).

Promotori	Referendum facoltativi		Iniziative	
	1945-78	1975-89	1945-78	1975-89
Movimenti	7	20	8	8
Partiti di sinistra	22	31	40	53
Sindacati	2	6	6	5
Gruppi <i>ad hoc</i>	22	•	7	•
Partiti di centro-destra	10	16	13	21
Organizzazioni di interessi	20	18	13	8
Partiti di destra	17	8	14	8
Totale*	100	100	100	100
(N.)	(204)	(49)	(618)	(224)

* Essendo le percentuali arrotondate, la somma non dà sempre 100.

N.B. Per i due periodi indicati (1945-78 e 1975-89) si è fatto ricorso a due fonti diverse.

Successivamente la situazione è cambiata perché, le forze di opposizione di sinistra - organizzazioni dei nuovi movimenti, partiti di sinistra (compresi i Verdi) e sindacati - sono ricorsi alla consultazione referendaria con maggior frequenza rispetto alle forze conservatrici (p.es. il 1° dicembre 1996 è stato sottoposto a votazione federale il progetto di legge federale sul lavoro che è stato respinto, il 28 settembre 1997 è stato sottoposto il decreto federale del 13 dicembre 1995 sul finanziamento dell'assicurazione contro la disoccupazione, anch'esso respinto). Questa tendenza ad un uso più intenso del referendum da parte della sinistra si può spiegare con il crescente deficit di capacità riformatrici del sistema politico svizzero⁷¹⁵.

Per quanto riguarda le iniziative dai dal (TABELLA 1) emerge che esse hanno raggiunto a livello federale negli anni Settanta e Ottanta un numero notevole. Lo stesso fenomeno si è registrato anche a livello cantonale e comunale: come per i referendum, oltre il 90% delle iniziative nel periodo tra il 1975 e il 1989 è state promosse a livello cantonale e comunale.

Si deve inoltre osservare che le iniziative a livello federale sono state recentemente ritate e che il 70% di esse è stato accettato (TABELLA 1).

Dal 1949 fino al 1982, all'approvazione dell'iniziativa sul controllo dei prezzi in difesa dei consumatori nessuna iniziativa aveva avuto successo. Dal 1982 fino al 1997 altre quattro iniziative sono state approvate:

- la c.d. iniziativa "Flowerturn" del 1967 che ha impedito, per ragioni ecologiche, l'impiego di un campo di addestramento militare;
- la c.d. iniziativa "Moratorium" del 1980 che ha imposto una pausa decennale nel settore dell'energia nucleare.
- l'iniziativa "1° agosto" del 1980 per la declaratoria di tale giorno come festivo a livello nazionale.
- l'iniziativa del 1994 per la protezione delle regioni alpine dal traffico di transito.

In totale, solo il 10% di tutte le iniziative a livello federale sono state approvate dagli elettori.

Il successo delle iniziative non deve però misurarsi solo sulle basi delle percentuali di approvazione. Le iniziative, infatti, producono effetti indiretti, sia per la contropartita che provocano nell'Assemblea federale, sia per i decreti e i regolamenti che vengono emessi sotto la pressione che ne deriva.

Tali effetti indiretti si sono registrati, ad esempio, dopo la terza iniziativa sulle pensioni, promossa tutta a breve distanza di tempo alla fine degli anni Settanta: sotto la loro pressione il sistema pensionistico elvetico è stato ampiamente esteso e riformato all'inizio degli anni Settanta. Due iniziative vennero di conseguenza ritirate e la terza iniziativa, che aveva formulato le richieste più alte, venne respinta nel relativo referendum.

Va poi ricordato che le iniziative a livello cantonale e comunale hanno più successo di quelle a livello federale.

Nel periodo tra il 1945 e il 1975, circa un terzo delle iniziative ai livelli periferici furono approvate e circa le metà ebbero almeno un indiretto successo parziale; invece, nello stesso periodo, a livello federale una sola iniziativa venne approvata e solo un terzo circa ottenne successi parziali indiretti.

L'iniziativa ha tradizionalmente costituito in Svizzera uno strumento dell'opposizione di sinistra.

Il movimento operaio ha ottenuto con una serie di iniziative la costruzione dello Stato sociale. Cito che la confederazione non dispone di una competenza generale nella legislazione sociale, ogni tappa dell'espansione dello Stato sociale ha reso in primo luogo necessaria una modifica costituzionale; solo in un momento successivo il relativo articolo della Costituzione ha potuto essere attuato a livello legislativo.

Nel passato anche recente l'uso delle iniziative da parte dell'opposizione di sinistra, cioè dei partiti di sinistra, è stato di gran lunga prevalente (TABELLA 2).

Le organizzazioni dei nuovi movimenti usano molto meno spesso i canali della democrazia diretta, anche se si hanno esempi molto noti di iniziative riguardanti finalità tipiche dei nuovi movimenti, come le varie iniziative pacifiste, in particolare quelle per lo scioglimento dell'esercito svizzero o quella del movimento antinucleare.

Inoltre, da una analisi disaggregata delle iniziative presenti al tre livelli di confederazione, cantoni e comuni, si ricava che i partiti di sinistra predominano a livello cantonale e comunale, mentre i nuovi movimenti sono più presenti a livello federale.

L'iniziativa è comunque uno strumento anche per l'opposizione dell'altro versante dello spettro politico; i partiti di estrema destra, ad esempio, hanno promosso una intera serie di iniziative per limitare il numero degli stranieri residenti. Tuttavia l'uso delle iniziative da parte della destra ha subito in seguito una diminuzione (TABELLA 2).

Per quanto riguarda l'oggetto (TABELLA 3) si può osservare che circa due terzi delle iniziative riguardano tre settori tematici:

- ambiente e energia nucleare;
- politica sociale in senso ampio, soprattutto istruzione, sanità e edilizia pubblica;
- aspetti istituzionali, ad esempio età di voto e organizzazione del governo.

Anche nei referendum federali predominano come argomenti l'ambiente e l'energia nucleare, la politica sociale e, inoltre, la politica economica e finanziaria.

I partiti di sinistra sono i principali promotori di iniziative nell'ambito della politica sociale e della politica economica e finanziaria. I referendum sulla politica sociale vengono invece promossi soprattutto dalla destra, cioè dai partiti moderati e da gruppi di interesse tradizionali.

Tutto questo conferma la dinamica propria della democrazia diretta svizzera: con le iniziative la sinistra preme per la legislazione sociale, mentre le forze conservatrici cercano di tenere l'espansione dello Stato sociale con il ricorso al referendum.

In seguito si è aggiunta una seconda linea di conflitto, relativa soprattutto alle tematiche dell'ambiente e dell'energia nucleare.

⁷¹⁵ KRIESI, La lunga e complessa vicenda della Confederazione elvetica. In *Democrazia e referendum*, a cura di M. CAGIAGLI - P.V. ULERI, Editori Laterza, 1994, p. 70.

Tab. 3 - Settori tematici delle iniziative e dei referendum (1975-89) (percentuali).

Settori tematici	Referendum	Iniziative
Ambiente/nucleare	25	23
Politica sociale	16	22
Questioni istituzionali	9	20
Politica economica e finanziaria	20	12
Altri temi dei nuovi movimenti	8	7
Movimenti di estrema destra	5	2
Altri	19	14
Totale*	100	100
(N.)	(152)	(549)

* Essendo le percentuali arrotondate, la somma non dà sempre 100.

La maggioranza dei referendum su queste tematiche viene promossa da organizzazioni del movimento ecologista e antinucleare. Le iniziative sulle stesse tematiche vedono di nuovo impegnati in primo luogo i partiti di sinistra, che sono responsabili del due terzi di esse.

In Svizzera i partiti di sinistra sono i più importanti alleati dei nuovi movimenti ed inoltre questo legame si manifesta nel fatto particolare che i partiti, promuovendo iniziative, appoggiano le richieste del movimento ecologista e antinucleare.

Come nel settore tradizionale della politica sociale, anche in quello della protezione ambientale la sinistra svizzera esercita con le iniziative una pressione che tende ad ottenere una legislazione progressista.

Però, a differenza della dinamica che era tradizionale per la politica sociale, si è affermato un mutamento di funzioni del referendum legislativo: con quest'ultimo è soprattutto il movimento ecologista che cerca di porre il suo veto a compromessi troppo poco rigorosi.

Occorre inoltre rilevare che la notevole ibridazione dell'uso della democrazia diretta che ha avuto luogo in Svizzera a partire dalla fine degli anni Sessanta deve essere collocata all'interno di un ambito più vasto.

A partire da quegli anni, infatti, non è aumentato solo il numero delle iniziative e dei referendum, ma anche la quantità della protesta politica non convenzionale che si è espressa al di fuori dei canali formali della democrazia diretta⁷¹⁶.

Gli istituti di democrazia diretta hanno assorbito solo una parte della mobilitazione politica promossa soprattutto da un'intera serie di nuovi movimenti: la disponibilità di canali d'accesso di democrazia diretta ha esercitato indubbiamente un influsso moderatore sui movimenti, ma non ha impedito totalmente azioni dirette al di fuori dei canali convenzionali⁷¹⁷.

La democrazia diretta consente agli elettori di prendere una posizione differenziata rispetto alla scelta elettorale, sia nei tempi che nei contenuti, ma richiede un impegno maggiore per quanto riguarda le capacità di giudizio del singolo elettore.

Una approfondita ricerca sulla "capacità concreta di risolvere i problemi" dei cittadini svizzeri ha condotto alla conclusione che in media solo un quinto circa dei votanti è in grado di prendere una decisione motivata, basata su precise informazioni⁷¹⁸.

Una più recente ricerca ha invece portato ad affermare che, a seconda dello specifico problema, un numero compreso tra i due quinti e più di due terzi degli elettori sono in grado di prendere una decisione ragionata e consapevole⁷¹⁹.

La stima della "capacità concreta di risolvere i problemi" di ciascun individuo dipende molto dai criteri che si applicano relativamente al grado di informazione e alle motivazioni della sua decisione, criteri che comportano una dose di arbitrio e che rendono difficile un giudizio convincente sulle capacità dei cittadini.

Comunque i due studi citati concordano nell'affermare che la capacità individuali di risolvere i problemi sembra dipendere dalla tematica trattata.

Tale capacità arriva ai valori più alti quando si tratta di problemi intimamente legati alla vita quotidiana, come le questioni istituzionali - relative ad esempio all'età di voto o allo scioglimento dell'assemblea - la scelta di principio - relative ad esempio all'aborto o all'immigrazione - oppure questioni di regolamentazione del traffico - relative a chiusure di sicurezza o costruzioni di nuove strade nazionali.

La capacità individuale degli elettori diminuisce notevolmente di fronte a complessi problemi di politica economica: nel febbraio 1978 in occasione della votazione relativa ad un complesso articolo del bilancio, che in Svizzera costituisce la base per la strumentazione di intervento macroeconomico, oltre due terzi dei cittadini intervistati non erano in grado di definire nemmeno approssimativamente il contenuto.

Però anche continuità e finalità di proposte che sollevano scapite non sono così evidenti, come nel caso della revisione della legge nucleare del maggio 1979: il 55% dei cittadini che votavano "sì" vedeva che la legge implicasse un diritto immediato di cessione del popolo sulla costruzione di nuovi impianti nucleari e quasi la metà dei votanti riteneva che i responsabili degli impianti dovessero rispondere pienamente degli eventuali danni. Invece questi due problemi erano al centro della campagna elettorale, ma non erano regolati in tal senso dalla nuova legge.

Di ironia dell'impegno che nella democrazia diretta viene richiesto ai cittadini riguardo alla loro capacità di risolvere i problemi, acquista dunque un ruolo molto importante, nella fase antecedente al voto, il processo di formazione delle opinioni.

Anche a tal proposito è necessario distinguere tra i diversi tipi di proposta.

Quando si tratta di proposte semplici e quindi facilmente comprensibili, la propaganda ha una bassa influenza.

Quando invece si tratta di problemi complessi, scarsamente legati alla vita quotidiana e sui quali i cittadini non si sono ancora formati un'opinione, la propaganda influisce in misura decisamente maggiore.

A tal proposito si può ricordare l'iniziativa dei contadini piccoli proprietari che per poco non ebbe successo grazie ad una campagna condotta in maniera professionale e sostenuta da enormi risorse di denaro.

In futuro è inoltre possibile che, con la crescente professionalizzazione della pubblicità politica che è riscontrabile in Svizzera, si verifichi un ulteriore aumento della possibilità di influenzare gli elettori.

Un altro argomento importante e strettamente collegato alla questione del voto referendario è quello relativo alla partecipazione dei cittadini alle consultazioni.

L'aumento delle iniziative e dei referendum facoltativi e obbligatori ha naturalmente portato un aumento anche nel numero delle votazioni.

⁷¹⁶ KRIESI, Politische Aktivierung in der Schweiz, 1945-1978, Rugger, Dessenhofen, 1981.

⁷¹⁷ KRIESI - KOOPMANS - DUYNENDAK - GIUGNI, The Political Opportunity Structure of New Social Movements, 1991, Università di Ginevra.

⁷¹⁸ GRÜNER - HERTIG, Der Stimmbürger und die "neue" Politik, Haupt, Stuttgart e Bern, 1983.

⁷¹⁹ PASSY - SCIARINI - HUG - KRIESI, Analyse des votations fédérales de 1.er avril 1990, in "Vox", 1990, n. 39, pp. 7-32.

Non è affatto inusuale che gli Svizzeri siano chiamati alle urne tre o quattro volte all'anno per decidere ogni volta su una serie di referendum nazionali, cantonali e comunali.

Con l'aumento delle scadenze era però costantemente diminuita dal dopoguerra al 1975 la partecipazione alle consultazioni referendarie.

Se il valore medio della partecipazione si aggirava nel dopoguerra intorno al 60%, nel 1975 non raggiungeva neanche il 40%.

Da allora tale valore oscilla tra il 35 e il 45%: nella seconda metà degli anni Settanta la partecipazione è leggermente cresciuta, nella prima metà degli anni Ottanta è di nuovo diminuita ed ha subito un nuovo aumento nella seconda metà degli anni Ottanta.

A proposito di tale diminuzione della partecipazione referendaria sono state date diverse spiegazioni, alcune in contraddizione fra loro.

Si è fatto riferimento al sovraccarico quantitativo e qualitativo dei quesiti, alla perdita di legittimità del sistema politico e anche ad una sfiducia dei cittadini nel sistema.

E' comunque chiaro che la partecipazione è divenuta più selettiva con l'aumento delle proposte e delle scadenze referendarie.

Record negativi sono stati raggiunti nei casi di complicati referendum obbligatori come l'articolo sull'istruzione (1973) o quello sulla congiuntura (prima versione, 1975), che hanno fatto registrare una frequenza che ammonta solo del 28%.

Quando invece si è trattato di iniziative semplici e politicamente scottanti come le prime iniziative sull'immigrazione, il tasso è raggiunto una partecipazione record del 74% (1970) e del 70% (1974) e anche alla votazione sull'adesione per lo scioglimento dell'esercito svizzero (1979) ha partecipato quasi il 70% degli elettori.

L'andamento della partecipazione dei cittadini alle consultazioni referendarie deve però essere analizzato anche in rapporto alla corrispondente partecipazione alle elezioni (TABELLA 4).

Dal confronto tra i dati relativi agli indici di partecipazione media nelle votazioni referendarie e quelli nelle elezioni parlamentari si ricava che in tutte le democrazie, nel periodo tra il 1945 e il 1988, la partecipazione alle consultazioni referendarie è più bassa rispetto alla corrispondente partecipazione al voto nelle elezioni parlamentari generali: la differenza più piccola è stata di -0,1 punti percentuali in Belgio; la differenza più grande è stata di -30,1 punti percentuali in Austria; in Svizzera si è registrata una differenza di -18,2 punti percentuali.

L'analisi di questi dati mette in luce ciò che è stato definito il "paradosso svizzero"⁷²⁰.

La Svizzera è il paese che fa il più grande uso di consultazioni referendarie in Europa. Ciò è provato dal fatto che, ad esempio, nel periodo tra il 1987 e il 1990 si sono svolte a livello federale 7 votazioni per un totale di 19 quesiti (TABELLA 5).

Però in Svizzera, non solo la media di partecipazione elettorale per le elezioni parlamentari (54,5%) è di oltre dieci punti più bassa di quelle di ogni altra nazione, ma la partecipazione alle votazioni referendarie è solo del 43,6%, quasi 20 punti più bassa rispetto alla partecipazione nelle elezioni parlamentari. Inoltre, nel periodo 1987-1990, la partecipazione nelle consultazioni referendarie è diminuita ulteriormente, dal 46,3% al 44,8%.

Il grado di partecipazione elettorale ad entrambi i tipi di votazione in Svizzera, già basso e in ulteriore declino, non preoccupa però i sostenitori delle consultazioni referendarie.

Si è infatti affermato che gli svizzeri "desiderano il diritto di decidere e votare, ma se sull'argomento non hanno forti convincimenti, essi si accontentano di delegare l'esercizio di voto all'ora "collegi - cittadini", sapendo per esperienza che così facendo sono al sicuro"⁷²¹.

Dall'analisi svolta chiaramente che l'articolazione delle forme referendarie in Svizzera ha seguito l'evoluzione del complesso sistema politico elettivo e vi ha fornito l'integrazione politica di partiti e movimenti, permettendo così di assorbire tensioni etno-linguistiche, religiose e localiste.

Attualmente in Svizzera il dibattito sull'articolazione delle forme referendarie è veramente aperto a quanti chiedono un loro ridimensionamento per rafforzare il ruolo e le capacità decisionali del Parlamento e favorire l'ingresso del paese nella CEE e quanti ritengono che quegli istituti non siano incompatibili con l'adesione alla Comunità europea e possano anzi attirare ancora di più l'attenzione e l'interesse di opinione pubblica, studiosi e politici.

Si ritiene, infatti, che lo strumento referendario non debba essere usato in casi così eccessivi da rompere l'equilibrio e i meccanismi della democrazia rappresentativa.

All'estero referendari vengono mosse soprattutto due critiche

Si imputa ad esso il suo carattere negativo e il suo effetto conservatore; lo si considera uno strumento di blocco che indebolisce troppo il Parlamento, facendo il gioco dei gruppi di pressione e del modo invece di essere l'espressione della volontà popolare.

Già si imputava anche di favorire troppo il compromesso, di imporre "una grande coalizione" che il popolo non vorrebbe più⁷²².

Peraltro queste critiche non sono nuove: già nel 1872, un personaggio politico importante parlava del referendum come di "un appello dell'ignoranza all'ignoranza"⁷²³.

Ma le crisi politiche e istituzionali e il processo di costruzione di una nuova Europa dallo quale la Svizzera fa parte, conferiscono a queste critiche una dimensione e un vigore particolari⁷²⁴.

⁷²⁰ A. RANNEY, Nuove pratiche e vecchia teoria, in *Democrazie e referendum*, a cura di M. CACIGLI e P.V. ULERI, Editori Laterza, 1994, pp. 36-38.

⁷²¹ G. WALKER, The People's Law, Centre for Independent Studies, Collingwood, Victoria, 1987, p. 81.

⁷²² R.E. GERMANN, Pour une Constitution fédérale "Euro-compatible", in *FRDS*, I, 1990, pp. 1-16.

⁷²³ A. AUER - J.O. DELLEY, La référendum législatif - La théorie et l'expérience de la réalité, in *FRDS*, I, 1979, pp. 113-38.

⁷²⁴ A. AUER, L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti, opere citate, p. 74.

Tab. 4. Partecipazione a elezioni e consultazioni referendarie in alcune democrazie (valori medi percentuali 1945-86).

Paesi	Elezioni 1945-86	Consultazioni referendarie 1945-80		Differenz.		Consultazioni referendarie 1987-90	
	%	%	%	%	%	%	%
Australia*	95,4	89,3		-6,1		42,5	
Austria	94,2	64,1		-30,1		—	
Belgio*	92,5	92,4		-0,1		—	
Danimarca	85,8	68,4		-17,4		—	
Francia	79,3	76,5		-2,8		37,0	
Irlanda	74,7	52,3		-22,4		—	
Italia	92,6	81,7		-10,9		56,9	
Nuova Zelanda	90,4	63,3		-27,1		—	
Norvegia	80,8	77,6		-3,2		—	
Regno Unito	76,9	64,5		-12,4		—	
Svezia	84,9	66,6		-18,3		—	
Svizzera	64,5	46,3		-18,2		44,8	

* La partecipazione al voto è obbligatoria.

SOURCE: Ivor Crewe, tavola 10.3 in Butler, Penniman e Ranney (1981), pp. 234-36; Butler e Ranney (1978), appendice A; Austin, Butler e Ranney (1987), pp. 135-58; appendici A e C di questo articolo.

TABELLA 5

Consultazioni referendarie in Svizzera (1987-90).

Data	Materia oggetto del voto	Sì, %	Votanti %
5.4.87	Revisione legge diritto di asilo	67,3	42,8
	Richiesta di approvazione popolare per le spese militari	40,5	42,8
	Revisione delle leggi sui referendum	63,3	42,8
	Revisione delle leggi su assicurazione per malattia e maternità	28,7	42,8
12.6.1988	Incremento del controllo nazionale sui trasporti	45,8	47,0
	Riduzione dell'età per la pensione	31,5	47,0
4.12.1988	Settimana lavorativa di 40 ore	34,4	n.d.
	Limitazione del numero di stranieri autorizzati a vivere in Svizzera	32,7	n.d.
	Disciplina di compravendita dei terreni agricoli	31,2	n.d.
4.6.1989	Protezione delle aziende agricole nei confronti dell'industria dell'allevamento	49,0	35,2
26.11.1989	Emendamento costituzionale per abolire l'esercito	35,6	68,6
	Innalzamento dei limiti di velocità sulle autostrade	38,0	68,6
1.4.1990	Blocco dei progetti per nuove strade	38,0	40,5
	Riorganizzazione del sistema giudiziario	47,4	40,5
	Disciplina dell'industria vinicola	46,7	40,5
23.9.1990	Moratoria di dieci anni sulla costruzione di impianti nucleari a uso civile	54,0	40,0
	Chiusura degli impianti nucleari esistenti	47,1	39,0
	Attribuzione al governo federale di maggiori poteri di controllo sulle politiche energetiche	71,0	39,0
	Approvazione delle modifiche alle leggi in materia di trasporti	52,8	39,5

Tableau de la démocratie directe au niveau fédéral

Etat: 16 décembre 1997 (Feuille fédérale No. 49 Vol. IV)

[illegible]

1971-1980	87	47	40	47	36	11	278	18	11	7	40	11	22	0	22
1981-1990	66	27	39	25	18	7	259	12	6	6	45	14	29	3	26
1991-1997	68	40	28	27	21	6	316	25	17	8	31	5	16	2	14
Totaux	449	220	229	201	146	55	1880	128	62	66	215	67	120	12	108

Sources: Chancellerie fédérale (Berne) et Alexandre H. Trechsel, Centre d'études et de documentation sur la démocratie directe (C2D, Université de Genève)

Di fronte alla prospettiva dell'integrazione europea, infatti, gli svizzeri sono costretti a ripensare i loro istituti di democrazia diretta, che si trovano quindi esposti a una pressione esterna che potrebbe imporre un adattamento.

Fra i numerosi motivi che vengono addotti perché la Svizzera non entri a far parte della CEE, figurano le sue istituzioni politiche: neutralità, federalismo e, soprattutto, democrazia diretta sono divenuti negli ultimi tempi gli argomenti più forti contro l'ingresso nella Comunità.

Si è detto che la democrazia diretta è "la madre o almeno la base di tutte le particolarità svizzere che rendono difficile l'ingresso in Europa"⁷⁷⁵.

Per superare questo tipo di ostacoli, si è proposta una costituzione "eurocompatibile"⁷⁷⁶.

Si ritiene, in particolare, che una nuova configurazione delle istituzioni debba partire proprio dalla democrazia diretta.

Per quanto riguarda il referendum facoltativo, si propone di sostituire l'attuale dispositivo con un "referendum parlamentare": la maggioranza parlamentare dovrebbe avere la possibilità di decidere se un progetto di legge debba essere o no sottoposto a referendum.

Per quanto riguarda l'iniziativa, le proposte sono simili a quelle della commissione federale che negli anni Settanta aveva elaborato un progetto di revisione totale della Costituzione. L'attuale iniziativa dovrebbe essere sostituita da una "iniziativa unitaria": dovrebbe rafforzare la posizione del Parlamento a scapito della possibilità degli elettori di intervenire direttamente.

I sostenitori di una costituzione "eurocompatibile" mirano fondamentalmente a migliorare l'efficienza del sistema politico attraverso la limitazione della democrazia diretta.

La necessità di tali modifiche costituzionali è tuttavia che indiscussa. L'ingresso della Svizzera nella CEE avrebbe indubbiamente conseguenze sulla democrazia diretta: si dovrebbe arrivare a limitazioni delle sue possibilità di applicazione.

Il principio del primato del diritto comunitario sul diritto nazionale avrebbe come conseguenza che l'ambito delle decisioni che è possibile sottoporre a referendum, obbligatorio o facoltativo, verrebbe limitato. Così come si ridurrebbe le limitazioni dell'ambito di applicazione della iniziativa.

Si è persino rilevato che non è certo che gli istituti di democrazia diretta possano rappresentare un ostacolo all'ingresso nella Comunità.

Una piena adesione dovrebbe essere sottoposta al voto di popolo e cantoni e ciò implica, prima di tutto, la possibilità di una decisione negativa.

Inoltre, non si può dire a priori quanto gli istituti di democrazia diretta siano incompatibili con l'integrazione della Svizzera nella UE.

Adattatura, l'intreccio che gli istituti svizzeri di democrazia diretta stanno suscitando in diversi paesi europei indica piuttosto che essi possano essere recepiti altrove: ciò potrebbe accadere se la Svizzera si aprisse all'Europa⁷⁷⁷.

Va osservato che non mancano progetti alternativi per un riordino delle istituzioni svizzere.

Alcuni giuristi hanno da tempo presentato un progetto per la revisione totale della Costituzione federale che non prevede assolutamente riduzioni nell'ambito della democrazia diretta, anzi suggerisce misure per la protezione dei suoi attuali istituti facendo, per certi aspetti, addirittura proposte per la loro estensione⁷⁷⁸.

Tale progetto prevede anche l'introduzione dell'iniziativa legislativa a livello federale e misure che consentano la compatibilità europea dei testi delle iniziative.

L'esigenza di una riforma costituzionale impegna direttamente anche le istituzioni attraverso un procedimento che si è svolto in tre tappe e ha visto l'elaborazione di tre progetti di riforma:

1. Il progetto della Commissione degli esperti creato il 5 luglio 1984;
2. Il pre-progetto del Dipartimento federale di Giustizia e Polizia del 26 giugno 1985;
3. Il progetto del Consiglio federale del 20 novembre 1985.

Dall'analisi comparata del contenuto di tali progetti (vedi infra) risulta una riduzione progressiva dei temi riguardanti la riforma dei diritti popolari: il Dipartimento di Giustizia e Polizia non ha preso in considerazione alcuni temi esaminati dalla Commissione degli esperti e il Consiglio federale ha ulteriormente ridotto l'ambito della riforma costituzionale.

La necessità di una riforma della Costituzione federale è data dall'esigenza di eliminare le sue carenze sia formali che materiali.

Sul piano formale le numerose modificazioni e gli sviluppi del diritto costituzionali a margine del testo della costituzione, testimoniano il carattere vivente e la modernità della Costituzione federale ma hanno portato ad un insieme incompleto e difficilmente comprensibile di norme e hanno reso la costituzione incapace di svolgere le sue funzioni politiche e giudicizie in maniera ottimale⁷⁷⁹.

Sul piano materiale le riforme risultano essere necessarie per dare alla Svizzera una costituzione che le permetta di affrontare il futuro. Per quanto riguarda i diritti popolari, che sono e restano una caratteristica essenziale del sistema elvetico, risultano essere necessari alcuni interventi diretti a realizzare referendum e iniziativa in maniera più differenziale, a concentrarli su questioni importanti e a ottenere l'effetto tenente di tali strumenti.

La riforma costituzionale non è diretta a sostituire il modello attuale ma a svilupparlo e a farlo evolvere per adattarlo alle esigenze contingenti dell'epoca attuale.

⁷⁷⁵ BORNER - STRAUBHAAR - BRUNETTI, Schadenfall Schwyz, in "Tages- und Anzeiger Magazin", n. 38, pp. 17-22.

⁷⁷⁶ R.E. GERMANIN, Pour une constitution "Eurocompatible", in Cahiers de l'Idheup, n. 53, pp. 18-43.

⁷⁷⁷ KRIESI, La lunga e complessa vicenda della Confederazione elvetica, opera citata, pp. 75-77.

⁷⁷⁸ A. KOLZ - J.P. MÜLLER, Entwurf für eine neue Bundesverfassung vom 14. Mai 1984, Basel, 1990.

⁷⁷⁹ Cf. Rapporto del Consiglio federale del 6 novembre 1985 sulla revisione totale della Costituzione federale, FF 1985 III 97 ss.

Il 3 giugno 1887, l'Assemblea federale ha deciso la revisione totale della Costituzione e ha incaricato il Consiglio federale di sottoporre un progetto di Costituzione che chiarezza il diritto costituzionale, scritto e non scritto, in vigore organizzandolo in maniera sistematica e uniforme.

Il 6 luglio 1894, il Dipartimento federale di giustizia ha creato una commissione di esperti (J.F. Aubert, O. Jacot-Guillarmod, R. Blum, M. Borghi, M. Kästli, W. Linder, A. Pélissier, G. Schmid, O. Thurer, A.H.-U. Wild, E. Zolli) incaricata di esaminare, nel quadro dei lavori di revisione della Costituzione federale, le riforme da intraprendere nel futuro dei diritti popolari: il fine perseguito è quello di rafforzare e adattare i diritti popolari, non di diminuirli.

Nonché nella versione iniziale la decisione del 6 luglio 1894 prevedeva che la commissione esaminasse il suo esame e tutte le tesi della procedura legislativa, una versione corretta, del 29 agosto seguente, ha limitato il mandato alle sole forme degli atti legislativi emanati dall'Assemblea federale, cioè alle leggi che definiscono il possibile oggetto del referendum⁷²⁰.

La Commissione di esperti ha ritenuto che il sistema della democrazia diretta svizzera, pur funzionando bene, presenti qualche difetto al quale si deve cercare di rimediare proprio attraverso la riforma della Costituzione.

Un difetto concerne l'oggetto del referendum legislativo.

Anche se il testo della Costituzione non pone limiti al referendum amministrativo, il legislatore l'ha escluso nel 1962 quando ha rivisto la legge sui rapporti tra i consigli (R.S. 171.11, art. 5 e 6). Il sistema inaugurato nel 1962 è fondato sull'opposizione tra la regola di diritto e la decisione e sulla tesi che la regola di diritto avesse una maggiore importanza e un interesse più generale della decisione. Però tale opposizione non è chiara e la tesi è smentita dall'esperienza.

L'assenza del referendum amministrativo è dunque vista come una lacuna che non può essere colmata tramite l'uso dell'iniziativa costituzionale.

Gli esperti si propongono quindi di ristabilire la possibilità del referendum sui decreti che non contengono regole di diritto.

Anche l'obbligo di votare in blocco sulle leggi presenta degli inconvenienti: tutto la legge rischia di cadere o essere di un articolo o di un comma.

Quando la legge è stata respinta, il Parlamento potrebbe rifare senza le disposizioni che l'hanno condotta al fallimento, ma ciò significa tempo e energie perdute senza utilità.

A tal proposito si pensa di dare al legislatore la facoltà di presentare dei testi alternativi.

Lo stesso metodo permetterebbe di risolvere anche un altro problema posto dall'attuale pratica politica, quello del deposito simultaneo di più iniziative popolari sullo stesso oggetto.

Altro problema è dato dall'assenza dell'iniziativa legislativa che è la causa principale dell'uso ripetuto dell'iniziativa costituzionale.

La maggior parte delle iniziative costituzionali potrebbe, infatti, essere soddisfatta attraverso l'adozione o la modificazione di una semplice legge.

Questa, secondo gli esperti, è la prova del fatto che negli strumenti di democrazia diretta manca ancora qualche cosa.

Senza dubbio la maggior parte di queste iniziative, formalmente costituzionali, ma materialmente legislative, sono poi state respinte. Ma esse hanno spesso suscitato del contropotere che sono entrati nella Costituzione senza avere il necessariamente la loro ratificazione.

Si reputa quindi necessario introdurre l'iniziativa popolare a livello di legislazione ordinaria almeno sotto la forma di una proposizione generale.

L'istituzione dell'iniziativa legislativa permetterebbe inoltre di dare un principio di risposta a un'altra critica messa alla prassi della democrazia diretta: la critica del carattere sospensivo del referendum.

Con il sistema che noi conosciamo oggi la maniera normale di opporsi ad una legge è quella di impedire che essa venga ad esistenza: la campagna referendaria si svolge dunque prima dell'entrata in vigore della legge e lo scambio di opinioni riguarda un oggetto di cui non si conosce bene la portata.

Si può sperare che certi avversari, se hanno la certezza di poter domandare più tardi l'abrogazione o la modificazione di una regola, rinuncino ad attaccarla irreflessamente e preventivamente, prima di poterla giudicare attraverso la sua applicazione.

Sulla base di queste considerazioni, la commissione di esperti ha elaborato ipotesi di riforme relative ai diritti popolari in materia costituzionale.

Per quanto riguarda la revisione totale della Costituzione il sistema non è stato modificato.

Relativamente alla revisione parziale, si pensa di mantenere l'iniziativa popolare presentata sotto la forma di un progetto redatto, mentre riguardo all'iniziativa presentata sotto la forma di una proposizione redatta in termini generali la commissione raccomanda di introdurre una iniziativa popolare generale che potrà avere per oggetto materie non solo costituzionali, ma anche legislative (vedi infra).

La commissione ha anche esaminato l'opportunità di introdurre limiti materiali alla revisione della Costituzione ed è giunta a ritenere che il più giusto ed opportuno mantenere la situazione attuale, dove sono i cittadini che decidono.

La questione dei limiti è strettamente collegata a quella della validità sostanziale dell'iniziativa.

Oggi è l'Assemblea federale che decide se un'iniziativa popolare rispetta il principio di unità della materia, ma la commissione ritiene che questo compito, che è essenzialmente giurisdizionale, non dovrebbe incombere sul Parlamento: l'esame propriamente giuridico dovrebbe essere attribuito al Tribunale federale.

Gli esperti hanno anche preso in considerazione l'opportunità di istituire un controllo preliminare della validità materiale delle iniziative popolari, prima della raccolta delle firme, ma si sono dovuti arrendere all'evidenza: il controllo preliminare è troppo difficile da organizzare.

Si è quindi deciso di conservare il sistema attuale del controllo successivo, effettuato dopo che l'iniziativa è terminata.

⁷²⁰ J. - F. AUBERT, *Réforme des droits populaires fédéraux*, Aktuelle Juristische Praxis, 8/85, pp. 591.

Riguardo al controllo di validità, i nuovi saranno così divisi: l'Assemblea federale deciderà, in modo definitivo, se un'iniziativa è valida; ma, se le due camere ritengono che l'iniziativa non sia valida, la trasmetteranno al Tribunale federale, che deciderà, sempre in modo definitivo, se l'iniziativa è valida oppure no.

In tal modo l'Assemblea federale sarà dispensata dal compito di prendere essa stessa la decisione di invalidazione, che è inammissibilmente qualificata "politica" da una parte dell'opinione pubblica.

Un altro importante argomento, quello relativo al deposito di una pluralità di iniziative sullo stesso oggetto, pone il problema se l'Assemblea federale possa trattarle insieme e opporre ad essa, se la ritiene utile, un solo controprogetto.

A tal riguardo, la commissione è giunta alla conclusione che potrebbero essere seguite due vie.

Una soluzione minimale consisterebbe nel lasciare libertà di azione al Parlamento permettendogli di essere liberamente gli scrivani, senza però poter opporre un controprogetto a più iniziative.

L'altra soluzione, più completa, sarebbe di utilizzare il metodo MAAB ampliandolo: invece di limitarlo, come oggi, a tre termini (iniziativa, controprogetto a status quo), lo si estenderebbe a quattro termini o più.

In tal modo i bollettini sarebbero più complessi, ma comunque comprensibili per i cittadini.

Relativamente al numero delle firme richieste, la commissione osserva che tale numero è stato rivisto solo una volta in un secolo e mezzo (settembre 1977), mediante un raddoppio (passaggio da 50.000 a 100.000), perché il numero dei cittadini attivi era decuplicato (da meno di 500.000 a 5.000.000 nel 1977 e a 4.500.000 nel 1995).

Pur considerando che l'aumento del numero delle firme non è un atto neutro dal punto di vista politico perché rende più difficile l'opera dei movimenti marginali, la commissione propone un nuovo raddoppio per portare il numero delle firme a 200.000.

Se però si interveniva a rendere più severe le modalità di raccolta delle firme, il numero dovrà essere ridotto forse anche al di sotto del numero attuale di 100.000.

La commissione, ricordando che la determinazione delle modalità di raccolta delle firme rientra nella competenza della legge, considera che l'obbligo di recarsi in locali dell'amministrazione per apporre le firme costituirebbe un ostacolo serio all'esercizio del diritto popolare.

Gli esperti ritengono che sia opportuno riconoscere all'Assemblea la facoltà di presentare una alternativa quando sottopone al voto popolare una revisione totale o parziale della Costituzione. Tale facoltà dovrebbe però essere limitata ad un solo testo alternativo, per evitare che il voto non superi tre termini (i due testi e lo status quo). Per lo stesso motivo, l'Assemblea federale non potrà opporre che un solo controprogetto ad una iniziativa popolare redatta.

La commissione non si pronuncia invece sul problema del finanziamento delle campagne referendarie. Ritiene, infatti, che questa sia una materia che deve essere regolata, non dalla Costituzione, ma dal legislatore.

Un'altra questione, a differenza di quest'ultima, dovrebbe essere regolata dalla Costituzione: la determinazione della maggioranza dei voti dei cantoni.

E infatti accaduto che una maggioranza di cantoni ha tenuto la maggioranza del popolo in scacco. In questi otto casi, la maggioranza del popolo era compresa tra il 45% e il 50% dei cittadini; quando sarà solo del 35% sarà necessaria una modifica.

Dato che la Conferenza dei Governi dei cantoni non ha mai provveduto in materia, la commissione se ne è occupata e ha ritenuto di non dover rinunciare alla doppia maggioranza ma di intervenire opportunamente a sostituire la ponderazione attuale dei cantoni, che è da semplice a doppio (mezzi cantoni a cantoni) ed è legata a regioni storiche, con una nuova ponderazione da semplice a tripla in funzione dei dati demografici.

Con tale modello, elaborato da TRECHSEL e HESS dell'Università di Ginevra, si attribuisce un voto ai cantoni che hanno fino al 2% della popolazione della Svizzera; due voti ai cantoni che ne hanno tra il 2 e il 4%; tre voti ai cantoni che hanno una popolazione superiore al 4%.

Si ambirebbe così ad attribuire ai cantoni complessivamente 90 voti in luogo di 23.

La commissione si è naturalmente occupata anche dell'importante questione relativa al quorum giungendo però a non proporre nessuno.

Né quorum di partecipazione, perché la sua introduzione porterebbe ad innestare un meccanismo ingiusto secondo il quale le parti che temono di perdere raccomanderebbero l'astensione e finirebbero per vincere.

Né quorum d'eccezione, che comporterebbe ad una assurdità nel caso in cui il progetto sia dell'Assemblea Federale che altrimenti verrebbe sconfessata e rinnegata.

Né quorum di rigetto, che dovrebbero essere molto bassi se non si vuole distruggere totalmente lo strumento del referendum.

Oltre ai diritti popolari in materia costituzionale, sono stati oggetto dell'esame della commissione anche i diritti popolari in materia legislativa e amministrativa.

Riguardo alle leggi federali e ai decreti federali di portata generale, la commissione propone di conservare il sistema attuale secondo il quale questi atti sono soggetti al referendum facoltativo sospensivo.

Una questione di fondamentale importanza è quella relativa all'eventuale abbandono del referendum sospensivo a vantaggio dell'iniziativa popolare, che avrebbe l'effetto di un referendum abrogativo.

Relativamente alle regole di diritto di livello legislativo, la commissione ha a lungo discusso sui vantaggi e gli inconvenienti della soluzione attuale per stabilire se è meglio poter impedire l'entrata in vigore della legge oppure poterla abrogare dopo che i suoi effetti si sono concretizzati.

Per una parte della commissione, il carattere sospensivo del referendum è uno degli aspetti meno soddisfacenti della democrazia diretta in Svizzera e la soppressione della possibilità di eliminare un atto prima di conoscerne gli effetti costituirebbe la migliore riforma possibile in materia di diritti popolari.

La maggioranza della commissione non è insensibile a questa opinione, ma non ha potuto decidersi riguardo all'abolizione di una delle istituzioni più stabili della vita politica svizzera.

La commissione ha potuto solo cercare di rendere il ricorso all'iniziativa (abrogativa) più facile rispetto alla domanda di referendum (sospensivo) intervenendo sul numero necessario delle firme: non si giustifica il fatto che l'iniziativa popolare generale, che può avere come conseguenza la revisione della Costituzione, sia messa a disposizione di un numero troppo esiguo di cittadini.

Il più grande vantaggio dell'iniziativa rispetto alla domanda di referendum, dal punto di vista degli avversari della legge, risiede nel termine entro il quale le firme devono essere consegnate: anche se questo termine sarà allungato, per tenere conto dell'aumento del numero delle firme, resterà certamente più lungo per l'iniziativa che per la domanda di referendum.

La natura e l'operatività del termine per raccogliere le firme per il referendum presenta differenze rispetto a quello dell'iniziativa:

- nel primo caso si ha un termine di 100 giorni che decorre dal giorno della pubblicazione;
- nel secondo caso si ha un termine di 18 mesi ma l'iniziativa può essere lanciata in qualsiasi momento perché non è fissato un termine di partenza.

La commissione ha esaminato anche la questione relativa al contenuto della legge.

Si propone di precisare, nella Costituzione, che la legge e il decreto di portata generale contengono regole di diritto ed inoltre di prevedere, in un'altra disposizione, anche la possibilità di sottoporre al referendum anche decreti amministrativi e finanziari (vedi infra).

La menzione delle regole di diritto non va però confusa con la diversa menzione della "qualità" della regola stessa.

Riguardo a ciò la commissione si è chiesta se sia necessario precisare che le regole di diritto contenute nella legge e nel decreto di portata generale devono essere "importanti".

Una tale precisazione può essere compresa in due modi: come un limite o come una esigenza minima.

Nel primo senso, significherebbe che la legge non deve contenere se non regole importanti; nel secondo senso, significherebbe che tutte le regole importanti devono trovarsi nella legge, che può però contenere anche altre regole.

La questione è quindi quella di sapere se può essere opportuno introdurre aggettivi come "fondamentale" o "importanti" nella Costituzione: tali formule esatte potrebbero diminuire la chiarezza del testo costituzionale.

La commissione ha quindi deciso che è più opportuno mantenere il sistema attuale e lasciare che sia il legislatore a decidere cosa inserire nella legge.

Anche riguardo alla materia legislativa e amministrativa la Commissione ritiene che debba essere riconosciuta all'Assemblea federale, in caso di adozione di una legge, la possibilità di presentare un'alternativa limitata però ad una sola variante.

Inoltre, dato che il referendum è facoltativo e potrebbe non avere luogo, il Parlamento dovrà indicare quale dei due testi entrerà in vigore se il voto popolare non viene chiesto.

La commissione si è poi occupata del problema della soppressione della clausola referendaria per i testi che hanno ottenuto una maggioranza qualificata in Parlamento, ad esempio di due terzi.

Si è ritenuto di respingere tale innovazione per due ragioni: da un lato, la maggioranza dei due terzi sarebbe troppo elevata per influenzare la pratica referendaria; dall'altro, si creerebbe l'inconveniente della possibilità di cambiare lo statuto della legge per qualche voto in più o in meno.

La commissione ha rinunciato anche ad introdurre il referendum costruttivo, preferendo ad esso l'iniziativa popolare.

Tale tipo di referendum presenta, infatti, una natura complessa e consiste in realtà in una forma di iniziativa popolare legislativa: consiste nell'accompagnare con proposizioni costruttive la domanda di referendum contro una legge.

L'introduzione dell'iniziativa legislativa, almeno sotto forma di iniziativa generale, come proposto dalla stessa commissione (vedi infra), le porrebbe al referendum costruttivo una parte del suo interesse.

Inoltre tale forma referendaria, prevista dalla Costituzione bernese del 1893 (art. 63, comma 3), non è priva di difetti: da una parte, la proposizione che l'accompagna pone un problema di conformità al diritto superiore, che potrebbe giustificare la sua inattuazione; dall'altra parte, è nella logica del sistema che il Parlamento possa fare un controprogetto.

Sia la procedura di invalidazione che la contestazione di un controprogetto richiedono tempo e quindi si conciliano con l'iniziativa popolare ma non con il carattere sospensivo del referendum e con la necessità di presentare senza ritardo la legge al voto popolare.

Come già rilevato, la commissione ritiene che l'iniziativa popolare redatta sia uno strumento troppo tradizionale dell'azione politica e che quindi non sia possibile abbandonarla.

Tuttavia, per evitare che se ne faccia un uso effettuale, come capita spesso attualmente, la commissione crede che sia arrivato il momento di proporre l'introduzione di una iniziativa più flessibile, che permetta a chi desidera cambiare la legge di farlo senza mettere in discussione la Costituzione.

Per realizzare tale risultato sarebbero possibili due soluzioni: l'iniziativa legislativa redatta, con la quale è possibile formulare la domanda in termini precisi; l'iniziativa popolare generale, non redatta, che lascia una certa scelta all'Assemblea federale.

Mentre l'iniziativa legislativa redatta contraria alla Costituzione deve essere invalidata, l'iniziativa legislativa generale che si rivolge alla legge ma tocca la Costituzione, invece di essere invalidata, è semplicemente bsdotta in termini costituzionali.

Per questi motivi la commissione suggerisce di introdurre, a fianco dell'iniziativa costituzionale redatta, l'iniziativa popolare generale.

Inoltre la commissione completa il sistema proponendo di introdurre anche l'iniziativa legislativa redatta, strumento che risulterebbe particolarmente utile, anche se presenta problemi di compatibilità con la Costituzione, nell'ipotesi in cui si ritorni al referendum sospensivo sulle leggi.

Dato che l'iniziativa generale lascia un margine di apprezzamento all'Assemblea federale, la commissione ha poi previsto di riconoscere al comitato di iniziativa la facoltà di adire il Tribunale federale qualora ritenga che l'iniziativa non sia stata realizzata in maniera corrispondente alle intenzioni contenute in essa.

Si potrebbe così realizzare un efficace sistema di protezione dei diritti politici in caso di iniziativa popolare generale.

La commissione è convinta che il referendum non debba essere limitato alle sole regole di diritto, come il legislatore ha invece deciso nel 1962: ci sono delle misure concrete che sono altrettanto importanti agli occhi di una parte della popolazione, che lamenta disposizioni arbitrarie.

Dato che non tutte le misure concrete possono essere espone al voto del popolo, è necessario operare una selezione.

A tal fine la commissione ha deciso di adottare un sistema misto: un modo procedurale per il principio e un criterio materiale per indicare i decreti che non possono mai essere mutati di daisola referendaria.

Riguardo al modo procedurale, la commissione ha sceltto la regola ordinaria della maggioranza, che ha un aspetto un po' plebiscitario, e ha preferito inmettere la daisola alla decisione della maggioranza qualificata di un terzo (67 voti al Consiglio nazionale, 16 voti al Consiglio degli Stati).

Dato che non tutti gli atti amministrativi possono sopportare la democrazia referendaria, è necessario che la Costituzione faccia delle eccezioni purché la lista delle eccezioni sia più semplice e chiara possibile.

In materia amministrativa però la commissione non ritiene necessario introdurre una iniziativa popolare spedita, essendo qui sufficiente l'iniziativa costituzionale.

Dall'analisi delle proposte di riforma elaborate dalla commissione di esperti emerge chiaramente che il fine fondamentale perseguito è quello di rinvigorire e migliorare i diritti politici, ma senza che da ciò risulti un ampliamento smisurato della democrazia diretta.

Nel rispetto di tale esigenza, la commissione crede di aver ottenuto un risultato bilanciato.

L'iniziativa generale e la possibilità di assoggettare a referendum certi decreti amministrativi, che attualmente non ne sono soggetti, costituiscono senza dubbio degli ampliamenti.

Ve però ricordato che nel progetto del Consiglio federale (20 novembre 1996) la proposta della Commissione degli esperti in materia di referendum amministrativo e finanziario non è stata accolta (vedi infra).

La possibilità di presentare alternativa costituisce un perfezionamento, come la previsione dei rati intervenuti del Tribunale federale.

Accanto a queste proposte si ha però anche una proposta che costituisce una limitazione della democrazia diretta: l'aumento del numero delle firme.

La commissione ha voluto, infatti, ricondurre ad equilibrio la situazione della democrazia diretta in Svizzera affinché sia strumento di progresso e non un ostacolo per la futura vita politica del paese⁷³¹.

Il 28 giugno 1996, il Dipartimento federale di giustizia e polizia (DJP) ha presentato un pre-progetto di riforma costituzionale elaborato sotto la direzione del capo del Dipartimento assistito da un comitato scientifico con compito di esaminare, dal punto di vista del diritto costituzionale, i testi normativi, di verificare il carattere necessario e coerenza delle diverse norme e di elaborare nuove proposte.

I diritti politici sono stati, conformemente all'importanza che rivestono, sfaccati dalla parte del progetto riservata all'organizzazione e tornano da soli un titolo separato. Le disposizioni sono state adeguata a quelle che regolano la "Revisione della costituzione" (titolo 6). Le condizioni di invalidazione di una iniziativa popolare sono regolate a livello costituzionale (articolo 129, progetto 1996): la disciplina riprende fedelmente la pratica che si è sviluppata recentemente.

In materia di riforma dei diritti politici il progetto in esame comprendeva in particolare, le seguenti innovazioni:

- introduzione dell'iniziativa popolare generale;
- introduzione del referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria;
- estensione del referendum facoltativo in materia internazionale e riduzione del referendum in materia di legislazione d'esecuzione;
- presentazione di testi alternativi da parte dell'Assemblea federale;
- votazioni simultanee su pluralità di iniziative aventi lo stesso oggetto;
- invalidazione dell'iniziativa popolare da parte del Tribunale federale;
- aumento del numero delle firme richieste.

⁷³¹ J. - F. AUBERT, *Réforme des droits populaires fédéraux*, opera citata, pp. 980-1004.

Nel giugno del 1995, il Consiglio federale ha aperto le procedure di consultazione sulle riforme della costituzione. Oltre ai cantoni, ai partiti, alle associazioni e alle organizzazioni interessate, il Consiglio federale ha invitato tutti i cittadini a riflettere sulle proposte di revisione e a dare il proprio parere.

La consultazione è durata fino alla fine del febbraio 1996 e, nel giugno 1996, i principali risultati della procedura di consultazione e della discussione popolare sono stati raccolti in una brochure: la grande maggioranza delle istituzioni, delle organizzazioni e dei cittadini che si sono espressi considera che la costituzione federale attuale è debole e si ritengono che una riforma costituzionale sia giusta e necessaria.

Sulla base dei risultati della procedura di consultazione si è attuato un adeguamento del progetto.

Il 20 novembre 1996 il Consiglio federale ha elaborato un progetto di riforma costituzionale che comprende tre progetti distinti di decreti federali:

- un progetto di decreto federale relativo alla riforma della costituzione federale;
- un progetto di decreto federale sulla riforma del della popolazione;
- un progetto di decreto federale sulla riforma della giustizia.

Su questi tre decreti federali indipendenti, il Parlamento, il popolo e i cantoni dovranno decidere separatamente.

In materia di diritti popolari, le proposte di riforma hanno ricevuto un accoglimento favorevole al momento della consultazione che però ha portato alcune modifiche essenziali nel nuovo progetto.

1. La proposta di raddoppiare il numero delle firme che propongono l'AP 95 non è stata accolta in seguito al parere negativo raccolto dalla consultazione. Il Progetto 96 non richiede più 200000 firme ma solo 150000 per l'iniziativa popolare relativa alla revisione totale o parziale della costituzione. Per il referendum, invece, la proposta originaria di aumentare le firme necessarie da 50000 a 100000 è stata mantenuta. Il numero delle firme necessarie per l'iniziativa popolare generale è fissato a 100000 come per il referendum.
2. Una modifica importante riguarda il referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria. Non è più sufficiente la mancanza qualificata di un terzo dei membri di ciascuna Camera del Parlamento per sottoporre un decreto amministrativo o finanziario a referendum facoltativo, come previsto dall'AP 95, ma è ora richiesta la maggioranza dei voti in ciascuna delle Camere. Il progetto 96 riforma dunque alla regola tradizionale della maggioranza. La disposizione è stata inoltre rivista e semplificata dal punto di vista della redazione perché essa indica ora espressamente i decreti amministrativi e finanziari che possono essere sottoposti a referendum facoltativo.
3. In materia di politica stampiera il progetto 96 ha modificato la doppia proposta che consisteva nell'estensione del referendum convenzionale facoltativo e nel restringimento del referendum legislativo per la legislazione di esecuzione necessaria. Il progetto attuale presenta una formulazione più restrittiva della prima parte di questa doppia proposizione al fine di garantire che solo i tratti importanti saranno sottoposti a referendum. Per quanto riguarda la seconda parte di questa nuova proposizione, essa corregge i dubbi dimostrati che era stato critico al momento della consultazione, perché essa regola ora solo il caso di una "soluzione globale" che consista nella presentazione al popolo del trattato e della legislazione di esecuzione contemporaneamente.
4. Contrariamente a quello che era previsto nell'AP 95, l'Assemblea federale non potrà mettere contemporaneamente in votazione più di due iniziative popolari relative allo stesso oggetto opponendo ad esse un contro progetto comune.
5. Il progetto 96 introduce il diritto di iniziativa di otto cantoni. Otto cantoni possono depositare una iniziativa tendente alla revisione totale o parziale della costituzione federale o una iniziativa popolare generale. L'iniziativa dei cantoni è assoggettata alle stesse regole e agli stessi effetti di un'iniziativa popolare. Questo diritto di iniziativa deve essere esercitato dal parlamentari o dal popolo dei cantoni.

La consultazione non ha determinato modificazioni delle altre proposte di riforma contenute nell'AP 95 come quelle relative all'introduzione dell'iniziativa popolare generale, la divisione dei compiti tra Assemblea federale e Tribunale federale per il controllo della validità delle iniziative, la competenza dell'Assemblea federale di sottoporre contemporaneamente al voto delle alternative o diverse iniziative.

In particolare, la riforma dei diritti popolari elaborata dal Consiglio federale comporta le seguenti innovazioni:

- Introduzione dell'iniziativa popolare (art. 129a, progetto 96 corrispondente all'art. 119, AP 95). Questo strumento permette a 100000 cittadini avendo diritto di voto e a otto cantoni di chiedere, sotto forma di una proposta redatta in termini generali, l'adozione o la soppressione di disposizioni costituzionali o legislative. L'iniziativa redatta in termini generali è dunque applicabile anche a livello legislativo. L'iniziativa popolare generale è uno strumento molto elastico e flessibile che presenta importanti vantaggi. In primo luogo, contribuisce a mantenere la coerenza dell'ordine giuridico perché permette all'Assemblea federale di decidere se è conveniente agire a livello costituzionale o legislativo oppure, se necessario, contemporaneamente ai due livelli, elaborando la norma costituzionale e la legislazione di esecuzione. In secondo luogo, dato che l'iniziativa popolare generale contiene una domanda di ordine generale, l'Assemblea federale conserva un certo margine di manovra per concretizzare l'iniziativa riuscendo così, per esempio, a realizzare in un senso conforme alla costituzione un'iniziativa ad essa contraria. In terzo luogo, l'iniziativa popolare generale può svolgere il ruolo di un referendum legislativo sospensivo, rinvio troppo tardi perché gli avversari della legge potranno opporsi ad essa dopo la sua entrata in vigore attraverso l'iniziativa.
- Introduzione del referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria (art. 131 a, progetto 96 corrispondente all'art. 123 AP 95). L'Assemblea federale può munire i suoi decreti amministrativi e finanziari di una clausola referendaria e permettere così ai cittadini di pronunciarsi. Si tratta di un strumento prezioso che come una grossa lacuna nel sistema attuale dei diritti popolari. In base al progetto sottoposto alla consultazione, una minoranza qualificata di un terzo dei membri di ciascuna Camera aveva il potere di decidere di inserire la clausola referendaria. Numerosi organi consultati (BS, PS, Lega Verde, FDP, PS-E, G-AG, SFE, LSPN, CNG, AT,.....) hanno ritenuto tale quorum troppo elevato, mentre per altri organi (USC, PRD, FDP-Wint) era troppo basso. A differenza del progetto sottoposto a consultazione (AP 95), il progetto 96 riforma alla normale regola della maggioranza prevedendo che la maggioranza semplice dei votanti nelle due Camere possa decidere di sottoporre una decisione concreta a referendum. Il Consiglio federale ritiene che non sia opportuno lasciare ad una minoranza del Parlamento di fare appello al voto popolare sottoponendo al popolo decisioni dell'Assemblea federale contro la volontà della maggioranza della stessa. Il referendum in materia amministrativa e finanziaria potrebbe così trasformarsi in uno strumento dei gruppi di pressione o di interessi particolari, ostacolando l'azione logica. Se il referendum in esame sarà introdotto, sarà compito dell'Assemblea

federale sviluppare una pratica regolare e giudiziosa sulla base dell'art 131 e. Differenza tra l'AP 95 e il progetto 96 si registrano anche sul piano esecutivo: l'23 AP 95 disponeva al comma 1 sotto forma di regola generale che le decisioni amministrative e finanziarie potessero essere sottoposte a referendum e annullare il comma 2, sotto forma di una lista estesa e complicata di eccezioni, le decisioni che non potevano essere sottoposte a referendum. Il progetto 96 opta invece per la soluzione semplice della descrizione semplice indicando direttamente le decisioni amministrative e finanziarie che possono formare oggetto di referendum facoltativo.

- Ripartizione dei compiti tra l'Assemblea federale e il Tribunale federale in materia di esame della validità delle iniziative popolari (art 161 comma 1, lettera f, e art 177 a, progetto 96 corrispondente all'art 163 bis, AP 95). Se l'Assemblea federale non è certa che un'iniziativa rispetti i principi applicabili, non può più dichiarare essa stessa la nullità dell'iniziativa ma deve investire il Tribunale federale la cui decisione vincolerà l'Assemblea federale. La nuova formulazione dell'art 161, comma 1, lettera f, è la conseguenza delle proposte di riforma dell'art 177 a, che prevede in futuro l'Assemblea federale e il Tribunale federale si divideranno il compito di dichiarare la validità o meno delle iniziative popolari. La regola in vigore, secondo la quale è l'Assemblea federale che decide sulla validità delle iniziative popolari, è discutibile perché le dichiarazioni di nullità delle iniziative popolari dell'Assemblea hanno spesso dato l'impressione di essere decisioni essenzialmente politiche. La proposta di riforma risolve il problema lasciando all'Assemblea il compito di decidere sulla validità dell'iniziativa popolare e attribuendo al Tribunale federale la competenza di decidere la nullità sulla base di criteri giuridici e non di motivazioni politiche. All'epoca della consultazione, questa proposta di riforma ha incontrato pareri molto favorevoli da parte dei cantoni (10), dei comuni (25), dei partiti politici (28) e delle organizzazioni (53). L'AP 95 prevedeva che il Tribunale dovesse dare il suo decreto entro 30 giorni. Numerosi organi consultati (BL, GER-BS, TF, TFA, NSH) e lo stesso Tribunale federale hanno sottolineato che tale termine era troppo breve. Il progetto 96 non fissa più un termine preciso, ma indica solo che il Tribunale federale deve dare il suo decreto « in un termine preciso ».
- Possibilità di presentare alternative (art 131 d, progetto 96, corrispondente all'art 126 AP). L'Assemblea federale può elaborare due testi per progetti costituzionali o legislativi e sottoporli al voto del popolo. Trattandosi di questioni delicate, l'Assemblea può proporre ai cittadini una soluzione alternativa, aumentando così la possibilità di successo di un progetto che incontra una forte opposizione o causa di una sola disposizione o di qualche disposizione solamente. L'esempio più recente è dato dal progetto di revisione della legge sull'organizzazione dell'amministrazione. L'Assemblea federale potrebbe sempre riproporre al popolo il progetto senza la disposizione che ne ha provocato il rigetto, ma questo comporta un ulteriore lavoro e anche una perdita di tempo. Proprio al fine di migliorare la situazione, si vuole permettere all'Assemblea federale di sottoporre al popolo delle alternative, secondo le regole già previste per il contro progetto alle iniziative popolari. La possibilità di sottoporre al popolo due testi alternativi è prevista sia a livello costituzionale (comma 1) che a livello legislativo (comma 2).
- Possibilità per l'Assemblea federale di sottoporre nello stesso tempo al voto due iniziative popolari riguardanti lo stesso oggetto invece di un contro progetto comune (art 131 f, progetto 96 corrispondente all'art 130 AP 95). Questo modo di procedere permette di chiarire la situazione giuridica in un solo scrutinio e di evitare i dibattiti ripetuti su uno stesso identico oggetto. Si rende così possibile un esame politico rapido delle questioni controverse. Il progetto 96 propone dunque una soluzione consistente in una applicazione più estesa del metodo HAAB (votazione con « doppio sì »). L'Assemblea federale deve avere la possibilità di opporre due iniziative popolari riguardanti lo stesso oggetto. In più essa deve poter opporre ad esse un contro progetto comune. Il metodo HAAB, che è attualmente limitato a tre possibilità (iniziativa, contro progetto o status quo), può così essere esteso a quattro possibilità. I bollettini di voto saranno necessariamente più complicati, al fine di permettere ai cittadini di esprimere chiaramente le proprie preferenze, ma ciò non dovrebbe comportare problemi particolari. La norme costituzionale proposta lascia al legislatore un certo margine di manovra per organizzare lo scrutinio. Il progetto inviato a consultazione prevedeva che l'Assemblea federale potesse anche sottoporre al voto più di due iniziative popolari riguardanti lo stesso oggetto. I pareri degli organi consultati su questa disposizione sono stati contrastanti e divisi. Una parte degli avversari di questa disposizione ha ritenuto che la procedura proposta non fosse applicabile. In effetti una votazione simultanea su più di tre iniziative popolari e un contro progetto comune sarebbe causa di considerevoli difficoltà pratiche: i bollettini dei voti sarebbero complessi e incomprensibili. Per tali motivi il progetto 96 restringe la possibilità di votazione simultanea limitando a due le iniziative che possono essere opposte ad un contro-progetto comune.
- Aumento del numero delle firme (art 126, 129, 129a, 131, 131a, 131b, progetto 96 corrispondenti agli art 117, 118, 119, 122, 123, 124 AP 95). Il numero delle firme necessarie per le iniziative riguardanti una revisione totale o parziale della Costituzione passa da 100000 a 150000 per i referendum (referendum in materia legislativa, referendum facoltativo in materia internazionale e referendum in materia amministrativa e finanziaria che deve essere introdotto) passa da 50000 a 100000. L'iniziativa popolare generale richiede 100000 firme. La proposta di aumentare il numero delle firme richieste per le iniziative costituzionali e i referendum è opportuna per diversi motivi. Il numero dei cittadini attivi si è moltiplicato per dieci: era meno di 500000 nel 1948, è passato a 3.8 milioni nel 1977 e a 4.6 milioni nel 1985. In altri termini, la proporzione tra il numero dei cittadini aventi il diritto di voto e il numero delle firme necessarie per le iniziative popolari, che era fissato a 10% nel 1948, è sceso a 1.3% nel 1977, poi sceso a 2.6%, per scendere ancora sotto il 2.2%. Questa carenza dimostra l'evoluzione demografica e impongono un aumento del numero delle firme al fine di evitare di mettere in pericolo l'equilibrio tra gli elementi della democrazia diretta e gli elementi della democrazia rappresentativa. L'aumento del numero delle firme richieste è giustificato anche dal fatto che i mezzi di comunicazione sono notevolmente facilitati rispetto al passato e quindi è molto più facile per gli autori di una iniziativa raccogliere le firme necessarie. Infine, l'aumento del numero delle firme è necessario al fine di instaurare un equilibrio tra le varie proposte di riforma. Tale aumento andrebbe infatti ad equilibrare l'introduzione dei nuovi strumenti di democrazia diretta (iniziativa popolare generale, referendum facoltativo in materia amministrativa e finanziaria) e il miglioramento dei diritti popolari esistenti (voto su due iniziative popolari relative allo stesso oggetto, proposizione di alternative). L'AP 95 prevedeva il raddoppio del numero delle firme per le iniziative e i referendum. Questa proposta ha pressoché dominato la discussione sulla riforma dei diritti popolari e ha costituito uno dei punti più contestati nella procedura di consultazione. Si è soprattutto osservato che dopo l'aumento, solo le organizzazioni e i gruppi di interesse ben organizzati e finanziariamente solidi avrebbero avuto la possibilità di portare a buon fine le iniziative e le domande di referendum. Tuttavia questo rischio non esiste perché l'aumento proposto del numero delle firme è ragionevole e misurato. Ciò che è importante è che esista in seno alla popolazione un bisogno reale di pronunciarsi su una questione specifica o di presentare una domanda. Sulla base dei risultati della procedura di consultazione, la proposta iniziale è stata parzialmente ridotta: sono ritenute necessarie 150000 firme per l'iniziativa costituzionale e 100000 firme per l'iniziativa popolare generale e i referendum. Il numero delle firme così fissato corrisponde all'obiettivo della riforma che è quello di ridurre la funzione di veto nel sistema dei diritti popolari per favorire la funzione di iniziativa.
- Il diritto di iniziativa dei cantoni (ARTT 126, 129, 129a, progetto 96 corrispondenti agli art 117, 118, 119 AP 95). Otto cantoni (Parlamento o popolo) possono depositare un'iniziativa tendente alla revisione totale o parziale della Costituzione federale oppure un'iniziativa generale

avente gli stessi effetti di un'iniziativa popolare. Nel loro parere comune concernente l'AP 95, i cantoni hanno presentato delle proposte in vista dell'introduzione nella riforma di una concezione moderna del federalismo. Una parte di questa proposta tendeva al rafforzamento dei diritti di partecipazione dei cantoni e il processo di decisione in seno alla Confederazione, per esempio attraverso un diritto di iniziativa di cinque cantoni. Il Consiglio federale ha ritenuto opportuno dare seguito a questo suggerimento dei cantoni proponendo l'introduzione di una "iniziativa cantonale" avente esattamente lo stesso valore di una iniziativa popolare. Il diritto di iniziativa cantonale potrà però essere esercitato non da 5 ma da 8 cantoni, come già previsto per il referendum. 8 cantoni potranno così presentare iniziative tendenti alla revisione parziale o totale della costituzione, iniziative generali di richiesta di adozione, modificazione o abrogazione di disposizioni costituzionali o legislative. Tale iniziativa dei cantoni è soggetta alle stesse regole e agli stessi effetti dell'iniziativa popolare. Il diritto di iniziativa deve essere esercitato dai parlamentari cantionali o dal popolo dei cantoni. Solo il governo cantonale non è abilitato a fare uso del diritto di iniziativa.

Nel progetto del Consiglio federale del 20 novembre 1995, la proposta di riforma dei diritti popolari costituzionali è insieme equilibrata: sono interdipendenti e si completano a vicenda. Questo modo di procedere permetterà di evitare una limitazione e un'estensione unilaterale dei diritti popolari e di assicurare l'equilibrio tra i diversi elementi della struttura istituzionale svizzera, quelli della democrazia diretta e quelli della democrazia rappresentativa.

La riforma costituzionale proposta dovrebbe riuscire ad eliminare o almeno a limitare i difetti che il sistema referendumario svizzero presenta, per gli organi costituzionali e anche per la società politica in generale.

Una parte della dottrina ha enucleato i diversi difetti del sistema svizzero di democrazia diretta⁷³².

Prima di tutto, si è osservato che, da un lato, il referendum bene, anche se non paralizza, la autorità e la porta al compromesso e, d'altro, l'iniziativa popolare impone ad esso un lavoro supplementare.

Si ha inoltre il potere del denaro e la sua divisione non aguzia. La raccolta delle firme e la campagna referendumaria comportano costi elevati e le forze che dispongono di mezzi finanziari adeguati possono condurre abili propaganda.

C'è poi il potere della parola che permette ad abili oratori di fuorviare i cittadini e di condurli verso una scelta determinata, limitando la loro libertà.

Infine si ha anche il rischio di dividere il popolo perché il referendum permette la vittoria di una parte sull'altra e può rendere più marcata le differenze: il referendum è uno delle istituzioni nella quale l'effetto di integrazione è più debole.

Per questi motivi, il sistema svizzero di democrazia diretta risulta di impossibile o almeno difficile attuazione in altri paesi.

La Francia e l'Italia, ad esempio, sono, a differenza della Svizzera, troppo estesi e centralizzati per poter accogliere il modello svizzero: qui i difetti del sistema si aggraverebbero e diventerebbero insuperabili.

Altra parte della dottrina si è chiesta se la democrazia diretta in Svizzera sia da considerare "prigione o garanzia della libertà politica"⁷³³.

La democrazia diretta elvetica è stata considerata come una prigione sotto diversi aspetti.

Considerando che i cittadini, nella loro maggioranza, non comprendono né il senso né la portata della maggior parte degli oggetti che vengono sottoposti al loro parere, si ritiene che il popolo, organo supremo ai sensi dell'ordinamento giuridico, sia prigioniero della stupidità e dell'ignoranza dei cittadini da cui è formato; la democrazia diretta è una prigione perché dà la voce a chi non ha niente da dire perché non è in grado di comprendere⁷³⁴.

A tale affermazione si risponde ritenendo che i deputati e anche i ministri spesso non comprendono meglio e che la politica è solo raramente una questione di conoscenza⁷³⁵.

Più spesso la condanna della democrazia diretta come un peso insopportabile si fonda sui risultati che essa produce.

Chi è convinto dell'assoluta necessità, per la Svizzera, di entrare a far parte dell'Europa unita, considera l'obbligo costituzionale della consultazione, a tal fine, del popolo e dei cantoni (Art. 89, comma 5, Cost.) come una barriera⁷³⁶.

Questa considerazione dipende però dal punto di vista o del verdetto popolare, che sono elementi variabili; non è corretto condannare la democrazia diretta in funzione del contenuto delle decisioni che produce⁷³⁷.

E' per regioni più scollate che la democrazia diretta può effettivamente essere considerata come una prigione; ragioni che riguardano l'intensità delle istituzioni di democrazia diretta così come la Svizzera le ha consociate.

Se la democrazia diretta rende prigionieri gli stessi soggetti a cui conferisce la libertà politica, è perché esso lesiona la sovranità del popolo e la sovranità della maggioranza in senso assoluto.

Ciò significa che tutte le riforme, le modifiche e anche l'eventuale abbandono della democrazia diretta richiedono l'approvazione espressa del popolo e dei cantoni.

Più la democrazia è diretta e più essa assomiglia ad una via a senso unico: è molto difficile che il popolo accetti di spogliarsi del potere di determinare il contenuto e i limiti delle proprie competenze.

⁷³² J. - F. AUBERT, *Leçons suisses*, opera citata, pp. 132-133.

⁷³³ A. AUER, *La démocratie directe : prison ou garantie de la liberté politique ?*, in I diritti politici, Atti della giornata di studio del 17 ottobre 1994, Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi, Estratto della Rivista di diritto amministrativo e tributario ticinese, II, 1994, Lugano, pp. 3-17.

⁷³⁴ J. SCHUMPETER, *Capitalisme, socialisme et démocratie* (1942), Parigi, 1979.

⁷³⁵ A. AUER, *La démocratie directe : prison ou garantie de la liberté politique ?*, opera citata, p. 8.

⁷³⁶ E. GERMANN, *Pour une Constitution "eurocompatible"*, in RDS, 1990, I, 1, p. 9.

⁷³⁷ A. AUER, *La démocratie directe : prison ou garantie de la liberté politique ?*, opera citata, p. 7.

Così la Svizzera, proprio perché è diventata una democrazia diretta, è condannata a rimanere tale⁷³⁸.

Un esempio concreto del significato giuridico del concetto di democrazia - prigione è dato dall'introduzione del suffragio femminile e dall'abbassamento della maggiore età civica.

Dato che tale revisione costituzionale doveva essere approvata dal popolo, la donna e i giovani sono stati effettivamente prigionieri della maggioranza, anche se per un periodo limitato (rispettivamente fino al 7 febbraio 1971 e fino al 3 marzo 1981).

Un altro caso importante è quello relativo alla posizione della Svizzera di fronte all'Unione Europea.

Il parere contrario del popolo e dei cantoni ha sospeso la discussione e bloccato tutte le iniziative delle autorità: la politica europea della Svizzera sembra effettivamente essere prigioniera della democrazia diretta⁷³⁹.

Di fronte a questa critica va rilevato che la principale forza della democrazia diretta risiede nella formidabile legittimità che esse conferisce alle istituzioni e alla regola dell'ordinamento: se la democrazia diretta è una prigione, si tratta di una prigione generatrice di libertà⁷⁴⁰.

La democrazia diretta non sostituisce ma completa il rapporto di rappresentanza tra governanti e governati con un rapporto di dipendenza dei primi dai secondi. Essa sottometta il potere e la classe politica ad un controllo che è autonomo e produce decisioni efficaci con conseguenze spesso imprevedibili.

È un controllo autonomo perché il momento nel quale il controllo interviene è l'oggetto su cui verta non sono e disposizione dei controllati, ma del controllante.

È efficace perché riguarda gli atti e non le persone: gli atti non possono entrare in vigore e produrre i loro effetti senza il consenso del popolo.

È imprevedibile perché il risultato di una votazione popolare è solo raramente conoscibile in anticipo e quindi tutti - autorità, partiti, gruppi di pressione e cittadini - devono attendere la loro rivendicazione in funzione dell'esito della decisione del popolo sovrano.

Non va dunque dimenticato che, se la Svizzera e gli Svizzeri sono prigionieri della democrazia diretta, ciò contribuisce a garantire ad essi una certa libertà politica, fragile ma reale, che deve essere difesa⁷⁴¹.

Il modello svizzero di democrazia diretta presenta caratteri peculiari che lo rendono non imitabile e non trasferibile in altri paesi quali, ad esempio, l'Italia. Si tratta, infatti, di una esperienza unica che è il risultato dell'unione di più elementi tipici non degni in altri ordinamenti statali.

Nel regime politico della Svizzera, la democrazia diretta occupa un posto centrale, ma non deve essere analizzata isolatamente perché i suoi meccanismi non funzionano da soli e dipendono da altri importanti elementi.

Diversi condizioni materiali e psicologiche devono essere presenti affinché il popolo esprima le sue competenze con armonia e regolarità.

Alcune di queste condizioni possono essere individuali, ad esempio, nel livello di vita elevato, nel senso di civismo, nella moderazione e nella solidarietà; ma ciò non è sufficiente.

Sono necessarie anche istituzioni giuridiche ben delineate che riguardano l'organizzazione, l'esercizio e i limiti del potere.

Tutti questi elementi, correlati tra loro, si presentano in stretto rapporto con l'iniziativa e il referendum⁷⁴².

L'organizzazione del potere obbedisce a cinque principi: il federalismo, la separazione dei poteri, la collegialità, la legalità e il primato delle decisioni popolari su quelle degli organi statali.

I legami del federalismo con la democrazia semi - diretta sono rilevanti su due piani.

In primo luogo, il referendum rischierebbe di paralizzare un apparato fortemente centralizzato: rallenterebbe l'organismo statale e favorirebbe il contrasto tra gli interessi regionali.

In secondo luogo, non sembra possibile concentrare il potere pubblico nelle mani delle autorità nazionali che dovrebbero frequentemente consultare il popolo.

Per tali motivi in quasi tutti gli stati unitari si ha un sistema essenzialmente rappresentativo, all'interno del quale la decentralizzazione permette una partecipazione differenziata, secondo i gradi ai quali si esercita il potere pubblico.

In Italia, infatti, il referendum e l'iniziativa sono più presenti nelle regioni che a livello nazionale.

I rapporti tra i diritti popolari e il principio della separazione dei poteri riguarda l'oggetto dell'iniziativa e del referendum.

Da un punto di vista formale, il referendum e l'iniziativa hanno per oggetto solo gli atti del parlamento mentre, salvo eccezioni, gli atti del governo e dei tribunali sono sottratti ad essi.

Afinché il popolo esprima effettivamente le sue competenze costituzionali, è quindi necessario che i tre organi statali rispettino i limiti ad essi imposti. Se il parlamento provvede su materie riservate all'esecutivo, si avrà un referendum abusivo; se il governo usurpa una prerogativa del parlamento, i diritti popolari saranno violati.

Solo rispettando la separazione dei poteri, il referendum può svolgere la sua funzione di strumento di comunicazione e dialogo tra il parlamento e il popolo, proprio come accade in Svizzera.

⁷³⁸ A. AUER, *La démocratie directe: prison ou garantie de la liberté politique?*, opera citata, p. 7.

⁷³⁹ A. AUER, *La démocratie directe: prison ou garantie de la liberté politique?*, opera citata, p. 8.

⁷⁴⁰ F. DURRENMATT, *Pour Vaclav Havel*, Genève, 1990, pp. 19-23.

⁷⁴¹ A. AUER, *La démocratie directe: prison ou garantie de la liberté politique?*, opera citata, p. 4 e pp. 16-17.

⁷⁴² E. GRISSEL, *Initiative et référendum populaires*, opera citata, pp. 66-73.

La democrazia svizzera si caratterizza inoltre per la presenza di un regime governativo che comprende due elementi essenziali: da una parte, l'esecutivo è eletto per un periodo fisso; dall'altra, il governo è composto da un piccolo numero di persone che adottano le decisioni a maggioranza.

Questa divisione collettiva, caratteristica della Svizzera, è un elemento inseparabile dalla democrazia semi-diretta.

In mancanza del principio della collegialità ci hanno invece grossi inconvenienti: nel regime presidenziale, le votazioni popolari assomiglierebbero a plebisciti; nel regime parlamentare, il governo dovrebbe dimettersi ogni volta che sia disapprovato dal popolo.

Il principio collegiale è indispensabile affinché la stabilità del Governo non sia messa in pericolo dalla votazione popolare.

Un ruolo importante nella democrazia semi-diretta è svolto da un altro elemento, dedotto dal principio della separazione dei poteri: il principio della legalità.

Se l'azione dello Stato è tenuta ad obbedire alla volontà popolare, essa deve basarsi su norme regolamenti adottate con il concorso dell'organo di suffragio. Demagare a questa regola significa violare il diritto al referendum.

Il quinto ed ultimo principio su cui si basa l'organizzazione del potere in Svizzera è quello della giurisdizione costituzionale.

Il campo di attività di tale giurisdizione è, infatti, necessariamente limitato in un regime dove le leggi beneficiano dell'approvazione popolare. Le leggi accettate dal popolo Avestono una tale preminenza da sottrarsi alla censura del giudice.

Per tale motivo, in Svizzera, i giudici sono privati del potere di verificare la costituzionalità della norme votate dal Parlamento (art. 113, comma 3, Cost.).

Un altro istituto giuridico necessario per il regolare funzionamento della democrazia semi-diretta è costituito dall'esercizio del potere,

In questo ambito, si ha un legame di interdipendenza con i due elementi essenziali della vita politica basata sul consenso: la rappresentanza proporzionale e la partecipazione dei gruppi di interesse alla procedura legislativa⁷⁴².

L'introduzione della rappresentanza proporzionale ebbe luogo in Svizzera nel 1918 grazie ad una iniziativa popolare. Dopo due votazioni nel 1900 e nel 1910, l'13 ottobre 1918 l'idea vinse con 299.550 "sì" contro 149.005 "no" e 19 1/2 cantoni contro 2 1/2.

L'iniziativa fu promossa dal Partito conservatore cattolico che voleva sostituire il vigente sistema maggioritario perché questo favoriva la formazione politica allora dominante rappresentata dai radicali.

La democrazia semi-diretta porta necessariamente alla rappresentanza proporzionale, sia al governo che al parlamento perché tra le autorità e i cittadini deve stabilirsi una relazione stretta, che non è compatibile con il sistema maggioritario: solo grazie al consenso e alla stabilità il regime democratico riesce ad evitare l'anarchia.

Inoltre, inversamente, la rappresentanza proporzionale rende i diritti popolari ancora più necessari perché porta i cittadini ad essere più attenti al loro diritto di provocare delle votazioni e prendere direttamente le decisioni importanti che riguardano la collettività.

L'altro elemento, relativo all'esercizio del potere, rilevante nell'ambito di un sistema di democrazia semi-diretta è costituito dalla partecipazione dei gruppi di interesse alla procedura legislativa.

Questa forma di democrazia costituisce un importante strumento di lotta non solo per l'opposizione politica ma anche per altri soggetti, quali i sindacati, le gruppi società cooperative, le associazioni degli automobilisti o delle protezione della natura.

Tutti questi gruppi di interessi hanno i mezzi per promuovere referendum e iniziative e minacciano l'esercizio dei loro diritti al fine di ottenere concessioni.

Dalla fine del secolo scorso, il Consiglio federale ha ritenuto necessario consultare i gruppi di interessi organizzando una negoziazione che tende al raggiungimento di un compromesso. In tal modo si cerca di evitare uno scontro negativo, in caso di revisioni costituzionali, o domande di referendum, in caso di elaborazione di leggi.

Questa procedura, peraltro non infallibile, si è rivelata abbastanza soddisfacente per divenire una prassi, oggi consacrata nelle Direttive concernenti la procedura preliminare in materia di legislazione⁷⁴³.

Il sistema presenta l'inconveniente di ritardare l'adozione delle leggi che potrebbero essere urgenti: la rapidità dell'azione legislativa viene sacrificata a vantaggio della consultazione popolare.

Il governo e il parlamento hanno dunque il compito di predire, definire e esprimere l'accordo concluso nel corso della fase preliminare. Il loro margine di manovra è ristretto e il loro compito è difficile, ma non sono privi di tutto il potere: hanno il compito di migliorare, avvertire o respingere il progetto.

Inoltre l'ultima parola spetta sempre al popolo, che può ancora respingere il testo.

Questa procedura presenta due grandi vantaggi: bilanciando le concessioni reciproche, impedisce alla maggioranza di utilizzare i diritti popolari a fini tirannici; restringendo il campo d'azione delle autorità, contribuisce alla salvaguardia della libertà, alla protezione della minoranza e all'armonia della vita sociale.

La terza ed ultima istituzione giuridica necessaria, insieme all'organizzazione e all'esercizio del potere, per la realizzazione della democrazia svizzera è quella relativa ai limiti del potere⁷⁴⁴.

⁷⁴² E. GRISEL, *Iniziative et référendum populaires*, opera citata, pp. 73-77.

⁷⁴⁴ Questo testo obbliga i dipartimenti a consultare le "organizzazioni competenti", delle quali è redatta una lista (art. 12); i risultati della consultazione devono essere resi pubblici (art. 18); le commissioni parlamentari ricevono la lista delle organizzazioni (art. 22).

Le libertà individuali entrano, infatti, in una relazione complessa con i diritti popolari; esse si deducano logicamente dal diritto di iniziativa e di referendum; se ne distinguono sotto molti aspetti; il loro esercizio è sempre permesso e tutelato dal sistema democratico.

L'affermazione che la libertà individuali si deducano dai diritti popolari è provata dal caso della libertà di espressione e di riunione, non previste espressamente dalla Costituzione, ma qualificate dal Tribunale federale come "libertà costituzionali non scritte".

Il Tribunale ha considerato che la libertà di espressione è indispensabile per garantire l'esercizio indipendente dei diritti politici. Essa costituisce il fondamento dello Stato democratico perché permetta la libera formazione dell'opinione politica.

Anche la libertà di riunione è indispensabile per la democrazia perché consente ai cittadini di discutere insieme gli argomenti politici e di adottare soluzioni adeguate.

Nonostante la stretta connessione, le libertà individuali e i diritti popolari si distinguono e si differenziano tra loro: è eccessivo affermare che ogni violazione della libertà costituisca anche un attentato ai diritti popolari.

La natura e la procedura di tutela sono diverse e secondo che il ricorso al Tribunale federale si fonda sull'art. 84, comma 1, lettera a) OJ, sui diritti costituzionali dei cittadini, oppure sull'art. 85, lettera a), sul diritto di voto e votazione.

L'art. 85 si applica quando il diritto di iniziativa o di referendum viene toccato direttamente, ad esempio, quando è negata l'autorizzazione alla raccolta delle firme sulla via pubblica.

L'art. 84, invece, può essere invocato quando l'atto attaccato presenta un rapporto meno diretto con l'esercizio dei diritti popolari, ad esempio, quando un'autorità cantonale vieta la pubblicità per un film che presenta un nuovo metodo di aborto a una domanda popolare che chiede la liberalizzazione.

La stretta connessione tra i due elementi si assume comporta che le libertà individuali siano rafforzate dai diritti popolari: i limiti della libertà di espressione, di opinione e di riunione devono necessariamente atterrensi di fronte alle esigenze della democrazia semi-diretta.

La libertà di espressione è indispensabile per il pieno esercizio della democrazia e merita un posto a parte nell'elenco dei diritti individuali garantiti dalla Costituzione ed anche un trattamento privilegiato da parte delle autorità.

La libertà di riunione, altrettanto importante, non vieta solo allo Stato di impedire le assemblee su terreni privati, ma implica anche che l'autorizzazione e manifestare su suolo pubblico non possa essere negata in assenza di motivi pertinenti e obiettivi.

Inoltre, per soddisfare le esigenze della democrazia semi-diretta, la libertà di espressione deve essere completata dalla libertà di opinione, che ha una doppia portata.

Da un lato, il cittadino ha il diritto di formare le sue convinzioni liberamente, senza ingerenza dello Stato che dovrà astenersi dal fare propaganda politica.

Dall'altro lato, l'elettore ha però anche l'interesse ragguagliato e informato e le autorità dovranno dare comunicazione relative agli oggetti della votazione e fornire i chiarimenti necessari.

Questi due elementi si contraddicono tra loro ed è quindi necessario trovare un equilibrio.

Il governo e il parlamento possono fare raccomandazioni, giustificare i loro punti di vista e spiegare i loro progetti. Ciò che non deve essere consentito da parte loro è il travisamento della realtà, l'abbandono dell'obiettività o l'impiego di importanti fondi pubblici.

Se le autorità non adempiono i loro doveri, la consultazione presenterà un vizio che conduce all'annullamento⁷⁴⁵.

Proprio grazie alla presenza di tutte queste istituzioni giuridiche la Svizzera sembra oggi essere uno dei paesi più privilegiati del mondo per la sua notevole stabilità non solo sul piano politico, ma anche su quello sociale ed economico⁷⁴⁶.

Come già osservato, particolare importanza riveste la combinazione tra democrazia e federalismo.

La democrazia è fondata sul principio una persona - un voto e sulla regola della maggioranza e pone il problema della rilevanza delle diverse opinioni della minoranza.

Il federalismo ha risolto la questione rendendo possibile la tutela della minoranza all'interno della democrazia: ha operato in Svizzera come un correttivo istituzionale che ha permesso di mantenere l'unità nazionale, cantonale e l'autonomia regionale.

In particolare il federalismo, da un lato, ha permesso la coesistenza di culture differenti, favorendo l'autonomia dei diversi cantoni; dall'altro lato, ha autorizzato gli stessi cantoni a far parte delle decisioni del governo centrale⁷⁴⁷.

Grazie alle sue istituzioni politiche, la Svizzera è diventata una nazione e ha trovato la sua identità come società moderna, riuscendo a risolvere il problema dell'integrazione di culture differenti e di ineguaglianze sociali.

Tutto ciò è stato realizzato attraverso la combinazione della democrazia, del federalismo e della rappresentanza proporzionale in un sistema di divisione del potere.

Questo successo è dovuto anche ad altri elementi quali le piccole dimensioni della Svizzera e soprattutto la scelta di non costruire lo stato sulla base di una sola religione e cultura perché questo non avrebbe risolto il problema della minoranza⁷⁴⁸.

⁷⁴⁵ E. GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, opera citata, pp. 77-80.

⁷⁴⁶ E. GRISEL, *Initiative et référendum populaires*, opera citata, pp. 247 ss.

⁷⁴⁷ W. LINDER, *Swiss Democracy. Possible Solutions to Conflicts in Multicultural Societies*, The Macmillan Press LTD, 1994, pp. 1-4.

⁷⁴⁸ W. LINDER, *Swiss Democracy*, opera citata, pp. 16-18.

Dall'insieme e dalle combinazioni di tutti questi elementi deriva il sistema democratico svizzero che presenta un carattere assolutamente eccezionale.

Il modello svizzero prova che la partecipazione politica del popolo diretta ed intensa non solo è possibile ma è anche importante e positiva.

Gli istituti di democrazia diretta sono conosciuti come la cultura specifica della Svizzera istituzionale.

I diritti politici dei cittadini sono considerati la più importante caratteristica della Svizzera rispetto agli altri paesi.

Proprio l'idea di vivere in una democrazia diversa ha eluso la nascita di una identità comune di tutta la Svizzera, la quale è caratterizzata da una particolare cultura sociale che comprende in sé diversi importanti elementi: la pazienza di ascoltare l'un l'altro, la capacità di valutare gli interessi comuni, la volontà di considerare il punto di vista degli altri prima di decidere⁷⁴⁹.

Non si può però dimenticare che il sistema svizzero, che è nato e si è sviluppato in presenza di condizioni particolari, risulta essere impetibile e non estendibile in altri paesi che presentano caratteristiche in tutto o in parte diverse, come l'Italia e la Francia.

Si è anche osservato che "il referendum è una questione di abitudine" e quindi volendo importare in un paese dove non ha alcuna radice è quanto meno rischioso se non impossibile⁷⁵⁰.

La centralità del sistema democratico svizzero permette di conservare la stabilità politica del paese anche nei casi in cui i cittadini sfidano il governo federale proponendo idee rivoluzionarie come, ad esempio, quella relativa all'abolizione dell'esercito⁷⁵¹.

Questa esperienza di democrazia diretta dimostra e conferma il fatto che il modello svizzero presenta caratteristiche assolutamente peculiari e non è quindi possibile che sia utilizzato, in funzione di complemento della democrazia parlamentare, in altri paesi ed in particolare in Italia⁷⁵².

5.72 PARAGRAFO 2: ANALISI COMPARATA DEL FENOMENO REFERENDARIO IN ITALIA

Alla fine degli anni Novanta il fenomeno referendario in Italia persiste nelle medesime linee di tendenza quantitativa delineate nel corso dei tre decenni precedenti; continua cioè ad essere molto intenso in rapporto alle esperienze della democrazia in genere, risultando secondo solo al fenomeno referendario presente in Svizzera.

L'esperienza referendaria democratica italiana non deve però essere circoscritta alla storia politica dell'ultimo trentennio. Essa è infatti ben più lunga perché ebbe inizio il 2 giugno 1946, quando una consultazione referendaria sancì la scelta degli elettori a favore dell'assetto istituzionale repubblicano.

Si tratta dunque di un fenomeno politico che si svolge lungo la storia della democrazia repubblicana, un periodo caratterizzato da metamorfosi profonde della società e del regime politico. Mutamenti che hanno dato vita ad un processo di democratizzazione politica partendo dall'implemento delle libertà e delle modalità di partecipazione dei cittadini a decisioni politiche in una liberali democrazia di massa.

Tale processo di democratizzazione politica ha avuto luogo attraverso i meccanismi della rappresentanza politica ma soprattutto attraverso la pratica referendaria⁷⁵³.

Al fine di delineare il processo di istituzionalizzazione del fenomeno referendario all'interno del regime politico in Italia e in Svizzera, risulta necessario condurre l'analisi comparata sulla base di quattro principali caratteri:

1. il carattere quantitativo, basato sulla contabilizzazione del numero di consultazioni in assolute e per unità di tempo;
2. il carattere qualitativo, relativo ai tipi di consultazioni referendarie basati sui promotori delle consultazioni, sulla natura delle leggi sottoposte al voto e sul carattere delle decisioni prese;
3. il carattere temporale, relativo ai tempi di nascita e di diffusione del fenomeno in un sistema politico e la sua persistenza nel tempo;
4. il carattere istituzionale, riguardante il livello di assetto istituzionale rappresentativo e governativo investito dalle decisioni referendarie, dal livello più basso di governo locale fino al livello del governo centrale nazionale e sovranazionale.

Per quanto riguarda il primo carattere, del confronto dell'esperienza referendaria italiana con la democrazia di più lunga e consolidata tradizione emerge un interessante dato quantitativo: nel corso degli anni Settanta e Ottanta solo in Svizzera vi è stata una pressione tanto significativa del fenomeno referendario sul sistema decisionale politico-parlamentare come in Italia.

Dunque l'esperienza referendaria di Svizzera e Italia è caratterizzata da un maggior numero di questi voti degli elettori in un lasso di tempo inferiore rispetto alle esperienze di altre democrazie come Francia, Germania e Irlanda, che fanno comunque spesso ricorso allo strumento referendario.

⁷⁴⁹ W. LINDER, *Swiss Democracy*, opera citata, pp. 36-37.

⁷⁵⁰ W. LINDER, *Swiss Democracy*, opera citata, p. 135.

⁷⁵¹ J.-F. AUBERT, *Leçons suisses*, opera citata, p. 134.

⁷⁵² Il 27 novembre 1989 la Svizzera ha votato decidendo di conservare il suo esercito come strumento necessario per mantenere la neutralità. L'iniziativa diretta all'abolizione dell'esercito è stata respinta con un margine di circa due voti contro uno. Solo a Ginevra e nello Jura si è registrata una maggioranza favorevole all'abolizione.

⁷⁵³ W. LINDER, *Swiss Democracy*, opera citata, pp. 84 ss.

⁷⁵⁴ P.V. ULERI, *Dell'istituzione alla crisi democratica. Un'analisi in chiave comparata del fenomeno referendario in Italia*, in *Democrazie e referendum*, a cura di M. CACIAGLI e P.V. ULERI, Editori Laterza, 1994, pp. 390 ss.

In rapporto alla quantità (numero assoluto dei quesiti votati) e all'intensità (numero dei quesiti rapportato al numero di anni) del fenomeno referendario, l'esperienza italiana e quella svizzera si presentano in buona misura devianti rispetto all'affievolimento del fenomeno nelle altre democrazie ove il referendum non ha una diffusione così ampia.

Ma la Svizzera e l'Italia fanno un uso della consultazione referendaria che si presenta come eccezionale anche sul piano qualitativo, relativamente alla varietà di tipi di consultazioni referendarie.

A differenza delle altre democrazie la cui esperienza sono caratterizzate da consultazioni del tipo referendum - cioè consultazioni obbligatorie previste dalla Costituzione oppure consultazioni promosse da attori diversi dai cittadini, quasi governo e parlamento -, l'esperienza italiana e quella svizzera sono caratterizzate soprattutto dalla presenza di una forma di iniziativa - cioè consultazioni promosse dai cittadini (cfr. CAPITOLO I, Sottocapitolo 2, Paragrafo 1).

Per l'Italia occorre inoltre tenere presente che il "referendum abrogativo", come consultazione referendaria del tipo iniziativa, è capace di assolvere almeno tre diverse funzioni:

- la funzione di veto;
 - l'intervento indiretto sull'agenda politica;
 - la modifica delle leggi mediante il "doppio abrogativo".
- Le due ultime funzioni hanno un contenuto di natura propositiva e sono dovute a due elementi:
- il fatto che oggetto delle richieste referendarie possono essere leggi già in vigore da tempo senza alcun limite temporale che delimiti le leggi sottoponibili a voto popolare;
 - il fatto che le richieste referendarie possono essere formulate in maniera tale da abrogare non solo una legge nella sua interezza ma anche solo alcune parti di una legge.

Ciò ha portato ad ampliare le possibilità e le occasioni di ricorso allo strumento referendario contribuendo alla intensificazione del fenomeno in Italia.

Così una richiesta di abrogazione completa o molto ampia di una legge approvata di recente esprimerà tendenzialmente un veto. Una richiesta di abrogazione completa o anche solo parziale di una legge in vigore da molto tempo assolverà tendenzialmente ad una funzione di intervento sull'agenda politica. Una richiesta di abrogazione parziale di una legge recente assolverà tendenzialmente ad una funzione di modifica della legge medesima. Inoltre, in alcuni casi, la seconda e la terza funzione possono sovrapporsi almeno in parte ed essersi presenti in una stessa richiesta referendaria.

Naturalmente tutte le funzioni attribuite al "referendum abrogativo" italiano hanno già trovato svolgimento nella concreta esperienza in diverse occasioni.

La consultazione del 1974 promossa dai cattolici in tema di divorzio è un classico esempio di veto: si trattava infatti di una richiesta di abrogazione completa di una legge entrata in vigore di recente (cfr. AL PARAGRAFO 3, sottoparagrafo 2).

La richiesta di consultazione referendaria promossa dai radicali nel 1975 sugli articoli del codice penale che punivano il reato di aborto aveva invece una funzione di intervento sull'agenda politica. In assenza di questa richiesta referendaria, molto difficilmente il Parlamento sarebbe riuscito (così come accadde nel 1978 con la legge n.194) ad approvare in soli tre anni una legge su una materia così delicata e controversa come l'intervento volontario della gravidanza (cfr. AL PARAGRAFO 3, sottoparagrafo 3).

Le due consultazioni referendarie in tema di aborto votate nel 1981, una promossa dai cattolici del Movimento per la vita e l'altra dai radicali, assolvevano ad una funzione di modifica della legge anche se con intenti opposti. Entrambe avevano per oggetto la legge approvata nel 1978: la richiesta cattolica intendeva limitare il più possibile le fattispecie possibili di interruzione della gravidanza; la richiesta radicale intendeva ampliare le facoltà di decisione delle donne (cfr. AL PARAGRAFO 3, sottoparagrafo 4).

Al "referendum abrogativo" italiano possono quindi essere attribuite diverse funzioni che lo rendono un mezzo potente di intervento e di decisione, nonostante i suoi "limiti" e le sue "imperfezioni".

Tutti questi elementi inducono a collocare e indirizzare l'esperienza referendaria italiana verso l'esperienza della Svizzera ove l'istituto referendario è espressamente previsto in tutte le sue forme e funzioni sia a livello federale sia a livello cantonale e comunale e dove da sempre una costante e progressiva applicazione.

Per quanto riguarda il terzo carattere va osservato che la dimensione temporale del fenomeno referendario presenta una duplice rilevanza.

In primo luogo porta ad individuare una forte coincidenza tra la diffusione delle consultazioni referendarie e l'instaurazione dei regimi liberali nel XIX secolo e del regime liberodemocratico di massa del XX secolo.

In secondo luogo è rilevante anche per considerare la regolarità del fenomeno referendario, cioè la sua persistenza e il suo andamento nel tempo. Infatti un andamento regolare e persistente nel medio e nel lungo periodo può essere considerato come indice del grado di istituzionalizzazione e legittimazione politica del fenomeno referendario nelle democrazie politiche.

In questo senso l'esperienza della Svizzera rappresenta senza dubbio il più rilevante caso di persistenza e di regolarità del fenomeno referendario.

Invece nell'Italia liberale del XIX secolo, il ricorso allo strumento referendario è stato quello, assai particolare, dei "plebisciti" per decidere sull'annessione al Regno ma tali consultazioni non costituiscono la premessa né per ulteriori ricorsi allo strumento referendario né per pressioni in favore del suffragio universale.

Nel dopoguerra successivo, verso la fine del XIX secolo e agli inizi del XX, il dibattito e il ricorso allo strumento referendario investì la dimensione politica comunale, ma anche in questo caso si trattò di una esperienza di breve durata.

Questa prassi referendaria rimase limitata al referendum sulle municipalizzazioni ma ebbe comunque un impatto notevole sulle vite comunali italiane. Nell'Annuario statistico della città italiana⁷⁵⁵ risultano documentati, fino al 1° gennaio 1915, 108 referendum nell'arco di 11 anni: 106 dell'età liberale e 2 del fascismo contro la municipalizzazione. La partecipazione al referendum fu alta, attorno ove si consideri la partecipazione alle elezioni che, in quel periodo, era molto scarsa. Soprattutto furono quasi sempre molto alte le adesioni alle proposte di municipalizzazione di servizi.⁷⁵⁶

L'esperienza referendaria italiana ha luogo nel contesto politico - istituzionale della democrazia di massa instaurata con il regime repubblicano (cfr. CAPITOLO 3) ed è caratterizzata dal fatto di essere molto recente e tutta concentrata in un lasso di tempo molto ristretto.

Solo questo aspetto dunque l'esperienza italiana si differenzia totalmente da quella svizzera che vede la presenza del referendum a livello federale dal 1848.

Per quanto riguarda il quarto carattere va osservato che anche in relazione alla dimensione istituzionale si registra una profonda differenza tra Italia e Svizzera.

In Italia, infatti, il fenomeno referendario si è realizzato, in maniera pressoché esclusiva, a livello di sistema politico nazionale mentre la sua diffusione a livello di sistema politico locale, regionale e comunale, è stata in pratica neutralizzata anche grazie ad appositi accorgimenti legislativi (cfr. CAPITOLO 5).

Per tale motivo l'esperienza italiana si differenzia da quella svizzera caratterizzata da una forte diffusione del referendum non solo a livello federale ma anche a livello cantonale e comunale.

Ritornando poi al tipo di decisioni e di leggi oggetto del voto referendario, l'esperienza italiana è caratterizzata dal fatto che « eccettuato il "referendum istituzionale" del 1948 - sono menzionate decisioni di natura o di rilievo costituzionale e istituzionale.

Anche tale elemento differenzia notevolmente l'Italia dalla Svizzera perché l'esperienza referendaria elvetica ha visto, oltre alla revisione integrale della Costituzione nel 1874, 144 casi di revisione parziale della Costituzione, voluti dal Parlamento dal 1948 al 1990 e sottoposti a referendum obbligatorio.

Per quanto riguarda le materie oggetto di consultazione referendaria va osservato che gli argomenti sottoposti al voto popolare coprono uno spettro molto ampio, che va da quei politicamente più rilevanti a quelli apparentemente più banali⁷⁵⁷.

Fra gli oggetti più rilevanti del punto di vista politico vi sono i testi costituzionali: sia in Italia che in Svizzera è prevista la consultazione referendaria in caso di revisione costituzionale ma, mentre in Italia il referendum dell'articolo 138 della Costituzione è facoltativo, in Svizzera il obbligatorio sottopone al voto popolare l'approvazione di una nuova costituzione o la revisione parziale di quella in vigore.

Gli svizzeri furono chiamati alle urne nel giugno 1802 per approvare la loro prima costituzione: fu la prima consultazione referendaria nazionale svizzera.

Altro oggetto importante e problematico del referendum è dato dalle leggi elettorali.

Il caso italiano delle consultazioni del 1991 e del 1993 sulle leggi elettorali (cfr. IV PARAGRAFO 3 Sottoparagrafo 9) non ha costituito una novità nel quadro internazionale perché gli svizzeri furono chiamati a votare per ben tre volte agli inizi del secolo, mediante iniziativa popolare, fino a quando il sistema elettorale maggioritario non venne sostituito con il sistema proporzionale.

In Svizzera il sistema elettorale non fu infatti estraneo al fenomeno dell'uso dei diritti civili come strumenti di lotta politica. Il Consiglio nazionale era eletto a scrutinio di lista, maggioritario, a tre turni e questo sistema favoriva la formazione politica dominante. I radicali conservavano da tempo la maggioranza assoluta nell'Assemblea federale e il monopolio dei seggi governativi, mentre il Partito conservatore cattolico sapeva fare un uso efficace dei diritti popolari. A tre riprese (nel 1900, nel 1910 e nel 1918), una iniziativa popolare chiese l'introduzione della rappresentanza proporzionale e l'idea finì per ritirarsi: il 13 ottobre 1918 con 299.550 "sì" e 149.035 "no", 19,5% cantoni contro 2,3%⁷⁵⁸.

Mentre la Costituzione italiana esclude espressamente le consultazioni referendarie in tema di "leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali", in Svizzera la Costituzione prescrive che i trattati di adesione e organizzazioni internazionali di sicurezza collettiva o a comunità internazionali siano sottoposti al voto popolare ed inoltre, a livello cantonale, decisioni di spesa prevedono la ratifica del voto popolare.

In tema di accordi internazionali grande rilievo ha assunto negli ultimi 20 anni come materia di consultazione referendaria l'adesione alla CEE.

A tal proposito va osservato che mentre in Svizzera nel 1992 i cittadini si sono espressi, mediante consultazione popolare, contro la prospettiva di più stretti legami politici ed economico con la CEE, in Italia gli elettori hanno, nel 1989, approvato a grande maggioranza con un "referendum di indirizzo" l'istituzione di poteri costituenti ai parlamentari italiani eletti al Parlamento europeo nelle elezioni di quello stesso anno (cfr. CAPITOLO 5 Sottoparagrafo 5 paragrafo 3).

Ritornando alla diversa questione degli atteggiamenti dei cittadini sull'effettivo strumento referendario ed in particolare delle partecipazioni al voto, va rilevato che, sia in Italia che in Svizzera, la partecipazione degli elettori al voto referendario è inferiore rispetto alla partecipazione al voto elettorale vero e proprio.

In particolare, nel periodo tra il 1945 e il 1986, in Italia si è registrata una partecipazione del 82,6% alle elezioni e una partecipazione solo del 61,7% alle consultazioni referendarie, con una differenza del 20,9%. Inoltre, nel periodo tra il 1967 e il 1990, la partecipazione alle consultazioni referendarie è diminuita ulteriormente arrivando al 56,9%.

⁷⁵⁵ S. BASILE, *Il referendum nell'Italia liberale, in Democrazia e referendum*, a cura di M. CACIAGLI e P. V. ULERI, Editori Laterza, 1994, pp. 306-307.

⁷⁵⁶ M. CACIAGLI - P. V. ULERI, *Una prospettiva comparata per valutare le consultazioni referendarie*, in *Democrazia e referendum*, Editori Laterza, 1994, pp. 10 ss.

⁷⁵⁷ E. GRISEL, *Initiative et référendum populaires, Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Stämpfli Editions SA Berne, 1997, pp. 73-74.

Un simile fenomeno si è registrato in Svizzera, che è il paese che fa il più grande uso di consultazioni referendarie.

Oltretutto, nel periodo tra il 1945 e il 1988, non solo la media di partecipazione elettorale per le elezioni parlamentari è solo del 54,5 % e quindi notevolmente inferiore a quella italiana, ma la partecipazione alle votazioni referendarie è solo del 43,6 %, quasi 20 punti più bassa rispetto alla partecipazione nelle elezioni parlamentari. Inoltre, nel periodo tra il 1967 e il 1990, la partecipazione alle consultazioni referendarie è ulteriormente diminuita dal 45,3 al 44,8 %.

Questo fenomeno viene definito "il paradosso svizzero"⁷⁶⁰.

Una pluralità di fattori contribuiscono a spiegare questo fatto:

- effettiva difficoltà degli elettori ad esprimersi sulle materie oggetto delle votazioni referendarie;
- eccessiva spesa di una parte dell'elettorato in presenza di problemi e scelte specifiche;
- ridotto impegno dei partiti di fronte a scelte che richiedono di eccettuare divisioni interne a singoli partiti o a coalizioni di partito;
- difficoltà dei partiti a mobilitare risorse finanziarie e di militanza volontaria specie in presenza di una pluralità di questi referendum sottoposti al voto popolare in una medesima consultazione;
- scarsa quantità e qualità dell'informazione data ai cittadini;
- basso livello di competenza dei cittadini per decidere su materie di grande complessità.

Di volta in volta uno o più di questi fattori può assumere un ruolo cruciale nel provocare una minore partecipazione al voto referendario.

Non sembra però che vi sia una tendenza costante a una minore partecipazione al voto referendario in relazione ad un uso troppo frequente di quel tipo di votazione.

Ritornando all'esperienza svizzera si può osservare che, dopo una diminuzione costante tra il 1945 e il 1975, negli ultimi vent'anni vi è stato un andamento fortemente al contrario. La partecipazione al voto referendario è diventata più selettiva e sembra essere influenzata in modo particolare proprio dalla materia oggetto del voto: oscilla mediamente tra il 35 e il 45 % degli aventi diritto, ma in alcune occasioni raggiunge e supera il 70%.

Il tema della partecipazione degli elettori alle consultazioni referendarie solleva anche il problema della opportunità o meno di stabilire un quorum di partecipazione come requisito per la validità della consultazione.

Questo requisito, previsto dalla legge italiana, è invece assente nell'esperienza referendaria svizzera.

Si tratta di una norma con cui si rischia addirittura di premiare la mancanza di divismo democratico ed inoltre, in presenza di forti campagne istituzionalistiche porta e precostituire situazioni di pericolo per la libertà e la segretezza del voto.

Un altro aspetto molto importante in materia di referendum è quello relativo all'atteggiamento e al comportamento dei partiti politici che, in genere, mostrano una certa diffidenza verso lo strumento referendario.

I partiti italiani, come il Parlamento e il governo, vedono il referendum come un istituto che può limitare alcune delle loro principali funzioni.

Tale diffidenza può però variare molto in funzione della natura ideologica e della collocazione dei partiti nel sistema partitico e del loro rapporto con il regime e il sistema politico. Partiti di opposizione aperti all'ingresso o antisistema possono trovare molto utile il ricorso allo strumento referendario.

Analizzando le origini e gli sviluppi storico-politici delle esperienze referendarie in Italia e in Svizzera, si trova sempre la presenza di una componente critica nei confronti della "degenerazione" del partito.

Mentre i partiti di governo si oppongono allo strumento referendario, i partiti di opposizione chiedono spesso l'istituzione di tale istituto.

Nel caso italiano, otto Costituenti socialisti - fiduciosi che l'Italia sarebbe stata governata dalle sinistre - si opposero con forza all'adozione di una vasta gamma di forme referendarie salvo poi, dopo la sconfitta subita nelle elezioni politiche del 1948, presentare con grande solennità proposte legislative per attuare il dettato costituzionale (cfr. CAPITOLO 3).

In Svizzera il giovane Partito socialista, costituito nel 1888, utilizzò inizialmente il referendum sul piano federale come un mezzo di agitazione e di propaganda per affermare i suoi principi e per organizzarsi in scala nazionale. Ciò portò i socialisti svizzeri ad intraprendere battaglie già perdute in partenza senza ottenere nessun vantaggio elettorale. Nel 1888, lanciacono un referendum contro la legge sul licenziamento pubblico federale, e sotto la all'unanimità delle due Camere, nel 1892 utilizzarono il referendum contro la legge sull'estradizione: in entrambi i casi non riuscirono a raccogliere le 30.000 firme necessarie (circa 24.000 nel 1888; 21.000 nel 1892). Ma il Partito socialista svizzero poco importava del risultato della votazione perché aveva l'evanescenza soprattutto l'affermazione dell'identità del partito e il suo rafforzamento⁷⁶¹.

L'atteggiamento dei partiti nei confronti dell'istituto referendario è dunque puramente strumentale, dettato da necessità indotte dal contesto politico.

Maggiormente incisi sul ricorso allo strumento referendario, soprattutto del tipo iniziativa, sono i movimenti di opinione interessati ad un problema o a un'area di problemi abbastanza specifici.

Sia in Italia che in Svizzera lo strumento referendario è utilizzato da parte dei più diversi movimenti: quelli in difesa dei diritti dei consumatori, dei "diritti civili" di gruppi e minoranze varie, quelli interessati a rendere più severe le leggi sull'immigrazione per motivi politici o di lavoro, i gruppi schierati sugli opposti versanti pro e contro il divorzio e l'aborto, pro e contro l'uso di sostanze stupefacenti, pro e contro legislazioni più severe per la protezione dell'ambiente, pro e contro l'adesione alla CEE.

⁷⁶⁰ A. RANNEY, *Nuove pratiche e vecchia teoria*, in *Democrazie e referendum*, a cura di M. CACIAGLI - P. V. ULERI, Editori Laterza, 1994, p. 37.

⁷⁶¹ M. VUILLIUMIER, *Le courant socialiste au XIX siècle et ses idées sur la démocratie directe*, in A. AUER, *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Helbing & Lichtenhahn, Bale et Francfort sur le Main, 1986, pp. 178-180.

L'esperienza referendaria italiana e svizzera è stata caratterizzata, durante gli anni Ottanta, soprattutto dalla presenza di movimenti e gruppi di ispirazione ambientalista ed ecologista, particolarmente inclini al ricorso al referendum (cfr. in SOTTOCAPITOLO 3 paragrafo 3).

Anche gruppi di interesse economico sono spesso entrati in gioco nella competizione referendaria sia in Svizzera che in Italia ove il ruolo di gruppi di tal genere è stato ben visibile nella consultazione del 1990 in tema di caccia e di uso dei pesticidi in agricoltura (cfr. M. SOTTOCAPITOLO 1 paragrafo 3, sottoparagrafo 8).

Nonostante la presenza di questi aspetti peculiari, e volte problematici, le consultazioni referendarie sono state e possono continuare ad essere validi complementi della democrazia rappresentativa.

Mentre in altre democrazie, come quella francese, le consultazioni referendarie sono un fenomeno raro e saltuario, in Italia e in Svizzera "iniziative e referendum popolari sono uno dei fili conduttori nell'intreccio della vita politica"⁷⁹⁰.

Ciò che ha caratterizzato in negativo la democrazia italiana è stata la continue ricerca del compromesso.

In quel contesto politico, in alcuni casi, il voto referendario è servito a rafforzare, legittimandole con il consenso popolare, decisioni che il Parlamento aveva preso e che partiti e gruppi si ostinavano a contestare; in altri casi, il ricorso allo strumento referendario ha sollecitato il Parlamento a prendere decisioni su materie escluse dall'agenda parlamentare e comunque oggetto di continui ritiri.

Anche se il bilancio dell'esperienza referendaria italiana non è del tutto positivo, sembra difficile affermare che essa abbia contribuito ad accentuare la crisi della democrazia.

Le consultazioni referendarie possono infatti essere effettiva occasione e concreto strumento di democratizzazione perché contribuiscono all'assestamento e al rafforzamento del costituzionalismo liberale democratico e della democrazia politica e consentono di superare crisi politiche con il consenso degli elettori⁷⁹¹.

⁷⁹⁰ BUTLER - RANNEY, *Referendums: A Comparative study of practice and theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Research, Washington, 1978, p. 221.

⁷⁹¹ M. CACIAGLI - P.V. ULERI, *Una prospettiva comparata per valutare le consultazioni referendarie*, opera citata, pp. 23-24.

Capitolo VI.

EFFETTI DEL REFERENDUM IN ITALIA SULLA FORMA DI STATO E DI GOVERNO

6. EFFETTI DEL REFERENDUM IN ITALIA SULLA FORMA DI STATO E DI GOVERNO

In questo capitolo si procede all'analisi degli importanti effetti che lo strumento del referendum può produrre sia in relazione alla forma di stato, sia in relazione alla forma di governo.

Sotto il primo aspetto vengono prese in considerazione le implicazioni dell'istituto referendario in relazione al principio della sovranità popolare, dello forme di democrazia diretta e della tutela delle minoranze.

Sotto il secondo aspetto vengono esaminati criticamente le diverse ricostruzioni teoriche elaborate dalla dottrina in materia di effetti del referendum sul sistema governativo.

Particolare attenzione è data all'analisi del fenomeno italiano dell'uso "distorto" dello strumento referendario, fenomeno questo completamente assente in Svizzera, ove il referendum riceve una corretta applicazione che porta ad un rafforzamento delle istituzioni. Dunque in Svizzera il referendum è ampiamente e correttamente attuato, questo strumento di democrazia diretta nelle mani del popolo.

Invece, in Italia, si assiste ad un'istituzione gravemente distorta dal referendum, che viene così allontanato dalla sua originalità ed importante funzione, al fine di realizzare interessi delle forze politiche in luogo dell'interesse del popolo alla partecipazione all'attività di governo.

Tali gravi aspetti problematici hanno reso opportuno dedicare un ampio spazio alla disamina degli effetti derivanti dall'istituzione scorretta che il referendum subisce in Italia.

6.1 SOTTOCAPITOLO 1 IL REFERENDUM NELLA FORMA DI STATO

6.1.1 INTRODUZIONE FORME DI STATO

Parlando da una prospettiva molto generale, discutere dello Stato significa considerare il politico.

Si ritiene infatti che "il rapporto governanti governati in cui si risolve il rapporto politico principale è un tipico rapporto di potere", caratterizzabile per "la funzione che esprime, i mezzi di cui si serve, il fine cui tende"⁷⁶².

Dal punto di vista storico si ritiene che il termine "Stato" debba opportunamente essere riferito solo a quel tipo di ordinamento politico sorto progressivamente dal secolo XII in Europa e sviluppatosi sostanzialmente nei suoi caratteri tipici tra il XVII ed il XIX secolo in una prospettiva che tende ormai ad essere eurocentrica⁷⁶³.

Dunque lo "stato moderno" rappresenta quella specifica forma istituzionale cui è attribuito il monopolio della forza legittima nell'ambito di un dato territorio e che, alle origini, si è posto in contrasto con la concezione universalistica della "res publica cristiana".

Per il termine "Stato" le definizioni giuridiche possono essere molto differenziate, operando a diversi livelli.

Lo "Stato ordinamento" non individua solo il complesso di valicità potenziale delle norme imputabili all'ordinamento stesso, ma diviene il luogo concreto in cui si esprime la condizione generale dell'unità politica e dell'ordinamento sociale di un determinato popolo⁷⁶⁴.

Con "Stato apparato" si individua invece il complesso di istituzioni autoritarie volte al soddisfacimento dei bisogni della società civile.

Con "Stato comunità", infine, si indica un livello analitico che a volte si confonde con la mera società civile organizzata, altre volte comprende anche le istituzioni di autogoverno-partecipazione della stessa.

Un'ulteriore dottrina individua uno dei molti significati di costituzione nella Costituzione in senso assoluto, quale "concreta condizione generale dell'unità politica e dell'ordinamento sociale di un determinato Stato"⁷⁶⁵.

Di conseguenza, considerando la Costituzione come una specie particolare di ordinamento politico-sociale, deve accogliersi, non la mera definizione organizzativa dello Stato moderno, ma quella funzionale e finalistica, correlata con la realtà della società civile.

⁷⁶² BOBBIO, La politica, in La società contemporanea, diretta da V. CASTRONOVO e L. GALLINO, Torino, 1987, pp.567 ss.

⁷⁶³ SCHIERA, Stato moderno, in Dizionario di politica, a cura di N. BOBBIO, N. MATTEUCCI e G. PASQUINO, Torino, 1983, pp.1150 ss.

⁷⁶⁴ BOBBIO, Stato, in Enciclopedia Einaudi, XIII, Torino, 1981, pp.453 ss.

⁷⁶⁵ SCHMITT, Dottrine della costituzione, Milano, 1964, pp.16 ss.

MACHIAVELLI, riprendendo e sviluppando la teoria di ARISTOTELE, ritiene che la forma migliore di Stato sia quella mista, cioè quella che risulta dall'unione delle altre (monarchia, aristocrazia e democrazia)⁷⁶⁶.

Con BODIN invece venne introdotta la fondamentale distinzione tra "sovranità" e "governo".

Tale ultimo Autore, che era un sostenitore della validità giuridica della monarchia assoluta, rinviò la teoria del governo misto e costruì una teoria delle forme di Stato senza compromessi, utilizzando il criterio numerico su cui insisteva la sovranità (monarchia quando la sovranità è esercitata da un solo soggetto, aristocrazia quando la sovranità è esercitata da una minoranza, democrazia quando la sovranità è esercitata dalle maggioranze), categorizzandosi anche al modo con cui la stessa veniva esercitata (dispotico quando la monarchia governa senza leggi e senza regole, tirannico quando la monarchia si propone l'interesse di un solo soggetto, regio quando la monarchia lascia a ciascuno la libertà personale detagliata dalla natura e la proprietà di ciò che gli appartiene)⁷⁶⁷.

Un'altra importante classificazione è quella elaborata da MONTESQUIEU, che nella ripartizione delle forme di Stato (repubblicana, dove il popolo ha il potere sovrano, monarchica, dove un solo soggetto governa ma secondo leggi stabili e fisse e dispotica, dove un solo soggetto governa ma senza leggi né regole) contrappone le prime due alla terza, distinguendo tra natura e principio.

Tale Autore, infatti, ricerca nelle tre forme di governo, secondo la loro natura, il principio che determina l'autore di ciascuna delle tre forme di governo arrivando a stabilire che: la democrazia si fonda sulla virtù, la monarchia sull'onore e l'aristocrazia sulla moderazione.

L'elemento del governo moderato di MONTESQUIEU si fondava sul principio della divisione dei poteri (potere legislativo, potere esecutivo e potere giudiziario) e sulla sottoposizione dei poteri alla legge⁷⁶⁸.

Un simile criterio di classificazione venne "giuridicamente" imposto nell'art. 16 della "Déclaration des droits de l'Homme et du citoyen du 26 août 1789", in cui si recitava che: "toute société dans laquelle la garantie des droits n'est pas assurée, ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de constitution".

Dal punto di vista storico, dunque, solo la Rivoluzione francese ha apparso in modo polemico la differenza tra i diversi regimi nella loro complessità istituzionale ed ideologica, sulla base dei principi evidenziati nella citata "Dichiarazione dei diritti".

Così, alla base dell'ordinamento rappresentativo, contrapposto a quello non rappresentativo, vengono posti separazione dei poteri e diritti di libertà.

Il modello parlamentare di forme di governo oligarchico, basato sulla natura diretta, se non plebiscitaria, della moderna democrazia pluralistica, viene posto in discussione quando si verifica la crisi dello Stato di diritto liberale rappresentativo.

L'estensione del suffragio, prima solo ai cittadini di sesso maschile e poi anche alle donne, segna l'ingresso delle masse nella società politica, ma anche il crollo della democrazia liberale più debole, Germanica ed Italia, a indurre quindi ad un ripensamento della categoria classica della teoria dello Stato⁷⁶⁹.

Data questa problematica, la riflessione costituzionalistica ha finito per concentrarsi sullo strumento principale di collegamento tra masse ed istituzioni e cioè sul partito politico.

La teoria dello Stato di diritto classica concepiva il rapporto rappresentativo sulla base della "fictio" di una designazione di capacità da parte degli elettori in favore di individui scelti da qualsiasi modalità ed era una costruzione adeguata solo ad una teoria di Stato fondata sul suffragio ristretto ed una base sociale omogenea⁷⁷⁰.

Solo nel secondo dopoguerra la funzione del partito politico negli ordinamenti democratici verrà accettata utilitarmente dalla legislazione positiva e dalla dottrina.

In particolare, la dottrina italiana si soffermò durante il periodo fascista sul tema del "regime" e sul ruolo del partito, per evidenziare ed adattare le oscurità con il presente ed individuare il rapporto di continuità-rottura tra Stato fascista e Stato moderno di diritto⁷⁷¹.

Si cercava cioè di individuare la esatta definizione concettuale di "regime" al fine di definire gli elementi caratterizzanti la forma di Stato, utilizzando i principi politici ed elaborando categorie giuridiche entro le quali poter classificare la forma di Stato e di governo.

Si mise così in luce la profonda contrapposizione sussistente tra democrazia e autoritarismo che si ricollega alla dicotomia tra Stato rappresentativo o Stato non rappresentativo e totalitario.

In materia l'opera ancor oggi più viva è quella di MORTATI, il quale, sulla base di una riflessione approfondita sul rapporto tra giuridico e politico, mise in evidenza una schematica concezione capace di comprendere in modo profondo la dinamica istituzionale della nuova società di massa, all'interno del quale il ruolo del partito risultava primario⁷⁷².

La tradizionale distinzione tra le forme di Stato porta ad individuare quattro:

⁷⁶⁶ MACHIAVELLI, *Il Principe*, Milano, 1950, p. 17.

⁷⁶⁷ BODIN, *I sei libri dello Stato*, a cura di M. ISNARDI PARENTE, I, Torino, 1964, pp. 543 ss.

⁷⁶⁸ MONTESQUIEU, *Lo spirito delle leggi*, a cura di S. COTTA, I, Torino, 1952, pp. 66 ss. e 83 ss.

⁷⁶⁹ SCHUMPETER, *Capitalismo, socialismo, democrazia*, Milano, 1964, pp. 257 ss.

⁷⁷⁰ NOCILLA e CIAURO, *Rappresentanza politica*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXVIII, pp. 543 ss.

⁷⁷¹ CHIARELLI, il concetto di "regime" nel diritto pubblico, in *Archivio giuridico*, 1932, pp. 203 ss.

CROSA, Il fattore politico e le costituzioni, in *Studi di diritto pubblico in onore di O. RANIELLI*, Padova, 1930.

⁷⁷² LANCASTER, *Costantino Mortati e la "dottrina" degli anni trenta*, in *Costantino Mortati costituzionalista calabrese*, pp. 89 ss.

LANCASTER, *Il periodo formativo di Costantino Mortati*, in *Il pensiero giuridico di Costantino Mortati*, a cura di GALIZIA e GROSSI, Milano, 1990, pp. 207 ss.

1. Stato di democrazia pluralista, il cui valore politico fondamentale è rappresentato dalla pari dignità di ogni persona umana con un meccanismo organizzativo stabile che si basa essenzialmente sulla formula dell'autogoverno. Tuttavia, dato l'elevato numero di cittadini esistenti negli Stati moderni, la democrazia diretta ha necessariamente un ambito limitato di operatività (elezioni, referendum, iniziativa politica) e deve lasciare spazio alla democrazia rappresentativa;
2. Stato mandata, che trova il suo fondamento nei dettami filosofici e politici della dottrina mandista la quale mira a scardinare i principi essenziali a fondamento della democrazia pluralista. Si è affermato, in particolare, che l'assoluta volontà della maggioranza si riduce in realtà alla volontà del ristretto ceto capitalista e si combatte quindi per restituire la sovranità al popolo;
3. Stato autoritario, dove il valore politico fondamentale è rappresentato dalla collettività nazionale nel suo indivisibile insieme (come ad esempio nell'Italia fascista). Tale forma di Stato è caratterizzata da un forte senso di fiducia nelle facoltà politiche di autogoverno delle masse e da una illimitata fiducia, invece, nell'affermazione spontanea, entro ad ogni collettività nazionale, di un Capo.
4. Stato in via di sviluppo, che è caratterizzato dalla mancanza di coesione nazionale, indispensabile per far sorgere nei cittadini il necessario "senso dello Stato", e dalle gravi condizioni di sottosviluppo economico, che caratterizzano numerosi Paesi dell'Africa, dell'Asia e dell'America latina. Questi Stati non sono inseribili negli schemi sopra menzionati, se non con molte difficoltà.

Tale distinzione si basa su tre criteri fondamentali: titolarità del potere sovrano ed esercizio dello stesso (uno solo o un gruppo); modalità d'uso del potere (esercizio secondo il principio della concentrazione/ripartizione); giudizio sul modo di formazione delle decisioni politiche e la loro esecuzione); finalizzazione dell'uso del potere (ideologia)⁷⁷².

Questa distinzione tradizionale appare oggi obsoleta e deve opportunamente essere sostituita dalla classificazione che contrappone, più semplicemente, ordinamenti pluralistici (caratterizzati dalla presenza di diverse formazioni sociali che fanno da tramite tra i singoli cittadini e lo Stato) e pluripartiti e potere ripartito (caratterizzati dalla presenza di una pluralità di partiti politici che concorrono insieme a determinare l'indirizzo politico del Paese) ad ordinamenti monolitici (caratterizzati dall'assenza di formazioni sociali intermedie) e monopartitici a potere concentrato (caratterizzati dalla presenza di un solo partito politico che concentra in sé tutte le funzioni politiche)⁷⁷³.

In tale quadro l'esistenza di libere elezioni e la visibile partita finiscono per confermarsi i parametri essenziali per la evidenziata dell'esistenza degli standard di libertà e di partecipazione che distinguono gli ordinamenti democratici da quelli non democratici⁷⁷⁴.

Dunque sistemi pluripartitici e sistemi monopartitici designano due classi ampie ma sufficientemente definite per operare una prima classificazione delle forme di Stato.

Per procedere poi alla predizione dei casi empirici è ancora necessario inserire l'ulteriore fondamentale variabile dei valori, delle norme, delle strutture d'identità e dell'intensità dell'impegno politico-ideologico.

6.1.2 PARAGRAFO 1 SOVRANITA' POPOLARE

Dall'assunto delle diverse forme referendarie previste nell'ordinamento italiano si rileva che in Italia, diversamente che in Svizzera, il referendum non si configura come un vero e proprio procedimento di decisione popolare⁷⁷⁵, totalmente svincolato dal processo decisionale degli organi rappresentativi.

Se si esamina il referendum nella configurazione che ha in Svizzera e lo si pone a confronto con la concezione che dello stesso istituto hanno espresso i Costituenti italiani si rileva infatti una marcata differenza, che rimanda a tradizioni opposte nei loro principi ispiratori.

Nella tradizione democratica, che deriva dalla esperienza delle *LANDSGEMEINDE* dei Cantoni svizzeri, il referendum costituisce espressione di un potere di legislazione che il popolo esercita direttamente.

Le votazioni popolari sono infatti vere e proprie istituzioni di legislazione diretta: le procedure previste coinvolgono il popolo come soggetto di deliberazione.

Il referendum assume quindi in Svizzera la funzione di veto popolare delle leggi votate dal Parlamento, è cioè un atto di controllo sulla legislazione parlamentare.

Invece i Costituenti italiani hanno attribuito al referendum una posizione subordinata alla legislazione dello Stato, non riconoscendo al popolo un vero e proprio potere di legislazione concorrente con quello del Parlamento.

Risulta quindi importante verificare quale sia in concreto l'incidenza del referendum in Italia sulla forma di Stato, considerando, da un lato, la connessione e l'istituzione tra popolo, titolare della sovranità ex art. 1 Cost., e corpo votante, soggetto che esercita la funzione referendaria, e, dall'altro lato, la interdipendenza tra referendum e determinazione della scelta complessiva di direzione pubblica.

⁷⁷² BISCARETTI DI RUFFIA, Introduzione al diritto costituzionale comparato, Milano, 1998, pp.53 ss.

⁷⁷³ Questa distinzione riguarda la ripartizione delle forze politiche concretamente operanti in un determinato paese in un numero più o meno elevato di organizzazioni partitiche. Si ha "pluripartitismo" quando sono presenti ed operanti più partiti politici, "monopartitismo" quando si ha un solo partito politico.

⁷⁷⁴ MORLINO, Come cambiano i regimi, Milano, 1980, pp.236 ss.

⁷⁷⁵ Viene così ripresa la definizione elaborata da SCHMITT, che in relazione all'art. 73, comma 3, della Costituzione di Weimar ha elaborato la definizione di "procedimento di legislazione popolare".

La sovranità popolare, in quanto suprema potestà di governo attribuita non al popolo come soggetto unitario, ma indistintamente a tutti i cittadini quali membri del popolo, viene quindi esercitata, non solo da parte dei soggetti statali, collegati al popolo mediante le strutture istituzionali rappresentative, ma anche direttamente dagli stessi cittadini mediante manifestazioni unitarie di volontà, come nel caso delle consultazioni elettorali e referendarie, o atti individuali o parziali, come nel caso dell'iniziativa legislativa e della petizione.

Secondo alcuni Autori, il corpo votante nel referendum, come nelle elezioni, si presenta come un organo collegiale sul genere del popolo, un'organizzazione legale di quest'ultimo o quindi come un ulteriore strumento attraverso il quale avviene l'esercizio diretto della sovranità popolare ex art. 1 Cost.⁷⁷¹.

Un'altra corrente di pensiero invece sceglie la differenziazione "qualitativa" degli atti di esercizio della volontà popolare.

Si ritiene che le decisioni unanimitarie adottate in via diretta dai cittadini sarebbero dotate di "prevalenza" rispetto alle decisioni provenienti dai soggetti appartenenti alla struttura istituzionale dello Stato.

Questa prevalenza, fondata sulla maggiore vicinanza sussistente nel rapporto tra popolo e sua organizzazione legale, viene inoltre intesa non solo in senso politico, cioè in ordine al rapporto di responsabilità e di rappresentanza politica, ma anche in senso giuridico⁷⁷².

Quest'ultima tesi offre però il fianco ad una facile obiezione fondata sull'esistenza di un'espressa disposizione costituzionale che attribuisce "prevalenza" giuridicamente la rilevanza alle deliberazioni unanimitarie provvisori del popolo.

Tali deliberazioni risultano invece poste al medesimo livello degli atti legislativi (art. 75 o 123 Cost.) o inserite all'interno dei procedimenti volti alla produzione delle disposizioni costituzionali o legislative (art. 132, 133 e 136 Cost.).

Dunque, pur non contestando l'indubbio significato politico della pronuncia referendaria, si è escluso che essa si presenti quale fonte sopradordinata rispetto alla legge del Parlamento.

Su questa linea si è arrivati al rifiuto della configurazione del corpo votante nelle consultazioni popolari come titolare della sovranità, in quanto soggetto non organizzato idoneo a presentarsi come vero e proprio organo di direzione politica stabile della comunità statale.

Questa tesi si inserisce in una complessiva critica degli strumenti di democrazia diretta che, se utilizzati in modo indiscriminato, potrebbero portare alla estinzione della funzione di direzione politica⁷⁷³.

6.1.3 PARAGRAFO 2. DEMOCRAZIA DIRETTA

Molta importanza riveste anche la relazione tra referendum e principio democratico.

Il referendum si collega infatti direttamente al carattere democratico della forma di Stato.

Tale fondamentale principio trova tra la sua più alta espressione nel comma 1 del primo articolo della Costituzione italiana, ove si afferma che l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro.

Secondo la definizione di SCHMITT, democrazia significa la realizzazione di un regime di libertà tra governanti e governati, mediante la perfetta "emersione dell'autorità della libertà": nel regime democratico infatti il popolo è considerato uno degli organi dello Stato che riveste una posizione paritaria rispetto agli altri organi. La vera fonte dell'autorità è considerata la libertà, in quanto i cittadini devono essere liberi di esprimere la propria volontà, sia attraverso gli istituti di democrazia diretta, sia attraverso la scelta tra gruppi politici contrapposti⁷⁷⁴.

Ciò che è necessario è che vengano predisposti meccanismi tali che gli organismi di governo siano determinati in modo conforme alla volontà dei componenti della collettività.

Il carattere democratico del referendum emerge qualora si consideri sia il suo profilo soggettivo, sia quello oggettivo.

Indicativa della democrazia politica è accostata a due principi generali: il principio di autodeterminazione, cioè il diritto del popolo di amministrare se stesso.

Come attuazione del primo principio, il referendum può concernere la nascita dello Stato o dei suoi fondamenti, ovvero la Carta costituzionale, la sua modifica e integrazione.

A questa categoria appartiene il referendum costituzionale che incide sul procedimento di revisione della Costituzione.

Come attuazione del secondo principio, il referendum può riguardare norme legislative ordinarie o provvedimenti amministrativi, perché influisce sulle tipiche modalità di gestione ordinaria del potere.

A questa categoria appartiene il referendum abrogativo ex art. 75 Cost. e il referendum regionale ex art. 123 Cost.

⁷⁷¹ CRISAFULLI, La sovranità popolare nella Costituzione italiana, in *Scritti giuridici in memoria di V. E. ORLANDO*, Padova, 1957, I, pp.463 ss. o 443 ss.

⁷⁷² CUCCOLO, Istituzioni di diritto pubblico, cit., pp.223 ss.

⁷⁷³ MORTATI, Note introduttive, cit., pp.382 ss. Tuttavia, in seguito, lo stesso Autore ha sfumato la sua posizione, riconoscendo che il referendum può incidere direttamente sul sistema della rappresentanza politica e sugli organi di indirizzo politico (Commentario della Costituzione, a cura di G. BRANCA, cit., Principi fondamentali (artt. 1-12), 1975, sub art. 1, p.40).

⁷⁷⁴ MORTATI, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, cit., p.5.

Dal principio democratico deriva che fonte del potere politico deve essere il consenso degli stessi governati, i quali si esprimono attraverso i rappresentanti da essi scelti (democrazia rappresentativa) oppure direttamente (democrazia diretta)⁷⁶¹.

Data la presenza dell'istituto referendario, si può affermare che la democrazia accolta dal sistema costituzionale italiano non è né completamente rappresentativa, perché si consentono interventi diretti del popolo su specifiche decisioni pubbliche adottate dai rappresentanti o in via di adozione, né prevalentemente o totalmente diretta, perché non è accolto il principio secondo il quale tutte le risoluzioni della pubblica autorità devono essere sempre e necessariamente sottoposte alla volontà popolare.

Al fine di dare una definizione della forma democratica di Stato vigente in Italia si sono elaborate le formule di democrazia "semidiretta" o democrazia "semi-rappresentativa".

Gli strumenti di democrazia diretta, quali la petizione, l'iniziativa legislativa popolare e il referendum, sono considerati la vera forma di espressione della democrazia.

In particolare il referendum ed anche la c.d. assemblea popolare avrebbero una specie di "plusvalore democratico", cioè appaiono come l'autentica formula verso cui tendere, addirittura attraverso l'utilizzazione dei moderni strumenti telematici.

Il "plusvalore democratico" degli strumenti di democrazia diretta è collegato al concetto di democrazia come autogoverno del popolo e contro la rappresentanza viene citato il pensiero di Rousseau, il quale ha affermato che la sovranità non può essere rappresentata perché consiste nella volontà generale⁷⁶².

In base ad un'altra formulazione invece il referendum non costituisce di per sé una forma di democrazia "autentica" in contrapposizione alla struttura decisionale rappresentativa, ma acquista "utilità" democratica solo se è ben strutturato nelle sue discipline positive e se permette al popolo di intervenire effettivamente nella decisioni adottate dal governo al fine di correggerle nel senso conforme alla volontà generale.

Il referendum viene dunque visto come lo strumento di correzione del sistema democratico rappresentativo.

In particolare il referendum integrerebbe uno strumento che appartiene alla categoria delle "controforze", in quanto disposto a favore delle minoranze o comunque avente la finalità di correggere le decisioni adottate dalla maggioranza politica o governativa⁷⁶³.

6.1.4 PARAGRAFO 3 PRINCIPIO MAGGIORITARIO E TUTELA DELLE MINORANZE

Riguardo al referendum sembra opportuno distinguere tra principio maggioritario, che trova attuazione nella fase deliberativa del procedimento referendario, e principio di tutela delle minoranze, che si manifesta nel momento della richiesta referendaria.

Sia nella formazione della volontà deliberativa degli organi rappresentativi, sia nella formazione della volontà diretta del popolo, si deve utilizzare il principio maggioritario.

Tale principio trova infatti nell'ordinamento costituzionale italiano espressa previsione nell'art. 64 Cost., in relazione alle deliberazioni dell'organo rappresentativo parlamentare, e negli artt. 75 comma 4, 132 comma 1 e 138 comma 2 Cost., in relazione alle pronunce popolari conseguenti al referendum abrogativo, territoriale e costituzionale.

Inoltre un'identica previsione è contenuta nella maggior parte degli statuti in ordine ai referendum speciali, regionali e locali.

Per quanto il principio maggioritario presenti limiti ed aporia, ovvero non sempre funziona e non sia sempre tutto funzionato bene⁷⁶⁴, e sebbene esso non costituisca né patrimonio esclusivo dei sistemi democratici⁷⁶⁵, né sia coincidente con il concetto di democrazia⁷⁶⁶ non si ne può negare l'importanza per il funzionamento di un sistema politico che si qualifichi democratico.

Dunque il criterio maggioritario, che si presenta quale "formula con effetti giuridici"⁷⁶⁷, è stato un elemento determinante e decisivo ai fini della evoluzione del regime democratico rappresentativo.

⁷⁶¹ ONIDA, Principi fondamentali della Costituzione italiana, in Manuale di diritto pubblico, a cura di AMATO e BARBERA, p.117.

⁷⁶² GRISEL, *Initiative et référendum populaires: Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse*, Lausanne, 1987, pp.45 ss. L'Autore ritiene il concetto di "democrazia semi-diretta" applicabile all'ordinamento svizzero proprio per l'esistenza dell'istituto referendario. È stato infatti affermato che la Svizzera non è la patria né del referendum obbligatorio, né del referendum facoltativo, ma è proprio in Svizzera che questi istituti sono stati consacrati in modo più fedele e coerente a tutti i livelli dell'organizzazione statale (AUER, L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti, in Referendum, a cura di LUCIANI e VOLPI, Roma-Bari, 1992, p. 71).

⁷⁶³ MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, cit., I, p.498. L'Autore definisce il sistema italiano "semi-rappresentativo".

⁷⁶⁴ ROUSSEAU, Du Contrat social, III, p.15, in Œuvres complètes, p.490.

⁷⁶⁵ MORTATI, Note introduttive, cit., pp.382 ss., ove il referendum viene definito quale "controforza" o "contropotere". BEFTINELLI, "Referendum" abrogativo e riserva di sovranità: a proposito dell'art. 39 della legge 25 maggio 1970, n.352, in Scritti in onore di MORTATI, III, Milano, 1977, pp.140 ss., ove il referendum viene configurato come mezzo di tutela delle minoranze.

⁷⁶⁶ BOBBIO, La regola della maggioranza: i limiti ed aporia, in BOBBIO, OFFE e LOMBARDINI, Democrazia, maggioranza e minoranza, p.70.

⁷⁶⁷ ARISTOTELE, Politica, IV, 3,6, ove si afferma che "la maggioranza come regola di governo è presente in tutti i tipi di costituzione, perché nell'autocrazia, nell'oligarchia, nella democrazia è sanzionato dall'autorità ciò che pare alla maggior parte di quelli che prendono parte al governo".

⁷⁶⁸ BOBBIO, La regola della maggioranza, cit., p.33.

⁷⁶⁹ RUFFINI, La ragione del più, Bologna, 1977, p.7.

Quindi la previsione costituzionale di molteplici forme di referendum, cioè di consultazioni delle quali il corpo elettorale delibera collegialmente utilizzando la regola della maggioranza, costituisce una ulteriore conferma della volontà democratica che presiede al vigente ordinamento italiano.

Infatti la regola della maggioranza opera nel senso della libertà ed in contrapposizione all'autoritarismo, consentendo il riconoscimento e lo sviluppo di tutti i principi, primo fra tutti quello della legittima presenza dell'opposizione e della conseguente e necessaria tutela delle minoranze⁷⁶⁸.

Nell'ambito del referendum il principio della tutela delle minoranze si sostanzia nella facoltà di richiesta referendaria riconosciuta ad una minoranza, sia essa individuata all'interno della collettività o degli organi rappresentativi.

Così il referendum diviene un "arbitro" nelle mani dei soggetti che dissentono dalle deliberazioni emesse dalla maggioranza rappresentata negli organi decisionali, oppure risentano negativamente di omissioni imputabili alla maggioranza stessa⁷⁶⁹.

Alle configurazioni del referendum come mezzo di tutela delle minoranze si affiancano sia la tradizionale configurazione del referendum come strumento razionale per temperare l'impotenza del Parlamento⁷⁷⁰, sia la tesi che considera il referendum come eccezionale correttivo di cui la maggioranza del corpo elettorale dispone contro le deviazioni dell'assetto partitico, cioè contro il normale canale attraverso cui avviene la formazione e l'attuazione dell'indirizzo politico⁷⁷¹.

6.2 SOTTOCAPITOLO 2 IL REFERENDUM NELLE FORME DI GOVERNO

6.2.1 INTRODUZIONE FORME DI GOVERNO

Le forme di governo dello stato democratico non possono essere né classificate né studiate, anche dal punto di vista giuridico, prescindendo dal "sistema dei partiti", il quale risulta essere, esplicitamente o implicitamente, presupposto dalle norme costituzionali vigenti.

In Italia, ad esempio, l'art. 49 e gli artt. 72 e 82 della Costituzione presuppongono una pluralità di partiti e di gruppi parlamentari, in assenza dei quali le stesse regole previste dalla Carta costituzionale non potrebbero applicarsi.

I partiti sono sempre stati considerati "fondamento essenziale dei governi rappresentativi di tipo parlamentare"⁷⁷² e si è affermato la sussistenza la sussistenza di un "nesso funzionale dei partiti con la dinamica delle forme di governo"⁷⁷³.

La mancanza di norme giuridiche di disciplina del sistema dei partiti ha portato allo sviluppo del fenomeno delle "conventioni" e degli "usages of the constitution", origliario dell'esperienza britannica ma presente anche in Italia⁷⁷⁴.

Si hanno così regole convenzionali e ritenute all'essenziale di poteri previsti dalla Costituzione, regole che non possono considerarsi implicite nella Costituzione stessa o nei suoi principi.

Tali regole, inoltre, non contrastano con le disposizioni della Costituzione scritta, ma si fondano su prassi corrispondenti ad ipotesi diverse e non contrarie da quelle previste nelle norme costituzionali⁷⁷⁵.

Quunque, uno degli elementi utili per procedere alla classificazione delle forme di Stato e di Governo consiste proprio nella presenza di uno o più partiti, i quali agiscono secondo specifiche regole di condotta⁷⁷⁶.

In particolare la suddetta correlazione può essere di doppio ordine.

Nel caso del sistema presidenziale, ad esempio, si ha corrispondenza univoca tra dato emergente dalla Costituzione scritta e dato partitico, mentre nel caso del governo parlamentare ad uno schema di base unico fanno discosto dati partitici diversi.

⁷⁶⁸ RUFFINI, La ragione dei più, cit., pp. 16 ss. Va peraltro rilevato che, se nel vigente ordinamento modomi il principio maggioritario è strettamente connesso ad ogni forma referendaria, ciò non significa che in ogni epoca storica si sia sempre utilizzato tale principio. Infatti, in passato, non era infrequente il ricorso al principio dell'unanimità dei consensi, soprattutto nel referendum in tema di modifiche costituzionali.

⁷⁶⁹ MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, cit., II, p. 838.

⁷⁷⁰ GRASSI, Il referendum nel governo di gabinetto, Roma, 1913, p. 176.

⁷⁷¹ CHIAPPETTI, L'ammissibilità del referendum abrogativo, Milano, 1974, pp. 29 ss. e p. 42.

⁷⁷² MORTATI, Note introduttive a uno studio sui partiti politici nell'ordinamento italiano, In Scritti giuridici in memoria di V.E. ORLANDO, II, Padova, 1967, pp. 141-143.

⁷⁷³ CRISAFULLI, I partiti nella Costituzione, in Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente, Firenze, 1969, pp. 119 ss.

⁷⁷⁴ Si tratta di regole di comportamento che stanno al di fuori del diritto, inteso come insieme di norme poste "secundum ordinem", e che sono prodotte da accordi tra partiti. Sono quindi regole rilevanti per il diritto costituzionale, ma che rimangono da esso del tutto distaccate. Le convenzioni citate nel testo non si esauriscono nella mera descrizione del comportamento, ma hanno dato luogo ad alcune regole. Le principali sono: in un assetto a governo parlamentare caratterizzato da multipartitismo, chi aspira alla Presidenza del Consiglio deve accogliere le designazioni fatte per lo carica ministeriali dei partiti che partecipano al Gabinetto; chi aspira alla carica di vertice dell'esecutivo (all'ipotesi predetta, deve rispettare le convenzioni "ad excludendum" (la designazione della maggioranza) eventualmente accolta dai partiti di governo; infine, nei governi di coalizione, il mantenimento di queste è condizionato al rispetto anche delle clausole non riproducibili nel programma governativo sottoposto alla Camera.

⁷⁷⁵ CRISAFULLI, Lezioni di diritto pubblico generale, Roma, s.d., pp. 85-95.

⁷⁷⁶ TREVES, Convenzioni costituzionali, in Enciclopedia del diritto, X, pp. 526 ss.

⁷⁷⁷ MORTATI, Costituzione dello Stato, in Enciclopedia del diritto, XI, pp. 202-203.

⁷⁷⁸ SARTORI, Tipologia dei sistemi di partito, in Quaderni di sociologia, 1968, n. 3, pp. 187 ss.

Si può dunque dire che le norme sulla forma di governo, ed in particolare quelle relative al governo parlamentare, sono norme "a fattispecie aperta" o cioè suscettibili di essere qualificate dal sistema del partito integrale dalle regole convenzionali che ad esso fanno capo⁷⁹⁸.

La dottrina distingue tre principali forme di governo:

- la forma di governo presidenziale;
- la forma di governo parlamentare;
- la forma di governo direttoriale⁷⁹⁹.

La forma di governo parlamentare caratterizza l'ordinamento costituzionale italiano, mentre la forma di governo direttoriale ha ricevuto piena attuazione in Svizzera.

6.2.2 FORMA DI GOVERNO IN ITALIA (COMMENTO A TABELLA 1)

La Costituzione italiana ha natura profondamente democratica e prevede, nella Parte II dedicata all'ordinamento della Repubblica, una forma di governo parlamentare⁸⁰⁰.

Il Parlamento è bicamerale: la Camera dei deputati (di 630 membri) e il Senato (di 315 membri) sono stati posti su un piano di assoluta parità giuridica, sia per quanto riguarda l'approvazione delle leggi, sia per quanto concerne il controllo politico del Governo.

Il Presidente della Repubblica è stato situato, nella sua qualità di rappresentante dell'unità nazionale, al di fuori di ognuno dei classici poteri, con il compito di controllare ed agevolare il funzionamento dell'intero sistema costituzionale.

Egli viene eletto per 7 anni dalla due Camere riunite, cui devono aggiungersi tre delegati per ogni Consiglio Regionale.

L'indirizzo politico generale viene traocchiato dal Governo, che è composto dal Presidente del Consiglio e dai vari Ministri.

Tale organo deve godere della fiducia di entrambe le Camere ed è obbligato a presentare le dimissioni al Capo dello Stato se è colpito da un espresso voto di sfiducia (art. 94 Cost.).

La Costituzione repubblicana ha introdotto, al di sopra dei tradizionali enti territoriali minori, le Province ed i Comuni, altri 20 enti territoriali più vasti, le Regioni, che godono di un'autonomia costituzionalmente garantita, in campo legislativo ed amministrativo.

Sono note tipiche che contraddistinguono in modo particolare la Costituzione italiana del 1947:

- la possibilità che le leggi vengano approvate, non dalle Assemblee plenary delle due Camere, ma solo dalle rispettive Commissioni permanenti legislative competenti per materia (art. 72 Cost.)⁸⁰¹;
- l'introduzione di un referendum abrogativo delle leggi in vigore (art. 75 Cost.)⁸⁰²;
- il rilievo conferito alla figura del Presidente della Repubblica che, eletto non solo dai membri delle Camere, ma anche dai rappresentanti dei Consigli regionali, assume il valore di simbolo dell'unità nazionale, al di sopra degli enti e dei contrasti di parte;
- il ruolo rilevante assunto dalla Corte Costituzionale nel meccanismo delle vis pubbliche del Paese, che, ponendosi al di fuori del meccanismo del sistema parlamentare, fornisce una valida garanzia per il rispetto del diritto e per la tutela delle minoranze.

6.2.3 FORMA DI GOVERNO IN SVIZZERA (COMMENTO A TABELLA 2)

La forma di governo direttoriale caratterizza la Repubblica federale svizzera dal 1848.

La Costituzione di quell'anno fu poi emendata radicalmente nel 1874 e revisionata in seguito, numerose volte, in senso man mano più accentratore.

Si può quindi dire che in Svizzera, come negli Stati Uniti, al "federalismo competitivo" se ne è sostituito progressivamente uno "cooperativo", basato cioè su varie forme di cooperazione:

- cooperazione orizzontale, mediante i concordati ex art. 7, comma 2, Cost. e le istituzioni intercantionali;

⁷⁹⁸ ELIA, Governo (forme di), in *Enciclopedia del diritto*, XIX, p. 641.

⁷⁹⁹ BISCARETTI DI RUFFIA, Introduzione al diritto costituzionale comparato, Milano, 1988.

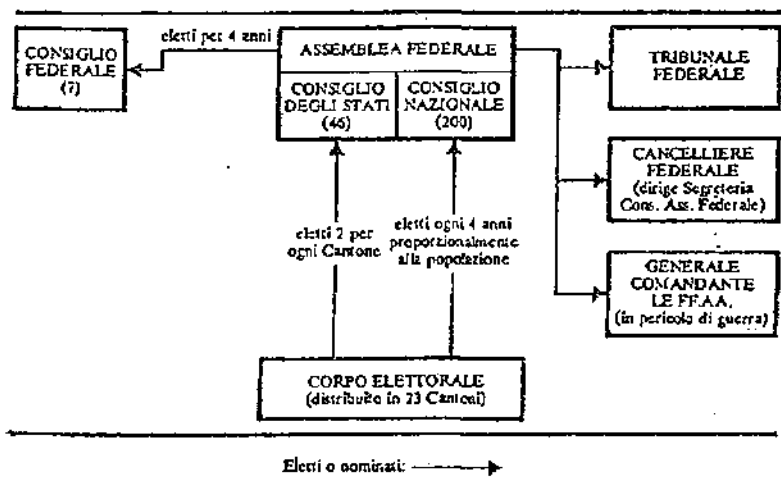
⁸⁰⁰ BISCARETTI DI RUFFIA, Introduzione cit., p. 133.

⁸⁰¹ L'importanza assunta da tale "procedura decentrata" di discussione e di approvazione delle leggi è considerevole, perché nelle varie legislature del periodo repubblicano, solo da 1/3 ad 1/2 delle leggi stesse sono state approvate con la "procedura ordinaria".

⁸⁰² Tuttavia l'esperimento di far coesistere il meccanismo del governo parlamentare con l'istituto referendario di democrazia diretta non ha potuto, per vari anni, concretamente realizzarsi perché il Parlamento si è deciso ad approvare le indispensabili norme legislative di attuazione solo nella primavera del 1970 (Legge 25 maggio 1970, n.352).

LA «FORMA DI GOVERNO DIRETTORIALE» DELLA SVIZZERA

(Costituzione federale del 29 maggio 1874)



Forma di governo direttoriale della Svizzera: Il Consiglio Federale — eletto per 4 anni dall'Assemblea Federale è formato da 7 membri preposti a Ministeri diversi, con un Presidente eletto fra loro, a turno, per 1 anno dalla stessa Assemblea Federale — traccia l'indirizzo politico generale. La funzione legislativa è svolta paritariamente dai due Consigli dell'Assemblea Federale, senza alcun intervento del Consiglio Federale, che non è politicamente responsabile di fronte alla medesima.

- cooperazione verticale, mediante convenzioni e istituzioni comuni federato-cantonesi;
- cooperazione orizzontale e verticale, mediante la pianificazione del territorio⁸⁰³.

Il singolare sistema dirigenziale adottato sul piano federale in Svizzera è caratterizzato dall'organo dell'Assemblea federale, formato da due Camere: il Consiglio Nazionale, formato da 200 membri (in seguito al referendum del 1962) e il Consiglio degli Stati, formato da 46 membri (eletti in ragione di 2 per Cantone).

Il Consiglio Federale, che esplica le funzioni del Capo dello Stato, è formato da 7 membri che vengono eletti, per un periodo di 4 anni, dalle Camere riunite in Assemblea federale, facendo in modo che non vi sia più di un Consigliere per Cantone (art. 46 Cost. federale).

L'Assemblea Federale non manca di mezzi di pressione sul Consiglio Federale, pur non potendo far decadere anticipatamente i suoi membri, in quanto ne elegge i componenti ogni 4 anni e può revocare loro detto incarico, delle mozioni e dei posulenti.

Poiché, anche il Consiglio Federale può influire sulle decisioni delle Assemblee parlamentari, presentando loro dei progetti di legge o petizionando al dibattito in aula, pur non avendo alcun potere in ordine alla convocazione delle sessioni parlamentari e allo scioglimento anticipato della Camera.

Tuttavia, anche se le Camere esprimono sfiducia nei loro confronti, i Consigli federali non sogliono presentare le dimissioni; piuttosto mutano il precedente indirizzo politico (tenendo conto del fatto che la Camera potrebbe altrimenti rendere loro dura la vita, negando l'approvazione del bilancio e respingendo i progetti di legge da loro presentati).

Sul piano federale sussistono poi solo due organi di giurisdizione suprema, ma con competenze molto limitate: il Tribunale Federale di Losanna e il Tribunale Federale Amministrativo.

I Cantoni, oltre a dare seconda esecuzione alle norme federali, mediante i propri organi esecutivi, esercitano anche le connesse funzioni giurisdizionali, mediante propri organi giudiziali (Tribunali e Corti d'Appello).

Va però rilevato che il Tribunale Federale, se può sindacare la costituzionalità delle leggi cantionali, non può fare altrettanto per le leggi federali.

Così resta all'Assemblea Federale la c.d. "competenza della competenza" in materia di legislazione rispetto ai Cantoni.

Il Tribunale federale però, su ricorso diretto dei cittadini, può intervenire contro gli atti statali non legislativi che siano anticonstituzionali.

L'aspetto più caratteristico dell'attuale diritto costituzionale svizzero è dato dalla grande ed importante presenza in esso di istituti di democrazia diretta, previsti e utilizzati sia sul piano federale che nell'ambito dei Cantoni.

Come già osservato, nell'ordinamento federale si ha l'apoteosi del referendum obbligatorio, per le revisioni costituzionali, e il referendum facoltativo, per le leggi ordinarie e per le ordinanze assunte dall'Assemblea⁸⁰⁴.

Anche i Cantoni accolgono il referendum, sia in materia costituzionale che legislativa ed amministrativa, facendone uso con notevole frequenza e assai spesso rendendolo obbligatorio per particolari decisioni.

Altro istituto di democrazia diretta è l'iniziativa popolare delle leggi, ammessa, nell'ordinamento federale, solo per la revisione costituzionale, con la richiesta di almeno 100 mila elettori⁸⁰⁵.

Nel singoli Cantoni, invece, l'iniziativa popolare viene, di regola, prevista sia in materia costituzionale, sia in materia legislativa ordinaria.

In alcuni cantoni esiste anche l'istituto della revoca popolare in ordine alle Camere nel loro complesso (c.d. *ABBERUFUNGSRRECHT* o diritto di scioglimento anticipato delle assemblee) che può essere richiesta, ad esempio, da 12 mila elettori a Berna, da 5 mila a Lucerna, in Argovia e in Turgovia e da solo 1.000 a Schwytz.

La revoca popolare è ammessa nei cantoni del Comitato esecutivo, ma solo in 4 Cantoni e su richiesta di un determinato numero di elettori, variabile da 4 mila a 11 mila a seconda dei casi.

6.2.4 PARAGRAFO 1 DISEGNO COSTITUZIONALE "APERTO"

La dottrina⁸⁰⁶ intende la forma di governo come modalità di determinazione e di esercizio dell'indirizzo politico generale nel dinámico svolgersi del rapporto intercorrente tra gli organi di indirizzo e le forze politiche e partitiche.

Per procedere all'analisi del rapporto intercorrente tra referendum, con particolare riferimento a quello abrogativo, e forma di governo è necessario porre come elemento di partenza il disegno costituzionale "aperto".

Si ha infatti nel testo costituzionale italiano l'assoluta assenza di specifici indicazioni relative alla valenza istituzionale del referendum.

⁸⁰³ BISGARETTI DI RUFFIA, Introduzione cit., p. 364.

⁸⁰⁴ Nel periodo tra il 1949 e il 1949 si hanno ben 102 referendum federali, di cui 53 in ordine a revisioni costituzionali, delle quali 36 furono accolte e 17 respinte, e 49 in materia legislativa, di cui 18 con esito positivo e 31 con esito negativo.

⁸⁰⁵ Si ricorda, in proposito, che, di 40 richieste popolari di revisione costituzionale presentate nel periodo tra il 1848 e il 1949, 11 sole vennero accettate e 29 respinte.

⁸⁰⁶ MORTATI, Istituzioni di diritto pubblico, cit., I, p. 384.

ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XX, pp. 534 ss.

Il Costituente non ha attribuito la richiesta referendaria agli organi di indirizzo "tradizionali" quali, ad esempio, il Governo, ma a nuovi soggetti talvolta esterni allo Stato-persona, come i Consigli regionali.

Di conseguenza non sono stati predisposti, a livello della forma di governo, effetti istituzionali derivanti dagli esiti referendari.

Non si è quindi previsto lo scioglimento delle Camere come ulteriore effetto della pronuncia popolare abrogativa.

Secondo una parte della dottrina⁸⁰⁷ ciò è dovuto al fatto che il Costituente "si figurava un impossibile momento di stabilità destrutturato e privo di determinazioni, sul quale il referendum avrebbe potuto agire conservando il suo carattere di neutralità politica, ossia di indifferenza istituzionale".

Altri Autori⁸⁰⁸ invece ritengono che il Costituente abbia preferito lasciare al soggetto che concorre alla determinazione e alla attuazione dell'indirizzo generale, "il compito di definire nella prassi gli effetti che il referendum, al momento dell'attuazione, produce a livello della forma di governo".

Inoltre, in questo modo, il referendum è stato adottato a meccaniche conseguenze istituzionali, che ne avrebbero inequivocabilmente indirizzato il ricorso a predeterminate finalità.

Comunque, data la mancata previsione degli effetti istituzionali del referendum, la determinazione degli effetti del referendum a livello della forma di governo rimane affidata al concreto atteggiarsi dei soggetti che agiscono nella conduzione della "res publica", e quindi non è fissa ma può continuamente mutare nel tempo.

Da ciò discende una duplice carica innovativa del referendum.

In primo luogo, il referendum, attraverso la pronuncia popolare, introduce una "nuova" voce, che proviene direttamente dal popolo sovrano.

In secondo luogo, questa nuova voce ha insita in sé una pluralità di eventuali conseguenze sia politiche che istituzionali.

6.2.5 PARAGRAFO 2 RICOSTRUZIONI TEORICHE

Il fenomeno relativo alla produzione da parte del referendum di rilevanti effetti sulla forma di governo è stato oggetto di una profonda indagine dottrinale che ha portato all'elaborazione di diverse ricostruzioni teoriche.

Una prima teoria considera il referendum inconciliabile con il regime parlamentare classico, a causa del pericolo di gravi crisi che potrebbero prodursi all'intanto della maggioranza di governo, soprattutto quando il sistema parlamentare risulti caratterizzato da coalizioni di governo create sulla base del sistema elettorale proporzionale⁸⁰⁹.

Si è posto, infatti, in rilievo come le prassi abilitate dimostrino la crescenti difficoltà di integrazione dell'istituto referendario all'interno della tradizionale configurazione della forma di governo parlamentare rappresentativo⁸¹⁰.

A proposito di ciò si sono ricordati, da un lato, i gravi problemi di rappresentatività che il referendum ha posto ai soggetti partiti (cfr. capitolo 7); dall'altro, la nascita di un nuovo "potere", costituito dal richiedenti rappresentati dal consiglio dei promotori, esterno allo Stato-persona e spesso in conflitto con altri poteri.

Un'altra teoria ha invece sottolineato gli "effetti benefici" che il referendum avrebbe la capacità di produrre a livello politico e decisionale⁸¹¹.

In questo senso si è definito l'intervento referendario alle singole omissioni del legislatore e si è considerato il referendum abrogativo come lo strumento di controllo parzialmente sostitutivo nei confronti delle disfunzioni negative del Parlamento⁸¹².

In tale prospettiva la funzione di controllo esercitabile mediante il referendum viene estesa fino a comprendere il complessivo indirizzo, politico e normativo, espresso dal Parlamento.

Così il referendum, pur non potendo direttamente concorrere alla formazione dell'indirizzo politico generale⁸¹³, agirebbe come strumento di integrazione ed anche di correzione dell'indirizzo politico, coinvolgendo il determinarsi del rapporto di rappresentanza politica⁸¹⁴.

Altri Autori⁸¹⁵ hanno anche rilevato che l'abrogazione referendaria di leggi espresse "in modo pregnante degli orientamenti della maggioranza parlamentare", unita alla mobilitazione dell'opinione pubblica in modo che il voto abrogativo indichi la tendenza verso indirizzi diversi da quelli della maggioranza, renderebbe necessario l'intervento valutativo del Presidente della Repubblica.

⁸⁰⁷ MEZZANOTTE e NANIA, Referendum e forma di governo in Italia, cit., p. 57.

⁸⁰⁸ GALERNO, Referendum, in Enciclopedia del diritto, XXXIX, p. 256.

⁸⁰⁹ GUARINO, Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare, in Rassegna di diritto pubblico, 1947, I, pp. 33 ss.

⁸¹⁰ MIRKINE-GUETZEVITCH, Le référendum et le parlementarisme dans les nouvelles Constitutions européennes. In Annuaire de l'Institut International de droit public, 1931, II, p. 285. Infatti, qualunque sia l'esito del procedimento referendario, l'azione dei richiedenti inutilisce, più o meno direttamente, sulle scelte pubbliche connesse con l'oggetto del quesito referendario proposto. A causa di ciò si può verificare la rottura dell'equilibrio delle forze politiche di maggioranza.

⁸¹¹ CHIAPPETTI, Il referendum nel disegno e nella effettività costituzionale, in Referendum, Ordine pubblico, Costituzione, cit., p. 86.

⁸¹² ARMAROLI, Referendum e classe politica, in Rivista italiana di scienza politica, 1974, pp. 588 ss.

⁸¹³ GALEOTTI, Controlli costituzionali, in Enciclopedia del diritto, X, pp. 338 ss.

⁸¹⁴ GROSSI, Referendum abrogativo e prospettiva di riforma, in Diritto e Società, 1978, p. 622.

⁸¹⁵ GALEOTTI, Esigenze e problemi del referendum, in Iustitia, 1970, n. 2-3, pp. 282 ss.

⁸¹⁶ MORTATI, In Commentario della Costituzione, a cura di BRANCA, cit., p. 40.

In particolare, questi dovrebbe accertarsi se, per la "ricostruzione dell'unità dell'indirizzo politico compromessa dal voto popolare", si debbano sciogliere anticipatamente la Camera (cfr. capitolo 7).

Come è stato rilevato⁸¹⁶, infatti, l'esito del referendum potrebbe deteriorare in modo imponente la presunzione di rappresentatività della Camera a prospettarsi come "voto di fiducia diretto", anche se non si nega la difficoltà di interpretazione dell'esito signifi- cante politico del voto referendario⁸¹⁷.

Vi sono poi alcuni Autori che affiancano il referendum alla scioglimento della Camera, considerandolo entrambi come strumenti finalizzati al controllo di conformità del governo al suo governo⁸¹⁸.

Del tutto contraria a quest'ultima è l'opinione dottrinale che pone una netta distinzione tra voto referendario e voto elettorale, ritenendo che, al momento del referendum, il votante non è più "moderato, socialista, centodesinista o centrosinistra, liberato o giacobino, perché queste etichette sono quelle dei suoi eletti piuttosto che la sua propria"⁸¹⁹.

Come detto, estremamente problematico risulta essere l'individuazione del significato politico del voto referendario.

A tal proposito la dottrina distingue il referendum "di rottura" dal referendum "di stimolo" (cfr. nota 56), privilegiando nel procedimento interpretativo la figura e la volontà politica dei promotori o dei richiedenti.

Si ritiene che nel referendum "di rottura" i promotori avrebbero come fine la creazione di un movimento di opinione che metta in crisi il governo, oppure abbiano come obiettivo la perfezione in generale dell'ordine di un disegno politico orientato in senso antiparlamentare.

Invece con il referendum "di stimolo" si tenderebbe solo a spingere il Parlamento ad adottare una diversa linea di condotta legislativa⁸²⁰.

Ritiene peraltro complessi il compito di individuare ed attribuire una unitaria "finalità politica" al referendum inteso nella sua totalità, cioè come procedimento deliberativo nel quale ai promotori o ai richiedenti spetta solo l'atto di iniziativa, mentre l'atto finale e giuridicamente rilevante compete all'intero corpo popolare votante.

Dall'analisi dei molteplici ed approfonditi studi in argomento⁸²¹, può rilevarsi che il referendum è stato fatto oggetto di molteplici configurazioni.

Secondo una prima interpretazione, il referendum è visto come la possibilità di fornire concreta garanzia e tutela al lavoro dei partiti o dei gruppi che nel sistema decisionale rappresentativo sono in minoranza.

In questo senso il referendum sarebbe il tentativo di legittimare una determinata posizione politica minoritaria con il diretto assenso popolare.

In base ad un'altra interpretazione, il referendum, sia nel momento della richiesta che in quello della pronuncia popolare, viene collegato alle finalità di allentare i vigenti rapporti di forza politici.

Così il referendum diventerebbe lo strumento mediante il quale evitare e forzare la risoluzione di conflitti politici ed è visto come il mezzo di stimolo proveniente dall'interno della maggioranza, oppure come lo strumento della pressione operata su quest'ultima dalle forze di opposizione.

Altre interpretazioni più connesse alla tematica della determinazione del processo di decisione pubblica, restringono la funzione complessiva del referendum riducendo a quella di attivare e indirizzare l'attività decisionale politica, oppure a quella di creare, con la mera presentazione della richiesta, un eventuale crepuscolo di "scandalo" da utilizzare per raggiungere altre finalità e quindi altri obiettivi all'interno del "gioco politico".

In base alla teoria del controllo si afferma che il referendum opera come correttivo della presunta deviazione tra "pease legale" e "pease reale" o si vede nel referendum lo strumento proprio di "educazione politica" del popolo.

Altri Autori hanno poi rilevato, oltre all'assenza di specifiche disposizioni costituzionali, la mancanza di "convenzioni integranti" che consentano di ricondurre il referendum ad un "archetipo determinato".

Conseguentemente il ruolo istituzionale del referendum, nell'ambito della forma di governo, sarebbe dato dalle "moderate variabili dell'esistenza", e non sarebbe comunque determinabile in anticipo, data la mancanza di meccanismi sia di integrazione che di semplificazione⁸²².

⁸¹⁶ BISCIARETTI DI RUFFIA, Governo, in *Novissimo Digesto Italiano*, VII, 1961, p. 1167. CRISAFULLI, Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia, in *Saati In onore di ROSA*, I, Milano, 1950, p. 645.

⁸¹⁷ DI GIOVINE, Referendum e sistema rappresentativo: una difficile convivenza, in *Foro Italiano*, 1979, V, pp. 156 ss.

⁸¹⁸ PIZZORUSSO, Presupposti per una ricostruzione storica del referendum: il referendum "di stimolo" e il referendum "di rottura", in *Referendum, Ordine pubblico, Costituzione*, Milano, 1978, pp. 161 ss. Secondo questo Autore il referendum "di rottura", e differenza del referendum "di stimolo", si caratterizza per il fatto che i promotori avrebbero di mira non tanto la vittoria, che sarebbe per loro relativamente indifferente, quanto la creazione di un movimento di opinione.

⁸¹⁹ CUOCOLO, Note introduttive sul referendum, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, IV, Firenze, 1989, pp. 163 ss. I voti referendari hanno carattere trasversale perché non dividono in maniera netta le basi elettorali dei partiti politici, ma lo attraversano variamente con il risultato di produrre unificazioni di frazioni elettorali di diversa provenienza politica.

⁸²⁰ BARTHELEMY DUEZ, *Traité de droit constitutionnel*, Paris, 1933, p. 123.

Può, ad esempio, considerarsi referendum "di rottura" la consultazione sul divorzio del 1974, a referendum "di stimolo" le consultazioni sul sistema elettorale del 1992-1993 (cfr. capitolo 7).

⁸²¹ Sono state analizzate le seguenti opere:

CUOCOLO, Note introduttive sul referendum, cit., pp. 159 ss.

GUARINO, Il referendum e la sua applicazione al regime parlamentare, cit., pp. 159 ss.

(per quanto riguarda il periodo precedente all'attuazione del dato costituzionale in materia di referendum);

MORTATI, In Contrasto alla Costituzione, cit., pp. 39 ss.

MEZZANOTTE e NANIA, Referendum e forma di governo in Italia, cit., pp. 39 ss.

(per quanto riguarda il periodo successivo alla legge n. 352 del 1970).

Tutte le anzilizzate teorie prendono in considerazione l'oggetto del referendum nell'ambito del sistema politico-decisionale, osservandolo però da un solo lato ed ottenendone così diverse configurazioni.

Si può dunque affermare che la caratteristica dell'istituto referendario è proprio la "politionalità" politica, di cui le teorie anzilizzate ne colgono solo singoli aspetti, collegandoli o alla richiesta referendaria o all'atto conclusivo del referendum.

Nel primo caso vengono posti in rilievo i riflessi politico-istituzionali prodotti in modo immediato dall'instaurarsi e dallo svolgersi del procedimento referendario.

Nel secondo caso vengono posti in rilievo i riflessi prodotti dalla pronuncia popolare sull'oggetto della consultazione.

Ciò deriva dal fatto che sussistono due diverse concezioni in ordine alla funzione politica svolta dagli strumenti di democrazia diretta.

La prima concezione li considera come contrappesi esterni e alternativi rispetto al metodo parlamentare rappresentativo e quindi, in tema di referendum, sottolinea il momento della richiesta e quello procedimentale.

La seconda concezione li considera invece come contrapposti interni al sistema rappresentativo e quindi, in ordine al referendum, ne valuta la funzionalità mettendo l'accento sull'oggetto della consultazione popolare⁵²².

In altre interpretazioni invece questa duplicità di impostazione sembra più sfumata perché, in ordine alla definizione del quadro complessivo dei rapporti e delle reciproche influenze tra referendum e sistema politico-partitico istituzionale, si adducono schemi fondati sulla "alternatività" o sulla "puntualità" dello strumento referendario.

Il referendum è dunque visto come lo strumento mediante il quale istanze diffuse di rilievo pubblico emergono spontaneamente dalla società civile, in alternativa ed anche in contrapposizione con il sistema dei partiti, i quali elaborano invece i "desideri" pubblici mediante schemi più rigidi di autoorganizzazione e di mediazione della volontà politica⁵²³.

Si ritiene, in particolare, che, poiché il referendum opera sulla dinamica dell'indirizzo politico solo con un'incidenza puntuale, il suo peso sarebbe tanto maggiore quanto minore è la capacità del sistema "istituzionale" di assorbire la domanda referendaria nel quadro della scelta politica globale⁵²⁴.

Quindi alla consultazione referendaria è attribuita la funzione di "valvola di sfogo" di istanze politiche che difficilmente potrebbero essere tradotte con la stessa efficacia all'interno del sistema decisionale rappresentativo, dato che in quest'ultimo la volontà politica popolare sarebbe solo "staticamente" organizzata ed espressa per mezzo delle strutture partitiche.

Alcuni Autori hanno allora affermato che, poiché il referendum rappresenta uno strumento di democrazia con i caratteri della "puntualità" e della "eccezionalità", dato che consente al corpo votante di esprimere la sua volontà desiderativa in ordine ad una determinata decisione pubblica, ciò significa che il referendum permette la "verifica" saltuaria e concreta del corretto funzionamento del principio della rappresentanza politica⁵²⁵.

Si ritiene dunque che, anche se l'intervento popolare avviene su una specifica decisione pubblica e non sulla definizione complessiva degli indirizzi politici, il referendum agisce non solo "trasversalmente" rispetto agli schieramenti politici, ma viene anche ad incidere in modo diretto sul sistema della rappresentanza, costituendo anche un possibile elemento "di crisi".

Tuttavia si hanno anche correnti dottrinali che pongono in rilievo gli effetti benefici prodotti dagli strumenti di democrazia diretta sul sistema dei partiti.

Questi ultimi non risulterebbero indeboliti nella loro posizione e funzione, ma sarebbero invece sollecitati a reagire positivamente alle specifiche richieste referendarie volte alla "legittimazione" dei partiti e al loro adeguamento alle innovazioni sociali.

Sono, in particolare, considerati effetti benefici del referendum la riduzione del "deficit" di legittimazione dei partiti, sempre più presente nel sistema rappresentativo, il rafforzamento della loro funzione di intermediazione politica, il sostegno dei cittadini nella formulazione delle decisioni concrete, la condivisione della responsabilità delle scelte pubbliche e il parziale sdoganamento degli uomini politici dal vincolo della disciplina di partito⁵²⁶.

6.2.6 PARAGRAFO 3 USO "DISTORTO" DEL REFERENDUM

Riguardo alla questione relativa alla possibilità che il referendum possa incidere in modo diretto sul sistema rappresentativo costituendo un possibile elemento "di crisi", va innanzitutto rilevato che dottrina e giurisprudenza sono unanimi nell'affermare che il referendum non può essere usato per un "fine distorto".

La Corte Costituzionale ha infatti chiaramente affermato che il referendum non può essere "trasformato - ineludabilmente - in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto o sostenuto la iniziativa referendaria"⁵²⁷.

⁵²² MEZZANOTTE e NAMIA, *Referendum e forma di governo* in Italia, cit., pp. 67 ss.

⁵²³ GIUGNI, *Referendum e dinomni*, in Micromega, 1987, n. 2, pp. 186 ss. L'Autore riporta un'affermazione di BOBBIO, il quale ritiene che la maggiore o minore utilità del referendum "dipende dall'oggetto sul quale i cittadini sono chiamati ad esprimere la loro opinione".

⁵²⁴ MORTATI, In Commentario alla Costituzione, cit., pp. 363 ss.

⁵²⁵ RIDOLA, *Partiti politici*, in Enciclopedia del diritto, XXXII, p. 98.

⁵²⁶ BALDASSARRE, *Le prospettive istituzionali per una "originale" democrazia del popolo*, in Democrazia e diritto, 1976, pp. 475 ss.

⁵²⁷ NOGILIA e CIAURRO, *Rappresentanza politica*, cit., pp. 596 ss.

⁵²⁸ Idem.

⁵²⁹ CORTE COSTITUZIONALE, 2 febbraio 1978, n. 16, cit., p. 89.

Anche la dottrina ritiene che il referendum non possa essere usato per "sostituire con tecniche apparentemente negative-eliminate una legislazione ad un'altra, determinata dal referendum stesso".⁸²⁹

La questione è facilmente comprensibile se si pensa all'eventualità che, eliminando singole parole delle disposizioni legislative, si può giungere a stravolgere completamente il senso della legge sottoposta a referendum, della quale in realtà non si vuole l'abrogazione ma la trasformazione in altra legge.

Tuttavia, deve tenersi presente che l'ottenimento di tali risultati positivi-innovativi sul piano delle norme, raggiunti mediante il referendum abrogativo, "non appena conformi all'art. 75 Cost".

Se si ritenesse che tale disposizione costituzionale consenta operazioni innovative sul piano delle norme attraverso abrogazioni "orientate" di pari di disposizioni, commetterebbe ammettere che il Costituente ha agito in maniera insensata: annettando una funzione positiva del referendum ma con strumenti imperfetti e assai inadeguati allo scopo.

Perché non avrebbe allora ammesso espressamente il referendum approvativo?

La dottrina ritiene quindi che "al valore abrogativo del referendum debba attribuirsi un significato più pregarato, tale da escludere l'uso davanti dello strumento" perché il referendum previsto dalla Costituzione non serve per risolvere la legge, ma per eliminarla.⁸³⁰

È vero che in ogni caso l'abrogazione comporta modifica dell'ordinamento, nel senso che al posto delle disposizioni abrogate trovano posto altre regole (principi che al espandono, norme rilevanti per analogia, ecc.), ma una cosa è che questo effetto si verifichi per una vicenda generale, di significato ordinamento; altra cosa è che la modifica derivi dalla legge stessa sottoposta a referendum, mediante tecniche di manipolazione di testi.

La dottrina ha anche sottolineato che l'uso funzionalmente "distorto" del referendum produrrebbe una indebita confusione tra affari del quadro politico, e nel più generale rapporto tra governanti e governati.

In particolare, si è osservato che, all'interno del giudizio di ammissibilità, il requisito della "omogeneità" della richiesta referendaria rappresenta il tentativo di introdurre un criterio di "ragionevolezza" che assicuri il "contatto innesto" del referendum non solo nell'ordinamento normativo, ma anche nello stesso sistema politico.⁸³¹

La prassi ha però dimostrato che il filtro della ammissibilità, per quanto sia modellabile da parte della stessa Corte Costituzionale, può non solo garantire e neanche completamente, data la residua eventualità del giudizio di legittimità costituzionale dell'esito positivo del referendum - la futura inserzione corretta dal punto di vista costituzionale della pronuncia popolare nell'ambito del sistema delle fonti normative.

Tuttavia proprio a questo punto deve tornare il compito della Corte Costituzionale perché, allo stato attuale dell'ordinamento positivo, questa non può impedire lo svolgimento della consultazione referendaria quando, ad esempio, quest'ultima scaturisce dal ristretto ambito normativo e comprende più ampie e gravi questioni di indirizzo politico (cfr. capitolo 7, sottocapitolo 2, paragrafo 6).

Questo fenomeno può accadere soprattutto quando il quesito "implicito", cioè la sottesa "proposta politica", si distingue nettamente e prevale sulla domanda esplicitamente rivolta al popolo, quindi quando si propone al corpo votante un quesito referendario che, per la sua molteplicità di profili, diventa quasi inscalfibile.⁸³²

⁸²⁹ ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale*, I, Torino, 1994, p. 193.

⁸³⁰ ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale*, cit., p. 184.

⁸³¹ MEZZANOTTE o NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, cit., p. 75.

⁸³² Tale fenomeno si è, ad esempio, verificato in Italia in occasione delle consultazioni referendarie dell'8 novembre 1987 relative ad alcune disposizioni in materia di impianti elettro-nucleari e di responsabilità civile dei magistrati. Cui le tematiche referendarie si sono infatti intrecciate, da un lato, con più gravi problematiche questioni connesse alla politica energetica e all'amministrazione della giustizia, dall'altro lato, con più complesse motivazioni incidenti sulla stabilità e sulla configurazione del quadro politico-istituzionale (dimissioni del II Governo Craxi, solitamente anticipato dalle Camere, formazione del I Governo Goria, conseguenti dimissioni e rinnovata fiducia parlamentare). In tale occasione il voto referendario, giunto dopo pochi mesi da quello elettorale, si è quindi sovraccaricato di significati politici di difficile traduzione, divenendo elemento ulteriore di aggravamento dello stato "confusionale" del sistema. Questi avvenimenti hanno dimostrato che la distanza di quasi due anni tra solitamente anticipato delle Camere e voto referendario, distanza cui si è eccezionalmente derogato nell'occasione delle sopradette consultazioni, ha una ben motivata ragione d'essere.

In conclusione, può affermarsi che, anche riguardo alla questione dei rapporti tra referendum e forma di governo, il problema principale e centrale è quello relativo alla richiesta referendaria e al controllo di essa.

E' è a questo problema che un'eventuale riformulazione dell'istituto referendario dovrà dare esauriente soluzione.

Capitolo VII.

L'ATTUAZIONE DEL REFERENDUM IN ITALIA

7. L'ATTUAZIONE DEL REFERENDUM IN ITALIA

La prima parte di questo capitolo è dedicata ad un'attenta analisi cronologica di tutte le consultazioni referendarie che hanno avuto luogo in Italia, ove si ha un difficile rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

La disamina dei vari referendum è diretta a porre in luce le ragioni e le conseguenze dei vari referendum sul piano politico.

Come si vedrà, infatti, in Italia il referendum abrogativo è stato in realtà utilizzato per raggiungere fini politici ulteriori rispetto agli effetti tipici dell'istituto ex art. 75 Cost.

Così il referendum da abrogativo è divenuto manipolativo o propositivo, perché diretto, non alla mera abrogazione di una legge già in vigore, ma alla modificazione del contenuto e del significato della legge o anche ad ottenere dall'organo legislativo la promulgazione di una nuova legge.

Nella seconda parte di questo capitolo si esamina la "questione istituzionale", cioè l'esigenza di una radicale riforma dell'assetto costituzionale.

Tale grave problema che affligge l'Italia ha portato all'elaborazione di diverse proposte di riforma relative all'intero ordinamento costituzionale o soprattutto all'istituto del referendum del quale si vorrebbero ora introdurre anche in Italia nuove forme diverse da quella meramente abrogativa.

Inoltre, data la grande importanza che la Corte Costituzionale ha avuto ed ha ancora sulla determinazione dell'assetto istituzionale italiano, si è proceduto ad analizzare, sulla base delle opinioni della dottrina, gli effetti che l'attività di tale organo ha prodotto sul piano istituzionale e politico italiano.

Questa accurata analisi dei casi di attuazione del referendum in Italia è stata effettuata, da un lato, perché l'istituto referendario non ha ricevuto ampia applicazione, e, dall'altro lato perché la attuazione di esso sono state caratterizzate dalla presenza di precise motivazioni dei partiti politici che hanno fatto del referendum un mero strumento per la realizzazione dei loro particolari interessi.

Completamente diversa la situazione in Svizzera: qui l'istituto referendario non solo ha ricevuto un'applicazione molto ampia, la cui casistica supera di gran lunga quella italiana, ma ha sempre costituito un importante strumento di democrazia diretta nelle mani del popolo, senza subire le eccessive influenze politiche che hanno invece caratterizzato il referendum italiano.

7.1 SOTTOCAPITOLO 1

7.1.1 PARAGRAFO 1 PROFILI STORICI DELLA DEMOCRAZIA DIRETTA

Gli istituti di democrazia diretta trovano le loro radici nelle epoche più remote.

Nelle antiche società tribali o patriarcali le più importanti decisioni politiche venivano assunte dall'assemblea dei cittadini (tutti gli uomini adulti), come avveniva ad esempio nelle agorà della polis greche.

Nelle società primitive la democrazia diretta è resa possibile dalla mancanza assoluta della coscienza dello Stato e si afferma poi per effetto del progresso sociale.

Secondo il pensiero allora dominante, lo Stato avrebbe acquistato forza e stabilità mediante l'accostamento su di sé della maggior parte del consenso popolare.

Non era però stato preso in considerazione che l'esercizio diretto delle reti pubbliche da parte del popolo avrebbe potuto scatenare le passioni popolari, "cadendo nella licenza e nell'arbitrio"⁸³⁴.

Così a Roma, dove la cittadinanza era stata estesa a tutti gli abitanti dell'impero, e nei Comuni, ove le cariche pubbliche erano rese accessibili al popolo, gravi disordini minacciavano spesso la stabilità politica del potere pubblico.

A Roma il popolo vide aumentare notevolmente il proprio potere, ma le istituzioni democratiche non prevalsero mai fino al punto di determinare la forma di Governo.

Inoltre, al potere del Senato romano si sostituì quello di un gruppo ristretto di uomini che seppero servirsi del popolo e lo portarono all'impero, devotendo la fine della Repubblica.

⁸³⁴ CAPURSO, I poteri di democrazia diretta, in *Studi universitari*, Cagliari, 1963, p.443.

Il principio della sovranità popolare trovò piena espressione nella forma di governo dei Comuni italiani del Medio Evo, ove tutti i cittadini capaci di portare le armi erano convocati in Assemblée (c.d. Parlamento) per eleggere annualmente i consoli incaricati di amministrare la giustizia e condurre la guerra.

I consoli erano assistiti da un Gran Consiglio (c.d. Senato), composto da 100 cittadini d'età che aveva il compito di discutere gli affari più importanti e preparare le leggi destinate ad essere poi ratificate dal Parlamento.

Tuttavia queste repubbliche democratiche erano destinate a scomparire perché le condizioni della società italiana e quelle generali dell'Europa si opponevano al successo duraturo della democrazia diretta.

La democrazia fu infatti compromessa, prima dall'entrata nelle città dei signori rurali, poi dalle fazioni che essi suscitavano all'interno delle città stesse ed infine dalla degenerazione del principio democratico.

La storia politica degli Stati europei ed extraeuropei ha dimostrato che la democrazia diretta non è conciliabile con la società moderna che comporta la necessità del sistema rappresentativo.

La democrazia diretta non è eccezionalmente ancora presente che in alcuni Cantoni della Svizzera, che sono paesi assai piccoli, dove regna fra gli abitanti un grande accordo e la ricchezza è distribuita con una certa eguaglianza.

Nel paesi dove non sono presenti queste condizioni, ritenute necessarie dallo stesso di ROUSSEAU, la democrazia diretta non ha potuto conservarsi ed è degenerata nell'arbitrio.

Nasce allora l'esigenza di conferire al popolo la possibilità di una partecipazione solo indiretta alla cosa pubblica, mediante la designazione delle persone chiamate a rivestire le cariche pubbliche.

Da ciò ebbe origine il principio della rappresentanza politica e il sistema di governo della c.d. democrazia indiretta, sistema che portò lo estingimento della maggioranza della nazioni europee, dopo la seconda guerra mondiale, che vedevano in esso il pericolo di demagogia.

Con il grande filosofo ROUSSEAU si ebbe il riconoscimento di un sistema di democrazia diretta.

Nel "Contratto sociale" egli afferma infatti l'inesistenza dell'idea della rappresentanza ed anche che "la volontà generale può d'origine le forze dello Stato secondo il fine della propria istituzione, il quale è il bene comune. Siffatta volontà è la volontà del popolo, nel quale è riposta la sovranità"⁶³⁵.

ROUSSEAU ritiene inoltre che la sovranità non possa essere rappresentata e quindi i deputati del popolo non possono concludere nulla in via definitiva, perché "qualunque legge che il popolo non abbia approvata è nulla, non è una legge"⁶³⁶.

Il pensiero di ROUSSEAU rifletteva lo spirito di uguaglianza e libertà proprio del periodo illuministico francese ed aveva carattere più filosofico che politico, perché la sua teoria, ispirata alla Città-Stato di Ginevra, non poteva, per ammissione dello stesso Autore, trovare applicazione negli Stati più grandi e popolosi (cfr. capitolo 2).

La teoria della sovranità popolare piena ed effettiva risulta oggi obsoleta, data l'evoluzione dei tempi e la specializzazione richiesta dagli organi legislativi ed esecutivi.

Invece il referendum, moderatamente inteso, è un valido strumento di democrazia diretta adottato dalla maggior parte degli Stati moderni, anche se in diverse forme e con diversa ampiezza, come in Italia e in Svizzera.

La genesi dell'istituto referendario risale alle originarie istituzioni dei Cantoni svizzeri autonomi, in particolare i Grigioni e il Vallese.

In questi Cantoni, infatti, i rappresentanti del popolo venivano eletti con vincolo di mandato e ad essi venivano date precise istruzioni.

Quindi, quando si poneva una questione non espressamente contemplata dal mandato, i rappresentanti volevano "ad referendum", cioè con riserva di rifare agli elettori al fine di ottenere in media una conferma o un diniego del voto espresso.

Ciò era in linea con il pensiero di ROUSSEAU, il quale sosteneva che i deputati erano semplici "commissari" del popolo ed avevano pertanto il dovere di rappresentare la "volontà generale" nella forma e nel contenuto, rinviando alla votazione popolare plenaria ogni decisione per la quale non avessero preventivamente ricevuto un esplicito mandato.

Un altro importante riconoscimento dell'istituto referendario si ebbe nella Repubblica di Weimar, ove la Costituzione prevedeva e disciplinava numerosi tipi di referendum.

In particolare: il referendum costituzionale, indetto in caso di dissenso tra le due Camere in materia di modifica della Costituzione; il referendum legislativo, operante in più riprese, per sospendere, revocare o confermare determinati atti legislativi; il referendum per eliminare i contrasti tra Capo dello Stato e Reichstag, con conseguente revoca dello stesso Capo dello Stato o della stessa Dieta.

Tutti i tipi di referendum previsti dalla Costituzione di Weimar erano facoltativi ed inoltre la loro distinzione non appare chiara poiché nella Costituzione stessa non era configurata una precisa distinzione tra leggi ordinarie e leggi costituzionali (cfr. capitolo 1).

7.12 PARAGRAFO 2 DEMOCRAZIA DIRETTA E DEMOCRAZIA RAPPRESENTATIVA

La democrazia diretta fa ormai parte degli eventi politici quotidiani del nostro tempo, non essendo più considerata un mezzo eccezionale, una mera dritta alle normali regole di funzionamento delle istituzioni rappresentative.

⁶³⁵ ROUSSEAU, Contratto sociale, a cura di AMBROSETTI, Brescia, 1980, libro III, p.15.

⁶³⁶ ROUSSEAU, Contratto sociale, c.t., libro III, p. 128.

Ciò significa che il consolidamento della democrazia rappresentativa non ha precluso l'affermazione della democrazia diretta, il cui ideale come "unica vera democrazia" non è mai venuto meno".

Spesso la democrazia diretta è stata contrapposta alla democrazia rappresentativa, vista quale forma imperfetta ed ingannevole di democrazia.

Come "democrazia diretta" la dottrina⁶³⁷ intende tutte quelle forme di partecipazione al potere che si risolvono in una forma di rappresentanza, né politici, né organici.

Sono dunque forme di democrazia diretta:

- il governo del popolo attraverso delegati investiti di mandato imperativo e quindi revocabili;
- il governo di assemblee, nel quale si ha, non solo assenza di rappresentanti, ma anche di delegati;
- il referendum.

Quest'ultima forma di democrazia diretta è stata inserita nella Costituzione Italiana (art. 75) come correttivo della forma di democrazia rappresentativa.

In questi ultimi anni si è registrata una forte richiesta di democrazia diretta, con la quale si vorrebbe addirittura sostituire la democrazia rappresentativa.

Questa richiesta ha la sua origine nel pensiero politico di ROUSSEAU, il padre della democrazia moderna, che affermò: "la sovranità non può essere rappresentata"⁶³⁸.

Tuttavia, lo stesso Rousseau, riconosce che "una vera democrazia non è mai esistita né mai esisterà" poiché richiede per la sua attuazione diverse condizioni:

- uno stato molto piccolo, "in cui il popolo sia facile riunirsi, e ogni cittadino possa facilmente conoscere tutti gli altri";
- "una grande semplicità di costumi, che impedisca il moltiplicarsi degli affari e le discussioni spinose";
- "una grande eguaglianza di condizioni e di fortune";
- "poco o niente lusso".

Però ROUSSEAU conclude dicendo: "Se ci fosse un popolo di dèi, si governerebbe democraticamente. Ma un governo così perfetto non è fatto per gli uomini"⁶³⁹.

Certo nel mondo moderno le condizioni richieste da ROUSSEAU per l'attuazione della democrazia diretta sono irrealizzabili, ma ciò non significa che la richiesta di un allargamento della democrazia rappresentativa e dell'istituzione della democrazia diretta sia insensata.

E' necessario però fare alcune precisazioni⁶⁴⁰.

In primo luogo, la richiesta di cui sopra è da ritenersi insensata se per democrazia diretta si intende alla lettera la partecipazione di tutti i cittadini a tutte le decisioni che li riguardano.

Infatti, che tutti decidano su tutto in società sempre più complesse come sono le società industrializzate moderne è materialmente impossibile.

In secondo luogo, democrazia diretta e democrazia rappresentativa non devono considerarsi come due sistemi alternativi che si escludono a vicenda, ma come due sistemi che possono integrarsi a vicenda.

Infatti, il complesso sistema dello stato moderno non può funzionare solo con gli istituti di democrazia diretta, cioè con l'assemblea dei cittadini deliberanti senza intermediari ero con il referendum.

Anche lo stesso ROUSSEAU era conscio del fatto che l'assemblea dei cittadini è un istituto che può aver vita solo in una piccola comunità, come quelle di Atene del V e del IV secolo o come quelle di Ginevra, Città-Stato.

Dunque, l'unico istituto di democrazia diretta di concreto applicabilità e di effettiva applicazione nella maggior parte degli stati di democrazia avanzata è il referendum.

Esso però va necessariamente considerato "un espediente straordinario per circostanze straordinarie" poiché è impossibile, dato il gran numero di leggi che vengono emanate, immaginare uno stato che possa essere governato attraverso il continuo appello al popolo⁶⁴¹.

⁶³⁷ BOBBIO, Stato, governo, società. Per una teoria generale della politica. Torino, 1985, p.145.

⁶³⁸ BOBBIO, Stato, governo, società, cit., p.145.

⁶³⁹ ROUSSEAU, Contratto sociale, cit., libro II, p.34.

⁶⁴⁰ ROUSSEAU, Contratto sociale, cit., libro III, p.50.

⁶⁴¹ BOBBIO, Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco. Torino, 1984, pp.30 ss.

⁶⁴² BOBBIO, Il futuro della democrazia, cit., p.43.

Nonostante ciò si assiste in Italia all'estensione del processo di democratizzazione che, in senso ascendente, passa dalla sfera dei rapporti politici, ove l'individuo viene preso in considerazione nel suo ruolo di cittadino, alla sfera dei rapporti sociali, ove l'individuo viene preso in considerazione nella sua varietà di status e nei suoi ruoli specifici.

Ciò che si vuole realizzare è una vera e propria svolta nello sviluppo delle istituzioni democratiche, cioè il passaggio "dalla democratizzazione dello stato alla democratizzazione della società"⁶⁴³.

Quindi, per verificare se vi sia stato sviluppo della democrazia si dovrà aver riguardo, non all'eventuale aumento del numero degli elettori, ma all'aumento dello spazio in cui il cittadino può esercitare il proprio potere di elezione.

Un'autorità rilevante che la partecipazione dei cittadini in molte direzioni ha il suo lato negativo: l'indifferenza e l'apatia politica.

Infatti, in stesso ROUSSEAU, aveva osservato che "oppure il servizio pubblico cessa di essere la principale occupazione dei cittadini, ed essi preferiscono servirne con la loro borsa piuttosto che di persona, lo stato è già prossimo alla rovina"⁶⁴⁴.

In particolare, il fenomeno dell'apatia politica si è verificato negli ultimi tempi anche in quella che può essere definita la patria del referendum, la Svizzera.

Tale fenomeno di disinteresse può forse essere imputato ad un uso eccessivo dello strumento referendario.

Possano essere individuati diversi fattori sia a favore sia contro la democrazia diretta.

Sono considerati elementi a favore della democrazia diretta:

- l'aumento del patriottismo;
- lo sviluppo dell'educazione civica;
- la possibilità di espressione dell'opinione delle minoranze politiche;
- la diminuzione dell'influenza dei partiti politici;
- la limitazione all'eccessiva legislazione del Parlamento;
- la garanzia della pace sociale e pubblica;
- la responsabilizzazione del Parlamento nei rapporti con il Governo;
- la soddisfazione del popolo che vede coincidere le sue aspettative con le decisioni del Parlamento;
- la possibilità per il popolo di apporsi a leggi parlamentari non gradite (ciò permette di impedire la formazione di un gruppo politico che potrebbe abusare del proprio potere);
- l'ipotesi di un limite alle spese pubbliche (questa esigenza trova concreta attuazione nei cantoni della Svizzera, ove l'entrata in vigore delle leggi che comportano spese pubbliche rilevanti è subordinata alla volontà del popolo);
- la possibilità di esercitare una certa resistenza contro il potere esecutivo in modo che, nel rapporto tra popolo e governo, il secondo sia subordinato al primo ed acquisisca maggior stabilità.

Sono considerati elementi contrari alla democrazia diretta:

- il pericolo che lo strumento referendario rappresenti per la stabilità e la continuità del sistema rappresentativo;
- l'incompetenza del popolo riguardo alle questioni legislative e politiche sottese al referendum;
- il pericolo che la stampa possa distorcere il segnale del referendum;
- il pericolo dello stravolgimento della situazione economica pubblica in caso di mancanza dell'esclusione del referendum delle leggi tributarie (tale pericolo non è presente né in Italia né in Svizzera ma per due diverse ragioni: in Italia l'art. 75 Cost. prevede espressamente l'esclusione delle leggi tributarie dal referendum, in Svizzera invece ciò non è stato necessario grazie alla grande maturità e responsabilità del popolo che si autolimita quando è necessario);
- il pericolo che il Parlamento, nel timore del referendum, elabori leggi demagogiche non utili ma apprezzate dal popolo;

⁶⁴³ BOBBIO, Il futuro della democrazia, cit., p. 44.

⁶⁴⁴ ROUSSEAU, Contratto sociale, cit., libro III, p. 35.

- il possibile forte contrasto tra Parlamento e Governo che potrebbe anche portare alla distruzione del regime parlamentare (tale regime subisce comunque un grande cambiamento attraverso il referendum perché il Parlamento e il Governo devono sottomettersi alla volontà del popolo);
- la possibile completa perdita di autorità da parte del Governo che si trova a dover obbedire sia al Parlamento che al popolo;
- il pericolo che il referendum venga proposto, non in tutti i casi in cui lo si ritiene necessario, ma solo in quei casi in cui si è sicuri dell'approvazione del popolo.

Tutti questi fattori, favorevoli e contrari al referendum, possono poi essere specificati ulteriormente con riguardo al referendum obbligatorio e al referendum facoltativo.

Riguardo al referendum obbligatorio, può rilevarsi che, se esso comporta l'innegabile vantaggio di permettere la partecipazione del popolo all'attività legislativa ed amministrativa, presenta anche alcuni inconvenienti, quali l'apatia del popolo causata dall'eccessivo numero di referendum indotti, la riduzione del Parlamento ad una mera commissione tecnica e il fatto che il referendum diventa costoso ed ingombrante.

Riguardo al referendum facoltativo, può rilevarsi che esso comporta gli stessi vantaggi del referendum obbligatorio, ma non comporta i medesimi svantaggi.

In particolare, non è costoso né ingombrante e non complica né paralizza la procedura legislativa, non porta apatia perché è indetto raramente, non sminuisce il ruolo del Parlamento.

Tuttavia, anche tale referendum presenta alcuni elementi a sfavore perché comporta agitazioni durante la campagna referendaria, è domandato solo dagli avversari della legge e concreta una forma di opposizione al Parlamento presentandosi dunque come elemento di instabilità.

È importante osservare che tutti questi vantaggi ed inconvenienti del referendum, obbligatorio o facoltativo, si sono presentati solo in Italia e non in Svizzera.

In Svizzera, infatti, il referendum, che non è mai stato limitato né dal potere legislativo né dal potere giudiziario, ha sempre costituito un utile contrappeso contro l'onnipotenza parlamentare.

Il referendum dunque non ha portato alterazioni del Parlamento e paralisi dello Stato perché, diversamente da ciò che accade in Italia, il potere esecutivo risulta rinforzato dal referendum.

È per questo che in Svizzera non si pensa certo di eliminare l'istituto referendario o di ridurre l'applicazione, ma solo di migliorarlo introducendo, ad esempio, il quorum partecipativo.

Il sistema svizzero è caratterizzato dall'assenza della crisi di maggioranza e del voto di sfiducia, dalla continua presenza di pace sociale con esclusione di qualsiasi rivoluzione contro il Governo.

La democrazia diretta non costituisce strumento di agitazione, ma di stabilità: il Governo e il Parlamento sono sottomessi al volere del popolo, ma ciò non li rende come voto di sfiducia o di sfiducia.

Si è perciò già osservato che il sistema svizzero non può essere trapiantato altrove perché è legato alla tradizione e allo spirito conservatore.

7.1.3 PARAGRAFO 3 IL REFERENDUM IN ITALIA DAL 1970 AD OGGI

7.1.3.1 SOTTOPARAGRAFO 1 LA LEGGE SUL REFERENDUM (25 MAGGIO 1970, N. 352)

Il referendum, elaborato come principio teorico dall'Assemblea Costituente, è divenuto realtà solo dopo cinque legislature, susseguendosi nell'arco di ventidue anni.

Questo notevole ritardo nell'attuazione dell'istituto referendario deve essere collegato alla difficoltà, già incontrata in seno all'Assemblea, relative alle riserve e alle perplessità esprimate da tutti i partiti in merito alla introduzione di un istituto di democrazia diretta in un sistema parlamentare.

Questo timore riguardo all'istituto referendario aveva portato ad un accordo tacito tra i partiti, che decisero di accantonare il referendum o di non dare luogo alla sua attuazione.

Nel primo anni del dopoguerra la politica italiana si trovava divisa in due blocchi contrapposti: da un lato, la DC e il PSI, dall'altro i comunisti.

Dunque, le forze politiche non avevano alcun interesse a dar luogo all'attuazione del referendum perché questo avrebbe modificato gli schieramenti ed innescato nuovi e continui movimenti.

Nonostante questo clima di stasi, furono poi in essere alcuni tentativi di attuazione del referendum, che peraltro non ebbero esito positivo.

Il primo disegno di legge venne presentato alla Presidenza della Camera il 21 febbraio 1949, dal Presidente del Consiglio dei Ministri (DE GASPERI), di concerto con il Ministro dell'Interno (SCELBA), con il Ministro di grazia e giustizia (GRASSI) e con il Ministro del Tesoro (FELLA), durante la legislatura 1948-1953.⁸⁴⁵

Per il disegno di legge governativo fu votata alla Camera l'urgenza e ne fu relatore l'on. LUCIFREDI, che presentò alla Presidenza della Camera, il 16 novembre 1950, una pregevole relazione.⁸⁴⁶

Tale disegno di legge, dopo aver subito alcune modifiche sia alla Camera che in Senato, venne trasmesso dal Presidente del Senato alla Presidenza della Camera il 18 ottobre e decise per fine legislatura.

Nella legislatura 1953-1958, venne presentata, il 21 dicembre 1956, una proposta di legge ad iniziativa del deputato LUZZATO, avente ad oggetto "Norme sul referendum e sulla iniziativa legislativa del popolo", ma nessuna discussione si ebbe su di esso.⁸⁴⁷

Al Senato della Repubblica venne anche presentato un disegno di legge ad iniziativa del senatore AGOSTINO, comunicato il 12 marzo 1953 e contenente "Norme sul referendum popolare", ma anche tale proposta decise.⁸⁴⁸

Dopo l'inizio della terza legislatura (1958-1963), il 5 dicembre 1959, fu presentato un disegno di legge del Presidente del Consiglio dei ministri (FANFANI), del Ministro dell'Interno (TAMBRONI) e del Ministro di grazia e giustizia (GONNELLA) di concerto con il Ministro del Tesoro (ANDREOTTI), avente ad oggetto "Norme sul referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo".

Tale disegno di legge conteneva una novità perché tendeva ad attuare, non solo il precepto ex art. 75, relativo al referendum abrogativo, il precepto ex art. 132 e 138 relativi al referendum costituzionale e il precepto ex art. 71 concernente l'iniziativa legislativa popolare, ma anche il precepto dell'art. 132, relativo al referendum amministrativo e consultivo per la modifica territoriale delle Regioni.

Tuttavia, anche questo disegno di legge decise per fine legislatura.

Nella quarta Legislatura (1963-1968), venne presentato, nella seduta del 22 settembre 1964, dal Presidente del Consiglio dei ministri (MORO), dal Ministro dell'Interno (TAVIANI) e dal Ministro di grazia e giustizia (ORONZO REALE) di concerto con il Ministro del Tesoro (COLOMBO), il disegno di legge avente ad oggetto "Norme sul referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo".

Anche questo tentativo ebbe esito negativo, dopo una lunga discussione in seno alla Commissione affari costituzionali, per la quale l'on. MARTUSCELLI predispose una relazione di maggioranza e l'on. BOZZI una relazione di minoranza.

Anche durante la quinta Legislatura vengono presentati, ma sempre con esito negativo, proposte di legge in materia di referendum: la proposta del socialista SCALFARI, quella del liberale GIOMI e del socialista BALLARDINI.⁸⁴⁹

Dall'analisi di questi disegni di legge risulta la volontà politica di restringere il campo di attuazione del referendum escludendo, in particolare, dal suo ambito il divorzio e i diritti di libertà.

I motivi di ciò vanno individuati nel timore del fronte laico di una spaccatura del Paese in castelli e non, che avrebbe portato ad una dura sconfitta della sinistra.

⁸⁴⁵ ATTI PARLAMENTARI, Camere dei deputati, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 148). Tale disegno di legge comprendeva quattro capi, il primo dei quali concerneva la partecipazione a fini abrogativi e cioè il referendum per l'abrogazione delle leggi ordinarie; il secondo concerneva la partecipazione a fini confermativi, e cioè il referendum per l'approvazione di leggi di revisione della Costituzione; il terzo concerneva la partecipazione mediante la proposta al Parlamento di progetti di legge; il quarto prevedeva l'addossamento allo Stato delle spese per lo svolgimento delle operazioni relative al referendum.

⁸⁴⁶ ATTI PARLAMENTARI, Camere dei deputati, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 349-A, n. 146-A). L'on. LUCIFREDI sottolineava la necessità dell'introduzione dello strumento referendario in un sistema di democrazia rappresentativa quale connettivo, più efficiente dello scioglimento della Camera del parte del Capo dello Stato, al fine di indire nuove elezioni, diretto ad assicurare la reale coincidenza tra volontà del Parlamento e volontà del popolo. Attraverso il referendum viene infatti data la possibilità di appello al giudizio sovrano del popolo, contro gli abusi e le deviazioni del Parlamento ed eventualmente contro la colposa inerzia del Capo dello Stato.

⁸⁴⁷ ATTI PARLAMENTARI, Camere dei deputati, seconda Legislatura, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, n. 2640. Nella relazione venne posta in rilievo la necessità e l'urgenza di provvedere a stabilire le modalità di attuazione che rendano possibile ai cittadini l'effettivo esercizio di un diritto sancito dalla Costituzione.

⁸⁴⁸ ATTI PARLAMENTARI, Senato della Repubblica, seconda Legislatura, Documenti, Disegni di legge e Relazioni, Documento n. 2538. In tale disegno di legge si auspicava una celere attuazione del referendum, un istituto destinato a rendere più fattiva la sovranità del popolo italiano.

⁸⁴⁹ ATTI PARLAMENTARI, Camere dei deputati, terza Legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 677). Tale disegno di legge si articola in quattro titoli distintamente dedicati ai quattro tipi di referendum, mentre il quinto titolo contiene le disposizioni finali.

⁸⁵⁰ ATTI PARLAMENTARI, Camere dei deputati, quarta Legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 1663. Tale disegno di legge si articola in cinque titoli relativi, rispettivamente, al referendum ex art. 138, al referendum ex art. 75, al referendum ex art. 132, all'iniziativa ex art. 71 e alle disposizioni finali.

⁸⁵¹ ATTI PARLAMENTARI, Camere dei deputati, quinta Legislatura, Documenti, Disegni di legge e relazioni, n. 3003, n. 3447, n. 3522. Tali proposte di legge prevedono, rispettivamente, che sia fissato "un periodo minimo di efficacia delle leggi da sottoporre a referendum", e che non si possa richiedere il referendum nei riguardi di "leggi che garantiscono l'esercizio dei diritti di libertà, che tutelano minoranze religiose o linguistiche e stabiliscono le condizioni per lo scioglimento del matrimonio, e che comunque promuovono l'applicazione degli artt. 2, 3, 6, 8, 13, 14, 15, 19, 20, 21, 22, 24, 33, 34, 37 della Costituzione".

I fatti pesavano in sostanza che in Parlamento, come poi in realtà avvenne, sarebbe stato più facile mettere in minoranza la DC; e nel Paese invece l'unione di cattolici moderati e destra finita per regalare alla DC una vittoria dalla quale la sinistra avrebbe fatto fatica a riprendersi.

Questa situazione politica era però destinata a subire un'importante svolta nel 1970, con l'approvazione della legge sul divorzio.

In sostanza si realizzò un vero e proprio "scambio" politico, proposto da FANFANI e così consegnato: i partiti laici si impegnano ad approvare rapidamente la legge che introduce ed abroga il referendum abrogativo, al fine di offrire al fronte antidivorzista lo strumento per eliminare, una volta introdotto, il divorzio; la DC farà cessare il suo ostruzionismo dando alla maggioranza divorzista presente in Parlamento la possibilità di arrivare all'approvazione della legge.

Così, il 25 maggio del 1970, la legge di attuazione del referendum viene approvata, frettolosamente e con alcune lacune.

Nasce così la possibilità di attuare concretamente l'istituto referendario, nell'applicazione del quale sono individuabili due diverse fasi:

- la fase dal 1974 al 1987, caratterizzata da iniziative referendarie esterne ai partiti politici e non tendenti alla mera abrogazione della legge;
- la fase dal 1987 in poi, caratterizzata da iniziative referendarie dei partiti, i quali si oppongono al sistema vigente e chiedono l'abrogazione di alcune leggi con il sostegno del popolo.

7.1.3.2 SOTTOPARAGRAFO 2 IL REFERENDUM SUL DIVORZIO (1974)

L'attuazione del referendum nasce dunque dallo "scambio" tra approvazione della legge sul divorzio e possibilità di abrogarla e ciò porta alla fine della resistenza dei partiti al referendum.

Dai tempi brevissimi dell'operazione (25 maggio 1970: legge n.352 sulle modalità di attuazione del referendum; 1° dicembre 1970: legge n.833 FORTUNA-BASLINI sul divorzio) si deduce che "si tratta di un accordo tutto politico, strettamente legato a esigenze contingenti, senza alcun riguardo per le conseguenze che l'introduzione del referendum potrà avere sul funzionamento dell'intero sistema politico".

Tutti i partiti credono di poter utilizzare lo strumento referendario una sola volta, come espediente tattico per evitare uno scontro parlamentare, e di continuare poi nel rispetto della tacita convenzione antireferendaria stipulata ai tempi della Costituzione.

Neanche la Corte Costituzionale, che si pronuncerà sull'ammissibilità del primo referendum con la sentenza n.10 del 1972, è consapevole della portata e dell'importanza dell'istituto referendario.

Così si limiterà ad affermare che la legge sul divorzio "nei suoi complessi e nelle sue singole disposizioni non concerne materie rientranti tra quelle eccettuate dall'art. 75 Cost.", senza soffermarsi sulle carenze e sulle lacune della legge di attuazione del referendum.

Nel campo politico, con il passare del tempo, crescono i timori in tutti i partiti, soprattutto tra responsabili dello "scambio" che ora sta portando il Paese ad una vera e propria "guerra di religioni".

Nel PSI, RUMOR e MENNÌ acquistano consapevolezza della possibili ripercussioni generali del referendum.

Nel PCI, BERLINGUER, temendo la rottura con la DC, vorrebbe attuare una modifica della legge sul divorzio al fine di evitare il ricorso alla consultazione popolare.

Nella DC, invece, si ha una spaccatura: MORO, RUMOR e DONAT CATTIN sono contrari al referendum, GONNELLA e SCALFARO lo considerano inevitabile e FANFANI, succeduto a FORLANI, si impegna personalmente nella campagna referendaria per conquistare gli elettori al "Sì".

Nell'ambito di questo vileggiato panorama politico gli italiani arrivano al voto spacciati in due diverse fazioni e con un tasso di incertezza altissimo.

Il risultato del referendum è sorprendente: il "No" alla abrogazione del divorzio vince con il 58,1 % contro il 40,9 % ottenuto dal "Sì".

Inoltre l'affluenza ai seggi da parte degli elettori fu alta (87,7%) e di poco inferiore a quella delle elezioni politiche del 1972 (80,1 %).

Tale affluenza, che resterà la più alta registrata in tutta la storia del referendum, costituisce un dato importante per due diverse ragioni.

Da un lato, perché la percentuale dei votanti è una condizione necessaria per la validità della consultazione stessa (ad infatti proprio sugli inizi all'estensione saranno basati i tentativi di boicottaggio delle successive prove referendarie).

Dall'altro lato, perché nel caso del referendum sul divorzio per la prima volta l'elettorato era chiamato ad esprimere un voto di opinione, senza essere spinto dalla "sofita molla clientelare" delle elezioni politiche o amministrative⁸⁵².

Inoltre, paragonato con l'unico precedente della storia repubblicana, il referendum istituzionale del 1946, il quadro risultante dal voto sul divorzio quasi 30 anni dopo, è completamente diverso⁸⁵³.

⁸⁵² CHIMENTI, Storia del referendum, Roma-Bari, 1993, p.26

⁸⁵³ CHIMENTI, Storia del referendum, cit., p.34.

854

REFERENDUM ISTITUZIONALE (2 giugno 1946)

Repubblica	12.718.641	54,27
Monarchia	10.718.502	45,73

REFERENDUM DIVORZIO (13 maggio 1974)

"No"	19.093.921	59,1

(footnote continued)

Infatti, insistendosi in entrambi i casi di una composizione tra conservatori e innovatori, in occasione del referendum sul divorzio, la distanza tra vincitori e vinti risulta essere più che triplicata.

Ad una distribuzione più omogenea del voto si accompagna un distacco di quasi 6 milioni di voti dai divorzisti ai loro avversari.

Sul piano politico, inoltre, è stato rilevato che "come già nel 1946, la polarizzazione referendaria favoriva la sinistra, mentre la consultazione se l'ide di partito garantiva la permanente egemonia della DC"¹⁵³.

Le opinioni degli osservatori italiani e stranieri sono convergenti nel rilevare che la sconfitta della DC, della destra ed anche del Vaticano apre la strada ad un cambiamento importante che costituirà una nuova fase del sistema politico italiano"¹⁵⁴.

7.1.3.3 SOTTOPARAGRAFO 3 | REFERENDUM "A RAFFICA" (1974-76)

Il risultato del referendum sul divorzio si rivela destabilizzante per il sistema politico.

Nelle elezioni amministrative del 1975 i risultati penalizzano la DC (che perde due punti: dal 36,5 delle politiche del 1972 al 34,7).

Il risultato della consultazione referendaria crea però problemi anche per i partiti del "No", PCI e PSI, i quali tentano una ricomposizione del vecchio sistema politico.

Solo i radicali erano convinti di poter formare una maggioranza di sinistra mediante i referendum o, proprio a tal fine, PANNELLA lascia il PRI per fondare la "Liga del 13 maggio" e per promuovere il referendum per l'abrogazione dell'articolo del Codice penale Rocco, che vietava l'aborto"¹⁵⁵.

L'intento dei leader radicali era quello di impedire il ravvicinamento tra DC e PCI, ma i partiti trovarono l'accordo per votare la legge sull'aborto, sperando di non doversi ritrovare di fronte ad un altro referendum.

I radicali insistono e continuano a presentare proposte di referendum e finalmente si ha coscienza della inadeguatezza della legge n.352 di attuazione del referendum, elaborata ed approvata in tempi brevissimi nel 1970 solo per consentire alla DC di promuovere il referendum sul divorzio.

Emerge dunque il problema di porre dei limiti per evitare che le richieste di referendum dai radicali abbiano effetti destabilizzanti solo forma di governo, dato che né le norme contenute né la Costituzione sono in grado di porre dei limiti ad un uso smodato ed eccessivo del referendum.

Dunque è proprio per far fronte ad una normativa lacunosa ed ambigua che la Corte Costituzionale, tra gli anni '70 e '80, affronta il modo drastico e decisivo la "questione referendum", cercando di disciplinare l'utilizzo in armonia con gli equilibri della forma di governo.

Così la Corte, constatando che la legge n.352 non conteneva angeli sufficienti a fronteggiare un impiego distorto del referendum, finì per costruirsi da sé, in via di supplenza"¹⁵⁶.

Intanto, l'effetto di instabilità in convenzione antireferendaria, i partiti si trovano ad affrontare le numerose richieste di referendum presentate dai radicali.

Questi ultimi, nel febbraio del 1975, raccolgono 750 mila firme per l'abrogazione delle norme del Codice Rocco sul reato di aborto.

Pertò, in questa prima fase, il referendum sull'aborto viene evitato con il scioglimento anticipato della Camera nel 1° maggio del 1975, così come era successo nel 1972 in occasione del referendum sul divorzio"¹⁵⁷.

PANNELLA presenta poi altre otto richieste di referendum relative all'abrogazione del finanziamento pubblico dei partiti, della Commissione inquirente, del Concordato tra Stato e Chiesa, della legge Rocco sull'ordine pubblico, del Codice penale Rocco (in particolare, 97 articoli di merito tradito), della legge sui monumenti, del codice militare e dell'ordinamento giudiziario militare.

I referendum sul codice e l'ordinamento giudiziario militare, sul Codice Rocco e sul Concordato non sono ammessi dalla Corte Costituzionale.

In questa occasione (sentenze nn. 16 e 68 del 1973), infatti, la Corte abbandona la linea che aveva tenuto in passato con le sentenze n.10 del 1972 (con cui ammetteva il referendum per l'abrogazione della legge sul divorzio) e n.251 del 1975 (con cui ammetteva il referendum per l'abrogazione del reato di aborto), sentenze con le quali la Corte affermò che il giudizio di ammissibilità del referendum non le dava occasione per intervenire "manipolativi" o "creativi" voti ed introdurre limitazioni per il referendum ulteriori a quelle previste espressamente dalla Costituzione.

Dunque, la Corte Costituzionale cambia linea affermando che le richieste di referendum sono inammissibili anche quando sono contrarie a valori costituzionali che, seppur non scritti, sono desumibili dalla Costituzione stessa (cd. capitolo 7).

La Corte ha così individuato nuovi criteri di inammissibilità del referendum:

- pluralità eterogenea di disposizioni legislative (quando il referendum si rivolge contro una pluralità di norme e non contro una singola norma);
- leggi costituzionali e atti legislativi aventi rilevanza o copertura costituzionale;

¹⁵³ "SI" 13.188.184 40,8

¹⁵⁴ GALLI, Storia dei partiti italiani, Milano, 1991, p.166

¹⁵⁵ GALANTE GARRONE ha scritto sulla "Stampa": "Un voto di popolo che ha scavalcato i confini delle confessioni religiose, e le parole d'ordine dei partiti, e ha dimostrato che semmai i cittadini italiani, nella loro grande maggioranza, non si lasciano incasellare ed etichettare come cani politici ed ecclesiastici vorrebbero.....Il paese reale è più avanti del paese legato, più aperto e più giovane della sua classe dirigente".

¹⁵⁶ GALLI, Storia dei partiti italiani, cit., p.166

¹⁵⁷ C. CHIMENTI, La Corte e i referendum "elettorali", in Il Ponte, n.5, 1991, pp.56 ss.

¹⁵⁸ CHIMENTI, Storia del referendum, cit., p.47.

- leggi ordinarie e contenuto costituzionalmente vincolato (come ad esempio i Patti Lateranensi)⁴⁶⁰.

Per quanto riguarda i referendum relativi ai manicomii, alla Commissione Inquirente e all'aborto, data l'emaneazione di nuove leggi, sarà la Cassazione a dichiarare decadute le iniziative referendarie.

In particolare: - per quanto riguarda il referendum per l'abrogazione degli artt. 1, 2 e 3-bis della legge 14 febbraio 1904, n.36 contenente "Disposizioni sui manicomii e sugli alienati", il 13 maggio 1978 viene approvata la legge n.180 con il titolo "Accertamenti e trattamenti sanitari volontari e obbligatori" e quindi, il 25 maggio 1978, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara, con ordinanza, la cessazione delle operazioni referendarie ex art. 39 della legge n.352 del 1970; - per quanto riguarda il referendum per l'abrogazione degli artt. 546, 547, 548, 549, 550, 551, 553, 554 e 555 del codice penale relativi all'aborto, il 22 maggio 1978, viene approvata la legge n.194 contenente "Norme per la tutela sociale della maternità e sull'interruzione volontaria della gravidanza" e quindi, il 26 maggio 1978, l'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza, dichiara cassate le operazioni referendarie ex art. 39 della legge n.352 del 1970; - per quanto riguarda il referendum per l'abrogazione di alcune disposizioni della legge 25 gennaio 1962, n.20 contenente "Norme sui procedimenti e giudici di accusa", il 10 maggio 1978, viene approvata la legge n.170 con il titolo "Nuove norme sui procedimenti di accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n.20" e quindi, il 25 maggio 1978, viene approvata la legge n.170 con il titolo "Nuove norme sui procedimenti di accusa di cui alla legge 25 gennaio 1962, n.20" e quindi, il 25 maggio 1978, l'Ufficio centrale dichiara, ex art. 39 della legge n.352 del 1970, la cessazione delle operazioni referendarie.

Si procede dunque all'effettuazione di due soli referendum tra tutti quelli proposti dai radicali, dichiarati ammissibili dalla Corte costituzionale con sentenza n. 70 del 1° giugno 1978.

Si tratta del referendum per l'abrogazione della legge 22 maggio 1975, n.152 recante "Disposizioni a tutela dell'ordine pubblico" e del referendum per l'abrogazione della legge 2 maggio 1974, n.195 recante "Contributo dello Stato al finanziamento dei partiti politici".

In data 11 giugno 1978 si ha la votazione e le votazioni, contemporaneamente e le votazioni e alla speranza dei promotori, va al "No".

I risultati della votazione sono i seguenti: per il primo referendum, favorevoli ("Sì") 23.5% e contrari ("No") 76.5%; per il secondo referendum, favorevoli ("Sì") 43.6% e contrari ("No") 56.4%⁴⁶¹.

7.1.3.4 SOTTOPARAGRAFO 4 IL NUOVO "PACCHETTO" DI REFERENDUM (1978-81)

Nel periodo tra il 1978 e il 1979, i radicali presentano nuove richieste di referendum, depositando, il 26 e il 27 giugno 1980, le relative firme presso l'Ufficio centrale della Cassazione, a cui spetta di verificarne la regolarità.

Le dieci richieste di referendum radicali riguardano: la legge Cossiga sull'ordine pubblico; i reati di opinione, riunione e associazione; l'ergastolo; la caccia; il porto d'armi; i tribunali misti; la razionalizzazione di proprio legge; le centrali nucleari; la smilitarizzazione della Guardia di finanza; l'aborto.

Sull'aborto, oltre alla proposta dei radicali, si hanno altre due iniziative referendarie presentate, con obiettivi opposti, dai gruppi cattolici del c.d. "Movimento della vita".

Il 9 febbraio 1981, la Corte Costituzionale, utilizzando i criteri da essa stessa creati con la sentenza del 1978, ammette solo sei dei dodici referendum proposti, quasi a mo' di eccezione, ad eccezione di una sorta di "regola del 50 per cento"⁴⁶².

Subito dopo Democrazia proletaria incomincia la raccolta delle firme per i due referendum: il primo contro il blocco del calcolo della contingenza sulle liquidazioni e il secondo per l'estensione dello Statuto dei lavoratori anche alle aziende con meno di 15 dipendenti.

Nel maggio del 1981 si ha l'effettuazione di 5 referendum e le votazioni danno i seguenti risultati:

- referendum sull'ordine pubblico, "Sì" 14.0%, "No" 86.1%;
- referendum sull'ergastolo, "Sì" 22.6%, "No" 77.4%;
- referendum sul porto d'armi, "Sì" 14.1%, "No" 85.9%;
- referendum radicale sull'aborto, "Sì" 11.5%, "No" 88.4%;
- referendum del "Movimento per la vita" sull'aborto, "Sì" 32%, "No" 68%.

Sul piano politico il referendum che riveste maggiore importanza è quello relativo all'aborto, perché è destinato a dividere il Paese, come era già successo con il referendum sul divorzio.

Il primo progetto di legge per la legalizzazione dell'aborto era stato depositato alla Camera, l'11 febbraio 1973, dal deputato socialista FORTUNA.

⁴⁶⁰ CORTE COSTITUZIONALE, 7 febbraio 1978, n.16, in Giurisprudenza costituzionale, 1978, I, pp.79 ss. CORTE COSTITUZIONALE, 16 maggio 1978, n.68, in Giurisprudenza costituzionale, 1978, I, pp.580 ss.

⁴⁶¹ AREZZO DI TRIFILETTI, Il referendum abrogativo e gli istituti di democrazia diretta, Rimini, 1988, pp.187 ss.

⁴⁶² C.CHIMENTI, La Corte e i referendum "elettorali", cit., p.55.

Tale proposta rimase ferma per due anni fino a quando, nel febbraio 1975, il Partito Radicale si fa promotore di una richiesta di referendum per l'abrogazione della norma del Codice penale Rocco che prevedeva l'aborto come reato.

A questo punto i partiti, per poter evitare il referendum, dovrebbero trovare un accordo in Parlamento per varare una legge sull'aborto.

Il 26 febbraio 1976 ha inizio il dibattito alla Camera che vede contrapposti il fronte antiscabrosista (DC - MSI) e quello laico.

Il raggiungimento dell'accordo diventa impossibile perché la DC, rinnegando le trattative con gli altri partiti, fa passare con l'appoggio del MSI un emendamento che stravolge il significato della legge.

Di conseguenza i socialisti ritirano completamente il loro appoggio al Governo determinando la crisi della sesta legislatura.

Il 5 maggio il Capo dello Stato, LEONE, scioglie le Camere e le elezioni anticipate fanno slittare il referendum.

All'apertura della settima legislatura (1976/79) il testo di legge sull'aborto ricomincia il suo iter prima alla Camera e poi al Senato, ma questa volta si giunge all'approvazione della legge n. 194.

Per altro questa legge era fortemente avversata dai radicali che, proprio per questo, ne chiedevano l'abrogazione parziale, al fine di allargare il diritto delle donne a votare sull'aborto di Stato.

Nel frattempo però si era verificata una rottura nel fronte laico che si era costituito in nome del divorzio e sul diritto civile. Quindi il partito di PANNELLA, rimasto solo a combattere contro la legge n. 194, non riuscì ad ottenere un risultato positivo con la consultazione referendaria.

L'ondata progressista che aveva visto nascere, in occasione del referendum sul divorzio, un fronte unito dei partiti si è contrapposto allo schieramento conservatore DC - MSI, subendo, se non un totale blocco, almeno un forte rallentamento.

C'è da dire, oltre che alla deca da posizione controcorrente di PANNELLA, anche e soprattutto il profondo cambiamento del quadro politico nazionale dopo le elezioni del 1976 che segnano il pieno sviluppo del c.d. "compromesso storico".

Iniziati, i risultati delle elezioni politiche del 20-21 giugno 1976 sono tali da favorire l'inizio della fase detta solidarietà nazionale.

I partiti, tra il 1976 e il 1979, sono impegnati nell'attuazione dell'allargamento del quadro politico e non hanno alcun interesse a scontrarsi sul piano referendario.

Per questi motivi nasce una vera e propria convenzione antireferendaria tra i partiti, i quali si schierano tutti contro il partito di PANNELLA e contro la politica radicale del referendum "a richiesta".

Si ritiene infatti che questo tipo di politica porti allo smantellamento del referendum come strumento di democrazia diretta al servizio dei cittadini⁶⁶⁵.

Sul piano tecnico-giuridico, si ritiene inoltre non ammissibile la proposizione di questi referendum formulati in modo equivoco e non comprensibile o in conflitto tra loro, come nel caso della proposta radicale sull'aborto tendente ad allargare l'ambito legale e quella del "Movimento della vita" che ne chiedeva invece l'abrogazione.

Questi elementi erano tali da sollevare "non poche perplessità sia sul piano istituzionale che su quello politico"⁶⁶⁶.

Alla luce dei risultati delle consultazioni referendarie in esame, è interessante rilevare che si registra un lieve calo di partecipazione al voto (79,4% di astensione) ed un notevole aumento delle schede bianche o nulle (3,5%).

Questo fenomeno, già presente nelle elezioni politiche del 1979 e in surrampa in quelle del 1983, in relazione a questo può essere visto come prova di una disaffezione dell'opinione pubblica nei riguardi del sistema politico.

Nel caso del referendum, invece, questo fenomeno può essere anche considerato come indice di una difficoltà di comprensione o di uno scarto ideologico del quesito referendario⁶⁶⁷.

Le esperienze referendarie negative del 1981 comportano la "forza delle strategie radicali" a determinare una pausa di riflessione all'interno dello stesso partito radicale che si interroga sull'opportunità di proseguire con i referendum "a richiesta"⁶⁶⁸.

7.1.3.5 SOTTOPARAGRAFO 5 IL REFERENDUM SULLA SCALA MOBILE (1985)

La prima fase della storia del referendum ha termine nella primavera del 1981.

⁶⁶⁵ Alle elezioni anticipate del 1976 la DC si presenta agli elettori chiedendo voti in nome del rifiuto di ogni collaborazione di governo con il PCI. I due partiti della sinistra, invece, chiedono un rafforzamento per costringere la DC ad accettarli insieme in un governo di emergenza da formare dopo le elezioni. I risultati del 20 giugno sono tali da favorire l'inizio della fase della solidarietà nazionale. Nasce il governo monocoloro ANDREOTTI, detto della "non sfiducia", che sarà seguito nel 1978 dall'ingresso organico nella maggioranza anche dei comunisti. Inoltre, anche PANNELLA, con le elezioni del 20 giugno, approda alla Camera con quattro deputati.

⁶⁶⁶ CHIMENTI, Storia del referendum, cit., p.56.

⁶⁶⁷ BERRETTA, Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi, in Quaderni costituzionali, n.2, 1985, pp.306-392.

⁶⁶⁸ BERRETTA, Il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi, cit., p.380. Il primo di questi problemi, cioè la difficoltà di comprensione, non si presenta in Svizzera perché qui lo Stato si preoccupa di spiegare e chiarire, mediante i mass-media, tutti gli aspetti di ogni referendum e del relativo quesito. Il secondo problema, cioè lo scarso interesse del quesito, è invece presente anche in Svizzera, ove, soprattutto negli ultimi tempi, si è registrato un certo calo di affluenza alle urne in occasione delle consultazioni referendarie.

⁶⁶⁹ CHIMENTI, Storia del referendum, cit., p.57.

Come visto, in tale fase, il principale promotore delle consultazioni referendarie è stato il partito radicale che ha utilizzato il referendum come strumento di battaglia politica contro i grandi partiti, DC e PCI, e contro l'immobilismo dell'attività parlamentare.

Nella seconda fase della storia del referendum, che ha inizio nella primavera del 1985, lo scenario politico ha subito profondi cambiamenti.

Infatti, durante gli anni del governo Craxi (1983-87), caratterizzati da una pesante crisi economica, si aprì l'affermazione di un decreto legge che, malgrado le riserve della CGIL, operò un taglio della scala mobile.

In questa occasione la proposta di un referendum abrogativo è avanzata proprio dal PCI, partito che, fin dai tempi della Costituzione, aveva osteggiato l'introduzione del referendum⁶⁶⁹, dopo l'approvazione della legge di situazione, si era battuto per cercare di evitare le consultazioni referendarie promosse dai radicali, sempre al fine di impedire la contrapposizione tra democrazia diretta e volontà della Camera⁶⁷⁰.

La firma raccolta dal partito comunista sono oltre un milione e, il 12 dicembre 1984, l'Ufficio centrale della Cassazione riconosce la legittimità di essa e definiva il referendum.

Nella decisione sull'ammissibilità del referendum, la Corte Costituzionale dovette esaminare due diverse questioni: la costituzionalità del decreto sulla scala mobile e la possibilità di sottoporre tale materia al giudizio degli elettori.

I promotori del referendum mettevano in dubbio la legalità del decreto perché esso rappresentava un'intervento sull'ambito riservato alla contrattazione collettiva nell'ambito del quale doveva escludersi l'intervento dell'autorità dell'esecutivo.

L'opposizione al referendum, invece, era fondata sul fatto che il decreto sul taglio dei tre punti di scala mobile era ormai già stato applicato e sul fatto che la richiesta referendaria toccava un aspetto della politica economica del governo, materia questa costituzionalmente esclusa dal referendum.

Il referendum sulla scala mobile, riconosciuto legittimo dalla Cassazione, fu dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale, con sentenza 6 febbraio 1985, n. 35 (presidente Elia, relatore Paladini), perché le conseguenze dei tagli avrebbero continuato a produrre anche in futuro i loro effetti sul salario dei lavoratori.

La Corte Costituzionale però stabilì anche che "la richiesta referendaria è atta ad incidere - nel caso di un risultato favorevole alla abrogazione - sulla sola istituzione da corrispondere successivamente alla pubblicazione del decreto presidenziale previsto dall'art. 87 della legge n. 352".

La Corte esclude così l'efficacia retroattiva dell'esito abrogativo del referendum in esame.

La Corte ritiene inoltre che le disposizioni oggetto del referendum fossero "completamente estranee alla figura della legge di bilancio in senso tecnico" e quindi non fossero sottoposte al referendum in base al secondo comma dell'art. 75 Cost. .

Il referendum in esame, relativo alla legge 12 giugno 1984 n. 219 di conversione del D.L. 17 aprile 1984, n.70 ("Taglio dei punti di contingenza"), presenta diversi tratti caratteristici rilevanti ed analizzati in dottrina.

In primo luogo, il fatto che ad assumere l'iniziativa del referendum sia stato il maggior partito di opposizione e che la richiesta referendaria concernesse un decreto assunto dal governo come parte essenziale del proprio programma di politica economica, ha conferito a questo referendum un carattere di scontro maggioranza-opposizione nel quale si è finito col mettere in questione la stessa esistenza del governo⁶⁷¹.

In questa occasione, infatti, i promotori del referendum hanno chiesto che intendevano sollecitare un giudizio del corpo elettorale sulla politica economica del governo, mentre il Presidente del Consiglio ha dichiarato che una eventuale abrogazione del decreto sarebbe stata considerata come un voto di sfiducia.

Stavava quindi una "questione di fiducia" posta, non alla Camera, ma direttamente al popolo: il voto referendario a cui certo i Costituenti non avevano pensato.

In secondo luogo, deve rilevarsi che tale referendum ha avuto per oggetto una questione di carattere economico, mentre le precedenti consultazioni avevano sempre riguardato diritti civili e questioni di natura istituzionale.

Secondo alcuni Autori, proprio il fatto che il quesito concernesse gli interessi economici di una parte degli elettori, fa nascere dubbi sulla possibilità che una questione del genere possa essere sottoposta a referendum⁶⁷².

Proprio in relazione al referendum in esame si rende polemica la questione della legittimità dell'invito agli elettori ad astenersi dal voto.

A rivolgere questo invito agli elettori è PANNELLA e il suo appello viene, in un primo momento, condiviso anche da CRAXI.

L'obiettivo della campagna astensionista è quello di invalidare il referendum provocando una forte dissenso alle urne, dato che la legge prevede che le consultazioni non sono valide se non ha votato più del 50% degli elettori.

Qui nasce il problema: l'esercizio del voto nel referendum deve considerarsi un "dovere civico" come lo è in base all'art. 48 Cost.?⁶⁷³

Secondo la dottrina prevalente la risposta a tale quesito dovrebbe essere negativa.

⁶⁶⁹ CHIMENTI, Storia del referendum, cit., p.71.

⁶⁷⁰ BERRETTA, il referendum abrogativo negli sviluppi della prassi, cit., pp. 380-385. In Svizzera, invece, il referendum non assume mai questo carattere di scontro, dato il grande equilibrio che caratterizza la situazione politica elvetica.

⁶⁷¹ BOBBIO, La macchina assurda, in "La Stampa", 14 aprile 1985.

⁶⁷² L'art. 48, comma 2, della Costituzione recita: "Il voto è personale ed eguale, libero e segreto. Il suo esercizio è dovere civico". Va rilevato che anche in Svizzera il voto referendario non ha carattere obbligatorio.

Infatti "grave e illegittimo sarebbe l'adozione dell'astensionismo per le elezioni politiche o amministrative", ma solo per queste ultime varrebbe la formula costituzionale del voto come dovere civico, in quanto varrebbe meno il fondamento di legittimità su del peggio la democrazia rappresentativa⁴⁹².

Dunque, nel referendum, il voto non andrebbe considerato un "dovere", anche perché non sarebbe giustificato il fatto che una consultazione richiesta da 500 mila elettori obblighi giuridicamente l'intero corpo elettorale e ricada sulle urne.

Nonostante tale opinione, prevalente nella dottrina costituzionalistica, la questione in esame rimarrà aperta nelle successive campagne referendarie.

In particolare, nel 1991, in occasione del referendum diretto ad introdurre il sistema elettorale uninominale, si avrà lo scontro di due partiti contrapposti, non sul "Sì" o sul "No", ma sull'astensione o sull'invito al voto.

Tra tanti dubbi il referendum sulla scala mobile, pur dichiarato ammissibile dalla Corte Costituzionale con sentenza n.35 del 6 febbraio 1985, rimane sospeso.

Molti sono i tentativi posti in essere dalle forze politiche al fine di aggirarlo con un compromesso e questo è l'obiettivo anche degli esponenti dei sindacati, preoccupati per la possibilità che l'esito della consultazione referendaria venga a sancire la rottura dell'unità sindacale seguita al c.d. decreto di S. Valentino, il decreto del Governo Ciriaco De Mita del 14 febbraio 1984, che operò il taglio della scala mobile.

Il gruppo dirigente comunista si rende conto dei rischi connessi alla consultazione, soprattutto dopo la sconfitta elettorale subita dal PCI nella amministrativa del 12 maggio 1985.

Ciriaco De Mita vuole che il referendum si svolga ed entra ad affermare che, in caso di sconfitta del "No" all'abrogazione del decreto, presenterà le sue dimissioni.

Il 9 giugno 1985 si ha lo svolgimento del referendum e le votazioni assegnano la vittoria a Ciriaco De Mita, dando il seguente risultato: favorevoli ("Sì") 45,7%, contrari ("No") 54,3%.

Riguardo alla consultazione referendaria in esame vanno posti in rilievo due dati importanti.

In primo luogo, l'affluenza alle urne è la più bassa registrata fino a quel momento (78%), poiché i cittadini non interessati al dibattito sulla scala mobile o non coinvolti dalla mobilitazione dei partiti hanno rinunciato ad esercitare il loro diritto di voto.

In secondo luogo, si registrano forti migrazioni da uno schieramento all'altro ed in particolare il 15% dell'elettorato comunista si è spostato sul "No".

Quindi, da un'attenta analisi del voto referendario si ricava che, più che in altre occasioni, il referendum ha agito scomponendo gli schieramenti elettorali tradizionali, comportando conseguenze politiche molto importanti.

Infatti i cittadini che hanno votato avevano compreso che in discussione non erano solo i tre punti di scala mobile, ma addirittura il governo o l'equilibrio della politica economica del Paese.

La vittoria del "No" porta alla chiusura del periodo caratterizzato dal forte potere del movimento sindacale nella società e dalla forte influenza del PCI sul Governo e in Parlamento.

Così "I tre punti di scala mobile sono diventati l'occasione per un braccio di ferro su chi avrebbe controllato e diretto il processo di crescita e di distribuzione della ricchezza degli anni a venire nel Paese: e al termine dello scontro, l'era della centralità del sindacato è finita, la crisi del PCI è entrata tutta insieme"⁴⁹³.

7.1.3.6 SOTTOPARAGRAFO 6 I REFERENDUM SU GIUSTIZIA E NUCLEARE (1987)

Gli nella primavera del 1986 il quadro politico italiano ha subito un altro mutamento ed è ora caratterizzato dal conflitto tra DC e PSI.

La DC sta infatti aspettando la prima occasione favorevole per poter mettere in crisi il Governo Ciriaco De Mita.

Questa occasione incomincia a profilarsi il 13 marzo 1986, quando i radicali, alleati con i liberali, annunciano di voler promuovere un referendum sulla responsabilità civile dei magistrati.

Inaspettatamente anche il PSI si unisce alla proposta.

Inoltre, il 22 maggio, incomincia la raccolta di firme per il referendum sul nucleare ad opera dei verdi, dei radicali, Democrazia Proletaria, ARCI (Associazione ricreativa culturale italiana), e Sinistra indipendente.

La situazione politica è molto incerta, data la crisi di governo determinata dalla bocciatura del decreto per la finanza locale del 26 maggio 1986.

Il referendum sulla giustizia divide il PSI e il PLI da DC e repubblicani; la DC è incerta al riguardo e i repubblicani sono decisamente contrari al referendum.

Il referendum sul nucleare, invece, divide il PRI e il PLI, partiti bloccati, dal PSI e dalla DC, divisi al suo interno.

Il 16 gennaio 1987, La Corte Costituzionale esamina l'ammissibilità di otto richieste di referendum:

- tre referendum abrogativi sulla responsabilità civile dei magistrati, sull'abrogazione della Commissione inquirente e sul sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura, presentati da radicali socialisti e liberali;

⁴⁹² TOSI, L'uovo di Penelope, I pro e i contro, in "La Nazione", 15 maggio 1985.

⁴⁹³ CHIMENTI, Storia del referendum, cit., p.76.

- tre referendum antinucleari, riguardanti la partecipazione italiana a consorzi internazionali che promuovono iniziative nel campo dell'energia nucleare, il contributo dello Stato agli enti locali che accettino la localizzazione delle centrali nucleari e il parere in materia degli enti locali, che da consultivo deve diventare vincolante, presentati da radicali, verdi, Democrazia Proletaria, ARCI, PGC e Sinistra indipendente;
- due referendum sulla caccia, promossi dalle principali organizzazioni ambientaliste (Lega per l'ambiente, Italia nostra, Lega per l'abrogazione della caccia).

La Corte respinge tre richieste⁸⁷⁴ e ne accetta cinque relative alla responsabilità civile dei magistrati, alle Commissioni parlamentari inquirenti e alle centrali nucleari⁸⁷⁵.

Tuttavia già si profila concretamente il pericolo di uno scioglimento anticipato della Camera e le speranze di evitarlo approvando nuove leggi sono molto scarse.

Il democristiano DE MITA pone una pregiudiziale sui referendum, chiedendo che nel programma del nuovo governo sia previsto l'impegno ad approvare nuove leggi che consentano di evitare le consultazioni referendarie, ma CRAXI non accetta.

ANDREOTTI tenta allora un'ultima mediazione proponendo lo svolgimento dei referendum, ma con l'impegno per i partiti di governo di votare "Sì" al fine di evitare la spaccatura della maggioranza e procedere poi all'emanazione delle leggi in materia, ma DE MITA non accetta.

Si arriva così, in maniera convulsa, allo scioglimento anticipato delle Camere: il terzo, dopo quelli del 1972 e del 1976, che risulta essere strettamente collegato alle consultazioni referendarie⁸⁷⁶.

La decima legislatura si apre proprio nell'imminenza del voto per la consultazione referendaria su giustizia e nucleare, fissato per l'8 e il 9 novembre da un'apposita legge che ha modificato quella ordinaria⁸⁷⁷.

Con il referendum sulla giustizia si apre uno scontro tra potere giudiziario e potere politico perché quest'ultimo, invece di attuare le riforme necessarie in materia tramite appositi iniziative di legge, vuole utilizzare la consultazione referendaria come un sondaggio sulla fiducia dell'opinione pubblica sul funzionamento della giustizia.

Particolari sono gli schieramenti politici che si formano in occasione di tale referendum: ai promotori si affiancano DC e PCI, mentre dall'altro lato si ha solo il PRI con la categoria dei magistrati.

Anche in questa occasione viene effettuato il tentativo di far invalidare il referendum invocando l'astensionismo, ma il quorum richiesto dall'art. 75 Cost. viene raggiunto e superato con il 65,2% dei votanti.

Il risultato della votazione è il seguente: favorevoli ("Sì") 80,1%, contrari ("No") 19,9%.

E' stato peraltro rilevato che la somma dei "No", degli astenuti e delle schede bianche risulta superiore al "Sì" e ciò ha dato luogo ad una polemica destinata a ripetersi anche in futuro, in occasione di altri referendum.

Si è infatti affermato che, "accanto al "No", ci sono stati i "Non sì" degli astenuti che dovrebbero sommarsi ai primi".

⁸⁷⁴ CORTE COSTITUZIONALE, sentenze n. 28 e n. 29 del 1987 sull'abrogazione: delle norme regolanti l'elezione del CSM, perché concernenti un organo la cui composizione risultava espressamente prevista dalla Costituzione; di 23 articoli della Legge n. 956 del 1977 relativa alla caccia, perché dagli stessi non emergeva un quesito chiaro, semplice e coerente; dell'art. 843 del Codice civile che consente ai capodolci di entrare nei fondi agricoli non d'irrigazione, per gli stessi motivi indicati sopra.

⁸⁷⁵ Sentenza n. 25, n. 28 e n. 27 del 1987 sull'abrogazione: delle norme della Legge 10 gennaio 1983, n. 8 che consentivano di costruire centrali nucleari, anche senza il consenso delle Regioni e dei Comuni interessati con delibera del Governo; delle norme della stessa legge che prevedevano finanziamenti particolari per le Regioni e i Comuni accettanti la costruzione di centrali non a gasolio; delle norme della Legge 18 dicembre 1973, n. 856 autorizzanti l'ENEL a partecipare in altri Stati alla costruzione e all'esercizio di centrali nucleari; degli artt. 55, 56 e 74 del Codice di procedura civile stabilenti la responsabilità civile dei magistrati solo in seguito all'autorizzazione a procedere del Ministro della Giustizia e solo per dolo, frode o concussione; degli artt. da 7 a 8 della Legge 10 maggio 1978, n. 170 sulla Commissione parlamentare inquirente per i giudizi sui reati ministeriali.

⁸⁷⁶ CRONOLOGIA DEGLI SCIOLGIMENTI ANTICIPATI DELLE CAMERE

DISSIONI GOVERNO	SCIOLGIMENTO CAMERE	ELEZIONI	
26.02.1972	29.02.1972	07.05.1972	Scioglimento referendario
30.04.1976	01.05.1976	20.06.1976	Scioglimento referendario
31.03.1979	02.04.1979	03.06.1979	
29.04.1983	04.05.1983	20.06.1983	
03.03.1987	28.04.1987	14.06.1987	Scioglimento referendario
30.01.1992	03.02.1992	05.04.1992	

⁸⁷⁷ La Legge 7 agosto 1987, n. 332 prevede, in conseguenza della sospensione del referendum adottata per le elezioni politiche anticipate, che sia fissata la nuova data di convocazione degli elettori, in una delle domeniche comprese tra il 15 ottobre e il 30 novembre 1987. Inoltre, dato che i referendum, specialmente quelli sulla giustizia, possono determinare per la prima volta un vuoto legislativo e non una semplice modifica delle leggi vigenti, è previsto che il Presidente della Repubblica "può ritardare l'entrata in vigore dell'abrogazione delle disposizioni legislative oggetto del referendum per un termine non superiore a 120 giorni".

⁸⁷⁸ BOBBIO, I "Non sì" nascosti nell'astensione, intervista di G. RIOTTA, in "La Stampa", 10 novembre 1987.

Il risultato del referendum sulla giustizia porta all'abrogazione della disciplina che rendeva i giudici non responsabili, neanche per il risarcimento dei danni civili, delle loro decisioni e la quindi nasce la necessità di una nuova legge in materia.

La temporanea incertezza sulle sanzioni porta alla sospensione degli effetti del referendum per quattro mesi, al fine di evitare la paralisi della giustizia.

Alla scadenza di tale termine il Parlamento ha approvato la nuova disciplina relativa alla responsabilità dei giudici.

L'8 e il 9 novembre si concludono anche i referendum sull'abrogazione della Commissione parlamentare inquirente, che porta all'abolizione della possibilità per i ministri di essere processati "politicamente" da un voto del Parlamento ("Sì": 65,1%, "No": 14,9%) e i tre referendum sul nucleare ("Sì": dal 71,8% all'80,6%, "No": dal 19,4% al 28,3 %).

In relazione ai referendum sul nucleare va rilevato che essi hanno portato all'ingresso dei verdi in Parlamento, così come era accaduto per i radicali in seguito al referendum sul divorzio.

Il risultato referendario delle consultazioni in esame provoca un "vuoto legislativo" e obbliga il Parlamento ad intervenire per colmarlo.

In relazione alla responsabilità civile dei giudici si avrà una nuova legge che regola i casi in cui sorge l'obbligo di risarcimento dei danni in capo ai giudici (Legge 13 aprile 1988, n.117).

In relazione alla questione nucleare si avrà l'elaborazione da parte del governo di un nuovo piano energetico, approvato dal Parlamento nel 1989.

In relazione alla Commissione Inquirente si avrà una nuova disciplina dei giudici d'accusa dei ministri i quali, dopo un mero giudizio di opportunità del Parlamento, verranno processati dal giudice ordinario (Legge costituzionale 16 gennaio 1989, n.1).

Riguardo ai due importanti referendum in esame, sulla giustizia e sul nucleare, sono stati messi in rilievo alcuni elementi critici:

- l'incapacità dei partiti di governo a concordare tra loro una linea su questioni decisive come il nucleare e la giustizia e il crisma con cui invece si sono concesi una presidenza del Consiglio (giocando una fennissima scogliera anticipata del Parlamento, piuttosto che risolvere responsabilmente questi temi ormai in discussione a causa delle iniziative referendarie);
- il deliberato svuotamento del Parlamento, anche dopo il rinnovo di giugno (dovuto al rifiuto dei parlamentari di svolgere una discussione di merito in materia);
- un tentativo di "uso plebiscitario" del referendum, protratto fino alla chiusura della campagna elettorale (poi anche il PSI ha dovuto precisare la linea di una disciplina della responsabilità dei giudici, cui si sentiva impegnato nel confronto che seguirà nei successivi 120 giorni);
- la sistematica disinformazione che è stata operata verso il pubblico: c'era la difficoltà oggettiva di troppi e troppo lunghi questi, ma c'è anche stata una grande quantità di cose false o sbagliate sostenute sovente anche da persone competenti e si è fatto molto allarmismo (inconvenienti questi che non si verificano mai in Svizzera, ove la campagna di informazione sul referendum viene svolta in modo ampio, preciso e moderato);
- la dispora di importanti settori di forze intellettuali rispetto ai relativi partiti di riferimento: tal forza intellettuale si sono collocate in una posizione regressiva preferendo la conservazione dello status quo ad una difficile ricerca della via di riforma;
- la perdita nello argomentazioni di ogni spirito pubblico: si era giudicati per gli schieramenti, quindi per spirito di fazione, e non per gli argomenti razionali che si cercava di introdurre;
- l'avanzare di un'ombra antidemocratica, una ripulsa per il referendum stesso, cioè per l'uso a l'esercizio del più diretto ed incisivo modo di manifestare la sovranità popolare.

I referendum su giustizia e nucleare sono stati definiti "referendum di indirizzo", una forma ancora incompleta di referendum preventivo di indirizzo perché la battaglia vera e propria si è combattuta sulla questione della chiarezza della forza vincente e dell'indirizzo d'assunzione del voto. Si sapeva infatti che su questi temi la volontà popolare attraverso l'esso avrebbe inciso in maniera forte sulla successiva attività legislativa degli organi rappresentativi.

In particolare, il merito dell'iniziativa del PCI, con la presentazione di una proposta di legge sulla responsabilità, è stato quello di costringere tutti a mettere le carte sul tavolo, creando già nella campagna elettorale un legame tra decisione individuale del cittadino e successiva decisione delle rappresentanze in Parlamento".

578 GOTTURAI, Le democrazie senza qualità, Politica Istituzionale e processo costitutivo in Italia, Milano, 1989, pp. 156 ss.

7.1.3.7 SOTTOPARAGRAFO 7 IL REFERENDUM CONSULTIVO SUL PARLAMENTO EUROPEO (1989)

Il referendum consultivo sul Parlamento europeo segna un passaggio importante nella storia delle consultazioni referendarie, soprattutto dal punto di vista costituzionale.

Il 18 giugno 1989 gli elettori italiani, insieme alla scheda per le elezioni europee, ne trovano un'altra contenente il quesito referendario relativo alla trasformazione della Comunità europea in vera Unione⁴⁸⁰.

Il referendum in esame è stato istituito con una legge costituzionale, la Legge 3 aprile 1985, n.2, pubblicata sulla "Gazzetta Ufficiale" del 6 aprile e votata secondo il procedimento "leggerale" previsto dall'art. 138 della Costituzione⁴⁸¹.

La legge è stata approvata, in seconda lettura, con 486 voti favorevoli e 1 astenuto, alla Camera il 15 aprile 1989, e al Senato, con 247 voti a favore e 1 voto contrario, il 30 aprile.

Il ricorso alla legge costituzionale per introdurre questo tipo di referendum si è reso necessario perché il fondamento per tale consultazione popolare non lo si sarebbe potuto trovare, neppure in termini analogici, nell'art. 75 della Costituzione.

La Costituzione italiana, infatti, prevede solo tre tipi di referendum (abrogativo, costituzionale e regionale) ed esclude il referendum consultivo "per i rischi di una possibile involuzione in senso plebiscitario del nostro sistema"⁴⁸².

In relazione a ciò si è aperta in dottrina la questione del possibile contrasto tra il referendum di indirizzo sul parlamento europeo e il deficit costituzionale.

Secondo una parte della dottrina tale contrasto non si è verificato, perché la legge costituzionale in esame non ha portato all'introduzione del referendum di indirizzo nell'ordinamento italiano, ma si è limitata a disporre l'indizione (da parte del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri) di un singolo referendum, formulando essa stessa il quesito; cosicché, una volta avviata la consultazione, il referendum di indirizzo è, per così dire, uscito dallo scenario costituzionale, e la temporanea rottura della Costituzione si è sanata⁴⁸³.

Diversa opinione è sostenuta da altra parte della dottrina, che ritiene che la legge costituzionale n.2 del 1989 abbia creato una situazione paradossale.

Il legislatore costituzionale ha infatti riconosciuto l'esistenza nell'ordinamento italiano di figure diverse da quella del referendum abrogativo e, volendo evitare l'introduzione in via generale di una diversa forma di consultazione popolare, si è limitato a prevedere l'indizione di una sola ed unica consultazione.

Per ottenere tale risultato ha operato con una norma singolare dotata di forza costituzionale, cioè con l'unico atto che può permettere di apportare deroghe a previsioni costituzionali.

Questa operazione, pur non essendo di per sé incostituzionale, realizza la tipica ipotesi di "rotura della Costituzione".

La Legge costituzionale n. 2 del 1989 sicuramente non ha introdotto il referendum consultivo o di indirizzo, tuttavia ne ha introdotto, se non il principio, quanto meno il precedente⁴⁸⁴.

Da ciò consegue che, in futuro, ogni eventuale discussione su tali consultazioni popolari di tipo consultivo non verterà più sulla loro legittimità costituzionale, bensì sulla opportunità politica.

Dunque, ad eventuali proposte non sarà più possibile opporre un "in de non recevitur" basato sull'impossibilità, costituzionalmente conseguente, di tali referendum⁴⁸⁵.

La dottrina ha anche analizzato la natura giuridica del referendum in esame affermando che esso ha avuto "un contenuto ed un valore prevalentemente consultivo, con un forte significato politico, ma con l'efficacia giuridica dei pareri"⁴⁸⁶.

Inoltre, il valore politico di tale referendum è stato rafforzato sia dall'affluenza dei votanti, che è stata dell'81,5%, sia dal risultato favorevole, che ha visto l'86,1% degli elettori esprimersi a favore del "Sì".

⁴⁸⁰ Il testo del quesito era il seguente: "Ritenete voi che si debba procedere alla trasformazione della Comunità europea in una effettiva unione, dotata di un Governo responsabile di fronte al Parlamento, affidando allo stesso Parlamento europeo il mandato di redigere un progetto di Costituzione europea da sottoporre direttamente alla ratifica degli organi competenti degli Stati membri della Comunità?"

⁴⁸¹ L'art. 138 Cost. recita: "Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali sono adottate da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e sono approvate a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera nella seconda votazione. Le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi. Non si dà luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti".

⁴⁸² CHIMENTI, *Storia del referendum*, cit., p.89. Il referendum consultivo non è previsto neanche dall'ordinamento costituzionale svizzero. Tale fattispecie referendaria riveste scarsa importanza pratica perché la decisione del popolo non vincola gli altri organi dello Stato.

⁴⁸³ MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 1990, p.409.

⁴⁸⁴ CARAVITA, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in "Politica del Diritto", 1989, pp.316-327.

⁴⁸⁵ CUOCCOLO, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1994, p.311.

A differenza dell'ordinamento costituzionale italiano, l'ordinamento federale svizzero prevede espressamente, dal 1821, il referendum internazionale, a carattere obbligatorio e facoltativo (cfr. capitolo 5, sottocapitolo 5, paragrafo 3).

7.1.3.8 SOTTOPARAGRAFO 8 I REFERENDUM SU CACCIA E PESTICIDI (1990)

Il 3 giugno 1990 è la data che segna un episodio negativo della storia del referendum.

Le ragioni sono molteplici:

- l'art. 75 della Costituzione che prevede la validità del referendum solo se alla consultazione prende parte la metà più una degli aventi diritto al voto;
- la forte propaganda astensionista del c.d. "partito dei cacciatori" e della c.d. "lobby degli agricoltori" nelle regioni che vantano una affluenza alle urne tradizionalmente alta (Toscana, Umbria ed Emilia-Romagna);
- le divisioni e le indecisioni nel fronte dei promotori.

Così i referendum su caccia e pesticidi, liepidamente sostenuti da PSI, PCI e Democrazia Proletaria, falliscono.

Alle votazioni si è infatti recato solo il 43,2% dei cittadini elettori, mentre il 56,7% ha disertato le urne.

La barriera del 50,1%, richiesta per la validità del referendum, è stata superata solo nell'Italia del Nord (50,3 per le due consultazioni sulla caccia e 50,5 per quella sui pesticidi).

Al Contro il fronte dell'astensionismo attivo è riuscito a contenere l'affluenza alle urne tra il 39,2 e il 39,6%.

Nel Sud si è acesi al 37,6 e nelle isole si è avuto il record negativo del 34%.

Dunque i 18 milioni di "SI" espressi e lavoro dell'abrogazione delle norme su caccia e pesticidi sono stati espressi inutilmente.

La volontà abrogativa di questa grande schiera di elettori è stata bastata, non tanto da uno schieramento contrario, quanto dalla assenza organizzata o dall'indifferenza dei potenziali avversari.

Il fronte del "No" all'abrogazione ha trovato un formidabile alleato nell'astensionismo, in quello spontaneo e in quello organizzato dalle associazioni dei cacciatori e degli imprenditori agricoli, alleate per sabotare la consultazione⁶⁸⁶.

Va inoltre rilevato che il referendum sulla caccia era giunto ad uno sbocco solo in seguito ad una lunga serie di incertezze, due rifiut di parte della Corte Costituzionale e di tra gli stessi promotori.

La prima proposta per una consultazione sulla caccia era stata fatta nel 1980 dal reddito, che l'avevano inserita nel "pacchetto" dei dieci referendum.

Ma, nel febbraio dell'anno successivo, la Corte Costituzionale aveva respinto tale consultazione con sentenza n. 27.

La Corte, infatti, dichiarò inammissibile la richiesta di referendum per l'abrogazione parziale della Legge 27 dicembre 1977, n.968, recante "Principi generali e disposizioni per la protezione e la tutela della fauna e la disciplina della caccia", per la mancanza nelle "necessarie garanzie di semplicità, di univocità, di completezza del quesito", richiamando così i principi espressi nella precedente sentenza n. 16 del 1978⁶⁸⁷.

Un nuovo tentativo viene fatto dai verdi, nel 1986, con due distinte richieste di referendum e 850 mila firme raccolte dal comitato delle principali associazioni ambientaliste (Lega per l'ambiente, Italia nostra, Lega per l'abrogazione della caccia), però la Corte Costituzionale si pronuncia per l'inammissibilità della richiesta referendaria (sentenza n.28 del 1987).

In seguito i promotori (verdi, sindacati, ambientalisti, demoproletari, comunisti, Sinistra indipendente, ecologisti e giovani liberali) decidono di agire congiuntamente, raccogliendo le firme per caccia e pesticidi.

Il 19 gennaio 1990 con sentenza n. 63 (caccia) e sentenza n. 64 (pesticidi) la Corte Costituzionale, sotto la presidenza di F. SALLA, dichiara ammissibili entrambe le consultazioni.

Inoltre, dello stesso giorno, con sentenza n. 65, la Corte approva anche il referendum sullo Statuto dei lavoratori (Legge 20 maggio 1970, n. 300 recante "Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori, della libertà sindacale e dell'attività sindacale nei luoghi di lavoro e norme sul collocamento").

Tuttavia quest'ultimo referendum non avrà utilizzazione perché, venti giorni prima del voto, al Senato viene approvata la legge che, come chiedevano i promotori del referendum (DP), estende le garanzie previste dallo Statuto anche alle aziende con meno di 15 dipendenti.

Il secondo referendum sul finanziamento pubblico dei partiti, invece, era già stato bloccato in Cassazione, anche se, essendo di interesse generale, avrebbe trovato una larga mobilitazione dell'elettorato e forse anche il raggiungimento del quorum ex art. 75 Cost.

Il fenomeno del fallimento del referendum sulla caccia e sui pesticidi è stato a lungo analizzato e di esso sono state date diverse spiegazioni di carattere sociologico e politico: estenuazione degli elettori, rigetto, disinteresse, abuso referendario, incomprendimento, distacco.

⁶⁸⁶ CHIMENTI, Storia del referendum, cit., pp.91-92.

⁶⁸⁷ CAMERA DEI DEPUTATI, Il referendum abrogativo in Italia, Quaderni di documentazione del servizio studi, n. 3, Roma, 1981, p.480.

Particolarmente interessante è analizzare le ragioni politiche.

Sul piano politico, infatti, tale evento costituisce la prima sconfitta elettorale dei verdi, dopo l'ondata di opinione pubblica favorevole, spirata dal dopo-Chernobyl, che li ha portati in Parlamento.

Ma è anche l'effetto della crisi di credibilità di questo partito che vede, da un lato, divisioni nel gruppo parlamentare, e dall'altro, incapacità di esprimere una strategia riconoscibile.

Altra ragione del fallimento del referendum va ricercata nello scarso sostegno, se non nel vero e proprio sabotaggio, dato alla campagna referendaria da PSI e PCI, che furono alleati dei verdi solo sulla carta.

Questi punti, inoltre, furono bloccati al loro interno da una potente lobby dei cacciatori, formata da 1.400.000 iscritti alle associazioni venatorie: molti elettori, soprattutto comunisti, sono cacciatori e quindi si impegneranno sul fronte astensionista.

Per ovviare a questo grande inconveniente i verdi cercavano di abbinare il referendum alle elezioni amministrative del 6 maggio, per godere dell'effetto basculamento che li avrebbe premiati, ma vennero ostacolati dagli altri partiti, PSI, PCI e CG, che preferiscono tenere separata la due questioni.

È importante esaminare le reazioni suscitate, un campo politico e giuridico, dal fallimento del 3 giugno 1990.

Mentre i politici ritengono che questa sconfitta abbia determinato la fine della storia del referendum, i giuristi svolgono un'analisi approfondita e problematica dell'accaduto.

Ciò che viene criticato e messo sotto accusa è il fatto che è stato fatto in questa occasione dell'astensionismo.

Non si tratta infatti di un astensionismo meramente passivo, che entro un certo limite potrebbe considerarsi fisiologico, ma di un "astensionismo attivamente organizzato" dalle forze contrarie all'abrogazione delle norme oggetto di referendum.

Proprio sul fenomeno dell'astensionismo i giuristi hanno svolto una approfondita analisi.

È stata messa in luce la differenza intercorrente tra i due diversi tipi di astensionismo.

Per astensione al voto si deve infatti intendere il rifiuto degli elettori di andare alle urne a causa dell'indifferenza, della stanchezza o dell'avversione per i partiti promotori dell'iniziativa referendaria.

Invece nella astensione del referendum sulla caccia e sui pesticidi sono confluiti tutti coloro che volevano votare "No": ciò spiega anche perché i "Sì" hanno raggiunto una cifra così alta, pari al 92%.

Dunque, in tal caso, l'astensione ha rivelato, non una mancanza di interesse, quella che i politologi chiamano "apathy" (fenomeno che, negli ultimi tempi si verifica anche in Svizzera in occasione delle numerose consultazioni referendarie promosse), ma, al contrario, un ben preciso interesse diretto ad ottenere il fine della invalidazione del referendum.

Fine che, per altro, è consentita dalla stessa Costituzione, dato il disposto dell'art. 76.

Dalle queste considerazioni, un Autore giunge a affermare che "se questo espediente o trucco di non votare, anziché votare "No", continuerà, ben pochi referendum d'ora in poi resisteranno alle prove richieste per la loro validità"⁹⁸⁹.

Altri Autori analizzano invece il risultato negativo del 3 giugno 1990 con meno pessimismo, ritenendo che tale fallimento riguardi solo il referendum su caccia e pesticidi e non l'istituto referendario in generale, che rappresenta comunque uno dei più validi strumenti di democrazia diretta previsti dalla Costituzione italiana.

Nel caso specifico ci si trova di fronte ad una "crisi di rappresentanza politica", perché il Parlamento italiano non riesce ad esprimere governi che siano stabili ed efficienti, capaci di realizzare veramente il programma su cui hanno ottenuto la fiducia della Camera"⁹⁹⁰.

Dunque, secondo questo Autore, proprio per questa sfiducia generalizzata del cittadino elettore nel funzionamento delle istituzioni, il referendum, come forma di democrazia diretta, non hanno da temere in futuro.

Proprio questa tesi si rivelerà in seguito esatta e verrà confermata in occasione del referendum sulle preferenze elettorali del 9 giugno 1991.

7.1.3.9 SOTTOPARAGRAFO 9 IL REFERENDUM E LA RIFORMA ELETTORALE. (1992)

In seguito al fallimento del referendum del 3 giugno 1990, si apre una fase di ripensamento generale sull'efficacia del principale strumento di democrazia diretta previsto dalla Costituzione italiana.

Tutti i partiti si esprimono in termini negativi ed individuano le cause di tutto nell'indifferenza degli elettori che sembrano rassegnati al ruolo di spettatori della politica professionale.

Anche coloro che sono stati da sempre i più lontani sostenitori dell'istituto referendario vede gli elettori "finti", schiacciati "da una partitocrazia che ha fatto marciare le istituzioni, la libertà e i diritti"⁹⁹¹.

Anche in campo politico però vi è chi ha ancora piena fiducia nel referendum e progetta di utilizzarlo per realizzare un grande intervento riformatorio.

⁹⁸⁹ BOBBIO. Se gli astensionisti sono i governanti, in "La Stampa", 7 giugno 1990.

⁹⁹⁰ BARILE. La crisi della rappresentanza politica e gli istituti di democrazia diretta, in "Parlamento", 1990.

⁹⁹¹ FANNELLA. Fannella: «io dico viva il referendum», in "La Stampa", 6 giugno 1990.

Mario Segni, un democristiano moderato ed anticomunista, si pone alla guida del COREL (Comitato per la riforma elettorale) raccogliendo intorno a sé gente molto diversa, da Rifondazione Comunista al MSI, ed anche al PDS, verdi, liberali... con il comune obiettivo di far scattare il sistema del partito, utilizzando lo strumento referendario.

Il 1° febbraio 1990 Segni propone una nuova iniziativa referendaria per l'abrogazione di alcune parti della legge elettorale del Senato e, poco dopo, altre due analoghe richieste, riguardanti la norma sulle preferenze dei candidati alla Camera e il sistema elettorale nei Comuni al di sopra dei 5 mila abitanti.

Segni apre così la sua battaglia a favore di un sistema elettorale uninominale, sul modello di quello inglese, essendo convinto che i partiti da soli non altereranno mai una riforma che possa incidere sul loro assetto di potere.

Questa sfiducia nei partiti è inoltre condivisa dall'opinione pubblica che si sente oppressa dagli abusi della "lottizzazione" e dall'invidenza della politica in tutti gli spazi della società.

Inoltre, altri elementi politici importanti, primo fra tutti l'attacco americano in Iraq, fanno pesare in secondo piano la questione del referendum elettorale che vengono sottoposti al vaglio della Corte Costituzionale in un clima di generale distrazione.

Al momento della pubblicazione della sentenza della Corte n. 47 del 1991 (17 gennaio - 2 febbraio) grande è la sorpresa per i leader dei partiti che avevano dato per certo che tutti i referendum sarebbero stati respinti.

La Corte, infatti, da un lato, ha ammesso il quesito referendario sul sistema elettorale della Camera, che prevede la riduzione delle preferenze ad una e, dall'altro lato, ha respinto tutte le motivazioni "politiche" contro le consultazioni⁴⁹¹.

È dunque importante ed interessante analizzare gli argomenti contrari ai referendum elettorali utilizzati dagli avversari di Segni.

Le tre richieste di referendum popolare - concernenti, rispettivamente, l'abrogazione parziale della legge 6 febbraio 1946, n. 23 ("Norme per la elezione del Senato della Repubblica"), l'abrogazione parziale del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361 (Approvazione del testo unico delle leggi recanti norme per la elezione della Camera dei Deputati) e la abrogazione parziale del D.P.R. 16 maggio 1960, n. 570 ("Testo unico delle leggi per la composizione e la elezione degli organi delle Amministrazioni comunali") - hanno, a parere della Corte Costituzionale, materie analoghe per oggetto e quindi i relativi giudizi possono essere simili e decisi con unica sentenza.

Esaminando le considerazioni in diritto si rileva che il primo argomento che viene sollevato in senso contrario alla ammissibilità delle tre richieste referendarie è quello relativo alla particolare natura del loro oggetto, dato che sono attinenti a leggi elettorali.

Più ragioni potrebbero ad escludere tali leggi dall'ambito di quelle suscettibili di abrogazione referendaria.

In primo luogo, perché, in forza di un emendamento aggiuntivo approvato dall'Assemblea Costituente nella seduta pomeridiana del 16 ottobre 1947 e non riprodotto per omissione nel testo finale dell'articolo 75 della Costituzione, le leggi elettorali sarebbero, in realtà, da considerare decomposte tra quelle in riguardo delle quali il secondo comma di tale articolo non ammette il referendum⁴⁹².

In secondo luogo, perché allo stesso risultato si dovrebbe pervenire "con lo strumento della interpretazione del secondo comma dell'articolo 75 Cost. nel suo testo promulgato".

In particolare, sulla base della "tesi dell'eccezione implicita", che considera le leggi elettorali implicitamente comprese del comma 2 dell'art. 75 Cost., si dovrebbe far leva, da un lato, sul parallelismo instaurabile con la materia oggetto dell'art. 72, quarto comma, della Cost. e, dall'altro lato, sulla reversibilità di una "spiegazione logica della eliminazione delle parole "e relative" tra quelle escluse dall'abrogazione referendaria".

Tuttavia, i giudici costituzionali, accogliendo la tesi dei legali del Comitato promotore, P. Badile, M.S. Giannini e V. Orsini, osservano che un rilievo del genere, se ha un "inevitabile interesse storico-istituzionale", non può rappresentare "ragione di inammissibilità" per il referendum.

Alla Corte costituzionale, infatti, "non è dato di risolvere alcun punto del testo della Costituzione, quale sancito dalla votazione finale del 27 dicembre 1947. La Costituzione vale per ciò che risulta scritto in quel testo, promulgato dal Capo provvisorio dello Stato e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale".

Allo stesso modo i giudici della Corte costituzionale liquidano il secondo argomento contrario ai referendum elettorali: l'analogia tra l'art. 75 Cost., secondo comma, e l'art. 72 Cost., quarto comma, che assegna sempre un procedimento formale completo ai disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di ratifica di trattati internazionali e di approvazione di bilanci⁴⁹³.

Gli avversari del referendum sostengono che, se questa sono le materie protette della Costituzione e se, tutte, escluse solo le leggi elettorali, sono depurate nell'art. 75, è chiaro che si è trattato di una svista e che l'intenzione dei costituenti era di impedire il referendum anche sulle leggi elettorali.

I giudici della Corte ritengono però tale argomento inidoneo perché, a parte l'osservazione di carattere generale relativa alla inidoneità del testo della Costituzione, va rilevato che "ben diversa è la portata delle due norme" (art. 72 e 75) che, anche per altri versi, presentano ulteriori differenze: nell'art. 75 "non figurano le leggi di delegazione legislativa, mentre nell'art. 72 non figurano le leggi in materia tributaria, di amnistia e di indulto".

⁴⁹¹ GIORGIIS, I referendum elettorali. Il "compromesso" n.47/91, Torino, 1991, pp.27 ss.

⁴⁹² Il limite all'inclusione del referendum sulle leggi elettorali in origine non era previsto nella formulazione dell'art. 72 del progetto della Costituzione. Fu infatti proposto con un emendamento firmato da ROSCI e altri comunisti, RUINI, invitato a manifestare il suo parere come presidente della Commissione del 75, e si oppose con un secco intervento. Nonostante ciò l'emendamento fu approvato ma, per una svista della segreteria, le parole "e relative" non furono incluse nel testo definitivo dell'art. 75 Cost. (cfr. capitolo 3).

⁴⁹³ L'ART. 72, comma 4, COST., recita: "La procedura normale di esame e di approvazione diretta da parte della Camera è sempre adottata per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale e per quelli di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi". L'ART. 75, comma 2, COST., recita: "Non è ammesso il referendum per le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto, di autorizzazione a ratificare trattati internazionali".

Il terzo argomento degli avversari del referendum elettorale è dato da una precedente sentenza, la n. 28 del 1987⁸⁹⁴, con la quale la Corte costituzionale ha dichiarato inammissibile il referendum sul sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura.

La Corte replica che un'estensione del senso di quella sentenza a qualsiasi richiesta di referendum avente per oggetto materia elettorale non è possibile, perché "andrebbe al di là degli relativi contenuti e significati della sentenza stessa".

Secondo i giudici costituzionali, la vera questione è quella relativa alla "possibilità di sottoporre a referendum l'abrogazione parziale di leggi elettorali", come stanno tentando di fare i promotori del referendum ritagliando i testi delle leggi e, nel caso in cui gli elettori siano d'accordo, lasciandone in vita parti che muterebbero il funzionamento del sistema elettorale.

Per gli avversari del referendum si tratterebbe di introdurre in modo surrettizio un referendum "propositivo" non previsto dalla Costituzione, perché i quesiti referendari non si limiterebbero a perseguire, attraverso l'eliminazione di più parti del testo legislativo, l'abrogazione parziale di tale testo, ma mirerebbero anche a sostituire la disciplina stabilita dal legislatore con un'altra diversa votata dal corpo elettorale.

In particolare, si ritiene che questi referendum siano totalmente diversi dai precedenti perché fanno "un ambasciato ritaglio di parole da cui nascono formule legislative prima inesistenti" e perché sono in realtà referendum, non abrogativi, ma "propositivi".

Si tratterebbe quindi di referendum che si presentano con una duplice faccia: da un lato, operano un'abrogazione parziale di norme, da cui consegue un certo risultato temporaneo di carattere modificatorio (o manipolatorio) dei sistemi elettorali vigenti; dall'altro intendono "sollecitare" e "stimolare" il Parlamento ad intervenire prima della loro celebrazione e dopo essa, nel senso indicato dal quesito referendario.

Tuttavia, anche in relazione a questo argomento, la Corte costituzionale osserva che un tale esame va condotto caso per caso sulla base dei tre requisiti della "chiarezza, univocità e omogeneità del quesito", già ribaditi in altre precedenti sentenze (n. 27 del 1981, n. 28 del 1987, n. 63, n. 64 e n. 85 del 1990).

Univocità ed omogeneità del quesito si presentano infatti come funzionali all'irrescindibile chiarezza dell'operazione referendaria.

Sulla base di questi criteri, la Corte dichiara inammissibile la richiesta referendaria relativa alla parziale abrogazione della legge 6 febbraio 1946, n. 29 recante norme per la elezione del Senato, perché il quesito "si presenta all'elettore in termini non univoci e, conseguentemente, non caratterizzati dalla dovuta chiarezza".

La seconda richiesta referendaria, relativa alla parziale abrogazione del D.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, recante norme per l'elezione della Camera dei deputati, viene invece dichiarata ammissibile perché in essa ricorrono tutti i requisiti richiesti: chiarezza, univocità e omogeneità.

Infine, la terza richiesta referendaria relativa all'abrogazione parziale del D.P.R. 16 maggio 1960 n. 570 recante norme per l'elezione delle Amministrazioni comunali, viene dichiarata inammissibile perché la proposta risulta essere "altrettanto ambigua, non trasparente".

Riguardo alla questione in esame va ancora rilevato che, per la bocciatura del referendum sul Senato, decisiva è stata la mancanza di chiarezza sull'obiettivo di introdurre al Senato il sistema maggioritario al posto di quello proporzionale: "Il significato del quesito, valutato sia nella sua formulazione, sia alla luce della disciplina che verrebbe a risultare nel caso di esito positivo del referendum, si presenta all'elettore in termini non univoci, tali da disorientarlo".

Il referendum sull'adesione anche a Comuni con popolazione superiore a 5 mila abitanti del sistema elettorale maggioritario viene rigettato perché nel quesito si sottopongono "scelte non necessariamente convergenti": appunto, "l'eliminazione dell'attuale differenziazione" dei sistemi elettorali dei Comuni e la sancazione della possibilità di indicare candidati di liste diverse. Dovendo votare simultaneamente, l'elettore potrebbe volere una cosa ma non l'altra.

La consultazione delle preferenze viene invece dichiarata ammissibile perché è evidente che i promotori hanno l'obiettivo di "ridurre le possibilità di brogli e frodi elettorali non commesse collegati al dosaggio dei voti di preferenza", ed inoltre che "l'unica preferenza che con l'abrogazione referendaria si verrebbe a conseguire... dovrebbe essere, proprio in ragione di questo stesso obiettivo, una preferenza chiaramente espressa".

Tra il 13 e il 14 gennaio, tre giorni prima della pubblicazione della sentenza della Corte costituzionale, il fronte antireferendario della dottrina (MEZZANOTTE e PATRONO) prende una decisa posizione contraria alla ammissibilità del quesito.

Si afferma che "affinché sia assicurato quel minimo indispensabile di libertà referendaria... è necessario che la proposta si formuli in maniera chiara e che il quesito consista nella richiesta di abrogare una determinata legge o, quantomeno, una disposizione normativa avente un senso compiuto".

"Vi è dunque un limite alla possibilità che il referendum abrogativo venga utilizzato per modificare una legge anziché eliminarla puramente e semplicemente, e questo limite è dato dall'esigenza di rispettare la libertà referendaria".

Si ritiene inoltre che sia difficile che "eliminando qui e là singole parole del testo vigente si possa pervenire ad una diversa disciplina che mantenga i caratteri della chiarezza ed univocità".

"Tali incertezze interpretative confermano i limiti del referendum c.d. manipolativo. Sostituire una legge con un'altra essendo contenuta nel testo per l'impossibilità di aggiungere quelle nuove parole che sarebbero necessarie a rendere chiara la disciplina che si vuole introdurre, costituisce una tecnica di legislazione che nessun moderno sistema costituzionale potrebbe tollerare. Almeno di non pensare che i nostri costituenti abbiano voluto

⁸⁹⁴ La CORTE COSTITUZIONALE, con sentenza n. 28 del 1987 relativa al sistema elettorale del CSM, aveva affermato che "un organo costituzionale o a rilevanza costituzionale non può essere privato del complesso delle norme elettorali contenute nella propria legge di istituzione, perché altrimenti sarebbe esposto all'arbitrarietà, anche soltanto teorica, di parziali di funzionamento".

⁸⁹⁵ AMATO, Referendum elettorali: la Costituzione violata, in "Avanti!", 14 giugno 1990.

ovvero il ruolo del popolo riservandogli affetto rudimentali tecniche legislative, è da ritenere che esse nulla abbiano a che fare col referendum abrogativo disciplinato dall'art. 75 della Costituzione⁶⁹⁸.

Si avverte anche che sul referendum elettorale possono essere dette due cose: «che sono sbagliati; che sono illegittimi, giudizio politico il primo, tecnico il secondo».

In particolare si sottolinea il fatto che «nella sentenza n. 18 del 1978 la Corte costituzionale ha negato l'ammissibilità di questi referendum mediante i quali si propongono agli elettori "pietistici o voti popolari di fiducia" nei confronti di complessive scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto lo "status referendario" e al afferma che "non si vede come i referendum in oggetto - se inquadrati nel complessivo disegno dei promotori - possano considerarsi estranei ad una logica più bloccata, mirando essi - milioni insieme - a mutare profondamente la stessa forma di governo, attraverso radicali trasformazioni del sistema elettorale vigente in Italia».

Dato che i tre referendum elettorali si caratterizzano perché le parti di contenuto delle leggi non sottoposte a referendum si giustificano, si completano e vengono logicamente ad integrarsi proprio con le parti di esse sottoposte a questo referendum, si sostiene, alla luce della giurisprudenza costituzionale, «la loro inammissibilità, in quanto si rivolgono a disposizioni comprensibili solo se connesse con le restanti parti delle leggi, destinate a rimanere in vigore».

Tutte queste opinioni contrarie al referendum elettorale ricevono risposta tramite le parole pronunciate, il 2 febbraio 1991 all'atto della presentazione dei motivi della sentenza della Corte costituzionale, dal Presidente della stessa: Giovanni Conso.

Conso nega che il responso dei giudici della Consulta abbia avuto implicazioni politiche.

Egli afferma che il compito dei giudici era quello di «verificare se i mezzi, scelti da coloro che volevano una riforma profonda del sistema attraverso i referendum elettorali, corrispondevano ai requisiti di legalità».

Sulla base di tali principi i giudici, in due casi su tre, si sono trovati a dare una risposta negativa: «ma non si è trattato di una valutazione politica sulla bontà del fin».

Ciò perché «la Corte è custode della Costituzione per quanto riguarda la legalità dei mezzi».

Inoltre Conso, a chi gli ha chiesto di aver introdotto un referendum "propositivo" non previsto dalla Costituzione, replica pronunciando le seguenti parole: «Per la nostra Costituzione i referendum possono abrogare una legge anche parzialmente. Di conseguenza non è facile cogliere l'esito confine tra l'abrogazione parziale consentita e quella troppo manipolatrice ed innovativa».

Nella stessa occasione a Conso viene chiesto se in futuro si potranno svolgere altri referendum elettorali ed egli risponde: «l'ammissibilità del terzo referendum implica una risposta affermativa. Come emerge dalla motivazione, gli argomenti proposti in senso contrario ai tre referendum, e che miravano a farne dichiarare l'inammissibilità in quanto riguardavano tutti leggi elettorali, non sono stati accolti».

Anche dopo la conferenza stampa, tenutasi il 2 febbraio 1991 a Palazzo della Consulta, per la presentazione della motivazione della sentenza n. 47, quest'ultima ha continuato ad essere oggetto di critiche da parte della dottrina.

Si ritiene, in particolare, che nella sentenza in esame la Corte abbia effettuato una «mutilante e contraddittoria applicazione dell' criterio della omogeneità delle richieste».

In primo luogo, infatti, «appare trascurata l'esigenza primaria di ricostruire il criterio della omogeneità in maniera rispondente alla ratio che può giustificare l'introduzione».

Tale ratio si sostanzia «esclusivamente nella esigenza di garantire un'espressione genuina ed autentica della volontà del corpo elettorale, assicurando in tal modo al referendum il ruolo, che la Costituzione gli assegna, di correttivo puntuale alla volontà del Parlamento».

In secondo luogo, soprattutto in un giudizio particolarmente delicato e complesso quale quello di omogeneità, «si rende indispensabile che la Corte, una volta elaborati principi e criteri adeguati, si conformi ad essi con la massima regolarità possibile».

A parere della dottrina, è proprio questa la fondamentale esigenza che appare trascurata nel rinvio tra le due pronunce relative ai quesiti sulle leggi elettorali del Senato e della Camera, rispettivamente di inammissibilità e di ammissibilità.

Si ritiene, infatti, che la Corte, se avesse usato sempre lo schema argomentativo che ha adottato per valutare il quesito relativo alla legge elettorale del Senato, «avrebbe probabilmente dichiarato inammissibili tutte e tre le richieste».

Se invece avesse adottato sempre, come ha fatto per il quesito sulla legge elettorale della Camera, il criterio del fine soggettivo dei promotori, «avrebbe probabilmente dichiarato ammissibili tutte e tre le richieste».

Infine, se avesse adottato uno schema di giudizio ancorato all'obiettivo significativo delle norme coinvolte nei quesiti, «probabilmente avrebbe dichiarato ammissibile il solo quesito sulla legge elettorale del Senato».

La dottrina ritiene dunque che la Corte abbia preso una decisione non coerente motivata dalla «esigenza di proteggere il sistema politico».

Non è escluso che il referendum possa essere posto in rapporto con le procedure di democrazia rappresentativa al fine di garantire un corretto funzionamento del sistema politico, ma questa esigenza può «essere realmente soddisfatta solo attraverso l'elaborazione di principi e criteri generali regolamentari applicati».

⁶⁹⁸ MEZZANOTTE, Non si abrogano, ma si cambiano le norme in vigore, in "Il Giorno", 14 gennaio 1991.

⁶⁹⁹ PATRONO, Poche parole in meno, ed ecco nuove leggi, in "Avanti!", 13-14 gennaio 1991.

⁷⁰⁰ CONSO, Resoconto della conferenza stampa del 2 febbraio 1991, in "Il Corriere della sera", 3 febbraio 1991.

⁷⁰¹ CONSO, Resoconto della conferenza stampa, cit.

⁷⁰² GIORGIS, I referendum elettorali. Il "compromesso", cit., p.84

⁷⁰³ GIORGIS, I referendum elettorali, cit., p.85

Ciò perché i mutamenti continui e ingiustificati contrastano con l'idea stessa di giustizia costituzionale e quindi si ha la necessità che la funzione della Corte si manifesti come applicazione stabile di regole⁸⁹⁹.

Ancora più gravi degli incidenti lesali della Corte sono quelli contraddittori perché "legittimano il dubbio che il legislatore ed i sudditi della legge, più che al giudice, siano sottoposti alla volontà sovrana o arbitraria della Corte"⁹⁰⁰.

Il senso politico della sentenza n. 47 del 1991 e il suo carattere di "compromesso" emergono anche dalle parole dello stesso CONSO: la Corte, sia pure per il solo voto sulla preferenza, non cedendo alla pressione del PSI e del Governo per la dichiarazione inammissibile l' referendum, ha aperto la strada alla prima di queste riforme istituzionali da tanti anni invocate, ma sempre evitate dal partito.

In particolare, il referendum è destinato a sottolineare i rilievi dei partiti che da quasi 30 anni parlano di riformare la Costituzione, senza mai riuscire. Inoltre questo referendum presenta una grande "valenza simbolica" e può funzionare da lesi dell'interesse dell'opinione pubblica per questa materia.

Si scrive dunque che "in un'allusione di parole sulla riforma istituzionale, l'unica cosa anomala è oggi il referendum sulla legge elettorale della Camera. Il sistema dei partiti ha ancora una volta dimostrato la sua incapacità di autoriforma: il malato non può divenire il medico di se stesso"⁹⁰¹.

Ma non meno che la data della votazione, 18 giugno, si avvicina cresce il rimescolamento tra i partiti ed anche all'interno degli stessi.

Nella schiera dei sostenitori di SEGNI si registrano, ad una settimana dal voto, due importanti defezioni: DEMITA, presidente della DC e firmatario di uno dei due referendum bocciati dalla Corte Costituzionale, esprime un parere decisamente negativo e riguarda del referendum sulla preferenza unico; FORLUGA, del PSI, esprime forti dubbi sull'opportunità di recarsi alle urne a votare.

Ma in questa occasione, a differenza di quanto era accaduto per il referendum su caccia e pesticidi, la campagna estensionista non ha successo: il 9 giugno i cittadini, in segno di protesta, rispondono correndo in massa ai seggi.

Così l'affluenza alle urne che nel referendum del 1990 era scesa al minimo del 43,3%, con un'imprevedibile improvvisa risale al 62,5%, oltre 29 milioni di votanti.

Il quorum richiesto dalla Costituzione per la validità della consultazione viene superato anche al Sud (53,3%) e nella Isola (56,5%).

Il risultato della votazione porta ad una netta vittoria del "Sì": 95,5%, quasi 27 milioni.

La forte affluenza alle urne e il risultato favorevole all'abrogazione, in relazione ad un quesito che, a differenza di altri quali aborto, divorzio o nucleari, non tocca questioni di principio e di vita quotidiana, è stato interpretato come "un modo per gli elettori, di far capire non solo che è matura la Grande riforma dei cittadini, ma che al momento in cui si incammina per questa strada il popolo vuole avere un ruolo"⁹⁰².

Nonostante ciò i vertici dei partiti rimarranno inattivi esprimendo così, ancora una volta la loro mancanza di volontà per l'attuazione delle riforme istituzionali.

Vengono sollevati dubbi sull'efficienza della Camera dopo il cambiamento del sistema elettorale dei deputati, ma il problema, considerato come "un caso da manuale di scioglimento anticipato" (74), non viene neanche preso in considerazione dalle forze politiche.

Il disinteresse e la confusione con cui il Parlamento affronta, a fine luglio, l'obiettivo sul messaggio del Capo dello Stato COSSIGA, dedicato al rinnovamento delle istituzioni (cfr. paragrafo 7), costituiscono la prova tangibile di un'ennesima archiviazione della riforma.

Ma i partiti dovranno scuotersi da questa immobilità proprio in occasione delle prime elezioni alleziali con il nuovo sistema, in data 5 aprile 1992.

Gli italiani, infatti, indugiano dure sconfitte a FORLANO e a COCHETTO, riformazionista CRAXI, premiano LA MALFA, portano in trionfo BOSSI e decretano la vittoria di ORLANDO e di Rifondazione.⁹⁰³

Inoltre sono già in preparazione altri tredici referendum, previsti per la primavera del 1993⁹⁰⁴.

⁸⁹⁹ GIORGIS, I referendum elettorali, cit., p. 86.

⁹⁰⁰ ZAGREBELSKY, La giustizia costituzionale, Bologna, 1988, pp. 58 ss.

⁹⁰¹ ESPOSITO, La irresponsabilità dello Stato per evaniti di servizio e gli artt. 28 e 3 della Costituzione, in Giurisprudenza costituzionale, 1992, p. 5.

⁹⁰² SCOPPOLA, Gli ubriachi e il referendum, in "La Repubblica", 1° maggio 1991.

⁹⁰³ CHIMENTI, Storia del referendum, cit., p. 113.

⁹⁰⁴ ZAGREBELSKY, Il problema esiste, in "La Stampa", 12 giugno 1991.

⁹⁰⁵ I REFERENDUM previsti per la primavera 1993 sono i seguenti:

- 1) Introduzione del sistema maggioritario per l'elezione dei senatori (proponente: COREL, Comitato per la riforma elettorale, detto Comitato-Segni);
 - 2) Abolizione del potere di nomina del ministro del Tesoro dei vertici bancari (proponente: CORID, Comitato per le riforme democratiche, detto Comitato-Giannini);
 - 3) Abolizione dell'intervento straordinario nel Mezzogiorno (proponente: CORID);
 - 4) Introduzione del sistema maggioritario per l'elezione dei comuni in cui vige ancora la proporzionale (proponente: COREL);
 - 5) Abolizione della legge antidroga (proponente: Partito radicale);
 - 6) Abrogazione del finanziamento pubblico (proponente: Partito radicale);
 - 7) Sottrazione alla USL della tutela dell'Ambiente (proponente: Partito radicale, Amici della Terra);
 - 8) Abolizione del ministero delle Partecipazioni statali (proponente: Cinque consigli regionali);
 - 9) Abolizione del ministero della Sanità (proponente: cinque Consigli regionali);
 - 10) Abolizione del ministero dell'Agricoltura (proponente: cinque Consigli regionali);
 - 11) Abolizione del ministero dell'Industria (proponente: cinque Consigli regionali);
- (footnote continued)

La questione della riforma elettorale, con riferimento al referendum, risulta essere particolarmente importante ed interessante, sia sul piano giuridico che sul piano politico.

I Costituenti erano consapevoli della conflittualità tra referendum e parlamento e della difficoltà dell'introduzione di un istituto di democrazia diretta in un sistema rappresentativo (cfr. capitolo 3), ma non potevano certo immaginare che, all'inizio della XI legislatura, si sarebbe verificato uno scontro tra Parlamento, tralasciato in attesa dei partiti ed impegnato a varare un progetto di riforma, e cittadini, che invece la riforma avrebbero voluto attuata direttamente tramite referendum.

Inizialmente, dopo il referendum sulla preferenza unica del 9 giugno 1991 e il voto del 5 aprile 1992, i cittadini hanno scoperto la "democrazia immediata", cioè la possibilità di esprimere la propria volontà senza necessità di delegazione e mediazione dei partiti.

In questo periodo quindi la tematica della riforma elettorale domina il dibattito politico ed istituzionale perché una nuova legge elettorale è necessaria per poter riallacciare il rapporto tra cittadini e partiti.

Inoltre, i referendum elettorali previsti per la primavera del 1993 rappresentano un'assurdezza contro il rischio delle mancanti riforme: i partiti sanno che, se non riusciranno a varare in tempo una legge che consenta di evitare le consultazioni referendarie, si avranno effetti destabilizzanti sull'intero sistema.

Così, la Commissione bicamerale per la riforma istituzionale, presieduta da COSSIGA e riproposta da SCAUFARO, si insiede il 9 settembre e si pone come obiettivo principale di riuscire a far approvare al Parlamento una nuova legge elettorale che consenta di evitare i referendum elettorali riproposti da SEGNI.

Inoltre, i quesiti referendari bocciati dalla Corte Costituzionale, con la sentenza n. 47 del gennaio 1991, sono stati ritenuti per essere di nuovo sottoposti al giudizio della Corte nel settembre dello stesso anno.

Ai due referendum elettorali se ne sono aggiunti altri concernenti diverse materie (cfr. nota 75) e il giudizio di ammissibilità della Consulta è previsto entro gennaio 1993.

I lavori della Commissione sembrano dimostrare la volontà di tutti i partiti di realizzare, più che una vera riforma, un mero restauro del sistema già vigente: la strada della riforma si avvia più difficile di ogni previsione.

Il primo problema che si pone è quello della determinazione del poteri e delle competenze della Commissione stessa. A riguardo si stabilisce che la discussione sulle riforme elettorali dovrà passare alle Assemblee parlamentari nel mese di gennaio, perché la legge elettorale è una legge ordinaria non sottoposta al procedimento di revisione ex art. 138 Cost.

Il compito si presenta difficile perché si deve scegliere tra più di dodici progetti di riforma elettorale: tra della DC, due del PSI, due del PSDI ed altri.

Non si ha quindi accordo neanche all'interno degli stessi partiti, i quali presentano ognuno una pluralità di proposte.

Nel primi due mesi di lavoro, durante i quali si ha una serie di scontri tra i partiti (DC, PSI, PSDI) e tra gli esponenti degli stessi (DE MITA, SPADOLINI, SEGNI, OCCHETTO) non si ottengono grandi risultati: viene rifiutato il sistema maggioritario puro (c.d. *anglo-sassone*) e il sistema proporzionale puro (in vigore in Italia), mentre viene accettato il principio di un sistema elettorale "misto", in cui coesistono "maggioritario" e "proporzionale".

In seguito, dopo i risultati negativi per i partiti tradizionali delle elezioni amministrative del 13 dicembre 1992, DE MITA, MARTINAZZOLI e la DC si esprimeranno a favore del sistema uninominale.

Nel frattempo la Camera assegna alla Commissione poteri rilevanti e ha approvato una parziale modifica dell'art. 138 Cost., prevedendo che la Commissione bicamerale per la riforma istituzionale presenti alle Assemblee parlamentari il suo progetto e che, dopo un esame in aula ed eventuali emendamenti della Camera, il testo approvato sia sottoposto a referendum di ratifica da parte del corpo elettorale (Legge costituzionale del 2 dicembre 1992).

Questa riforma, trascurata dai mass-media, suscita perplessità e critiche da parte dei costituzionalisti, che ne individuano i possibili rischi.

Il primo rischio è quello di affidare la riforma ad un plebiscito in contrasto con la Costituzione, che non prevede che i cittadini si possano pronunciare su questioni che riguardano la forma di governo¹²⁰.

Il secondo rischio riguarda l'oggetto del quesito referendario che risulterebbe troppo ampio: i cittadini sarebbero chiamati a decidere sull'intero progetto di riforma, cioè su una pluralità di articoli in blocco¹²¹.

Si ritiene che sarebbe più opportuno contenere la consultazione nei limiti ex art. 138 Cost. e dare luogo ad un "referendum confermativo", escludendo i "referendum consultivi o riformatori"¹²².

120) Abolizione del ministero del Turismo (proponente: cinque Consigli regionali); Abolizione della legge sul trasferimento alle Regioni delle funzioni amministrative dello Stato (proponente: cinque Consigli regionali).

121) ELIA, intervento al Seminario di studi organizzato dall'Istituto di diritto pubblico, Facoltà di Giurisprudenza, Università di Roma "La Sapienza", 9 dicembre 1992.

122) PACE, Riforma della costituzione, affetti alle deleghe in bianco, in "L'Unità", 20 novembre 1992.

123) MACCANICO, intervista per "La nuova antologia", a cura di G. TORLONTANO, ottobre-dicembre 1992. (footnote continued)

Abi, invece, ritengono che "il periodo di un blocco del processo riformatore sta caso mai in un'eventuale sentenza negativa di ammissibilità da parte della Corte costituzionale, non certo nei vincoli delle procedure di revisione"⁶¹⁴.

Nonostante ciò, il problema della riforma rimane a contras le "competizione fra Parlamento e cittadini": i commissari della bicamerale devono riuscire a presentare, entro tre mesi, un progetto organico di riforma all'approvazione del Parlamento e poi la parola tornerà al popolo⁶¹⁵.

7.1.3.10 SOTTOPARAGRAFO 10 I REFERENDUM DEL 1993

Nella primavera del 1993 vengono proposti altri nuovi 13 referendum, riguardanti svariate materie.

Il COREL (Comitato per la riforma elettorale, detto Comitato-Segni) avanza la proposta per due referendum in materia elettorale: il primo relativo all'introduzione del sistema maggioritario per l'elezione dei senatori, che era stato in precedenza dichiarato non ammissibile dalla Corte Costituzionale (cfr. sottoparagrafo 9) e viene ora riformulato, e il secondo relativo all'introduzione del sistema maggioritario per l'elezione dei comuni in cui vigeva ancora il sistema proporzionale.

I motivi politici che spingono SEGNI e i suoi seguaci a riproporre i referendum in materia elettorale è chiaramente quello, già presente nei referendum elettorali del 1992, di provocare e sollecitare l'intervento del legislatore in senso riformista.

Si ha dunque, anche in questa occasione, l'utilizzo del referendum abrogativo non solo per il fine che gli è proprio (l'eliminazione di una legge già in vigore), ma soprattutto per un fine diverso, quasi "propositivo" (provocare l'intervento riformatore da parte del legislatore).

Un altro comitato, il CORRID (Comitato per la riforma democratiche), presenta tre proposte di referendum: la prima tendente all'abolizione del potere di nomina del ministro del Tesoro da parte dei vari banchieri, la seconda tendente all'abolizione dell'intervento finanziario straordinario nel Mezzogiorno, e la terza tendente all'abolizione del ministero delle Partecipazioni statali.

Anche il PARTITO RADICALE torna a farsi promotore di tre iniziative referendarie relative all'abolizione della legge anti-droga, all'abolizione del finanziamento pubblico dei partiti e alla sottrazione alla USL del compito della tutela ambientale.

Quest'ultimo referendum è particolarmente importante perché tende ad accrescere il potere delle Regioni al fine di conferire loro una certa autonomia nei confronti del Governo centrale.

Inoltre, per la prima volta, i Consigli regionali, esercitando un potere ad essi sconosciuto dalla Costituzione ma di cui non avevano prima mai fatto uso, si sono fatti promotori di ben cinque richieste referendarie relative all'abolizione del ministero della Sanità, del ministero dell'Agricoltura, del ministero dell'Industria, del ministero del Turismo e all'abolizione della legge sul trasferimento alle regioni delle funzioni amministrative dello Stato.

Le richieste per questi 13 referendum vengono depositate presso l'Ufficio centrale della Corte di Cassazione in data 14 gennaio 1992.

Il 3 febbraio il Presidente della Repubblica COSSIGA scioglie la Camera: è la sesta conclusione anticipata di legislatura.

Il 17 marzo 1992 si svolge la prima assemblea dei candidati del "PATTO SEGNI", dal nome del leader referendario. Si tratta di un esecutoio tra 457 candidati nelle liste DC, PSD, PRI, PLI, RETE, UNION VALDOTALI e VERDI, che si sono impegnati a battersi in Parlamento per la riforma elettorale e a darsi appoggio nella campagna elettorale.

In data 5-6 aprile si svolgono le elezioni politiche: si vota per la prima volta con il sistema a preferenza unica introdotto dal referendum del 9 giugno 1991.

Tra i candidati del "PATTO SEGNI" ci saranno 168 eletti: 43 della DC, 83 del PSD, 7 del PLI, 16 del PRI, 5 della RETE, 2 dell'UNION VALDOTALI e 2 del VERDI.

Intanto la Corte di Cassazione solleva dubbi sulla regolarità dei tempi di presentazione delle domande dei 13 referendum a sì teme che questi possano saltare o che i promotori debbano ripetere l'iter cominciando la raccolta delle firme.

Però la Cassazione, dopo alcune incertezze, dice sì ai 13 referendum e decide sulle loro ammissibilità entro il 20 gennaio.

Dopo il giudizio della Cassazione, è il momento del giudizio di ammissibilità della Corte Costituzionale che si pronuncia con le sentenze nn. 26, 27, 28, 30, 31, 32, 33, 35, 36, 38 del 1993 per l'ammissibilità di 11 referendum e con le sentenze nn. 29 e 34 per l'ammissibilità di 2 referendum.

Grande incidenza istituzionale hanno avuto le sentenze nn. 32 e 33 relative al referendum per l'abolizione delle leggi elettorali del Senato e delle leggi elettorali degli organi delle Amministrazioni comunali.

Di entrambe le richieste si è dichiarata l'ammissibilità nel solo delle considerazioni già contenute nella sentenza n. 47 del 1991 (cfr. sottoparagrafo 9).

È importante ricordare il tentativo naufragato all'ultimo momento del Presidente del Consiglio MACCANICO, incaricato nel 1996 dal presidente della Repubblica SCALFARO, di studiare eventuali correttivi o modifiche alla Costituzione come il semipresidenzialismo alla francese con doppio turno elettorale. Questo incarico è stato una reazione all'esasperazione del regime parlamentare che nel '50 decorsi ha dato vita a vari Governi di durata breve a causa del gioco dei partiti e del costante partitismo nel Parlamento che, facendo prevalere i propri interessi partitocratici, ha determinato innumerevoli crisi di Governo. Quest'ultima sono sempre state risolte con nuovi Governi ovvero con lo scioglimento anticipato del Parlamento. Anche in quest'ultima occasione il Presidente in carica ha deciso, dopo aver consultato i Presidenti del Senato e della Camera, di sciogliere anticipatamente e ancora una volta il Parlamento con conseguenti elezioni politiche svolte nell'aprile 1996 (cfr. Conclusioni).

⁶¹⁴ BARBERA, intervista per "La nuova antilogia", a cura di G. TORLONTANO, ottobre-dicembre 1992.

⁶¹⁵ GHIMENTI, Storia del referendum, cit., pp. 124-125.

Nel 1993, per la prima volta, la Corte ha esaminato l'ammissibilità dei referendum richiesti da Consigli regionali, con le sentenze nn. 26, 29, 34, 36 e 38.

A riguardo, nella sentenza n.29, vi è un accenno su una certa correlazione tra le competenze regionali e l'abrogazione proposta, specie quando dagli atti consiliari emerge lo scopo di espandere i compiti delle Regioni.

Nel 1993, per la prima volta, si è anche data richiesta di referendum popolare per l'abrogazione di Ministeri e nella sentenza n. 35, valutandosi l'ammissibilità della richiesta relativa alla abrogazione del Ministero del Turismo e della sportacolo, sotto l'aspetto della legge a contenuto costituzionalmente vincolato o obbligatorio, si è osservato trattarsi della soppressione o del mantenimento di un apparato burocratico-amministrativo che il legislatore ha discrezionalmente ritenuto di far assumere a quel rango.

Al consociati critici espressi dall'art. 75, comma 2, ovvero tratti dall'interpretazione sistematica (essi dotati di peculiare forza passiva, disposizioni costituzionalmente vincolate oppure oggetto di accordi internazionali, questi non chiari, univoci ed omogenei) si rinvia anche la sentenza nn. 27, relativa al Ministero delle Partecipazioni statali, 28, relativa al T.U. sugli stupefacenti, 30, relativa al finanziamento dei partiti, 31, relativa all'intervento straordinario nel Mezzogiorno, 37, relativa ai controlli ambientali e a 38 relativa alle nomine della Corte di Cassazione.

Il panorama delle decisioni in materia si completa con la sentenza n. 137 in cui l'ammissibilità del referendum sull'intervento straordinario nel Mezzogiorno è stata pronunciata anche per alcune norme del decreto-legge 22 ottobre 1992, n.415 e della legge di conversione 19 dicembre 1992, n. 483, norme alle quali il quesito era stato esteso dall'Ufficio Centrale della Cassazione.

Le consultazioni referendarie ebbero luogo il 18 aprile 1993 e portarono ai seguenti risultati:

- referendum sul sistema elettorale del Senato, "SI" 82.7% ;
- referendum sul finanziamento pubblico dei partiti, "SI" 9.7% ;
- referendum sulla depenalizzazione dell'uso di stupefacenti, "SI" 44.7% ;
- referendum sulle competenze LSL su ambiente, "SI" 17.5% ;
- referendum sulla nomina dei vertici della Corte di Cassazione, "SI" 10.2% ;
- referendum sull'abolizione del Ministero delle Partecipazioni statali, "SI" 9.9% ;
- referendum sull'abolizione del Ministero dell'Agricoltura, "SI" 29.9% ;
- referendum sull'abolizione del Ministero del Turismo, "SI" 17.8% .

A parte la novità della presentazione di richiesta referendaria ad opera di Consigli regionali relative alla abolizione di Ministeri statali, la consultazione referendaria più importante e significativa del 1993 riguarda il sistema elettorale del Senato che si aggiunge al referendum del 1992 sul sistema elettorale della Camera ed insieme contribuisce sulle successive vicende della riforma elettorale legislativa.

Infatti, il 18 aprile 1993, in piena bufera giudiziaria per la denuncia di gravi e diffusi episodi di corruzione, di concussione e di finanziamento illecito ai partiti, gli italiani esprimono il referendum votando massicciamente (77.1% di votanti) in favore di una riforma il cui valore formale era l'adozione del metodo maggioritario puro per l'elezione del Senato, ma il cui significato sostanziale era la richiesta di una radicale revisione dei meccanismi della vita politica con il recupero di un più diretto rapporto tra elettori ed eletti.

Tale referendum svolse una funzione di "simbolo" della attività legislativa del Parlamento⁸¹⁴.

Come conseguenza del risultato referendario, Camera e Senato stroncarono sollecitamente il tema del sistema elettorale adottando, con inaspettata rapidità dopo tante legittimazioni, una nuova legge non solo per l'elezione del Senato, come era reso necessario dall'esito referendario, ma anche per l'elezione della Camera.

⁸¹⁴ Va ricordato che, per quanto riguarda l'elezione della Camera dei deputati, la stessa Costituente adottò la legge 5 febbraio 1948, n.26 introducendo il sistema proporzionale a lista concorrente; mentre, per quanto riguarda l'elezione dei componenti del Senato, venne adottata la legge 6 febbraio 1948, n.29 fondata su un sistema uninominale maggioritario con un quorum molto elevato (65%) e con conseguente attribuzione dei seggi non assegnati, a livello regionale, mediante un sistema proporzionale. I sistemi elettorali del 1948 nacquero fino a che la confluenza politica si incentrò fondamentalmente su due blocchi, favoriti anche dalle contrapposizioni sulla politica estera, l'uno dichiarandosi favorevole alla solidarietà interna e l'altro solidale con il blocco sovietico. Lo sperimentalismo progressivo di questa contrapposizione e la crescita della frammentazione del quadro politico fino a livelli patologici, resa possibile da un sistema proporzionale senza correttivi e quindi incentivante la disaggregazione delle forze politiche, rendevano sempre più evidente, a partire dalle fine degli anni '70, la necessità di una revisione del sistema elettorale, con l'introduzione di correttivi capaci di frenare il multipartitismo estremo che era causa di instabilità politica e rendeva necessari intonati compromessi e soluzioni consociative non di rado generatrici di corruzione e di pratiche lottizzatorie destinate ad incidere sulla credibilità e sulla correttezza delle istituzioni. Ma le forze politiche esistenti, più preoccupate di garantirsi le acquisite rendite di posizioni che non di introdurre meccanismi nuovi degli esiti imprevedibili, non seppero affrontare la riforma nei tempi opportuni, sicché il tema fu sottoposto a referendum popolare, finalizzato a rendere maggioritario, senza quorum del 65%, il sistema elettorale del Senato, ma con significati politici ed istituzionali molto più ampi.

che sui programmi elettorali, risolvendo quella logica spartitoria che sembrava valersi bandire (ed era sicuramente aspirazione lodevole ma ingenua) dal nostro sistema politico.

L'esperienza dirà se il nuovo sistema avrà in sé la forza politica per reggere, garantendo stabili maggioranze ma anche un accettabile livello di democraticità alle istituzioni o se invece dovranno cercarsi più idonee soluzioni per consentire il corretto funzionamento delle Assemblies rappresentative.

141. Il sistema elettorale del Senato.

L'elezione del Senato della Repubblica, sulla base della l. 4 agosto 1993, n. 276, avviene mediante un sistema elettorale di tipo maggioritario uninominale con parziale recupero proporzionale a livello regionale.

A tal fine:

a) ad ogni Regione viene assegnato un numero di seggi in ragione della popolazione residente quale risulta dall'ultimo censimento, tenendo conto che nessuna Regione può avere meno di sette seggi, con l'eccezione della Valle d'Aosta che ne ha uno e del Molise che ne ha due (art. 57 Cost.).

A ciò si è provveduto con d.p.R. 16 gennaio 1994 (v. *retro* p. 234 in nota);

b) i seggi attribuiti ad ogni regione vengono assegnati per i 3/4 ad altrettanti collegi uninominali, con l'eccezione della Valle d'Aosta costituita da un solo collegio uninominale e del Molise ripartito in due collegi uninominali;

c) il restante quarto dei seggi viene ripartito proporzionalmente nell'ambito di ogni circoscrizione regionale fra gruppi di candidati concorrenti nei collegi uninominali.

Ai fini dell'elezione uninominale, vengono costituiti in ogni Regione tanti collegi quanti sono i seggi uninominali assegnati. A ciò si è provveduto, dopo una complessa procedura disciplinata dall'art. 7 della l. 4 agosto 1993, n. 276, con D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 535.

In ogni collegio si presentano singoli candidati i quali, se intendono partecipare al riparto proporzionale dei seggi residui, debbono collegarsi per gruppi che comprendano un numero di candidati non inferiore a tre e non superiore al numero dei collegi della regione.

All'elezione dei senatori partecipano gli elettori che hanno compiuto il venticinquesimo anno di età e le votazioni si svolgono in un solo giorno.

Chiuse le votazioni ed effettuato lo spoglio delle schede, viene proclamato eletto per ciascun collegio il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

Per l'assegnazione dei seggi residui (1/4) da attribuirsi con sistema proporzionale, l'ufficio elettorale regionale procede:

a) alla determinazione della cifra elettorale di ciascun gruppo di candidati nei collegi uninominali, detratti i voti dei candidati già proclamati eletti (c.d. « scorporo »);

b) alla determinazione della cifra individuale dei singoli candidati data dalla percentuale dei voti validi ottenuti in rapporto ai voti validi espressi nel collegio;

c) all'assegnazione dei seggi spettanti ad ogni gruppo dividendo la cifra elettorale di ogni gruppo successivamente per uno, per due, per tre ecc. sino alla concorrenza del numero dei senatori da eleggere e scegliendo quindi tra i quozienti così ottenuti i più alti in numero eguale ai senatori da eleggere, con conseguente assegnazione dei seggi ai gruppi in corrispondenza dei quozienti (metodo d'Hondt o delle divisioni successive).

d) a proclamare eletti i candidati di ogni gruppo che abbiano conseguito la più alta cifra individuale.

142. *Il sistema elettorale della Camera dei deputati.*

L'elezione della Camera dei deputati è stata profondamente modificata dalla l. 4 agosto 1993, n. 277, introducendo un sistema assai simile a quello adottato per l'elezione del Senato e quindi con combinazione del metodo uninominale maggioritario con quello proporzionale per l'assegnazione dei seggi residui. Anzitutto, il territorio nazionale viene ripartito in ventisei circoscrizioni elettorali più la Valle d'Aosta, e ad ognuna di esse viene assegnato un numero di seggi in ragione della popolazione residente quale risulta dall'ultimo censimento.

A ciò si è provveduto con d.p.R. 16 gennaio 1994 (v. *retro* p. 232 in nota).

Nell'ambito delle singole circoscrizioni si procede alla ripartizione dei 3/4 dei seggi in altrettanti collegi uninominali, mentre il restante quarto è attribuito in ragione proporzionale mediante riparto fra liste concorrenti.

A tal fine:

a) vengono costituiti in ogni circoscrizione tanti collegi quanti sono i seggi da assegnarsi con metodo uninominale. Tale costituzione è stata

effettuata sulla base delle procedure previste dall'art. 7 della l. 4 agosto 1993, n. 277, con D.Lgs. 20 dicembre 1993, n. 536;

b) in ogni collegio si presentano singoli candidati i quali si collegano a liste concorrenti per l'assegnazione dei seggi da attribuirsi con metodo proporzionale. Ogni candidato può collegarsi con più liste fino a un massimo di cinque;

c) in ogni circoscrizione, si presentano liste formate da un numero di candidati non superiore a un terzo dei seggi assegnati in ragione proporzionale. Tenendo conto di tali seggi (v. tab. a pag. 232), le liste proporzionali non potranno esser composte da più di quattro candidati. Le liste recanti più di un nome sono formate da candidati e candidate in ordine alternato.

All'elezione dei deputati partecipano tutti gli elettori iscritti nelle liste elettorali. Sono eleggibili, salvo le cause di ineleggibilità già viste, gli elettori che abbiano compiuto il venticinquesimo anno di età entro il giorno delle elezioni.

Le votazioni si svolgono in un solo giorno.

Ogni elettore utilizza due schede. Una per la votazione del candidato nel collegio uninominale, l'altra per la votazione della lista per l'assegnazione dei seggi a livello circoscrizionale.

Esaurite le votazioni si procede allo spoglio delle schede e viene proclamato eletto a livello circoscrizionale, in ciascun collegio uninominale, il candidato che ha ottenuto il maggior numero di voti validi.

Sempre a livello circoscrizionale, si determina la cifra elettorale circoscrizionale di ogni lista data dalla somma dei voti riportati dalla lista stessa, detratto, per ciascun collegio in cui è stato eletto un candidato collegato alla lista un numero di voti pari a quello conseguito dal candidato immediatamente successivo per numero di voti aumentato di una unità e comunque non inferiore al 25% dei voti validamente espressi nel collegio (c.d. « scorporo »). In casi di collegamento con più liste, la detrazione avviene *pro quota*, in proporzione al numero dei voti ottenuti da ciascuna lista nell'ambito del collegio.

Si determina infine la cifra individuale di ogni candidato uninominale non eletto consistente nella percentuale dei voti ottenuti, in rapporto al numero dei votanti nel collegio.

Si passa quindi a livello nazionale e l'Ufficio centrale nazionale:

a) determina la cifra nazionale di ogni lista, risultante dalla somma delle cifre elettorali circoscrizionali;

b) esclude le liste che non abbiano riportato sul piano nazionale almeno il 4% dei voti validi espressi (clausola di sbarramento);

c) procede al riparto fra le restanti liste dei seggi in base alla cifra elettorale nazionale con un sistema proporzionale puro. Eventuali seggi residui sono assegnati alle liste con maggiori resti;

d) distribuisce nelle singole circoscrizioni i seggi assegnati alle varie liste attribuendo a ciascuna lista tanti seggi quanti quozienti circoscrizionali interi essa ha conseguito in quella circoscrizione. Tali seggi si determinano dividendo la somma delle cifre elettorali circoscrizionali delle liste ammesse al riparto nella circoscrizione per il numero dei seggi da assegnare, sempre nella circoscrizione, con sistema proporzionale. Eventuali seggi residui sono attribuiti alle liste seguendo la graduatoria decrescente dei quozienti;

A livello circoscrizionale, infine, l'Ufficio circoscrizionale attribuisce i seggi assegnati alle liste, ai candidati compresi nelle liste stesse, secondo l'ordine di presentazione. Trattasi infatti, come già si è detto, di liste bloccate, senza la possibilità di esprimere preferenze.

143: *La verifica dei poteri.*

Gli Uffici centrali circoscrizionali o quelli regionali, come si è detto, procedono, sulla base dei conteggi effettuati, a proclamare l'elezione tanto dei deputati quanto dei senatori.

Tale proclamazione, che determina subito nel proclamato uno *status* giuridico peculiare comportando l'assunzione delle funzioni, non ha però efficacia definitiva essendo subordinata al risultato della cosiddetta « verifica dei poteri » o anche, come dice testualmente la Costituzione (art. 66), al giudizio dei titoli di ammissione.

Storicamente, la verifica dei poteri consisteva nell'accertamento dei documenti di delega che i deleganti rilasciavano ai delegati che in loro nome partecipavano alle assemblee rappresentative. In particolare, poi, tanto in Inghilterra quanto in Francia, il riconoscimento alle stesse Assemblee del potere di accertare la regolarità dei titoli dei propri membri costituì una significativa affermazione dell'autonomia giuridica e politica di tali Assemblee nella loro lotta contro il re.

La pratica di attribuire la verifica dei poteri dei loro componenti alle stesse Assemblee, si estese poi rapidamente corrispondendo sia ad una affermazione della sovranità parlamentare sia ad un principio di autonomia organizzativa che viene riconosciuto, almeno in prima istanza,

Va peraltro rilevato che ciò comportò l'inconveniente di parificare ulteriormente la posizione delle due assemblee accrescendo un bicameralismo già perfetto.

Le due leggi, discusse ed approvate in poco più di un mese e mezzo, tra la metà di giugno e i primi di agosto, sono state promulgate il 4 agosto 1993 e sono state poi completate con una serie di atti normativi di attuazione emanati tra il dicembre 1993 e il febbraio 1994.

La riforma introduce, tanto per la Camera (legge n. 276 del 1993) quanto per il Senato (legge n. 277 del 1993), un meccanismo di votazione a turno unico con attribuzione di tre quarti dei seggi con sistema maggioritario e del restante quarto con sistema proporzionale.

Tecnicamente, la normativa adottata è complessa ed ibrida, tanto da risultare un "unicum" nel panorama dei sistemi elettorali vigenti nei maggiori Paesi democratici.

Preoccupazioni politiche ma anche ingenuità di previsione hanno sicuramente determinato tale normativa, creando soluzioni ambigue e di scarsa comprensibilità in una materia che dovrebbe essere chiara e di immediata intelligibilità.

Particolarmente l'adozione del turno unico rende necessario affidare ed aggregazioni in dalle prime battute della competizione elettorale con mercanteggiamenti futili, inevitabilmente destinati ad incentrarsi sui nomi dei candidati più che sui programmi elettorali, rispolverando quella logica spartitoria che sembrava volersi bandire dal nostro sistema politico⁹¹.

L'esperienza ha dimostrato che il nuovo sistema non ha avuto in sé la forza politica per reggere, garantendo stabili maggioranze ma anche un accettabile livello di democrazia alle istituzioni.

E' quindi provato che devono cercarsi più idonee soluzioni per consentire il corretto funzionamento delle Assemblee rappresentative: si ha l'imponente necessità di procedere all'attuazione di una radicale riforma istituzionale.

7.1.3.11 SOTTOPARAGRAFO 11 I REFERENDUM DEL 1997

Nel mese di agosto del 1996 il Partito Radicale è riapparso sulla scena politica italiana facendosi promotore di ben 18 nuovi referendum.

I militanti del Club Pannella hanno provveduto a raccogliere dodici milioni di firme per i diciotto quesiti che rappresentano una miscelatina delle battaglie radicali riguardando temi vecchi e nuovi.

Alcuni quesiti, come quelli elettorali per il maggioritario anglosassone, erano già stati proposti e bocciati dalla Corte costituzionale.

Altri, come quelli sulla riduzione della pubblicità in Rai e quello sulla facoltà di optare per il servizio sanitario di Stato o privato, erano già stati cassati ma vengono riproposti, corretti e riveduti, per opporre cavillo e cavillo e rendere così la pratica più difficile ai giudici della Corte.

Altri quesiti, infine, sono totalmente nuovi e sono stati elaborati dallo staff dei collaboratori e dei giuristi di Pannella.

La primavera del 1997 si presenterà quindi come un'eccezionale stagione referendaria e offre all'area riformatrice e radicale del Polo della libertà l'occasione di far valere la democrazia diretta contro il governo dell'Ulivo.

Va dunque rilevato che lo strumento referendario resta una leva di pressione potente su istituzioni incapaci di compiere le riforme che il Paese chiede, nonostante la sponchezza di molti cittadini per il continuo ricorso alle urne e il tradimento di referendum importanti e votati come quello sulla responsabilità civile dei magistrati ed altri.

A tal proposito ha infatti rilevato che spesso la volontà popolare espressa attraverso la consultazione referendaria non viene rispettata dalla classe politica.

Oltre ai referendum che hanno fatto la storia dell'Italia, come quelli sul divorzio e sull'aborto, bisogna registrare anche i referendum che non hanno fatto perché la burocrazia e il Parlamento non glielo hanno permesso, anche se era stata espressa dai cittadini una chiara opinione su temi come la responsabilità civile dei magistrati, il finanziamento pubblico dei partiti o l'abolizione della trasferta automatica della quota sindacale in busta paga.

Nonostante lo scandalo e l'emozione del "caso Tortora" e la conseguente ondata di garantismo che investì il Parlamento nel 1987, nonostante la maggioranza schiacciante per la rivista del cittadino nei confronti dei giudici, con la legge 117 del 1988 il Parlamento ridusse l'azione diretta nei confronti dei magistrati e introdusse una forma di rivista indiretta nei confronti dello Stato e di quesitismo nei confronti dei magistrati, con il risultato che nessun giudice rischia e paga in proprio per i suoi errori.

Un altro referendum "tradito" è stato quello sul finanziamento pubblico ai partiti, bocciato dal 50,3% dei votanti.

In risposta il Parlamento, con la legge 515 del 1993, ha introdotto rimborsi elettorali ed eliduzione superiori ai tassi di spesa e permettendo ai partiti di incassare più miliardi di quelli "persi" per effetto del referendum.

A volte poi i tradimenti ai referendum avvengono alla luce del sole.

E' il caso del Ministero dell'Agricoltura, in teoria abolito da un referendum e di fatto ancora vivo sotto mentite spoglie: adesso si chiama Ministero delle Risorse agricole, alimentari e forestali (la sede e gli uomini sono gli stessi), è cambiato qualcosa solo nell'organizzazione interna e nella gestione dei fondi.

In relazione alle ultime consultazioni referendarie proposte da Pannella si rileva una contrapposizione politica tra due fronti: da una parte il partito trasversale del referendum, che vede allineati al Radicali Forza Italia, Alleanza Nazionale, il Verdi e il ministro Di Pietro; dall'altra il fronte antireferendario costituito dal Centre e dalla Corte costituzionale.

Oscar Luigi Scalfaro ha infatti espresso la sua contrarietà a tale iniziativa referendaria, condannando l'abuso del referendum.

⁹¹ GUCCIOLO, Istituzioni di diritto pubblico, Milano, 1994, pp. 245-246.

Intanto il presidente della Consulta, Mauro Ferri, ha attaccato le richieste di referendum denunciandone il carattere "squisitamente politico", considerando la consultazione solo un'operazione politica che spoglia il Parlamento della sua funzione istituzionale.

Anche in tal caso dunque lo strumento referendario, invece di essere utilizzato come strumento di democrazia diretta a favore esclusivo del popolo, viene piegato ad un uso politico ed in particolare viene utilizzato dai partiti dell'opposizione per contrastare le forze politiche di maggioranza.

Da più parti si è osservato che i cittadini sono stanchi di essere chiamati alle urne e che i referendum sono troppi e dispendiosi.

A tale osservazione Pannella ribatte che in realtà alle ultime votazioni referendarie si è presentato il 60% degli italiani.

Infine, da una analisi comparativa tra l'Italia e la Svizzera, patria della democrazia diretta, risulta che il numero di referendum proposti ai cittadini olandesi è di gran lunga superiore e quello dei referendum proposti ai cittadini italiani: in Svizzera sono stati di recente sottoposti all'elettorato 120 referendum!

Se vincessero i "sì" l'Italia subirebbe un notevole cambiamento e si avvicinerebbe al modello anglosassone.

L'abolizione della quota proporzionale del 25% delle votazioni per la Camera e il Senato introdurrebbe di fatto l'uninominale senza allarghe.

I quattro referendum sulla giustizia ridurrebbero alcuni privilegi della Magistratura e ne limiterebbero la struttura di potere, ipotizzata e perfezionata attraverso le modifiche al sistema elettorale del Consiglio superiore in senso maggioritario, l'abolizione delle progressioni di carriera automatica, la responsabilità civile "diretta" dei giudici per gli errori commessi (prestaurando così gli effetti di un altro famoso referendum votato dagli italiani e tradito dal Parlamento), e la cancellazione degli incarichi estragiudiziali della toghe che costituiscono altrettanti potenziali occasioni di corruzione.

Uno dei quesiti più importanti è quello relativo al sostituto di imposta definito da Fausto Bertinotti "un'iniziativa rivoluzionaria": gli italiani temerebbero padroni e controllori del proprio partito fiscale.

I quesiti "economici" vanno tutti nel senso di costruire un'Italia liberista che conceda spazi sempre più ampi allo Stato.

Un paio di quesiti riguardano il mondo dell'informazione: la drastica riduzione della pubblicità RAI e l'abolizione dell'orologio del giornale.

Infine sono proposti questi liberosì (della legalizzazione della droghe leggere alle intossicazioni di gravidanza possibili non solo in ospedale ma anche in clinica); questi ecologici (contro certe agevolazioni ai cacciatori); questi anti-burocratici (abolizione del Pubblico Registro Automobilistico).

Oltre ai 10 referendum elaborati e proposti dai leader democristiani Pannella, ve ne sono poi 12 promossi dalle Regioni: Lombardia, Piemonte, Veneto, Toscana, Val d'Aosta, Calabria e Puglia.

Tali quesiti referendari sono stati definiti "federativi" perché sono diretti a sciogliere competenze ai Ministri e a diminuire il potere dello Stato: puntano cioè alla attuazione del federalismo.

Si ritiene infatti che la via del referendum sia l'unica possibile per ottenere il risultato voluto, data la difficoltà di elaborare ed approvare una legge in materia.

Alla fine del mese di gennaio la Corte Costituzionale ha comunicato i risultati del controllo svolto sull'ammissibilità dei referendum proposti: ben 19 dei 30 quesiti referendari sono stati respinti, in pratica tutti quelli di rilevanza politica, tra i quali l'abolizione della quota elettorale proporzionale: si ha il blocco del referendum inteso come strumento democratico della volontà popolare.

Per gli 11 referendum ammessi dalla Corte si voterà in una domenica tra il 20 aprile e il 15 giugno, a scelta del governo, ma non è escluso che i quesiti che verranno sottoposti al popolo siano solo 4, perché il Parlamento si accinge a legiferare in molte delle materie che formano oggetto di referendum e proprio a tal fine il governo dilazionerà al massimo la urna referendaria.

I referendum bocciati dalla Consulta, perché ritenuti più pericolosi, sono:

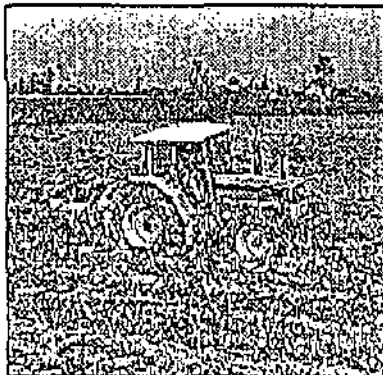
- tra i referendum proposti da Pannella, i due quesiti sul sistema elettorale, che chiedevano l'abolizione della quota proporzionale alla Camera e al Senato; il quesito sull'aborto, che avrebbe permesso alle cliniche private di effettuare; il quesito sulle droghe, che proponeva la liberalizzazione di quelle leggere; i quesiti sul CSIA, che proponevano l'abolizione del sistema proporzionale per l'elezione dei membri e l'introduzione della responsabilità diretta dei magistrati nei confronti dei cittadini; il quesito sul Servizio sanitario, che avrebbe consentito ai cittadini di scegliere una assicurazione sanitaria privata; il quesito sul sostituto d'imposta, per consentire ai lavoratori dipendenti di ricevere lo stipendio senza deduzione di trattenute fiscali; il quesito sul PRA, che ne chiedeva l'abolizione; il quesito sulle scuole elementari, che proponeva di abolire l'obbligo di inviare tre maestri per ogni classe; il quesito relativo alla smilitarizzazione della Guardia di Finanza; il quesito sulla RAI, diretto a limitare la pubblicità sulle reti pubbliche;
- tra i referendum proposti dalle Regioni, i quesiti sull'abolizione del Ministero dell'Industria, del Ministero della Sanità e del Ministero del Turismo; il quesito sugli indirizzi statali sulle regioni, che chiedeva l'abrogazione della funzione statale di indirizzo e coordinamento degli atti delegati alle Regioni; il quesito sui rapporti esterni delle Regioni; il quesito sull'attuazione delle direttive UE da parte delle Regioni; il quesito sulle circoscrizioni statali, che chiedeva l'abrogazione del potere direttivo dello Stato sulle funzioni delegate alle Regioni (vedi TABELLA).

Dunque la Corte Costituzionale, con una ratifica di bocciature, ha dichiarato ammissibili solo 19 quesiti su 30, cioè poco più di un terzo dei referendum proposti.

Presieduti da Renato Granata, i tredici giudici della Consulta (uno deve essere ancora eletto dal Parlamento e un altro, Roberto Chiappe non ha partecipato alle scelte per malattia) hanno trascorso in Camera di Consiglio ben 100 ore, distribuite in 17 giorni, per un totale di impegno di tre settimane e mezzo: è la più lunga riunione nel quarantennio della Consulta.

1/AGRICOLTURA

**Si tenta di abolire
un ministero
abusivamente ripristinato**



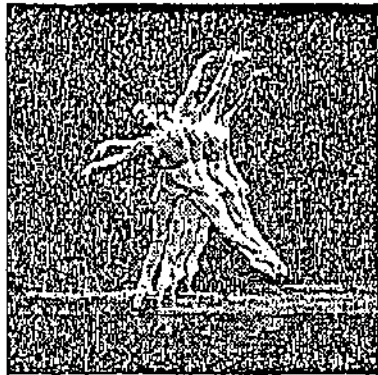
***Volete voi che venga
abolito
il ministero delle Risorse
agricole?***

■ Com'è adesso. Gli italiani ne avevano chiesto l'abrogazione già nella tornata referendaria dell'aprile '93 ma il ministero dell'Agricoltura è ancora lì. È cambiato solo il nome: adesso si chiama ministero per le Risorse agricole e l'Ulivo lo ha affidato al popolare Michele Pinto.

■ Che cosa cambia votando «sì». Finalmente la volontà popolare espressa in quell'ormai lontana primavera del '93 verrebbe rispettata: il dicastero agricolo verrebbe automaticamente soppresso e Pinto dovrebbe cercarsi un altro lavoro. Verrebbe inoltre automaticamente eliminata la possibilità di inventare un ministero-fotocopia perché le competenze in materia agricola passerebbero tutte nelle mani delle Regioni.

2/TURISMO

**Meno poteri al governo
e più competenze
a Regioni e Comuni**



***Volete voi abolire
il ministero
del Turismo e dello
Spettacolo?***

■ Com'è adesso. Si può ripetere lo stesso ragionamento valido per il ministero dell'Agricoltura. Il riferimento storico di partenza è lo stesso: l'appuntamento referendario del 18 aprile 1993. In quell'occasione agli italiani venne chiesto se desideravano abolire il ministero del Turismo e dello spettacolo. La risposta fu affermativa. Risultato: il dicastero venne eliminato e sostituito con un Dipartimento con le stesse funzioni del ministero abolito. Se ne sono accorti tutti ma pochi hanno sollevato obiezioni.

■ Che cosa cambia votando «sì». Allora come oggi la richiesta di quel referendum partì proprio dalle Regioni, che adesso ci riprovano, aggiungendo la richiesta di poter fare da sole in fatto di leggi e strategie turistiche.

3/SANITÀ

Non dev'essere Roma a decidere sulla gestione di ospedali e cliniche



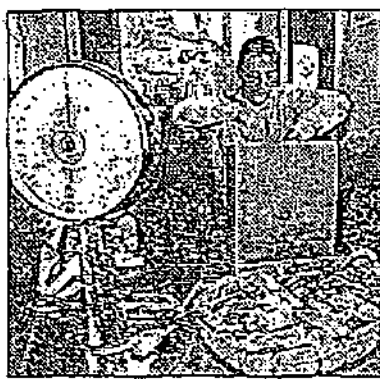
Volete voi abolire il ministero della Sanità?

■ Com'è adesso. A stabilire le regole del servizio sanitario nazionale, come pure a destinare i miliardi del Fondo sanitario nazionale, è il ministero della Sanità ora nelle mani di Rosy Bindi.

■ Che cosa cambia votando «sì». Viene abrogata la struttura ministeriale e le Regioni determineranno da sole le modalità gestionali dell'intero servizio pubblico. Pur rimanendo validi - come determinato da una legge nazionale - gli standard minimi da garantire a tutti i cittadini italiani sull'intero territorio. E che continueranno ad essere fissati e garantiti dall'Istituto superiore di sanità. In Lombardia alla Regione assicurano che è quasi pronta una legge di riordino del sistema che consente ai cittadini di scegliere da chi farsi curare.

4/INDUSTRIA

Togliere al ministro molte decisioni sui settori produttivi



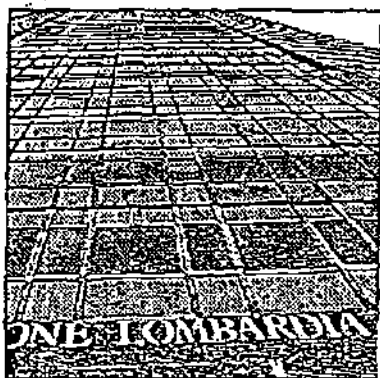
Volete voi abolire il ministero dell'Industria, commercio e artigianato?

■ Com'è adesso. Tutte le competenze sono nelle mani di un uomo solo, il pidessino Pierluigi Bersani. In genere lo si identifica come il ministro dell'Industria, ma a lui competono anche le decisioni in materia di commercio, artigianato e financo di turismo (di cui possiede la delega governativa).

■ Che cosa cambia votando «sì». Quell'unico ministero quadricefalo ed accentratore scomparirebbe e i presidenti delle singole Regioni assumerebbero in proprio le decisioni di legiferare e decidere in materia di politiche industriali, commerciali e artigianali. Le decisioni in materia di turismo gli deriverebbero inoltre nel caso vincessero i sì nel secondo referendum popolare.

5/ATTI REGIONALI

**Stop alle imposizioni
del centro
sulle attività regionali**



***Volete voi abolire
la norma che dà allo Stato
la funzione di indirizzo
sugli atti delle Regioni?***

■ Com'è adesso. Per delega costituzionale le Regioni potrebbero decidere indipendentemente (e quindi legiferare) su alcune materie, tipo la formazione professionale, la sanità, l'urbanistica. Di fatto hanno le mani legate perché a dare le regole, a indirizzare e coordinare le scelte è sempre e comunque lo Stato.

■ Che cosa cambia votando «sì». Verrebbe una volta tanto applicato alla lettera quanto stabilisce la vecchia Carta costituzionale di questo Paese, che, come osserva lo stesso Formigoni, «per molti esponenti dei partiti politici è sacra e inviolabile e considerata alla stregua di una reliquia».

6/DELEGHE

**Niente più direttive
sulle materie
delegate alle Regioni**



***Volete voi abolire le norme
che consentono allo Stato
di dare direttive sugli atti
delegati alle Regioni?***

■ Com'è adesso. Lo Stato esercita il controllo sugli atti regionali non solo per le materie attribuite dalla Costituzione alla competenza delle stesse ma anche sulle materie liberamente delegate dal centro alla periferia. Questa vigilanza è esercitata dal commissario di governo e da una apposita commissione di funzionari dipendenti dal ministero dell'Interno.

■ Che cosa cambia votando «sì». Le Regioni sarebbero libere di esercitare i compiti loro assegnati dallo Stato in base alle disposizioni contenute nell'atto di delega e senza le lungaggini del riscontro minuzioso esercitato su tutti gli atti da parte degli emissari del governo centrale.

7/MENO STATO

Via il funzionario
che approva o respinge
gli atti regionali



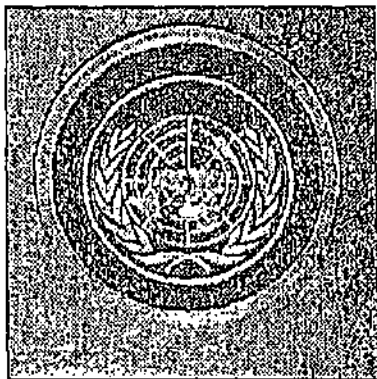
*Volete voi l'abolizione
del controllo dello Stato
sugli atti amministrativi
delle Regioni?*

■ **Cos'è adesso.** Oltre al Comitato regionale di controllo esiste un'altra figura che blocca le funzioni decisionali, quella che - sostiene Formigoni - «impedisce a noi presidenti di governare per davvero le nostre Regioni». Il commissario di governo in sostanza impartisce ordini ai presidenti delle Regioni, allungando spesso i tempi anche di quelle decisioni che potrebbero da subito modificare la vita dei cittadini.

■ **Che cosa cambia votando «sì».** Anche il commissario di governo cesserebbe di esistere insieme a tutta quella serie di norme in base alle quali il governo impartisce (attraverso questa figura) le direttive alle Regioni.

8/ESTERO

Le Regioni possono
promuovere fuori dall'Italia
le piccole imprese

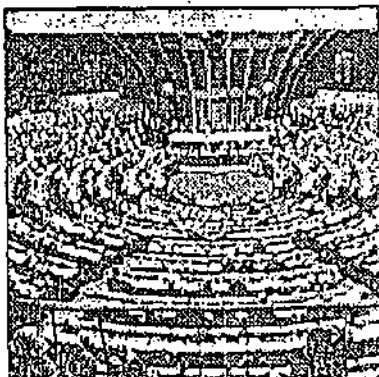


*Volete togliere allo Stato
la competenza sui rapporti
internazionali nelle materie
trasferite alle Regioni?*

■ **Cos'è adesso.** Alle Regioni viene impedito di svolgere qualsiasi tipo di attività promozionale (anche turistica) all'estero. Prima di prendere iniziative in questo senso, il presidente deve prendere contatto con il governo e raggiungere un'intesa su quello che la sua regione desidera fare.

■ **Che cosa cambia votando «sì».** Verrebbero abrogati tutti i lacci e laccioli che vietano alle Regioni di svolgere azioni di mediazione tra piccole e medie imprese locali e rappresentanti economici all'estero. Questo però non significa mettere le regioni in grado di condurre una politica estera autonoma, compito che rimarrebbe al potere centrale.

Attuazione delle norme Ue anche senza una legge votata dal Parlamento



Volete voi che le Regioni a statuto ordinario attuino le direttive Ue senza attendere la legge statale?

■ **Com'è adesso.** Alcune norme generali sulla partecipazione dell'Italia al processo normativo comunitario stabiliscono che le regioni non possono esercitare una propria funzione autonoma all'interno dell'Unione europea.

■ **Che cosa cambia votando «sì».** Tutte quelle norme verrebbero abrogate e le regioni italiane otterrebbero una maggiore rappresentatività all'interno della Ue in qualità di Ente Regione. Non ultimo nell'accesso ai fondi comunitari. «Per ora», spiega il presidente della Regione Piemonte, Enzo Glugo (tra i promotori del 12 referendum) - «abbiamo dei nostri uffici di rappresentanza a Bruxelles, di fatto contiamo molto poco».

Da ridimensionare poteri e attività dei segretari comunali



Volete voi ridimensionare l'attività dei segretari comunali?

■ **Com'è adesso.** Dopo Coreco e commissario di governo, rappresentano il centro all'interno del potere locale i segretari comunali e provinciali. A loro spetta un doppio compito: assistere sindaci e presidenti di Provincia nell'interpretazione delle leggi ma anche di controllarli sul loro operato.

■ **Che cosa cambia votando «sì».** Verrebbero abrogate le sole funzioni di sorveglianza sugli atti amministrativi approvati da Comuni e Province. I segretari resterebbero comunque al loro posto per poter comunque assistere sindaci e presidenti nella lettura delle leggi. «Un burocrate esperto e capace», dicono alcuni presidenti di Regione - «è comunque indispensabile. Non si può conoscere a memoria l'intero scibile legislativo».

11/CONCORSI

Via le restrizioni
alla indizione
di concorsi pubblici



*Volete voi
che le amministrazioni
possano indire
concorsi pubblici?*

■ Com'è adesso. In Italia vengono banditi ogni anno decine di concorsi pubblici, di ogni tipo. Ad indirli deve essere comunque lo Stato e infatti sono tutti «concorsi nazionali», che costringono molto spesso i partecipanti a viaggi anche di migliaia di chilometri per raggiungere la sede in cui vengono svolti.

■ Che cosa cambia votando «sì». I concorsi pubblici potranno essere banditi anche a livello regionale, in proprio dagli stessi enti locali. Fermo restando il diritto costituzionale di ogni cittadino di partecipare ai concorsi che desidera nelle regioni che preferisce.

12/CORECO

Niente più tutela
delle Regioni
su Comuni e Province



*Volete voi abrogare
le norme che danno al
Coreco il potere di decidere
sugli atti degli enti locali?*

■ Com'è adesso. Sugli atti di Comuni e province non vigilano soltanto i rispettivi segretari preposti a questa funzione di controllo dallo Stato, ma le stesse Regioni, con il Coreco, il Comitato regionale di controllo, un organo che ha il compito di sorvegliare sulla legittimità delle decisioni prese in sede locale.

■ Che cosa cambia votando «sì». Vengono abrogate le procedure di controllo regionali sugli atti di Comuni e Province. Il Coreco scomparirebbe e Comuni e Province potrebbero decidere senza dover sottostare al vaglio del Comitato di controllo. In altre parole, dagli atti amministrativi regionali scomparirebbe un bel mucchio di lacci burocratici.

INTERNI

I quesiti in arrivo



1 LEGGE ELETTORALE PER LA CAMERA

Per eleggere tutti i deputati con il sistema uninominale maggioritario a turno unico, "all'americano", abolendo la quota proporzionale che favorisce l'esistenza di decine di partiti

2 REGOLAMENTAZIONE ORCINE LEGGERE



Per una nuova disciplina sulla coltivazione, vendita e consumo della canapa indiana e dei suoi derivati

3 CONSIGLIO SUPERIORE MAGISTRATURA

Per riformare in senso maggioritario il sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura, sottraendo i giudici alla lottizzazione clientelare e difendendo la loro effettiva indipendenza e libertà di giudizio



4 ENEL

Per togliere definitivamente all'Enel il monopolio della produzione e della vendita di energia elettrica con il conseguente abbassamento dei costi



5 GOLDEN SHARE

Per impedire che lo Stato continui a gestire le aziende oggi pubbliche, anche dopo averle privatizzate



6 SMITIZZAZIONE DELLE BANQUE CAUTE

Per qualificare sempre più professionalmente i finanziati, ridurre al minimo i rischi autoritari e quindi di corruzione a spreco di risorse umane e finanziarie, combattere con efficacia l'evasione fiscale



7 PATRI BERSI

Per abolire il "racket" delle organizzazioni di categoria che oggi lucrano un indebito profitto ai danni dei cittadini che devono stipulare un contratto di locazione in deroga alla legge sull'aggu canone



8 UBICUONE DI COSCENZA

Perché tutti possano esercitare il diritto all'obiezione di coscienza al servizio militare, sostituendolo con altre attività utili e senza subire "inquisizioni" offensive a privare di fondamento sia scientifico che civile



9 CACCIA

Per impedire che i cacciatori possano entrare nei terreni e sulla coltivazioni dei privati senza autorizzazione da parte dei proprietari



10 CARRIERA DEI MAGISTRATI

Per abolire le norme che consentono ai magistrati di fare carriera anche senza regolari e severi concorsi pubblici



11 RESPONSABILITÀ CIVILE DEI MAGISTRATI

Perché i cittadini possano ottenere dal magistrato, in tempi rapidi, il giusto risarcimento dei danni a seguito di irregolarità e ingiustizie processuali da loro subite

12 ABOLIZIONE

Per abolire il monopolio delle strutture sanitarie pubbliche nella interruzione volontaria della gravidanza e estenderne la praticabilità anche alle strutture private; per liberare medici e donne dall'obbligo di dichiarazioni false e non fondate scientificamente; per assegnare alle libertà e responsabilità della donna il rispetto della legge



13 PUBBLICITÀ RAI

Per limitare fortemente la pubblicità nelle reti Rai, affinché il servizio pubblico non abbia carattere commerciale e sia ricondotto alle sue funzioni



14 LEGGE ELETTORALE PER IL SENATO

Per eleggere tutti i senatori con il sistema uninominale maggioritario a turno unico, "all'americana", abolendo la quota proporzionale che favorisce l'assistenza di declino di partiti



15 SOSTITUZIONE L'IMPOSTA UNICA DI ACCONTO

Per consentire a tutti i cittadini di ricevere interamente i propri guadagni e di versare solo successivamente le imposte allo Stato, tutti con le stesse modalità.



16 ORDINE DEI GIORNALISTI

Per consentire a tutti i cittadini di esercitare il diritto alla libertà di stampa, abolendo un organismo che serve solo ad impedirlo e a garantire privilegi e parassitismi ai suoi iscritti



17 SERVIZIO SANITARIO NAZIONALE

Perché il cittadino possa liberamente scegliere tra l'iscrizione al Servizio Sanitario Nazionale pubblico e ad assicurazioni sanitarie private, migliorando così costi e servizi



18 SCUOLA ELEMENTARE

Per abolire il sistema del tre maestri nelle classi della scuola elementare, che ostacola la libertà dell'insegnante e danneggia il rapporto anche pedagogico tra maestri e scolari



19 INCARICHI E TRAGGIUORI AI MAGISTRATI

Per impedire ai magistrati di assumere altri incarichi fuorvi e di potere, che li distraggono dal loro dovere a funzioni, inquinano la separazione e la trasparenza del potere oltre che secondarne la corruzione



20 ABOLIZIONE DEL REGISTRO AUTOMOBILISTICO

Per chiedere l'abolizione del Pubblico Registro Automobilistico, un ente inutile che provoca disguidi, ingole denaro e impone assurde pratiche burocratiche agli automobilisti



«Il Quirinale firma norme che violano il

MANFREDI DI PIETRASANTA
(Lucca)
Sinonetta Zartolani

In un pomeriggio ferragustano, che regala spiagge semivuote e tempo instabile, a Marina di Pietrasanta nel parco della villa che ospitò D'Annunzio arriva Marco Pannella. È reduce da un giro in Sardegna per raccogliere soldi e far sopravvivere il movimento dei riformatori; è fresco di dichiarazioni a favore di Bossi. Telefonicamente, prima dell'incontro al Caffè della Versiliana, mi dice di non aver nessuna intenzione di comportarsi da ospite del salotto buono di Romano Battaglia: «Chiederò soldi, io sono da salotto cattivo». Oltre a Battaglia, padrone di casa, siamo in due, giornalisti, con il compito di sollecitare il leader del riformatorio su argomenti di attualità, ma l'impresa si rivela immediatamente disperata. Pannella è un fiume in piena, inarrestabile, incontenibile, travolgente; seppellisce tutti sotto una cascata di parole, vuole parlare degli argomenti che gli stanno a cuore e non ha nessuna intenzione di lasciarsi coinvolgere in quelli che non lo interessano in questo momento. Questa è la cronaca di un'intervista che si è svolta in parte davanti al folto pubblico della Versiliana e in parte in privato.

Naturalmente la prima domanda riguarda le proferte di Pannella a Bossi. Perché in questo momento? «Bossi, in questo momento, con la secessione rappresenta una garanzia di visibilità, non interloquiva con lui significa non esistere. Esattamente come negli anni del terroismo si dava spazio ai comunicati dell'antiterrorismo del Br, oggi si concentra l'attenzione dell'opinione pubblica sulle provocazioni del Senato, lo scopo è quello di uccidere la poli-

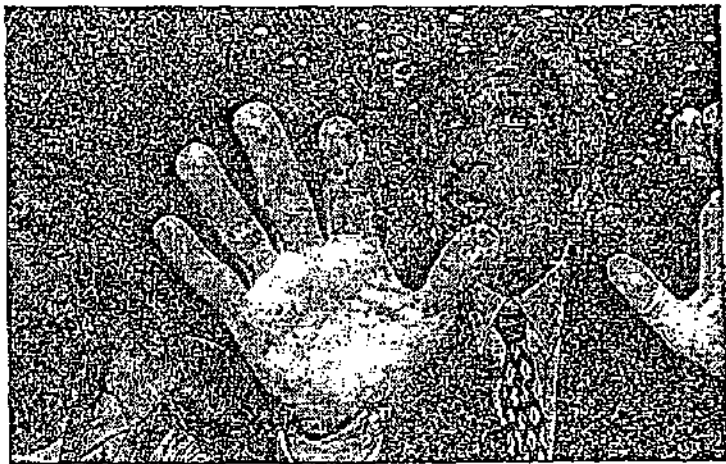
tica, deviare l'interesse dei cittadini dai veri problemi, pensioni, finanzia, debito pubblico e i nostri venti referendum che propongono questioni politiche sulle quali tutti dovrebbero essere sollecitati a riflettere. Il vero problema non è secessione o antisecessione, ma inciuco o Bossi. Perciò io ho cercato di metterlo in guardia dalla strumentalizzazione alla quale si sta prestando. La questione secessionista la vuole l'Ulivo, la vuole la Fiat, non sa non volerla il Polo».

Che cosa è successo

la spada di Damocle di Mediaset, con una storia di persecuzioni che non ha uguali. Berlusconi per cinquanta o sessanta giorni fino alle quattro del mattino stava con i suoi avvocati che Paese è quello nel quale uno come Berlusconi deve vedersi venisse, venisse, iniziative contro, in tre mesi più iniziative giudiziarie che in ottant'anni, e niente contro i padroni dell'Italia, la Fiat, la Sinistra? Adesso escono il Polo a rappresentare una vera opposizione, un'opposizione politica, che non sia solo quello

vengono disastri dal Palazzo? Che senso ha programmare e proporre una sconfitta della sovranità popolare?

«Il problema è lottare per ottenere quanto si desidera, proporre il problema, richiamare l'attenzione sulle vere questioni della politica, quelle che interessano tutti noi. La vera overdose è quella delle quotidiane dichiarazioni che televisioni e giornali ci impongono, dichiarazioni inutili, mentre si, rache su droga, aborto, smilitarizzazione della Guardia di finanza. Cento poi



fra Pannella e Forza Italia?

«Nel '94 Berlusconi scese in campo con un programma liberale, liberista e libertario ispirato da me e da Antonio Martino e coloro che dovevano vincere non vinsero, poi abbiamo scelto di stare con il Polo pretendendo di firmare un accordo che garantisse che non ci sarebbe stato l'inciuco, e il povero Berlusconi si è trovato a dover fronteggiare gli avversari con sulla testa

che fa il mio amico Feltri sul Giornale, quella è la linea di un quotidiano, la politica deve essere un'altra cosa. Noi adesso stiamo chiedendo ai leader del Polo di incontrarci, per scongiurare il pericolo dell'inciuco».

Parliamo del referendum: non c'è il rischio che l'ipertrofia referendaria faccia disamorare gli italiani dalla politica visto anche che regolarmente i risultati delle consultazioni popolari

quando noi li vinciamo ci rubano i referendum, i presidenti della Repubblica, da Cossiga a Scalfaro, controfirmano leggi anticonstituzionali che violano i dettami del referendum, ma che cosa volete fare? Poiché non è possibile far funzionare da democratici questi fuorilegge che ci dominano dobbiamo rinunciare alla democrazia?».

Perché Pannella propone l'abolizione dell'Ordine dei giornalisti?

esponso dei cittadini»

«In tutti i Paesi civili, dove c'è un grande giornalismo, non c'è l'Ordine dei giornalisti. L'Ordine è nato negli anni Trenta nell'ambito di una concezione molto seria dello Stato corporativo. Oggi non ha senso, già Einaudi scriveva che bisogna garantire ad ogni cittadino il diritto di scrivere e di stampare, invece da noi non è possibile, perché per pubblicare un giornale c'è bisogno di un iscritto all'Ordine che lo diriga. L'Ordine dei giornalisti è al servizio del potere. Come la magi-

cente dei corleonesi dell'Ulivo».

Veniamo al caso Pribeke.

«La sera della sentenza guardando la televisione sono stato colto da un progressivo senso di nausea. La sentenza era stata emanata da un Tribunale militare, di cui io ho, senza risultato, proposto più volte l'abolizione, e tutti quelli che mi hanno combattuto, quella sera, ad un tratto volevano abolire la magistratura militare perché in quel momento gli faceva comodo. Secondo conato di vomito, quando vedo che tutte le televisioni danno per scontato il risultato di quella sentenza. Com'è possibile non prevedere un problema di ordine pubblico e costringere all'assedio magistrati, avvocati, imputato. Quella sera ho sentito intellettuali garantisti dire che quel magistrato aveva forse rispettato la legge ma non la memoria e la storia. E allora ricordo Calamandrei, sparito in Toscana sostituito da Barile, che diceva: "Ho il terrore di un giudice che pretenda di fare giustizia e non di applicare la legge"».

A questo punto si abbandonò il campo della politica. Marco Pannella si racconta in privato: il nome Giacinto voluto dalla madre, la prima abitazione romana in una soffitta con pochi amici, senza telefono, né ascensore, riscaldamento a acqua calda e le sue letture: Céline, Saint-Exupéry, Pound. La giornata di metà agosto è alla fine, si avvicina il rientro dalle vacanze e per settembre Pannella è pessimista. Ancora due chilometri davanti all'registratore acceso, ma ha poca voglia di continuare a provocare, di arrabbiarsi; su Craxi, il governo, le dichiarazioni ottimistiche di Ciampi risponde laconicamente. Non lo interessano più di tanto.

un'idea comunemente intesa: quella secondo cui il referendum rischia di rivelarsi uno strumento inutile, giacché poi lo Stato, per l'inertza del Parlamento, non ne fa propri gli esiti. Ti occupavi della questione in un tuo editoriale, e l'intervento non poteva essere più tempestivo. Proprio in questi giorni, infatti, i partiti-ladroni (almeno quelli che hanno più di un parlamentare) stanno predisponendo l'ennesimo furto di danaro e di democrazia ai danni dei cittadini i quali, in modo praticamente unanime, si pronunciano contro ogni ipotesi di finanziamento pubblico dei partiti. Di qui - osservavi - l'odio dei cittadini per questa forma di democrazia diretta: «Tanto non serve a niente: tempo e soldi sprecati». Ma di qui, ancora, la tua invocazione a che si trovi finalmente un modo per «far rispettare» il referendum.

Ebbene, il primo modo consista, credo, nell'imporre che le campagne per la raccolta delle sottoscrizioni vengano passate sotto silenzio o boicottate senz'altro. Prendiamo il caso - per stare all'esempio più recente - dei quesiti di referendum su cui si voterà di qui a pochi mesi. I cittadini non hanno saputo nulla della campagna di raccolta delle firme, se non per qualche isolato articolo di giornale (e mettiamoci pure la maluscolia, che praticamente solo questo quotidiano si è interessato dell'argomento).

S i risponde: alcuni rispondono - che nel momento della raccolta delle sottoscrizioni non esisterebbe alcun obbligo particolare - per esempio degli organi di informazione - di dare conto del merito dei quesiti, dell'andamento della campagna e quant'altro. Si dice, cioè, che quest'obbligo nascerebbe solo quando il referendum è indetto, mentre il fatto che il numero necessario di sottoscrizioni non venga raggiunto indicerebbe senz'altro che i cittadini - non sono sensibili - ai tenti implicati. Obiezioni, si intende, non volutamente leggere, poiché non si capisce da chi se non dai giornali e

conseguenza, con un referendum, per essere «sentito» dai cittadini, deve venir promosso da potenti macchine di partito. Allora si che se ne parla: ma meno per il rilievo del quesito che per la forza e la capacità di influenza di chi lo propone. E ancora si dice - si è detto - che siccome la richiesta di referendum è una semplice «proposta» di abrogazione, ma non indica ancora - al momento della raccolta delle firme - una ipotesi attuale, ecco che ugualmente non è doveroso parlarne. Bene: ma allora perché è del tutto normale, invece, che si parli di semplici proposte quando esse vengono da parlamentari, ministri, capi di associazione e simili? Perché un trattamento diverso quando «proponend» sono i cittadini?

Ma facciammo un passo avanti e cioè al momento in cui le firme sono raccolte e depositate. Qui i referendum vanno divisi da ipotesi di interferenza indebita, e cioè da ogni «filtro» che non sia quello legittimamente interposto dagli organi deputati (Corte di cassazione, Corte costituzionale). Ed è a più giudizio interferenza indebita, per esempio, quella di cui si rende responsabile un presidente della Repubblica il quale, davanti alla Corte che deve giudicare l'ammissibilità, parla di un presunto uso «eccessivo» del referendum come di un'ipotesi di turbativa costituzionale. E pure interferenza indebita - contro cui nessuno ha reagito e come invece era di dovere - è stata quella cui si è abbandonato il presidente della Corte costituzionale, «anticipando» una decisione futura che, se sarà conforme all'annuncio, non potrà considerarsi emessa in condizioni di serietà.

E infine, caro direttore, siamo al caso del referendum tenuto e poi violato. Questa pratica risulterà sempre agevolissima, se ai politici sarà consentito di condurlo avanti in maniera indisturbata, e cioè nel dissenso degli organi di informazione. Complici potenti e tanto i quali ne trarrebbero piuttosto di disgusto i dati dei cittadini.



struttura, i giornalisti sono stati gli unici a godere di trattamenti di favore. I magistrati hanno avuto dal regime partitocratico condizioni di corrompi e di danaro unile e anche i giornalisti, perché sono stati perno e fondamento di questa nuova edizione dell'antidemocrazia. I giudici, poi, hanno fatto una cosa molto italiana, si sono schierati contro la mafia perdente del Cal, per far meglio l'accogli con la mafia sin-

Sembra un gioco a carte scoperte. O quasi. Da una parte il partito trasversale dei referendum, che spazia da Forza Italia ad An fino ai Verdi e al Di Pietro; dall'altra il fronte antireferendario. Che sembra contare su due corazzate: il Quirinale e la Corte costituzionale. Ma la battaglia ha pure risvolti sotterranei, tanto da aumentare voci su strane trattative.

Le posizioni sono diventate ufficiali solo da qualche mese. Quando Oscar Luigi Scalfaro ha tuonato duro e solenne contro «l'abuso» del referendum. Un monito che suonava fin troppo esplicito alle orecchie dei pannegghianti in attesa del verdetto cruciale della Consulta sui loro diciotto quesiti. «Eh sì l'ostacolo più serio è proprio Scalfaro - ammette l'ex deputato riformatore Paolo Vigeveno -». Il suo discorso di fine maggio sembrava proprio un'indicazione precisa ai giudici della Corte costituzionale. Certo, in quel discorso presidenziale poteva leggersi anche tutto il fardello del capo dello Stato verso le iniziative di un Marco Pannella che ormai da mesi raccoglie le firme per un rimpiego politi-

che settimana dopo le ha raccolte il presidente della Consulta, Mauro Ferri. Dopo aver affossato il federalismo, avvertendo implicitamente Bossi e i suoi a non mettere in discussione l'unità del Paese, Ferri attaccò le recenti richieste di referendum per il loro carattere «squisitamente politico». Come dire: far tornare gli italiani alle urne su temi tanto disparati e delicati è solo un'operazione politica che spoglia il Parlamento. Da allora nel quartier generale dei radicali di Pannella si guarda con una certa apprensione al verdetto dei giudici dell'Alta Corte. Ma i timori sono infoccati.

Segnali arrivano, a quanto pare, pure dal fronte antireferendum affinché magari si eviti un voto popolare su temi esplosivi come la riforma del Csm, la smilitarizzazione della Guardia di finanza, l'aborto, la legalizzazione delle droghe leggere, l'abolizione dell'ordine dei giornalisti, l'opzione tra servizio sanitario nazionale pubblico e privato. Un trattativa? È intavolata da chi? «Si sono resi conti delle grane che il attendono e tentano una sorta di mediazione», sibila l'ex deputato riformatore

che però non ha molti su cui guidare il partito della mediazione: l'Ulivo, i vertici istituzionali o chi altri. Di sicuro, tuttavia, si muovono in tanti. «L'ordine dei giornalisti, per esempio - aggiunge Vigeveno - si è mosso addirittura in Cassazione per scongiurare la soppressione via referendum». E se arrivassero garanzie che il Parlamento provvederà per legge ai problemi sollevati dai radicali? «Tanto meglio, ma a scatola chiusa ormai non ci si fida più di nessuno», taglia corto Vigeveno. In ogni caso, al partito del referendum il sostegno non manca, dentro e fuori dal Parlamento. Berlusconi ha firmato 18 quesiti. Così pure i forzisti Martino e Mancuso. Nemmeno Antonio Di Pietro ha mancato di firmare per il referendum sul Csm, prima di diventare ministro. Molti consensi anche da An («tranne i verdi», puntualizzano i riformatori), Assenti Buttiglione e Casini. E la sinistra del Palazzo? «Latta, come al solito - assicura Vigeveno - fatta eccezione per casi isolati come qualche verde ed il senatore Franco De Benedetti. Ma per fortuna la base non segue sempre i leader».

V.C.S.



CONCESSIONARIA in Lombardia e Liguria

per la pubblicità
commerciale locale - legale
sentenze - aste e appalti - gare e concorsi - ricerche/offerte di personale - immobiliare - necrologie - annunci economici

MILANO

Via G. Negri, 4
(Galleria Meravigli)

Tel. (02) 7218636

Fax (02) 7218637

Multimedia Pubblicità

Via S. Gregorio, 34
MILANO

Tel. 02/671691

Commerciale Nazionale
Finanziaria (territorio nazionale) - Legale, ricerche di personale, immobiliare, necrologie, annunci economici (territorio nazionale escluso Lombardia e Liguria)



aliscavi LINEE AVETE

ORARIO 1996

DAL 1° AL 30 GIUGNO

da Anzio	04,06	09,00	11,30	14,45	17,15
da Ponza	04,40	10,40	13,10	18,00	19,00

* Escluso Martedì e Venerdì ** Salvo Salsola e Corinca

DAL 1° LUGLIO AL 31 AGOSTO

da Anzio	04,06	09,00	11,30	14,45	17,15
da Ponza	04,40	10,40	13,10	18,00	19,00

* Escluso Martedì e Venerdì

ANZIO - PONZA

ORARIO DEL SERVIZIO IN AEREO

DAL 1° AGOSTO AL 31 SETTEMBRE

da Anzio	04,06	09,00	11,30	14,45	17,15
da Ponza	04,40	10,40	13,10	18,00	19,00

* Escluso Martedì e Venerdì ** Salvo Salsola e Corinca

DAL 1° AL 30 SETTEMBRE

da Anzio	04,06	09,00	11,30	14,45	17,15
da Ponza	04,40	10,40	13,10	18,00	19,00

* Escluso Martedì e Venerdì

FORMIA - VENTOTENE

ORARIO DEL SERVIZIO IN AEREO

DAL 1° GIUGNO AL 31 AGOSTO

Formia (incluso Martedì e Venerdì)	04,30	11,30	17,30
Ponza	04,40	11,40	17,40
Venere	04,25	11,25	17,25

(escluso Martedì e Venerdì)

Venere	04,00	11,00	17,00
Formia	04,10	11,10	17,10

* Escluso Martedì e Venerdì

DAL 1° AGOSTO AL 31 SETTEMBRE

Formia (incluso Martedì e Venerdì)	04,30	11,30	17,30
Ponza	04,40	11,40	17,40
Venere	04,25	11,25	17,25

(escluso Martedì e Venerdì)

Venere	04,00	11,00	17,00
Formia	04,10	11,10	17,10

* Escluso Martedì e Venerdì

DAL 1° AL 30 SETTEMBRE

Formia (incluso Martedì e Venerdì)	04,30	11,30	17,30
Ponza	04,40	11,40	17,40
Venere	04,25	11,25	17,25

(escluso Martedì e Venerdì)

Venere	04,00	11,00	17,00
Formia	04,10	11,10	17,10

* Escluso Martedì e Venerdì

FORMIA - PONZA

ORARIO DEL SERVIZIO IN AEREO

DAL 1° GIUGNO AL 31 AGOSTO

DA FORMIA (incluso Martedì e Venerdì)	12,30
Ponza	12,40
(escluso Martedì e Venerdì)	
Ponza	12,30
Venere	12,10
Formia	12,10

(escluso Martedì e Venerdì)

Venere	12,00
Formia	12,10

* Escluso Martedì e Venerdì

DAL 1° AGOSTO AL 31 SETTEMBRE

DA FORMIA (incluso Martedì e Venerdì)	12,30
Ponza	12,40
(escluso Martedì e Venerdì)	
Ponza	12,30
Venere	12,10
Formia	12,10

(escluso Martedì e Venerdì)

Venere	12,00
Formia	12,10

* Escluso Martedì e Venerdì

DAL 1° AL 30 SETTEMBRE

DA FORMIA (incluso Martedì e Venerdì)	12,30
Ponza	12,40
(escluso Martedì e Venerdì)	
Ponza	12,30
Venere	12,10
Formia	12,10

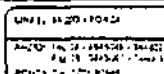
(escluso Martedì e Venerdì)

Venere	12,00
Formia	12,10

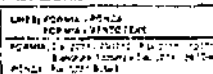
* Escluso Martedì e Venerdì



PER INFORMAZIONI, PRESENTAZIONI, PUBBLICITÀ

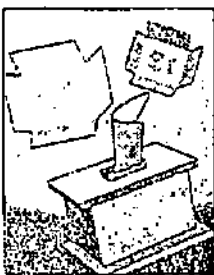


PER INFORMAZIONI, PRESENTAZIONI, PUBBLICITÀ



PER INFORMAZIONI, PRESENTAZIONI, PUBBLICITÀ

LA PUBBLICITÀ AVETE LA PIÙ ALTA QUALITÀ E LA PIÙ ALTA PRESSIONE DELLA PAPERINA



Dal maggioritario alla limitazione della pubblicità Rai fu

La carica

LE VITTORIE

L'ultima volta, plebiscito per le Tv

Dal 1974 a oggi gli Italiani sono stati chiamati a decidere trentanove volte. Promossi dagli elettori il divorzio e l'uninominale, bocciata la scala mobile

Uno dopo l'altro, a cominciare dal 12 maggio 1974, in 33 anni i referendum proposti, accettati e votati dagli italiani hanno raggiunto quota 39. I «no» hanno fatto registrare una prevalenza nei primi anni. Poi, sempre di più, li hanno spuntati i «sì». In parallelo al progressivo disfacimento della prima Repubblica, il finanziamento pubblico dei partiti, per esempio, fu «confermato» dal «no» all'abrogazione nel 1976, e cancellato invece un quarto di secolo dopo, il 18 aprile 1993, sull'onda di Tangentopoli. La fortuna politica di Marco Pannella è formata in piazza contro quesiti di stampo cattolico come quelli per il divieto di divorzio e aborto. Promotori a loro volta di referendum, i radicali hanno perso le battaglie contro la caccia (i cacciatori la disinnescarono

astendosi), la legge Reale e l'ergastolo, mentre hanno vinto contro l'energia nucleare. L'ultimo successo è ancora all'insegna del «no», contro i referendum del 11 giugno '95 anti-Fininvest. Attraverso un sì o un no, le rivoluzioni di costume e le grandi riforme si sono compiute in Italia tramite i referendum, piuttosto che a Montecitorio e Palazzo Madama (perfino la riforma elettorale maggioritaria di Segni, parzialmente tradita dalle Camere). All'inizio fu il referendum sul divorzio. Il primo e forse il più importante. La Dc di Amintore Fanfani e il Msi si batterono invano contro Pannella e tutta la sinistra, per abrogare una legge del '69 che disciplinava gli scioglimenti di matrimonio. Giulio Andreotti era tanto sicuro che l'Italia cattolica avrebbe ripristinato le vecchie norme, che si consolò dicendo: «La legge non conta, tanto c'è il referendum». E invece, il 12 maggio 1974 il

59,3 per cento di «no» travolse la Dc, Fanfani e le previsioni di Andreotti.

I radicali presero gusto al referendum, ma i tra promossi su ordine pubblico e finanziamento dei partiti, l'11 giugno 1978, vennero tutti bocciati. Vinsero i «no» anche il 17 maggio 1981. Cinque i referendum: tre sulla legge Cossiga, sull'ergastolo e sul porto d'armi, e i due sull'aborto. Questi ultimi, cruciali. Il primo, del Movimento per la vita, chiedeva di abrogare la legge 194 che regolamentava l'interruzione di gravidanza fino a ottenere solo il 32 per cento di sì. L'altro era quello radicale che andava in senso opposto, per consentire l'interruzione di gravidanza anche nelle cliniche private (i «no» furono anche di più, l'88,4 per cento). Il 9 giugno 1985 un altro «no» clamoroso, contro Pci, indipendenti di sinistra, sardisti e Cgil che proponevano il ripristino della «scala mobile». Il 16 gennaio 1987, un blocco di tre referendum seppellì

la politica energetica di investimenti nel nucleare. Lo stesso anno venne abrogata la Commissione Inquilante, cioè il tribunale speciale politico, per i ministri. Il 18 giugno 1989, l'unico referendum propositivo e non abrogativo, sui poteri costituenti al Parlamento europeo (85 per cento di sì). Su caccia e pesticidi, il 3 giugno 1990, i radicali incassarono una sconfitta per astensionismo. Arriviamo così al 9 giugno 1993, quando Mario Segni trionfò con il suo referendum per il sistema uninominale secco nell'elezione dei deputati. È l'inizio della fine della prima Repubblica. Il 18 aprile 1993 si replica con l'uninominale anche al Senato e con altri sette referendum, tutti accolti: dal finanziamento pubblico dei partiti ai controlli ambientali sottratti alle Usl e affidati a un'agenzia per l'Ambiente (che però il governo non ha ancora messo in grado di funzionare).

m.van.

:RNI

no alla riforma del sistema sanitario, tutte le questioni per cui voteremo in prim:

dei venti refe

Roma. I referendum per autonomie radicali. E non più in dosi di tre o quattro insieme, ma a gruppi di venti: quintali di fogli autografi da cittadini focalizzati dai militanti del Club Pannella ai tradizionali tavoli fierali, prefestivi e soprannati festivi, in giro per l'Italia. Dopo milioni di firme per venti quesiti, al vaglio della Cassazione che subito dopo il verdetto dovrà setacciare e vagliarli prima di passare la pratica alla Corte costituzionale, a quella Consulta che con un linguaggio da calcolatore torrenziale provocando, Marco Pannella definisce «cupola», s'isola i quesiti costituendo una miscelata, quasi un'antologia delle banalità radicali, parzialmente fatte proprie, per un tratto, anche dalla Lega: quesiti vecchi e nuovi, alcuni già bocciati dalla Corte costituzionale e ripresentati pari pari, per dispetto e sfida, come quelli elettorali per il maggioritario anglosassone; altri cassati, ma riproposti, corretti e rivisitati, per opporre cavillo a cavillo e almeno render la pratica (consueta) difficile al giudice della Corte (fra gli altri il referendum sulla drastica riduzione della pubblicità in Rai e quello sulla facoltà di optare tra servizio sanitario di Stato e/o privato); altri, infine, freschi di fabbrica riformatrici, estratti da Pannella e dal suo staff di collaboratori e giuristi d'area dal cilindro senza fondo delle norme italiane da modificare o abrogare, per rendere la legislazione più «liberale, liberista, libertaria».

Superato il vaglio della Cassazione, la Consulta dovrà emettere le venti sentenze entro il 15 febbraio. E si voterà fra il 15 aprile e il 15 giugno, come per i referendum sulle Tv e sulle quote sindacali (in questa saga (11 giugno '95) Stagione referendaria per eccellenza, la primavera '97 aprirà il destino all'ala riformatrice e radicale del Polo delle libertà di far valere la democrazia diretta contro il governo dell'Ulivo e la sua filosofia «sindacista», ma

anche contro le tentazioni «includiste» che covano tra le fila del Polo. Non a caso, Pannella ha proposto a Umberto Bossi di marciare insieme sul Po agitando il comune vessillo referendario contro il regime «romano». Nonostante la stanchezza di molti per il continuo ricorso alle urne, nonostante il tradimento di referendum importanti e votatissimi come quello sulla responsabilità civile dei magistrati, lo strumento referendario resta una leva di pressione potente su istituzioni peraltro incapaci di compiere le riforme che il Paese chiede.

Non voteremo, però, per tutti e venti i referendum. È probabile che la scure della Consulta si abbatta su quelli che in passato aveva già stroncato: i due elettorali, ancorché stracarichi di firme, quello per la legalizzazione delle droghe leggere (c'è di mezzo un problema di rispetto degli accordi internazionali), e quello per la riforma uninominale del sistema elettorale del Csm. A rischio pure il quesito che punta alla riduzione al 2 per cento orario dell'affollamento di spot sulle reti Rai (la nuova formulazione proposta dai radicali aggirerebbe una precedente sentenza della Cassazione sull'ambiguità della domanda), così come il referendum sulla libera scelta tra assicurazione sanitaria pubblica e privata (che nella nuova versione, mantenendo comunque l'obbligatorietà di un'assicurazione e il relativo contributo, non rientrerebbe più nella materia fiscale di per sé non soggetta a referendum). Ma non basta: le Camere potrebbero sempre distinguere il voto legiferando caso per caso, purché nel senso indicato dai comitati promotori. Per esempio, l'abolizione degli incarichi extra-giudiziali dei magistrati potrebbe diventare realtà grazie a un disegno di legge annunciato dal ministro Fiori. E la Consulta ha sancito l'incostituzionalità dell'obbligo di assistenza sindacale nei Srl con patiti in deroga. Che è l'obiettivo di un altro referendum. Alla fine, però, su venti qualcuno arriverà alla meta. E per questo l'Ulivo un po' li detesta, un po' ne ha paura.



in Camera di Consiglio il voto del presidente Granata non ha mai avuto valore doppio, in quanto questo avviene solo quando si può verificare la parità sul totale dei giudici e questa ipotesi era esclusa dal fatto che i giudici erano tredici, numero dispari.

Il presidente però vota per ultimo, il che vuol dire che più di una volta la scelta del massimo vertice della Consulta è stata dirimente.

Per il voto, i giudici hanno seguito la strada tradizionale dell'esame "caso per caso" ed hanno abbandonato il progetto di un voto unico per tutti i quesiti proposti, che avrebbe potuto permettere la fissazione di principi generali sull'ammissibilità del referendum, compreso quello del numero massimo di referendum presentabili in una sola volta.

I quesiti che, per le loro complessità, hanno richiesto il maggior numero di ore in Camera di Consiglio sono stati quelli elettorali e alcuni di quelli proposti dai consigli regionali.

La Corte si è divisa in blocchi pressoché uguali sulla legalizzazione delle droghe leggere, sulla carica dei magistrati e su alcune questioni legate all'abolizione dei ministeri della Sanità e dell'Industria.

Nella maggior parte dei casi, invece, le consuetudine del voto collegiale è stata rispettata e il voto conclusivo è passato con larga maggioranza, come per la bocciatura del sostituto d'imposta.

Per quanto riguarda gli 11 referendum ammessi, va ricordato che probabilmente per motivi di essi non si voterà perché il Parlamento ha la ferma intenzione di intervenire legislativamente sulle relative materie.

Con le riforme legislative in programma probabilmente verranno eliminati altri numerosi referendum e alle loro il popolo potrà votare solo su 4 o 5 di essi.

Infatti, i tre referendum relativi ai controlli statali sugli enti amministrativi delle regioni e ai controlli regionali sugli enti amministrativi di province e comuni costituiscono materia della cosiddetta Filomela Bassanini, contenuta nel provvedimento n. 2564, già approvato dal Senato e ora all'esame della Camera.

Per i due referendum sugli insediamenti extragiudiziali e sulla carica dei magistrati c'è già la proposta di riforma del Ministro Flick; il provvedimento sull'abolizione di coesistenza il Senato ha già provveduto; il referendum sulla caccia potrebbe essere evitato grazie alla legge proposta dal senatore Palmiro Uccioli; il quesito che propone l'abrogazione dell'Ordine dei giornalisti potrebbe essere evitato dalla trasformazione dell'ordine in "abbi".

Il risultato è dunque questo: è il legislatore a non il popolo "sovrano" l'unico a decidere su questioni importanti.

Naturalmente le decisioni della Consulta hanno suscitato aspre polemiche e forti reazioni in tutto il mondo politico, portando all'espressione di profonde critiche nei confronti della Corte e del suo modo di esercitare il potere discrezionale insito nel giudizio di ammissibilità.

Anche questa volta, l'atteggiamento della Consulta di fronte al referendum è stato non solo rigoroso e resistivo, ma soprattutto conforme alla volontà prevalente delle forze politiche dominanti; per spiegare il comportamento della Corte è sufficiente ricordare ciò che effettivamente volevano le maggiori forze politiche e istituzionali.

Il Presidente della Repubblica Scalfaro si è pronunciato decisamente contro la via referendaria alle riforme legislative, ribadendo più di una volta il suo conservatorismo istituzionale e il suo parlamentarismo assemblearistico.

Il Partito democratico della sinistra, ledato dalla cultura comunista che trovò in Togliatti alla Costituente il massimo nemico del referendum e in Berlinguer l'avversario ultranziano ad ogni riforma e la democrazia diretta fuori dal partito, temeva fortemente che la indicazione popolare agevolasse la sua egemonia di minoranza del 20%, che tiene in mano l'intero sistema politico grazie ad una rete di mediazioni parlamentari.

I postdemocratici erano ben consapevoli che i referendum elettorali avrebbero travolto qualsiasi speranza di tornare, in misura maggiore o minore, alla proporzionale su cui soltanto possono erigere la loro fortuna e volevano contrastare questo spirito italico e modernizzante che è sempre emerso dal referendum su questioni di coscienza individuali.

I rifondatori dovevano impedire la venuta di riforma libertaria che spira nel referendum e il partito del centralismo burocratico era troppo egguigno per consentire un successo del federalismo regionalistico.

I referendum non sono andati dai più importanti esponenti politici dell'area di sinistra come Prodi, Elia, Casini e Berlinguer ed inoltre anche nel centro destra il fuoco delle decisioni popolari non trova, per motivi diversi, molti sostenitori.

Da questo quadro risulta chiaramente che tutti i poteri politici erano contrari a ostili al referendum, ma tollerandoli come istinto, ancor prima che per gli specifici argomenti proposti.

L'iniziativa referendaria infatti ha sempre rappresentato istanze innovative per lo Stato e la società e come tale è stata utilizzata da minoranze per mettere in crisi gli equilibri dominanti.

Anche questa volta è stata l'estrema minoranza parlamentare a mettere in moto la macchina referendaria e, parallelamente, i settori più dinamici della rappresentanza regionale.

L'effetto sarebbe stato comunque dirompente: rispetto agli equilibri politici e avrebbe condizionato la Bicamerale fortemente votata dalla grande maggioranza delle forze politiche (cfr. CAPITOLO VII).

La Corte Costituzionale si è mossa esclusivamente in base ad un giudizio conforme a quello espresso dai più forti poteri politici, evitando di coinvolgere la sua stessa giurisprudenza e a piegare discrezionalmente perfino i criteri di ammissibilità che aveva seguito in passato: il tutto in nome della ragione politica.

A riprova di ciò può essere ricordato che, qualche giorno prima della comunicazione degli esiti del giudizio della Consulta, il professor Alessandro Pizzanesi, di area piduista, aveva esplicitamente affermato che "questi referendum sarebbero un colpo mortale per tutti i gruppi minori da Rifondazione a Rutigliano" e quindi la Corte si potrebbe preoccupare di non turbare gli equilibri attuali.

Così è stato: le decisioni della Consulta sono un altro passo indietro verso la restaurazione del regime partitocratico, sono il definitivo travolgimento di quella separazione dei poteri che costituisce l'essenza del moderno Stato costituzionale liberale⁹¹⁶.

La possibilità di voto dei cittadini è gestita arbitrariamente da un organo che non applica il diritto vigente, ma è lasciato libero di "creare" diritto in modo irresponsabile, cioè al di fuori e in violazione del quadro delle attribuzioni di poteri dell'ordinamento.

Si ritiene, infatti, che tra gli argomenti utilizzati dalla Corte per non ammettere i referendum sarà impossibile ritrovare anche uno solo che abbia riscontro di diritto certo.

Perché è diritto, la Costituzione, che la Corte avrebbe dovuto applicare e invece ha disatteso, dice una cosa molto semplice e chiara: che non è ammissibile sottoporre a referendum le leggi tributarie e di bilancio, di amnistia e di indulto e quelle di autorizzazione a ratificare trattati internazionali (articolo 75 Cost.).

La Costituzione non prevede alcun limite all'ammissibilità del referendum e quindi ogni decisione di inammissibilità che si basi su motivi diversi da quelli indicati dall'articolo 75 è una decisione illegittima: si ha una illegittimità perentoria e gravemente qualificata perché in conflitto con la legge suprema dello Stato.

Alla Corte costituzionale dovrebbe essere precluso fare leggi, integrarle e manipolarle, perché solo il popolo, per il tramite dei suoi rappresentanti eletti, ha il potere di fare ciò.

E invece, da decenni, la Corte costituzionale usurpa quel potere che non le spetta, modificando la legge, manipolandola, facendole dire ciò che essa non dice e avocando a sé una località, quella legislativa e di rango addirittura costituzionale, che la Costituzione non attribuisce ad alcun organo che non sia sottoposto al controllo e alla possibilità di revoca da parte dei cittadini.

In tal modo, attraverso l'applicazione di una legge che non esiste, si procura allo Stato il danno irreparabile. E' quanto succede quando la Corte costituzionale impedisce il voto popolare per motivi non rintracciabili nella legge ma annida il in una giurisprudenza variabile e contraddittoria che, per ipotesi, non ha altri mezzi che quelli propri di ogni sistema democratico: l'abuso, avallato da poteri che doppiamente tradiscono il popolo, perché pretendono di governarlo tirando autorità da una legge che essi per primi violano o la cui violazione lasciano correre⁹¹⁷.

Per quanto riguarda i 12 referendum proposti dai Consigli regionali, di cui solo 5 sono stati ammessi, nel vertice tenutosi a Roma tra i Presidenti di Lombardia, Piemonte, Toscana, Veneto e Lazio, si è naturalmente registrato un forte "sgomento".

Le Regioni organizzano la loro battaglia concentrandola su tre punti: richiesta di ingresso nella Bicamerale (senza diritto di voto); organizzazione della protesta per i quesiti referendari respinti; attuazione della difesa per i quesiti referendari ammessi (che rischiano di cadere se il Parlamento approverà nuove norme nella relativa materia).

Dunque le decisioni sull'ammissibilità dei referendum proposti per il 1997 hanno suscitato un atteggiamento particolarmente critico: la Consulta è stata accusata di violazione della Costituzione soprattutto per quanto riguarda i referendum elettorali.

Dato che l'elenco contenuto nell'articolo 75 della Costituzione, che individua le leggi non sottoponibili a referendum, ha carattere di eccezione alla regola e quindi è elenco tassativo, è sicuramente legittimo che la Corte individui e consideri le leggi elettorali come escluse dall'ammissibilità a referendum.

Il diritto al referendum, dopo la promulgazione della legge del 1970 che ne rende possibile la concreta attuazione, deve essere considerato un diritto incompressibile se non da una norma di rango costituzionale: la Consulta non può certo impedire l'esercizio del diritto referendario in materia elettorale⁹¹⁸.

Va pensato rilevato che tutte le consultazioni referendarie del 1997 hanno avuto un esito negativo e preoccupante anche per il futuro del referendum in Italia.

Infatti per nessuno dei quesiti proposti si è raggiunto il quorum partecipativo richiesto dalla legge e quindi la votazione non ha condotto ad alcun risultato.

Il totale fallimento di questi ultimi referendum è dovuto in parte alla azione di dissuasione esercitata nei confronti dei cittadini da le forze politiche contrarie all'istituto referendario e in parte anche all'eccessiva utilizzazione di tale strumento di consultazione del popolo.

Tale « abuso » indubbiamente ha portato alla nascita e alla diffusione di una crescente indifferenza del popolo nei confronti del referendum e conseguentemente alla sottovalutazione dell'importanza di tale strumento di democrazia diretta.

Ciò rende chiaramente indispensabile un tempestivo intervento di riforma in materia di referendum perché tale istituto, se conservato nella sua attuale forma, rischia di cadere in disusuetudine o di continuare a presentarsi come inadeguato di fronte alle nuove e diverse esigenze della democrazia.

⁹¹⁶ « Si sono piegati ai voleri dei forti », di M. Teodorini, in Il Giornale, venerdì 31 gennaio 1997

⁹¹⁷ « Abuso avallato dalla Corte » di I. M. Pràdo, in Il Giornale, venerdì 31 gennaio 1997

⁹¹⁸ « Così la Consulta va contro la Carta » di V. Calanisiello, in Corriere della Sera, venerdì 31 gennaio 1997

7.2 SOTTOCAPITOLO 2

7.2.1 PARAGRAFO 1 LA COSTITUZIONE ITALIANA: ANALISI COMPARATIVA TRA SCHEMA ORIGINARIO E REALTÀ ATTUALE

La Costituzione repubblicana entrò in vigore il 1° gennaio 1948, ma il nuovo testo costituzionale ha trovato negli anni successivi un'attuazione lenta e faticosa, tanto che esso risulta ancora oggi inattuato in alcune parti.

Questa inattuazione fu probabilmente dovuta pure al fatto che i redattori, troppo fiduciosi nell'opera che avrebbero svolto in proposito i legislatori futuri, rinviarono alle leggi in molti casi, primo fra tutti quello del referendum, il delegando completamente delle istituzioni da loro stessi sommarariamente enunciate⁸¹⁹.

Da ciò discende che l'intero meccanismo costituzionale italiano dovette inizialmente funzionare per i decenni successivi in assenza di elementi previsti e comunque necessari.

L'elencazione degli inadempimenti costituzionali risulta essere assai lunga.

Basti ricordare che dovettero passare otto anni perché potesse riunirsi la Corte costituzionale (la cui prima sentenza è del giugno 1956), dieci anni perché fossero costituiti il Consiglio Superiore della Magistratura ed il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, ventidue anni perché avvenisse l'elezione dei Consigli Regionali delle quindici regioni a statuto ordinario, ventisei anni perché entrassero in funzione i Tribunali Amministrativi Regionali.

Anche le normative costituzionali in materia di referendum abrogativo, costituzionale e territoriale ha trovato attuazione, dopo lunghe attese e gestazione, nella disciplina ordinaria adottata solo nel 1970 e parzialmente modificata negli anni successivi⁸²⁰.

Avendo riguardo poi a tutti gli specifici rinvii operati dagli articoli della Costituzione, si deve osservare che: allo scadere del quarantesimo anno di vita della Costituzione, non era stata ancora formulata l'indispensabile legge destinata all'ordinamento della Presidenza del Consiglio e alla conseguente organizzazione dei Ministeri (art. 95 Cost.); mancavano ancora le norme legislative che avrebbero dovuto stabilire la natura e le competenze dei sindacati, specie in ordine alla stipulazione dei contratti collettivi di lavoro (art. 38 Cost.); anche le leggi che avrebbero dovuto regolare il diritto di sciopero (art. 40 Cost.) non erano state emanate, neppure per i servizi pubblici essenziali; anche nei confronti dei partiti (riconosciuti formalmente dall'art. 49 della Cost.) come istituzioni indispensabili per concorrere allo svolgimento della vita pubblica del Paese) il legislatore, rinviando ad emanare qualsiasi norma che ne definisse la natura e l'ordinamento, si è solo preoccupato di assegnare loro, dal 1974, cospicui finanziamenti pubblici.

Nell'evoluzione dei Governi italiani possono individuarsi due fasi:

- la fase dei Governi centristi, capeggiati dalla DC, che decisero di non dare attuazione al testo costituzionale, tenendo che alcuni istituti, come il referendum, avrebbero potuto destabilizzare il Governo e diminuire il loro potere politico;
- la fase dei Governi di centro-sinistra, che vede l'entrata in maggioranza del PSI, durante la quale trovano attuazione importanti disposizioni costituzionali quali quelle relative allo Statuto dei lavoratori e agli Statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria.

La mancata realizzazione del progetto dell'Assemblea Costituente può essere ricompresa anche alla diversa situazione politica esistente nel Nord e nel Sud Italia.

Mentre nel Sud vigeva il Governo De Gasperi ed era ancora presente l'occupazione degli Alleati e si aveva quindi una situazione che presentava il carattere di continuità con il passato, nel Nord si ebbe la continuità con il passato e portò alla nascita di un nuovo potere, che trovò la sua forza non da un vasto movimento popolare, ma da un movimento che coinvolgeva appunto solo la borghesia e gli operai del Nord.

La dottrina ha cercato di individuare i motivi che hanno portato alla prolungata inattuazione della Costituzione⁸²¹.

In primo luogo, nel quinquennio iniziale della Legislatura, la DC aveva raggiunto, nelle elezioni dell'aprile 1948, la maggioranza assoluta in seno alla Camera dei deputati e il Governo della stessa assemblée, integrato dai rappresentanti di alcuni partiti di centro-destra, si trovò di fronte al gravoso ed immane compito della ricostruzione dell'Italia, divisa da gravi contrasti politici e sociali.

Tale compito, arduo e faticoso, distolse il Governo dall'impegno della formulazione, in sede parlamentare, della norma legislativa idonea a creare i vari organi ed enti di rilievo costituzionale.

Fu dunque questa la causa principale dei ritardi menzionati, causa che è stata definita dal CALAMANDREI come "ostruzionismo di maggioranza".

Questo "ostruzionismo" incominciò però ad indebolirsi nel 1965 con l'elezione alla Presidenza della Repubblica di GRONCHI, il quale, con i suoi pressanti insistenti, riuscì a far eleggere dalla Camera i giudici costituzionali, vincendo la resistenza delle assemblee stesse alle per quasi due anni non erano riuscite a conseguire la prevista maggioranza qualificata prescritta per la designazione dei giudici costituzionali, e riuscì a far entrare in funzione nel 1968, i due nuovi organi collegiali centrali: il CSM e la CNEL.

⁸¹⁹ BISCARETTI DI RUFFIA, La Costituzione del 1947: lo schema originario o la realtà attuale, in Per i 40 anni della Costituzione, Milano, 1988, p.92.

⁸²⁰ LEGGE 25 maggio 1970, n.352, recante norme sul referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo, e successive modificazioni di marginale importanza apportate con D.L. 1° luglio 1975, n.264, convertito nella legge 25 luglio 1975, n.351 e con legge 22 maggio 1978, n.189.

⁸²¹ BISCARETTI DI RUFFIA, La Costituzione del 1947, cit., pp. 94 ss.

Tuttavia, analizzando gli eventi degli anni successivi, è possibile rilevare che i Gabinetti, quasi sempre di coalizione, si susseguivano con scadenze ravvicinate e furono esitanti nel proporre provvedimenti legislativi di ampio contenuto istituzionale o programmatico, miranti a realizzare e completare i dettami costituzionali.

Ciò perché temevano che la scelta sostanziale che tali provvedimenti avrebbero implicato avrebbero potuto portare alla nascita di dissensi tra i vari partiti coalizzati determinandone così la caduta.

Si deve inoltre rilevare che la protratta formazione della Corte costituzionale spostò per oltre otto anni sulla magistratura ordinaria ed amministrativa il compito di far decadere la legislazione del periodo fascista che era molto spesso in contrasto con le nuove disposizioni costituzionali.

Ma, data la assenza nel testo della Costituzione repubblicana di un articolo, come l'art. 81 dello Statuto Albertino, che abrogasse da tutte le precedenti norme legislative con essa incompatibili, i magistrati ordinari ed amministrativi furono assai restii a pronunciare le richieste sanatorie abrogative.

Si verificò così che tali magistrati risolvano spesso i casi loro prospettati asserendo che i dettami della Costituzione presentavano il carattere di norme non precettive, ma solo programmatiche.

Conseguentemente si rendevano i dettami costituzionali applicabili solo dopo che le Camere avessero emanato le richieste leggi di attuazione.

Esaminando la "parte seconda" della Costituzione italiana, relativa all'ordinamento della Repubblica, è facile constatare che il Parlamento, con il suo "ulcaramentismo perfetto" (situazione assai rara oggi nell'Europa occidentale) si è rivelato uno strumento assai lento, tanto per lo svolgimento del lavoro legislativo, quanto per il controllo dell'attività di governo.

Poco incisiva risulta poi la posizione del governo, quasi sempre di coalizione e quindi intrinsecamente debole o riluttante ad assumere decisioni di rilievo suscettibili di destare anziché consensi e conseguenti crisi nel suo stesso ambito.

L'intenzione dei Costituenti di rendere il governo più stabile, richiedendo un formale "voto di sfiducia" (art. 94 Cost.) per obbligarlo a dimissionare e stabilendo che un semplice "voto contrario" non sarebbe stato sufficiente per raggiungere tale risultato, non ha conseguito il fine desiderato.

Si è infatti osservato che dei 50 Gabinetti che si sono succeduti da quello BONOMI del giugno 1944 a quello DE MITA del maggio 1958 (con una durata media tra i dieci e gli undici mesi) nessuno è caduto in seguito alla procedura del "voto di sfiducia" e solo cinque hanno dovuto dimissionare per non aver ottenuto la fiducia iniziale con il c.d. "voto di investitura".

A causa di questi ed altri inconvenienti si registra nella pubblica opinione una diffusa sfiducia nei confronti del pratico funzionamento delle maggiori istituzioni dell'ordinamento costituzionale italiano.

Il Parlamento, ad esempio, è considerato da molti come una semplice sede pubblica e formale in cui si registrano le decisioni già assunte nelle varie direzioni di partito, mentre il Governo appare formato da personalità politiche, non di rado di scarso prestigio, che si scambiano periodicamente tra loro le cariche più disparate, senza che risultino chiare le rispettive competenze.

Ciò non accade in Svizzera, ove il Consiglio Federale è composto da membri con particolare competenza tecnica nei settori amministrativi loro attribuiti.

Riguardo alla situazione italiana è stato giustamente osservato che "non è facile stabilire quanto sfiducia stato d'animo derivi da reali manchevolezze delle istituzioni vigenti (da considerarsi ormai sorpassate nella loro struttura e funzione) e quanto invece dipenda dai difetti e dalla insufficienza di coloro che hanno diretto e gestito le istituzioni medesime".

Devi inoltre ritenersi che fosse inevitabile e necessario un periodo di rodaggio delle nuove istituzioni democratiche repubblicane, data la difficile situazione in cui si trovava l'Italia nel 1948, e poco tempo dal termine della guerra e data la mancanza di solide tradizioni di autogoverno.

L'esperienza dei tempi moderni nei vari paesi europei ha infatti dimostrato che non basta, perché una Costituzione funzioni, che essa sia stata tecnicamente ben redatta, essendo invece soprattutto necessaria la presenza di ambienti socio-politici ed economici adatti.

Risulta poi essere naturale il fatto che, dopo un certo periodo di tempo, la c.d. "Costituzione vivente" non possa più corrispondere integralmente ai dettami dell'originaria "Costituzione scritta".

Tale fenomeno si è sicuramente manifestato con pienezza in Italia, dato che il Paese ha subito profonde trasformazioni politiche e socio-economiche a proprio da ciò discende la necessità di intervenire sul testo costituzionale del 1947 che dovrebbe essere integralmente attuato, laddove si hanno buoni o manchevolezze, ma anche opportunamente aggiornato ed integrato.

Una parte della dottrina costituzionale non ritiene che occorrono mutamenti di vasta portata, "ma piuttosto soltanto alcuni calibri ritocchi e quelle strutture istituzionali che hanno resistito con buona efficienza nel loro complesso, ai mutamenti profondi subiti dalla collettività, entro cui essa erano state poste ad operare.

Si ritiene invece necessario, più di ogni altra cosa, al fine di ottenere un funzionamento ottimale del meccanismo di governo, "un rinnovato impegno da parte di tutti i cittadini nello svolgere con sincera responsabilità i loro doveri civili e politici".

⁹²² BISCARRETTI DI RUFFIA, La Costituzione del 1947, cit., p. 103.

⁹²³ A prova di ciò possono essere ricordate varie Costituzioni che, seppur redatte ricorrendo all'opera di noti docenti di diritto costituzionale, condussero a risultati pratici negativi: la Costituzione tedesca del 1919 (cui partecipò attivamente PREUSS), la Costituzione austriaca del 1920 (che utilizzò i suggerimenti di Kelsen) e la Costituzione spagnola del 1931 (cui lavorò anche POSADA).

⁹²⁴ BISCARRETTI DI RUFFIA, La Costituzione del 1947, cit., p. 104.

La Costituzione italiana è divisa in due parti.

La prima parte, considerata la più originale, contiene un complesso di principi che definiscono un modello di stato-comunità "sociale", caratterizzato per il fatto che, da un lato, afferma le libertà civili come valori fondamentali, ma, dall'altro lato, afferma anche diritti c.d. "sociali", cioè aspettative di prestazioni da parte dello stato nei confronti di cittadini che si trovano in condizioni di debolezza nell'ambito della società⁸²⁵.

Questo modello di stato-comunità si trova esplicitamente affermato anche in altre Costituzioni contemporanee, come quella spagnola e quella francese, ad lui il suo prototipo nella Costituzione della Repubblica di Weimar del 1919.

Secondo alcuni il modello dello stato-comunità "sociale" contemplato nella prima parte della Costituzione italiana fu, dopo le reciproche concessioni e i necessari compromessi, congiuntamente "voluto" da tutte le tre grandi correnti politico-culturali presenti nell'Assemblea costituente⁸²⁶.

Secondo altri invece il modello "sociale" non fu voluto dalle forze di sinistra nell'Assemblea e, in particolare, dal PCI.

Sì ritiene infatti che, nella realtà di fondo della lotta politica, si scontrarono all'Assemblea costituente due modelli di comunità: quello "sociale", del capitalismo democratico, e quello "socialista" del collettivismo integrale.

Tra questi due modelli fu il primo a prevalere e la sua accettazione da parte delle sinistre fu un'accettazione costata⁸²⁷.

Questa situazione di fatto trovò poi conferma nella formazione, all'interno dello c.d. Costituzione "materiale", delle "convenzioni ad escludendum" che per quarant'anni ha tenuto il partito comunista fuori dal governo⁸²⁸.

Nonostante ciò il problema delle riforme costituzionali non tocca alcun aspetto della prima parte della Costituzione, perché l'iniziale opposizione al modello "sociale" dello stato-comunità è diminuita con il tempo fino a scomparire quasi totalmente.

Il problema delle riforme investe invece in piena la seconda parte della Costituzione, che contiene i principi relativi all'organizzazione dello stato-apparato.

Riguardo ad essa va rilevato che, secondo l'adozione di Montesco⁸²⁹, la seconda parte della Costituzione italiana non contiene norme che incorporino lo schema di MONTESQUIEU della divisione dei poteri⁸³⁰.

Ma la Costituzione italiana non fa neanche una scelta chiara per la "nuova divisione dei poteri", che invece caratterizza i maggiori e meglio funzionanti ordinamenti delle attuali società industrializzate, come Gran Bretagna, Francia, Germania, Spagna, Giappone e in parte anche Stati Uniti⁸³¹.

Dunque i Costituenti non seppero, nella seconda parte del testo costituzionale, dettare principi e definire istituti che fossero congrui con il modello di comunità che avevano nettamente scelto nella prima parte, limitandosi a dare "prescrizioni a di poco equivocate".

A ciò si aggiunge che la legislazione, la prassi politica e la giurisprudenza non sono riuscite ad integrare tali prescrizioni in modo da introdurre nell'ordinamento la "nuova divisione dei poteri".

Per tutti questi motivi si ritiene che il tema circa il cattivo funzionamento dello stato "sociale" italiano sia fondato.

L'elemento, infatti, non fu il direttamente la scelta del governo in carica e si sente perciò "quasi espropriato di quella sovranità che dovrebbe appartenere al popolo: vota con la convinzione di poter pochissimo influire sulla conduzione della cosa pubblica".

Una parte della dottrina considera come causa principale dello "stacco" dello stato sociale in Italia la "situazione istituzionale", cioè l'incapacità dei Costituenti di instaurare il governo al centro della macchina statale, con supremi poteri di direzione⁸³².

⁸²⁵ Tale modello include anche una serie di principi che vengono qualificati come "costituzione economica", la quale postula le istituzioni di un'economia "mista", ove iniziativa e proprietà privata possono essere limitate dai poteri di intervento riconosciuti allo Stato per l'integrazione e la correzione del mercato.

⁸²⁶ FANFANI, *Confronto tra le forze politiche nell'Assemblea Costituente*, in *Per i 40 anni della Costituzione*, Milano, 1959, pp. 71 ss.

⁸²⁷ BOGNETTI, *Il modello dello stato sociale e il problema delle riforme della Costituzione italiana*, in *Per i 40 della Costituzione*, cit., pp. 107 ss.

⁸²⁸ ELLA, *Governo (Forme di)*, in *Enciclopedia del diritto*, XIX, pp. 634 ss.

⁸²⁹ MONTESQUIEU, *Poteri (divisione dei)*, in *Novissimo Digesto italiano*, XIII, pp. 472 ss.

⁸³⁰ CHELLI, *Atto politico e funzione di indirizzo politico*, Milano, 1961, pp. 189 ss. Vi è peraltro ancora chi sostiene che lo schema classico della divisione dei poteri abbia avuto pieno accoglimento nella Costituzione italiana (BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1985, pp. 167 ss.).

⁸³¹ Nella tradizione liberale classica si era affermato uno schema di divisione dei poteri - per la prima volta delineato sul piano della teoria di MONTESQUIEU - in base al quale tre funzioni considerate le fondamentali nella vita dello stato-apparato - la normativa; la attuativa e la risolutiva - venivano affidate, ciascuna in via esclusiva o quasi, a tre gruppi di organi distinti: il Legislativo, l'Esecutivo, il Giudiziario.

⁸³² La nuova divisione dei poteri si basa sull'idea che ci deve essere un centro motore dello stato-apparato diverso dal Legislativo. Questo centro motore è il Governo che viene immesso al potere da una diretta scelta dell'elettorato e vi rimane per periodi prolungati, plurinomiali. Al Governo compete di definire l'indirizzo politico dell'azione dello Stato e al Parlamento spetta solo la formale convalidazione delle scelte di indirizzo fatte dal Governo.

⁸³³ BOGNETTI, *Il modello dello stato sociale*, cit., p. 113.

⁸³⁴ BOGNETTI, *Il modello dello stato sociale*, cit., p. 114.

⁸³⁵ MIGLIO, *Una repubblica minore per gli italiani*, Milano, 1963.

Secondo altri Autori, invece, la mancata adozione in Italia della "nuova divisione dei poteri" non può essere considerata il fattore decisivo dello stacco dello stato sociale, che va invece ricercato più in fattori culturali sociali che in fattori meramente istituzionali-politici⁹²⁵.

I problemi in cui analizzati hanno portato ad un fiorire straordinario di proposte di riforma istituzionali dirette a modificare la struttura dello stato-apparato per renderlo più adeguata ai bisogni di una società matura che vuole reggersi a democrazia e vuole anche godere dei benefici di un'economia di mercato e di una seria giustizia "sociale".

Le proposte di riforma possono essere divise in due diverse categorie: proposte "deboli" e proposte "forti".

Le proposte "deboli" sono quelle miranti all'introduzione di modifiche anche importanti dell'apparato al fine di aiutarlo a funzionare meglio in vista della esigenza della "nuova divisione dei poteri", senza però parlare di una vera e propria instaurazione di quest'ultima.

Le proposte "forti", invece, sono quelle che, in un modo o nell'altro, vorrebbero giungere ad instaurare proprio la "nuova divisione dei poteri" e richiedono, a differenza delle prime, una formale revisione della Costituzione⁹²⁶.

Tra le proposte "deboli" si possono annoverare quelle relative alla modificazione dei regolamenti parlamentari (che ciascuna Camera può deliberare da sé), dirette ad abolire il voto segreto nelle deliberazioni non riguardanti persone, oppure a creare una procedura rapida necessaria per la tempestiva messa in opera dei "programmi" del Governo. Ed ancora quelle, etichette con legge ordinaria, dirette a realizzare una vasta "delegificazione" dell'ordinamento giuridico, al fine di conferire al Governo il potere di regolare, non norme secondarie, ma discipline della legge ordinaria e formale⁹²⁷.

Queste ed altre analoghe riforme "deboli", anche se potrebbero giovare al sistema, non sono idonee a risolvere radicalmente il problema e a soddisfare interamente la pressante esigenza che al Governo sia assicurata stabilità per almeno una legislatura e autorevolezza discendente da un'investitura popolare.

Infatti il governo italiano potrebbe recedere, in maniera definitiva, stabilità ed autorevolezza solo attraverso una riforma "forte".

A tal fine è risultata insubordinata anche la riforma elettorale promulgata nell'agosto del 1954 (cfr. capitolo 7, sottocapitolo 1, paragrafo 3, sottoparagrafi 9 e 10).

7.2.3 PARAGRAFO 3 LE PROPOSTE "FORTI" DI RIFORMA

Le proposte "forti", che necessitano per la loro attuazione di una modifica del testo costituzionale, afferiscono distintamente alla figura stessa del Presidente o del Governo.

La più semplice, ma anche la più radicale modificazione della forma di governo italiana sarebbe quella della sua trasformazione in regime presidenziale.

Già in seno all'Assemblea Costituente, durante la discussione relativa alla scelta tra regime parlamentare, regime direttoriale e regime presidenziale, a favore di quest'ultimo si pronunciavano personalità come CALAMANDREI e TOSATO.

CALAMANDREI affermò che "la democrazia, per funzionare, deve avere un Governo stabile" e proprio per questo si pronunciò a favore della Repubblica presidenziale.

In quest'ultima, infatti, "poiché il Presidente per riuscire eletto deve conseguire la metà dei voti, è necessario che si formi una coalizione, uno schieramento di due gruppi di partiti; e poiché l'elezione avviene su un programma del Presidente, è più facile che su questo programma si formi una coalizione che abbia probabilità di essere più stabile di quella di cui si può invece attendere dai sistemi proposti da chi dà la preferenza alla repubblica parlamentare"⁹²⁸.

Tuttavia un Capo dello stato eletto direttamente dal popolo, titolare di tutti i poteri di indirizzo e "esecutivo", e non responsabile davanti al legislativo era, una soluzione troppo audace e pericolosa agli occhi dei Costituenti che non la presero nemmeno in considerazione, preferendo la forma parlamentare.

La formula presidenziale, dopo essere stata difesa in passato da un politico isolato (PACCIARDI), è stata riproposta da uomini del partito socialista, come AMATO e fatta propria dal MSI.

Riguardo alla forma di governo presidenziale devono però farsi alcune importanti osservazioni.

Il presidenzialismo all'americana è una sicura garanzia di stabilità del governo, ma non lo è altrettanto della capacità di questo di dirigere effettivamente lo stato.

⁹²⁵ BOGNETTI, Il modello dello stato sociale, cit., p. 116. In particolare, tale Autore ha affermato: "Se dovessi attribuire il primato tra i fattori più prossimi del mal funzionamento dello stato "sociale" in Italia, metterei davanti a tutti proprio quella reiezione del modello da parte di una frazione molto importante della classe politica. L'egemonia conquistata dal pensiero marxista nella cultura italiana dopo la seconda guerra mondiale ha rappresentato a mio avviso una vera catastrofe per gli sviluppi della nostra cultura.... Essa ha impedito un rapido, profondo e generale radicarsi dei valori del modello "sociale" nell'animo nazionale".

⁹²⁶ BOGNETTI, Il modello dello stato sociale, cit., p. 117.

⁹²⁷ Va ricordato che alcune delle riforme "deboli" hanno già ricevuto attuazione. Infatti, ad esempio, nell'autunno del 1958 la Camera dei deputati ha modificato il suo Regolamento, riducendo notevolmente i casi in cui il voto segreto è adottato a preferenza d'altri come metodo di valutazione. Inoltre, con la LEGGE 23 agosto 1958, n. 400, si sono ampliati i poteri regolamentari del governo.

⁹²⁸ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 5 settembre 1946, vol. VII, pp. 933 ss.

Il Presidente degli Stati Uniti, infatti, è un organo che, nel sistema, risulta essere meno potente del Primo Ministro inglese o spagnolo o del Cancelliere tedesco perché non è in condizione di dominare il Congresso o di ottenere da esso tutte le leggi necessarie per l'attuazione del suo programma.

Ciò dipende dal fatto che il Congresso può essere controllato da un partito diverso da quello del Presidente o che comunque non condivide le scelte di quest'ultimo.

Per questi motivi la dottrina avanza dubbi sull'idoneità del regime presidenziale a dare in Italia un governo efficiente della cosa pubblica.

Si rileva infatti che il Parlamento, composto come è attualmente potrebbe opporre resistenza all'indirizzo di un Presidente, qual che ne fosse il colore politico proprio per non sottomettersi al capo di un partito che in Parlamento non avrebbe la maggioranza assoluta, o addirittura al capo di una "corrente" di partito.

Inoltre, se si adottasse lo schema americano, il Presidente non potrebbe minacciare il Parlamento di scioglimento⁸³⁹.

Un'altra ipotesi di riforma "forte" è stata formulata dal PSI che ha fatto sua la tesi secondo la quale il Presidente della Repubblica dovrebbe venire eletto direttamente dal popolo, ma senza che i suoi poteri definiti dagli artt. 67 ss. Cost., vengano modificati e restando per questo il governo responsabile davanti al Parlamento il titolare della funzione di indirizzo politico.

L'accoglimento di tale proposta di riforma porterebbe il Presidente della Repubblica ad acquisire la figura e la natura del Presidente francese.

Questa è anche la proposta che viene oggi avanzata dalla Sinistra, mentre la Destra si dichiara favorevole ad una riforma diretta all'attuazione in Italia del modello tedesco di governo.

I poteri del Presidente francese, come definiti dalla lettera della Costituzione sono infatti di poco più ampi di quelli del Presidente italiano, ma essi acquistano un'importanza sostanziale purché l'elezione popolare di fatto legittimi il Presidente a dar loro quella portata, ponendosi come partecipe, dall'alto e sopra il governo della funzione di indirizzo politico⁸⁴⁰.

Se poi questa evoluzione della figura presidenziale si accompagnasse ad una riforma del sistema per l'elezione del Parlamento (diritto a sostituire il sistema maggioritario e proporzionale con il sistema uninominale), la forma di governo italiana verrebbe ad assomigliare molto a quella francese della V Repubblica.

Ciò potrebbe risolvere il problema della riforma, ma potrebbe anche causare alcuni inconvenienti.

Come rilevato dalla dottrina, infatti, la forma di governo francese presenta un difetto: l'elezione del Presidente e quella dell'Assemblea nazionale non sono rapportate e quindi può capitare che il colore politico di un organo finisca per essere nettamente diverso da quello dell'altro con effetti, per un certo periodo, di conflitto e di stallo che possono rivelarsi dannosi, come accadde in Francia tra il 1965 e il 1968, quando si ebbe la c.d. "costituzione"⁸⁴¹.

Proprio per ovviare a questo difetto e sfilare l'inefficienza delle varie proposte "forti", è stata prospettata la formula del "governo di legislatura" ad opera del GRUPPO DI MILANO⁸⁴², capeggiato dall'on. Bozzi⁸⁴³.

Tale formula accoglie lo schema del governo parlamentare, ove il Legislativo con la sua censura può far cadere l'Esecutivo, ma vi apporta alcune modifiche: vuole che l'Esecutivo (il Primo Ministro) e il Legislativo (l'Assemblea) siano eletti entrambi direttamente e contemporaneamente dal popolo; e che un eventuale voto di censura dell'Assemblea, provocando la caduta del Primo Ministro produca automaticamente anche lo scioglimento del Legislativo stesso e il rinvio di entrambi i poteri dello stato al giudizio popolare.

La formula del governo di legislatura dovrebbe permettere al popolo di determinare sempre con il suo voto l'indirizzo politico che guiderà, attraverso l'opera del Primo ministro, l'ordinamento.

Tale formula dovrebbe consentire al Primo Ministro di ottenere, ponendo la fiducia l'approvazione di tutti i provvedimenti che egli reputi essenziali da un'Assemblea che approvava sotto la minaccia dell'autodissoluzione, salvo nel caso estremo in cui consideri in gioco il nome supremo del Paese.

Inoltre, qualora a elezioni anticipate si arrivi per voto di censura, è verosimile che il popolo, dovendo rieleggere insieme Esecutivo e Legislativo sullo sfondo di un preciso conflitto in alto, elegga organi di uguale orientamento politico, capaci di superare il conflitto.

Secondo la dottrina⁸⁴⁴, le preoccupazioni per la stabilità e l'autorevolezza del Governo trovano una risposta adeguata nella formula del GRUPPO DI MILANO, ma possono comunque essere tranquillizzate mediante altri simili congegni di ingegneria costituzionale.

Come, ad esempio, quella avanzata dalla DC e poi corretta e riproposta dal senatore PASQUINO, della Sinistra indipendente.

Tale formula, pur escludendo l'elezione popolare diretta del Primo Ministro, conduce a soluzioni istituzionali molto vicine a quelle del GRUPPO DI MILANO.

Infatti, l'Assemblea legislativa dovrebbe essere eletta in due turni e il primo candidato della lista più votata al secondo turno diventerebbe automaticamente il Presidente del Consiglio.

Inoltre un voto di censura dell'Assemblea al Presidente del Consiglio, provocherebbe l'autodissoluzione dell'Assemblea stessa.

⁸³⁹ BOGNETTI, Il modello dello stato sociale, cit., pp. 120-121.

⁸⁴⁰ Va peraltro rilevato che un Presidente eletto direttamente dal popolo potrebbe anche scegliere un'interpretazione cauta e non espansiva dei suoi poteri, come in certo senso, fa, per esempio, il Presidente austriaco, il quale, anche se eletto dal popolo, si astiene in genere dall'intervenire nelle questioni di indirizzo politico.

⁸⁴¹ BOGNETTI, Il modello dello stato sociale, cit., p. 123.

⁸⁴² GRUPPO DI MILANO, Verso una nuova Costituzione, vol. II, Milano, 1963.

⁸⁴³ BOGNETTI, Il modello dello stato sociale, cit., p. 123. Tale Autore ha partecipato all'elaborazione della proposta di riforma del GRUPPO DI MILANO.

Dunque il Primo Ministro, nella sostanza, verrebbe eletto direttamente dal popolo ma, a questo il un grave difetto secondo alcuni⁹⁴⁴, con un voto che non raggiunge la maggioranza assoluta perché si prevede che diventi Presidente del Consiglio il primo candidato della lista più votata che raggiunga almeno il 40% dei voti.

Per individuare la soluzione del problema della stabilità governativa ci si rivolge ai regimi presidenziali (USA), semipresidenziali (Francia) ed anche a quelli parlamentari-quasi presidenziali (Regno Unito), ma tali regimi presentano caratteristiche peculiari non presenti in Italia (come, ad esempio il federalismo in America e le notevoli radici della radice in Inghilterra) e soprattutto rendono ipotizzabili gravi squilibri (come, ad esempio, la possibile divergenza politica tra presidenza e parlamento in Francia).

Per questo la dottrina che propone formule di tipo maggioritario o presidenzialistico è costretta a ricercare nuovi modelli.

Tuttavia, nella ricerca della soluzione idonea a risolvere i problemi di governo in Italia, non devono trascurarsi altre possibili prospettive.

Una dottrina particolarmente attenta ha ipotizzato la realizzazione in Italia della forma di governo direttoriale, prendendo come spunto il sistema politico della Confederazione elvetica⁹⁴⁵.

In Svizzera vige - come negli Stati Uniti e a differenza delle democrazie parlamentari - il principio della separazione dei poteri.

L'Esecutivo, eletto dal Parlamento per l'intera durata di questo (4 anni), autonomo da esso ma con esso consonante, è un organo che opera solo collegialmente, composto da 7 membri rispettivamente proposti inoltre ai Dipartimenti.

Ogni anno uno dei membri assume, senza possibilità di rinnovo, la presidenza del collegio, la quale non comporta alcun'altra posizione di preminenza, anche se vengono personificati in chi per breve stagione riveste gli attributi formali e simbolici del capo di Stato.

Proprio la separazione del Parlamento assicura la stabilità dell'Esecutivo, perché con la partecipazione dei partiti che dominano in Parlamento.

Naturalmente le profonde differenze della realtà socio-politiche e delle tradizioni non permettono che il modello svizzero sia trapiantato per intero in Italia.

E' però possibile l'utilizzazione dei vantaggi, in esso presenti, della collegialità politica e del governo di legislatura: questi due aspetti, infatti, potrebbero rivelarsi risolutivi ai fini del recupero della stabilità governativa in Italia, pur licendo salvi i principi del pluralismo e delle proporzionalità.

Così non si risolve, in armonia con la realtà italiana, anche l'altro problema della sintonia del governo con il Parlamento e con le forze politiche, in diritto delle quali risulterebbe impossibile la realizzazione dei programmi governativi.

Si è dunque pensato ad una forma direttoriale, a separazione dei poteri e stenotica⁹⁴⁶.

Tale proposta di riforma, tendente ad introdurre in Italia un governo di tipo direttoriale molto vicino al noto modello svizzero, risulta essere particolarmente interessante a merito di essere analizzata.

Viene configurato l'affidamento della direzione politica (iniziativa legislativa, legislazione delegata e d'urgenza, politica estera e militare, alta amministrazione) ad un "direttorio" composto da 9 membri, espressione della maggioranza, ciascuno proposto anche ad un ministero.

Insieme al "direttorio" farebbero parte del Governo, ma solo con compiti consultivi e partecipando alle sole attività collegiali di livello amministrativo, altri ministri, nominati dal direttorio ed estranei al parlamento.

I membri del direttorio, se parlamentari, dovrebbero essere sospesi da tale carica durante il mandato direttoriale e sostituiti pro tempore dal primo dei non eletti nella propria circoscrizione.

Il direttorio, e quindi anche il governo, sarebbe presieduto, in veste di "primus inter pares", secondo un criterio di "rotazione ponderata", per un anno e con esclusione di conferma, da uno dei componenti appartenenti ad un partito la cui rappresentanza in parlamento raggiunga almeno il 10%.

In questo modo si assicurerebbe stabilità al governo perché si eviterebbero le contese per la leadership e si favorirebbe l'aggregazione dei partiti.

Allineazione dei rappresentanti di ciascun partito nel direttorio provvederebbe, sotto la direzione del Presidente della Camera dei deputati, un collegio unitario costituito dai componenti dei gruppi parlamentari del partito stesso.

In alternativa si potrebbe pensare all'elezione del 9 da parte del Parlamento con voto politico.

Se, nel corso della legislatura, la coalizione perde una parte della rappresentanza, ma non la rappresentatività della maggioranza del Parlamento, la coalizione ridotta rimarrebbe in carica con ridistribuzione dei posti direttoriali.

Negli altri casi i partiti, sollecitati e controllati dal Capo dello Stato, dovrebbero provvedere alla formazione di una nuova coalizione maggioritaria.

In caso di mancato conseguimento di tale risultato entro un ragionevole periodo di tempo, il Capo dello Stato avrebbe l'alternativa tra l'accettazione di una coalizione minoritaria e l'indizione di nuove elezioni.

A differenza del sistema elvetico, si dovrebbe quindi prevedere la possibilità, in caso di crisi irresolvibile, dello scioglimento del Parlamento.

Tale possibilità infatti servirebbe ad assicurare una più facile convergenza tra parlamento ed esecutivo, il cui difetto costituiva un punto debole dei sistemi a separazione dei poteri, e porterebbe così a favorire la durata del governo e il superamento della crisi.

Inoltre il Capo dello Stato conserverebbe la posizione di Presidente garante e gli altri poteri a lui attribuiti dalla Costituzione.

Gli atti direttoriali dovrebbero essere sottoposti alla sua firma e controfirmati dal Presidente del direttorio.

⁹⁴⁴ BOGNETTI, Il modello dello stato sociale, cit., p. 123.

⁹⁴⁵ SANDULLI, Un'ipotesi di lavoro: Governo direttoriale 2, in Diritto e Società, 1994, pp. 161 ss.

⁹⁴⁶ SANDULLI, Un'ipotesi di lavoro..., cit., p. 163.

7.2.4 PARAGRAFO 4 ESIGENZE DI RIFORMA COSTITUZIONALE DEL REFERENDUM

Secondo la dottrina costituzionale⁹⁴⁷, i problemi che dovrebbe affrontare una riforma costituzionale dell'istituto del referendum convergono su due esigenze fondamentali.

In primo luogo, occorre eliminare gli inconvenienti che si sono manifestati nel funzionamento dell'istituto del referendum abrogativo.

Anche al fine di favorire il ruolo di strumento di educazione politica dei cittadini che il referendum deve assumere in una democrazia, è necessario assicurare la chiarezza dei quesiti per garantire la consapevolezza della scelta dei cittadini.

Tale esigenza è pienamente soddisfatta in Svizzera, ove il quesito è formulato in termini positivi e i cittadini vengono edotti in modo esauriente sullo portato o sul significato dello stesso.

E' poi necessario evitare che il referendum abrogativo venga snaturato per raggiungere finalità che non gli sono proprie come, ad esempio, creazione di nuove norme legislative, appello al popolo delle minoranze parlamentari, consultazioni popolari su questioni di particolare rilievo politico.

Deve quindi impedirsi che, attraverso un abuso della tecnica manipolativa nella formulazione dei quesiti, il referendum abrogativo si trasformi in uno strumento improprio di legislazione in positivo, che si pone come alternativa rispetto alla legge del Parlamento.

La dottrina⁹⁴⁸ ha individuato la ragione principale delle alterazioni del modello originario del referendum abrogativo, verificatesi nella prassi italiana, nel fatto che esso sia stato utilizzato come un necessario surrogato di altri tipi di referendum non previsti dalla Costituzione.

Dunque, per eliminare questi inconvenienti, la revisione costituzionale della disciplina del referendum abrogativo dovrebbe essere accompagnata dall'introduzione di altri tipi di referendum nel sistema costituzionale, giungendo così ad elaborare un quadro organico di strumenti di democrazia diretta, comprendente il referendum non solo nella forma abrogativa ma anche nella forma preventiva e sospensiva, del modello svizzero.

In secondo luogo, si ha quella che è stata definita come necessità di una "tributazione" del referendum abrogativo alla società⁹⁴⁹.

Affinché il referendum sia un vero e proprio strumento di democrazia e non abbia carattere plebiscitario, non è sufficiente che l'iniziativa referendaria sia attribuita formalmente al corpo elettorale, ma occorre invece garantire che l'istituto del referendum sia realmente utilizzabile anche da organizzazioni sociali diverse dei partiti politici.

In proposito risulta esatta l'osservazione di alcuni studiosi (BALDASSARRE, VOLPI e BETTINELLI) secondo cui il referendum, invece di costituire un momento dialettico tra società esterna alle organizzazioni partitiche ed il sistema dei partiti, è diventato uno strumento di contesa tra i partiti stessi.

Può inoltre essere rilevato che questa particolare situazione di "occupazione" del referendum da parte del sistema dei partiti si è accentuata nell'ultimo decennio.

Prova del fatto che il referendum rimane bloccato senza la mobilitazione dei partiti politici è stata data dal fallimento, per mancato raggiungimento del quorum, del referendum su reati e pesticidi tenutosi nel 1990.

Secondo altri Autori⁹⁵⁰ l'istituto del referendum abrogativo delle leggi andrebbe "razionalizzato alla luce dell'esperienza".

In primo luogo, si dovrebbe prevedere che il giudizio della Corte Costituzionale sull'ammissibilità del referendum fosse preventivo e non successivo, evitando così inutili ritardi di forma.

In secondo luogo, dato l'aumento della popolazione e l'abbassamento dell'età richiesta per partecipare alle elezioni per la Camera dei deputati, si dovrebbe aumentare il quorum delle firme necessarie per la richiesta popolare, in modo da limitare un'inutile proliferazione di richieste poco rappresentative.

A tale riguardo va rilevato che la disciplina costituzionale del referendum in Svizzera non prevede alcun quorum di firme necessario per l'istanza referendaria e ciò può portare all'inconveniente dell'eccessivo uso del referendum, anche per questioni non molto importanti o di interesse limitato.

Infine si dovrebbero precisare i limiti e le condizioni entro i quali si possa evitare la consultazione referendaria con l'approvazione, da parte del Parlamento, di una nuova legge sulla materia oggetto delle disposizioni legislative di cui si richiede l'abrogazione (il che è oggi rimesso all'apprezzamento discrezionale della Corte costituzionale).

Altro problema relativo al referendum abrogativo è quello del "ripulso" del confine tra abrogazione e creazione del diritto⁹⁵¹.

Tale problema potrebbe trovare una soluzione radicale mediante l'estensione al referendum di ciò che è già previsto dall'art. 138 Cost. per il referendum confermativo di leggi costituzionali disponendo che possa essere sottoposto al referendum abrogativo solo una legge nella sua interezza, e non anche sue singole disposizioni.

Una soluzione più moderata potrebbe essere quella di imporre ai promotori del referendum abrogativo una precisa formulazione del quesito, che non sia tale da produrre ufficialmente nuovo diritto né da aggirare surrezionalmente i limiti di materia posti dal secondo comma dell'art. 75 Cost. .

⁹⁴⁷ PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992, p. 95.

⁹⁴⁸ PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, cit., p. 96.

⁹⁴⁹ PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, cit., p. 96.

⁹⁵⁰ CIAURRO, *Anatomia di una costituzione*, Roma, 1983, p. 85.

⁹⁵¹ CIAURRO, *Anatomia di una costituzione*, cit., p. 86.

Riguardo alla funzione creativa di diritto va rilevato che, in Svizzera, ove l'istituto referendario trova ampia applicazione, tale funzione è propria del referendum e espressamente prevista dal testo costituzionale, il quale configura il referendum come lo strumento attraverso il quale il popolo partecipa all'emanazione della legge.

Dall'analisi delle complesse vicende dell'istituto referendario italiano dal 1870 ad oggi la dottrina⁶⁵² ha individuato i due principali problemi a riguardo. Nel sistema italiano ogni consultazione popolare si colora di significati politici generali e coinvolge questioni ben più ampie di quelle sulle quali si vota. Si ha così il rischio che un uso eccessivo ed improprio del referendum abrogativo finisce per indebolire le istituzioni rappresentative, introducendo nel sistema elementi plebiscitari contrastanti con il quadro costituzionale complessivo.

Va inoltre rilevato che il referendum ha solo un valore abrogativo in quanto "atto di legislazione popolare negativa", come ha osservato la stessa Corte costituzionale (sentenza n. 28 del 1987), cosicché può creare vuoti normativi ma non può né colmare i vuoti prodotti, né introdurre norme nuove o diverse da quelle abrogate.

Si ritiene dunque che "le linee di riforma" possono muoversi su due direttrici, l'una all'interno del referendum previsto in Costituzione, l'altra all'esterno, affrontando più ampie revisioni⁶⁵³.

Sotto il primo profilo può ipotizzarsi l'aumento del numero di firme necessario per fondare la richiesta di referendum ed anche una più precisa definizione delle condizioni di ammissibilità del referendum, riprendendo e integrando le indicazioni già formulate dalla Corte costituzionale in materia di omogeneità e chiarezza dei quesiti.

Al fine di evitare un inutile dispendio di energie può anche ipotizzarsi di anticipare il giudizio sull'ammissibilità del referendum e di stabilire un intervallo, per esempio di almeno due anni, tra consultazioni referendarie, le cui scadenze gli altri limiti già previsti dalla normativa in vigore, nonché un numero massimo, per esempio tre, di quesiti da sottoporre contemporaneamente al voto popolare, per evitare confusioni e difficoltà.

Si pensi infatti che, se tutte le richieste di referendum, già dichiarate legittime dalla Corte di cassazione, fossero state ammesse, nel 1981 si sarebbe dovuto procedere ad undici votazioni, mentre nel 1987 ad otto come, su otto schede diverse, si è proceduto nel 1993.

Inoltre, dovrebbe considerarsi una posizione giuridica tutelata la sostenitori del "No" o i loro comitati, evitando che la posizione di chi è contrario all'abrogazione non siano conosciute completamente dagli elettori.

Ciò si è verificato per i referendum del 1987, quando le tribune radio-televisive della Rai sono state riservate, sulla base di una discutibile normativa, ai partiti rappresentati in Parlamento, che si erano quasi tutti pronunciati per il "Sì", con la conseguenza che i fautori del "No" hanno avuto scarse possibilità di farsi ascoltare dal grande pubblico.

Per quanto riguarda poi le revisioni più ampie, si può ipotizzare l'introduzione di referendum consultivi ed deliberativi, con i quali gli elettori non sarebbero chiamati a dire cosa non vogliono, dando dunque al referendum un valore positivo che potrebbe accrescere la rilevanza di strumento partecipativo, impegnando più direttamente la responsabilità dei cittadini, come già accade in Svizzera.

Scrivere peraltro che "anche queste diverse ipotesi potrebbero assumere un ruolo apprezzabile solo rinunciando ad intendere il referendum quale contropotere nei confronti degli istituti della democrazia rappresentativa, assegnandogli invece il ruolo di strumento di collaborazione al buon funzionamento del sistema"⁶⁵⁴.

7.2.5 PARAGRAFO 5 IL PROGETTO DI RIFORMA DELLA COMMISSIONE BOZZI

La decisione del Parlamento di costituire una Commissione Bicamerale per le riforme istituzionali si ricollega ad un ampio dibattito politico e culturale che si è sviluppato in Italia negli anni settanta.

Nella VIII Legislatura le Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato, su invito del Presidente dei due rami del Parlamento, avevano deliberato di formare nel loro seno appositi comitati di studio, composti di un rappresentante per ciascun gruppo parlamentare, con il compito di predisporre un inventario ragionato delle proposte all'esame della Camera. In materia istituzionale, di eventuali altri punti degni di considerazione nelle stesse materie e di suggerimenti in ordine a modifiche regolamentari necessarie.

I due Comitati, quello della Camera presieduto dall'on. RIZ, quello del Senato coordinato dal sen. BONIFACIO, concludevano i lavori nell'ottobre 1982, presentando le rispettive conclusioni alla Presidenza della Camera.

Successivamente nelle sedute del 14 aprile 1983, la Camera ed il Senato approvavano due analoghi documenti con i quali deliberavano di costituire una Commissione bicamerale composta di venti deputati e venti senatori nominati dai Presidenti dei due rami del Parlamento, in modo da rappresentare la proporzione tra i gruppi parlamentari, con il compito di formulare proposte di riforma sul piano costituzionale e legislativo, nel rispetto delle competenze istituzionali della Camera e senza interferire sull'iter delle iniziative legislative già in corso, al fine di "rafforzare la democrazia politica repubblicana, rendendola più capace di efficienza e di indirizzi durevoli e stabili con la previsione di procedimenti più deliberativi in piena trasparenza e tempestività, e dotandola di moderni apparati tecnici, anche in rapporto all'obiettivo del governo democratico dell'economia"⁶⁵⁵.

L'anticipata scioglimento della Camera impedì di dare attuazione a queste deliberazioni.

⁶⁵² GUCCIOLO, Istituzioni di diritto pubblico, Milano, 1984, p.304.

⁶⁵³ GUCCIOLO, Istituzioni di diritto pubblico, cit., p.305.

⁶⁵⁴ GUCCIOLO, Istituzioni di diritto pubblico, cit., p. 306.

⁶⁵⁵ COMMISSIONE PARLAMENTARE per le riforme istituzionali, Relazione conclusiva, in IX Legislatura - Disegni di legge e relazioni - Documenti, 29 gennaio 1985.

Tuttavia, nella IX legislatura, e precisamente nelle sedute del 12 ottobre 1963, la Camera e il Senato approvano mozioni di analogo contenuto e rinnovano la precedenza deliberativa, assegnando alla costituzione Commissione bicamerale il termine di un anno dalla sua prima seduta per rassegnare le proprie conclusioni al Presidente dei due rami del Parlamento.

In seguito, nelle sedute del 28 e 29 novembre 1964, la Camera dei Deputati e il Senato prorogano il termine per la presentazione della relazione conclusiva di altri sessanta giorni.

La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali presieduta dal deputato BOZZI, ha tenuto la sua prima seduta il trenta novembre 1963, eleggendo come Vicepresidenti il senatore SANDULLI⁴⁵⁶ e il senatore PEROVA e come segretari i deputati GITTI e ARDO'.⁴⁵⁷

La Commissione ha tenuto complessivamente 50 sedute plenarie dopo una discussione preliminare di carattere generale, ha esaminato i temi concernenti il Parlamento, il Governo, le fonti normative, il Presidente della Repubblica, i partiti e il sistema elettorale.

Al termine dei lavori la Commissione ha presentato al Presidente della Camera una relazione propositiva nella quale sono formulate le proposte di revisioni costituzionali e legislative, in vista delle iniziative che dovranno essere assunte nelle competenti sedi parlamentari per dare attuazione normativa al complessivo progetto di riforma delle istituzioni.

Nell'ambito dell'analisi del progetto di riforma BOZZI, va rilevato che la Commissione ha scelto di attuare una riforma che vedesse, anche in misura isolata, alcuni aspetti dell'ordinamento istituzionale senza però disconoscere l'impianto della Costituzione del 1948.

Infatti l'assoluta maggioranza dei Commissari è apparsa orientata verso una riconferma delle scelte fondamentali compiute dall'Assemblea costituente nella direzione di uno Stato unitario organizzato in una forma di governo parlamentare integrata da autonomi poteri attribuiti al Presidente della Repubblica, da alcuni istituti di democrazia diretta e da istanze autonomistiche intese a decentrare l'esercizio del potere mediante l'autogoverno delle comunità di base ai vari livelli⁴⁵⁸.

Questa volontà di ripetere il disegno costituzionale del 1948 è collegata all'ipotesi che la Carta costituzionale si sia dimostrata, soprattutto nei suoi principi fondamentali, uno strumento valido per garantire un quadro istituzionale adeguato alle esigenze della comunità nazionale.

Inoltre, anche sul piano delle strutture portanti della forma di governo nonostante le incertezze e i ritardi della attuazione, il sistema delineato nella Costituzione viene considerato dal Commissario come difficilmente reversibile, non solo nel suo impianto fondamentale derivato dai modelli del governo democratico-parlamentare, ma anche in quei meccanismi che sono stati introdotti ex novo, come il giudizio di costituzionalità delle leggi, l'autogoverno della magistratura, l'autonomia politico-legislativa delle regioni, i referendum abrogativi di norme legislative.

Non per questo i Commissari ritengono che il disegno costituzionale non debba essere oggetto di revisione, soprattutto nella parte organizzativa e in quei punti che hanno influenza sul "momento governativo e sui collegamenti tra società civile e società politica".

Non si deve infatti dimenticare che la struttura governativa prevista dalla Costituzione fu influenzata dal "timore del tiranno", anche per reazione alle vicende storiche che, nella dibattito fascista, avevano visto prevalere le istanze centralizzatrici e totalitarie del governo rispetto alle altre componenti politiche, amministrative e sociali del Paese.

Dunque, nelle fasi costituenti della nuova Repubblica, prevalsero le preoccupazioni relative al pericolo del ritorno di uno Stato accentrato ed autoritario piuttosto che quelle intese ad attivare meccanismi necessari per riportare ad unità nel sistema statale le spinte provenienti da una società pluralistica.

Secondo la Commissione, il processo fondato sulla diffusione del potere e sul policentrismo dei soggetti decisionali, va assecondato attraverso la delegificazione e il decentramento legislativo, con una maggiore incisività dei poteri popolari e regionali di iniziativa legislativa, con l'introduzione di nuove forme di referendum (quali quello del referendum preventivo e sospensivo presenti nell'ordinamento costituzionale della Svizzera), con l'istituzione del difensore civico e il rafforzamento dell'istituto della petizione.

Questi strumenti di democrazia diretta e di partecipazione popolare non devono però essere intesi come "contropotenti", ma come forme di integrazione e collezione ai buoni funzionamenti del sistema di democrazia rappresentativa.

Inoltre, a parere della Commissione, "questo indirizzo potrà essere portato avanti se ed in quanto sarà possibile contemporaneamente rafforzare il Parlamento e il Governo"⁴⁵⁹.

In particolare la Commissione, anche se formata proprio da parlamentari, ha espresso le più forti tendenze riformiste in ordine al tema del potere legislativo, sia nel capitolo delle strutture, sia nel capitolo delle funzioni⁴⁶⁰.

Per quanto riguarda la struttura del Parlamento viene confermato il sistema bicamerale, con la sola eccezione del PCI, di parte della Sinistra indipendente e del MSI-DN.

Si propone però il passaggio dal "bicameralismo perfetto" ad un "bicameralismo differenziale", riducendo il numero dei deputati a 614 e quello dei senatori a 282.

Il "bicameralismo differenziale" porterebbe ad evitare ritardi ed inutili duplicazioni delle procedure parlamentari.

⁴⁵⁶ A seguito della morte del senatore SANDULLI, viene eletto Vicepresidente della Commissione il senatore MANCINO, il quale poi si dimetterà, a causa della sua elezione a Presidente del Gruppo democristiano del Senato, e sarà sostituito dal senatore RUICOR.

⁴⁵⁷ Va però rilevato che il gruppo del MSI-DN ha prospettato un organico progetto di riforma costituzionale basato su una forma di governo presidenziale e su un Parlamento rappresentativo anche dalle categorie produttive. Inoltre accenti federalistici sono contenuti negli interventi di parlamentari eletti dalle minoranze linguistiche.

⁴⁵⁸ COMMISSIONE PARLAMENTARE per le riforme istituzionali, Relazione conclusiva, cit., p. 18.

⁴⁵⁹ Ciò non sorprende se si pensa che anche nel passaggio del testo della Commissione del '75 al testo poi votato dall'Assemblea Costituente si ritrovano le modifiche più incisive.

Tale sistema, infatti, pur conservando pari dignità alle due Assemblee, le specializza nello svolgimento di determinate funzioni, dando anche uno spazio maggiore alle funzioni di controllo e al collegamento con le forze delle autonomie locali⁹⁶⁰.

Per quanto riguarda poi la funzione del Parlamento, viene proposta la suddivisione delle funzioni delle due Camere, così come avviene in tutti i sistemi bicamerali, escluso solo il Belgio, che ha un "bicameralismo perfetto" come quello italiano.

Le leggi dovrebbero quindi essere distinte in bicamerali, da votare in ambedue le Camere con il procedimento attuale, e monocamerali⁹⁶¹.

Viene inoltre previsto un procedimento preferenziale che consista in un esame da esaurirsi entro 60 giorni per progei urgenti.

La Commissione trova le maggiori difficoltà ad impostare il discorso riformatore nel settore relativo al Governo.

In questo campo lo scontro più forte è stato tra DC e PCI, con un PSI non particolarmente favorevole ad una riforma radicale.

Da tutte le forze politiche viene accettata l'idea della "fiducia ad personam": un espediente che dà maggior forza al presidente del Consiglio e gli consente di operare liberamente la scelta dei ministri, senza dover subire la lottizzazione delle forze politiche di maggioranza.

Così il Presidente del Consiglio diventerebbe depositario e titolare esclusivo della fiducia del Parlamento e, sulla base di questo legame fiduciario diretto tra Parlamento e Presidente del Consiglio, si attuerebbe un rafforzamento dei poteri di indirizzo e di coordinamento di quest'ultimo organo.

In relazione poi alla posizione del "Governo in Parlamento" la questione più importante è quella relativa al dilemma voto palese-voto segreto, che investe anche la delicata questione della responsabilità del parlamentare per i voti espressi in Parlamento rispetto al gruppo cui appartiene e rispetto agli elettori che gli hanno conferito il mandato.

In Commissione lo schieramento in proposito è stato molto netto: sono favorevoli all'abolizione del voto segreto sulla votazione finale delle leggi i partiti laici intermedi e il PSI; più prudente la DC e decisamente contrario il PCI.

Viene così affermato l'importante principio secondo cui l'art. 81 Cost. va risolto tenendo conto della volontà di far "prevalevere la richiesta di voto palese sul voto segreto in tutte le leggi che comportano variazioni di entrate o di spese"⁹⁶².

A tale riguardo va segnalata anche la proposta del Presidente della Commissione, BOZZI, intesa a sancire l'obbligo per il Presidente della Repubblica di sciogliere la Camera dopo tre crisi di Governo nel corso della stessa legislatura, dovute a votazioni di sfiducia o a dimissioni volontarie.

In materia di sistema delle fonti normative, la Commissione si è posta obiettivi riguardanti la necessità di affrontare le c.d. "crisi della legge".

In Italia, infatti, si ha una nomazione primaria che ha in gran parte perduto le sue caratteristiche di nomazione generale e astratta, riducendosi spesso ad un coacervo di provvedimenti sostanzialmente amministrativi e di dettaglio.

Secondo la Commissione, per ovviare a tale situazione, occorre operare una decisa inversione di tendenza che attiri ad organi o sedi diverse dal Parlamento, come il Governo e le Regioni, ad anche l'autonomia contrattuale dei privati e delle formazioni sociali, le normative applicative e di dettaglio, operando così un vasto processo di delegificazione.

La Commissione vuole inoltre razionalizzare e rafforzare l'iniziativa legislativa popolare e regionale e l'istituto del referendum.

Per quanto riguarda l'iniziativa legislativa popolare e regionale, la Commissione propone di elevare a 100 mila il numero degli elettori necessari per esercitare, di consentire ad un rappresentante dei promotori di presenziare alle sedute della Commissione in cui si discute il progetto di iniziativa popolare e di imporre al Parlamento il termine di 2 anni per pronunciarsi sul progetto stesso.

Si prevede inoltre che l'osservanza del suddetto termine sia garantita da norme del regolamento parlamentare.

Non hanno invece trovato accoglimento in Commissione la proposta, per i progetti di legge d'iniziativa popolare, di un ricorso al referendum approvativo, quasi come sanzione per un eventuale inadempienza da parte del Parlamento.

Ciò per due motivi: da un lato, si è ritenuto che il buon funzionamento del sistema sia sufficiente per assicurare il corso regolare di questi progetti di legge fino al voto finale entro i termini previsti; dall'altro lato, è sembrato che l'introduzione del referendum approvativo non si concilierebbe con il complessivo disegno di riforma, che continua ad affidare al potere legislativo la potestà creativa di norme giuridiche, ammettendo per il referendum solo la funzione negativa di abrogazione.

Pertanto la Commissione ritiene che l'ultimo comma dell'art. 71 della Costituzione potrebbe essere sostituito con i seguenti: "Il popolo esercita l'iniziativa delle leggi mediante la proposta alle Camere dei deputati, da parte di almeno 100 mila elettori, di un progetto redatto in articoli. Un rappresentante dei promotori può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di Commissione in cui si discute il progetto".

Questa è l'iniziativa popolare detta "formulata" che la Costituzione federale svizzera prevede e designa sotto il nome di iniziativa presentata "in forma di progetto già elaborato", per distinguerla dall'iniziativa "presentata sotto forma di proposta generale" (art. 121, commi 4-6, Cost.).

Il Parlamento si pronuncia sulla proposta entro 24 mesi dalla presentazione.

I regolamenti parlamentari stabiliscono modalità e termini per garantire in modo inderogabile l'osservanza di questa disposizione.

Per le proposte di legge presentate dal Consiglio regionale ai sensi dell'art. 121 comma 2 Cost., un rappresentante del Consiglio propONENTE può partecipare, senza diritto di voto, alle sedute di Commissione in cui si discute il progetto⁹⁶³.

⁹⁶⁰ COMMISSIONE PARLAMENTARE per le riforme istituzionali, Relazione conclusiva, cit., p. 20.

⁹⁶¹ Sono considerate bicamerali: le leggi costituzionali ed elettorali, le leggi sull'organizzazione e il funzionamento delle istituzioni, le leggi di bilancio e impositive di tributi, le conversioni in legge del D.L. Sono monocamerali tutte le altre leggi.

⁹⁶² COMMISSIONE PARLAMENTARE per le riforme istituzionali, Relazione conclusiva, cit., p. 40.

In tema di referendum abrogativo, la Commissione propone importanti innovazioni relative alla sua razionalizzazione.

Alla luce dell'esperienza e delle sentenze della Corte costituzionale, vengono fatte le seguenti proposte:

- aumento del numero degli elettori necessari per la sottoscrizione;
- definizione più esatta dell'oggetto del referendum e della ipotesi di esclusione;
- anticipo della verifica di ammissibilità da parte della Corte costituzionale ad una fase immediata della raccolta delle firme, al fine di escludere iniziative avventate ed evitare una endemica attività di sottoscrizione di proposte inammissibili.

Non viene invece accolta la proposta di anticipare il giudizio della Corte ad un momento precedente alla raccolta di firme perché ciò comporterebbe il pericolo di richieste poco fondate o comunque non sostenute da un effettivo consenso popolare, problema questo che si presenta anche in Svizzera, ove la normativa costituzionale non prescrive alcun quorum per il numero delle firme dei richiedenti.

Portanto la Commissione propone di modificare l'art. 75 Cost. come segue:

"È indetto referendum popolare per deliberare l'abrogazione di una legge o di un atto avente valore di legge, o di loro singole proposizioni normative aventi carattere di autonomia e omogeneità di contenuto dispositivo, quando lo richiedono 500 mila elettori o 5 Consigli regionali".

Non è ammesso il referendum per le leggi costituzionali, per le leggi di bilancio o impositive di tributi, per le leggi di amnistia e di indulto, per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e per le disposizioni legislative e convenute costituzionalmente vincolate".

La proposta soggetta a referendum è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto, e se è raggiunta la maggioranza dei voti validamente espressi".

La legge determina la modalità di verifica dell'ammissibilità delle richieste di referendum, da effettuarsi dalla Corte costituzionale, su richiesta dei promotori, dopo che siano state raccolte almeno 200 mila adesioni. Disciplina altresì le modalità di attuazione del referendum.

Questioni di alta rilevanza politica possono essere sottoposte a referendum consultivo, su richiesta del governo o di almeno un terzo dei parlamentari, approvata dal Parlamento in seduta comune".

Come risulta da quest'ultimo comma, è stata accolta in Commissione la proposta di introdurre nell'ordinamento italiano una nuova forma di referendum, simile a quello previsto in altri ordinamenti, come ad esempio nella Costituzione spagnola.

Questa forma di referendum ha come fine quello di permettere al senito il potere del corpo elettorale su questioni di alta rilevanza politica, con il consenso della maggioranza del Parlamento.

Si tratterebbe precisamente di un referendum consultivo (non previsto dall'ordinamento costituzionale svizzero), però non giuridicamente vincolante per il Parlamento e il Governo.

La mancanza di vincolatività sul piano giuridico è collegata alla necessità di non intaccare le prerogative del Parlamento e del Governo nell'ambito di un ordinamento che, secondo la volontà della stessa Commissione, deve continuare ad essere prevalentemente ispirato ai principi della democrazia rappresentativa.

Dove persiste il divieto che la mancanza di vincolatività sul piano giuridico non escluda certo la valenza politica di un tale pronunciamento popolare, dal quale Parlamento e Governo, nella sostanza, difficilmente potrebbero discostarsi.

Importante è ricordare che è stata decisamente respinta in Commissione la proposta, presentata dal PCI, di introdurre nell'ordinamento costituzionale un vero e proprio referendum propositivo, ritenuto pericoloso per la stabilità del Paese perché potrebbe all'eccessivo rallentamento se non al completo blocco dell'attività legislativa del Parlamento.

Dall'analisi complessiva della relazione finale della Commissione BOZZI risulta che le proposte approvate a maggioranza in seno ad essa sono particolarmente caute per ciò che riguarda il referendum e gli istituti di democrazia diretta.

⁹⁵³ I Commissari PRETI e SCHIETROMA hanno proposto il mantenimento del testo attuale dell'art. 71 Cost.. I Commissari PASQUINO e MILANI hanno proposto di sostituire il comma 2 con il seguente: "Il Parlamento si pronuncia sulla proposta entro 18 mesi dalla presentazione. Si procede a referendum popolare deliberativo, sul testo della proposta di iniziativa popolare, se entro tale termine il Parlamento non si è pronunciato, se ha respinto la proposta con una maggioranza inferiore di due terzi dei componenti, ovvero se ha approvato la proposta con modifiche tali da alterarne sostanzialmente l'ispirazione. La Corte costituzionale, su richiesta dei promotori della proposta, giudica entro 15 giorni dall'approvazione parlamentare sull'ammissibilità del referendum".

⁹⁵⁴ I Commissari PASQUINO e MILANI hanno proposto di mantenere il numero attuale di 500 mila elettori per le richieste di referendum abrogativo.

⁹⁵⁵ Il Commissario ANDREATTA ha proposto di aggiungere a questo comma le seguenti parole: "nonché per le leggi che con determinazione del Parlamento presa a maggioranza assoluta, dei suoi membri siano considerate essenziali ai fini della realizzazione degli obiettivi di cui al precedente art. 41, comma 3". I Commissari PASQUINO e MILANI hanno proposto di aggiungere la parola: "salvo quanto disposto dal comma 3 dell'art. 80".

⁹⁵⁶ Il GRUPPO DEMOCRISTIANO ha proposto di aggiungere a questo comma le parole: "M comprese le schede bianche".

⁹⁵⁷ La soppressione di questo comma è stata proposta dal gruppo democristiano, da quello repubblicano e dai Commissari PRETI e SCHIETROMA. Il GRUPPO COMUNISTA ha proposto che il referendum consultivo possa essere promosso dallo stesso numero di elettori che può promuovere il referendum abrogativo.

Il referendum viene infatti configurato come forma di mera "integrazione e sollecitazione al buon funzionamento del sistema che resta fondamentalmente un sistema di democrazia rappresentativa".

La proposta della Commissione BOZZI anno per questo stata definita "modesta" e "di non grande incisività"⁹⁶⁶.

Da un lato, viene escluso il referendum deliberativo per l'approvazione di proposte di legge di iniziativa popolare non considerato o respinto dalle Camere, sostenuto invece in seno alla Commissione dalla Sinistra indipendente e dal MSI.

L'unico rafforzamento della partecipazione popolare e la produzione legislativa consiste sostanzialmente in un assai poco credibile obbligo non sanzionato, del Parlamento di pronunciarsi entro due anni sulle proposte di legge di iniziativa popolare.

Ma dall'altro lato si prevede anche una disciplina più rigida dello stesso referendum abrogativo, non solo sancendo i limiti già enunciati dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, ma soprattutto elevando a ottocentomila il numero degli elettori che devono sottoscrivere la richiesta di referendum abrogativo.

Riguardo alla proposta di introduzione del referendum consultivo su questioni di "alta rilevanza politica", va poi rilevato che non viene previsto per esso la possibilità di una iniziativa popolare.

Si prevede infatti che esso sia approvato dal Parlamento su richiesta del Governo o di almeno un terzo dei parlamentari al fine di mantenere il referendum ben saldo in seno al sistema dei partiti.

Può dunque dirsi che le proposte della Commissione BOZZI non si sono fatte carico dei problemi cruciali del referendum.

Tal proposta, infatti, prevedono un'ulteriore limitazione d'uso del referendum abrogativo e non prevedono invece l'introduzione di quelle forme ulteriori di democrazia diretta la cui mancanza ha concorso a determinare l'abuso del referendum abrogativo.

In particolare viene rafforzato il controllo da parte dei partiti sul referendum abrogativo, dato l'aumento del numero delle sottoscrizioni necessarie, e viene aumentato il rischio plebiscitario, data l'esclusione per il referendum consultivo dell'iniziativa popolare.

7.2.6 PARAGRAFO 6 LE PROPOSTE ALTERNATIVE DELLE MINORANZE

Durante la IX Legislatura anche le minoranze politiche hanno elaborato progetti di proposta, e le alternative a quello della Commissione BOZZI, che hanno consegnato in un grosso volume pubblicato dal Parlamento.

Il Partito Democrazia Proletaria con una relazione firmata da RUSSO si dichiara contrario alla relazione BOZZI perché "la costituzionalizzazione del voto passa e le altre proposte rendono il Governo dominus del Parlamento e riducono quasi ultimo e cassa di risonanza delle maggioranze, mera prosecuzione dell'Esecutivo".

All'opposizione della maggioranza i demoproletari "oppongono l'impulso della democrazia e della libertà", fanno dunque una proposta di democrazia diretta.

Tale proposta dovrebbe essere attuata attraverso un sistema monocratico, procedure di controllo sull'esecuzione delle leggi, una Consulta delle autonomie, il Difensore parlamentare per le iniziative popolari di legge, l'introduzione delle proporzioni in tutti i Comuni con più di due mila abitanti, una diversa divisione del collegio elettorale e la limitazione a due dei voti di preferenza.

Intro DP propone l'introduzione accanto a quello abrogativo, del referendum propositivo, proprio al fine di realizzare una democrazia diretta, sul modello di quella operante in Svizzera.

Si tratta dunque di un progetto teso ad opporre al c.d. "democrazia dei partiti" la "democrazia dei cittadini" intesa come alternativa globale.

Più completa e complessa è la relazione di minoranza presentata dal PCI, firmata da BARBERA (il costituzionalista più attivo in Commissione), INGRAD (Presidente del Centro Studi sullo Stato), NATTA (Segretario), SPAGNOLI, ZANGHERI, PERNA, ed altri.

Con questa relazione si chiariscono i motivi del voto contrario del PCI alla relazione BOZZI, tra i quali emerge soprattutto l'"incoerenza" di alcune sue scelte.

Secondo il PCI la colpa della maggioranza politica raccolta intorno alla relazione BOZZI consiste nella "pretesa di subordinare tutte le proposte di riforma ad una sola esigenza, quella di garantire comunque rapidità di procedure parlamentari e sicurezza nel momento della decisione.

Tale esigenza doveva dominare nell'indagine sul delicato tema della corrispondenza fra poteri e responsabilità fra funzione di Governo e ripartizione dei poteri di indirizzo, di partecipazione e di controllo".

All'accusa di aver dato troppo spazio al tema della stabilità e della efficienza, si affiancano poi altri addebiti relativi al modo con cui la relazione BOZZI affronta la questione dei partiti ed anche all'invio ad una legislazione successiva dei regolamenti dei partiti perché si ritiene che "i partiti devono rinnovarsi nel loro modo di essere, nella loro capacità di interpretare e rappresentare il paese".

Il PCI è deluso soprattutto per il rigetto delle sue proposte di introduzione del referendum propositivo e consultivo sui principi di accordi internazionali.

Si critica anche l'insufficiente analisi in materia elettorale e l'eccessivo sbilanciamento a favore del governo nel rapporto con il Parlamento.

Il PCI prende dunque le distanze dalla relazione finale della Commissione BOZZI criticandola duramente forse anche per ragioni di opportunità politica.

⁹⁶⁶ PANUNZIO, Riforme costituzionali e referendum, in *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, a cura di LUCIANI e VOLPI, Roma-Bari, 1992, pp. 97 ss.

Altre forti critiche vengono mosse alla relazione BOZZI da RIGGOTA' Presidente del gruppo della Sinistra indipendente.

Questi, nella sua controrrelazione esprime totale sfiducia nel metodo con cui è stata composta ed ha lavorato la Commissione ed elabora tre proposte fondamentali con le quali cerca di offrire anche sul piano sostanziale una base alternativa alla relazione BOZZI.

La prima proposta riguarda una nuova struttura del Governo, intesa come organo più agile e compatto, con l'accorpamento e la riduzione dei ministeri e liberato dal sovraccarico delle decisioni minori.

La seconda proposta riguarda la creazione di un Parlamento monocamerale con non più di 500 parlamentari capaci quindi di muoversi con maggiore agilità e di garantire un iter più rapido alla proposta di legge.

La terza proposta riguarda una legge elettorale basata su collegi uninominali fermo restando il sistema proporzionalistico.

RIGGOTA' propone inoltre l'attuazione concreta della trasparenza delle decisioni, del diritto d'informazione e della garanzia del cittadino, nell'ambito di una visione moderna dello Stato.

Dalata ed anche contraddittoria è invece la proposta alternativa del Movimento Sociale, presentata sotto forma di due contributi, uno dell'on. FRANCHI e l'altro del sen. RASTELLI.

Il progetto del MSI tenta una difficile conciliazione tra il vecchio schema corporativo e una forma di regime semipresidenziale.

Di questo progetto è stata messa in luce l'evidente contraddizione sussistente tra il sistema proporzionale a cui il MSI si richiama e l'elezione diretta del Capo dello Stato⁶⁶⁶.

Interessante è la relazione presentata da RIZ, deputato socialista e ex presidente della Commissione Affari Costituzionali della Camera, perché reintroduce nel dibattito il tema della autonomia regionale, addirittura in senso federalistico, richiamandosi al modello Svizzero.

RIZ, rilevando lo scarto regionalismo corrente, propone dunque l'attuazione di uno Stato federale sfidando una vecchia idea cara alla Commissione del '75: l'idea di fare della seconda Camera una Camera regionale secondo lo spirito di tutti i paesi dotati di sistemi bicamerali⁶⁶⁷.

7.2.7 PARAGRAFO 7 I PROGETTI DI REVISIONE DELLA X LEGISLATURA

La proposta di revisione della disciplina costituzionale dell'esito referendario presentata in Parlamento durante la X legislatura si colloca nella scala gerarchica della maggioranza della Commissione BOZZI (cfr. paragrafo 5) e rispetto a quest'ultima non si presentano certo come innovative, anzi, ne accentuano la limitatezza di prospettive.

L'unica eccezione a tale atteggiamento è data dal disegno di legge costituzionale (n.24) presentato al Senato dall'on. PASQUINO insieme ad altri appartenenti della Sinistra indipendente.

Tale proposta di legge contiene, infatti, un progetto organico di riforma della disciplina del referendum ed è ispirata ad una visione non riduttiva dell'istituto: il fine è quello di valorizzare gli strumenti di democrazia diretta, inserendoli in modo significativo nella forma di governo e nel sistema politico.

Si prevede, riproducendo le proposte già contenute nella relazione di minoranza presentata dallo stesso PASQUINO, insieme al sen. MILANI, quali membri della Commissione BOZZI, una modifica dell'art. 71 Cost., al fine di introdurre un referendum popolare deliberativo su proposta legislativa di iniziativa popolare non approvata dal Parlamento⁶⁶⁸.

Si prevede inoltre una modifica dell'art. 75 Cost., diretta, non solo a modificare la disciplina del referendum abrogativo, ma anche ad introdurre un referendum deliberativo, con efficacia vincente (diverso da quello consultivo non vincente proposto dalla Commissione BOZZI) su questioni di alta rilevanza politica, che può essere chiesto da 500.000 elettori, oltre che dal governo e dal Parlamento.

Vengono così rafforzati gli strumenti di democrazia diretta ma, e forse di più, viene proposta una disciplina più rigorosa del referendum abrogativo, introducendo nell'art. 75 Cost. gli "ulteriori limiti" individuati dalla Corte costituzionale per l'ammissibilità del referendum (cfr. capitolo 5, sottoparagrafo 2, paragrafo 2).

Si propone poi l'anticipazione del giudizio di ammissibilità al momento in cui sono state raccolte almeno 100.000 adesioni.

Ad eccezione di questa innovativa proposta presentata al Senato, le altre proposte presentate alla Camera durante la X legislatura sono tutte molto più limitative nei confronti del referendum.

Un progetto di legge costituzionale presentato da BATTISTUZZI ed altri deputati liberali nel 1890 (n.4.878) proponeva un carattere dichiaratamente "punitivo" nei confronti dell'abuso del referendum votatistico, secondo i liberali, in quegli anni che ha visto "il tentativo di fare del referendum un atto di indirizzo politico".

Questa proposta è stata criticata in dottrina⁶⁶⁹ perché con essa si vuole aumentare l'elenco delle cause di inammissibilità del referendum, introducendo nell'art. 75 Cost. definizioni vaghe che accrescerebbero l'incertezza della materia e la discrezionalità del giudizio della Corte costituzionale⁶⁷⁰.

⁶⁶⁶ A.A.V.V. L'alternativa in Movimento, Roma, 1984.

⁶⁷⁰ COMMISSIONE PARLAMENTARE per le riforme istituzionali, Raccolta di documentazione, Monocameralismo e bicameralismo, Roma, 1984.

⁶⁷¹ Con tale riforma l'iniziativa popolare, che ora in Italia non ha grande rilevanza, verrebbe ad assumere un importante ruolo simile a quello rivestito dall'iniziativa popolare in Svizzera, ove è previsto che sia il popolo a pronunciarsi in ultima analisi (art. 121, Cost. federale).

Ma le critiche riguardano soprattutto il fatto che tale proposta di legge propone addirittura di raddoppiare il numero delle sottoscrizioni necessarie per richiedere il referendum abrogativo e costituzionale, portandolo da 500.000 ad un milione.

Va peraltro rilevato che l'aumento del numero delle sottoscrizioni dai richiedenti costituisce il motivo ricorrente in tutte le proposte di legge costituzionale in materia di referendum presentate alla Camera durante la X legislatura.

Si tratta, precisamente, di tre proposte di deputati della DC: la prima, dell'on. BIANCO (n. 2.156), porta ad un ventesimo degli elettori iscritti il numero delle sottoscrizioni richieste sia per il referendum abrogativo sia per il referendum costituzionale; la seconda, dell'on. NICOTRA (n. 2.234), richiede, ma solo per il referendum abrogativo, tre milioni di sottoscrizioni; la terza, dell'on. GIE (n. 4.850), richiede, sempre solo per il referendum abrogativo, due milioni di sottoscrizioni.

Si può dunque affermare che le quasi totalità delle proposte di revisione costituzionale della disciplina del referendum non sono d'aiuto a sviluppare gli istituti di democrazia diretta per favorirne il funzionamento e l'assorbimento, bensì sono dirette a ricondurre il referendum abrogativo entro limiti tali da evitare qualsiasi forma di disturbo del sistema dei partiti ormai radicali in Italia.

Tale sistema quindi tende a mettere sotto controllo il referendum abrogativo nella misura in cui esso appare ancora in grado di fuoriuscire dinamiche impreviste e non controllabili dal sistema stesso.

Cio che soprattutto importa ai proponenti è di aumentare il numero delle sottoscrizioni necessarie per la richiesta referendaria, al fine di rafforzare ancora di più il controllo del referendum da parte del sistema dei partiti.

In Italia, infatti, solo i partiti politici sono in grado di mobilitare milioni di cittadini come si prevede nel progetto di revisione del referendum.

Le argomentazioni addotte dai proponenti per giustificare l'aumento del numero delle sottoscrizioni necessarie per la richiesta referendaria sono le seguenti:

- la necessità di elevare tale numero in conseguenza dell'aumento del corpo elettorale rispetto al 1948, al fine di ristabilire la proporzione con il numero degli elettori che si aveva nel 1948;
- il fatto che oggi, rispetto al 1948, la raccolta delle firme sarebbe molto più facile, data la maggiore diffusione della idea e delle notizie dovute ai mass-media.

Ma la dottrina contesta tali giustificazioni, opponendovi diverse considerazioni⁹⁷⁶.

In primo luogo, deve rilevarsi che la Costituente scelse con consapevolezza un numero fisso di sottoscrittori del referendum anziché una percentuale del corpo elettorale perché il fine che si voleva perseguire non era quello di stabilire una rappresentanza del corpo elettorale, ma quello di garantire la serietà delle richieste referendarie e la loro corrispondenza ad una esigenza realmente presente nella società.

Dunque la Costituente optò per una garanzia di serietà "assoluta" e non relativa alla sua proporzione con il numero degli elettori: la cifra fissa di 500.000 elettori è quindi in grado di garantire la serietà delle richieste, oggi come nel 1948⁹⁷⁷.

In secondo luogo, non può ritenersi corretto sostenere che l'elevazione del numero dei sottoscrittori sia giustificata dal fatto che oggi la raccolta delle firme sarebbe assai più facile di quanto non fosse all'epoca della Costituente.

Da un lato, infatti, non è detto che la diffusione dei mass-media giochi necessariamente a favore dei promotori del referendum perché, ad esempio, l'iniziativa referendaria potrebbe essere sgominata proprio a chi controlla i media.

D'altro lato poi, va considerato che il numero di sottoscrizioni fissato dalla Costituente è un numero di per sé elevato che vale in assoluto a garantire la serietà della richiesta e non ha invece la funzione di ostacolare l'esercizio del diritto dei cittadini di richiedere il referendum.

In conclusione può affermarsi che l'indirizzo comune che lega i vari progetti di revisione costituzionale della disciplina del referendum è quello di sottrarre ancora di più tale istituto alle forze sociali meno organizzate e di accrescere il controllo che su di esso già viene esercitato dal sistema dei partiti.

I partiti politici, infatti, non ha certo interesse a rivitalizzare e sviluppare l'istituto del referendum perché in tal modo si favorirebbe l'espressione di esigenze e di forze sociali non controllabili dal medesimo sistema dei partiti⁹⁷⁸.

Sempre nel corso della X legislatura, precisamente nei giorni 23, 24 e 25 luglio del 1991 si svolge, contemporaneamente nei due rami del Parlamento, un dibattito relativo alle riforme istituzionali, richiesto dal Presidente della Repubblica COSSIGA, a nome dell'art. 87, comma 2, della Costituzione.

⁹⁷⁶ PANUNZIO, Riforme costituzionali e referendum, in *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, a cura di LUCIANI e VOLPI, Roma-Bari, 1992, p. 100.

⁹⁷⁷ Ad esempio, l'art. 4 di tale progetto prevede l'inammissibilità di una richiesta di referendum che, "avente per oggetto l'abrogazione di singoli elementi di una legge, si risolve nel porre in essere una legge diversa da quella vigente".

⁹⁷⁸ PANUNZIO, Riforme costituzionali e referendum, cit., p. 101.

⁹⁷⁹ PANUNZIO, Riforme costituzionali e referendum, cit., pp. 102 ss.

⁹⁸⁰ ATTI della II SOTTOCOMMISSIONE, 16 gennaio 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, Roma, 1970, vol. VII, p. 1856. In tale seduta il Presidente PERASSI dichiarò, per quanto concerne il numero dei cittadini che deve sottoscrivere l'istanza di referendum, di ritenere troppo elevata la cifra proposta di un ventesimo degli elettori, ricorda che in Svizzera, che ha una popolazione di circa 4 milioni e mezzo di abitanti, la richiesta di referendum può essere presentata da 30 mila cittadini e propone che anche in Italia sia mantenuta la stessa proporzione. MORTATI ritiene che sia opportuno stabilire, non una percentuale, ma la cifra fissa di 500.000 elettori.

⁹⁸¹ PANUNZIO, Riforme costituzionali e referendum, cit., p. 105.

In tale occasione, durante il dibattito in seno alla Camera dei deputati, si ipotizzano diverse forme di partecipazione del popolo al processo d'attuazione.

Si prevedono, in particolare, diversi tipi di referendum, alcuni dei quali nuovi e quindi da introdurre con leggi costituzionali:

- referendum di "indirizzo", che costituirebbe una specie di "delega di principi" perché si sottoporrebbero al corpo elettorale schemi contenenti principi e criteri direttivi cui l'istanza rappresentativa dovrebbe attenersi nella elaborazione dei progetti di riforma;
- referendum di "investitura", attraverso il quale si renderebbe possibile l'approvazione da parte del popolo del conferimento alla Camera delle funzioni di revisione costituzionale;
- referendum "ordinario", nelle stesse forme e negli stessi modi previsti dall'art. 138 Cost.;
- referendum "propositivo", grazie al quale una certa aliquota di elettori sarebbe legittimata a proporre uno o più schemi normativi che se non fossero approvati dalla Camera dovrebbero essere sottoposti al voto popolare e, in caso di maggioranza favorevole, diventerebbero leggi;
- referendum "confirmativo", diretto ad assicurare l'approvazione da parte del popolo dei progetti di revisione della Costituzione;
- referendum "approvativo", mediante il quale dovrebbero essere sottoposti al voto popolare, non solo i progetti approvati in sede parlamentare, ma anche i progetti che, pur non approvati, abbiano ottenuto voto minoritario ma qualificato da un certo quorum.

Riguardo a tutti questi tipi di referendum viene però fatta un'importante precisazione relativa ad un'esigenza di chiarezza, trasparenza e genuinità della volontà del popolo.

Dunque, affinché il popolo non sia costretto o ingannato da una non onesta formulazione del quesito referendario ed anche al fine di un'ordinata, responsabile e consapevole partecipazione d'esso alla consultazione, "occorrerebbe sforzarsi di elaborare ed adottare proposte di riforma destinate in loco per materie definite ed oggetti individuati".

7.2. PARAGRAFO 8 IL RUOLO DELLA CORTE COSTITUZIONALE

Senza dubbio la CORTE COSTITUZIONALE svolge, nell'ambito del sistema politico italiano, una funzione assai rilevante.

E' per questo motivo che si rinvencono in dottrina numerose espressioni che alludono a tale ruolo della Corte, in quale viene appunto definita: "suprema regolatore degli equilibri"⁸⁷⁶, "ago della bilancia"⁸⁷⁷, "moderatrice"⁸⁷⁸ o "mediatrice"⁸⁷⁹ di conflitti, "operatore politico"⁸⁸⁰, "superparlamento"⁸⁸¹, "assemblea costituita in assemblea permanente"⁸⁸².

Assume così grande importanza la questione della "politicità" dell'agire della Corte costituzionale, anche perché si è rivelerla inesatta la previsione di una parte della dottrina che pensava che sarebbe stato "inevitabile" un ridimensionamento del ruolo della Corte⁸⁸³.

Non si è infatti realizzata la "concretezza" del Parlamento e quindi non si è potuta eliminare la funzione di "supplenza" della Corte.

Al contrario il ruolo della Corte è aumentato in quantità e qualità fino a portarla a svolgere "un ruolo molto incisivo, assai vicino - quanto ad elementi di discrezionalità - a quello di un organo politico vero e proprio"⁸⁸⁴.

Il potenziamento degli strumenti a disposizione della Corte costituzionale si è realizzato soprattutto attraverso un'estensione delle "pronunce additive".

Esempi particolarmente significativi in questo senso si trovano nelle decisioni in materia referendaria, che costituiscono i casi in cui più evidentemente la giurisprudenza della Corte assume spiccati ed innegabili caratteri "reativi" di nuovo diritto⁸⁸⁵.

Ciò è accaduto, ad esempio, nella sentenza n. 68 del 1978, sul trasferimento del referendum della disposizione legislativa per cui originariamente era stata chiesta la consultazione popolare e quelle che, abrogandola, la hanno sostituita⁸⁸⁶.

⁸⁷⁶ CAMERA DEI DEPUTATI, La Costituzione e le riforme istituzionali, Il dibattito alla Camera sul messaggio del Presidente della Repubblica (23-25 luglio 1991), Roma, 1991, pp. 44 ss.

⁸⁷⁷ CRISAFULLI, La Corte costituzionale ha vent'anni, in La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale. Bilancio di vent'anni di attività, a cura di OCCHIOCUPO, Bologna, 1978, p. 73.

⁸⁷⁸ CHELI, Prefazione a G. D'ORAZIO, Le garanzie della Corte costituzionale, Milano, 1984, p. 17.

⁸⁷⁹ ELIA, Prefazione di sintesi, in La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale, cit., p. 168.

⁸⁸⁰ MODUGNO, La giurisprudenza costituzionale, in Giurisprudenza costituzionale, 1979, pp. 1233 ss.

⁸⁸¹ BALDASSARRE, Intervento, in La Corte costituzionale tra norma giuridica e realtà sociale, cit., p. 125.

⁸⁸² FOIS, Se la Corte costituzionale diventa un superparlamento, in "Corriere della Sera", 14 febbraio 1978.

⁸⁸³ BALDASSARRE, La commedia degli errori, in "Politica del diritto", 1978, p. 581.

⁸⁸⁴ ZAGREBELSKY, La giustizia costituzionale, Bologna, 1977, p. 370.

⁸⁸⁵ ZAGREBELSKY, La giustizia costituzionale, cit., p. 358.

⁸⁸⁶ RODOTA', La Corte, la politica, l'organizzazione sociale, in Corte costituzionale o sviluppo della forme di governo in Italia, a cura di BARILE, CHELI, GRASSI, Bologna, 1982, p. 494.

Mancando ogni disciplina in questa ipotesi, la Corte costituzionale ne "ha per così dire inventato" una del tutto nuova, "priva di qualsiasi riscontro nel diritto vigente".

La dottrina ha dubitato che tale disciplina fosse "costituzionalmente necessaria" sottolineando il fatto che essa debba essere "giudicata invece sulla base dell'opportunità politica".

Si può quindi dire che la Corte è passata dal ruolo di garante della conformità delle leggi alla Costituzione al ruolo di garante "generale" degli equilibri istituzionali o di organo da collocare tra quei che, non coesistendo direttamente l'indirizzo politico, "intervengono di riflesso per connettere il flusso principale o per rimetterlo in moto ove esso si arresti".

Ancora più evidente è il risultato creativo ottenuto dalla Corte con la sentenza n. 16 del 1978, dove viene compiuta una vera e propria riscrittura della disciplina del referendum abrogativo, a partire dalla norma contenuta nell'art. 75, comma 2, Cost.:

In tale sentenza le tecniche utilizzate dalla Corte sono diverse: si compie un'operazione di creazione del diritto ricorrendo alla tecnica di integrazione della legge mediante elaborazione concettuale dell'istituto o addirittura reinterpretando la nozione stessa di sovranità popolare, come nelle parti della sentenza che si riferiscono all'omogeneità e alla comprensibilità dei quesiti.

Sopra tutto in quest'ultima tesi, al fine di dare un fondamento alle operazioni di riscrittura della disciplina in materia referendaria, i giudici costituzionali si sono attribuiti un potere di integrazione e di chiarimento tutte le volte che si trovino di fronte ad una disciplina da loro giudicata confusa o contraddittoria.

Inoltre, muovendo da tale premessa, hanno messo a punto una serie di criteri di valutazione dell'ammissibilità delle richieste di referendum che, per la loro genericità e contraddittorietà, hanno finito con il riservare "un potere assolutamente discrezionale in materia".

In questo caso, non si ha solo la creazione di qualche norma nuova, ma, come risultato complessivo dell'operazione, una vera e propria redistribuzione di poteri attraverso la nascita di un perverso sistema di controllo sulle leggi che riduce i poteri del Parlamento in forme non riconducibili al disegno costituzionale.

Infatti, se dovesse rimanere fedele al criterio indicato nella sentenza n. 16, ormai la Corte potrebbe risolvere qualsiasi legge che ritenga confusa o contraddittoria.

Cui si è certamente fuori dalla logica del mero controllo perché la Corte andrebbe a contrapporre propri modelli normativi a quelli del legislatore, entrando piuttosto nell'orbita della dialettica tra istituzioni.

Con le decisioni prese nel 1978, la Corte ha abbandonato la linea che aveva tenuto in passato con la sentenza n. 10 del 1972 e n. 251 del 1975, secondo le quali il giudizio di ammissibilità del referendum non le dava occasioni per "interventi manipolativi o creativi", ma restava ancorato ai limiti di materia fissati dall'art. 75 Cost.

Infatti, con la sentenza n. 16 del 1978, la Corte afferma che la richiesta di referendum sono inammissibili, oltre che nei casi espressamente previsti dal comma 2 dell'art. 75 Cost., anche quando sono contrarie ai "valori" costituzionali non scritti, ma desumibili dalla Costituzione, enumerando al riguardo i seguenti criteri di inammissibilità:

- pluralità eterogenea di disposizioni legislative (un quesito "eterogeneo" è un quesito riferito ad una pluralità di disposizioni da cui non è estraibile "un quesito comune e razionalmente unitario", cioè articolato su temi distinti e non omogenei e perciò suscettibili di determinare nel corpo elettorale atteggiamenti differenziati su ciascun tema, coartando la possibilità di scelta mediante la obbligata unità della risposta);
- leggi costituzionali e atti legislativi aventi rilevanza o copertura costituzionale (sono le leggi approvate con la procedura aggravata ex art. 138 Cost. e le leggi approvate con la procedura ordinaria ex art. 70 ss. Cost., ma aventi rango pari a quello delle leggi costituzionali);
- leggi ordinarie e contenuto costituzionalmente vincolato (sono le leggi le cui disposizioni sono l'unica, possibile ed indispensabile disciplina attuativa della Costituzione, ovvero la attuazione unidirezionalmente necessaria perché non è lasciato alcun margine di scelta al legislatore ordinario).

²⁵⁹ CORTE COSTITUZIONALE, 17 maggio 1978, n. 68, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, pp.582-583. Con tale sentenza la Corte ha affermato che: "E' costituzionalmente illegittimo - per contrasto con l'art. 75, comma 2, Cost. - l'art. 39 L. 25 maggio 1970, n. 352, limitatamente alle parti in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente, né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative".

²⁶⁰ MEZZANOTTE, La Corte costituzionale: asperienze e prospettive, in *Attualità e attuazione della Costituzione*, Bari, 1978, pp. 105-108.

²⁶¹ CRISAFULLI, Commento a Corte costituzionale 17 maggio 1978, n. 68, cit., pp.582-583. L'Autore afferma che "è lecito dubitare che l'omissione censurata dalla Corte nell'art. 39 fosse in contrasto con l'art. 75 Cost." e ritiene che la nuova disciplina introdotta non fosse costituzionalmente necessaria, ma "politicamente opportuna".

²⁶² PIZZORUSSO, La Corte costituzionale tra giurisdizione e legislazione, in *"Foro Italiano"*, V, 1980, p.120.

²⁶³ CORTE COSTITUZIONALE, 7 febbraio 1978, n. 16, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1978, I, pp. 79 ss.

²⁶⁴ TARELLO, Tecniche interpretative e referendum popolare, in *Corte costituzionale, referendum, sistema politico*, in *Politica del diritto*, 1978, pp. 585-603.

²⁶⁵ RODOTA', La Corte, la politica, l'organizzazione sociale, cit., p.495.

²⁶⁶ RODOTA', *Il terribile diritto*, Bologna, 1981, pp.352-360.

In tal modo la Corte si è resa "complice delle volontà antireferendarie dei maggiori partiti", rappresentando l'organo di chiusura della convenzione antireferendaria invece di difendere lettera e spirito della Costituzione⁹⁹⁷.

I criteri di ammissibilità, fissati dalla Corte nella sentenza in esame sono stati, infatti, tali da creare difficoltà alla strategia radicale dell'uso massiccio, e alternativo rispetto al meccanismo della forma di governo parlamentare, del referendum.

La dottrina ha validamente criticato tale orientamento della Corte costituzionale.

Secondo alcuni, il referendum è espressione, non meno del Parlamento, della sovranità popolare ex art. 1 Cost. e possiede, anche se in negativo, la stessa forza di legge che hanno gli atti del Parlamento.

Si tratta dunque di un "contropotere" voluto dalla Costituzione che non può essere limitato senza alterare gli equilibri costituzionali e quindi violare la Costituzione⁹⁹⁸.

Altri affermano che il fine del referendum è quello della "verifica" del collegamento tra elettori ed eletti, della eventuale "correzione" di deviazioni tra essi e di una prodotta "integrazione" della rappresentanza.

Dunque l'impedimento di tale importante fine sarebbe eversivo, così come fu lo smodato del referendum⁹⁹⁹.

Altri ancora riconoscono che, pur non avendo senso parlare di popolo e di corpo elettorale "prescindendo dal ruolo centrale dei partiti", è certo che l'articolazione democratica non può esaurirsi nei partiti ma deve moltiplicare le occasioni, come il referendum, in cui la volontà popolare può esprimersi e influire sui partiti¹⁰⁰⁰.

Dunque, riguardo allo svolgimento del referendum, sul piano del controllo-esercizio della Corte in materia di indirizzo politico del governo, le "sentenze manipolatorie" portano inevitabilmente a configurare la Corte come "co-legislatore", perché essa detta, in tal modo, una vera e propria disciplina legislativa avente per oggetto la figura soggettiva dei promotori, l'ampiezza dei limiti di ammissibilità e l'efficienza dell'abrogazione legislativa che paralizza il referendum¹⁰⁰¹.

Riguardo al ruolo svolto dalla Corte costituzionale in materia di giudizi di ammissibilità del referendum, nonostante le numerose critiche, vi sono Autori che difendono l'operato della Corte.

Si è infatti rilevato che la Corte si è trovata in difficoltà sul terreno referendario, "non perché abbia voluto espandere i propri poteri e rifiutare il ruolo riservato che l'art. 75 della Costituzione le assegnava", "ma perché ha inteso rendere omaggio a quel principio di legittimità costituzionale, che, come non consente alla Corte di applicare norme incostituzionali, così non permette che, con il suo consenso più o meno implicito, possa avere corso un referendum in materia sottratta ad una diretta decisione popolare"¹⁰⁰².

Ciò che risulta essere necessario quindi è un intervento del legislatore diretto a risolvere le difficoltà relative alla determinazione dell'oggetto stesso del referendum.

In mancanza di tale intervento, la Corte costituzionale si è trovata costretta ad assumere una gravosa responsabilità: quella di rendere chiaro ed univoco il quesito referendario e premunire fin dall'inizio l'ordinamento da comportamenti e da atti che sarebbero in contrasto con esso.

Rimane comunque prevalente in dottrina l'atteggiamento critico nei confronti dell'operato della Corte costituzionale in relazione ai giudizi di ammissibilità del referendum, riguardo ai quali essa ha assunto un potere predominantemente discrezionale, legittimamente non esercitabile attraverso alcun atto giurisdizionale, che per sua natura deve limitarsi ad essere mera attuazione dell'ordine normativo.

Si ritiene che "la giurisprudenza su questa materia è duttile oltre ogni limite deducibile dalla Costituzione, tanto da aver snaturato la stessa ratio dell'istituto, voluto dal costituente come strumento di contropotere riequilibratore nel rapporto tra rappresentanza politica e corpo elettorale"¹⁰⁰³.

La Corte costituzionale, infatti, non solo ha vanificato le tassatività dell'elencazione delle leggi escluse dal procedimento abrogativo referendario ex art. 75 Cost., attribuendoli il potere di individuare altre cause inespresses di inammissibilità (con la sentenza n. 16 del 1978), ma non si è poi neppure attenuta a questa sua innovativa configurazione, avendo adottato di volta in volta nuovi criteri di inammissibilità, dilandando le categorie precedentemente esclusive fino a renderle suscettibili di utilizzazione svincolata da ogni parametro certo e obiettivo.

Si può dunque affermare che "i giudizi della Corte sono sempre più atti di vera e propria scelta politica", in contrasto con la natura giurisdizionale dell'organo come è stato immaginato dal Costituente e anche con il principio espresso dell'esclusione dei suoi giudizi di ogni valutazione di carattere politico (art. 28 della Legge 11 marzo 1953, n.37).

"Trovandosi così a interpretare del diritto vigente, l'organo della giustizia costituzionale si è trovato a creare sue regole che, pur se appaiono ispirate alla conservazione del sistema in vigore, in realtà nascondono e volte elementi che sovvertono proprio quel sistema nella sua stessa essenza"¹⁰⁰⁴.

Si è anche rilevato che l'apparato dei partiti ha trovato nella Corte costituzionale un alleato decisivo per spegnere l'esuberanza referendaria¹⁰⁰⁵, stimolando le ricerche verso nuove proposte di democrazia d'investitura¹⁰⁰⁶.

⁹⁹⁷ C. CHIMENTI, Introduzione alla forma di governo italiana, Città di Castello, 1985, p. 411.

⁹⁹⁸ FORTI, Intervento in Convegno del gruppo parlamentare radicale, 1977, Referendum ordine pubblico, Costituzione, Milano, 1978.

⁹⁹⁹ ZAGREBELSKY, Intervento in Convegno del gruppo parlamentare radicale, cit.

¹⁰⁰⁰ ONIDA, Intervento in Convegno del gruppo parlamentare radicale, cit.

¹⁰⁰¹ BARILE, Sintesi, In Corte costituzionale e sviluppo della forma di Governo in Italia, cit., pp.538-539.

¹⁰⁰² ELIA, La Corte nel quadro dei poteri costituzionali, cit., pp.534-535.

¹⁰⁰³ GIOCOLO NACCI, L'anti-Montesquieu (tramonto del principio della distinzione delle funzioni), Bari, 1989, pp.155-

156.

¹⁰⁰⁴ GIOCOLO NACCI, L'anti-Montesquieu, cit., pp.157-158.

¹⁰⁰⁵ ONIDA, Recenti sviluppi della forma di governo in Italia: prime osservazioni, In Quaderni costituzionali, 1981, p. 11.

Solo quando l'esigenza di difendere l'equilibrio politico viene meno, perché la proposta referendaria è avanzata da una delle forze politiche che in concorso concorrono a determinarla, la Corte sembra recuperare tutta la sua "neutralità nell'uso del filtro del giudizio di ammissibilità".

La Corte si è così accollata il ruolo di "censore" del referendum, rendendo immune l'apparato da responsabilità politiche¹⁰⁰⁶.

Questo atteggiamento repressivo è condiviso da una parte della dottrina che ritiene necessaria l'opera di "dissuasione" dall'impiego dello strumento referendario¹⁰⁰⁷, il quale si pone spesso in contrasto con il sistema politico reale, che è essenzialmente sistema di rapporti tra partiti¹⁰⁰⁸.

Va però rilevato, ad esempio riguardo al problema dell'esclusività del quesito referendario, che l'ineammissibilità che per la Corte ne deriva non dipende certo da colpa dei promotori, perché questi si limitano ad osservare il disposto dell'art. 27 della Legge n. 352 del 1970.

E' dunque tale normativa che risulta essere inadeguata ma, fino ad ora, il legislatore, nonostante gli inviti della stessa Corte costituzionale formulati nelle sentenze n. 16 del 1978 e n. 26 del 1981, non è intervenuto a riformare la normativa stessa.

Si ritiene che tale "lontananza del legislatore" risponda alla "inesatta strategia di scaricare sulla Corte il peso di decisioni impopolari senza pagarne alcun prezzo politico"¹⁰⁰⁹.

Va però rilevato che la Corte non ha certo rifiutato tale compito, prestandovi anzi acquiescenza, astenendosi dall'intervenire con un giudizio di illegittimità costituzionale dell'art. 27 della legge n. 352 del 1970 e continuando con il suo intervento censorio sulla base di "convenzioni ad *excludendum* del partito referendario"¹⁰¹⁰.

In Svizzera non esiste una Corte Costituzionale con posizione indipendente simile a quella italiana.

Tuttavia una funzione che si avvicina a quella della Corte Costituzionale è assunta dal Tribunale Federale.

Tale organo, titolare esclusivo del potere giurisdizionale, è composto da 30 giudici e da 30 supplenti che vengono eletti dall'Assemblea Federale, non a vita, ma per un periodo di 6 anni e rimangono indipendenti rispetto ai 4 partiti di governo da cui emanano le loro candidature, cioè il Partito democratico-cristiano (PDC), il Partito radicale-democratico (PRD), il Partito socialista (PS) e l'Unione democratica di centro (UDC).

Nella procedura di ricorso costituzionale, ammissibile solo nei primi trenta giorni dopo la pubblicazione ufficiale della legge, il Tribunale federale giudica la costituzionalità di leggi e decreti cantonali.

La "cognizione" del Tribunale Federale, come Corte Costituzionale, è limitata: il Tribunale non può interferire negli affari cantonali se non nei casi di una certa importanza federale, nel rispetto del principio della struttura federalistica della democrazia svizzera.

Inoltre il Tribunale Federale non può cassare una legge federale¹⁰¹¹.

¹⁰⁰⁶ GALEOTTI, La debolezza del Governo nel meccanismo costituzionale, in A.A.V.V., Verso una nuova Costituzione, Milano, 1983, p.363.

¹⁰⁰⁷ CHIOLA, I nodi del referendum "parziale", in Scritti su le fonti normative e altri temi di vario diritto, in onore di V. CRISAFULLI, Padova, 1985, p.149.

¹⁰⁰⁸ CRISAFULLI, In tema di limiti al referendum, in Giurisprudenza costituzionale, 1978, I, p. 151 ss.

¹⁰⁰⁹ MEZZANOTTE e NANIA, Referendum e forme di governo in Italia, in Democrazia e diritto, 1981, p. 74, anche se è difficile negare che il referendum possa contribuire a risolvere la crisi di rappresentatività in cui versa il parlamentarismo.

¹⁰¹⁰ CHIOLA, I nodi del referendum "parziale", cit., p.150.

¹⁰¹¹ BETTINELLI, Itinerari della razionalizzazione della convenzione antireferendaria, in Politica del diritto, 1978, p. 513 ss.

¹⁰¹² BEAT GRABER, Istituzioni della Confederazione Elvetica: tradizione in transazione 7, in I modelli di democrazia in Europa e il caso italiano, a cura di CIUFFOLLETTI e NOIRÉ, Firenze, 1992, pp. 67-68.

CONCLUSIONI

8. CONCLUSIONI

La Costituzione italiana, entrata in vigore il 1° gennaio 1948, non fu, come lo Statuto Albertino, una costituzione regia, cioè elargita (octroyée) da un sovrano, ma fu una costituzione popolare, deliberata, quando ormai ogni ingerenza dell'ex sovrano era stata esclusa dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946 che aveva scelto la forma repubblicana, da un'assemblea rappresentativa eletta dal popolo con metodo rigorosamente democratico.

Tuttavia "non fu una costituzione rivoluzionaria, nel senso che consacrava in formule giuridiche una rivoluzione politicamente già compiuta"¹⁰¹³.

Era destinato a rimanere tale l'illusione del PARTITO D'AZIONE¹⁰¹⁴ che dalla unanimi antifascista della Resistenza potesse immediatamente uscire, subito dopo la liberazione, un rinnovamento delle strutture sociali ed economiche sulla base del C.L.N. (Comitato di Liberazione Nazionale).

La Costituente si aprì infatti in un'atmosfera non più di unanimi fervore rivoluzionario, ma di patteggiamento tra i grandi partiti di massa, da una parte i democristiani, dall'altra i socialisti e i comunisti.

Inoltre l'Assemblea Costituente scelse un tipo di costituzione lunga¹⁰¹⁵, cioè contenente anche una parte ordinativa, la quale però, invece di essere volta ad effettuare una trasformazione delle strutture sociali, si limitava a prometterla a lunga scadenza, tracciandone il programma per l'avvenire.

«Questo singolare biltismo fu la conclusione di un compromesso tra quelle forze politiche contrastanti che, con espressione approssimativa, si possono chiamare le forze conservatrici di destra e le forze riformatrici di sinistra»¹⁰¹⁶.

Dall'orlo di questo due tendenze venne fuori il compromesso: tutti parevano concordare nella condanna di quel tipo di plutocrazia capitalistica dalla quale era nato il fascismo e nel riconoscere la necessità di un profondo rinnovamento delle strutture economiche della società italiana.

Ma questa apparente accondiscendenza da parte delle destre a inserire tale riconoscimento, meramente estratto e programmatico, nella Costituzione, fu condizionata e che le sinistre rinunciarono ad ogni tentativo anche parziale di situazione immediata di questa trasformazione sociale.

«In questo compromesso costituzionale erano già visibili i germi della rottura politica che doveva poi scoppiare ed infierire negli anni successivi»¹⁰¹⁷.

¹⁰¹³ CALAMANDREI, Il compromesso costituzionale, in *Potere costituente e riforme costituzionali*, a cura di POMBENI, Bologna, 1992, p. 291.

¹⁰¹⁴ GALASSO, *Italia democratica. Dai Giacobini al Partito d'Azione*, Firenze, 1986, pp. 278 ss.

Il PARTITO D'AZIONE, che trasse vita e ispirazione dall'azione e dal pensiero di CARLO ROSSELLI, fu un elemento molto incisivo e concreto del dibattito e della lotta politica in Italia tra il crollo di MUSSOLINI nel 1943 e la proclamazione e i primi tempi della Repubblica fino al 1947. L'attività politica dell'azionismo, già presente, sia in Italia che all'estero, nella prima metà degli anni '30, fu molto complessa e completa perché riguardava, non solo gli aspetti di impostazione dottrinale e teorica, ma anche gli aspetti di impostazione immediata della lotta politica. Proprio questa caratteristica fu una delle ragioni principali per cui tale partito poté avere grande rilievo nella storia dell'Italia contemporanea. In particolare, forte fu l'incidenza degli azionisti sulle questioni del referendum istituzionale e della composizione della nuova classe politica. Nonostante la sua grande importanza politica e sociale in un momento di cruciale importanza per l'Italia, il Partito d'Azione non divenne né la "terza forza" democratica, né l'elemento catalizzatore di un grande schieramento progressista, popolare e socialista: per esso vi fu la dissoluzione come movimento e come organizzazione e quindi l'impossibilità proseguire a portare a compimento la Resistenza. Ma il contributo degli azionisti fu decisivo. Fece infatti parte del Partito d'Azione uomini politici importanti quali: PARRI, che fu chiamato a guidare il primo governo di C.L.N. dopo la liberazione, LUSSU, TRENTIN, LA MALFA e DE MARTINO, che, da ex azionisti, hanno a lungo diretto due partiti centrali nella storia della Repubblica, rispettivamente il partito repubblicano e il partito socialista. Come rilevato da CALAMANDREI, la stessa Costituzione italiana prese a fondamento il principio di CARLO ROSSELLI, "Giustizia e Libertà", secondo il quale vera democrazia non può esistere, se alle proclamazioni giuridiche della libertà e dell'uguaglianza non si accompagna una effettiva perequazione economica della società (art. 3 Cost.).

¹⁰¹⁵ Si distingue tra tipo di costituzione "breve", meramente organizzativa dell'apparato dello Stato, a tipo di costituzione "lunga", che è anche ordinativa della società.

¹⁰¹⁶ CALAMANDREI, Il compromesso costituzionale, cit., p. 292.

¹⁰¹⁷ CALAMANDREI, Il compromesso costituzionale, cit., p. 293. Già durante i lavori della Costituente, CALAMANDREI denunciò i vizi che il progetto presentava, affermando che vi era di esso una "parte negativa, quella in cui i partiti non sono riusciti a trovarsi d'accordo con sincerità nella sostanza" e che, secondo lui, era quella la parte che "pecca di generalità, di oscurità, di sottomisero" (ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 4 marzo 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea Costituente*, vol. I, Roma, 1970, pp. 154 ss.

Si deve ritenere inoltre, considerando gli eventi politici successivi afferenti in vigore della Costituzione, che il compromesso costituzionale del 1947 non sia stato del tutto immune da riserve mentali.

Infatti, i grandi partiti, che si trovarono d'accordo sulle formule verbali della Costituzione, non poterono fare a meno di prevedere che le reali sorti del programma di riforma sarebbero dipese esclusivamente dalle effettive forze politiche che avrebbero prevalso nel futuro parlamento: pensarono così che sarebbe stato possibile affrettare, rallentare o addirittura impedire l'attuazione legislativa del programma di riforma.

La Costituzione del 1° gennaio 1948 è nata dunque portando in tutto le sue parti, non solo in quella ordinativa, ma anche in quella organizzativa, un peccato d'origine, lo spirito di rinvio¹⁶¹⁰.

Le previsioni di CALAMANDREI, che individuò come sbocchi del sistema il biazionamento politico, il permanere stabile di crisi del governo e la fragilità operativa di un esecutivo d'omogeneità, si sono rivelate esatte: già da diversi decenni l'espressione "crisi istituzionale" è entrata nel vocabolario politico italiano.

Si è infatti, già da molto tempo, in presenza di gravi sintonie nel funzionamento del sistema istituzionale che si discosta dal disegno della Costituzione, dando luogo al "divario tra Stato reale e legale"¹⁶¹¹.

La Costituzione italiana mostra indubbiamente i segni del tempo, forse non è sorpassata e vetusta, ma reca sicuramente il marchio del periodo storico in cui nacque: l'immediato dopoguerra, la precedente esperienza dittatoriale, la ricerca di un consenso di tutte le forze politiche.

Questo problema non si è verificato in Svizzera ove, grazie all'istituto del referendum costituzionale obbligatorio, le costituzioni subirebbero solo rinvii e conservare quella elasticità che permette loro di adattarsi, tramite frequenti ed importanti revisioni, ai bisogni dello Stato e della società.

Così in Svizzera il referendum obbligatorio conferisce alle revisioni costituzionali una doppia legittimità, democratica e federalista, che rende possibile ed accettabile l'evoluzione del regime costituzionale (cfr. capitolo 5).

E' inoltre attualmente in fase di elaborazione un progetto di revisione integrato della Costituzione federale svizzera, progetto che in una prima provvisoria formulazione è stato pubblicato in data 29 maggio 1995.

Tale progetto, redatto dal Consiglio federale su incarico dell'Assemblea federale in data 3 giugno 1987, ha il fine di riprendere il diritto costituzionale codificato e non codificato, per aggiornarlo, ordinarlo sistematicamente e unificarlo, introducendovi innovazioni anche riguardo agli istituti di democrazia diretta (vedi TABELLA 1).

Ci si è posti l'obiettivo di completare i lavori di riforma della Costituzione federale entro il 1995, in modo che, per il 150° di esistenza dello Stato federale, il progetto possa essere sottoposto a votazione popolare (referendum costituzionale obbligatorio).

L'esigenza di una riforma della Costituzione federale è nata perché i principi sui quali essa si basa hanno ormai quasi 150 e in tale periodo lo Stato federale svizzero ha subito una naturale evoluzione.

A differenza di quanto accaduto in Italia, in Svizzera si è opportunamente provveduto ad una modificata 136 volte.

Ma proprio queste continue modifiche hanno reso la Costituzione, in alcuni punti, di difficile comprensione e, in altri punti, addirittura desolante solo dagli addetti ai lavori.

Si è allora deciso di procedere alla creazione di una nuova Costituzione comprensibile per tutti e delle quale i cittadini svizzeri sapranno identificarsi, riconoscendola come legge fondamentale dello Stato.

Infine la nuova Costituzione federale procura al diritto costituzionale vigente una nuova legittimazione democratica perché rende evidente il detto costituzionale non codificato lo che si è sviluppato in questo lungo periodo.

In Italia, invece, la Costituzione non è mai stata modificata, se non marginalmente (vedi TABELLA 2) e ciò ha portato ad una forte patologia istituzionale, la cui esistenza può essere desunta da diversi elementi di fatto.

Dal 1948 al 1988, cioè nei primi quarant'anni della Costituzione, si sono succeduti più di 40 governi, la cui durata media è di un anno circa (vedi TABELLA 3).

La durata quinquennale della legislatura è rimasta una mera ipotesi, perché la realtà è quella dello scioglimento anticipato della Camera.

Inoltre la procedura di formazione delle leggi si compie con una lentezza intollerabile e ciò porta il Governo a sostituirsi al Parlamento attraverso un uso abnorme e incostituzionale della decretazione d'urgenza.

Si ritiene che la crisi istituzionale che affligge l'Italia sia da ricondurre alle anomalie del funzionamento del partito.

La Costituzione italiana, infatti, è stata rovesciata nelle competenze e nei poteri che ha assegnato e che sono stati sottratti ai massimi organi dello Stato: la reale dimensione del potere in Italia si trova nel sistema del partito.

I partiti politici sono necessari perché la sovranità popolare ed il suffragio universale che ne è espressione hanno bisogno di un principio organizzativo.

Ma il ruolo del partito dovrebbe essere quello di intermediario della volontà degli elettori, con il compito dell'organizzazione del consenso.

Invece, in Italia, i partiti non sono solo mediatori, organizzatori del consenso e trasportatori del potere dagli elettori agli organi costituzionali: sono i veri detentori del potere.

¹⁶¹⁰ CALAMANDREI, Il compromesso costituzionale, cit., p. 289.

¹⁶¹¹ MORELLI, Del sistema dei partiti alla crisi del sistema, in Quarant'anni dalla Costituzione, a cura di GERIN, Padova, 1990, p. 89.

Titolo quarto: Popolo e Cantoni**Capitolo 1: Diritto di voto****Art. 115**

¹ Ha diritto di voto in materia federale chiunque abbia la cittadinanza svizzera e abbia compiuto il diciottesimo anno d'età, purché non sia interdetto per infermità o debolezza mentali. Tutti gli aventi diritto di voto hanno gli stessi diritti e doveri politici.

² Chi ha diritto di voto può partecipare alle elezioni del Consiglio nazionale e alle votazioni federali, nonché lanciare e firmare iniziative popolari e referendum in materia federale.

Capitolo 2: Iniziativa e referendum**Art. 116 Iniziativa popolare per la revisione totale della Costituzione federale**

Se 100 000 aventi diritto di voto propongono la revisione totale della Costituzione federale, il Popolo decide se tale revisione debba aver luogo. Se il Popolo decide la revisione totale, si procede alla rielezione delle due Camere.

Art. 117 Iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale

¹ 100 000 aventi diritto di voto possono chiedere la revisione parziale della Costituzione federale.

² L'iniziativa popolare per la revisione parziale della Costituzione federale può rivestire la forma della proposta generica o del progetto già elaborato.

³ Se l'iniziativa viola l'unità della forma o della materia o disposizioni cogenti del diritto internazionale, l'Assemblea federale la dichiara nulla.

⁴ Se condivide un'iniziativa presentata in forma di proposta generica, l'Assemblea federale elabora la revisione parziale nel senso dell'iniziativa e la sottopone al voto del Popolo e dei Cantoni. Se l'iniziativa è respinta dall'Assemblea federale, il Popolo decide circa il seguito da darle. Se il Popolo approva l'iniziativa, l'Assemblea federale elabora un pertinente progetto.

⁵ Se l'Assemblea federale approva un'iniziativa presentata in forma di progetto già elaborato, l'iniziativa è sottoposta al voto del Popolo e dei Cantoni. Se l'iniziativa popolare è presentata in forma di progetto già elaborato, l'Assemblea federale può respingerla o contrapporre un controprogetto.

Disposizione transitoria

Popolo e Cantoni votano nel contempo sull'iniziativa e sul controprogetto. I votanti possono approvare entrambi i testi e indicare quale dei due debba prevalere nel caso risultino entrambi accettati.

Art. 118 Referendum obbligatorio

¹ Richiedono l'approvazione del Popolo e dei Cantoni:

- a. le modifiche della Costituzione federale;
- b. l'adesione ad organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sopranazionali;
- c. le modifiche nel numero e nel territorio dei Cantoni;
- d. i decreti federali di obbligatorietà generale dichiarati urgenti, privi di base costituzionale e di durata di validità superiore a un anno; tali decreti devono essere sottoposti a votazione entro un anno dalla loro accettazione da parte dell'Assemblea federale.

² Richiedono l'approvazione del Popolo:

- a. le iniziative popolari per la revisione totale della Costituzione federale;
- b. le iniziative popolari per la revisione parziale della Costituzione federale presentate in forma di proposta generica e respinte dall'Assemblea federale;
- c. la questione se occorra procedere a una revisione totale della Costituzione federale in caso di disaccordo fra le due Camere.

Art. 119 Referendum facoltativo

¹ 50 000 aventi diritto di voto o 8 Cantoni possono chiedere che siano sottoposti al voto del Popolo:

- a. le leggi federali;
- b. i decreti federali di obbligatorietà generale;
- c. i decreti federali di obbligatorietà generale dichiarati urgenti e la cui durata di validità è superiore a un anno;
- d. i trattati internazionali:
 - 1. di durata indeterminata e indenunciabili;
 - 2. prevedenti l'adesione a un'organizzazione internazionale;
 - 3. implicanti un'unificazione multilaterale del diritto.

² L'Assemblea federale può sottoporre al referendum facoltativo altri trattati internazionali.

Art. 120 Maggioranze richieste

¹ I testi sottoposti al voto del Popolo sono accettati se approvati dalla maggioranza dei votanti.

² I testi sottoposti al voto del Popolo e dei Cantoni sono accettati se approvati dalla maggioranza dei votanti e dalla maggioranza dei Cantoni.

³ L'esito della votazione popolare nel Cantone vale come voto del Cantone.

⁴ I Cantoni di Obvaldo, Nidvaldo, Basilea-Città, Basilea-Campagna, Appenzello Esterno e Appenzello Interno dispongono di un mezzo voto.

TABELLA 2

le leggi di revisione costituzionale, con le quali sono state modificate, sempre nell'arco 1948/93, disposizioni della Costituzione del 1948.

Tali leggi sono in numero di nove ed hanno apportato revisioni agli artt. 56, 57, 60, 68, 79, 88, 96, 117, 131, 134, 135 e VII e XI disp. trans., della Costituzione.

Più precisamente:

— con l. cost. 18 marzo 1958, n. 1, è stata modificata l'XI disp. trans. Cost., spostando il termine di un anno, previsto per la formazione di nuove Regioni con procedura abbreviata, dal 31 dicembre 1948 al 31 dicembre 1963;

— con l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2, sono stati modificati gli artt. 56, 57 e 60 Cost., stabilendosi un numero fisso di deputati e senatori, indipendentemente dal variare della popolazione, elevandosi da sei a sette il numero minimo di senatori attribuito ad ogni Regione (salvo Val d'Aosta e Molise per il quale v. il punto che segue) e parificando la durata delle due Camere, fissata in cinque anni;

— con l. cost. 27 dicembre 1963, n. 2, sono stati modificati gli artt. 131 e 57 Cost., separando dagli Abruzzi il Molise, costituito in nuova Regione, con assegnazione di due senatori;

— con l. cost. 21 giugno 1967, n. 1, si è esclusa l'applicabilità dell'ultimo comma dell'art. 10 e dell'ult. comma dell'art. 26 Cost. (divieto di estradizione per reati politici) ai delitti di genocidio. Questa legge, pur non modificando il testo letterale della Costituzione ha eliminato l'ambito di applicazione delle due citate disposizioni, determinando una variazione sostanziale della norma costituzionale;

— con l. cost. 22 novembre 1967, n. 2, sono stati modificati l'art. 135 Cost. e la VII disp. trans. Cost., introducendo innovazioni nella composizione della Corte costituzionale, con riduzione della durata in carica dei giudici costituzionali da dodici a nove anni e con abolizione del principio della loro rinnovazione parziale;

— con l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1, è stato modificato l'art. 96 Cost., nel senso di assoggettare i ministri alla magistratura ordinaria anche per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni (e non più alla Corte costituzionale in speciale composizione);

— con l. cost. 4 novembre 1991, n. 1, è stato modificato il 2° comma dell'art. 88 Cost., ammettendo che il presidente della Repub-

blica possa sciogliere le Camere anche negli ultimi sei mesi del suo mandato qualora essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura;

— con l. cost. 6 marzo 1992, n. 1, è stato modificato l'art. 79 Cost., ridisegnando la procedura di concessione dell'amnistia e dell'indulto (rimessa alla sola legge, deliberata da ogni Camera a maggioranza di due terzi dei componenti, ed escludendo la delega al presidente della Repubblica).

— infine, con l. cost. 29 ottobre 1993, n. 3, è stato modificato l'art. 68 Cost., escludendo la necessità di autorizzazione per la sottoposizione a procedimento penale dei membri del Parlamento.

TABELLA 2
LE GARANZIE COSTITUZIONALI

Accanto a queste leggi, di completamento dell'ordinamento costituzionale, o di deroga a disposizioni costituzionali vigenti, vanno però ricordate, anche per gli scopi del presente lavoro, le leggi di revisione costituzionale, con le quali sono state modificate, sempre nell'arco 1948/93, disposizioni della Costituzione del 1948.

Tali leggi sono in numero di nove ed hanno apportato revisioni agli artt. 56, 57, 60, 68, 79, 88, 96, 117, 131, 134, 135 e VII e XI disp. trans., della Costituzione.

Più precisamente:

— con l. cost. 18 marzo 1958, n. 1, è stata modificata l'XI disp. trans. Cost., spostando il termine di un anno, previsto per la formazione di nuove Regioni con procedura abbreviata, dal 31 dicembre 1948 al 31 dicembre 1963;

— con l. cost. 9 febbraio 1963, n. 2, sono stati modificati gli artt. 56, 57 e 60 Cost., stabilendosi un numero fisso di deputati e senatori, indipendentemente dal variare della popolazione, elevandosi da sei a sette il numero minimo di senatori attribuito ad ogni Regione (salvo Val d'Aosta e Molise per il quale v. il punto che segue) e parificando la durata delle due Camere, fissata in cinque anni;

— con l. cost. 27 dicembre 1963, n. 2, sono stati modificati gli artt. 131 e 57 Cost., separando dagli Abruzzi il Molise, costituito in nuova Regione, con assegnazione di due senatori;

— con l. cost. 21 giugno 1967, n. 1, si è esclusa l'applicabilità dell'ultimo comma dell'art. 10 e dell'ult. comma dell'art. 26 Cost. (divieto di estradizione per reati politici) ai delitti di genocidio. Questa legge, pur non modificando il testo letterale della Costituzione ha eliminato l'ambito di applicazione delle due citate disposizioni, determinando una variazione sostanziale della norma costituzionale;

— con l. cost. 22 novembre 1967, n. 2, sono stati modificati l'art. 135 Cost. e la VII disp. trans. Cost., introducendo innovazioni nella composizione della Corte costituzionale, con riduzione della durata in carica dei giudici costituzionali da dodici a nove anni e con abolizione del principio della loro rinnovazione parziale;

— con l. cost. 16 gennaio 1989, n. 1, è stato modificato l'art. 96 Cost., nel senso di assoggettare i ministri alla magistratura ordinaria anche per reati commessi nell'esercizio delle loro funzioni (e non più alla Corte costituzionale in speciale composizione);

— con l. cost. 4 novembre 1991, n. 1, è stato modificato il 2° comma dell'art. 88 Cost., ammettendo che il presidente della Repub-

blica possa sciogliere le Camere anche negli ultimi sei mesi del suo mandato qualora essi coincidano in tutto o in parte con gli ultimi sei mesi della legislatura;

— con l. cost. 6 marzo 1992, n. 1, è stato modificato l'art. 79 Cost., ridisegnando la procedura di concessione dell'amnistia e dell'indulto (rimessa alla sola legge, deliberata da ogni Camera a maggioranza di due terzi dei componenti, ed escludendo la delega al presidente della Repubblica).

— infine, con l. cost. 29 ottobre 1993, n. 3, è stato modificato l'art. 68 Cost., escludendo la necessità di autorizzazione per la sottoposizione a procedimento penale dei membri del Parlamento.

TABELLA 3

Leg.	Governo	Nomine	Fiducia	Dimissioni date	Dimissioni sciolte
I	5° De Gasperi (Dc - Pli - Psli - Pri)	23.5.1948	2.7.1948	12.1.1950	27.1.1950
	6° De Gasperi (Dc - Psli - Pri)	27.1.1950	1.3.1950	16.7.1951	26.7.1951
	7° De Gasperi (Dc - Pri)	26.7.1951	30.8.1951	29.6.1953	16.7.1953
II	8° De Gasperi (Dc)	16.7.1953	28.7.1953	28.7.1953	17.8.1953
	Pella (Dc)	17.8.1953	24.8.1953	5.1.1954	18.1.1954
	1° Fanfani (Dc)	18.1.1954	30.1.1954	30.1.1954	10.2.1954
	Selva (Dc - Psdi - Pli)	10.2.1954	10.3.1954	22.6.1955	6.7.1955
	1° Segni (Dc - Psdi - Pli)	6.7.1955	22.7.1955	6.5.1957	19.5.1957
	Zoli (Dc)	19.5.1957	7.6.1957	10.6.1957	22.6.1957*
				19.6.1958	1.7.1958
III	2° Fanfani (Dc - Psdi)	1.7.1958	19.7.1958	26.1.1959	18.2.1959
	2° Segni (Dc)	18.2.1959	6.3.1959	24.2.1960	25.3.1960
	Tamborini (Dc)	25.3.1960	29.4.1960	8.4.1960	21.4.1960*
				19.7.1960	26.7.1960
	3° Fanfani (Dc)	26.7.1960	5.8.1960	2.2.1962	21.2.1962
	4° Fanfani (Dc - Psdi - Pri)	21.2.1962	15.3.1962	16.5.1963	21.6.1963
IV	1° Leone (Dc)	21.6.1963	11.7.1963	5.11.1963	4.12.1963
	1° Moro (Dc - Psi - Psdi - Pri)	4.12.1963	21.12.1963	26.6.1964	22.7.1964
	2° Moro (Dc - Psi - Psdi - Pri)	22.7.1964	6.8.1964	21.1.1966	23.2.1966
	3° Moro (Dc - Pri - Psdi - Pri)	23.2.1966	15.3.1966	5.6.1968	24.6.1968
V	2° Leone (Dc)	24.6.1968	17.7.1968	19.11.1968	12.12.1968
	1° Rumor (Dc - Psi - Pri)	12.12.1968	23.12.1968	5.7.1969	5.8.1969
	2° Rumor (Dc - Psi - Psdi - Pri)	5.8.1969	12.8.1969	7.2.1970	27.3.1970
	3° Rumor (Dc - Psi - Psdi - Pri)	27.3.1970	17.4.1970	6.7.1970	6.8.1970
	1° Colombo (Dc - Psi - Psdi - Pri)	6.8.1970	13.8.1970	15.1.1972	17.2.1972
	1° Andreotti (Dc)	17.2.1972	26.2.1972	26.2.1972	26.6.1972
VI	2° Andreotti (Dc - Psdi - Pli)	26.6.1972	13.7.1972	12.6.1973	7.7.1973
	4° Rumor (Dc - Psi - Psdi - Pri)	7.7.1973	20.7.1973	2.3.1974	14.3.1974
	5° Rumor (Dc - Psdi - Psli)	14.3.1974	27.3.1974	3.10.1974	23.11.1974
	4° Moro (Dc - Pri)	23.11.1974	7.12.1974	7.1.1976	12.2.1976
	5° Moro (Dc)	12.2.1976	25.2.1976	30.4.1976	29.7.1976
VII	3° Andreotti (Dc)	29.7.1976	11.8.1976	16.1.1978	11.3.1978
	4° Andreotti (Dc)	11.3.1978	16.3.1978	31.1.1979	20.3.1979
	5° Andreotti (Dc - Pri)	20.3.1979	31.3.1979**	31.3.1979	2.6.1979
VIII	1° Cossiga (Dc - Psdi)	2.6.1979	12.8.1979	19.3.1980	4.4.1980
	2° Cossiga (Dc - Psdi - Psli)	4.4.1980	20.4.1980	26.9.1980	16.10.1980
	1° Forlani (Dc - Psi - Psdi - Pri)	18.10.1980	29.10.1980	26.5.1981	28.6.1981
	1° Spadolini (Dc - Psi - Psdi - Pri - Pli)				
	2° Spadolini (Dc - Psi - Psdi - Pri - Pli)	28.6.1981	11.7.1981	7.8.1982	23.8.1982
	3° Fanfani (Dc - Pri - Psdi - Pli)	23.8.1982	2.9.1982	13.11.1982	1.12.1982
		1.12.1982	11.12.1982	29.4.1983	4.8.1983
IX	1° Craxi (Dc - Psi - Psdi - Pri - Pli)	4.8.1983	13.8.1983	17.10.1983	31.10.1983*
	2° Craxi (Dc - Psi - Psdi - Pri - Pli)	1.8.1986	9.8.1986	3.3.1987	1.8.1986
	6° Fanfani (Dc + tecnici)	17.4.1987	28.4.1987**	28.4.1987	17.4.1987
				14.11.1987	18.11.1987*
X	Goria (Dc - Pri - Pri - Psdi - Pli)	28.7.1987	5.8.1987	10.2.1988	13.2.1988*
				13.3.1988	13.3.1988
	De Mita (Dc - Psi - Pri - Psdi - Pli)	13.4.1988	18.4.1988	19.5.1989	22.7.1989
	6° Andreotti (Dc - Psi - Pri - Psdi - Pli)	22.7.1989	30.7.1989	29.3.1991	12.4.1991
	7° Andreotti (Dc - Pri - Psdi - Pli)	12.4.1991	20.4.1991	24.4.1992	28.6.1992
XI	Amato (Dc - Psi - Psdi - Pli)	28.6.1992	4.7.1992	22.4.1993	28.4.1993
	Giampi (Dc - Psi - Psdi - Pli - Rad.)	28.4.1993	12.5.1993	14.1.1994	16.1.1994*
				16.4.1994	10.5.1994
XII	Berlusconi (F.I. - Lega N. - Ali. Naz.)	10.5.1994	20.5.1994		

* Dimissioni respinte dal capo dello Stato.

** Fiducia non concessa.

XII DINI

XIII PRODI

"Attraverso una progressiva erosione delle competenze istituzionali, il partito si trova oggi al centro del sistema"; non c'è momento dei processi decisionali della vita istituzionale che sfuggano al suo controllo¹⁰²⁰.

I partiti sono arrivati a sostituirsi al Parlamento, alle decisioni legislative, e al Governo, determinandone la composizione, occupando il campo delle istituzioni e provocando lo svuotamento di potere degli organi costituzionali, approfittando anche della mancanza assoluta di ogni forma di controllo sulla vita interna delle forze politiche.

In seno all'Assemblea i Costituenti erano assolutamente convinti della indissolubilità del legame tra democrazia e partiti e della impossibilità di assicurare la partecipazione politica dei cittadini se non per il tramite dei partiti stessi¹⁰²¹.

Si ritiene che l'impronta democratica della Costituzione avrebbe potuto essere accentuata proprio attraverso il sistema dei partiti politici¹⁰²² che costituivano il più valido ed efficace strumento della partecipazione popolare¹⁰²³.

Tale convincimento fu talmente saldo da non essere per nulla intaccato dalle riserve che furono espresse della conciliabilità del sistema dei partiti con le istituzioni parlamentari e dal rischio di un possibile depotenziamento di queste ultime a causa del ruolo assegnato ai partiti¹⁰²⁴.

E non fu neanche minimamente scosso dall'avvertimento che la mancata predisposizione di garanzie costituzionali sulla democrazia interna dei partiti avrebbe potuto provocare in futuro la crisi del regime democratico nella sua più vasta accezione¹⁰²⁵.

Come le realtà attese dimostrarono, i Costituenti commisero un grave errore nel non prendere nella giusta considerazione tali avvertimenti.

Riteneva innegabile esistenza di una grave crisi istituzionale, la dottrina ha cercato di individuarne le principali cause¹⁰²⁶.

Si è così innanzitutto osservato che, allo stato attuale, in Italia, i cittadini non sono posti in grado di determinare le scelte politiche più rilevanti nella vita delle istituzioni.

La volontà popolare è privata della possibilità di espressione, perché è inibita la sua regola del gioco che la impediscono l'esercizio concreto della sovranità.

Infatti, mentre ad esempio in Francia e negli Stati Uniti si ha una "democrazia immediata", perché il governo trae la propria investitura direttamente dal corpo elettorale, in Italia si ha una "democrazia mediata", perché il governo viene scelto dai partiti (la distinzione tra i due diversi tipi di democrazia è stata elaborata da DUVERGER).¹⁰²⁷

Nel primo caso il governo è legittimato dalla volontà popolare e quindi ha una autorità maggiore, una continuità temporale certa e una linea politica ferma (ed i partiti non soffrono dalle loro funzioni naturali).

Nel secondo caso, invece, l'indicazione dal governo e della maggioranza è lasciata alle forze politiche e quindi il governo, che si trova staccato dalla volontà popolare, risulta depotenziato, inerte e privo dell'autorità per operare, perché privo dell'autorità dell'investitura.

A differenza dell'Italia, la Svizzera è un paese in cui il governo, pur non essendo investito direttamente dal popolo, ma eletto dall'Assemblea federale, non ha problemi di autorità e di stabilità, in primo luogo perché la Costituzione (art.45) prevede un termine fisso di durata del Consiglio Federale di 4 anni, in secondo luogo perché fondata e la competenza del Consiglio federale, unita spesso ad una particolare competenza tecnica, hanno condotto le assemblee parlamentari a confermarli molto spesso ripetutamente nei rispettivi uffici alla scadenza della carica, in terzo luogo perché ormai da vari decenni i 7 Consigli federali appartengono ai 4 partiti più numerosi che sono costituiti nell'azione di governo (Partito radicale, Partito democratico cristiano, Partito socialista e Unione democratica di centro).

In Svizzera, e partire dal 1959, esiste la c.d. "formula magica".

Si tratta di un accordo tra i 4 massimi partiti in base al quale il PDC, il PRD e il PS hanno diritto discusso a due seggi governative, mentre la UDC ad una soltanto perché ha meno forza politica.

Questa "formula magica" permette la realizzazione di una "democrazia concordata" perché evita un'eccessiva divisione tra governo e opposizione.

Va pensato rilevato che una formazione politica come quella Svizzera non potrebbe durare, neanche per breve tempo, negli Stati a governo parlamentare del resto dell'Europa occidentale.

¹⁰²⁰ MORELLI, Del sistema dei partiti alla crisi del sistema, cit., p.92.

¹⁰²¹ SAVIGNANO, La partecipazione politica nell'ordinamento costituzionale italiano, Napoli, 1979, p. 52.

¹⁰²² ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 5 marzo 1947, cit., p. 189. In tale seduta l'on. LACONI affermò che nel popolo "e nei partiti in cui il popolo si organizza, risiede la sostanza del potere politico" e che "i difetti del parlamentarismo scomparevano man mano che i partiti si consolidano e penetrano nella coscienza dei cittadini...".

¹⁰²³ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 6 marzo 1947, cit., p.208. In tale seduta l'on. BASSO affermò che il cittadino "che vuole veramente partecipare all'esercizio della sovranità popolare, lo può fare ogni giorno, perché attraverso la vita del suo partito... è in grado di controllare giorno per giorno, d'intuire giorno per giorno sull'orientamento politico del suo partito e, attraverso questo, sull'orientamento politico del Parlamento e del Governo".

¹⁰²⁴ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 4 marzo 1947, cit., p.194. In tale seduta l'on. CALAMANDREI affermò che "...una democrazia non può essere tale se non sono democratici i partiti in cui si formano i programmi e in cui si scelgono gli uomini che poi vengono esternamente eletti con i sistemi democratici".

¹⁰²⁵ ATTI dell'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 6 marzo 1947, cit., p. 228. In tale seduta l'on. SARAGAT affermò che "i partiti politici sono lo strumento più efficace della volontà popolare se essi sono democratici... Ma se i partiti sono tendenzialmente antidemocratici, allora tutto il problema della democrazia è posto in discussione... più che la pluralità dei partiti... è nella funzionalità democratica, nella vita democratica dei partiti stessi che risiede la garanzia di vita della democrazia politica".

¹⁰²⁶ MORELLI, Del sistema dei partiti alla crisi del sistema, cit., pp.94 ss.

¹⁰²⁷ DUVERGER, La nostalgia de l'impulsance, Paris, 1988, pp.68 ss.

Inoltre, non essendo prevista in Svizzera nessuna procedura per la composizione di eventuali disditi tra Assemblea e Consiglio federale, "solo una considerabile maturità politica ed un apprezzabile senso della misura hanno finora evitato scontri violenti tra i due organi costituzionali"¹⁰²⁸.

La maturità politica e il senso della misura che caratterizzano il popolo svizzero non sono invece presenti in Italia, ove sono mancati però anche alcuni opportuni accorgimenti tecnici, come la determinazione di un termine fisso di durata in carica del governo.

L'impossibilità per il corpo elettorale italiano di investire direttamente il governo, affinché questo sia stabile, era, secondo la dottrina, da imputarsi al sistema elettorale vigente. Si riteneva infatti che fosse questo a produrre il rapporto diretto tra i cittadini e il governo, autorizzando così il pluralismo esasperato che è tra le cause di ingovernabilità del sistema¹⁰²⁹.

Secondo tale dottrina, in particolare, il modello proporzionale puro, difeso tenacemente perché più funzionale agli interessi dei partiti e alle loro coesistenze reciproche, si regge su un equivoco di fondo: la sua presunta democraticità.

Iniziati, se democrazia significa permettere all'elettorato di scegliere una maggioranza e permettere a questa di governare, viene riconosciuto che la scelta di una rappresentanza strettamente proporzionale alla distribuzione dei consensi va nella direzione opposta perché incoraggia la disgregazione politica, nega all'elettorato la scelta delle forze di governo, inverte alla paralisi dell'esecutivo.

Il sistema elettorale proporzionale, adottato sia in Italia che in Svizzera a partire dal 1918, ha infatti facilitato la moltiplicazione dei partiti politici.

Però questo fenomeno ha avuto effetti diversi nei due Paesi.

In Svizzera ha comportato un notevole frazionamento politico, con la conseguenza che nessun partito ha mai più ottenuto nel Parlamento un numero di seggi superiore ad un terzo del totale, ma non ha compromesso la stabilità del Governo.

In Italia, invece, la molteplicità dei partiti ha avuto il risultato di indebolire fortemente i governi che, non potendo più appoggiarsi su un solido partito di maggioranza, cercavano di reggersi sull'instabile base di coalizioni politiche contingenti.

Si riteneva dunque assolutamente necessario l'intervento del legislatore al fine di attuare una riforma elettorale che appurasse come un passo decisivo per ricondurre le istituzioni ad un funzionamento più sereno.

Grande importanza assunse, nel processo di riforma elettorale, lo strumento referendario.

Come già analizzato (cfr. capitolo 7, sottocapitolo 1, paragrafo 3, sottoparagrafo 9), il 9 giugno 1991 il 62,5% degli elettori votò "Sì" al referendum proposto da SEGNI per l'abolizione della preferenza multipla alle elezioni per la Camera dei deputati: il popolo ha sentito la propria voce contro i partiti.

Continua così il processo di delegittimazione dei partiti tradizionali presso l'opinione pubblica, processo che aveva già avuto una prima fase con le elezioni amministrative del 1990, che avevano decretato il successo del nuovo partito della LEGA LOMBARDA, e che vedrà un'ulteriore fase nella c.d. TANGENTOPOLI.

Le elezioni del 5-6 aprile 1992 producono lo sconvolgimento del sistema politico italiano e conducono un lungo periodo della storia politica italiana.

"Il crollo del muro di Berlino, la dissoluzione dei sistemi comunisti nell'Est europeo, la trasformazione del PCI nel PSD, il conseguente venir meno della convenienza ad escluderli dal maggior partito d'opposizione italiano dell'area di governo, l'intervento della Lega e l'affare "Tangentopoli", sono eventi concomitanti che segnano la fine del caso italiano nella sua forma tradizionale"¹⁰³⁰.

Ci furono in particolare due vicende, anche se esterne tra loro, che diedero una svolta alla situazione politica ed istituzionale italiana, agli inizi degli anni '90¹⁰³¹.

La prima di tali vicende fu l'iniziativa referendaria per la modifica in senso maggioritario delle leggi elettorali che si sviluppò tra il 1990 ed il 1993, attraverso le seguenti fasi:

- una prima proposta parzialmente bloccata dalla Corte costituzionale (sentenza n. 47 del 1991);
- il già analizzato referendum sulla preferenza unica per l'elezione della Camera dei deputati del 9 giugno 1991 (cfr. capitolo 7, sottocapitolo 1, paragrafo 3, sottoparagrafo 9);
- la modifica legislativa delle leggi elettorali amministrative (Legge 18 gennaio 1992, n. 16 contenente "Norme in materia di elezioni e di nomine presso la regioni e gli enti locali");
- il già analizzato referendum sulla legge elettorale del Senato del 18 aprile 1993 (cfr. capitolo 7, sottocapitolo 1, paragrafo 3, sottoparagrafo 10);
- la modifica legislativa delle leggi elettorali politiche dell'agosto del 1993 (Legge 4 agosto 1993, n. 276 per il Senato, Legge 4 agosto 1993, n.277 per la Camera dei deputati);

¹⁰²⁸ BEAT GRABER, *Istituzioni della Confederazione Elvetica: tradizione in transazione* 7, in I modelli di democrazia in Europa e il caso italiano, a cura di CIUFFOLLETTI e NOIRET, Firenze, 1992, p. 65. BISCARETTI DI RUFFIA, *Introduzione al diritto costituzionale comparato*, Milano, 1988, p.371.

¹⁰²⁹ MORELLI, *Del sistema dei partiti alla crisi del sistema*, cit., p.95.

¹⁰³⁰ STATERA, *Come votano gli italiani, Del bipartitismo imperlato alla crisi del sistema politico*, Milano, 1993, p. VII.

¹⁰³¹ PIZZORUSSO, *Limiti e procedure della revisione costituzionale, In Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di RIPEPE e ROMBOLI, Torino, 1995, pp. 9 ss.

La seconda di tali vicende fu costituita dalle iniziative giudiziarie che, a partire dall'ottobre 1992, portarono all'eliminazione, per motivi inerenti al finanziamento illecito dei partiti, di molti degli esponenti dei partiti che avevano governato il paese negli ultimi decenni.

Questa vicenda giudiziaria, la già ricordata "Tangentopoli", causò le dimissioni di molti ministri e segretari di partito e una forte dispersione della funzione del Parlamento eletto il 5 aprile 1992, che fu anche ad occuparsi più delle questioni giudiziarie dei propri componenti che degli affari di stato.

A parere della dottrina¹⁰³² il momento cruciale di questi avvenimenti si ebbe nei primi mesi del 1993, nel momento in cui l'unica modalità legislativa acquisita era ancora quella derivante dal referendum sulla preferenza unica, ma appariva ormai chiaro come la posizione degli uomini che avevano governato l'Italia nel periodo precedente fosse inidonea, sia per effetto della perdita di consenso popolare dimostrata dal referendum del 1991, sia per effetto delle resistenze delle richieste giudiziarie in corso.

La scelta che risultò decisiva fu quella presa dai partiti di appoggiare il referendum sulla legge elettorale del Senato, nella speranza di diminuire la portata politica e di utilizzare la conseguente procedura legislativa di riforma delle leggi elettorali politica per sfidare il momento della resa dei conti con gli elettori e con i giudici.

Dopo la consultazione popolare del 19 aprile 1993, che vide un grande successo del "Sì" (82,7%), la Camera e il Senato affrontarono la questione della riforma del sistema elettorale ed adottarono rapidamente due nuove leggi, una per l'elezione del Senato e un'altra per l'elezione della Camera promulgata il 4 agosto 1993 (cd. capitolo 7, sottocapitolo 1, paragrafo 3, sottoparagrafo 10).

La revisione del sistema elettorale costituisce sicuramente il punto fondamentale per l'attuazione di una serie di riforme costituzionali¹⁰³³, ma non è così intervento sufficiente al fine di risolvere la crisi che affligge l'Italia e che riguarda l'intero apparato istituzionale.

Riguardo al problema delle riforme istituzionali va rilevato che gli stessi partiti hanno dedicato, negli ultimi tempi, un'attenzione sempre più rilevante, forse perché hanno incontrato difficoltà sempre maggiori nella realizzazione della loro strategia politica.

Si ha infatti, da un lato, l'aumento di forme di disaffezione e di distacco da parte dei cittadini soprattutto nei confronti dei partiti tradizionali coinvolti in "Tangentopoli" e, dall'altro lato, la conseguente impossibilità di continuare a far valere le tradizionali strategie di schieramento anche per la nascita e il successo di nuove forze politiche, quali la LEGA e FORZA ITALIA.

"Le riforme istituzionali vengono così ad aggiungersi come una specie di ultima risorsa, per fuoriuscire da uno stallo logorante per tutti"¹⁰³⁴.

La Costituzione italiana si caratterizza per la sua rigidità: si pone come una forte rigida e quindi sovrastante agli stessi atti dei supremi organi dell'amministrazione repubblicana.

Si ritiene che l'innovazione più importante introdotta dalla Costituzione rispetto al sistema precedente è consistita nell'assicurare anche nei riguardi dello stesso legislatore l'integrità dei principi costituzionali, adottando un principio rigido di revisione costituzionale¹⁰³⁵.

La scelta della rigidità della Carta comportava una rottura definitiva con un'antica e radicata tradizione politica ed anche dottrinale del periodo liberale, che aveva visto nella Costituzione solo un sistema lessico politico la cui permanenza in vigore era affidata in sostanza alla volontà dei ceti sociali dominanti¹⁰³⁶.

In seno alla Costituzione la scelta per la rigidità della Costituzione è stata poco discussa perché era data assolutamente per scontata.

RUBINI, nella relazione di accompagnamento al progetto di Costituzione, ne parla come di una naturale reazione dopo le lezioni storiche delle Costituzioni flessibili (come lo Statuto Albertino); lo stesso VITTORIO EMANUELE ORLANDO, teorico dottrinale liberale, pur affermando che "le costituzioni le fanno assai più il costume... anziché la frodda educazione degli scolari", non può che prendere atto del carattere rigido della nuova Costituzione italiana¹⁰³⁷.

La rigidità della Costituzione è vista come l'elemento necessario per la legittimazione del governo della maggioranza, imponendo il rispetto dei diritti della minoranza, diritti che non si esauriscono in quello negativo di critica e di opposizione, ma comprendono positivamente tutti gli interessi costituzionali e rigidamente garantiti¹⁰³⁸.

Tuttavia, già in seno alla Costituzione si comprese che il carattere della rigidità della Costituzione avrebbe potuto portare gravi inconvenienti, costituendo un ostacolo giuridico ad una politica di "democrazia progressiva"¹⁰³⁹.

¹⁰³² PIZZORUSSO, Limiti e procedure della revisione costituzionale, cit., p. 14.

¹⁰³³ CUOCCOLO, Istituzioni di diritto pubblico, Milano, 1994, p.244. L'Autore ritiene che la causa più importante del sostanziale fallimento dei lavori della Commissione BOZZI vada ricercata proprio nell'aver trascurato l'importanza fondamentale della riforma elettorale.

¹⁰³⁴ RUFFILLI, L'ultima occasione per superare lo "stallo", in Istituzioni, Società, Stato, III, a cura di PIRETTI, Bologna, 1991, p.925.

¹⁰³⁵ MORTATI, L'evoluzione costituzionale italiana, in La Costituzione italiana del 1948, diretta da CROSA, Paris, 1950, p.37.

¹⁰³⁶ RORAVANTI, Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano in particolare, in Potere costituente e riforma costituzionali, a cura di POMBENI, Bologna, 1992, 68 ss.

¹⁰³⁷ ATTI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE, 10 marzo 1947, in La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori della Assemblea costituente, vol. I, pp.239 ss.

¹⁰³⁸ TOSATO, Garanzia delle leggi costituzionali, in Costituzione e Costituente, Roma, 1948, p.147. L'Autore afferma "che la Costituzione sia rigida, non possa cioè essere modificata se non attraverso un procedimento speciale, dato generalmente dalla esigenza di un numero di voti superiore a quello necessario per la legislazione ordinaria, significa appunto che la maggioranza non può far prevalere ed imporre la sua volontà in ogni caso, ma che certe questioni fondamentali non possono essere risolte se non con l'accordo almeno di una parte della minoranza".

Questa preoccupazione al livello esatto perché proprio la rigidità della Costituzione ha impedito l'adattamento di questa alle mutate esigenze politiche e sociali del Paese, provocando un profondo divario tra "Paese legale" e "Paese reale".

Ciò non è invece accaduto in Svizzera, ove vige una Costituzione rigida, perché la stessa Costituzione prevede i meccanismi idonei a permettere l'evoluzione e la trasformazione della Carta ogni volta che sia necessario, ed in particolare il referendum costituzionale obbligatorio¹³³⁹.

In Italia invece, come per il referendum abrogativo ex art. 75 Cost., così per il referendum costituzionale ex art. 138 Cost., l'atteggiamento della Costituzione nei confronti dell'introduzione della democrazia diretta nella procedura di revisione costituzionale è stato "assai diffidente e cauto"¹³⁴⁰.

Così in Italia, a differenza della Svizzera ove assume grande importanza la volontà del popolo, il potere di revisione costituzionale è attribuito alla Camera e l'intervento popolare è previsto come un intervento "esistenziale" rispetto all'atto ed eventuale: il referendum può mancare se non viene richiesto ed è escluso a priori se la legge è approvata dalla Camera a maggioranza dei due terzi.

Dunque il referendum costituzionale è stato configurato dalla Costituzione italiana, non come uno strumento di eliminazione o codeterminazione popolare dell'indirizzo politico, ma come mero strumento di controllo popolare (da esercitarsi entro i confini previsti dalla stessa Costituzione) sull'opportunità delle scelte del legislatore costituzionale, sulla rispondenza delle scelte dei rappresentanti del popolo alla volontà del popolo stesso.

L'iniziativa della revisione costituzionale non appartiene al popolo ma è lasciata al Parlamento: il referendum costituzionale integra un momento meramente "oppositivo" rispetto alla volontà espressa dal Parlamento e nasce quindi per conservare e non per riformare.

Conseguenza di ciò è la totale inapplicabilità dell'istituto del referendum costituzionale ex art. 138 e la "fuga del referendum" da parte del Parlamento, attraverso la costante ricerca di intese molto ampie sulle leggi costituzionali al fine di raggiungere la maggioranza qualificata dei due terzi e rendere applicabile l'esclusione del referendum ex art. 138 Cost.¹³⁴¹.

Si ha una forte ostilità nei confronti del referendum costituzionale da parte della classe politica italiana, non solo per motivi ideologici e culturali, ma soprattutto e causa della crisi in cui versa il sistema dei partiti.

I partiti, infatti, cercano di evitare gli scontri e le consultazioni popolari su problemi specifici, che possono creare fratture anche al loro interno, e di mantenere saldo nelle loro mani il potere di controllo della determinazione delle questioni politiche da affrontare.

Si può dire che, in Italia, il referendum costituzionale, invece di offrire una procedura che, mediante la partecipazione del corpo elettorale, renda più agevole la riforma della Costituzione, ha operato in concreto come un fattore di rafforzamento della rigidità della Carta, spingendo le forze politiche al raggiungimento di ampie maggioranze proprio al fine di evitarlo.

L'errata disciplina del referendum costituzionale e la volontà negativa dei partiti politici sono i due fattori che hanno causato l'eccessiva "staticità" della Costituzione, cioè la "crystalizzazione" di un sistema costituzionale per il quale, ormai da molti anni si predica quasi da tutti la necessità di alcune significative riforme, ma che non sembra trovare dentro di sé le condizioni e le forze per realizzarle¹³⁴².

Ancora una volta il più importante istituto di democrazia diretta, il referendum, si dimostra strumento indispensabile per il corretto funzionamento delle istituzioni, per risolvere ed anche per prevenire la crisi.

L'Italia non solo si trova al centro di una grave crisi istituzionale, ormai intollerabile, ma si trova anche nella difficoltà, se non nell'impossibilità, di risolverla.

Il motivo fondamentale di ciò è dato proprio dalla diffidenza e dall'eccessiva cautela con la quale l'istituto referendario fu accolto e riconosciuto dai Costituenti, che non sapevano trarre insegnamento dalla positiva esperienza della democrazia diretta concorrentemente ed ampiamente vigente nella vicina Svizzera.

Va peraltro rilevato che, anche in Svizzera, il referendum è stato fatto oggetto di critiche.

Già il rimprovero soprattutto il suo carattere negativo, il suo effetto conservatore: fungerebbe da strumento di blocco a porre freno all'eccessivo indebolimento del Parlamento.

Secondo queste critiche, il referendum, invece di essere l'espressione della volontà popolare, farebbe il gioco dei gruppi di pressione e dei media.

Si ritiene inoltre che il referendum favorisca eccessivamente il compromesso politico tra i partiti, imponendo ormai da 30 anni una coalizione non più voluta dal popolo.

¹³³⁹ D'ALESSIO, Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946), Bologna, 1979, p.93. TERRAGINI, nel dicembre 1945, affermò che "la Costituzione dovrà avere un carattere non rigido e, se tecnicamente verrà convalidata come rigida, dovrà però consentire delle rapide trasformazioni successive, d'intemperando a questo scopo dei congegni semplici e di agevole applicazione".

¹³⁴⁰ AUER, L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti, in Referendum, a cura di LUCIANI e VOLPI, Bari, 1992, p.71. L'Autore afferma che la Costituzione svizzera presenta il carattere dell'adattabilità ai bisogni dello Stato e della società grazie alla presenza del referendum costituzionale obbligatorio, previsto sia per le revisioni totali che per quelle parziali della Costituzione (art.113 Cost. federale). Al contrario, va rilevato che in Italia, non solo il referendum costituzionale è previsto nella forma facoltativa, ma anche che non si è contemplata l'ipotesi della revisione totale della Costituzione (art.138 Cost.).

¹³⁴¹ PANUNZIO, Riforme costituzionali e referendum, cit., p. 87. Il referendum costituzionale fu accolto, non tanto perché sostenuto con convinzione dalla maggioranza delle forze politiche, ma solo grazie all'impegno concorde di alcuni membri autorevoli come MORTATI, PERASSI ed anche TOSATO e EINAUDI.

¹³⁴² PANUNZIO, Riforme costituzionali e referendum, cit., pp.93-94.

¹³⁴³ PANUNZIO, Riforme costituzionali e referendum, cit., p. 95.

Negli ultimi tempi queste critiche hanno acquistato particolare vigore, data la crisi che attraverso attualmente la Svizzera ufficiale e istituzionale e hanno dimostrato che non è possibile attribuire all'istituto referendum caratteristiche innate ed etali immutabili (AUGER, L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti, in Referendum, a cura di LUCIANI e VOLPI, Roma-Bari, 1992, p. 74).

Nonostante la massiccia presenza dell'istituto referendum, o forse proprio a causa di questo, in Svizzera la c.d. presa sociale non regna più completamente ininterrottamente e si rilevano i primi segni di protesta che minacciano la stabilità economica e politica del Paese.

In misura maggiore di quella svizzera, la situazione politico-istituzionale del presente futuro si presenta incerta, anche dopo le elezioni politiche del 21 aprile 1995 (vedi TABELLE 4 e 5).

Riguardo a tali elezioni va, in primo luogo, rilevato che per la prima volta si è avuto un solo giorno per votare.

Nonostante ciò si è registrata un'affluenza alle urne decisamente superiore a quella registrata per le elezioni del 1994.

In secondo luogo, è interessante osservare che, al fine di evitare errori di previsione riguardo ad elezioni così importanti, non si sono effettuati il c.d. exit-pool e i mass-media hanno diffuso solo i c.d. in-pool, cioè sondaggi su intenzioni di voto, raccolti mediante interviste effettuate telefonicamente nei giorni precedenti alle elezioni o all'uscita dei seggi il giorno delle elezioni.

I risultati di queste ultime elezioni politiche sono stati, per un certo verso, sorprendenti perché hanno decretato il successo della sinistra, sia al Senato che alla Camera.

E' questo un avvenimento importante, almeno da 50 anni dagli esponenti della sinistra, che conclude un'epoca iniziata con la c.d. convenzione ad escludendum della Sinistra dal governo, con la condanna del PCI a non governare mai in un Paese dell'Occidente come l'Italia e terminata oggi con la vittoria della Sinistra alle elezioni.

La parte maggioritaria della Sinistra, quella che non conosceva suoi rappresentanti al governo dai tempi di TOGLIATTI subito dopo la Liberazione, non aveva mai assaporato l'emozione di una vittoria elettorale che ha come conseguenza logica e naturale l'ingresso nel governo.

Per la prima volta dunque il centro-destra è relegato all'opposizione e non ha la possibilità di governare il Paese con i propri Ministri.

BERLUSCONI, il leader di FORZA ITALIA, non sarà il Capo del Governo, ma solo il Capo dell'opposizione e dichiara: "Faremo un'opposizione costruttiva... soprattutto quando sentiremo periodi di regime o di leggi liberali".

Anche FINI, il leader di AN, afferma che il suo partito condurrà "un'opposizione non estremista, ma neanche indulgente".

E' stato peraltro rilevato che, in realtà, la volontà del popolo italiano è stata falsata dal sistema elettorale maggioritario, che ha permesso la vittoria netta della sinistra anche se il minimo lo scorso tra il numero di eletti che hanno votato per i partiti del centro-sinistra e il numero di eletti che hanno votato per i partiti del centro-destra.

BERLUSCONI ha dichiarato: "Il Polo ha preso più voti dell'Ulivo. La legge maggioritaria ha premiato i nostri avversari. Il mio movimento ha avuto un risultato ottimo, ancora migliore di quello del 27 marzo: quasi 8 milioni di voti, praticamente alla pari con l'POS" (in La Stampa, 23 aprile 1996).

Va inoltre ricordato che alla base della vittoria dei moderati di sinistra c'è un accordo prelettorale di essi con l'estrema sinistra, rappresentata da Rifondazione Comunista.

La concreta differenza di programmi tra i due schieramenti politici ha seriamente dubitato della possibilità di governare: PRODI (il leader dell'Ulivo) per poter guidare il Paese avrà infatti bisogno del voto di BERTINOTTI (leader di Rifondazione Comunista) e forse anche di BOSSI (leader della Lega).

Dunque il problema più importante del Paese, quello della stabilità del governo, non ha probabilmente trovato soluzione con queste ultime elezioni politiche.

Le riforme istituzionali, necessarie per il rinnovamento del sistema costituzionale, potranno essere varate solo se l'ULIVO riuscirà a mantenere saldo l'alleanza prelettorale con RIFONDAZIONE COMUNISTA o se troverà un appoggio dalla LEGA di BOSSI.

Nei programmi di tutti i partiti sono presenti proposte di riforma in campo socio-economico e in campo istituzionale.

Riguardo a quest'ultimo aspetto la riforma più importante è quella della forma di governo.

La scelta del Costituzione di non porre un limite temporale fisso al governo e di non attribuire alcun concreto potere al Capo dello Stato si è infatti rivelata errata.

La Sinistra propende per l'introduzione in Italia di una forma di governo semi-presidenziale alla francese, ove il Presidente della Repubblica è eletto direttamente dal corpo elettorale e ha il compito di tracciare l'indirizzo politico generale insieme al Consiglio dei Ministri di cui è Presidente.

Nel programma della destra si ipotizzava invece l'accoglimento di una forma di governo simile a quella tedesca, ove maggiori sono i poteri del Capo dello Stato che può assumere grande peso nella gestione della vita costituzionale del Paese, soprattutto quando manchi una chiara maggioranza parlamentare.

Penso l'attuazione di queste ed altre riforme istituzionali è subordinata alla risoluzione del problema principale che rimane quello della stabilità del governo: solo se la Sinistra saprà porre seriamente alla guida del Paese il programma politico potrà essere avviato e condotto a termine.

Dal compromesso tra le forze politiche di sinistra e le forze politiche dell'opposizione ha avuto inizio una importantissima fase del processo di revisione costituzionale.

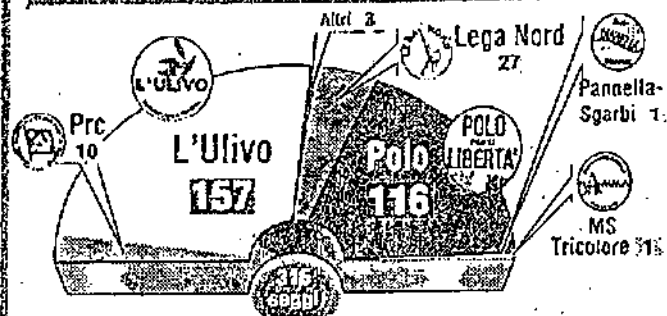
Tale processo di revisione costituzionale presenta diverse fasi:

- la prima fase è data dall'istituzione di una Commissione bicamerale;
- la seconda fase è data dalla elaborazione di uno o più progetti di revisione della seconda parte della Costituzione;

Ecco il nuovo Parlamento

Risultati delle elezioni

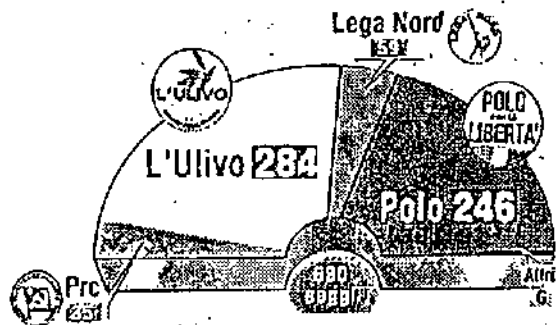
SENATO '96



COSI' NEL '94	
Progressisti	122
Patto per l'Italia	31
Polo	155
Altri	7

CAMERA '96

COSI' NEL '94	
Progressisti	213
Patto per l'Italia	46
Polo	366
Altri	5



SEI

Per la maggioranza al Senato (158 seggi su 315) l'Ulivo non avrà problemi: infatti, potrà contare, oltre che sui suoi 157 seggi, anche sui due della Svp, che ha concluso

un accordo elettorale col Ppi, e su una parte di quelli dei 10 senatori a vita. A Montecitorio, invece, la maggioranza numerica (316 seggi su 630) potrà essere conquista-

ta solo con l'appoggio di Rifondazione o della Lega.

I definitivi

Senato

91.457 sezioni su 91.457

GRUPPI	Voti %	UN.	PR.	TOT.
☒ L'Ulivo	41,2	134	23	157
☒ Polo per le libertà	37,3	67	49	116
☒ Lega Nord	10,4	18	9	27
☒ Progressisti	2,9	10	-	10
☒ Mov. Soc. Tricolore	2,3	-	1	1
☒ Liste autonomiste	1,8	3	-	3
☒ Pannella-Sgarbi	1,6	-	1	1
☒ Socialista	0,9	-	-	-
☒ Altre Liste	0,8	-	-	-
☒ Mani Pulite	0,3	-	-	-
☒ Altre Liste Verdi	0,3	-	-	-
☒ Altre leghe	0,2	-	-	-
☒ Rif. com.	0,0	-	-	-

Seggi '96

• Progressisti	12
• Polo per le libertà	32
• Polo Buon Governo	24
• Patto per l'Italia	31
• Alleanza nazionale	23
• Svp	1
• Pannella-Riformatori	1
• Lega Alpina Lombarda	1
• Liste Autonomiste	3
• Forza Italia-Ccd	1
• Altre Leghe	1
• Part. Pens.	1
• Psi	1
• Verdi Federalisti	1

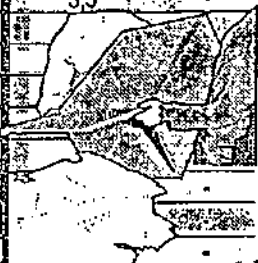


LISTE

* con altra
composizione
politica

CAMERA PROPORZIONALE

	Voti % '96	Voti % '94	Seggi '96
☒ Pds	21,1	20,3	26
☒ Forza Italia	20,6	21,0	37
☒ Alleanza nazionale	15,7	13,5	28
☒ Lega Nord	10,1	8,4	20
☒ Rif. Comunista	8,6	6,0*	20
☒ Pop-Svp-Pri-Ud-Prodi	6,8	11,1	4
☒ Ccd-Cdu	5,8	-	12
☒ Lista Dini	4,3	-	8
☒ Fed. dei Verdi	2,5	2,8	-
☒ Pannella-Sgarbi	1,9	3,5*	-
☒ Mov. Soc. Tricolore	0,9	-	-
☒ Liste Autonomiste	-	-	-
☒ Altre Liste Verdi	-	-	-
☒ Mani Pulite	-	-	-
☒ Socialista	-	-	-
☒ Ps d'Azione	-	-	-
☒ Lista Convenzionale	-	-	-
☒ Altri	1,7	-	-



(SEI)

- la terza fase è data dall'approvazione da parte del Parlamento del progetto definitivo di revisione;
- la quarta ed ultima fase è data dal referendum popolare confermativo il popolo dovrà accettare la riforma.

La prima fase del processo di revisione costituzionale ha avuto luogo nel gennaio 1997, quando si è deciso di istituire la Commissione bicamerale per la riforma dell'ordinamento costituzionale.

Il compito della Commissione bicamerale è quello della elaborazione di uno o più progetti riguardanti la revisione della seconda parte della Costituzione.

Tale parte della Costituzione è relativa all'ordinamento della Repubblica e comprende: il Titolo I sul Parlamento, il Titolo II sul Presidente della Repubblica, il Titolo III sul Governo, il Titolo IV sulla Magistratura, il Titolo V sulle Regioni, Province e Comuni, il Titolo VI Garanzie costituzionali.

Il progetto o i progetti dovranno essere presentati entro il 30 giugno 1997, alle Camere che procederanno all'approvazione.

Data la complessità dell'operazione, si prevede, da un lato, la possibilità di suddivisione della Commissione in Sottocommissioni tematiche, dall'altro lato, l'eventuale proroga del termine del 30 giugno 1997 per la fine dei lavori.

Il progetto o i progetti di riforma della seconda parte della Costituzione, una volta elaborati, dalla Commissione, dovranno essere approvati dal Parlamento con due votazioni per ogni Camera entro tre mesi. Il progetto definitivo, elaborato dalla Commissione e approvato dal Parlamento, sarà poi sottoposto al parere del popolo al voto previsto lo svolgimento di una consultazione popolare mediante referendum confermativo.

I partiti hanno già reso nota le proposte che avanzeranno in senso alla Commissioni per realizzare la riforma dell'ordinamento costituzionale (vedi TABELLA).

Il PDG chiede l'indicazione del premier da parte dei cittadini, l'attuazione del federalismo attraverso la divisione dei poteri tra Stato e Regioni e vorrebbe creare una Assemblea nazionale legislativa di 450 componenti e un Senato formato da 150 componenti più i delegati di Regioni e Comuni.

FORZA ITALIA chiede il semipresidenzialismo alla francese, un forte federalismo anche fiscale e l'attribuzione del potere legislativo ad una unica Assemblea Nazionale con 475 deputati.

AN chiede il semipresidenzialismo alla francese, un ordinamento federalista e regionalista e un Parlamento bicamerale costituito da una Assemblea Nazionale di 400 deputati e da un Senato di 200 Senatori.

La LEGA NORD vuole attuare il federalismo nella sua più ampia espressione e, a tal fine, chiede la possibilità costituzionale per le comunità di indire referendum per l'autodeterminazione e la possibilità per chi indice e vince il referendum di ottenere una separazione consensuale, anche economica, dal resto del Paese.

I POPOLARI chiedono in cancellieri con il premier indicato dagli elettori ma eletto dalla Camera, un federalismo su modello tedesco e la costituzione, accanto ad una Camera di 450 deputati, di una Camera federale delle Regioni e delle autonomie.

Il CCD chiede il presidenzialismo alla francese, un federalismo regionalista e la conservazione del bicameralismo.

Il CDU chiede il presidenzialismo, un federalismo equilibrato e la conservazione del bicameralismo ma con l'attribuzione al Senato di particolari mansioni quale la regolamentazione dei rapporti Stato-Regioni.

RIFONDAZIONE COMUNISTA propone un cancelliere con premier eletto dal Parlamento, un forte regionalismo e il monocomeralismo secco.

I VERDI chiedono che il premier sia indicato dagli elettori ma eletto dal Parlamento, il federalismo e la conservazione del bicameralismo.

La LISTA DINI (RINNOVAMENTO ITALIANO) chiede il semipresidenzialismo alla francese, un federalismo solidale e la costituzione, accanto ad una Camera di 475 deputati, di una Camera delle Regioni che possa intervenire nel processo legislativo.

Queste le proposte dei partiti che formeranno oggetto di discussione in seno alla Commissione Bicamerale che sarà composta di 70 membri con diritto di voto (vedi TABELLA):

- 35 deputati: 2 di RIFONDAZIONE, 10 della SINISTRA DEMOCRATICA, 1 di RINNOVAMENTO, 2 del CCD-CDU, 5 di AN, 3 della LEGA, 6 di FORZA ITALIA, 2 del GRUPPO MISTO, 3 del PPI e 1 dei VERDI;
- 35 senatori: 2 di RIFONDAZIONE, 9 della SINISTRA DEMOCRATICA, 1 di RINNOVAMENTO, 3 del CCD-CDU, 5 di AN, 3 della LEGA, 6 di FORZA ITALIA, 2 del GRUPPO MISTO, 3 del PPI e 1 dei VERDI.

Questa composizione della Bicamerale potrà arricchirsi se verrà accolta la richiesta delle Regioni, detuse per la bocciatura del referendum proposto, dirette ad ottenere la partecipazione (senza diritto di voto) dei rispettivi Presidenti.

Il programma elaborato dalle Regioni per la riforma dell'ordinamento costituzionale prevede diversi punti: l'affiancamento ad una Camera politica di un organo federale che rappresenti al centro le autonomie regionali; l'attuazione del principio della sussidiarietà in base al quale l'ente più vicino alle popolazioni interessate ha il diritto di amministrare; la conservazione allo Stato delle funzioni relative ai diritti politici ed esteri, alla difesa e sicurezza, oltre che alla moneta; la realizzazione di un affioro decentramento con l'introduzione di un commissario federale in sostituzione del prefetto; l'elezione dal Presidente della Repubblica in seduta comune dei membri delle Camere e da una Assemblea composta da persone scelte dalle assemblee regionali; l'integrazione della Corte Costituzionale con «privati» del Senato federale. Recentemente anche in Svizzera il procedimento di revisione della Costituzione federale ha registrato una svolta decisiva.

Dal 1874 in poi non si è mai avuta una revisione totale della Costituzione, ma solo frequenti revisioni parziali. Al fine di adeguare il testo costituzionale alle mutate esigenze concrete, quasi ogni anno, il popolo e i Cantoni sono chiamati a pronunciarsi su revisioni parziali della Costituzione.

Referendum Ammessi e No

I REFERENDUM DI PANNELLA

PROMOSSE



ORDINE DEI GIORNALISTI

Propone l'abolizione dell'Ordine dei giornalisti e della legge che permette soltanto a un giornalista iscritto all'Ordine di essere direttore responsabile di un giornale.



ABOLIZIONE DELLA GOLDEN SHARE

Il referendum propone di abolire la possibilità per lo Stato di mantenere il possesso di quote azionarie che consentono il controllo delle aziende privatizzate.



OBIEZIONE DI COSCIENZA FACILE

Si consentirebbe ai giovani di accedere all'obiezione di coscienza presentando una richiesta che non sia ebbe sottoposta al controllo della commissione di valutazione.



CACCIA

Si propone di vietare ai cacciatori di accipere ai fondi privati senza l'autorizzazione dei proprietari o dei contadini.



INCARICHI EXTRA GIUDIZIARI

Si chiede di vietare ai giudici di assumere incarichi extragiudiziali, come i colloqui di opere pubbliche e gli arbitri.



CARRIERA DEI GIUDICI

Vincolare la progressione di carriera dei giudici a un concorso e non come avviene oggi alla semplice anzianità di servizio.

BOCCIATI



QUOTA PROPORZIONALE SENATO

Si chiede l'abolizione della quota proporzionale.



QUOTA PROPORZIONALE CAMERA

Si chiede l'abolizione della quota proporzionale.



ABORTO

Permettere alle cliniche private di effettuare l'aborto e abolire il consenso necessario del medico per effettuare l'aborto nei primi 90 giorni di gestazione.



DROGHE LEGGERE

Il referendum propone di liberalizzare la produzione, la vendita o il consumo della canapa indiana e dei suoi derivati.



ELEZIONE DEL CSM

Il primo referendum propone di evolvere le elezioni dei membri del Cem con il sistema maggioritario e non con il proporzionale, attualmente in vigore.



RESPONSABILITA' CIVILE DEI MAGISTRATI

Si vuole obbligare i giudici a risarcire in proprio i cittadini danneggiati da eventuali errori. Attualmente gli errori accertati vengono risarciti dallo Stato.



SERVIZIO SANITARIO

Consentire ai cittadini la scelta fra l'iscrizione al servizio sanitario nazionale e una assicurazione sanitaria privata.



SOSTITUTO D'IMPOSTA

Concedere ai lavoratori dipendenti di ricevere lo stipendio senza detrarre le trattenute fiscali. I dipendenti pagherebbero la tasse una volta l'anno autonomamente.



ABOLIZIONE DEL PRA

Abolire il pubblico registro delle automobili, considerato un inutile duplicato del registro della Motorizzazione Civile.



MAESTRI ALLE ELEMENTARI

Il referendum propone di abolire l'obbligo di avere tre maestri per ogni classe nelle scuole elementari.



GUARDIA DI FINANZA

Viene proposta la smilitarizzazione della Guardia di Finanza, che dovrebbe essere trasformata in una struttura civile interamente dedicata alla lotta ai reati finanziari.



LIMITI ALLA PUBBLICITA' RAJ

Il referendum propone di limitare la pubblicità autorizzata del Rai, che già gode del privilegio del canone televisivo.

I REFERENDUM DELLE REGIONI

PROMOSSI



MINISTERO RISORSE AGRICOLE
Se ne chiede l'abolizione.



SEGRETARI COMUNALI
Si chiede l'abolizione della figura dei segretari comunali e provinciali.



CONCORSI UNICI
Si chiede l'abrogazione della norma che impedisca le assunzioni tramite concorsi banditi dalle singole amministrazioni.



CONTROLLI STATALI SU ATTI REGIONI
Si chiede l'abrogazione del sistema dei controlli statali sugli atti amministrativi delle Regioni.



CORECO
Si chiede l'abrogazione dei controlli di legittimità da parte del CORECO sugli atti amministrativi dei Comuni.

BOCCIATI



MINISTERO INDUSTRIA
Se ne chiede l'abolizione.



MINISTERO SANITA'
Se ne chiede l'abolizione.



MINISTERO TURISMO
Se ne chiede l'abolizione.



INDIRIZZI STATALI SU ATTI REGIONE
Si chiede l'abrogazione della funzione statale di indirizzo e coordinamento degli atti delegati alle Regioni.



RAPPORTI ESTERNI DELLE REGIONI
Si chiede che lo Stato non si occupi più dei rapporti internazionali; per le materie trasferite o delegate alle Regioni che venga cancellato il divieto per le Regioni di avere rapporti autonomi con l'estero.



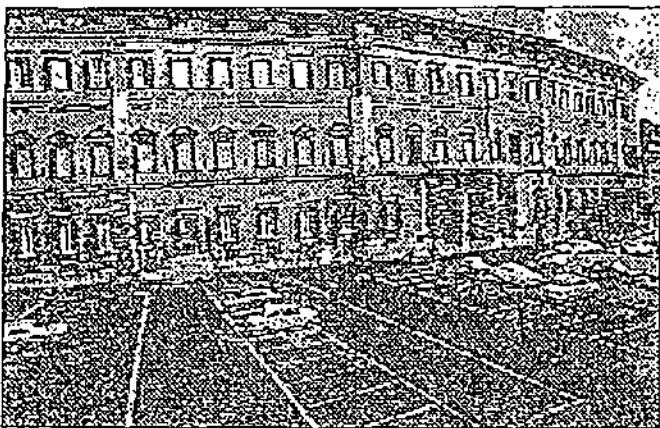
REGIONI-UE
Si chiede che le Regioni possano attuare le direttive UE senza attendere la legge statale.



DIRETTIVE STATALI ALLE REGIONI
Si chiede l'abrogazione del potere direttivo dello Stato sulle funzioni delegate alle Regioni.

Elenco Referendum Proposti

Si cancella quel che resta del sistema proporzionale



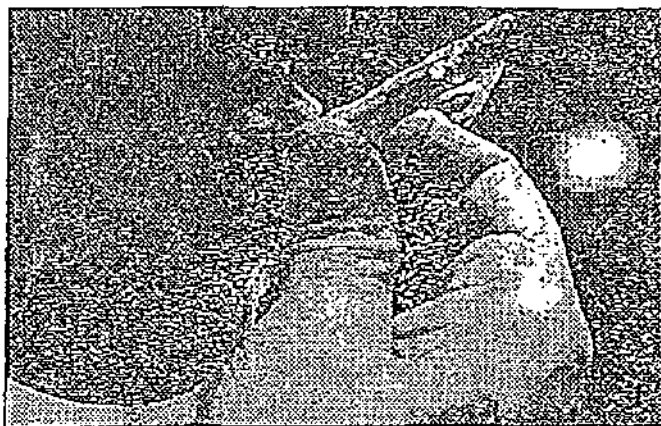
Volete voi che venga abolita la quota proporzionale del 25 per cento dal sistema elettorale della Camera dei deputati?

■ Com'è adesso. Il sistema in vigore è «misto»: maggioritario per tre quarti e proporzionale per il restante 25 per cento. Per la quota maggioritaria i partiti sono costretti ad allearsi, ma poi anche a distinguersi tra di loro per quella proporzionale. Una formula che va sotto il nome di «Mattarellum», dal nome del suo autore, l'allora democristiano Sergio Mattarella. Il risultato è che le segreterie dei partiti continuano a indicare i candidati nel maggioritario (collegati alle liste proporzionali).

■ Che cosa cambia votando «sì». Verrebbe di fatto introdotto il sistema uninominale secco a un

turno, all'inglese. Verrebbe pure completata la riforma bipolare: un centro-destra e un centrosinistra che si alternano al potere, come negli Stati Uniti il Partito repubblicano e quello democratico, mentre verrebbe drasticamente ridimensionata la rappresentanza parlamentare delle formazioni minori. La nuova «rivoluzione» elettorale toglierebbe legittimazione alle Camere elette con la vecchia formula, quella «mista». Il presidente Scalfaro dovrebbe perciò sciogliere il Parlamento, per non farsi paladino della conservazione. Le opposizioni chiederebbero infatti subito le elezioni anticipate.

Ammessa la libera vendita di hashish e marijuana



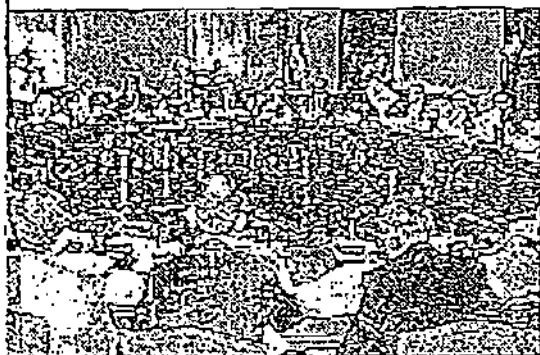
Volete voi che le droghe leggere come hashish e marijuana siano liberalizzate, cioè vendute liberamente?

■ Com'è adesso. La legge proibisce di fare uso delle sostanze stupefacenti: sia delle droghe cosiddette pesanti come l'eroina e la cocaina, sia i derivati delle sostanze psicotrope classificate come «droghe leggere», per esempio l'hashish e la marijuana.

■ Che cosa cambia votando «sì». Il referendum chiede di escludere dal novero delle sostanze illegali i derivati della *cannabis*, che in Paesi come l'Olanda di fatto circolano già liberamente. Si potranno vendere i derivati della canapa indiana. I promotori sostengono che sottraendo hashish e marijuana al mercato nero s'infiggerebbe un colpo micidiale a trafficanti e spacciatori. Inoltre

si spezzerebbe la «strada obbligata» che porta il ragazzino in cerca di «fumo» a entrare in contatto con chi poi gli offre anche eroina e cocaina, magari facendolo sparire per un giorno la dose «leggera». Il giro d'affari della criminalità organizzata ne risulterebbe, stando ai radicali, drasticamente ridotto. Il fronte «proibizionista» ritiene invece che la legalizzazione della *cannabis* sarebbe un'assurda licenza d'uccidere concessa allo Stato: l'unico autentico argine alla diffusione degli stupefacenti sarebbe proprio il divieto di drogarsi, indipendentemente dalla nocività delle sostanze. Tanto più che a quelle pesanti si arriva partendo da quelle leggere.

Anche il governo dei giudici eletto col maggioritario



«Volete voi abrogare il sistema proporzionale attualmente in vigore per nominare i componenti dell'organo di autogoverno dei magistrati?»

Il Com'è adesso. Il Consiglio superiore della magistratura, organo di autogoverno dei giudici, è eletto per due terzi dai magistrati stessi organizzati in correnti, è per un terzo al Parlamento che sceglie tra i professori universitari ordinari di materie giuridiche o tra gli avvocati che abbiano esercitato almeno 15 anni di professione. L'ultima riforma elettorale del Csm (1975) ha completato l'adozione del «proporzionale». I magistrati si sono così strutturati per «partiti» che ripetono gli schieramenti politici: c'è la corrente moderata di Magistratura indipendente, quella di sinistra battezzata Magistra-

nura democratica e quella «centrista» di Unicostr. Un referendum abrogativo di questo sistema è stato già bocciato dalla Corte costituzionale nel 1987, con la giustificazione che si sarebbe creato un vuoto legislativo.

■ Che cosa cambia votando «sì». Il Csm verrà eletto con il sistema maggioritario. Analogamente alla riforma maggioritaria delle Camere, il potere dei «partiti delle toghe» svanirebbe rispetto al prestigio e al valore dei singoli candidati. Sarebbe un passo importante verso la fine delle correnti e della spartizione partitocratica a Palazzo dei Marescialli. Più autonomia, insomma, per l'ordine giudiziario.

Basta cessioni «truccate» delle aziende pubbliche



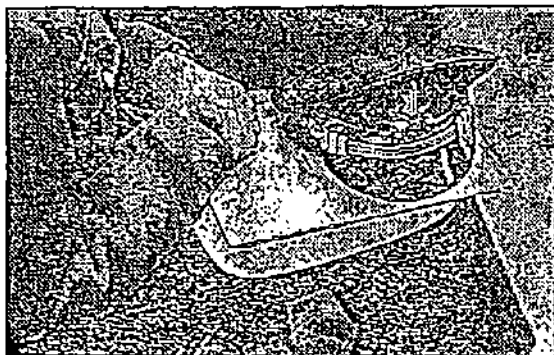
Volete voi abolire le «golden share», cioè quelle azioni che hanno più valore delle altre e che consentono allo Stato di continuare a controllare le aziende privatizzate?

■ Com'è adesso. Le privatizzazioni in Italia passano attraverso l'istituto della «golden share», che di fatto le neutralizza e mantiene il timone in mano al pubblico. La procedura è tale da riservare allo Stato (nel caso di imprese che operano nei settori della difesa, delle telecomunicazioni, dei trasporti, delle fonti di energia e degli altri pubblici servizi) quote di controllo e poteri speciali anche dopo che l'azienda sia stata «privatizzata». A parte facoltà minori di controllo e «gradimento» su atti amministrativi, lo Stato conserva il potere di veto su deliberazioni di particolare importanza come lo scioglimento, la messa in liquidazione,

le fusioni e le scissioni, e quello di nominare uno o più amministratori e un componente del collegio sindacale. Lo Stato può anche impedire l'ingresso di soci in posizione rilevante.

■ Che cosa cambia votando «sì». Lo Stato sarebbe costretto a realizzare appieno le privatizzazioni, una volta che le abbia decise. In questo modo verrebbe anche «ritirato dal mercato» il controllo esercitato dai partiti, attraverso il carrozzone pubblico, su un'ampissima fascia di aziende che meriterebbero di essere restituite ai privati. Si creerebbero i presupposti per innescare una forte crescita economica.

La Guardia di finanza dovrebbe togliersi la divisa



Volete voi che la Guardia di finanza sia smilitarizzata in modo tale che possa dedicarsi unicamente alla lotta all'evasione?

■ Com'è adesso. La Polizia di Stato e quelle municipale e penitenziaria sono state col tempo smilitarizzate; la Guardia di Finanza no. Questo referendum chiede di abolire tutte le competenze di natura strettamente militare previste dalla legge istitutiva della Guardia di finanza, che ha funzioni «anche» di polizia tributaria, ferme restando le competenze relative al mantenimento dell'ordine pubblico. Il personale obbedisce a logiche militari, ma stando ai promotori del referendum, solo un terzo dei circa 60mila finanzieri in servizio è impegnato a combattere l'evasione fiscale. Inoltre, se la natura militare del corpo comporta

una maggiore disciplina interna, i promotori sostengono che l'altra faccia della medaglia è un peso eccessivo della gerarchia e una quantità enorme di sprechi (3.411 miliardi di lire stanziati nel 1993).

■ Che cosa cambia votando «sì». Le Fiamme gialle si trasformerebbero in una struttura civile, interamente dedicata a contrastare i reati finanziari. Il senatore Gianfranco Miglio osserva che solo in Italia è un corpo armato, con aerei e navi in dotazione, a vigilare sul pagamento delle tasse. Un referendum analogo, presentato nel 1981, è stato bocciato dalla Consulta per «difetto di omogeneità e univocità» del quesito.

Procedure più semplici per chi rifiuta la leva



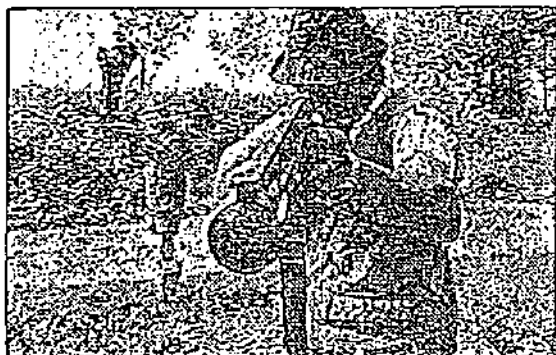
Volete voi abolire il parere della commissione di valutazione per chi vuole fare l'obiettore di coscienza, facilitando quindi le procedure?

■ Com'è adesso. Per poter fare l'obiettore di coscienza il giovane chiamato alle armi deve sottoporre le sue intenzioni al vaglio di una commissione militare.

■ Che cosa cambia votando «sì». I promotori del referendum si rifanno alle risoluzioni in ambito europeo che chiedono ai Paesi dell'Unione di uniformarsi alla normativa che riconosce all'obiezione di coscienza il carattere di «diritto soggettivo perfetto». Insomma, nessun impedimento. Le diversità legislative tra i vari Paesi in merito all'obiezione comportano diversità di trattamento dei giovani che si avviano al mondo

del lavoro. La vittoria del referendum farebbe sparire le difficoltà e gli ostacoli rappresentati dal passaggio obbligato per le commissioni militari, considerate dagli obiettori organi «inquisitori». Il numero dei soldati di leva inevitabilmente diminuirebbe, e secondo le previsioni dei radicali questa diminuzione (peraltro già in atto) favorirebbe la nascita di un esercito davvero professionale, cioè un esercito composto da soli volontari con conseguente redistribuzione e concentrazione dei fondi pubblici: un esercito non più affidato, per le operazioni di emergenza fuori dell'Italia, alle mosche bianche di corpi speciali scarsamente dotati.

Vietate alle doppiette le proprietà private



*Volete voi vietare ai cacciatori
di entrare nei fondi privati
senza la preventiva autorizzazione
dei proprietari?*

■ Com'è adesso. L'articolo 842 del Codice civile che si vuole abrogare consente a chiunque porti un fucile (quindi ai cacciatori) di entrare in un fondo agricolo privato, anche se coltivato, senza chiedere il permesso al proprietario e magari contro la sua volontà. È tutto per esercitare lo sport venatorio. La norma venne introdotta nel 1942, per favorire la preparazione militare degli italiani.

■ Che cosa cambia votando «sì». Cacciare sarà più difficile. I cacciatori dovranno infatti chiedere il permesso ai proprietari se vorranno attraversarne i terreni. Un referendum analogo venne presentato

(e «vistato» sia dalla Cassazione sia dalla Consulta) nel 1990, ma i cacciatori, singolarmente d'accordo con gli agricoltori che temevano l'approvazione di un altro referendum contemporaneo (quello contro i pesticidi) lanciarono un appello all'astensionismo. E infatti il numero dei votanti non raggiunse il quorum necessario del 50 per cento. Il tema è di quelli capaci di spaccare la sinistra. La responsabile del Pds per l'ambiente, Fulvia Bandoli, si è già pronunciata contro, forse sensibile al peso dei cacciatori pidicessini iscritti all'Arci. I Verdi, invece, sono tutti con Pannella, una volta tanto.

Merito e non anzianità per promuovere i magistrati



Volete voi che d'ora in avanti i magistrati vengano promossi non più per anzianità ma solo per concorso (e quindi per merito)?

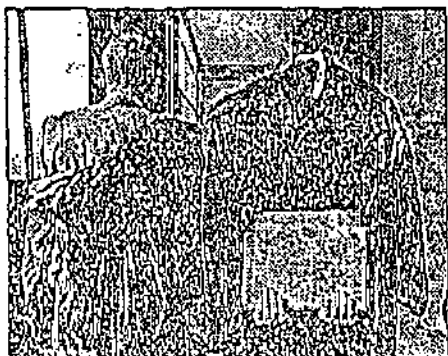
■ Com'è adesso. I magistrati, circa 8.000 in tutto, entrano in magistratura vincendo un concorso. Superato questo scoglio, il giudice andrà avanti nella sua carriera semplicemente grazie al trascorrere degli anni in modo pressoché automatico e quindi inesorabile. In pratica il criterio della progressione della carriera del magistrato è unicamente legato all'anzianità di servizio e non alla professionalità e alla preparazione. Così, oggi un giovane magistrato può essere sicuro che (a meno che non commetta qualche reato grave) entro 28 anni di servizio può arrivare a percepire 200 mi-

lioni annui senza che, nel corso dei 28 anni, nessuno gli chieda conto di alcunché.

■ Che cosa cambia votando «sì». Verrebbero abrogati gli «automatismi» e quindi gli avanzamenti burocratici facendo sopravvivere esclusivamente i meccanismi d'avanzamento basati sui concorsi. In pratica si darebbe spazio alla «merito-crazia» nei confronti dei magistrati più capaci e preparati professionalmente. Si comincerebbe così ad affermare una concezione dell'ordinamento giudiziario ispirata al senso di responsabilità di ciascun magistrato.

92 MAGISTRATI PUNIBILI

Se il giudice sbaglia paga di persona



Volete voi che i magistrati rispondano personalmente dei danni arrecati per dolo o colpa grave?

■ Com'è adesso. La legge Vassalli del 1988 ha cancellato gli effetti del referendum del 1987 che stabiliva la responsabilità personale del magistrato che avesse violato la legge. Venne introdotto così il criterio della «responsabilità dello Stato» anche per quei giudici che emanavano mandati di cattura errati a causa di omonimie non controllate o che, per esempio, ordinavano una carcerazione preventiva con leggerezza. Insomma, con la «Vassalli» il cittadino che avesse subito un danno ingiusto non può far causa al magistrato che lo ha ingiustamente danneggiato ma deve rivolgersi allo Stato — nella persona del presidente del Consiglio — per il risarcimento del danno.

■ Che cosa cambia votando «sì». Si tornerà agli effetti prodotti dal referendum del '87. Il cittadino che ha subito un danno per irregolarità o ingiustizie processuali avrà la possibilità di chiamare in causa direttamente il magistrato che abbia errato con dolo o colpa grave, per esserne poi risarcito.

10 ABORTO

Gravidanze interrotte senza il sì del medico



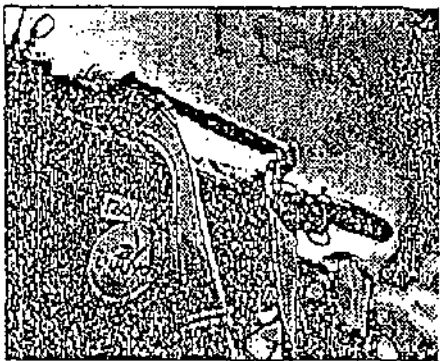
Volete voi che le strutture private possano praticare gli aborti e abrogare il consenso medico per l'aborto nei primi 90 giorni?

■ Com'è adesso. La legge 194 consente l'aborto entro i primi 90 giorni, purché la donna dichiari per iscritto che la maternità comporterebbe «un serio pericolo per la sua salute, fisica e psichica» in relazione a una casistica molto ampia che comprende anche le «condizioni economiche o sociali o familiari». Il medico è poi chiamato a dare il suo assenso. Dopo il terzo mese la parola passa esclusivamente al medico. L'interruzione di gravidanza può essere effettuata solo nelle strutture ospedaliere pubbliche.

■ Che cosa cambia votando «sì». Il quesito referendario si propone di sopprimere tutte le parti della legge 194 relative alla «casistica» dell'aborto volontario per i primi 90 giorni, e al monopolio degli ospedali. Le interruzioni di gravidanza potranno essere praticate anche nelle cliniche private (limitando così, secondo i promotori, il ricorso all'aborto clandestino in certe regioni) e abolisce il consenso del medico riservando alla «libertà» della donna ogni decisione.

11 / PUBBLICITA' RAI

Mai più spot sulle reti pubbliche



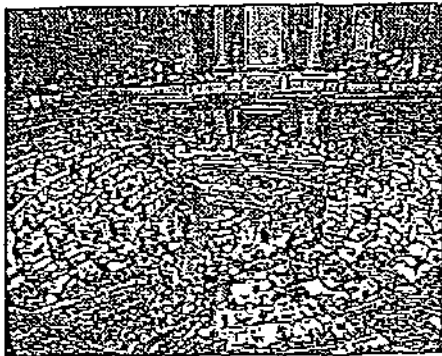
Volete voi che la Rai, già sovvenzionata dal canone di abbonamento, non trasmetta più pubblicità?

■ Com'è adesso. La Rai si finanzia con il canone obbligatorio e con i proventi della pubblicità. Un'anomalia che ha creato un'azienda di Stato elefantina e costosissima e che di fatto blocca qualsiasi ipotesi di riforma del sistema televisivo. Infatti è impensabile che il settore privato della Tv riduca il suo peso di fronte a una Rai con tre reti e finanziata sia dal canone sia dalla pubblicità, come ha sottolineato anche il presidente dell'Antitrust Giuliano Amato.

■ Che cosa cambia votando «sì». Verrà ridotta drasticamente la possibilità di trasmettere spot sulle reti Rai che sarà così restituita al suo ruolo primario di servizio pubblico. Meno varietà, niente rincorsa all'audience, ma più programmi culturali, formativi, educativi, più qualità dell'informazione. Togliendo o limitando fortemente l'incasso degli spot, si arriverebbe davvero a un nuovo panorama televisivo. Verrebbero immesse sul mercato nuove risorse pubblicitarie e potrebbero nascere altre televisioni, nazionali e locali.

12 / SENATO

Uninominale secca come negli Stati Uniti



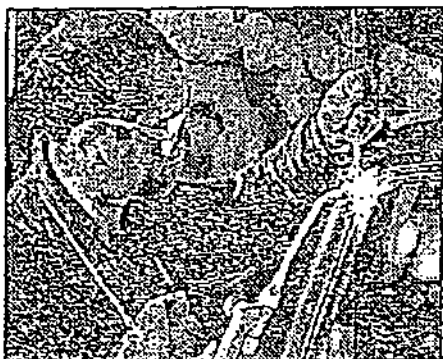
Volete voi che venga abolita la quota proporzionale del 25 per cento dal sistema elettorale del Senato?

■ Com'è adesso. Il sistema in vigore nasce da un altro referendum, quello del 18 aprile 1993: un plebiscito a favore del maggioritario. Il Parlamento fu chiamato a votare una nuova legge. Il 27 e 28 marzo 1994 i senatori vennero eletti al 75 per cento col maggioritario uninominale e al 25 per cento col proporzionale. I collegi «uninominali» sono 232, 83 quelli attribuiti col proporzionale. In questi ultimi, l'elettore votando per il candidato sceglie al tempo stesso anche il simbolo corrispondente della lista collegata di altri candidati uninominali. Un modo per mantenere il controllo dei partiti sulle candidature. Al momento di contare i voti, si applica il meccanismo dello «scorporo totale». Vengono sommati, su base regionale, i voti dei candidati nei collegi uninominali con lo stesso simbolo, e vengono quindi sottratti quelli dei candidati dello stesso partito (o coalizione) vincitori nei rispettivi collegi. Infine vengono ripartiti i seggi.

■ Che cosa cambia votando «sì». Viene introdotto il sistema maggioritario all'americana: l'uninominale secca. Come alla Camera.

13/SOSTITUTO IMPOSTA

Saranno i dipendenti a pagarsi le tasse



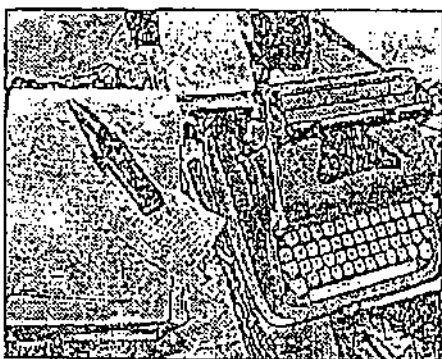
Volete voi abolire il prelievo della trattenuta fiscale dagli stipendi dei dipendenti così che pure loro paghino una sola volta l'anno?

■ Com'è adesso. Ogni datore di lavoro trattiene mensilmente una parte della retribuzione del suo dipendente come acconto delle imposte dovute dal lavoratore stesso. Il conguaglio viene effettuato successivamente, alla fine dell'anno. In pratica il datore di lavoro «paga» le tasse per il dipendente, trattenendolo; gli dalla busta paga l'importo dovuto per l'Irpef. Una procedura diversa da quella prevista per lavoratori autonomi e liberi professionisti che, normalmente, versano le tasse sul reddito due volte l'anno: a maggio e novembre.

■ Che cosa cambia votando «sì». Se il referendum verrà giudicato ammissibile dalla Corte costituzionale e successivamente vinceranno i «sì», i datori di lavoro non dovrebbero più fungere da esattori. Sarebbe lo stesso dipendente a effettuare i versamenti dovuti a maggio e novembre di ogni anno. In questo modo le imprese sarebbero sgravate dai costosi adempimenti previsti in qualità di sostituti d'imposta. Il dipendente riceverebbe la retribuzione completa e sarebbe in grado di valutare quale sia lo stipendio che effettivamente riceve per la sua attività.

14/GIORNALISTI

Eliminati gli esami per la professione

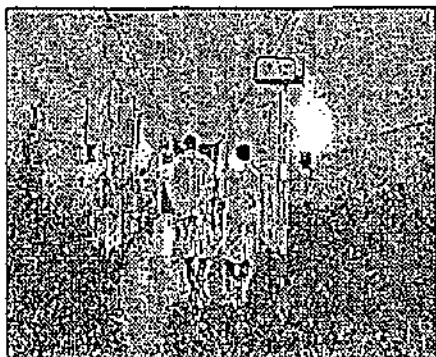


Volete voi che venga modificato l'accesso alla professione di giornalista abolendo, in pratica, l'Ordine?

■ Com'è adesso. La professione di giornalista è regolata da diverse norme. Per ottenere un contratto da giornalista, attualmente bisogna essere iscritti nell'albo dei pubblicisti o dei professionisti. Al primo si accede solo dopo la pubblicazione di un certo numero di articoli che devono risultare tutti retribuiti. Per entrare nel secondo, invece, è necessario essere assunti da una testata in qualità di praticante giornalista e, dopo 18 mesi, superare un esame di Stato che comporta una prova scritta e una orale.

■ Che cosa cambia votando «sì». In sostanza, se gli elettori votassero a favore del quesito referendum sparirebbe l'Ordine dei giornalisti e i vari albi professionali. Il risultato sarebbe il libero accesso alla professione per chiunque e la possibilità di essere assunti con un contratto giornalistico. I promotori del referendum sostengono che, in questo modo, verrebbe garantito a tutti i cittadini di esercitare il diritto alla libertà di stampa. Nemmeno il direttore di un giornale dovrebbe più essere iscritto all'Ordine.

Libertà di scegliere fra pubblico e privato

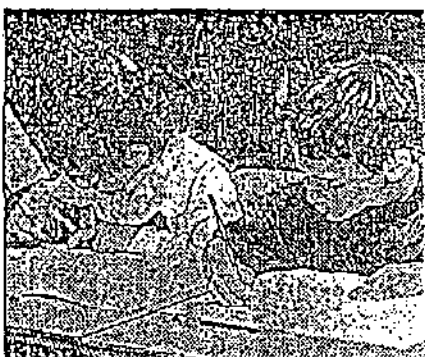


Volete voi che sia il cittadino a scegliere se iscriversi al Servizio sanitario nazionale o fare un'assicurazione privata?

■ Com'è adesso. Il Servizio sanitario nazionale (Ssn) è nato con l'intento di garantire a tutti, anche ai meno abbienti, un'assistenza medica di buon livello. Per questo il servizio, oltre che con una quota del prelievo fiscale generale, è finanziato con un contributo di legge per l'assistenza di malattia. Ma la dilatazione della spesa sanitaria, la burocrazia delle Usl e altri fattori hanno messo in crisi il Ssn.

■ Che cosa cambia votando «sì». La proposta di referendum punta a introdurre la libertà di scelta tra l'iscrizione al Servizio sanitario nazionale e un'assicurazione privata, mantenendo comunque fermo l'obbligo per tutti di avere una forma di «copertura». Pubblico e privato verrebbero così messi in concorrenza e la rivalità tra le assicurazioni private, nelle intenzioni del comitato, porterebbe a ridurre drasticamente i costi delle prestazioni. Per non perdere clienti, le strutture pubbliche dovrebbero entrare nella logica del mercato, diventando vere e proprie aziende erogatrici di servizi, affidate a persone competenti.

Uno o tre maestri? Scelgano i genitori

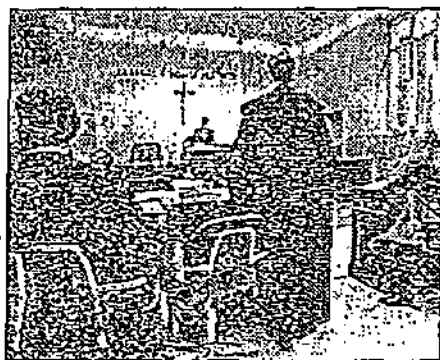


Volete voi che sia abolito l'obbligo della presenza di tre maestri nella scuola elementare?

■ Com'è adesso. La riforma del '90 ha stabilito che, al posto di un maestro per classe, ci sia un gruppo (detto «modulo») di tre insegnanti ogni due classi. Il risultato è che l'insegnamento viene spezzettato, e ogni maestro tende a preoccuparsi più della singola materia che dello sviluppo complessivo del bambino. In tutti gli altri Paesi esiste invece la figura dell'insegnante di classe, o come maestro unico o come insegnante centrale col quale collaborano altri insegnanti per alcune funzioni e alcune materie.

■ Che cosa cambia votando «sì». Verrà cancellato dalla legge ogni riferimento a gruppi di insegnanti come struttura obbligatoria. Ciò consentirebbe ai genitori una libera scelta: chi vorrà continuare ad affidarsi al sistema dei «moduli» potrà continuare a farlo; chi invece preferisce un'altra struttura potrà adottarla, facilitando un'offerta scolastica differenziata anche per quanto riguarda l'orario.

No al lavoro extra dei magistrati



Volete voi che sia vietata ai magistrati la possibilità di dedicarsi anche ad attività extragiudiziarie?

■ Com'è adesso. In Italia i magistrati sono autorizzati a svolgere anche attività diverse da quelle legate alla loro funzione: incarichi cosiddetti extra-giudiziari, che a volte sono anche molto redditizi e arrivano a superare (con una sola consulenza) lo stipendio di tutto un anno di esercizio della funzione «istituzionale». In alcuni casi i collaudi hanno costituito vere e proprie occasioni di corruzione, per esempio a Napoli. Esponenti della stessa Associazione nazionale dei magistrati hanno riconosciuto l'anomalia e il Parlamento è corso ai ripari con una legge che riduce drasticamente gli incarichi «esterni» ammessi, in particolare cancellando la possibilità di arbitri.

■ Che cosa cambia votando «sì». Verrebbe abolita la facoltà per un magistrato di svolgere incarichi non attinenti alla sua carica, comprese le nomine nei gabinetti dei ministri. La Corte costituzionale dovrà valutare se la riforma introdotta dal Parlamento vada nel senso indicato dai promotori del referendum, rendendolo inutile. È uno dei quesiti più a rischio di bocciatura della Consulta.

Rischia di sparire l'Automobil club



Volete voi abolire il Pubblico registro automobilistico che è attualmente gestito dall'Automobil club italiano?

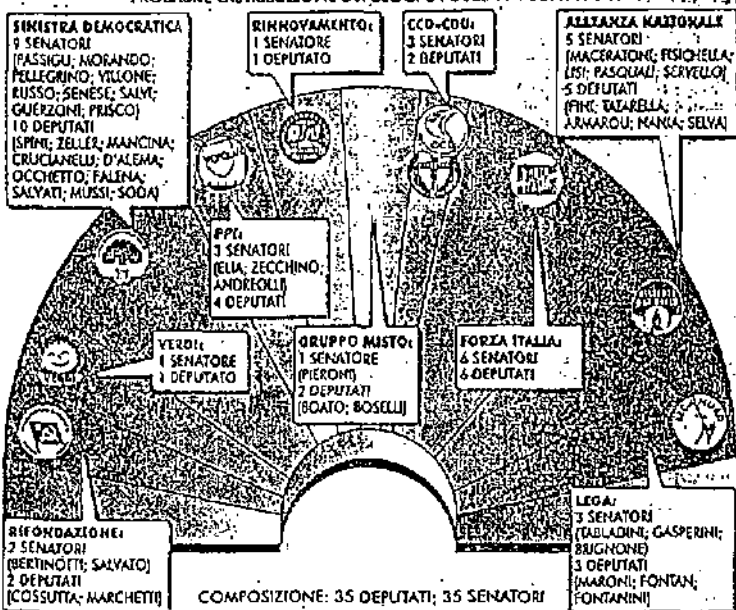
■ Com'è adesso. Da oltre mezzo secolo il Pra, pubblico registro automobilistico, gestito dall'AcI, certifica chi possiede una vettura. I nomi dei proprietari già figurano però negli archivi elettronici della Motorizzazione civile, l'organismo che assegna le targhe e immatricola i veicoli. Il giorno stesso in cui fu presentato il referendum in Cassazione, nella Finanziaria '96 veniva inserito un comma per rinnovare di dieci anni la concessione all'AcI per riscuotere i bolli.

■ Che cosa cambia votando «sì». La Motorizzazione civile ha già, di fatto, tutta la struttura del pubblico registro. Quindi l'effetto del referendum sarebbe l'abolizione pura e semplice del Pra, con conseguente sburocraziazione e snellimento di pratiche e organico. E col Pra, potrebbe sparire anche l'AcI. «Il Pra — sostiene il comitato promotore del referendum — è un inutile doppione che serve solo a raddoppiare gli impacci burocratici e i costi in tempo e denaro di ogni passaggio di proprietà. La Corte dei conti ha più volte rilevato errori, irregolarità o peggio nella contabilità degli Automobil club».

Bicamerale (composizione e proposte)

ECCO LA POSSIBILE BICAMERALE

PROBABILE DISTRIBUZIONE DEI SEGGI E POSIZIONI DEI PARTITI



PROPOSTE DEI PARTITI

FORMA DI GOVERNO

FORMA DI STATO

GARANZIE

PARLAMENTO

Governo del premier indicato dai cittadini che votano un candidato nel collegio legato al premier. L'assemblea nazionale può dare la sfiducia costruttiva ma solo una volta.

Federalismo, divisione di poteri tra Stato e Regioni. Autonomia anche fiscale. Creazione di un Fondo per le aree svantaggiate.



Presidente della Repubblica garante, eletto da 1200 grandi elettori.

Assemblea nazionale legislativa di 450 componenti, un Senato formato da 150 più i delegati di Regioni e Comuni.

Due le proposte: di bandiera il semipresidenzialismo alla francese e in via subordinata l'elezione diretta del premier, con possibilità di sfiducia del primo ministro da parte del Parlamento e ritorno agli elettori.

Forza federalista, anche fiscale. Nuova asse della distribuzione del potere legislativo tra lo Stato e le Regioni. Tutela costituzionale delle autonomie territoriali.



Severa tutela dei diritti dei cittadini e statuto delle opposizioni. Rango costituzionale al principio della separazione delle carriere tra magistratura giudicante e inquirente, per le quali vengono previsti distinti organi di autogoverno.

Durata diminuita a quattro anni. Un'Assemblea Nazionale con 475 deputati e esclusivo potere legislativo. La Camera delle Autonomie, l'attuale Senato, ha potere di rivolgere indulti a quella di promuovere intese tra lo Stato e le regioni o delle regioni tra loro.

Due le proposte: Fini-Latella (semipresidenzialismo francese con elezione diretta del Presidente della Repubblica a turni) e Finichella (elezione diretta del premier e dell'assemblea nazionale in caso di sfiducia elettorale).

Di ispirazione federalista e regionalista.



Presidente della Repubblica con poteri di spall system e presenza dello statuto delle opposizioni.

Assemblea nazionale di 400 deputati, Senato di 200 senatori.



FEDERALISMO. Possibilità referendum per l'autodeterminazione e referendum di avere una separazione consensuale (anche economica) del resto del Paese sull'esempio della Cecoslovacchia.

costituzionale per le comunità di inde possibilità per chi indice e vince i

Conciliare o
potenza del premier,
indiretta dagli elettori
perché collegata ai
candidati nei collegi
ma eletta dalla
Camera. Sono
previsti il primato di
maggioranza e la
sfiducia costruttiva.

Federalismo
regionalista
e delle
autonomie
con
rinvio
dall'articolo 117 della
Costituzione (all
modello del
Bundesrat tedesco).



Presidente
della
Repubblica
garante
eletto da circa
1.400 grandi elettori
(deputati e delegati di
enti locali).

Una Camera di 450
deputati e una
Camera federale
delle Regioni e delle
autonomie.

Semipresidenzialismo
alla francese.
Il presidente della
Repubblica eletto dal
popolo nomina il
premier. Con fiducia
parlamentare.

Federalismo
regionalista
e delle
autonomie
ha una
speciale
disretta federale.



Potenziamento
della Corte
Costituzionale
sistemo delle
opposizioni. Voto di
sfiducia nelle
amministrazioni.

Camera con
400-500 deputati e
Senato con 200-
300 senatori,
doppia futura
limitata alla volontà
di uno delle due
 Camere di
richiamare la legge
approvata dall'altra.

Presidenzialismo.
Presidente della
Repubblica eletto
direttamente dal
popolo: presiede il
consiglio dei ministri
nomina il presidente
del Consiglio e può
anche revocarlo.

Federalismo
equilibrato
tra i vari
livelli
dell'articolo
117 Costituzione.
Rafforzati i poteri e
le prerogative delle
Regioni.



Tutela dei
diritti di
libertà, tra
cui quella
fiscale (fisco alle
imposte e al debito
Statale), separazione
delle funzioni dei
magistrati (non delle
carriere). Un unico
Csm sarà l'organo di
autogoverno ma per i
magistrati ordinari
che per quelli
amministrativi.

Camera dei
deputati. Senato che
regola i rapporti
Stato-Regioni,
Regioni-Uni, politica
internazionale.

Conciliare con
premier eletto dal
Parlamento (ed una
indicazione solo
politica delle
coalizioni) e
possibilità di sfiducia
costruttiva. Il
presidente della
repubblica dura in
carica 5 anni e non
rieleggibile.

Stato
regionale
forte, con
rinvio
dell'articolo
117 della
Costituzione.



Nessuna
modifica di
rilevo.

Monocameralismo
secco, solo 400
deputati, difesa del
sistema elettorale
proporzionale.

Indicazione del
premier, collegata ai
candidati dei collegi
che viene però eletto
dal Parlamento,
senza voto di fiducia.
Una sola sfiducia
costruttiva o
legislativa.

Federalismo
regionalista
con rinvio
dall'articolo
117.



Presidente
della
Repubblica
con gli attuali
poteri ed eletta
anche dai
parlamentari europei.

Camera politica di
480 deputati.
Senato federale
di 240 senatori eletti
dai Consigli
regionali.

Semipresidenzialismo
alla francese,
presidenza della
Repubblica eletta
direttamente e
governo responsabile
davanti al
Parlamento.

Federalismo
solidale che
valorizza le
autonomie.
Province non
più riconosciute dalla
Costituzione.



Rafforzamento dei
poteri di
controllo del
Parlamento.
Aboliti i decreti legge.

Camera di 47
deputati e Came-
ra delle Regioni il
più interveniente e
prossimo
legislativo.

Dal 1874, essi hanno accettato 132 revisioni parziali e, durante lo stesso periodo, hanno respinto un numero ancora maggiore di disegni di riforma. Inoltre, a partire dal 1891, numerose revisioni parziali sono state chieste mediante iniziative popolari.

Sono infatti già state presentate 200 iniziative. Anche se il responso popolare è stato per lo più negativo e altre iniziative sono state rifiutate, si può affermare che esse hanno spesso spinto il Consiglio federale e l'Assemblea federale a realizzare riforme che non sarebbero state intraprese. Riguardo alla revisione totale, va ricordato che l'8 settembre 1935 il popolo svizzero ha respinto a grande maggioranza una iniziativa popolare in tal senso.

Tuttavia, già da tempo, si era tornati a parlare dell'opportunità di una riforma totale della Carta costituzionale svizzera.

Nel 1967, sulla scorta di alcuni interventi parlamentari, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito un gruppo di lavoro, presieduto dall'ex consigliere federale dott. F. T. Wahlen, incaricandolo di raccogliere suggerimenti e proposte per una eventuale revisione totale.

Il gruppo di lavoro ha proceduto ad una ampia consultazione, il cui esito è stato raccolto in quattro volumi pubblicati nel 1970.

Nel 1972, il gruppo di lavoro Wahlen ha terminato i lavori d'esame e di elaborazione di questa documentazione e il rapporto finale è stato pubblicato nel 1973.

In una seconda fase, il Dipartimento federale di giustizia e polizia ha istituito l'8 maggio 1974, una commissione di 46 periti presieduta dal Consigliere federale K. Furgler, incaricata di preparare un disegno di revisione totale.

I lavori di questa commissione sono stati conclusi nel dicembre 1977 con la presentazione di un disegno di revisione totale della Costituzione federale, corredato dall'esposizione dei motivi.

Questo disegno pubblicato nel febbraio del 1978 è stato sottoposto al procedimento di consultazione sino alla fine del giugno 1979.

Dopo essere stati analizzati dal Dipartimento federale di giustizia e polizia, i risultati di questa procedura di consultazione sono stati pubblicati nel dicembre 1980.

Si è poi disposto un nuovo disegno elaborato.

Nel 1984, si è avuto il ritardo dei lavori per la revisione totale della Costituzione federale, grazie all'opera della senatrice democristiana Josi Meyer.

L'obiettivo di tale operazione è quello dell'adozione della riforma del 1988, per il 150esimo anniversario dello Stato federale.

Verso la fine del mese di novembre del 1996, il presidente della Confederazione Dettmair e il Ministro della Giustizia Kohler hanno presentato il nuovo progetto di Costituzione federale, frutto di un trentennio di cogitazioni.

Tra sono i progetti che dovranno passare al vaglio del Parlamento prima e del popolo e dei Cantoni poi:

- un decreto federale sull'aggiornamento della Costituzione del 1874;
- un decreto sulla riforma dei diritti popolari;
- un decreto sulla riforma giudiziaria.

I tre decreti sono autonomi e potranno essere votati separatamente uno dall'altro.

La nuova Carta costituzionale, oltre a fissare in chiave moderna i principi dello Stato, dovrebbe contribuire a rafforzare la coesione e la solidarietà nazionali.

L'aggiornamento è l'elemento portante della revisione. Struttura chiara, linguaggio moderno e soppressione di disposizioni inusite, permetteranno al cittadino una consultazione più agevole del documento.

Inoltre sono state colmate alcune gravi lacune nell'assetto costituzionale della garanzia esplicita del diritto alla vita e alla libertà individuale.

La parte del progetto più discussa e criticata riguarda proprio la riforma dei diritti popolari.

Qui l'obiettivo perseguito è quello dell'efficienza della democrazia diretta e non certo quello della riduzione della partecipazione dei cittadini alla vita democratica.

A tal proposito il Ministro della Giustizia ha affermato che «I diritti popolari non possono diventare un labirinto, proliferato nel tempo».

Nella versione finale del messaggio, il Consiglio federale ha quindi mantenuto la proposta di abbassare il numero delle firme sia per l'iniziativa (da 100'000 a 50'000) sia per il referendum (da 50'000 a 100'000).

Questa proposta ha suscitato una levata di scudi: socialisti e Unione democratica di centro rifiutano decisamente tale prospettiva, mentre incoraggiano invece l'introduzione dell'iniziativa popolare generale (100'000 firme) riservata a modifiche legali e costituzionali.

Nel campo dei diritti popolari sono inoltre previste altre importanti novità: il diritto di iniziativa per i Cantoni e il referendum amministrativo e finanziario, che permetterà al cittadino di esprimersi non sulla legge, ma anche su decisioni quali la creazione di una centrale nucleare o lo stanziamento di crediti finanziari elevati.

La riforma dei diritti popolari è l'elemento più innovatore del nuovo progetto di Costituzione ed ogni novità sarà probabilmente combattuta in Parlamento.

Tuttavia, con i nuovi strumenti previsti, tra cui l'iniziativa popolare generale, il « pacchetto » presentato dal Consiglio federale è equilibrato e potrebbe imporsi.

Il popolo deve potersi pronunciare su tutte le decisioni importanti, senza per questo, inceppare la macchina statale.

Per le iniziative, il governo ha rinunciato a raddoppiare il numero delle firme a 200'000, ma lo ha solo aumentato di 50'000, portandolo a 150'000.

Il Ministro della Giustizia Kohler ha giustificato questo aumento con un migliore equilibrio tra il numero totale degli elettori e il numero dei cittadini. Egli infatti ritiene che una richiesta popolare che non debba ad essere appoggiata da 150'000 firme debba essere considerata come non rappresentativa.

La riforma prevede anche l'introduzione di una iniziativa popolare generale: 100'000 cittadini potranno formulare una domanda che il Parlamento sceglierà di realizzare o livello legislativo o costituzionale, oppure ad entrambi i livelli.

Così una legge contestata in un solo punto potrà entrare in vigore e l'elemento controverso sarà ripreso grazie ad una iniziativa generale.

Oltre la metà delle iniziative attualmente in sospeso potrebbero essere realizzate e livello legislativo.

Inoltre il progetto prevede il diritto di iniziativa dei Cantoni: i Cantoni potranno depositare una iniziativa che mira ad una revisione costituzionale oppure una iniziativa popolare generale.

Questo diritto di iniziativa deve essere esercitato dal parlamento o dai cittadini dei cantoni interessati.

Un'altra novità è data dal referendum amministrativo e finanziario.

Il Parlamento, con una semplice maggioranza, potrà decidere di sottoporre, tramite referendum facoltativo, al voto popolare certi decreti finanziari o amministrativi importanti.

Ciò potrà accadere ad esempio, nel caso di una autorizzazione alla costruzione di una centrale nucleare o di un credito finanziario. Sono però previste eccezioni, come per il preventivo dello Stato.

Il progetto propone anche l'estensione del referendum facoltativo in materia internazionale.

Il popolo deve potersi esprimere sulle partecipazioni internazionali della Svizzera e non solo, come avviene oggi, al momento dell'adozione delle leggi che derivano da questa partecipazione.

Il progetto si spinge però meno lontano rispetto a quello proposto in consultazione, che voleva sottoporre a referendum tutti i trattati internazionali che portano ad un cambiamento della legislazione federale.

La nuova soluzione vuole invece che ci si limiti alle norme importanti: saranno sottoposti a referendum solo i trattati internazionali la cui attuazione comporta modifiche legislative che toccano i cittadini nei loro diritti e obblighi e che contengono regolamentazioni a carico o a vantaggio del singolo.

Sarà anche possibile presentare al popolo delle alternative e mettere in votazione simultaneamente due iniziative sullo stesso tema.

Infine, la Camera federale continueranno a pronunciarsi sulla validità delle iniziative, ma in caso di decisione negativa, il Tribunale federale sarà chiamato a decidere in ultima analisi sulla sovvenibilità.

Dunque il Ministro della Giustizia Kohler è riuscito a rispettare i tempi stabiliti per la riforma e si dice certo che nel 1996 l'aggiornamento della Costituzione e la riforma giudiziaria potranno essere adottati, mentre per la riforma dei diritti popolari si avranno maggiori difficoltà.

Sia la Svizzera sia l'Italia sono quindi impegnate per la realizzazione della riforma costituzionale.

Tuttavia, mentre la Svizzera ha già elaborato il nuovo progetto di Costituzione federale, in Italia la elaborazione del progetto di revisione della seconda parte della Costituzione è ancora lontana perché la Commissione Bicamerale è solo all'inizio dei lavori.

I lavori della Bicamerale procedono a rilento e a causa dei profondi e numerosi dissidi che nascono in seno ad essa per l'approvazione del testo costituzionale definitivo.

Una importante modifica già decisa è quella relativa all'articolo 1 della Costituzione che definirà l'Italia come « Repubblica federale - ma - unica e indivisibile ».

La Bicamerale ha deciso infatti di concedere più autonomia e potere di autogoverno alle Regioni e agli altri enti territoriali minori ma ha voluto affermare espressamente il principio dell'indivisibilità della Repubblica, anche per contrastare la « tendenza secessionista » sempre più presente all'interno del panorama politico italiano e sostenute con forza dal partito della « Lega » di Umberto Bossi.

Capitolo IX.

**FONTI :ATTIVITÀ REFERENDARIA IN ITALIA E IN
SVIZZERA**

Fonti. — Artt. 35, 123, 132, 138 cost. Per la disciplina legislativa statale in tema di *referendum* abrogativo, costituzionale e territoriali, v. l. cost. 11 marzo 1953, n. 1; l. 25 maggio 1970, n. 352, parzialmente modificata dal d. l. 1° luglio 1975, n. 264, convertito con l. 25 luglio 1975, n. 351, e dalla l. 22 maggio 1975, n. 199, ed eccezionalmente derogata dalla l. 7 agosto 1987, n. 552; inoltre, in virtù dei rinvii espressamente disposti dagli artt. 51 e 52 della l. n. 552 del 1970, v. d.P.R. 30 marzo 1957, n. 361, testo unico delle leggi per l'elezione della Camera dei deputati, e i. 4 aprile 1956, n. 212, norme per la disciplina della propaganda elettorale.

Per le disposizioni statutarie, in tema di *referendum* speciali, v. artt. 5, 7 e 33 St. V.G.; artt. 32, 43, 45 e 54 St. Sar.; artt. 7 e 60 T.A.A.; artt. 30 e 32 V. d'Al.; in tema di *referendum* regionale abrogativo di leggi, v. artt. 69-72 St. Abr.; artt. 68-69 St. Basil.; artt. 44, 45 e 47 St. Cal.; artt. 35-39 St. Camp.; artt. 50-51 St. Em. Rom.; artt. 39-40 St. Lazio; artt. 11-13 St. Lig.; artt. 62-64 St. Lomb.; artt. 34-37 St. Marche; artt. 43-44 St. Mol.; artt. 33-39 e 61 St. Piem.; artt. 72 St. Puglia; artt. 77-82 St. Tosc.; artt. 67-70 St. Umbria; artt. 45-46 St. Ven.; in tema di *referendum* regionale abrogativo di regolamenti e provvedimenti amministrativi, v. artt. 70-72 St. Abr. (per i soli provvedimenti amministrativi); artt. 33-39 St. Camp.; artt. 50-51 St. Em. Rom.; artt. 40 St. Lazio; artt. 11-13 St. Lig. (per i soli provvedimenti amministrativi); artt. 64 e 66 St. Lomb.; artt. 34, 36 e 37 St. Marche; artt. 43-44 St. Mol.; artt. 33, 36-39 e 61 St. Piem.; artt.

77-82 St. Tosc.; artt. 67, 69 e 70 St. Umbria; artt. 45-46 St. Ven. (per i soli provvedimenti amministrativi); in tema di *referendum* regionale consultivo, v. artt. 73 St. Abr.; artt. 46-47 St. Cal.; artt. 60 St. Camp.; artt. 11 St. Lig.; artt. 63 St. Lomb.; artt. 38 St. Marche; artt. 43-46 St. Mol.; artt. 60 e 64 St. Piem.; artt. 47 St. Ven.; in tema di *referendum* locale, v. artt. 73 St. Abr.; artt. 46 St. Cal.; artt. 60 St. Camp.; artt. 56 St. Em. Rom.; artt. 6 St. Lazio; artt. 11 St. Lig.; artt. 63 St. Lomb.; artt. 38 St. Marche; artt. 6 St. Mol.; artt. 60 St. Piem.; artt. 63 St. Puglia; artt. 69 St. Tosc.; artt. 68 St. Umbria; artt. 47 St. Ven.

Per le leggi regionali in tema di *referendum* speciali, regionali e locali v. Abruzzo: l. rg. 24 gennaio 1975, n. 6; Basilicata: l. rg. 21 maggio 1980, n. 40; Calabria: l. rg. 3 aprile 1983, n. 13; Campania: l. rg. 29 ottobre 1974, n. 34, modificata dalla l. rg. 30 aprile 1975, n. 23, l. rg. 4 maggio 1981, n. 50, l. rg. 24 luglio 1981, n. 45, l. rg. 29 novembre 1986, n. 35, e l. rg. 29 novembre 1986, n. 36; Emilia-Romagna: l. rg. 13 maggio 1980, n. 34, modificata dalla l. rg. 8 settembre 1986, n. 52, l. rg. 11 dicembre 1986, n. 43, e l. rg. 2 marzo 1987, n. 7; Lazio: l. rg. 8 aprile 1980, n. 19 e l. rg. 20 giugno 1980, n. 78; Liguria: l. rg. 29 ottobre 1977, n. 44; Lombardia: l. rg. 28 aprile 1983, n. 34, subentrata alla l. rg. 31 luglio 1973, n. 26 e successive modifiche; Marche: l. rg. 5 aprile 1980, n. 38; Molise: l. rg. 12 maggio 1973, n. 55; Piemonte: l. rg. 16 gennaio 1973, n. 4, modificata dalla l. rg. 5 luglio 1978, n. 40, l. rg. 27 aprile 1981, n. 14, e l. rg. 16 maggio 1981, n. 6; Puglia: l. rg. 30 dicembre 1973, n. 37, modificata dalla l. rg. 2 dicembre 1974, n. 40, l. rg. 25 febbraio 1981, n. 20, e l. rg. 30 settembre 1986, n. 26; Sardegna: l. rg. 17 maggio 1957, n. 20, modificata da l. rg. 24 maggio 1984, n. 25, e l. rg. 15 luglio 1986, n. 48; Toscana: l. rg. 2 marzo 1976, n. 12; Trentino-Alto Adige: l. rg. 7 novembre 1950, n. 16, e l. rg. 24 giugno 1957, n. 11, modificata da l. rg. 17 febbraio 1966, n. 6, l. rg. 18 febbraio 1978, n. 3, l. rg. 9 novembre 1983, n. 13, e l. rg. 26 ottobre 1984, n. 4; Umbria: l. rg. 23 aprile 1974, n. 27; Valle d'Aosta: l. rg. 7 maggio 1975, n. 16, integrata dalla l. rg. 21 aprile 1981, n. 22; Veneto: l. rg. 12 gennaio 1973, n. 1.

V Le Président de la République

Les Présidents de la République depuis 1946

	Parti	Election	Fonctions antérieures	Fin du mandat
Enrico de Nicola (1877-1959)		28 juin 1946 (élection par l'Assemblée constituante) par 396 voix sur 504, au 1 ^{er} tour. Réélu le 26 juin 1947, au 1 ^{er} tour, par 405 voix sur 523.	Président de la Chambre des députés (1913-1924).	Démission en juin 1947 pour raisons juridiques. L'élection du premier Parlement permet l'élection d'un Président définitif.
Luigi Einaudi (1874-1961)	PLI	11 mai 1948, au 4 ^e tour, par 518 voix sur 900.	Gouverneur de la Banque d'Italie (1945), vice-président du Conseil (1947).	Terme normal.
Giovanni Gronchi (1887-1978)	DC	29 avril 1955, au 4 ^e tour, par 658 voix sur 843.	Ministre (1944-1946), président de la Chambre des députés (1948-1955).	Terme normal.
Antonio Segni (1891-1972)	DC	6 mai 1962, au 9 ^e tour, par 443 voix sur 854.	Ministre (1944-1954, 1960-1962), président du Conseil (1955-1957, 1959-1960).	Empêché pour maladie (7 août 1964), démissionnaire (6 décembre 1964).
Giuseppe Saragat (1898-1988)	PSDI	18 décembre 1964, au 21 ^e tour, par 646 voix sur 963.	Ministre (1944-1945, 1963-1964), vice-président du Conseil (1947-1950, 1954-1957), président de l'Assemblée constituante (1946-1947).	Terme normal.
Giovanni Leone (1908-...)	DC	24 décembre 1971, au 23 ^e tour, par 518 voix sur 1 008.	Président de la Chambre des députés (1955-1963), président du Conseil (1963 et 1968).	Démission à la suite du scandale Lockheed (15 juin 1978).
Sandro Pertini (1896-1990)	PSI	8 juillet 1978, au 16 ^e tour, par 832 voix sur 1 011.	Président de la Chambre des députés (1968-1976).	Démission, 9 jours avant la fin du mandat, pour hâter la prise de fonction de son successeur (29 juin 1983).
Francesco Cossiga (1928-...)	DC	24 juin 1985 au 1 ^{er} tour, par 752 voix sur 1 011 (avec notamment le soutien du PCI).	Ministre (1966-1969, 1974-1978), président du Conseil (1979-1980), président du Sénat (1983-1985).	Démission, deux mois avant la fin du mandat, pour permettre à son successeur de nommer un gouvernement après les élections (28 avril 1992).
Oscar Luigi Scalfaro (1918-...)	DC	15 mai 1991, au 16 ^e tour, par 672 voix sur 1 014 (avec notamment le soutien du PDS, des radicaux et des Verts).	Ministre (1966-1968, 1972-1973, 1983-1987), président de la Chambre des députés (1992).	

IV. Le Gouvernement

Les gouvernements italiens depuis 1943

Présidents du Conseil	Partis au Gouvernement (a)	Nomination	Durée du Gouvernement	Démission	Durée de la crise (en j)	Nombre de ministres (b)
Badoglio I		25-07-1943	9 m 20	22-06-1944	0	
Badoglio II	Dc-Pci-Psi-Pli-Pdi-Pd'a	22-04-1944	1 m 27	18-06-1944	0	
Bonomi I	Dc-Pci-Psi-Pli-Pdi-Pd'a	18-06-1944	5 m 24	12-12-1944	0	
Bonomi II	Dc-Pci-Psi-Pli-Pdi-Pd'a	12-12-1944	8 m 8	20-06-1945	0	
Paoli	Dc-Pci-Psi-Pli-Pdi-Pd'a	20-06-1945	5 m 20	10-12-1945	0	18
De Gasperi I	Dc-Pci-Psi-Pli-Pdi-Pd'a	10-12-1945	7 m 3	13-07-1945	0	17
De Gasperi II	Dc-Pci-Psi-Pli	13-07-1945	8 m 7	20-01-1947	13	19
De Gasperi III	Dc-Pli-Psi	02-02-1947	3 m 11	13-05-1947	18	15
De Gasperi IV	Dc-Pli-Psi-Pri	31-05-1947	11 m 12	12-05-1948	11	17
De Gasperi V	Dc-Pli-Psi-Pri	23-05-1948	19 m 20	12-01-1950	15	20
De Gasperi VI	Dc-Psi-Pri	27-01-1950	17 m 19	16-07-1951	10	18
De Gasperi VII	Dc-Pri	26-07-1951	23 m 3	29-06-1953	17	18
De Gasperi VIII	Dc	16-07-1953	1 m 2	17-08-1953	20	17
Pella	Dc	17-08-1953	4 m 19	05-01-1954	13	17
Fanfani I	Dc	16-01-1954	—	30-01-1954	11	19
Scelba	Dc-Psdi-Pli	10-02-1954	16 m 12	22-06-1955	14	21
Segni I	Dc-Psdi-Pli	06-07-1955	22 m —	05-05-1957	13	21
Zoli	Dc	19-05-1957	13 m —	19-06-1958	12	20
Fanfani II	Dc-Psdi	01-07-1958	6 m 25	26-01-1959	20	19
Segni II	Dc	15-02-1959	12 m 9	24-02-1960	30	21
Tambroni	Dc	25-03-1960	3 m 24	19-07-1960	7	22
Fanfani III	Dc	26-07-1960	18 m 7	02-02-1962	19	23
Fanfani IV	Dc-Psdi-Pri	21-02-1962	14 m 25	16-05-1963	36	24
Leone I	Dc	21-06-1963	4 m 15	05-11-1963	29	20
Moro I	Dc-Psi-Psdi-Pri	04-12-1963	6 m 22	26-06-1964	26	26
Moro II	Dc-Psi-Psdi-Pri	22-07-1964	17 m 30	21-01-1966	33	28
Moro III	Dc-Psi-Psdi-Pri	23-02-1966	27 m 13	05-06-1968	19	28
Leone II	Dc	24-06-1968	4 m 26	19-11-1968	23	22
Rumor I	Dc-Psi-Pri	12-12-1968	6 m 23	05-07-1969	31	26
Rumor II	Dc	05-08-1969	6 m 2	07-02-1970	48	25
Rumor III	Dc-Psi-Psdi-Pri	27-03-1970	3 m 9	06-07-1970	31	27
Colombo	Dc-Psi-Psdi-Pri	06-08-1970	17 m 9	15-01-1972	33	27
Andreotti I	Dc	17-02-1972	—	26-02-1972	121	24
Andreotti II	Dc-Psdi-Pli	26-06-1972	11 m 17	12-06-1973	25	26
Rumor IV	Dc-Psi-Psdi-Pri	07-07-1973	7 m 23	02-03-1974	12	29
Rumor V	Dc-Psi-Psdi	14-03-1974	5 m 19	03-10-1974	51	26
Moro IV	Dc-Pri	23-11-1974	13 m 15	07-01-1976	35	25
Moro V	Dc	11-02-1976	2 m 19	30-04-1976	90	23
Andreotti III	Dc	29-07-1976	17 m 18	16-01-1978	54	22
Andreotti IV	Dc	11-03-1978	10 m 20	31-01-1979	48	21
Andreotti V	Dc-Psdi-Pri	20-03-1979	—	31-03-1979	126	21
Cossiga I	Dc-Psdi-Pli	04-08-1979	7 m 15	19-03-1980	10	25
Cossiga II	Dc-Psi-Pri	04-04-1980	5 m 24	28-09-1980	20	28
Forlani	Dc-Psi-Psdi-Pri	18-10-1980	7 m 8	26-05-1981	32	27
Spadolini I	Dc-Psi-Psdi-Pri-Pli	28-06-1981	13 m 9	07-08-1982	18	28
Spadolini II	Dc-Psi-Psdi-Pri-Pli	23-08-1982	2 m 20	13-11-1982	17	28
Fanfani V	Dc-Psi-Psdi-Pri-Pli	01-12-1982	4 m 28	29-04-1983	97	27
Ciriaco I	Dc-Psi-Psdi-Pri-Pli	04-08-1983	34 m 23	27-06-1980	35	30
Ciriaco II	Dc-Psi-Psdi-Pri-Pli	01-08-1986	7 m 2	03-03-1987	46	30
Fanfani VI	Dc	18-01-1987	2 m 21	09-07-1987	20	25
Ciriaco	Dc-Psi-Psdi-Pri-Pli	29-07-1987	—	—	—	30

Source: A. Pizzuto, op. cit.

(a) Certains partis, non cités ici, ont pu soutenir plus ou moins continuellement le Gouvernement sans y participer (par ex., le PCI de mars 1978 à janvier 1979); (b) A la formation du Gouvernement et président du Conseil inclus.

IV - Le Gouvernement

Les gouvernements (taffens
[juillet 1946 - mai 1994]

Présidents	Partis au gouvernement						Nominations	Durée du Gouvernement	Démission	Durée de la crise	Nombre de ministres
	DC	PSI	PSDI	PR	PLI	PLI					
De Gasperi I	•	•	•	•	•	•	13-07-1946	6 m 7 j	20-01-1947	13 j	19
De Gasperi III	•	•	•	•	•	•	02-07-1947	3 m 11 j	13-05-1947	18 j	15
De Gasperi IV	•	•	•	•	•	•	31-05-1947	11 m 12 j	12-05-1948	11 j	17
De Gasperi V	•	•	•	•	•	•	23-05-1948	19 m 20 j	12-07-1950	15 j	20
De Gasperi VI	•	•	•	•	•	•	27-01-1950	17 m 19 j	16-07-1951	10 j	18
De Gasperi VII	•	•	•	•	•	•	26-07-1951	23 m 3 j	29-06-1953	12 j	18
De Gasperi VIII	•	•	•	•	•	•	16-07-1953	1 m 2 j	17-08-1953	20 j	17
Pella	•	•	•	•	•	•	12-08-1953	4 m 19 j	05-01-1954	12 j	17
Fanfani I	•	•	•	•	•	•	18-01-1954	12 j	30-01-1954	11 j	19
Scelba	•	•	•	•	•	•	10-02-1954	16 m 12 j	22-06-1955	18 j	21
Segni I	•	•	•	•	•	•	06-07-1955	22 m	06-05-1957	13 j	21
Zoli	•	•	•	•	•	•	19-05-1957	13 m	19-06-1958	12 j	20
Fanfani II	•	•	•	•	•	•	01-07-1958	6 m 25 j	26-01-1959	20 j	19
Segni II	•	•	•	•	•	•	13-02-1959	12 m 9 j	24-02-1960	30 j	21
Tambroni	•	•	•	•	•	•	23-03-1960	3 m 24 j	19-01-1960	7 j	21
Fanfani III	•	•	•	•	•	•	26-07-1960	18 m 7 j	01-07-1966	19 j	23
Fanfani IV	•	•	•	•	•	•	21-02-1962	14 m 25 j	15-05-1963	36 j	24
Leone I	•	•	•	•	•	•	21-06-1963	4 m 15 j	05-11-1963	29 j	20
Moro I	•	•	•	•	•	•	04-12-1963	6 m 2 j	15-06-1964	26 j	26
Moro II	•	•	•	•	•	•	22-07-1964	12 m 30 j	21-01-1966	33 j	26
Moro III	•	•	•	•	•	•	23-02-1966	27 m 13 j	05-06-1966	19 j	26
Leone II	•	•	•	•	•	•	24-06-1968	4 m 26 j	19-11-1966	23 j	22
Rumor I	•	•	•	•	•	•	12-12-1968	6 m 23 j	05-07-1969	31 j	26
Rumor II	•	•	•	•	•	•	05-08-1969	6 m 2 j	07-02-1970	48 j	25
Rumor III	•	•	•	•	•	•	27-03-1970	3 m 9 j	06-07-1970	31 j	27
Colombo	•	•	•	•	•	•	06-08-1970	17 m 9 j	15-01-1972	27 j	27
Andreotti I	•	•	•	•	•	•	17-02-1972	9 j	26-02-1972	121 j	24
Andreotti II	•	•	•	•	•	•	26-06-1972	11 m 12 j	12-06-1973	75 j	26
Rumor IV	•	•	•	•	•	•	02-07-1973	7 m 23 j	02-05-1974	12 j	29
Rumor V	•	•	•	•	•	•	14-03-1974	6 m 19 j	03-10-1974	51 j	26
Moro IV	•	•	•	•	•	•	23-11-1974	12 m 15 j	07-01-1976	35 j	25
Moro V	•	•	•	•	•	•	11-02-1976	2 m 19 j	30-04-1976	90 j	23
Andreotti III	•	•	•	•	•	•	29-07-1976	17 m 18 j	16-01-1978	54 j	22
Andreotti IV	•	•	•	•	•	•	11-03-1978	10 m 20 j	31-01-1979	48 j	21
Andreotti V	•	•	•	•	•	•	20-03-1979	11 j	21-03-1979	128 j	21
Cossiga I	•	•	•	•	•	•	04-08-1979	2 m 15 j	19-03-1980	16 j	25
Cossiga II	•	•	•	•	•	•	04-04-1980	5 m 24 j	28-09-1980	20 j	28
Forlani	•	•	•	•	•	•	18-10-1980	7 m 8 j	26-05-1981	32 j	27
Spadolini I	•	•	•	•	•	•	29-06-1981	13 m 9 j	07-03-1982	16 j	28
Spadolini II	•	•	•	•	•	•	23-08-1982	2 m 20 j	12-11-1982	17 j	28
Fanfani V	•	•	•	•	•	•	01-11-1982	4 m 28 j	29-04-1983	92 j	27
Ciriaci	•	•	•	•	•	•	01-08-1983	34 m 23 j	27-06-1986	25 j	30

DIRUT (1994 1996)

PRODI (1996 - ...)

MOVIMENTO ULIVO, RINNOVAMENTO ITALIANO (DINI),
PARTITO POPOLARE ITALIANO, SOCIALISTI ITALIANI,
PARTITO DEMOCRATICO DELLA SINISTRA (ex PCI)

Présidents	Partis au gouvernement					Nomination	Durée du Gouver- nement	Démission	Durée de la crise	Nombre de ministres
	DC	PSI	PSDI	PRI	PLI	PCI				
Craxi II	●	●	●	●	●		01-08-1986	03-03-1987	46 j	30
Fanfani VI	●						18-04-1987	09-07-1987	20 j	25
Goria	●	●	●	●	●		29-07-1987	11-03-1988	33 j	30
De Mita	●	●	●	●	●		13-04-1988	19-05-1989	65 j	32
Andreotti VI	●	●	●	●	●		23-07-1989	29-03-1991	15 j	32
Andreotti VII	●	●	●	●	●		13-04-1991	24-04-1992	65 j	33
Amato	●	●	●	●	●		28-06-1992	22-04-1993	7 j	25
Ciampi	●	●	●	●	●		29-04-1993	16-04-1994	24 j	24
Berlusconi	●						10-05-1994	—	—	26

Remarques :

— Certains partis, non cités ici, ont pu soutenir plus ou moins continûment le Gouvernement sans y participer (par exemple, le PCI de mars 1978 à mars 1979, ou d'avril 1993 à mai 1994, le PDS, le PRI et les Verts, RENNOVAMENTO COMUNISTA x PROB

— La durée de la crise est calculée à compter de la date de démission du Gouvernement.

— Le nombre de ministres est établi président du Conseil inclus, à la date de formation du Gouvernement.

— Les leaders de la Ligue du Nord et de l'Alliance nationale (héritière du MSI), MM. Bossi et Fini, ne siègent pas dans le

gouvernement Berlusconi.

— DINI, VONTO DI CENTRO-DESTRA, ANNA VOLTA NOMINATO PRÉS. CONS. HA OTTENUTO L'APPOGGIO DAL
CENTRO-SINISTRA (PDS, PRI, RINNOVAMENTO ITALIANO)

Activité législative

Législature	Lois volées (a)	Initiative (b)					Lois approuvées en commissions (%)		Nombre de séances	
		Gvt.	Dép.	Sén.	Régions	Init. popul.	Chambre	Sénat	Chambre	Sénat
I (1948-1953)	2 317 (2 289)	—	—	—	—	—	75,8	—	114	—
II (1953-1958)	1 897 (1 837)	1 414	319	161	3	0	76,3	75,4	738	674
III (1958-1963)	1 797 (1 769)	1 312	346	135	3	1	76,3	74,7	789	704
IV (1963-1968)	1 769 (1 680)	1 224	353	189	3	0	78,3	75,8	844	814
V (1968-1972)	841 (775)	591	148	102	0	0	82,3	72,1	548	597
VI (1972-1976)	1 126 (1 018)	850	139	133	4	0	75,2	66,1	483	572
VII (1976-1979)	656 (530)	566	56	43	1	0	51,8	39,4	418	395
VIII (1979-1983)	963 (794)	—	—	—	—	—	61,5	33,2	674	617
IX (1983-1987) (c)	578 (487)	—	—	—	—	—	58,3	—	190	—

Sources : La Camera dei deputati dalla I alla VIII legislatura, Roma, 1985 - *Riassunto generale statistico dei lavori legislativi del Senato (per legislatura)* - IX^a legislatura : *Notiziario di statistica* da la Chambre, 1986, n° 17.

(a) Le chiffre entre parenthèses indique le nombre des lois volées à l'exception des "lois de conversion" des décrets-lois (voir tableau des décrets-lois : p. 31) - (b) Ces chiffres portent sur les lois définitivement votées - (c) Données au 30 avril 1986.

Les divisions territoriales de l'Italie



LES INSTITUTIONS DE L'ITALIE

Exemple de répartition des sièges à la Chambre des députés

Première étape :

Circonscription de X... - Sièges à pourvoir : 10 - Suffrages exprimés : 500 000 - Quotient électoral : $500\,000 / (10 + 2) = 41\,666$

Listes	Suffrages exprimés	Sièges "au quotient"	Restes (*)	Restes (% du quotient)
Parti communiste italien (PCI)	142 000	3	17 002	40,8
Extrême-gauche	10 000	0	10 000	24,0
Parti socialiste italien (PSI)	89 000	2	5 668	13,6
Parti social-démocrate italien (PSDI)	23 000	0	23 000	55,2
Parti républicain italien (PRI)	20 000	0	20 000	48,0
Parti libéral italien (PLI)	7 000	0	7 000	16,8
Démocratie chrétienne (DC)	166 000	3	41 002	98,4
Mouvement social italien (MSI)	43 000	1	1 334	3,2
	500 000	9	125 006	—

(*) = suffrages exprimés - (sièges au quotient x 41 666).

On remarque que le correctif (+ 2) a avantage un petit parti (le MSI). Avec un quotient classique ($500\,000 / 10 = 50\,000$), seuls le PCI, le PSI et la DC auraient participé à cette première répartition.

Deuxième étape :

Sont reportés au niveau national les voix non utilisées pour la première répartition (ici : 125 006) et les sièges non distribués (ici : 1).

La répartition, à l'échelon national, se fait classiquement à la représentation proportionnelle au plus fort reste. On suppose que cette répartition donna 12 sièges à la DC, 7 au MSI et 6 au PSDI.

Troisième étape :

Les sièges répartis au plan national sont attribués aux circonscriptions où le "reste" du parti concerné atteint le plus fort pourcentage du quotient. Il est ainsi probable que la circonscription de X... obtiendra un siège DC supplémentaire (reste = 98 % du quotient), peut-être un siège PSDI (reste = 55 % du quotient), etc. En revanche, il est peu probable que l'un des 7 sièges octroyés au MSI revienne à cette circonscription (reste = 3 % du quotient).

Elections à l'Assemblée constituante (1946) et à la Chambre des députés (1948-1976)
 (% des suffrages exprimés et nombre de sièges)

	2-6-1946		18-4-1948		7-6-1953		25-5-1958		26-4-1963		19-5-1968		7-5-1972		20-6-1976	
	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.
DP (a)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	0,7	—	1,5	6
PCI (b)	18,9	104	31,0	183	22,6	143	22,7	140	25,3	156	26,9	177	27,1	179	34,4	228
PSI (c)	20,7	115	—	—	12,7	75	14,2	84	13,0	87	11,5	91	9,6	61	9,6	57
PSUP (d)	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	4,5	23	1,9	—	—	—
Div. D. (e)	2,0	11	0,5	1	2,1	—	—	—	—	—	0,1	—	0,7	—	1,2	5
PSDI (f)	—	—	7,1	33	4,5	19	4,5	22	6,1	32	—	—	5,1	29	3,4	15
PRI (g)	4,4	23	2,5	9	1,6	5	1,4	6	1,4	6	2,0	9	2,9	15	3,1	14
PLI (h)	6,8	41	3,8	19	3,0	13	3,5	17	7,0	40	5,8	31	3,9	20	1,3	5
Centre laïc	0,6	3	—	—	—	—	0,7	2	0,1	1	0,4	—	—	—	—	—
DC (i)	35,2	207	48,5	305	40,1	263	42,4	273	38,1	260	39,1	266	38,7	266	38,7	262
Div. C. (j)	—	—	0,5	1	0,5	3	0,5	3	0,4	3	0,5	3	0,6	4	0,6	3
PRIUM (k)	2,8	16	2,8	14	6,9	40	4,8	25	1,7	8	1,3	6	—	—	—	—
MSI	—	—	2,0	6	5,8	29	4,8	24	5,1	27	4,5	24	8,7	56	6,1	35
Div. L.	5,2	30	—	—	—	—	—	—	—	—	0,2	—	—	—	—	—
Autres	3,4	6	1,3	1	0,2	—	0,5	—	0,8	—	0,2	—	0,1	—	0,1	—
TOTAL	100,0	556	100,0	574	100,0	590	100,0	596	100,0	630	100,0	630	100,0	630	100,0	630

Source : A. Spreafico dans : Les modes de scrutin de l'Europe occidentale, Paris, PUF, 1983.

(a) Démocratie protestante (extrême-gauche); (b) En 1948, listes communes PCI-PSI; (c) Aux élections de 1968, fusion avec le PSDI; (d) Séparation du PSI en 1963; (e) Regroupement hétéroclite; on y distingue, entre autres, le Parti d'action en 1946 et le Parti radical en 1976 (1,1 % des voix et 4 sièges); (f) Parti social démocrate italien, issu en 1947 d'une scission du Parti socialiste; (g) Parti républicain italien; (h) Parti libéral italien; (i) Démocratie chrétienne; (j) Pour l'essentiel : Süddeutsche Volkspartei; (k) Parti monarchiste, unifié à partir de 1972 avec les neo-fascistes (MSI).

Elections de 1979, 1983 et 1987 à la Chambre des députés et au Sénat

	2-6-1979			26-6-1983			13-6-1987		
	Suffrages	%	S.	Suffrages	%	S.	Suffrages	%	S.
Chambre									
DP	—	—	—	541 493	1,5	7	642 021	1,7	8
PCI	11 129 298	30,4	201	11 028 158	29,9	198	10 249 690	26,6	177
PSI	3 591 579	9,8	62	4 222 407	11,4	73	3 501 980	14,3	94
P. Rad.	1 264 082	3,5	18	809 672	2,2	11	987 675	2,6	13
PSDI	1 405 008	3,8	21	1 507 431	4,1	20	1 140 086	3,0	17
PRI	1 107 826	3,0	15	1 872 536	5,1	29	1 428 358	3,7	21
DC	14 026 824	38,3	261	12 145 800	32,9	225	13 231 960	34,3	234
PLI	713 486	1,9	9	1 065 833	2,9	16	810 961	2,1	11
MSI	1 927 233	5,3	31	2 511 722	6,8	42	2 282 212	5,9	35
Autres	806 043	2,2	12	1 105 157	3,2	6	2 298 111	5,8	20 (a)
Total	35 971 479	100,0	630	36 890 229	100,0	630	38 573 054	100,0	630
Sénat									
PCI	9 855 951	31,5	109	9 579 964	30,8	107	9 171 180	28,3	100
PSI	3 252 410	10,4	32	3 541 218	11,4	38	3 531 312	10,9	36
P. Rad.	413 444	1,3	2	551 644	1,8	1	571 339	1,8	1
PSDI	1 320 729	4,2	9	1 186 271	3,8	8	762 670	2,4	5
PRI	1 053 251	3,4	6	1 452 359	4,7	10	1 247 204	3,8	8
DC	12 010 716	38,3	138	10 076 141	32,4	120	10 870 056	33,6	125
PLI	691 718	2,2	2	834 235	2,7	6	699 980	2,2	3
MSI	1 780 950	5,7	13	2 283 691	7,3	18	2 115 196	6,5	17
Autres	209 664	0,6	4	1 715 770	5,1	7	3 384 580	10,5	18 (b)
Total	30 588 833	100	315	31 095 311	100	315	32 353 517	100,0	315

(a) Dont : 13 sièges pour la « Voie Verde » (écologistes); (b) Dont : 11 sièges pour les listes communes PSDI-PRI-PSI, et 1 siège pour les écologistes.

Résultats électoraux

Elections à l'Assemblée constituante (1946) et à la Chambre des députés (1948-1976) (% des suffrages exprimés et nombre de sièges)

	2-6-1946		18-4-1948		7-6-1953		25-5-1958		28-4-1963		19-5-1968		7-5-1972		20-6-1976	
	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.
DP (a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	0,7	-	1,5	6
PCI (b)	18,9	104	31,0	133	22,6	143	22,2	140	25,3	166	26,9	177	27,1	179	34,4	228
PSI (c)	20,7	115	(a)	(a)	12,7	75	14,2	84	13,8	87	11,5	91	9,6	61	9,6	57
PSIUP (d)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	4,5	23	1,9	-	-	-
Div. g. (e)	2,0	11	0,5	1	2,1	-	-	-	-	-	0,1	-	0,7	-	1,2	5
PSDI (f)	-	-	2,1	33	4,5	19	4,5	22	6,1	32	-	-	5,1	29	3,4	15
PRI	4,4	23	2,5	9	1,6	5	1,4	6	1,4	6	2,0	9	2,9	15	3,1	14
PLI	6,8	41	3,8	19	3,0	13	3,5	17	7,0	40	5,8	31	3,9	20	1,3	5
Centre laïc	0,6	3	-	-	-	-	0,7	2	0,1	1	0,4	-	-	-	-	-
DC	35,2	207	48,5	305	40,1	263	42,4	273	38,3	260	39,1	266	38,7	266	38,7	262
Div. c. (g)	-	-	0,5	3	0,5	3	0,5	3	0,4	3	0,5	3	0,6	4	0,6	3
PDIUM (h)	2,8	16	2,8	14	6,9	40	4,8	25	1,7	8	1,3	6	-	-	-	-
MSI	-	-	2,0	6	5,8	29	4,8	24	5,1	27	4,5	24	8,7	56	6,1	35
Div. d.	5,2	30	-	-	-	-	-	-	-	-	0,2	-	-	-	-	-
Autres	3,4	6	1,3	1	0,2	-	0,5	-	0,8	-	0,2	-	0,1	-	0,1	-
TOTAL	100,0	556	100,0	574	100,0	590	100,0	596	100,0	630	100,0	630	100,0	630	100,0	630

(a) Démocratie prolétarienne (extrême-gauche); (b) En 1948, listes communes PCI-PSI; (c) Aux élections de 1968, fusion avec le PSDI; (d) Scission du PSI en 1963; (e) Regroupement hétéroclite: on y distingue, entre autres, le Parti d'action en 1946 et le Parti radical en 1976; (f) Issu en 1947 d'une scission du Parti socialiste; (g) Pour l'essentiel: Seditraler Volkspartei; (h) Parti monarchiste, unifié à partir de 1972 avec le MSI.

Elections à la Chambre des députés et au Sénat (1979-1992)

(% des suffrages exprimés et nombre de sièges)

	3-6-1979				26-6-1983				14-6-1987				5-4-1992			
	CHAMBRE		SÉNAT		CHAMBRE		SÉNAT		CHAMBRE		SÉNAT		CHAMBRE		SÉNAT	
	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.	%	S.
DP	-	-	-	-	1,5	7	-	-	1,7	8	-	-	-	-	-	-
PCI	30,4	201	31,5	109	29,9	198	30,8	107	26,6	177	28,3	100	16,5	107	7,0	64
RC (a)	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	5,8	35	6,5	20
PSI	9,8	62	10,4	32	11,4	23	11,4	38	14,3	94	10,9	36	13,9	92	13,6	49
Ecologistes	-	-	-	-	-	-	-	-	2,6	13	2,2	1	2,9	16	3,3	4
P. Rad.	3,5	18	1,3	2	2,2	11	1,8	1	2,6	13	1,8	3	-	-	-	-
PSDI	3,8	21	4,2	9	4,1	23	3,8	8	3,0	17	2,4	5	2,8	16	2,6	3
La Rete	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	1,9	12	0,7	3
PRI	3,0	15	3,4	6	5,1	29	4,7	10	3,7	21	3,8	8	4,5	27	4,7	10
DC	28,3	261	28,3	138	32,9	225	31,4	120	34,3	234	33,6	125	30,4	206	27,3	107
PLI	1,9	9	2,2	7	2,9	16	2,7	6	2,1	11	2,1	3	2,9	17	2,8	4
Ligue (b)	-	-	-	-	-	-	0,3	1	1,3	1	1,3	1	10,0	56	9,6	27
MSI	5,3	31	5,7	13	6,8	42	7,3	18	5,9	35	6,5	17	5,3	31	6,6	16
Divers (c)	2,2	12	0,6	4	3,2	6	4,8	6	1,9	6	7,0	16	2,9	12	5,3	8
TOTAL	100	630	100	315	100	630	100	315	100	630	100	315	100	630	100	315

(a) Rifondazione Comunista, scission de l'ex-PCI; (b) En 1988, l'essentiel des suffrages a été recueilli par la Ligue lombarde; (c) En 1987, au Sénat, 11 sièges sont obtenus par les listes communes PSDI-PRI-PSI, et, en 1992, à la Chambre 7 sièges vont à la liste de M. Pannella, ex-dirigeant du Parti radical.

	1976		1979		1983	
	Ch.	S.	Ch.	S.	Ch.	S.
PCI	34,4	33,9	30,9	32,2	29,9	30,8
PSI	9,6	10,2	10,0	10,6	11,4	11,4
Ext. G.	2,6	0,8	3,5	1,3	2,2	1,8
DC	38,7	38,9	39,0	39,3	32,9	32,4
MSI	6,1	6,6	5,4	5,9	6,8	7,3

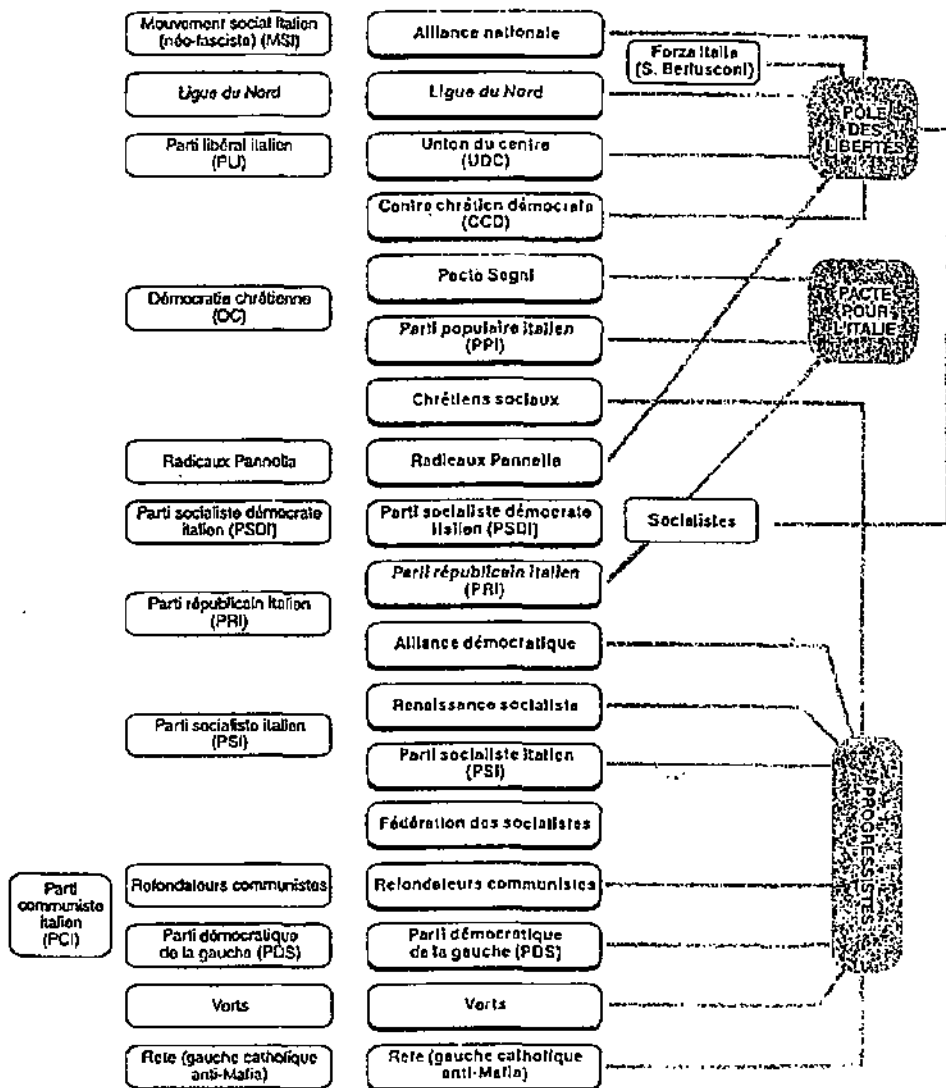
La nébuleuse politique italienne en 1994

LES PARTIS AVANT «MANI PULETE»

NOUVELLES FORMATIONS

ALLIANCES

ÉLECTORALES (1994)



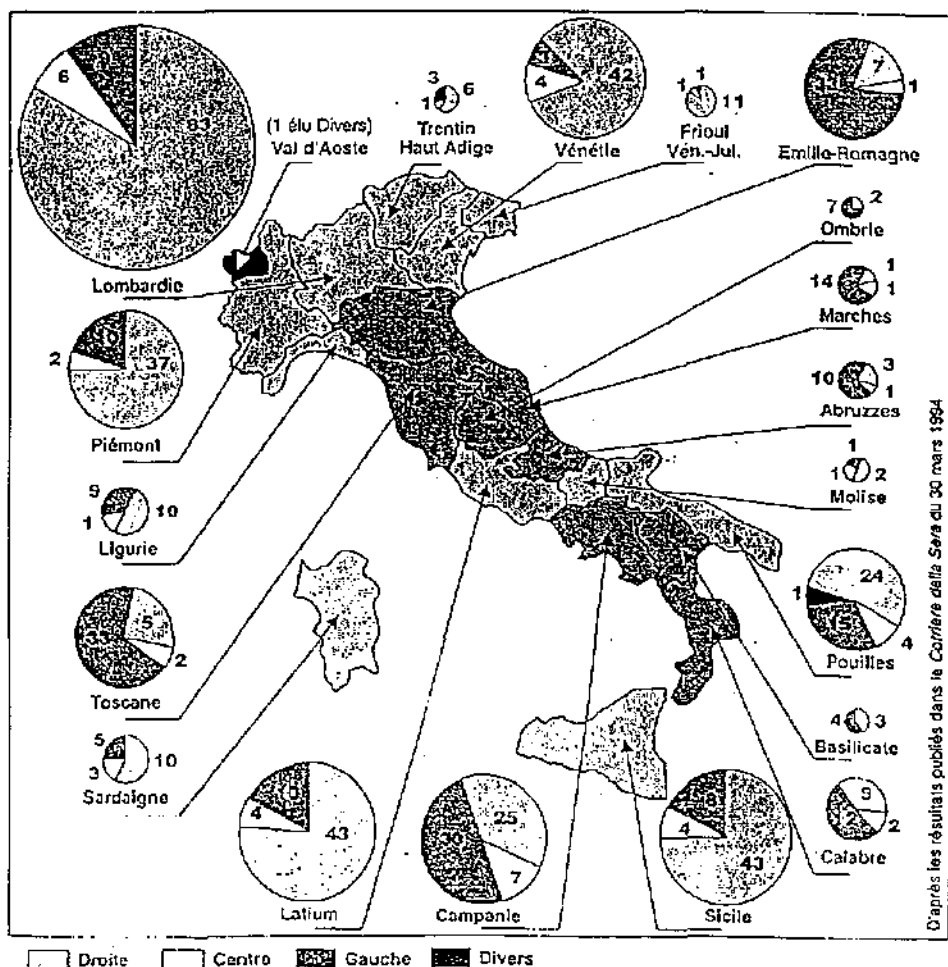
Source : «Le Monde» du 26 mars 1994.

CHAMBRE DES DÉPUTÉS

SÉNAT

Coalitions	Partis	Scrutin uninominal	Représentation proportionnelle				Scrutin uninominal	Représentation proportionnelle
		Sièges	Sièges	Voix	%		Sièges	Sièges
Gauche	PDS		38	7 855 610	20,4			
	RC		11	2 334 039	6,0			
	PSI		—	841 739	2,2			
	Verdi	164	—	1 042 496	2,7	96		26
	La Rete	—	—	718 403	1,9			
	AD	—	—	452 396	1,2			
Centre	PPI	4	29	4 268 940	11,1	3		28
	P. Segni	—	13	1 795 270	4,6			
Droite	FI	87	30	8 119 287	21,0			
	LN	106	11	3 237 076	8,4			
	AN	86	23	5 202 698	13,5	138		27
	CCD	27	—	—	—			
	Divers	6	—	2 723 937	7,0	5		2
TOTAL		475	155	37 681 831	100,0	232		83

Les élections à la Chambre des députés en 1994 par région



L'activité législative

Législature	Lois votées (a)	Initiative (b)					Nombre de séances	
		Gouvernement	Députés	Sénateurs	Régions	Init. pop.	Chambre	Sénat
I (1948-1953)	2 317 (2 289)	—	—	—	—	—	114	—
II (1953-1958)	1 897 (1 837)	1 414	319	161	3	0	738	674
III (1958-1963)	1 797 (1 769)	1 312	346	135	3	1	789	704
IV (1963-1968)	1 769 (1 680)	1 224	353	189	3	0	844	814
V (1968-1972)	841 (775)	591	148	102	0	0	548	597
VI (1972-1976)	1 126 (1 018)	850	139	133	4	0	483	572
VII (1976-1979)	666 (530)	566	56	43	1	0	418	395
VIII (1979-1983)	963 (792)	739	112	110	1	1	674	617
IX (1983-1987)	793 (657)	628	106	55	3	1	639	597
X (1987-1992)	1 066 (879)	741	190	134	0	1	768	665
XI (1992-1994)	314 (196)	235	41	38	0	0	312	287

Sources : *La Camera dei deputati dalla I alla VIII legislatura*, Rome 1985 - *Riassunto generale statistico dei lavori legislativi del Senato* (par législature). A partir de la IX^e législature : Service des études de la Chambre des députés.

(a) Le chiffre entre parenthèses indique le nombre de lois votées, à l'exception des « lois de conversion » des décrets-lois.

(b) Ces chiffres portent sur les lois définitivement votées.

**Lois adoptées selon la procédure
de l'article 138**

LOIS DE RÉVISION

9 février 1963	Fixation à 630 du nombre de députés (Const. art. 36) ; fixation à 215 du nombre de sénateurs (Const. art. 37) ; réduction du mandat sénatorial à 5 ans (Const. art. 60).
27 décembre 1963	Séparation des régions Abruzzes et Molise (Const. art. 131) ; fixation de la représentation sénatoriale du Molise (Const. art. 37).
22 novembre 1967	Réduction du mandat des juges de la Cour constitutionnelle (de 12 à 9 ans) et fixation du mandat de son président à 3 ans (Const. art. 135).
16 janvier 1989	Responsabilité pénale du président du Conseil et des ministres (Const. art. 96, 134 et 135).
4 novembre 1991	Conditions d'exercice du droit de dissolution des Chambres (Const. art. 88).
6 mars 1992	Droit d'amnistie et droit de grâce (Const. art. 79).
29 octobre 1993	Immunités parlementaires (Const. art. 68).

LOIS CONSTITUTIONNELLES

Cour constitutionnelle

8 février 1948	Garanties de l'indépendance des juges et procédure suivie devant la Cour (cf. Const. art. 137).
11 mars 1953	Compétence de la Cour (cf. Const. art. 134).
16 janvier 1989	Procédure de jugement devant la Cour.

Régions (voir art. 116 de la Constitution)

26 février 1948	Statut de la région Sicile.
26 février 1948	Statut de la région Sardaigne.
26 février 1948	Statut de la région du Val d'Aoste.
26 février 1948	Statut de la région Trentin-Haut-Adige.
18 mars 1958	Prorogation de l'échéance prévue par la XI ^e disposition transitoire de la Constitution pour la création de régions.
31 janvier 1963	Statut de la région Frioul-Vénétie Julienne.
30 novembre 1971	Modification du statut de la région Trentin-Haut-Adige.
23 février 1972	Modification de la durée du mandat des Conseils régionaux des cinq régions à statut spécial (harmonisation avec les Conseils des autres régions).
9 mai 1986	Réforme du statut de la région Sicile.
12 avril 1989	Durée du mandat des Conseils des régions à statut spécial.
23 septembre 1993	Modification des statuts des régions à statut spécial, Sicile exceptée.

Divers

9 mars 1961	Création de trois sièges sénatoriaux.
21 janvier 1967	Interprétation des articles 10 et 26 de la Constitution par rapport aux crimes de génocide.
2 avril 1989	Organisation d'un référendum sur l'unité politique de l'Europe.
6 août 1993	Institution d'une commission parlementaire pour la révision de la Constitution et les réformes électorales.

Les lois d'application de la Constitution

Le tableau ci-dessous se fonde sur les deux phases d'attuazione telles qu'elles sont distinguées dans le texte d'A. Pizzorusso reproduit supra.

<i>Date</i>	<i>Dispositions constitutionnelles visées</i>	<i>Objet</i>
Première période (1948-1963)		
8-7-1950	Art. 87	Conseil suprême de défense.
3-3-1951	XIV ^e disposition transitoire	Ordres honorifiques.
20-6-1952	XII ^e disposition transitoire	Contre le néofascisme.
10-2-1953	Art. 122	Constitution et fonctionnement des organes régionaux (loi inappliquée).
9-2-1948 et 11-3-1953	Titre VI, 1 ^{re} section	Constitution et organisation de la Cour constitutionnelle (réalisée fin 1955).
5-1-1957	Art. 99	Organisation et compétences du Conseil national de l'économie et du travail.
24-3-1958	Art. 104	Organisation du Conseil supérieur de la magistrature.
Seconde période (1963-1970)		
27-2-1967	Art. 41	Ebauche de planification économique.
17-2-1968	Titre V	Election des Conseils régionaux.
16-5-1970	Titre V	Compétences et ressources des régions.
20-5-1970	Titre III	« Statut des droits des travailleurs ».
25-5-1970	Art. 75	Organisation des référendums abrogatifs.

Les commissions d'enquête (1951-1990)

Création (a)	Chambre	Composition	Objet	Début et fin des travaux (b)
I^{re} Législature				
12-10-1951	Chambre des députés	20 dép.	« La misère et les moyens de la combattre »	4-6-1952 —
4-12-1951	Chambre des députés	20 dép.	« Le chômage »	30-5-1952 1-4-1953
II^e Législature				
28-1-1955 (Ch.) 3-5-1955 (Sén.)	Commission bicamérale	15 dép. + 15 sén.	La condition des travailleurs	— 1958
III^e Législature				
Loi 18-10-1958	Commission bicamérale	15 dép. + 15 sén.	Attitude de l'administration dans le scandale bancaire de l'« Anonima Bancarieri »	10-1958 17-12-1958
19-4-1961	Chambre des députés	—	La concurrence et les limites à y apporter	— —
Loi 5-5-1961	Commission bicamérale	15 dép. + 15 sén.	Construction de l'aéroport de Rome-Fiumicino	16-5-1961 23-12-1961
Loi 20-12-1962	Commission bicamérale	15 dép. + 15 sén.	Les activités de la Mafia en Sicile	25-6-1963 4-2-1986
IV^e Législature				
10-1963	Chambre des députés	—	La concurrence (même objet qu'en 1961)	— —
Loi 22-5-1964	Commission bicamérale	15 dép. + 15 sén.	Le désastre de Vajont (octobre 1963)	6-1964 15-7-1965
Loi 26-4-1964	Commission bicamérale	8 dép. + 8 sén. + 11 experts	Valorisation du patrimoine historique et artistique	10-11-1964 10-3-1966
21-7-1966	Sénat	18 sén.	L'Institut national de prévoyance sociale	20-9-1966 31-5-1967
V^e Législature				
Loi 31-3-1969	Commission bicamérale	9 dép. + 9 sén.	Le SIFAR (services secrets) et les événements (numéros de compte) de juin-juillet 1964	15-4-1969 15-12-1970
Loi 27-10-1969	Chambre des députés	15 dép.	La banditisme en Sardaigne	— 29-3-1972
VI^e Législature				
Loi 11-12-1975	Commission bicamérale	11 dép. + 11 sén.	Situation et niveau des traitements (commission dite de la « jungle salariale »)	2-2-1976 22-11-1977
VII^e Législature				
Loi 16-7-1977	Commission bicamérale	15 dép. + 15 sén. (c)	Fuites toxiques de l'ICMESA (Seveso, juillet 1976)	27-7-1977 26-7-1978
Loi 8-8-1977	Commission bicamérale	15 dép. + 15 sén.	Le commerce des armes	— 8-9-1983
Loi 30-3-1978	Commission bicamérale	15 dép. + 15 sén.	Conditions de la reconstruction après le tremblement de terre de la vallée du Bélica (janvier 1968)	13-7-1978 7-7-1981

Création (a)	Chambre	Composition	Objet	Début et fin des travaux (b)
VIII ^e Législature				
Loi 23-11-1979	Commission bicamérale	20 dép. + 20 sén.	Massacre de la via Fani, assassinat d'Aldo Moro et terrorisme	20-12-1979 29-6-1983
Loi 2-5-1980	Commission bicamérale	20 dép. + 20 sén.	Affaire Sindona	18-9-1980 24-3-1982
Loi 23-9-1981	Commission bicamérale	20 dép. + 20 sén.	Loge maçonnique P2	10-11-1981 12-7-1984
IX ^e Législature				

[Il n'y a pas eu création de commission ; seule l'activité de certaines commissions antérieures s'est poursuivie]

X ^e Législature				
17-3-1988	Sénat	25 sén.	Condition des personnes âgées	1-7-1988 31-7-1989
Loi 23-3-1988	Commission bicamérale	20 dép. + 20 sén.	Activité de la Mafia	13-7-1988 —
Loi 17-5-1988	Commission bicamérale	20 dép. + 20 sén.	Le terrorisme en Italie	13-7-1988 —
1-6-1988	Chambre des députés	30 dép.	Condition des jeunes	1988 1991
7-7-1988	Sénat	21 sén.	Conditions de travail dans les usines	8-11-1988 31-12-1989
Loi 7-4-1989	Commission bicamérale	20 dép. + 20 sén.	Reconstruction de la Basilicate et de la Campanie après les séismes de 1980-1981	19-9-1989 27-1-1991
24-1-1990	Sénat	21 sén.	Filiale d'Atlanta de la BNL (financements des exportations vers l'Iraq)	28-2-1991 —

(a) Les commissions d'enquête qui ne sont pas créées par une loi le sont par une simple résolution de la chambre intéressée.

(b) Date de nomination des commissaires (souvent très postérieure à la loi créant la commission) et dépôt du rapport final.

(c) 20 députés et 20 sénateurs avec la loi du 18 décembre 1980

Les commissions permanentes

Chambre des députés	Sénat
Affaires constitutionnelles	Affaires constitutionnelles et Intérieur
Intérieur	
Affaires étrangères	Affaires étrangères
Justice	Justice
Budget	Budget
Finances et Trésor	Finances et Trésor
Défense	Défense
Instruction	Instruction
Travaux publics	Travaux publics
Transports	
Agriculture et forêts	Agriculture
Industrie et commerce	Industrie
Travail et protection sociale	Travail
Hygiène et santé	Santé

STATUTO

ALBERTINO

Le Roi	Les Chambres	Le Gouvernement
● « Chef suprême de l'Etat ». - Fonctions traditionnelles des monarques parlementaires : diplomatiques et militaires, promulgation des lois, droit de grâce, privilège de nomination à toutes les fonctions de l'Etat. ● Exerce le pouvoir législatif collectivement avec les Chambres : initiative des lois et « sanction » (ce qui suppose un droit théorique de veto). ● Convoque, proroge et dissout la Chambre des députés. ● Nomme, convoque et proroge le Sénat. ● Chacun de ses actes doit être contresigné par un ministre.	● Sénat : — Nommé par le Roi parmi 21 catégories de notabilités. — Les sénateurs sont nommés à vie, mais non héréditaires. — Les princes de Savoie en font partie. ● Chambre des députés : — Elue pour cinq ans. — 508 membres (de 1870 à 1921). — Age minimum : 30 ans. ● Points communs : — Initiative des lois. — Bicaméralisme strictement égalitaire : vote de la loi dans les mêmes termes par chaque Chambre. — Aucune indemnité parlementaire (jusqu'en 1912).	● Aucune existence collective : le Statut n'évoque que les ministres. ● Nomination et révocation par le Roi. ● « Les ministres sont responsables ». ● Droit d'entrée et de parole dans les Chambres. ● Le Statut ne prévoit officiellement ni président du Conseil ni Premier ministre.

Les institutions fascistes

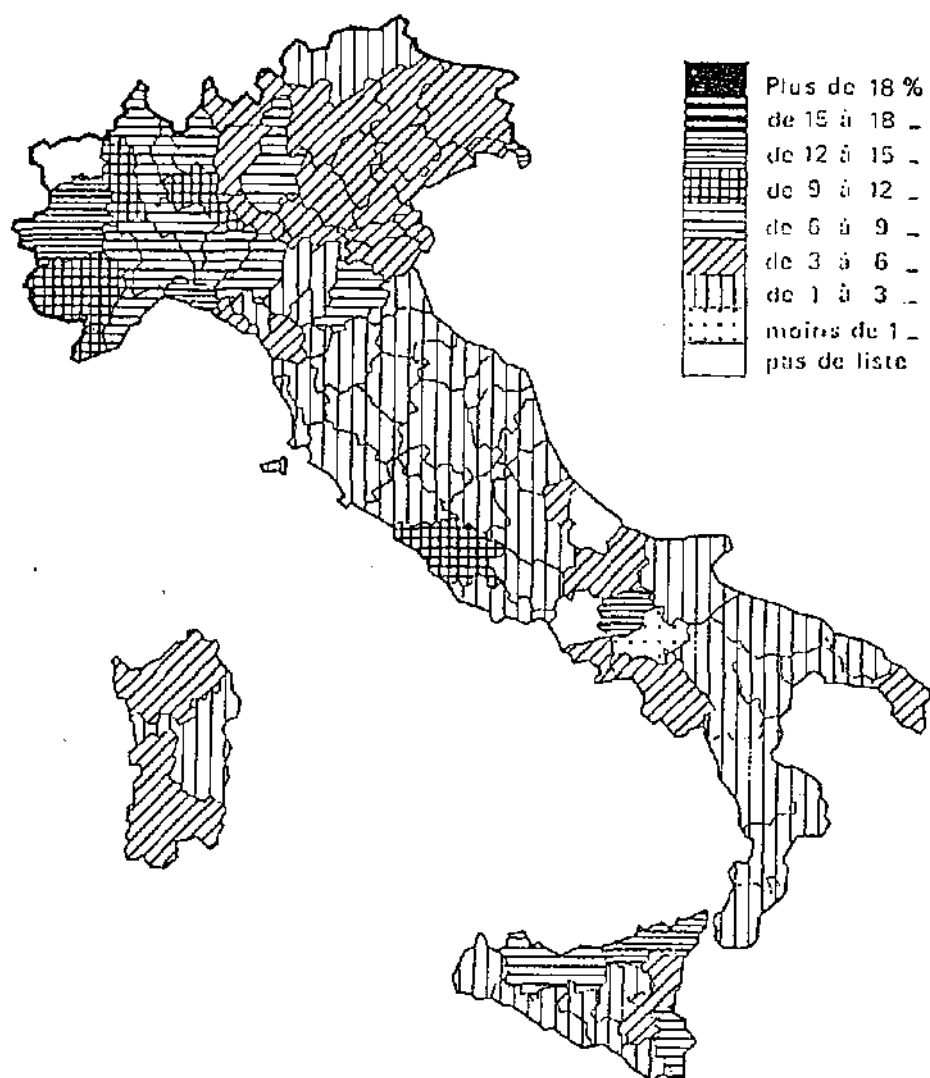
Domestication du législatif	Toute-puissance du Gouvernement	Imbrication de l'Etat et du Parti
● <i>Loi du 18-11-1923</i> : la liste nationale ayant obtenu la majorité relative et au moins 25 % des voix remporte 2/3 des sièges (élections de 1924). ● <i>Mai 1924</i> : suppression des commissions permanentes. ● <i>Loi du 17-5-1928</i> : la Chambre (400 députés) est élue par liste nationale unique, arrêtée par le Grand Conseil national du fascisme et « approuvée » par le corps électoral (« élections » de 1929 et 1934). ● <i>Loi du 19-1-1939</i> : la Chambre des députés est remplacée par la Chambre des faisceaux et des corporations, dont tous les membres sont nommés directement ou indirectement par le Gouvernement.	● <i>Loi du 24-12-1925</i> : insiste sur la responsabilité du chef du Gouvernement et des ministres envers le Roi, et efface partiellement celle envers les Chambres. Elle donne au chef du Gouvernement le pouvoir de contrôler l'ordre du jour des assemblées et de les faire voter à nouveau, sans débat, sur tout projet rejeté par elles depuis au moins trois mois. ● <i>Loi du 31-1-1926</i> : étend considérablement le domaine des décrets gouvernementaux, facilite le vote de lois de délégation législative et permet un usage régulier des décrets-lois d'urgence.	● <i>Loi du 9-12-1928</i> : organise le Grand Conseil du fascisme, présidé par le chef du Gouvernement, qui : — propose au Roi la nomination d'un chef du Gouvernement en cas de vacance ; — donne son avis sur toute question constitutionnelle, les traités internationaux, et toute question politique, économique ou sociale que lui pose le chef du Gouvernement.

Les décrets-lois (procédure de l'article 77 de la Constitution)

Législature	DL présentés par le Gouvernement au Parlement	DL approuvés par le Parlement sans amendement	DL amendés	DL caducs (*)	% des DL approuvés (amendés ou non) par rapport aux lois ordinaires
I	29	28	0	1	1,2
II	60	60	0	0	3,3
III	30	28	2	0	2,0
IV	94	89	2	3	5,3
V	69	66	0	3	8,5
VI	124	108	0	16	10,6
VII	167	136	16	15	25,7
VIII	275	169	13	93	21,3
IX	302	136	29	109	20,7
X	466	187	13	249	21,3
XI	492	119	8	332	60,7

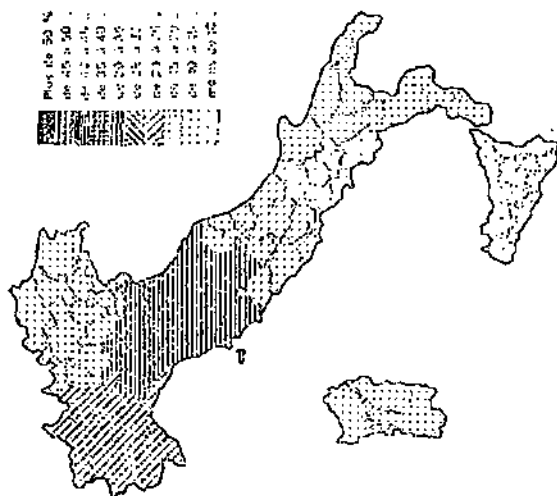
Sources : Débat « La decretazione d'urgenza » (octobre 1983) et *Notiziario di Statistica* de la Chambre des députés, n° 17, 1986.
A partir de la IX^e législature : Service des études de la Chambre des députés.

(*) Caducité due au dépassement du délai maximum de 60 jours (art. 77, al. 3, de la Constitution) ; en fait, ces décrets-lois sont généralement présentés une seconde fois au Parlement.

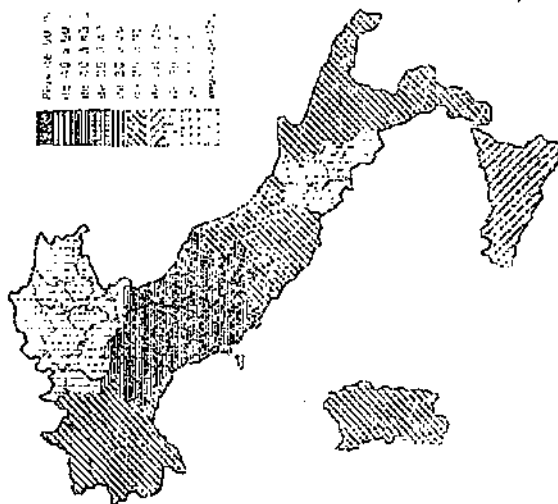


CARTE 11. — Les Libéraux en 1968
 Résultats par province aux élections législatives
 (Chambre des Députés)

Population du Parti Communiste italien : P.C.I.,
de la Gauche non communiste
de la Démocratie chrétienne et de la Droite
en 1946 et en 1952
dans les huit grandes zones
Résultats des élections législatives
(Chambre des Députés)



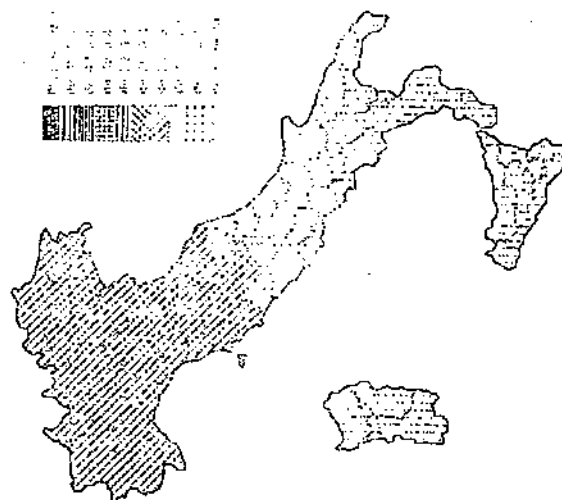
Carte 2.5— Le Parti Communiste italien en 1946



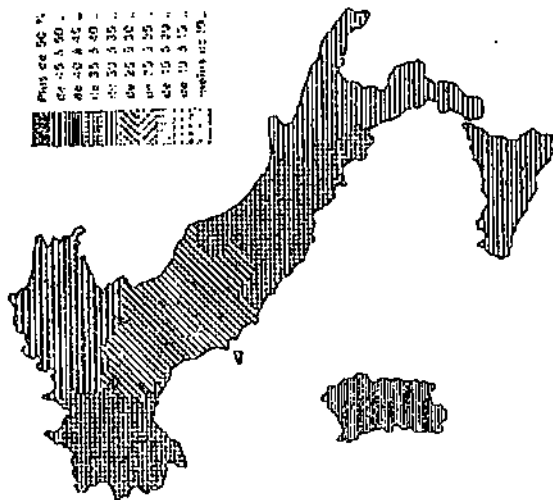
Carte 3.— Le Parti Communiste italien en 1952



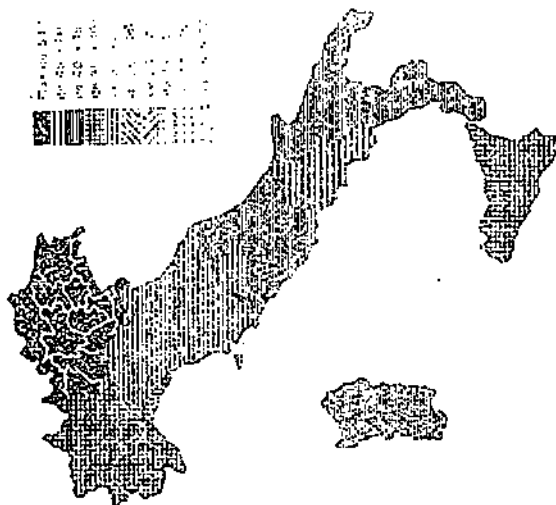
Carte 4. — La Gauche non communautaire en 1946



Carte 5. — La Gauche non communautaire en 1972



CARTÉ 6. — La Démocratie chrétienne en 1946



CARTÉ 7. — La Démocratie musulmane en 1971

TABLEAU 9 (en %)

Années	P.C.I.	Gauche	D.C.	Droite	P.C.I.	Gauche	D.C.	Droite
	Zone I				Zone II			
1946	22,4	31,6	36,2	9,6	13,4	31,5	49,3	5,9
1948 ¹	34,5	11,8	48,1	5,5	21,7	10,7	61,9	3,8
1953	21,1	25,8	41,1	11,5	12,9	22,5	55,4	8,8
1958	20,6	25,6	42,4	10,2	12,1	22,9	56,4	8,1
1963	23,6	24,4	37,1	12,9	13,4	23,9	53,0	9,0
1968	25,9	22,7	38,7	11,4	15,4	23,0	52,3	8,3
1970	26,2	24,8	37,9	10,8	16,0	24,2	51,9	7,5
1972	26,4	22,3	38,2	11,2	16,2	21,9	52,1	7,8
Zone III					Zone IV			
1946	33,0	32,6	26,2	6,0	12,9	31,3	38,3	16,4
1948	48,5	11,6	36,8	2,5	27,0	10,8	52,6	8,5
1953	32,8	27,1	33,0	6,9	21,3	18,6	41,7	18,0
1958	33,0	25,5	34,3	7,0	21,6	18,2	44,8	15,2
1963	37,1	22,9	30,2	8,7	24,8	19,3	42,1	11,1
1968	39,7	21,8	30,5	7,4	26,6	18,3	43,5	10,9
1970	40,4	22,4	30,2	6,6	25,2	22,3	41,9	11,0
1972	40,4	20,2	30,8	7,4	26,9	16,0	43,5	11,6
Zone V					Zone VI			
1946	6	16,1	35,7	38,8	13,4	18,4	32,7	34,0
1948	18,2	4,0	50,8	28,4	27,4	5,2	48,0	18,3
1953	17,1	11,0	38,8	33,0	23,5	14,2	39,5	22,6
1958	19,0	11,9	46,8	22,0	24,1	14,3	45,4	16,1
1963	18,8	16,4	45,1	19,1	26,9	15,9	43,2	12,5
1968	19,1	19,6	44,9	14,2	26,4	19,0	44,2	9,7
1970	17,0	23,9	44,6	14,1	25,3	22,3	41,0	10,8
1972	18,5	16,7	47,3	15,7	26,0	17,0	42,3	13,3
Zone VII					Zone VIII			
1946	9,4	20,5	33,6	26,8	11,6	24,1	42,7	19,5
1948	20,9	7,8	47,7	17,7	20,3	14,6	51,9	13,0
1953	23,9	14,3	36,2	25,4	20,1	15,5	43,4	20,9
1958	23,6	15,1	42,1	19,0	18,7	18,1	48,9	14,2
1963	23,7	17,3	38,8	18,9	22,5	18,8	42,5	15,3
1968	22,5	21,3	40,4	14,4	23,7	18,1	42,9	11,7
1970	Pas d'élections dans ces zones							
1972	21,3	17,9	39,8	19,4	25,3	17,3	40,9	14,6

1. En 1948 P.C.I. et P.S.I. présentent des listes communes sous l'étiquette du *Fronte Democratico popolare*.

les résultats méridionaux des catholiques en 1921 et en 1948 :

	<i>P.P.I. (1921)</i>	<i>D.C. (1948)</i>
Pouilles	10 %	48,6 %
Basilicate.....	4 -	48,6 -
Calabre	19 -	48,8 -
Sicile	13 -	47,9 -

Pas décisif en Italie

Réforme constitutionnelle
en gestation avancée.

L'Italie a fait un pas décisif, hier, vers une réforme constitutionnelle avec l'adoption de propositions réformant l'Etat, le Parlement, la magistrature et introduisant le fédéralisme. Ces propositions adoptées par une commission ad hoc dite bicamérale, regroupant tous les groupes politiques, doivent encore être discutées par la Chambre des députés et le Sénat, puis, si elles sont adoptées, les Italiens se prononceront à leur tour par référendum.

La commission a adopté à une faible majorité, mercredi, un projet de réforme de la forme de l'Etat dite «à la française», c'est-à-dire de type présidentieliste avec notamment un président de la République élu pour cinq ans au suffrage universel qui nomme un premier ministre et peut dissoudre le Parlement. Cette proposition était présentée par l'opposition de droite. Elle a été adoptée grâce aux voix des sécessionnistes de la Ligue du Nord qui avaient jusque-là boycotté les travaux de la commission. La coalition proposait un système renforçant les pouvoirs du président du Conseil, rebaptisé premier ministre et issu automatiquement de la majorité parlementaire. En revanche, les propositions de réforme du Parlement, de la magistrature et introduisant le fédéralisme ont été adoptées à une très large majorité.

Concernant le Parlement, il est notamment proposé de donner des pouvoirs distincts aux assemblées. L'Italie est un des rares pays où les deux Assemblées, le Sénat et la Chambre des députés, disposent d'un pouvoir identique.

L'Italie deviendra une République «fédérale» où les communes, les provinces et les régions auront des pouvoirs importants aux côtés de l'Etat. Cette question est un enjeu important en Italie où les sécessionnistes ont un fort poids politique. — (afp)

Presentato il nuovo progetto di Costituzione federale «Sancire un patto di fiducia nell'avvenire»

Ci è voluta una donna - la senatrice democristiana Josi Meier - per rilanciare tre anni or sono i lavori per la revisione totale della Costituzione federale. Obiettivo: adottare la riforma per il 150esimo anniversario dello Stato federale, nel 1998. Verso la fine del novembre scorso il presidente della Confederazione Jean-Pascal Delamuraz e Arnold Koller, ministro della Giustizia, hanno presentato il frutto di un trentennio di cogitazioni. Tre sono i progetti che dovranno passare al vaglio del Parlamento prima e di popolo e Cantoni poi:

- un decreto federale sull'aggiornamento della Costituzione del 1879;
- un secondo decreto sulla riforma dei diritti popolari, e
- un decreto sulla riforma giudiziaria.

L'esercizio - nello spirito del Consiglio federale - non dovrebbe restare meramente giuridico. Anzi: la nuova Carta, oltre a fissare in chiave moderna i principi dello Stato in cui viviamo, dovrebbe contribuire a rafforzare la coesione e la solidarietà nazionali.

«Sappiamo che lo Stato non può ordinare al cittadino la capacità di dialogo politico e sociale - ha detto, lungimirante, Jean-Pascal Delamuraz - ma oggi vogliamo sancire un patto di fiducia nell'avvenire e aprire nuove vie nel campo dei diritti fondamentali. Un programma ambizioso di cui il messaggio appena presentato è solo una prima tappa - ha rilevato Arnold Koller - verso riforme più importanti».

L'aggiornamento è l'elemento portante della revisione. Struttura chiara, linguaggio moderno e soppressione di disposizioni inutili, permetteranno al cittadino una consultazione più agevole del documento. D'altra parte, sono state

colmate lacune quali l'assenza nel testo costituzionale della garanzia esplicita del diritto alla vita e alla libertà individuale.

Una delle proposte più contestate durante la procedura di consultazione - da parte degli ambienti economici - è stata l'iscrizione degli obiettivi sociali (purtroppo solo come obiettivi e non come diritti individuali riconosciuti) e del diritto allo sciopero. Quest'ultimo potrà però essere vietato ad alcune categorie di persone, p. es. ai funzionari - al fine di garantire il servizio pubblico.

Il secondo e più criticato pacchetto tocca la riforma dei diritti popolari. Obiettivo: ooo la riduzione della partecipazione dei cittadini alla vita democratica, ma l'efficienza della democrazia diretta, *«i diritti popolari»* - ha detto il ministro della Giustizia - non possono diventare un *sabà, pietrificata nel tempo*. Nella versione finale del messaggio, il Consiglio federale ha quindi mantenuto



Jean-Pascal Delamuraz e Arnold Koller presentando il progetto di Costituzione federale.

la proposta di alzare il numero delle firme per iniziative (da 100mila a 150mila) e referendum (da 50mila a 100mila). Proposta questa che ha suscitato una levata di scudi. In particolare, socialisti e Unione democratica di centro rifiutano decisamente tale prospettiva, mentre incoraggiano invece l'introduzione dell'iniziativa popolare generale (100mila firme), riservata a modifiche legali e costituzionali.

Altre novità. Il diritto d'iniziativa per 8 Cantoni e il referendum amministrativo e finanziario, che permetterà al cittadino di esprimersi non solo sulle leggi, ma anche su decisioni quali la creazione di una centrale nucleare o lo stanziamento di eredità finanziarie elevati. Il progetto di riforma del-

la giustizia infine è mirato a rendere l'efficienza della federale - oggi sc - e migliorare la giuridica. Un'innovazione in questo sistema istituita dall'ampliamento della giurisdizione cost in avvenire, il Tribunale potrà stabilire se i decreti federali sono o diritti costituzionali, lo internazionale. Auler è dunque riuscito tempi stabiliti e si dice nel 1998 l'aggiornamento la Costituzione e i giudiziaria potranno adottati. Quanto ai dei diritti popolari qualche scoglio in più eretti sono comunque e potranno essere paratamente. Ilari.

Le principali novità nel campo dei diritti popolari

La riforma dei diritti popolari prevede un aumento del numero delle firme da 100.000 a 150.000 per le iniziative e da 50.000 a 100.000 per i referendum. Ciò va di pari passo con un'estensione degli strumenti democratici. Quest'aspetto della revisione totale della Costituzione ha sollevato obiezioni in procedura di consultazione ed è destinato a suscitare ancora numerose discussioni.

Aumento del numero delle firme

La riforma dei diritti popolari è certamente l'elemento più innovatore del nuovo progetto di Costituzione: ha affermato il consigliere federale Arnold Koller. Ogni novità - ha aggiunto - sarà probabilmente combattuta in Parlamento. Tuttavia, con i nuovi strumenti previsti, fra cui l'iniziativa popolare generale, il "pacchetto" presentato dal Consiglio federale è equilibrato e potrebbe impararsi. Il popolo deve potersi pronunciare su tutte le decisioni importanti, senza per questo inceppare la macchina statale.

Per le iniziative, il governo ha rinunciato a raddoppiare il numero delle firme (ossia a 200.000), ma lo ha solo aumentato di 50.000. Arnold Koller ha giustificato quest'aumento con un migliore equilibrio fra il numero totale degli elettori e il numero dei cittadini. Una richiesta popolare che non riesce ad essere appoggiata da 150.000

firme, secondo Koller va considerata come non rappresentativa.

L'iniziativa generale

La riforma prevede anche l'introduzione di un'iniziativa popolare generale, il che vuol dire che 100.000 cittadini potranno formulare una domanda che il Parlamento sceglierà di realizzare a livello legislativo o costituzionale, oppure a entrambi i livelli. Così, una legge consista in un solo punto potrà entrare in vigore e l'elemento contrario sarà ripreso grazie a un'iniziativa generale. Oltre la metà delle iniziative attualmente in sospeso potrebbero essere realizzate a livello legislativo.

Inoltre, il progetto prevede ancora il diritto d'iniziativa dei Cantoni. Otto Cantoni potranno depositare un'iniziativa che mira a una revisione costituzionale oppure un'iniziativa popolare generale. Questo diritto d'iniziativa dev'essere esercitato dai parlamenti a dai cittadini dei cantoni interessati.

Il referendum finanziario

Altra novità: il referendum amministrativo e finanziario. Il Parlamento, con una semplice maggioranza, potrà decidere di sottoporre - tramite referendum facoltativo - al voto popolare certi decreti finanziari o amministrativi importanti. Potrebbe essere, per esempio, il caso di un'autorizzazione alla costruzione di una centrale nucleare o di un'eredità finanziaria (armamenti, aiuto allo sviluppo). Sono previste eccezioni, come per il preventivo della Stato.

In merito ai trattati internazionali

Il progetto propone anche l'estensione del referendum facoltativo in materia internazionale. Il popolo deve potersi esprimere sulle partecipazioni internazionali della Svizzera e non soltanto, come avviene oggi, al momento dell'adozione delle leggi che derivano da questa partecipazione. Il progetto si spinge tuttavia meno lontano rispetto a quello posto in consultazione, che voleva sottoporre a referendum tutti i trattati internazionali che portano a un adattamento della legislazione federale. La nuova soluzione vuole che ci si limiti alle norme importanti. Saranno dunque sottoposti al referendum soltanto i trattati internazionali la cui attuazione comporta modifiche legislative che toccano i cittadini nei loro diritti e obblighi e che comportano regolamentazioni a carica o a vantaggio del singolo.

Sarà pure possibile presentare al popolo delle alternative e mettere in votazione simultaneamente due iniziative sullo stesso tema. Infine, le Camere federali continueranno a pronunciarsi sulla validità delle iniziative. Tuttavia, in caso di decisione negativa, il Tribunale federale sarà chiamato a decidere in ultima analisi sulla ricevibilità.



Référendums - Initiatives populaires - Votations populaires: Tableaux en format PDF

- Référendums
- Initiatives populaires
- Votations populaires

Référendums

A	au niveau constitutionnel (référendums obligatoires)	(oblig.)	
	1870 - 1889		79 KB
	1990 - aujourd'hui		22 KB
B	au niveau législatif, (référendums facultatifs)	(fac.)	
	1874 - 1899		69 KB
	1900 - 1939		93 KB
	1940 - 1969		148 KB

	1970 - 1982			148 KB
	1990 - aujourd'hui			92 KB
	Arrêts fédéraux urgents, depuis 1949			
	Arrêts dérogeant à la constitution (art. 89bis 3e al.)	(oblig.)		
C	dont la validité excède une année			15 KB
D	dont la validité n'excède pas une année			5 KB
	Arrêts soumis au référendum facultatif (art. 89bis 2e al.)	(fac.)		
E	dont la validité excède une année			29 KB
F	dont la validité n'excède pas une année			15 KB
G	Arrêts fédéraux urgents 1874-1942			56 KB
H	Prévisites	(oblig.)		5 KB
I	Décisions sur la suite de la procédure (concernant les initiatives conçues en terme généraux)	(oblig.)		5 KB

Initiatives populaires

K	Initiatives qui ont abouti	(oblig.)	
	1891 - 1982		90 KB
	1990 - aujourd'hui		22 KB
L	Initiatives qui n'ont pas abouti	(oblig.)	
	1891 - 1982		16 KB
	1990 - aujourd'hui		13 KB

Votations populaires

M	1848 - 1982	(oblig./fac.)	172 KB
	1990 - 1996	(oblig./fac.)	39 KB
	1997 - aujourd'hui	(oblig./fac.)	4 KB
N	Toutes les votations (en format archive ZIP)		1696 KB

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
1	Loi fédérale concernant la révision de l'art. 65 de la Constitution fédérale	7.3.1879 FF 1879 I 352	28.3.1879 FF 1879 I 527	20.6.1879	RO IV 156	M No. 21
2	Arrêté fédéral concernant la proposition de révision de la constitution fédérale, soulevée par l'initiative populaire en date du 3 août 1880	28.11.1879 FF 1880 III 533	17.9.1880 FF 1880 III 533			M No. 22
3	Arrêté fédéral concernant une adjonction à introduite dans la constitution fédérale	8.2.1881 FF 1881 IV 478	28.4.1882 FF 1882 III 441			M No. 23
4	Arrêté fédéral modifiant partiellement la constitution fédérale	20.11.1884	26.6.1885 FF 1885 III 451	22.12.1885	RO VII 349	M No. 30
5	Arrêté fédéral concernant un complément à l'article 64 de la constitution fédérale du 29 mai 1874	1.6.1886 FF 1886 III 519	28.4.1887 FF 1887 I 1001	20.12.1887	RO X 375	M No. 32
6	Arrêté fédéral concernant un article à insérer dans la constitution fédérale du 29 mai 1874, en vue d'attribuer à la Confédération le droit de légiférer dans le domaine de l'assurance en cas d'accident et de maladie	26.11.1888 FF 1890 I 309	13.6.1890 FF 1890 III 618	17.12.1890	RO XI 582	M No. 34
7	Arrêté fédéral concernant la révision de la constitution fédérale	13.6.1890 FF 1890 III 411	8.4.1891 FF 1891 II 270	28.7.1891	RO XII 148	M No. 36
8	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 39 de la constitution fédérale	30.12.1890 FF 1891 I	28.7.1891 FF 1891 IV 27	23.12.1891	RO XII 111	M No. 37
9	Arrêté fédéral soumettant à la votation populaire la demande d'initiative concernant l'interdiction de l'abattage des animaux sans étourdissement préalable	1.11.1892 FF 1892 IV 1065	20.6.1893 FF 1893 III 913	22.12.1893	RO XIII 1015	M No. 40
10	Arrêté fédéral concernant la votation populaire sur l'arrêté fédéral du 20 décembre 1893, relatif à l'adjonction, à la constitution fédérale, d'un nouvel article donnant à la Confédération le droit de légiférer en matière de mœurs	25.11.1890 FF 1892 V 721	20.12.1893 FF 1894 I 24			M No. 41
11	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant le droit au travail	5.10.1893 FF 1893 IV 375	13.4.1894 FF 1894 II 323			M No. 42
12	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative tendant à faire répartir, entre les cantons, une partie des recettes des douanes	5.6.1894 FF 1894 II 947	29.6.1894 FF 1894 XI 60			M No. 43

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
13	Arrêté du conseil fédéral relatif à la votation populaire sur l'arrêté fédéral du 28 mars 1898 (dispositions additionnelles concernant l'introduction du monopole des allumettes, destinées à compléter la constitution fédérale du 29 mai 1874)	20.11.1891 FF 1891 V 603	26.3.1895 FF 1895 III 671			M No. 45
14	Arrêté fédéral concernant la révision des articles de la constitution fédérale relatifs à l'organisation militaire	2.5.1895 FF 1895 II 1077	27.6.1898 FF 1898 III 864			M No. 48
15	Arrêté fédéral révisant l'article 24 de la constitution fédérale	14.11.1893 FF 1893 V 13	19.3.1897 FF 1897 III 765	15.10.1897	RO XVI 335	M No. 51
16	Arrêté fédéral concernant la législation fédérale sur le commerce des denrées alimentaires, ainsi que sur la commerce des articles de ménage et des objets usuels qui peuvent mettre en danger la santé ou la vie	8.3.1895 FF 1895 II 198	26.3.1897 FF 1897 III 768	15.10.1897	RO XVI 339	M No. 52
17	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 64 de la Constitution fédérale	28.11.1898 FF 1898 IV 574	30.8.1898 FF 1898 III 570	21.12.1898	RO XVI 824	M No. 54
18	Arrêté fédéral concernant l'insertion d'un article 64bis dans la Constitution fédérale	28.11.1898 FF 1898 IV 574	30.8.1898 FF 1898 III 572	21.12.1898	RO XVI 827	M No. 55
19	Arrêté fédéral concernant les deux demandes d'initiative populaire tendant à l'introduction du système proportionnel dans les élections au Conseil national et à la nomination du Conseil fédéral par le peuple	22.9.1899 FF 1899 IV 908	21.6.1903 FF 1903 III 570			M No. 57
20	Arrêté fédéral concernant la subvention de l'école primaire publique par la Confédération	17.5.1902 FF 1902 III 387	4.10.1902 FF 1902 IV 588	19.12.1902	RO XIX 328	M No. 59
21	Arrêté fédéral sur une initiative populaire concernant la révision de l'article 72 de la constitution fédérale (élection du Conseil national basée sur la population de nationalité suisse)	28.11.1902 FF 1902 V 583	19.3.1903 FF 1903 III 500			M No. 62
22	Arrêté fédéral portant modification de l'article 32bis de la constitution fédérale	15.8.1901 FF 1901 II 142	13.6.1903 FF 1903 III 932			M No. 63
23	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 64 de la constitution fédérale (extension de la protection des inventions)	13.11.1903 FF 1903 V 48	22.12.1904 FF 1905 I 125	1.7.1905	RO XXI 348	M No. 64

1 Message du Conseil fédéral voir aussi le rapport du 26.08.1896, FF 1896 III 1065.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Résumé des lois	Votation No.
24	Arrêté fédéral sur l'initiative concernant l'interdiction de l'absinthé	9.12.1907 FF 1907 IV 1182	8.4.1908 FF 1908 II 849	7.10.1908	RO XXIV 889	M No. 88
25	Arrêté fédéral complétant la constitution fédérale en ce qui concerne le droit de légiférer en matière d'arts et métiers	3.11.1905 FF 1905 VI 28	8.4.1908 FF 1908 II 852	7.10.1908	RO XXIV 903	M No. 87
26	Arrêté fédéral concernant la législation fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, le transport et la distribution de l'énergie électrique	30.3.1907 FF 1907 II 562	26.6.1908 FF 1908 IV 825	22.12.1908	RO XXV 8	M No. 89
27	Arrêté fédéral concernant la demande d'initiative populaire tendant à appliquer le système proportionnel aux élections pour le Conseil national	25.2.1910 FF 1910 I 427	7.8.1910 FF 1910 IV 432			M No. 70
28	Arrêté fédéral modifiant les articles 69 et 31, 2e alinéa, lettre d, de la constitution fédérale (Julie contre les maladies de l'homme et des animaux)	20.12.1911 FF 1911 V 315	18.12.1912 FF 1913 I 103	20.6.1913	RO 28 177	M No. 72
29	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 103 de la constitution fédérale et l'adjonction d'un article 114bis à la constitution fédérale	20.12.1911 FF 1912 I 291	20.6.1914 FF 1914 III 637	23.12.1914	RO 30 666	M No. 73
30	Arrêté fédéral concernant l'adoption d'un article constitutionnel en vue de la perception d'un impôt de guerre non renouvelable	12.2.1915 FF 1915 I 147	15.4.1915 FF 1915 II 180	29.9.1915	RO 31 308	M No. 74
31	Arrêté fédéral portant insertion dans la constitution fédérale d'un article 41bis et d'un nouvel alinéa de l'article 42 sous lettre g (droit de timbre)	11.12.1916 FF 1916 IV 553	29.3.1917 FF 1917 I 471	19.8.1917	RO 33 415	M No. 76
32	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire pour l'insertion dans la constitution fédérale d'un article 41bis et la modification de l'article 42, lettre f, de cette constitution (introduction de l'impôt fédéral direct)	25.1.1918 FF 1918 I 203	22.3.1918 FF 1918 I 518			M No. 78
33	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire tendant à l'application du système proportionnel aux élections du Conseil national	26.8.1913 FF 1913 IV 298	20.6.1918 FF 1918 III 507	11.12.1918	RO 34 1255	M No. 77
34	Arrêté fédéral concernant l'insertion d'un article 24ter dans la constitution fédérale (navigation)	20.10.1917 FF 1917 IV 301	24.9.1918 FF 1918 IV 649	27.6.1919	RO 35 593	M No. 79

1 Message du Conseil fédéral voir aussi le rapport du 24.09.1917, FF 1917 IV 162.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
35	Arrêté fédéral concernant l'adoption d'un article constitutionnel relatif à la perception d'un nouvel impôt de guerre extraordinaire	5.8.1918 FF 1918 IV 255	14.2.1918 FF 1918 I 307	27.6.1919	RO 35 585	M No. 78
36	Arrêté fédéral concernant l'adoption de dispositions transitoires pour l'application de l'article 73 de la constitution fédérale	26.11.1918 FF 1918 V 119	14.2.1919 FF 1919 III 109	26.9.1919	RO 35 757	M No. 80
37	Arrêté fédéral concernant la demande d'initiative pour la modification de l'article 35 de la constitution fédérale (interdiction des maisons de jeux)	27.5.1919 FF 1919 III 1	22.11.1919 FF 1919 V 771	16.4.1921	RO 37 300	M No. 82
38	concernant l'initiative populaire 'Suppression de la justice militaire' [insertion d'un art. 58bis dans la constitution]	11.12.1918 FF 1918 V 691	14.2.1920 FF 1920 IV 495			M No. 86
39	Arrêté fédéral concernant la votation populaire du 30 janvier 1921 sur les demandes d'initiative populaire concernant la suppression de la justice populaire et la soumission de traités internationaux au référendum	9.6.1919 FF 1919 II 208	7.10.1920 FF 1920 IV 495	16.4.1921	RO 37 304	M No. 85
40	a: Arrêté fédéral concernant l'insertion dans la constitution fédérale d'un art. 37bis (circulation des automobiles et des cycles) b: Arrêté fédéral concernant l'insertion dans la constitution fédérale d'un art. 37ter (navigation aérienne)	22.3.1919 FF 1919 I 812	14.2.1921 FF 1921 I 392	21.10.1921	RO 37 741	M No. 87
41	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire sur "l'émigration des citoyens suisses qui compromettent la sécurité intérieure du pays"	8.9.1920 FF 1920 IV 199	14.6.1921 pas publié dans la FF			M No. 84
42	Arrêté fédéral relatif à la demande d'initiative populaire concernant la modification de l'article 44 de la constitution fédérale (Naturalisation) [...]	5.6.1921 FF 1921 III 572	21.10.1921 FF 1922 A 1			M No. 89
43	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire sur "l'éligibilité des fonctionnaires fédéraux au Conseil national"	13.1.1922 FF 1922 I 111	7.4.1922 pas publié dans la FF			M No. 91

1 Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 27.10.1918, FF 1918 IV 82.

2 Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 20.05.1914, FF 1914 III 451. Décision du Parlement: 07.10.1920: voir le Résumé des délibérations de la session d'été 1920, page 6.

3 Message du Conseil fédéral: voir aussi le message supplémentaire du 03.11.1916, FF 1916 IV 129.

4 Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 22.11.1919, FF 1919 V 665. Décision du Parlement: 09.02.1921.

5 L'initiative a été portée par l'Assemblée fédérale, voir FF 1921 I 175 et FF 1922 II 1. Décision du Parlement: 28.01.1921, FF 1921 I 175.

6 Décision du Parlement: 31.03.1922.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
44	Arrêté fédéral concernant la révision des articles 31 et 31 bis (régime des alcools) de la Constitution fédérale	27.5.1919 FF 1919 III 597	13.10.1922 FF 1922 III 395			M No. 97
45	Révision des art. 31, lit. b, et 32 bis de la constitution fédérale (régime des alcools, boissons distillées)	27.5.1919 FF 1919 III 597	13.10.1922 FF 1922 III 395			
46	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire concernant le prélèvement d'un impôt unique sur la fortune (article 42 bis de la Constitution)	1.8.1922 FF 1922 II 941	13.10.1922 FF 1922 III 407			M No. 93
47	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire visant l'insertion dans la constitution fédérale d'un article 34 quater (création d'un fonds pour l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants)	18.5.1920 FF 1920 III 197	6.12.1922 FF 1922 III 1013			M No. 99
48	Arrêté fédéral sur l'initiative pour la garantie des droits populaires dans la question douanière (article 29 de la Constitution fédérale)	28.12.1922 FF 1923 I 77	7.2.1923 FF 1923 I 507			M No. 96
49	Arrêté fédéral concernant l'assurance en cas de vieillesse, l'assurance des survivants et l'assurance en cas d'invalidité	23.7.1924 FF 1924 II 717	18.6.1925 FF 1925 II 717	16.2.1926	RO 43 33	M No. 101
50	Arrêté fédéral concernant le séjour et l'établissement des étrangers	2.8.1924 FF 1924 II 511	19.8.1925 FF 1924 II 718	23.12.1925	RO 42 1	M No. 100
51	Arrêté fédéral du 21 avril 1926 portant addition à la constitution fédérale d'un article 23 bis sur l'approvisionnement du pays en céréales	27.5.1924 FF 1924 II 413	21.4.1926 FF 1926 II 438			M No. 102
52	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 30 de la Constitution	12.12.1925 FF 1925 III 535	1.10.1928 FF 1928 II 535	29.8.1927	RO 43 235	M No. 103
53	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 44 de la Constitution (naturalisations)	9.11.1920 FF 1925 V 1	30.9.1927 FF 1927 II 261	29.9.1928	RO 44 778	M No. 105
54	Arrêté fédéral concernant la demande d'initiative portant modification de l'article 35 de la Constitution (initiative populaire en faveur du maintien des kuisseles et de l'encouragement du tourisme en Suisse)	27.5.1927 FF 1927 I 901	14.12.1927 FF 1927 II 763	14.3.1929	RO 45 73	M No. 108

1 La seconde partie de la réforme du régime des alcools n'a jamais été soumise à l'approbation du peuple et des cantons après la rejet de la première partie (réforme du régime des alcools sur les boissons non distillées, voir M No. 97).

2 Message du Conseil fédéral: Message du 21.06.1919, FF 1919 IV 1.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
55	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative visant l'insertion d'un article 23bis dans la constitution fédérale (approvisionnement du pays en blé)	2.4.1928 FF 1928 I 633	27.8.1928 FF 1928 II 875			M No. 107
56	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant la circulation routière	21.9.1928 FF 1928 II 440	19.12.1928 FF 1928 II 1447			M No. 109
57	Arrêté fédéral du 5 mars 1929 sur l'initiative concernant le droit des cantons et des communes d'interdire les boissons distillées	5.12.1927 FF 1927 II 807	5.3.1929 FF 1929 I 357			M No. 110
58	Arrêté fédérale concernant la révision des articles 31 et 32bis de la constitution fédérale et l'insertion d'un nouvel article 32quater (régime des alcools)	29.1.1929 FF 1929 I 305	5.12.1929 FF 1929 II 571	25.8.1930	RO 46 408	M No. 111
59	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant la révision de l'article 12 de la constitution fédérale (interdiction des décorations)	30.8.1929 FF 1929 II 783	4.10.1930 FF 1930 II 451			M No. 112
60	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 72 de la constitution (élection du Conseil national)	2.9.1930 FF 1930 II 217	19.12.1930 FF 1930 II 981	20.8.1931	RO 47 430	M No. 113
61	Arrêté fédéral concernant la révision des articles 76, 96, 1er et 3e alinéas, et 105, 2e alinéa, de la constitution (durée du mandat du Conseil national, du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération)	2.8.1930 FF 1930 II 235	18.12.1930 FF 1930 II 982	20.8.1931	RO 47 432	M No. 114
62	Arrêté fédéral concernant la demande d'initiative populaire pour l'introduction d'un article 23ter dans la constitution fédérale (développement des routes alpines et de leurs voies d'accès)	25.2.1935 FF 1935 I 243	5.4.1935 FF 1935 I 688			
63	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative pour combattre la crise économique et ses effets	5.3.1935 FF 1935 I 273	5.4.1935 FF 1935 I 688			M No. 121
64	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant la révision partielle de l'article 56 de la constitution fédérale (interdiction des sociétés franc-maçonnes et associations similaires)	4.8.1937 FF 1937 II 517	21.8.1937 FF 1937 II 133			M No. 123

1 Décision du Parlement: 06.12.1928.

2 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 28.

3 Message du Conseil fédéral voir aussi le rapport complémentaire du 25.04.1935, FF 1935 I 725. Décision du Parlement: 09.08.1937.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
65	Arrêté fédéral revisant les articles 107 et 118 de la constitution fédérale (reconnaissance du romanche comme langue nationale)	1.8.1937 FF 1937 II 1	15.12.1937 FF 1937 III 749	28.4.1938	RO 54 197	M No. 124
66	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative tendant à modifier le référendum facultatif (révision de l'article 89, 2e alinéa, de la constitution)	14.9.1937 FF 1937 III 1	21.12.1937 FF 1937 III 751			M No. 125
67	Arrêté fédéral concernant la demande d'initiative populaire contre l'industrie privée des armements	13.7.1937 FF 1937 II 545	23.12.1937 FF 1937 III 753			M No. 126
68	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative pour l'extension de la juridiction constitutionnelle (révision de l'article 113 de la constitution)	17.8.1937 FF 1937 III 5	30.3.1938 FF 1938 I 561			M No. 128
69	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative tendant à résoudre l'emploi de la clause d'urgence	10.5.1938 FF 1938 I 717	28.9.1938 FF 1938 II 491			M No. 130
70	Arrêté fédéral concernant le régime transitoire des finances fédérales	18.8.1938 FF 1938 II 313	30.9.1938 FF 1938 II 433	1.1.1939	RO 54 585	M No. 128
71	Arrêté fédéral complétant la constitution fédérale en vue de l'octroi et de la couverture partielle de crédits destinés au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage	7.6.1939 FF 1939 I 861	6.4.1939 FF 1939 I 578	21.5.1939	RO 55 577	M No. 131
72	Arrêté fédéral sur l'initiative concernant le droit de nécessité et la clause d'urgence	3.4.1939 FF 1939 I 541	20.9.1939 FF 1939 II 93			
73	Arrêté fédéral portant révision des articles de la constitution fédérale relatifs au domaine économique	10.9.1937 FF 1937 II 829	21.9.1939 FF 1940 199			
74	Arrêté fédéral prescrivant des mesures propres à amortir les dépenses militaires extraordinaires et à ordonner les finances fédérales	19.1.1940 FF 1940 37	11.4.1940 FF 1940 428			
75	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire tendant à l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral et à son élection par le peuple	3.5.1940 FF 1940 611	25.9.1941 FF 1941 792			M No. 135

1 Message du Conseil fédéral; voir aussi le message du 13.09.1938, FF 1938 II 435.

2 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 44.

3 Entrée en vigueur: les 23 resp. 29.03.1944, les Chambres fédérales ont invité le Conseil fédéral à présenter un nouveau projet.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
76	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant la réorganisation du Conseil national	27.5.1941 FF 1941 493	4.12.1941 FF 1941 1085			M No. 136
77	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant la réglementation du transport des marchandises	18.12.1941 FF 1941 1132	18.1.1943 FF 1943 22			M No. 140
78	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative pour la famille	10.10.1944 FF 1944 825	21.3.1945 FF 1945 1381			M No. 139
79	Arrêté fédéral revisant les articles de la constitution fédérale relatifs au domaine économique	10.9.1937 FF 1937 8 829	4.4.1946 FF 1946 1 889	1.10.1947	RO 62 1047	M No. 143
80	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant le droit au travail	24.6.1946 FF 1946 II 757	9.10.1948 FF 1948 III 905			M No. 141
81	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant "la réforme économique et les droits du travail"	14.10.1946 FF 1946 III 787	11.3.1947 FF 1947 I 1150			M No. 142
82	Arrêté fédéral sur l'initiative du 23 juillet 1946 pour le retour à la démocratie directe	27.2.1948 FF 1948 I 1038	8.2.1949 FF 1949 I 337	28.10.1949	RO 1949 1614	M No. 148
83	Arrêté fédéral revisant l'article 39 de la constitution relatif à la banque nationale suisse	5.11.1948 FF 1948 III 893	12.2.1949 FF 1949 I 1335			M No. 149
84	Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération	22.1.1948 FF 1948 I 328	21.3.1950 FF 1950 I 700			M No. 151
85	Arrêté fédéral sur l'initiative visant la protection du sol et du travail par des mesures contre la spéculation	13.3.1950 FF 1950 I 291	21.3.1950 FF 1950 I 737			M No. 152
86	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire concernant la révision de l'art. 39 de la constitution (initiative pour la monnaie franche)	21.4.1950 FF 1950 I 845	23.5.1950 FF 1950 II 287			M No. 156
87	Arrêté fédéral modifiant l'article 72 de la constitution (élection du Conseil national)	18.4.1950 FF 1950 I 825	15.6.1950 FF 1950 II 848	20.12.1950	RO 1950 1505	M No. 153
88	Arrêté fédéral concernant le régime financier de 1951 à 1954	18.7.1950 FF 1950 II 421	29.9.1950 FF 1950 III 33	1.1.1951	RO 1950 1507	M No. 154

1 Message du Conseil fédéral: message complémentaire du 03.08.1945, voir FF 1945 I 877.

2 Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 03.02.1950, FF 1950 I 291, Décision du Parlement: 18.03.1950.

3 Entrée en vigueur: article 14 alinéa 6, ainsi que la nouvelle teneur des articles 10, alinéa 3, et 29, le 01.10.1951.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Résumé des lois	Votation No.
88	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire concernant les impôts sur le chiffre d'affaires	30.11.1951 FF 1951 II 962	31.1.1952 FF 1952 I 129			M No. 160
89	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire concernant le financement des armements et pour la sauvegarde des conquêtes sociales	22.2.1952 FF 1952 I 436	25.3.1954 FF 1952 I 643			M No. 161
91	Arrêté fédéral sur la couverture des dépenses pour l'armement	30.11.1951 FF 1951 II 929	26.3.1952 FF 1952 I 639			M No. 162
92	Arrêté fédéral concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables	31.7.1951 FF 1951 II 676	26.3.1952 FF 1952 III 129	1.1.1953	RO 1952 1083	M No. 168
93	Arrêté fédéral sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit	2.5.1952 FF 1952 II 61	26.5.1952 FF 1952 III 127	1.1.1953	RO 1952 1061	M No. 165
94	Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération	20.1.1953 FF 1953 I 101	25.9.1953 FF 1953 III 235			M No. 166
95	Arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 24quater sur la protection des eaux contre la pollution	26.4.1953 FF 1953 II 1	30.9.1953 FF 1953 III 240	25.9.1954	RO 1954 497	M No. 169
96	Arrêté fédéral concernant le régime financier de 1955 à 1958	12.5.1953 FF 1954 I 322	25.6.1954 FF 1954 II 1	1.1.1955	RO 1954 1347	M No. 172
97	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire pour la création d'un contrôle de l'administration fédérale	30.4.1954 FF 1954 I 681	28.9.1954 FF 1954 II 527			
98	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinfeld	4.5.1954 FF 1954 I 697	4.10.1954 FF 1954 II 526			M No. 173
99	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire concernant la protection des locataires et des consommateurs	20.7.1954 FF 1954 II 149	22.12.1954 FF 1954 II 1921			M No. 174
100	Arrêté fédéral sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit	1.11.1955 FF 1955 II 1027	22.12.1955 FF 1955 II 1496	1.1.1957	RO 1956 822	M No. 175
101	Arrêté fédéral sur l'initiative pour une extension des droits populaires lors de l'octroi par la Confédération de concessions pour l'utilisation des forces hydrauliques	4.10.1956 FF 1956 II 657	6.3.1959 FF 1956 II 835			M No. 176

1 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 81.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
102	Arrêté fédéral concernant la révision du régime du blé	13.1.1956 FF 1956 I 85	27.6.1956 FF 1956 I 1350			M No. 178
103	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale	16.12.1955 FF 1956 I 608	27.6.1956 FF 1956 I 1352			M No. 179
104	Arrêté fédéral insérant dans la constitution fédérale un article 22bis sur la protection civile	15.5.1956 FF 1956 I 1105	21.12.1956 FF 1956 II 1050			M No. 180
105	Arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 36bis sur la radiodiffusion et la télévision	3.7.1956 FF 1956 I 1345	21.12.1956 FF 1956 II 1052			M No. 181
106	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire contre l'abus de la puissance économique	8.2.1957 FF 1957 I 358	6.8.1957 FF 1957 II 121			M No. 184
107	Arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 24quinquies sur l'énergie atomique et la protection contre les radiations	28.4.1957 FF 1957 I 1189	20.8.1957 FF 1957 II 592		RO 1957 1041	M No. 182
108	Arrêté fédéral promouvant pour une durée limitée la validité du régime transitoire concerné le ravitaillement du pays en céréales périssables	12.7.1957 FF 1957 II 235	1.10.1957 FF 1957 II 670	1.1.1958	RO 1957 1057	M No. 183
109	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire pour l'introduction de l'assurance-invalidité	22.3.1957 FF 1957 I 1001	2.10.1957 FF 1957 II 671			
110	Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération	1.2.1957 FF 1957 I 525	31.1.1958 FF 1958 I 383	1.1.1959	RO 1958 371	M No. 185
111	Arrêté fédéral concernant l'insertion, dans la constitution fédérale, d'un article 27ter sur le cinéma	24.2.1958 FF 1958 I 453	21.3.1958 FF 1958 I 636	3.10.1958	RO 1958 788	M No. 186
112	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier	22.10.1957 FF 1957 II 626	21.3.1958 FF 1958 I 683			M No. 187
113	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour l'introduction de la semaine de 44 heures (Réduction de la durée du travail)	13.12.1957 FF 1957 II 1115	12.8.1958 FF 1958 I 1229			M No. 188

1 Message du Conseil fédéral; voir aussi le rapport du 04.05.1954, FF 1954 I 806.

2 L'initiative a été retirée; voir initiatives ayant abouti, no 85.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Ratifié des lois	Votation No.
114	Arrêté fédéral sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale	22.2.1957 FF 1957 I 693	13.6.1958 FF 1958 I 1231			M No. 191
115	Arrêté fédéral modifiant la constitution (jeux de kurssale)	10.3.1958 FF 1958 I 621	26.9.1958 FF 1958 II 825	20.3.1959	RO 1959 234	M No. 189
116	Arrêté fédéral insérant dans la constitution un article 22bis sur la protection civile	FF 1958 I 833	17.12.1958 FF 1958 II 1731	2.10.1959	RO 1959 042	M No. 192
117	Arrêté fédéral sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix	25.8.1959 FF 1959 II 441	24.3.1960 FF 1960 I 1244	1.1.1961	RO 1960 1037	M No. 193
118	Arrêté fédéral concernant l'insertion dans la constitution d'un article 26bis sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux	23.8.1960 FF 1960 II 733	14.12.1960 FF 1960 II 1582	23.6.1961	RO 1961 485	M No. 195
119	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire pour l'amélioration des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants	27.1.1961 FF 1961 I 199	19.3.1961 FF 1961 I 610			
120	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire tendant à l'institution de l'initiative législative en matière fédérale	29.12.1959 FF 1960 I 359	23.6.1961 FF 1961 I 1817			M No. 187
121	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire pour l'interdiction des armes atomiques	7.7.1961 FF 1961 II 210	15.12.1961 FF 1961 II 1363			M No. 199
122	Arrêté fédéral insérant dans la constitution fédérale un article 24sexies sur la protection de la nature et du paysage	19.5.1961 FF 1961 II 1089	21.12.1961 FF 1961 II 1361	22.6.1962	RO 1962 783	M No. 200
123	Arrêté fédéral modifiant l'article 72 de la constitution (élection du Conseil national)	22.12.1961 FF 1962 I 19	15.6.1962 FF 1962 I 1518	14.12.1962	RO 1962 1895	M No. 202
124	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire sur le droit du peuple de décider de l'équipement de l'armée suisse en armes atomiques	15.11.1962 FF 1962 I 19	8.3.1963 FF 1963 I 587			M No. 203
125	Arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 27quater sur les bourses d'études et autres aides financières à l'instruction	28.11.1962 FF 1962 II 1304	21.6.1963 FF 1963 I 1432	21.2.1964	RO 1964 93	M No. 205

1 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 75.

2 Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport complémentaire du 30.09.1960, FF 1960 II 848.

3 Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 18.06.1962, FF 1962 II 18.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
126	Arrêté fédéral concernant la prorogation du régime financier de la Confédération (Prolongation de validité de l'article 411 ¹ de la constitution et réduction de l'impôt pour la défense nationale)	18.5.1963 FF 1963 I 1033	27.8.1963 FF 1963 II 804	1.1.1968	RO 1963 1171	M No. 204
127	Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale au 1 ^{er} janvier 1965		27.8.1963 FF 1963 II 807			M No. 206
128	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire pour l'augmentation des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité en vue d'assurer un minimum vital suffisant à chaque bénéficiaire	18.9.1963 FF 1963 II 457	19.12.1963 FF 1963 II 1468			
129	Arrêté fédéral sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix	20.3.1964 FF 1964 I 733	9.10.1964 FF 1964 II 823	1.1.1965	RO 1964 1441	M No. 208
130	Arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 45bis relatif aux Suisses de l'étranger	2.7.1966 FF 1966 I 101	25.3.1966 FF 1966 I 562	19.12.1966	RO 1966 1730	M No. 212
131	Arrêté fédéral concernant l'initiative contre la spéculation foncière	9.12.1966 FF 1966 I 888	9.12.1966 FF 1966 II 896			M No. 214
132	Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale		5.10.1967 FF 1967 II 507	15.3.1968	RO 1968 21	M No. 215
133	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire contre la pénétration étrangère	29.6.1967 FF 1967 I 89	15.3.1968 FF 1968 I 548			
134	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire en faveur d'une nouvelle amélioration de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance-invalidité	4.3.1968 FF 1968 I 527	4.10.1968 FF 1968 II 495			
135	Arrêté fédéral complétant la constitution par des articles 22ter et 22quater (Dispositions constitutionnelles sur le droit foncier)	15.8.1967 FF 1967 II 137	21.3.1969 FF 1969 I 577	11.12.1969	RO 1969 1285	M No. 218
136	Arrêté fédéral insérant dans la constitution fédérale un article 27quinquies sur l'encouragement de la gymnastique et des sports	10.3.1969 FF 1969 II 1029	18.3.1970 FF 1970 I 505	17.12.1970	RO 1970 1853	M No. 221

- 1 Entrée en vigueur: le 01.01.1965: ch. III, le 01.01.1963.
- 2 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 81.
- 3 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 85.
- 4 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 87.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
137	Arrêté fédéral concernant l'initiative pour le droit de logement et le développement de la protection de la famille	3.9.1969 FF 1969 II 895	20.3.1970 FF 1970 I 538			M No. 222
138	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire contre l'emprise étrangère	22.9.1969 FF 1969 II 1050	20.3.1970 FF 1970 I 536			M No. 220
139	Arrêté fédéral modifiant le régime des finances fédérales	19.9.1969 FF 1969 II 753	24.6.1970 FF 1970 II 1			M No. 223
140	Arrêté fédéral sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale	23.12.1969 FF 1970 I 61	0.10.1970 FF 1970 II 1001	18.3.1971	RO 1971 329	M No. 224
141	Arrêté fédéral insérant dans la constitution fédérale un article 24septies sur la protection de l'homme et son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes	8.5.1970 FF 1970 I 773	18.12.1970 FF 1970 II 1627	24.6.1971	RO 1971 905	M No. 225
142	Arrêté fédéral concernant la prorogation du régime financier de la Confédération	14.12.1970 FF 1970 II 1597	11.3.1971 FF 1971 I 505	1.1.1971	RO 1971 907	M No. 226
143	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour la protection des eaux contre la pollution	28.6.1970 FF 1970 II 428	6.10.1971 FF 1971 R 897			
144	Arrêté fédéral portant insertion dans la constitution fédérale d'un article 34septies sur la déclaration de force obligatoire générale de baux à loyer et sur des mesures en vue de la protection des localités	30.6.1971 FF 1971 I 1877	17.12.1971 FF 1971 R 1866	5.3.1972	RO 1972 1512	M No. 228
145	Arrêté fédéral portant insertion dans la constitution fédérale d'un article 34sexies sur la construction de logements et concernant l'initiative populaire en vue de la création d'un fonds pour la construction de logements (initiative Denner)	30.6.1971 FF 1971 I 1877	17.12.1971 FF 1971 R 1882			M No. 227
146	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour une véritable retraite populaire et la révision de la constitution en matière de prévoyance-vieillesse, survivants et invalidité	10.11.1971 FF 1971 II 1609	30.6.1972 FF 1972 I 1811			M No. 232

1 Entrée en vigueur: partiellement au 01.01.1971, partiellement au 01.01.1972, voir RO 1971 911.

2 Message du Conseil fédéral; voir aussi le rapport du 08.10.1969, FF 1969 II 1162. L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 69.

3 Message du Conseil fédéral; voir aussi FF 1973 I 69 du 25.01.1973.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Rassemblement des lois	Votation No.
147	Arrêté fédéral concernant l'initiative pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes	7.8.1971 FF 1971 I 1605	30.6.1972 FF 1972 I 1809			M No. 231
148	Arrêté fédéral modifiant les articles de la constitution sur l'enseignement	19.1.1972 FF 1972 I 368	8.10.1972 FF 1972 II 1017			M No. 234
149	Arrêté fédéral complétant la constitution par un article sur l'encouragement de la recherche scientifique	19.1.1972 FF 1972 I 368	8.10.1972 FF 1972 II 1020	4.2.1973	RO 1973 1051	M No. 235
150	Arrêté fédéral abrogeant les articles de la constitution fédérale sur les jésuites et les couvents	23.12.1971 FF 1972 I 101	6.10.1972 FF 1972 II 1022	20.5.1973	RO 1973 1455	M No. 236
151	Arrêté fédéral concernant un article sur la protection des animaux qui remplace l'article 25bis actuel constitution fédérale	15.11.1972 FF 1972 II 1473	27.6.1973 FF 1973 I 1633	2.12.1973	RO 1974 721	M No. 241
152	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire pour la création de pensions populaires	4.4.1973 FF 1973 I 1021	20.6.1973 FF 1973 II 841			
153	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire fédérale pour le financement de la formation des adultes ("Modèle de Lausanne")	2.5.1973 FF 1973 I 1272	22.3.1974 FF 1974 I 791			
154	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour une meilleure assurance-maladie et la révision de la constitution en matière d'assurance-maladie, accidents et maternité	19.3.1973 FF 1973 I 806	22.3.1974 FF 1974 I 783			M No. 245
155	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse	21.12.1973 FF 1974 I 183	28.6.1974 FF 1974 II 172			M No. 242
156	Arrêté fédéral instituant des mesures propres à améliorer les finances fédérales	3.4.1974 FF 1974 I 1209	4.10.1974 FF 1974 II 880			M No. 243
157	Arrêté fédéral traitant les décisions en matière de dépenses		4.10.1974 FF 1974 II 884			M No. 244

- 1 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 93. Aussi le Conseil fédéral a-t-il renoncé à la soumettre au vote du peuple et des cantons.
- 2 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 103. Aussi le Conseil fédéral a-t-il renoncé à la soumettre au vote du peuple et des cantons.
- 3 D'un qu'il n'a été accepté par le peuple et les cantons, cet arrêté est devenu caduc parce qu'il était lié à l'arrêté fédéral instituant des mesures propres à améliorer les finances fédérales, qui a été rejeté (voir votations populaires, Nos 243 et 244).

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Versión No.
158	Arrêté fédéral concernant l'article de la constitution sur la politique conjoncturelle	10.1.1973 FF 1973 I 113	4.10.1974 FF 1974 II 886			M No. 248
159	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire sur la participation et un contreprojet	22.8.1973 FF 1973 II 229	4.10.1974 FF 1974 II 889			M No. 255
160	Arrêté fédéral modifiant la constitution (liberté d'établissement et réglementation de l'assistance)	8.3.1974 FF 1974 I 218	13.12.1974 FF 1974 II 1501	7.12.1975	RO 1976 711	M No. 252
161	Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses	8.1.1975 FF 1975 I 336	31.1.1975 FF 1975 I 502	1.7.1975	RO 1975 1799	M No. 251
162	Arrêté fédéral concernant l'augmentation des recettes fiscales dès 1976 ¹	8.1.1975 FF 1975 I 338	31.1.1975 FF 1975 I 504	8.6.1975	RO 1975 1205	M No. 250
163	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire concernant la décriminalisation de l'avortement	30.6.1974 FF 1974 II 706	20.6.1975 FF 1975 II 199			
164	Arrêté fédéral concernant une révision de la constitution dans le domaine de l'économie des eaux	13.9.1972 FF 1972 II 1148	20.6.1975 FF 1975 II 197	7.12.1975	RO 1976 711	M No. 263
165	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire en vue de l'introduction par la Confédération d'une assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteurs et les cycles	9.12.1974 FF 1975 I 708	19.12.1975 FF 1975 II 2302			M No. 261
166	Arrêté fédéral concernant une nouvelle conception de l'assurance-chômage	3.9.1975 FF 1975 II 1573	11.3.1976 FF 1976 I 1090	13.6.1976	RO 1976 2001	M No. 269
167	Arrêté fédéral complétant la constitution par un article sur la radiodiffusion et la télévision	21.1.1973 FF 1973 I 1201	19.3.1976 FF 1976 I 1088			M No. 260
168	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour l'introduction de la semaine de travail de 40 heures	25.1.1975 FF 1975 II 2285	25.6.1976 FF 1976 II 1017			M No. 264
169	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire du Parti républicain "pour la protection de la Suisse" (4e initiative contre l'emprise étrangère)	8.3.1975 FF 1975 I 1343	8.10.1976 FF 1976 III 658			M No. 265

1 Entrée en vigueur: l'article 8, al. 3, disp. trans. coll., entre en vigueur avec effet rétroactif au 01.01.1976.

L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 100. Aussi le Conseil fédéral s'est-il renoncé à la soumettre au vote du peuple et des cantons.

3 Voir l'ATF 100 Ib 1 à 7 à propos de la FF 1974 I 99.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
170	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une limitation du nombre annuel des naturalisations" (5e initiative contre l'emprise étrangère)	23.3.1976 FF 1976 I 1381	8.10.1976 FF 1976 II 680			M No. 266
171	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "en vue de l'harmonisation fiscale, d'une imposition plus forte de la richesse et du dégrèvement des bas revenus (initiative pour l'impôt sur la richesse)"	24.3.1976 FF 1976 I 1518	8.10.1976 FF 1976 III 662			M No. 275
172	Arrêté fédéral concernant l'harmonisation fiscale	24.3.1976 FF 1976 I 1392	17.12.1976 FF 1976 III 1561	12.6.1977	RO 1977 1849	M No. 269
173	Arrêté fédéral reformant le régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct	24.3.1976 FF 1976 I 1392	17.12.1976 FF 1976 III 1553			M No. 268
174	Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux	23.10.1974 FF 1974 II 1133	17.12.1976 FF 1976 III 1551			M No. 267
175	Arrêté fédéral relevant le nombre de signatures requis pour l'initiative constitutionnelle (Art. 120 et 121 est.)	25.3.1977 FF 1977 II 137	25.3.1977 FF 1977 I 1374	28.12.1977	RO 1977 2230	M No. 273
176	Arrêté fédéral relevant le nombre de signatures requis pour le référendum (Art. 86 et 89bis est.)	25.3.1977 FF 1977 II 137	25.3.1977 FF 1977 I 1372	28.12.1977	RO 1977 2276	M No. 272
177	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une protection efficace des localités" et un contreprojet	21.6.1976 FF 1976 II 1321	25.3.1977 FF 1977 I 1378			M No. 270
178	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Démocratie dans la construction des routes nationales"	25.3.1977 FF 1977 II 1105	25.3.1977 FF 1977 I 1370			M No. 279
179	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur	8.9.1976 FF 1976 III 657	25.3.1977 FF 1977 I 1376			M No. 271
180	Arrêté fédéral sur l'introduction d'un service civil de remplacement	21.6.1976 FF 1976 II 89	5.5.1977 FF 1977 II 419			M No. 277
181	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "pour la solution du défilé"	19.5.1976 FF 1976 II 778	5.5.1977 FF 1977 II 417			M No. 274

1 Décision du Parlement: le Conseil des Etats décide d'abord de prononcer la nullité de l'initiative. Voir Bull. off. 1975 761.

2 Par cet arrêté fédéral, les Chambres fédérales présentaient un projet rédigé de toutes pièces visant à une révision de la constitution qui avait été odgée par une initiative populaire présentée sous la forme d'une proposition conçue en termes généraux.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
182	Arrêté fédéral concernant l'article conjoncturel de la constitution	27.9.1978 FF 1978 III 993	7.10.1977 FF 1977 III 261	20.2.1978	RO 1978 484	M No. 282
183	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "visant à abaisser l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS"	21.3.1977 FF 1977 I 1549	7.10.1977 FF 1977 III 259			M No. 281
184	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions"	25.5.1977 FF 1977 II 1029	16.12.1977 FF 1977 III 944			M No. 287
185	Arrêté fédéral sur la création du canton du Jura (art. 1er et 80 csl.) du 9 mars 1978 ¹	16.11.1977 FF 1977 III 769	9.3.1978 FF 1978 I 663	25.10.1978	RO 1978 1578, 1979 2	M No. 288
186	Arrêté fédéral abaissant l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité du 23 juin 1978	20.10.1978 FF 1978 III 1163	23.6.1978 FF 1978 I 1637			M No. 293
187	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour le développement des chemins et sentiers" du 6 octobre 1978	19.2.1977 FF 1977 I 1089	8.10.1978 FF 1978 II 901	1.8.1979	RO 1978 679	M No. 294
188	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance" du 6 octobre 1978	22.3.1978 FF 1978 I 1105	6.10.1978 FF 1978 II 903			M No. 295
189	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques" du 6 octobre 1978 ²	24.9.1977 FF 1977 III 987	6.10.1978 FF 1978 II 904			M No. 296
190	Arrêté fédéral réformant le régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct du 15 décembre 1978	15.3.1978 FF 1978 I 640	15.12.1978 FF 1978 II 1627			M No. 297
191	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire "concernant la séparation complète de l'Eilat et de l'Eglise" du 23 mars 1978	6.9.1978 FF 1978 II 569	20.3.1979 FF 1979 I 659			M No. 299
192	Arrêté fédéral concernant la nouvelle réglementation de l'approvisionnement du pays du 22 juin 1979	6.9.1978 FF 1978 II 703	22.8.1979 FF 1979 II 407	2.3.1980	RO 1980 380	M No. 300

1 Entrée en vigueur: mise en vigueur partielle, voir RO 1978 1579

2 Contre-projet indirect: arrêté fédéral du 06.10.1978 concernant la loi sur l'énergie atomique, voir RO 1978 818, voir aussi VPE 44.2.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Rassemblement des lois	Votation No.
193	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "contre le bruit des routes" du 5 octobre 1979	1.11.1979 FF 1979 II 1580	5.10.1979 FF 1979 II 995			
194	Arrêté fédéral portant suppression de la quote-part des cantons au produit net des droits de timbre du 20 juin 1980	24.1.1980 FF 1980 I 477	20.6.1980 FF 1980 II 633	30.11.1980	RO 1981 I 91	M No. 302
195	Arrêté fédéral portant révision du régime du blé dans le pays du 20 juin 1980	24.1.1980 FF 1980 I 477	20.6.1980 FF 1980 II 635	30.11.1980	RO 1981 I 90	M No. 304
196	Arrêté fédéral fixant la nouvelle répartition des recettes nettes de la Régie fédérale des alcools provenant de l'imposition des boissons distillées du 20 juin 1980	24.1.1980 FF 1980 I 477	20.6.1980 FF 1980 II 634	30.11.1980	RO 1981 I 92	M No. 303
197	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour l'égalité des droits entre hommes et femmes" du 10 octobre 1980	14.11.1979 FF 1980 I 73	10.10.1980 FF 1980 III 713	14.6.1981	RO 1981 1243	M No. 306
198	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "être solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers" du 10 octobre 1980	5.10.1979 FF 1979 III 605	10.10.1980 FF 1980 III 715			M No. 305
199	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la protection des droits des consommateurs" du 10 octobre 1980	11.7.1979 FF 1979 II 713	10.10.1980 FF 1980 III 717	14.6.1981	RO 1981 1244	M No. 307
200	Arrêté fédéral concernant la prorogation du régime financier et l'amélioration des finances fédérales du 19 juin 1981	9.12.1980 FF 1981 I 20	12.6.1981 FF 1981 II 545	29.11.1981	RO 1982 138	M No. 308
201	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "tendant à empêcher des abus dans la formation des prix" du 19 mars 1982	9.9.1981 FF 1981 II 314	19.3.1982 FF 1982 I 661	28.11.1982	RO 1983 240	M No. 311
202	Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 8 octobre 1982	24.3.1982 FF 1982 I 361	8.10.1982 FF 1982 III 109	1.5.1989	RO 1983 444	M No. 312
203	Arrêté fédéral concernant l'article constitutionnel sur l'énergie du 8 octobre 1982	25.3.1981 FF 1981 II 289	8.10.1982 FF 1982 III 111			M No. 313

1 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 118.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Vote/no. No.
204	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "contre les importations excessives de denrées fourragères et les fabriques d'animaux" ainsi que pour l'utilisation optimale de notre sol" du 17 décembre 1982	19.8.1981 FF 1981 III 502	17.12.1982 FF 1982 III 1073			
205	Arrêté fédéral concernant la perception d'une redevance sur le trafic des poids lourds du 24 juin 1983	16.1.1980 FF 1980 I 1089	24.6.1983 FF 1983 II 722	29.2.1984	RO 1984 486	M No. 316
206	Arrêté fédéral relatif à une redevance pour l'utilisation des routes nationales du 24 juin 1983	16.1.1980 FF 1980 I 1089	24.6.1983 FF 1983 II 724	29.2.1984	RO 1984 488	M No. 317
207	Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale du 24 juin 1983	7.4.1982 FF 1982 II 137	24.6.1983 FF 1983 II 718	4.12.1983	RO 1984 290	M No. 314
208	Arrêté fédéral tendant à faciliter certaines naturalisations du 24 juin 1983	7.4.1982 FF 1982 II 137	24.6.1983 FF 1983 II 721			M No. 315
209	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques" (initiative sur les banques) du 24 juin 1983	16.8.1982 FF 1982 II 1237	24.6.1983 FF 1983 II 717			M No. 318
210	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Visa à garantir l'approvisionnement de la population ar due de premiers besoins, et à lutter contre le dépassement des petits commerces" du 24 juin 1983	27.8.1982 FF 1982 III 233	24.6.1983 FF 1983 II 716			
211	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une extension de la durée des vacances payées" (initiative sur les vacances) du 7 octobre 1983	27.8.1982 FF 1982 III 277	7.10.1983 FF 1983 III 1058			M No. 328
212	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "contre le bradage du sol national" du 7 octobre 1983	16.9.1981 FF 1981 III 553	7.10.1983 FF 1984 III 1054			M No. 320
213	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour un authentique service civique fondé sur la preuve par l'acte" du 7 octobre 1983	25.8.1982 FF 1982 III 1	7.10.1983 FF 1983 III 1056			M No. 319
214	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire "pour une protection efficace de la maternité" du 7 octobre 1983	11.1.1982 FF 1982 III 805	7.10.1983 FF 1983 III 1052			M No. 323

1 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 127.

2 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 128.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
215	Arrêté fédéral concernant un article sur le radio et la télévision du 23 mars 1984	1.6.1981 FF 1981 II 849	23.3.1984 FF 1984 I 698	2.12.1984	RO 1985 150	M No. 324
216	Arrêté fédéral touchant l'initiative populaire "pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques" du 4 mai 1984	26.1.1983 FF 1983 I 729	4.5.1984 FF 1984 I 1387			M No. 321
217	Arrêté fédéral touchant l'initiative populaire "pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement" du 4 mai 1984	1.6.1983 FF 1983 II 1447	4.5.1984 FF 1984 I 1389			M No. 322
218	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour le droit à la vie" du 22 juin 1984	28.2.1983 FF 1983 II 1	22.6.1984 FF 1984 II 835			M No. 330
219	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "sur l'indemnisation des victimes d'actes de violence criminels" du 22 juin 1984	3.7.1983 FF 1983 III 601	22.7.1984 FF 1984 II 835	2.12.1984	RO 1985 151	M No. 325
220	Arrêté fédéral fixant la nouvelle répartition des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées du 5 octobre 1984	28.9.1981 FF 1981 III 705	6.10.1984 FF 1984 III 17	9.6.1985	RO 1985 1025	M No. 332
221	Arrêté fédéral supprimant le part des cantons au produit net des droits de timbre du 5 octobre 1984	28.9.1981 FF 1981 III 705	5.10.1984 FF 1984 III 18	9.6.1985	RO 1985 1026	M No. 331
222	Arrêté fédéral supprimant l'obligation incombant à la Confédération d'allouer des subventions dans le domaine de la santé publique du 5 octobre 1984	28.9.1981 FF 1981 III 705	5.10.1984 FF 1984 III 15	10.6.1985	RO 1985 659	M No. 327
223	Arrêté fédéral supprimant les subventions pour l'instruction primaire du 5 octobre 1984	28.9.1981 FF 1981 III 705	5.10.1984 FF 1984 III 12	10.6.1985	RO 1985 658	M No. 326
224	Arrêté fédéral sur les subsides de formation du 5 octobre 1984	28.9.1981 FF 1981 III 705	5.10.1984 FF 1984 III 13			M No. 328
225	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons" (initiative sur la rentrée scolaire) du 5 octobre 1984	17.6.1983 FF 1983 III 789	5.10.1984 FF 1984 III 10	22.6.1985	RO 1985 1840	M No. 334

1 Cl. JAAC 48,53.

2 Cl. JAAC 48,53.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
226	Arrêté fédéral portant suppression de l'aide aux producteurs cultivant le blé pour leurs propres besoins du 14 décembre 1984	12.3.1984 FF 1984 I 1281	14.12.1984 FF 1984 III 1470	2.6.1985	RO 1985 1024	M No. 333
227	Arrêté fédéral sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies du 14 décembre 1984	21.10.1984 FF 1984 II 805	14.12.1984 FF 1984 III 1469			M No. 338
228	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "en faveur de la culture" du 20 décembre 1985	18.4.1984 FF 1984 II 521	20.12.1985 FF 1986 I 48			M No. 339
229	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la suppression de la vivisection" du 21 juin 1985	30.5.1984 FF 1984 II 913	21.6.1985 FF 1985 II 294			M No. 337
230	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la protection des travailleurs contre les licenciements dans le droit du contrat de travail" (initiative pour la protection contre les licenciements) du 4 octobre 1985	9.5.1984 FF 1984 II 574	4.10.1985 FF 1985 II 1322			
231	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la protection des locataires" du 21 mars 1986	27.3.1986 FF 1986 I 1369	21.3.1986 FF 1986 I 854	7.12.1986	RO 1987 282	M No. 342
232	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une formation professionnelle et un recyclage garantis" du 21 mars 1986	22.8.1984 FF 1984 II 1397	21.3.1986 FF 1986 I 856			M No. 340
233	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "pour une juste imposition du trafic des poids lourds (redevances sur les poids lourds)" du 20 juin 1986	26.8.1985 FF 1985 II 855	20.8.1986 FF 1986 II 666			M No. 343
234	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour sauver le Simmental des routes nationales" du 23 septembre 1986	17.12.1984 FF 1985 I 529	25.9.1986 FF 1986 III 229			
235	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Visant à abaisser à 62 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes l'âge donnant droit à la rente AVS" du 9 octobre 1986	17.8.1985 FF 1985 II 597	9.10.1986 FF 1986 III 359			M No. 352

1 Référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 89, al. 5, cat.

2 Décision du Parlement: voir aussi les décisions des 18 resp. 20.06.1965, FF 1965 II 324.

3 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 140.

4 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 145.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
236	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires" du 4 décembre 1986	7.5.1986 FF 1986 II 481	4.12.1986 FF 1987 I 14			M No. 346
237	Arrêté fédéral concernant la procédure de vote relative aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet du 18 décembre 1986	20.3.1984 FF 1984 II 346	19.12.1986 FF 1987 I 115	6.4.1987	RO 1987 1125	M No. 347
238	Arrêté fédéral relatif à la modification de la constitution fédérale visant à créer les bases d'une politique coordonnée des transports du 20 mars 1987	20.12.1982 FF 1983 I 908	20.3.1987 FF 1987 I 984			M No. 351
239	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "ville-campagne contre la spéculation foncière" du 20 mars 1987	16.12.1985 FF 1986 I 137	20.3.1987 FF 1987 I 967			M No. 353
240	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la protection des marais - Initiative de Rotherthum" du 20 mars 1987	11.6.1985 FF 1985 II-1448	20.3.1987 FF 1987 I 969	6.12.1987	RO 1988 352	M No. 349
241	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "pour la protection des consommateurs" du 18 décembre 1987	29.9.1986 FF 1986 III 525	19.12.1987 FF 1988 I 1			
242	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la réduction de la durée du travail" du 18 mars 1988	27.3.1987 FF 1987 II 1033	18.3.1988 FF 1988 I 1371			M No. 354
243	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "pour le limitation de l'immigration" du 23 juin 1988	25.11.1987 FF 1988 I 557	23.6.1988 FF 1988 II 1110			M No. 355
244	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "pro vilesa 130/100" du 7 octobre 1988	1.7.1987 FF 1987 II 1437	7.10.1988 FF 1988 III 724			M No. 358
245	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux (Initiative en faveur des petits paysans)" du 16 décembre 1988	27.1.1988 FF 1988 I 524	16.12.1988 FF 1988 III 1408			M No. 356
246	Arrêté fédéral concernant l'initiative "pour une Suisse sans armée et pour une politique globale de paix" du 17 mars 1989	25.3.1988 FF 1988 II 848	17.3.1989 FF 1989 I 991			M No. 357

1 L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 153.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
247	Arrêté fédéral relatif à un article constitutionnel sur l'énergie du 6 octobre 1989	7.12.1987 FF 1988 I 297	8.10.1989 FF 1989 III 651	23.9.1990	RO 1991 I 246	M No. 367
248	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux" du 6 octobre 1989	29.4.1987 FF 1987 II 1081	6.10.1989 FF 1989 III 658			M No. 381
249	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Haie au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier" du 15 décembre 1989	31.8.1988 FF 1988 III 708	15.12.1989 FF 1989 III 1577			M No. 359
250	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon" du 15 décembre 1989	25.1.1989 FF 1989 I 617	15.12.1989 FF 1989 III 1578			M No. 360
251	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "pour un district du Knonau sans autoroutes" du 15 décembre 1989	25.1.1989 FF 1989 I 617	15.12.1989 FF 1989 III 1580			M No. 381
252	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure / Zuchwil" du 15 décembre 1989	25.1.1989 FF 1989 I 617	15.12.1989 FF 1989 III 1581			M No. 382

1 L'initiative populaire prévoyait l'introduction dans la constitution d'un article 24octies. Or l'Assemblée fédérale avait adopté le 06.10.1989 l'arrêté fédéral relatif à un article constitutionnel sur l'énergie, article portant le numéro 24octies. C'est pourquoi la disposition constitutionnelle instituée par l'initiative populaire portera le numéro 24novies, cette dernière et l'arrêté fédéral susmentionnés ne s'excluent pas.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Violation No.
253	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire "pour l'encouragement des transports publics" du 8 février 1990	13.2.1989 FF 1089 I 1218	8.2.1990 FF 1990 I 868			M No. 370
254	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire "pour une assurance-maladie financièrement supportable (initiative des caisses-maladie)" du 23 mars 1990 ¹	24.3.1989 FF 1989 I 266	23.3.1990 FF 1990 I 1515			M No. 373
255	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)" du 23 mars 1990	12.4.1989 FF 1989 II 1	23.3.1990 FF 1990 I 1517	23.9.1990	RO 1991 247	M No. 386
256	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "pour un abandon progressif de l'énergie atomique" du 23 mars 1990	12.4.1989 FF 1989 II 1	23.3.1990 FF 1990 I 1518			M No. 385
257	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la suppression de la taxe sur les poids lourds" du 22 juin 1990 ²	31.5.1989 FF 1989 II 917	22.6.1990 FF 1990 II 1186			
258	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la suppression de la vignette routière" du 22 juin 1990 ³	31.5.1989 FF 1989 II 917	22.6.1990 FF 1990 II 1185			
259	Arrêté fédéral abaissant à 18 ans l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité du 5 octobre 1990	28.2.1989 FF 1989 I 1469	5.10.1990 FF 1990 III 537	3.3.1991	RO 1991 1122	M No. 609
260	Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales du 14 décembre 1990	6.6.1989 FF 1989 II	14.12.1990 FF 1990 III 1561			M No. 371
261	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une réduction stricte et progressive des expériences sur les animaux (limitation strictement l'expérimentation animale)" du 22 mars 1991 ⁴	30.11.1989 FF 1989 I 961	22.3.1991 FF 1991 I 1257			M No. 374
262	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits" du 22 mars 1991 ⁵	27.11.1989 FF 1990 I 85	22.3.1991 FF 1991 I 1259			

¹ Contre-projet indirect, arrêté fédéral du 23.03.1990; RO 1990 1091.

² L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 163.

³ L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 164.

⁴ Contre-projet indirect, modification du 22.03.1991 de la loi sur la protection des animaux; voir FF 1991 I 1287.

⁵ L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 174.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
263	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "contre l'application abusive des techniques de reproduction et de manipulation génétique à l'espèce humaine" du 21 juin 1991	18.9.1991 FF 1989 III 945	21.9.1991 FF 1991 II 1433			M No. 378
264	Arrêté fédéral pour l'introduction d'un service civil pour les objecteurs de conscience du 13 décembre 1991	6.5.1991 FF 1991 II 801	13.12.1991 FF 1991 IV 1043	17.5.1992		M No. 379
265	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour un libre passage intégral dans le cadre de la prévoyance professionnelle" du 19 juin 1992 ¹	25.5.1991 FF 1991 III 959	19.8.1992 FF 1992 III 878			
266	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "40 places d'armes ça suffit: L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement" du 28 août 1992	11.9.1991 FF 1991 IV 246	26.8.1992 FF 1992 V 849			M No. 382
267	Arrêté fédéral supprimant l'indiction des maisons de jeu du 9 octobre 1992	25.3.1992 FF 1992 II 341	9.10.1992 FF 1992 VI 55			M No. 390
268	Arrêté fédéral sur l'espace économique européen (EEE) du 9 octobre 1992	10.5.1992 FF 1992 IV 1	9.10.1992 FF 1992 VI 53			M No. 388
269	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire "pour une saine assurance-maladie" du 18 décembre 1992 ²	6.11.1991 FF 1991 IV 861	10.12.1992 FF 1993 I 3			M No. 416
270	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour l'abolition des expériences sur animaux" du 18 décembre 1992	10.3.1992 FF 1992 II 1597	18.12.1992 FF 1993 I 1			M No. 391
271	Arrêté fédéral contre l'usage abusif d'armes du 19 mars 1993	14.12.1992 FF 1993 I 689	19.3.1993 FF 1993 I 979	28.8.1993	RO 1993 3040	M No. 394
272	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une Suisse sans nouveaux avions de combat" du 19 mars 1993	28.10.1992 FF 1992 VI 432	18.3.1993 FF 1993 I 663			M No. 393
273	Arrêté fédéral concernant la contribution à l'assainissement des finances fédérales du 18 juin 1993		18.6.1993 FF 1993 II 650	1.7.1993	RO 1993 1968	M No. 405

¹ L'initiative a été retirée, voir initiatives ayant abouti, no 178.

² Contre-projet introductif, révision de la LAMA.

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
274	Arrêté fédéral sur les impôts de consommation spéciaux du 18 juin 1993	18.12.1991 FF 1992 I 781	18.6.1993 FF 1993 II 837	28.11.1993	RO 1994 267	M No. 402
275	Arrêté fédéral sur le régime financier du 18 juin 1993	18.12.1991 FF 1992 I 781	18.6.1993 FF 1993 II 832	28.11.1993	RO 1994 258	M No. 399
276	Arrêté fédéral concernant l'introduction d'une redevance sur le trafic de poids lourds liée, soit aux prestations, soit à la consommation du 18 juin 1993	27.1.1992 FF 1992 II 725	18.6.1993 FF 1993 II 867	20.2.1994	RO 1994 1096	M No. 407
277	Arrêté fédéral concernant l'introduction dans la constitution fédérale d'un article sur l'encouragement de la culture (art. 27 septies csl.) du 18 juin 1993	3.1.1991 FF 1992 I 515	18.6.1993 FF 1993 II 845			M No. 410
278	Arrêté fédéral sur le rattachement du district bernois de Laufen au canton de Bâle-Campagne	27.1.1993 FF 1993 I 965	18.6.1993 FF 1993 II 849	1.1.1994		M No. 393
279	Arrêté fédéral concernant la prorogation de la redevance sur le trafic des poids lourds du 18 juin 1993	27.1.1992 FF 1992 II 725	18.6.1993 FF 1993 II 863	1.1.1995	RO 1994 1098	M No. 408
280	Arrêté fédéral concernant la prorogation de la redevance pour l'utilisation des routes nationales du 18 juin 1993	27.1.1992 FF 1992 II 725	18.6.1993 FF 1993 II 865	1.1.1995	RO 1994 1097	M No. 405
281	Arrêté fédéral prévoyant des mesures garantissant le maintien de la sécurité sociale du 18 juin 1993	18.12.1991 FF 1992 I 781	18.6.1993 FF 1993 II 848			M No. 401
282	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la prévention des problèmes liés à l'alcool" du 18 juin 1993	9.3.1992 FF 1992 I 1141	18.6.1993 FF 1993 II 859			M No. 403
283	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "pour la prévention des problèmes liés au tabac" du 18 juin 1993	9.3.1992 FF 1992 I 1141	18.6.1993 FF 1993 II 860			M No. 404
284	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire "pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit" du 18 juin 1993	12.2.1992 FF 1992 II 883	18.6.1993 FF 1993 II 861	20.4.1994	RO 1994 1101	M No. 408

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Vocation No.
285	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire fédérale "pour un jour de la fête nationale (1er initiative)" du 18 juin 1993	25.5.1992 FF 1992 II 691	18.6.1993 FF 1993 II 846	1.7.1994	RO 1993 3041	M No. 396
286	Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale (Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers) du 17 décembre 1993	28.10.1992 FF 1992 VI 493	17.12.1993 FF 1993 IV 576			M No. 411
287	Arrêté fédéral supprimant la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane du 18 mars 1994	4.10.1993 FF 1993 IV 301	18.3.1994 FF 1994 II 222			M No. 413
288	Arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses du 7 octobre 1994	4.10.1992 FF 1993 IV 301	7.10.1994 FF 1994 III 1783			M No. 421
289	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement" du 7 octobre 1994	19.8.1992 FF 1992 VI 284	7.10.1994 FF 1994 III 1777			M No. 416
290	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour l'extension de l'AVS et de l'AI" du 7 octobre 1994	5.5.1993 FF 1993 III 533	7.10.1994 FF 1994 III 1780			M No. 423
291	Arrêté fédéral supprimant la compétence cantonale en matière d'acquisition de l'équipement personnel des militaires du 24 mars 1995	18.10.1994 FF 1995 I 85	24.3.1995 FF 1995 II 349			M No. 427
292	Arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant l'abrogation de l'obligation de rachat des appareils à distiller et de prise en charge de l'eau-de-vie (modification de la constitution fédérale)	19.10.1994 FF 1995 I 85	24.3.1995 FF 1995 II 350	10.3.1996	RO 1996 1490	M No. 426
293	Arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la suppression des contributions fédérales aux places de stationnement près des gares (modification de la constitution fédérale)	19.10.1994 FF 1995 I 85	24.3.1995 FF 1995 II 351	10.3.1996	RO 1996 1491	M No. 429
294	Arrêté fédéral du 6 octobre 1995 concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 118 cst.)	4.3.1991 FF 1991 II 301	6.10.1995 FF 1995 IV 451	10.3.1996	RO 1996 1492	M No. 425

Référendums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
295	Agriculture (modification de la constitution fédérale). Arrêté fédéral du 21 décembre 1995, article 2, 2e alinéa	19.8.1995 FF 1995 VI 284	21.12.1995 FF 1996 I 233	2.8.1996	RO 1996 2502	M No. 430
296	AF du 21 décembre 1995 sur le transfert de la commune bernoise de Vevef au canton du Jura	19.8.1995 FF 1995 III 1368	21.12.1995 FF 1996 I 232	1.7.1996	RO 1996 1493	M No. 428
297	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'contre l'immigration clandestine'	22.8.1994 FF 1994 III 1471	22.8.1996 FF 1996 I 1270			M No. 432
298	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire fédérale 'pour une politique d'asile raisonnable'	22.8.1994 FF 1994 III 1471	14.3.1996 FF 1996 I 1305			
299	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'pour l'abolition de l'impôt fédéral direct'	2.11.1994 FF 1995 I 429	21.6.1996 FF 1996 III 41			
300	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'S.o.S. pour une Suisse sans police loucheuse'	7.3.1994 FF 1994 II 1123	21.6.1996 FF 1996 III 38			M No. 441
301	Arrêté fédéral relatif à l'initiative populaire 'Négociations d'adhésion à la UE: que le peuple décide!'	22.8.1995 FF 1995 IV 620	21.6.1996 FF 1996 III 40			M No. 434
302	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre'	15.2.1995 FF 1995 II 888	4.10.1996 FF 1996 IV 638			M No. 435
303	Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 concernant la suppression de la réglementation des poudres	1.3.1996 FF 1996 II 1028	13.12.1996 FF 1996 V 961	1.4.1996	RO 1996 918	M No. 436
304	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'pour la protection de la vie et de l'environnement contre les manipulations génétiques (initiative pour la protection génétique)'	8.6.1995 FF 1995 III 1269	21.3.1997 FF 1997 II 525			M No. 440
305	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques'	17.6.1996 FF 1996 IV 630	21.3.1997 FF 1997 II 527			
306	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'pour une politique raisonnable en matière de drogue'	19.8.1995 FF 1995 III 1181	21.3.1997 FF 1997 II 529			

¹ Contreprojet relative à l'initiative populaire 'Payons et consommons - pour une agriculture en accord avec la nature'.

Référéndums obligatoires

No.	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Votation No.
307	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'Jeunesse sans drogue'	19.6.1995 FF 1995 III 1181	21.3.1997 FF 1997 II 531			M No. 438
309	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'pour la 10e révision de l'AVS sans relèvement de l'âge de la retraite'	20.1.1997 FF 1997 II 993	19.12.1997 FF 1997 IV 1406			
309	Arrêté fédéral instituant des mesures visant à équilibrer le budget	19.6.1997 FF 1997 IV 199	19.12.1997 FF 1997 IV 1409			M No. 439
310	Arrêté fédéral relatif à la réalisation et au financement des projets d'infrastructure des transports publics	26.6.1998 FF 1998 IV 648	20.3.1999 FF 1999 I 155			
311	Arrêté fédéral du 28 avril 1998 sur un nouvel article réglementaire de durée limitée	26.6.1998 FF 1998 IV 1	29.4.1998 1998 2111			M No. 440
312	Arrêté fédéral concernant un article constitutionnel sur la médecine de la transplantation	23.4.1997 FF 1997 II 613	26.6.1998 FF 1998 3059			

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non abaissement Signature	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1479	Loi sur la nationalité. Modification du 23 mars 1990 ¹	28.6.1987 FF 1987 III 285	23.3.1990 FF 1990 I 1519		1.1.1992 RO 1991 1034	
1480	Code pénal suisse (Législation sur le blanchissage d'argent et le défaut de vigilance en matière d'opérations financières). Modification du 23 mars 1990 ²	12.6.1989 FF 1989 II 881	23.3.1990 FF 1990 I 1529		1.8.1990 RO 1990 1077	
1481	AF relatif à l'augmentation temporaire des subventions aux caisses-malades ³	24.2.1988 FF 1988 II 258	23.3.1990 FF 1990 I 1531		1.1.1990 RO 1990 1091	
1482	AF sur des mesures spéciales en faveur du perfectionnement professionnel ⁴	28.6.1989 FF 1989 II 1153	23.3.1990 FF 1990 I 1533		1.10.1990 RO 1990 1289	
1483	AF du 23 mars 1990 sur des mesures spéciales en faveur de la formation continue au niveau universitaire ⁵	28.6.1989 FF 1989 II 1153	23.3.1990 FF 1990 I 1536		1.10.1990 RO 1990 1322	
1484	Arrêté fédéral relatif aux Protocoles de signature facultative aux Conventions de Vienne sur les relations diplomatiques et sur les relations consulaires, concernant l'acquisition de la nationalité du 23 mars 1990 ⁶	16.9.1987 FF 1987 III 344	23.3.1990 FF 1990 I 1538			
1485	AF concernant l'approbation de l'Acc. International de 1887 sur le sucre ⁷	10.1.1990 FF 1990 I 265	23.3.1990 FF 1990 I 1540		20.11.1990 RO 1991 453	
1486	Loi sur les rapports entre les conseils. Modification du 22 juin 1990	17.9.1988 FF 1988 II 188	22.9.1990 FF 1990 II 1188		1.1.1991 RO 1990 1642	
1487	Loi sur les rapports entre les conseils. Modification du 22 juin 1990 ⁸	14.2.1990 FF 1990 I 1056	22.9.1990 FF 1990 II 1191		1.10.1990 RO 1990 1530	
1488	LF portant création d'un Office fédéral des réfugiés ⁹	25.4.1990 FF 1990 II 537	22.9.1990 FF 1990 II 1194		2.10.1990 RO 1990 1587	

¹ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 1043.

² Entrée en vigueur: voir RO 1990 1078.

³ Entrée en vigueur: chapitre II, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, voir RO 1990 1082.

⁴ Entrée en vigueur: article 6, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, voir RO 1990 1281.

⁵ Entrée en vigueur: article 6, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, voir RO 1990 1323.

⁶ Référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 89, al. 3, let. a, est. L'arrêté fédéral ne prendra effet qu'à l'entrée en vigueur de la modification du 23.03.1990 de la loi sur la nationalité (ch. 9 de l'arrêté fédéral, voir FF 1990 I 1532).

⁷ Référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 89, al. 3, let. b, est. Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 454.

⁸ Entrée en vigueur: chapitre III, alinéa 2, de la loi fédérale, voir RO 1990 1532.

⁹ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1990 1588.

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement/ Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1489	Organisation militaire de la Confédération suisse (Modification) ¹	28.8.1989 FF 1989 II 1079	22.6.1990 FF 1990 II 1198		1.1.1991 RO 1990 1882	
1490	Arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique. Modification du 22 juin 1990 ²	3.5.1989 FF 1989 II 283	22.6.1990 FF 1990 II 1208		1.1.1991 RO 1990 1548	
1491	Arrêté fédéral relatif au Traité sur l'Antarctique du 22 juin 1990 ³	16.8.1989 FF 1989 III 249	22.6.1990 FF 1990 II 1207		15.11.1990 RO 1989 1924	
1492	LF sur l'organisation militaire (OM) (Modification) ⁴	27.5.1987 FF 1987 II 1336	5.10.1990 FF 1990 III 542		16.7.1991 RO 1991 1412	
1493	Loi sur l'assurance-chômage (LACI). Modification du 5 octobre 1990	23.8.1989 FF 1989 III 369	5.10.1990 FF 1990 III 569		1.1.1992 RO 1991 2126	
1494	Loi fédérale modifiant le code des obligations (De la formation des obligations) du 5 octobre 1990 ⁵	7.5.1988 FF 1988 II 380	5.10.1990 FF 1990 III 580		1.7.1991 RO 1991 848	
1495	Loi fédérale concernant l'amélioration du logement dans les régions de montagne. Modification du 5 octobre 1990 ⁶	16.8.1989 FF 1989 III 405	5.10.1990 FF 1990 III 583		1.2.1991 RO 1991 202	
1496	LF du 5 octobre 1990 sur les voies de raccordement ferroviaires	14.1.1988 FF 1988 III 1374	5.10.1990 FF 1990 III 608		16.3.1992 RO 1992 665	
1497	LF du 5 octobre 1990 sur les aides financières et les indemnités (Loi sur les subventions, LSub) ⁷	16.12.1989 FF 1989 III 389	5.10.1990 FF 1990 III 543		1.4.1991 RO 1991 857	
1498	LF du 5 octobre 1990 sur l'information des consommateurs et des consommateurs (LIC)	7.5.1989 FF 1989 III 380	5.10.1990 FF 1990 III 576		1.5.1992 RO 1992 910	
1499	Code pénal militaire (CPM). Modification du 5 octobre 1990	27.5.1987 FF 1987 II 1335	5.10.1990 FF 1990 III 539	A: 22.2.1991 FF 1991 1623 S: 64555	15.7.1991 RO 1991 1352	M.No. 372
1500	AF concernant la radio suisse sur ondes courtes (Modification) ⁸	8.11.1988 FF 1988 III 1447	5.10.1990 FF 1990 III 598		1.1.1991 RO 1991 290	

¹ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1990 1892.

² Entrée en vigueur: chiffre 2, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, voir RO 1990 1646; l'arrêté fédéral a ainsi été appliqué jusqu'au 31.12.2000 [voir ch. I].

³ Référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 89, al. 3, let. a, cat. Entrée en vigueur: voir aussi RO 1990 1925.

⁴ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 1412.

⁵ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 859.

⁶ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 204.

⁷ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 848.

⁸ Entrée en vigueur: chiffre II, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, voir RO 1991 296.

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abolissement Non abrogation Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1501	AF du 5 octobre 1990 concernant la conclusion d'accords relatifs à des consolidations de dettes ¹	21.2.1990 FF 1990 I 1497	5.10.1993 FF 1990 III 586		15.1.1991 RO 1991 83	
1502	Loi fédérale sur la compétence en matière d'assistance des personnes dans le besoin. Modification du 14 décembre 1990 ²	22.11.1989 FF 1990 I 48	14.12.1990 FF 1990 III 1567		1.7.1992 RO 1991 1328	
1503	LF du 14 décembre 1990 sur l'impôt fédéral direct (LFD) ³	22.5.1993 FF 1993 III 1	14.12.1990 FF 1990 III 1568		1.1.1995 RO 1991 1184	
1504	LF du 14 décembre 1990 sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) ⁴	25.5.1993 FF 1993 III 1	14.12.1990 FF 1990 III 1668		1.1.1993 RO 1991 1256	
1505	Loi fédérale modifiant l'article 325 du code des obligations du 14 décembre 1990 ⁵	11.12.1989 FF 1990 I 108	14.12.1990 FF 1990 III 1707		1.7.1991 RO 1991 974	
1506	AF du 14 décembre 1990 pour une utilisation économique et rationnelle de l'énergie (Arrêté sur l'énergie, AE) ⁶	21.12.1988 FF 1989 I 455	14.12.1990 FF 1990 III 1713		1.5.1991 RO 1991 1018	
1507	Arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse à la Banque européenne pour la reconstruction et le développement (BERD) du 14 décembre 1990 ⁷	5.9.1990 FF 1990 III 741	14.12.1990 FF 1990 III 1712		29.3.1991 RO 1991 1324	
1508	AF du 14 décembre 1990 concernant des mesures d'allégement de la garantie contre les risques à l'exportation (GRE) ⁸	21.2.1990 FF 1990 I 1712	14.12.1990 FF 1990 III 1710		1.1.1990 RO 1991 982	
1509	Arrêté fédéral relatif à la ratification de la Convention de Lugano du 16 septembre 1988 concernant la compétence judiciaire et l'exécution des décisions en matière civile et commerciale du 14 décembre 1990 ⁹	21.2.1990 FF 1990 I 295	14.12.1990 FF 1990 III 1709		1.1.1992 RO 1992 2435	

¹ Entrée en vigueur: RO 1991 84. L'arrêté fédéral a effet jusqu'au 31.07.2000 (art. 2, al. 3, de l'arrêté fédéral).

² Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 1332.

³ Entrée en vigueur: RO 1991 1255; l'article 68 n'est pas applicable (voir art. 222, 1er al., de la loi fédérale, RO 1991 1254).

⁴ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 1256.

⁵ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 975.

⁶ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 1025.

⁷ Référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 89, al. 3, let. b, cst. Entrée en vigueur: voir RO 1991 1325.

⁸ Entrée en vigueur: article 3, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, voir RO 1991 982. L'arrêté fédéral a effet jusqu'au 31.12.1999.

⁹ Référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 89, al. 3, let. c, cst.

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abouissement Non aboutissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1510	AF du 14 décembre 1990 sur l'octroi de prestations financières aux hémophiles et aux receveurs de transfusions sanguines infectés par le VIH, à leurs conjoints et à leurs enfants infectés	12.3.1990 FF 1990 II 232	14.12.1990 FF 1990 III 1705		15.4.1991 RO 1991 954	
1511	AF relatif à l'octroi d'une allocation de rattachement pour l'année 1991, au profit des bénéficiaires de rentes de l'AVS et de l'AI ¹	24.10.1990 FF 1990 II 873	14.12.1990 FF 1990 III 1703		1.4.1991 RO 1991 811	
1512	AF du 14 décembre 1990 relatif aux revendications des Suisses des anciennes colonies belges du Congo et du Rwanda-Urundi en matière de sécurité sociale ²	23.3.1990 FF 1990 II 1429	14.12.1990 FF 1990 III 1700		1.2.1991 RO 1991 922	
1513	Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) du 24 janvier 1991	28.1.1991 FF 1991 I 1061	24.1.1991 FF 1991 I 226	Ac 14.8.1991 FF 1991 II 1532 S. 56740	1.11.1992 RO 1994 1634	M No. 377
1514	AF sur l'aide financière à la fondation suisse de la Bibliothèque pour tous ³	28.2.1990 FF 1990 I 1457	24.1.1991 FF 1991 I 224		1.1.1992 RO 1991 1149	
1515	Loi fédérale sur la circulation routière. Modification du 22 mars 1991	25.5.1991 FF 1991 II 1293	22.3.1991 FF 1991 I 1303		15.3.1992 RO 1992 534	
1516	Loi fédérale concernant la surveillance des prix (LSPR). Modification du 22 mars 1991 ⁴	27.11.1989 FF 1990 I 85	22.3.1991 FF 1991 I 1301		1.10.1991 RO 1991 2092	
1517	LF sur les subventions aux cantons des Grisons et du Tessin pour la sauvegarde de leur culture et de leurs langues (Modification)	3.3.1990 FF 1990 III 456	22.3.1991 FF 1991 I 1262		1.1.1991 RO 1991 2108	
1518	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI) (3e révision de l'AI). Modification du 22 mars 1991	25.5.1991 FF 1991 II 1293	22.3.1991 FF 1991 I 1272		1.1.1992 RO 1991 2377	
1519	Loi fédérale concernant les modifications de la législation militaire du 22 mars 1991	25.5.1991 FF 1991 II 1293	22.3.1991 FF 1991 I 1281		1.1.1992 RO 1992 2392	
1520	Loi fédérale sur la protection des animaux (LPA). Modification du 22 mars 1991		22.3.1991 FF 1991 I 1287		1.12.1991 RO 1991 2346	

¹ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 655.

² Entrée en vigueur: RO 1991 812. L'arrêté fédéral a effet jusqu'au 31.12.1991 (art. 4, al. 3, de l'arrêté fédéral).

³ Entrée en vigueur: article 7, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, voir RO 1991 923. L'arrêté fédéral a effet jusqu'au 31.12.1995.

⁴ Entrée en vigueur: article 4, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, voir RO 1991 1149.

⁵ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 2093.

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abandonnement Non aboutissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1521	Loi fédérale sur les droits politiques des Suisses de l'étranger. Modification du 22 mars 1991	15.8.1990 FF 1990 II 428	22.3.1991 FF 1991 I 1260		1.7.1992 RO 1991 2388	
1522	LF du 22 mars 1991 sur l'aide aux universités (Loi sur l'aide aux universités (LAU))	25.5.1988 FF 1988 II 1293	22.3.1991 FF 1991 I 1264		1.1.1992 RO 1992 1027	
1523	Loi du 22 mars 1991 sur la radioprotection (LRaP)	17.2.1988 FF 1988 II 189	22.3.1991 FF 1991 I 1277		1.10.1994 RO 1994 1933	
1524	Statut des fonctionnaires. Modification du 22 mars 1991 ¹	2.5.1990 FF 1990 II 1349	22.3.1991 FF 1991 I 1293		1.7.1991 RO 1991 1372	
1525	AF du 22 mars 1991 relatif à la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et de mobilité ²	17.9.1990 FF 1990 III 1015	22.3.1991 FF 1991 I 1306		9.7.1991 RO 1991 1072	
1526	AF instituant des mesures propres à promouvoir la reconnaissance réciproque des prestations d'études et la mobilité en Suisse ³	17.9.1990 FF 1990 III 1015	22.3.1991 FF 1991 I 1306		1.10.1991 RO 1991 1965	
1527	Arrêté fédéral concernant la convention avec l'Italie sur une rectification de la frontière du 22 mars 1991 ⁴	18.6.1990 FF 1990 II 1325	22.3.1991 FF 1991 I 1305		10.2.1992 RO 1992 961	
1528	AF relatif à l'accroissement d'une allocation du 700e aux bénéficiaires de prestations complémentaires à l'AVS et à l'AI ⁵	30.1.1991 FF 1991 I 991	3.5.1991 FF 1991 II 338		20.8.1991 RO 1991 1663	
1529	AF du 3 mai 1991 accordant une aide financière en faveur de la sauvegarde et de la gestion de paysages ruraux traditionnels ⁶	4.3.1991 FF 1991 I 1404	3.5.1991 FF 1991 II 335		1.8.1991 RO 1991 1974	
1530	LF du 21 juin 1991 sur la pêche	25.5.1988 FF 1988 II 1293	21.8.1991 FF 1991 II 1458		1.1.1991 RO 1991 2259	
1531	Code pénal suisse (Traitement des toxicomanes). Code pénal militaire (Répression disciplinaire de la petite consommation de stupéfiants). Modification du 21 juin 1991	25.6.1985 FF 1985 II 1021	21.8.1991 FF 1991 II 1445		1.1.1992 RO 1991 2512	

¹ Entrée en vigueur: chapitre II, alinéa 2, de la loi fédérale, voir RO 1991 1375.

² Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 1973.

³ Entrée en vigueur: article 8, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, voir RO 1991 1965.

⁴ Référéndum en matière de limites internationales selon l'art. 69, al. 3, let. e, cst.

⁵ Entrée en vigueur: voir aussi RO 1991 1664.

⁶ Entrée en vigueur: article 11, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, voir RO 1991 1976.

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abstention Non abstention Signature	Entrée en vigueur Recueil des lois	Version No.
1532	Code pénal suisse. Code pénal militaire (infraction contre l'intégrité sexuelle); Modification du 21 juin 1991	28.5.1985 FF 1985 II 1021	21.6.1991 FF 1991 II 1447	A: 4.11.1991 FF 1991 IV 514 S: 141'595	1.10.1992 RO 1992 1670	M No. 390
1533	LF du 21 juin 1991 sur l'aménagement des cours d'eau	25.5.1988 FF 1988 II 1293	21.6.1991 FF 1991 II 1456		1.3.1993 RO 1993 234	
1534	LF du 21 juin 1991 sur la radio et la télévision (LRTV)	28.5.1987 FF 1987 II 681	21.6.1991 FF 1991 II 1462		1.4.1992 RO 1992 601	
1535	Loi sur les télécommunications (LTC)	7.12.1987 FF 1988 I 1280	21.6.1991 FF 1991 II 1488		1.4.1992 RO 1992 981	
1536	AF concernant l'impôt fédéral direct (Modification)	18.10.1990 FF 1990 III 737	21.6.1991 FF 1991 II 1509		1.1.1993 RO 1991 2291	
1537	Arrêté fédéral concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur l'agriculture. Modification du 21 juin 1991	21.1.1991 FF 1991 I 809	21.6.1991 FF 1991 II 1510		1.1.1992 RO 1991 2511	
1538	Arrêté fédéral concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur le blé. Modification du 21 juin 1991	21.1.1991 FF 1991 I 809	21.6.1991 FF 1991 II 1513		1.1.1992 RO 1991 2029	
1539	AF sur la radiodiffusion par satellite (Modification)	18.10.1990 FF 1990 III 881	21.6.1991 FF 1991 II 1518		1.12.1991 RO 1991 2418	
1540	Arrêté fédéral concernant la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière du 21 juin 1991 ¹	18.10.1990 FF 1990 III 881	21.6.1991 FF 1991 II 1518			
1541	AF sur les écoles polytechniques fédérales (transfère) (Modification)	11.3.1991 FF 1991 I 1337	21.6.1991 FF 1991 II 1508		1.10.1991 RO 1991 2278	
1542	Arrêté fédéral concernant la Convention du Conseil de l'Europe sur la télévision transfrontière du 21 juin 1991	18.10.1990 FF 1990 III 881	21.6.1991 FF 1991 II 1518		1.5.1993 RO 1993 1078	
1543	Loi fédérale sur les droits de l'ombre. Modification du 4 octobre 1991	23.9.1991 FF 1991 IV 505	4.10.1991 FF 1991 III 1586	A: 29.5.1992 FF 1992 III 783 S: 81'487	1.4.1992 RO 1993 222	M No. 384
1544	Loi fédérale sur les crédits d'investissements dans l'agriculture et l'aide aux exploitations paysannes. Modification du 4 octobre 1991	27.11.1992 FF 1992 I 168	4.10.1991 FF 1991 III 1546		1.1.1992 RO 1992 2104	

¹ Référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 89, al. 3, let. c, csl.

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abréviations Non abréviations Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1545	LF du 4 octobre 1991 concernant la participation de la Suisse aux institutions de Breton Woods	15.5.1991 FF 1991 II 1121	4.10.1991 FF 1991 III 1543	A: 10.2.1992 FF 1992 I 1208 S: 68'134	20.5.1992 RO 1992 2567	M No. 376
1546	Loi fédérale sur la révision partielle du code civil (droits réels immobiliers) et du code des obligations (vente d'immeubles) du 4 octobre 1991	18.10.1991 FF 1991 III 889	4.10.1991 FF 1991 III 1537		1.1.1994 RO 1993 1404	
1547	LF du 4 octobre 1991 sur le droit foncier rural (LDFR)	19.10.1991 FF 1991 III 889	4.10.1991 FF 1991 III 1506	A: 19.5.1992 FF 1992 III 767 S: 60'871	1.1.1994 RO 1993 1410	M No. 385
1548	LF du 4 octobre 1991 sur l'aide aux victimes d'infractions (LAVI)	25.4.1990 FF 1990 II 909	4.10.1991 FF 1991 III 1440		1.1.1992 RO 1992 2485	
1549	Loi fédérale d'organisation judiciaire, Modification du 4 octobre 1991	18.3.1991 FF 1991 II 481	4.10.1991 FF 1991 III 1393		13.1.1992 RO 1992 688	
1550	LF du 4 octobre 1991 sur les écoles polytechniques fédérales (Loi sur les EPF)	14.12.1991 FF 1991 III 1697	4.10.1991 FF 1991 III 1381		1.2.1990 RO 1993 210	
1551	Loi fédérale sur les forêts (Loi sur les forêts, LFor) du 4 octobre 1991	29.5.1990 FF 1990 III 157	4.10.1991 FF 1991 III 1364			
1552	Loi sur l'organisation de l'administration, Modification du 4 octobre 1991	17.5.1990 FF 1990 III 625	4.10.1991 FF 1991 III 1382			
1553	Loi fédérale sur les contributions destinées à couvrir les coûts d'infrastructures des groupes et des députés (Loi sur les coûts d'infrastructures) du 4 octobre 1991		4.10.1991 FF 1991 III 1300	A: 24.2.1992 FF 1992 II 1628 S: 65'688		M No. 397
1554	Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions aux groupes (Loi sur les indemnités parlementaires), Modification du 4 octobre 1991		4.10.1991 FF 1991 III 1358	A: 24.4.1992 FF 1992 II 1624 S: 55'277		M No. 386
1555	Loi sur le tarif des douanes (LTaD), Modification du 4 octobre 1991	13.2.1991 FF 1991 I 1992	4.10.1991 FF 1991 III 1545		1.2.1992 RO 1993 217	
1556	Code des obligations (Société anonyme), Modification du 4 octobre 1991	23.2.1991 FF 1991 II 757	4.10.1991 FF 1991 III 1453		1.7.1992 RO 1992 733	

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1557	Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils). Modification du 4 octobre 1991	3.6.1991 FF 1991 III 846	4.10.1991 FF 1991 III 1353	A: 24.2.1992 FF 1992 II 1622 S: 55/351	1.2.1992 RO 1992 2344	M No. 383
1558	AF du 4 octobre 1991 instituant des mesures spéciales en faveur de la promotion des nouvelles technologies dans le domaine de la microélectronique (Programme d'actions dans le domaine de la microélectronique) ¹	8.1.1991 FF 1991 I 581	4.10.1991 FF 1991 III 1564		1.1.1992 RO 1992 383	
1559	Arrêté fédéral concernant l'augmentation temporaire du nombre des juges suppléants et des rédacteurs d'arrêts du Tribunal fédéral. Modification du 4 octobre 1991 ²	18.3.1991 FF 1991 II 461	4.10.1991 FF 1991 III 1568		RO 1991 339	
1560	Arrêté fédéral concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement (Arrêté sur les préférences tarifaires). Modification du 4 octobre 1991	20.2.1991 FF 1991 I 1342	4.10.1991 FF 1991 III 1567			
1561	Arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991 ³	16.6.1991 FF 1991 II 1121	4.10.1991 FF 1991 III 1569	A: 10.2.1992 FF 1992 II 1258 S: 68/132	17.5.1992 RO 1992 2570	M No. 375
1562	Arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Arrêté sur la transit alpin) du 4 octobre 1991	23.8.1990 FF 1992 II 1015	4.10.1991 FF 1991 III 1570	A: 17.3.1992 FF 1992 II 849 S: 50/051		M No. 382
1563	Arrêté fédéral relatif à la Convention internationale de coopération pour la sécurité de la navigation aérienne "EUROCONTROL" du 4 octobre 1991 ⁴	13.2.1991 FF 1991 I 1364	4.10.1991 FF 1991 III 1577		1.7.1992 RO 1992 1625	
1564	Loi fédérale d'organisation judiciaire. Modification du 13 décembre 1991	30.1.1991 FF 1991 III 1129	13.12.1991 FF 1991 IV 1049			
1565	Loi fédérale sur l'assurance accidents (LAA). Modification du 13 décembre 1991	21.12.1990 FF 1991 I 103	13.12.1991 FF 1991 IV 1048		1.1.1992 RO 1992 1327	

¹ Entrée en vigueur: article 5, alinéa 2, de l'arrêté fédéral.

² Entrée en vigueur: chapitre 2, alinéa 2, de l'arrêté fédéral.

³ Référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 89, al. 3, let. b, cst.

⁴ Référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 89, al. 3, let. b, cst.

Référéndums fscutatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abolissement Non abolissement Signatures	Entrée en vigueur Révisé des lois	Votation No.
1566	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS), Modification du 13 décembre 1991	21.12.1990 FF 1991 I 183	13.12.1991 FF 1991 IV 1047		1.1.1992 RO 1992 1286	
1567	Loi sur les rapports entre les conseils, Modification du 13 décembre 1991 ¹	20.2.1991 FF 1991 I 1397	13.12.1991 FF 1991 IV 1045		1.2.1992 RO 1992 641	
1568	AF concernant une charge maximale en matière d'engagement des immeubles non agricoles (Modification)		13.12.1991 FF 1991 IV 1051		24.3.1992 RO 1992 546	
1569	Arrêté fédéral concernant le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels du 13 décembre 1991 ²	30.1.1991 FF 1991 I 1120	13.12.1991 FF 1991 IV 1052		18.9.1992 RO 1993 724	
1570	Arrêté fédéral concernant le Pacte international relatif aux droits civils et politiques du 13 décembre 1991	30.1.1991 FF 1991 I 1120	13.12.1991 FF 1991 IV 1053		18.9.1992 RO 1993 747	
1571	Arrêté fédéral sur la participation financière de la Confédération à la désaffectation de la centrale nucléaire expérimentale de Lucens VD du 13 décembre 1991	18.3.1991 FF 1991 II 416	13.12.1991 FF 1991 IV 1056			
1572	Arrêté fédéral concernant le septième période de subventionnement selon la loi sur l'aide aux universités, Modification du 30 janvier 1992	3.8.1991 FF 1991 II 1025	30.1.1992 FF 1992 I 492		1.1.1992 RO 1992 1238	
1573	Code pénal militaire (CPM), Modification du 20 mars 1992	16.8.1991 FF 1991 IV 191	20.3.1992 FF 1992 II 616		1.8.1992 RO 1992 1679	
1574	Loi sur l'alcool, Modification du 20 mars 1992	23.6.1991 FF 1991 IV 208	20.3.1992 FF 1992 II 620			
1575	LF du 20 mars 1992 sur l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie (Loi sur l'assurance dommages, LAD)	14.8.1991 FF 1991 IV 1	20.3.1992 FF 1992 II 622		1.1.1993 RO 1992 2363	
1576	Loi fédérale contre la concurrence déloyale, Modification du 20 mars 1992		20.3.1992 FF 1992 II 638		1.8.1992 RO 1992 1514	

¹ Entrée en vigueur: chapitre II, article 2, de la loi fédérale.

² Référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 89, al. 3, let. a, cst.

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abolissement Non abolissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Violation No.
1577	AF concernant les mesures à prendre pour encourager la formation des jeunes pilotes et des grenadiers parachutistes (Modification)	29.8.1991 FF 1991 III 1313	20.3.1992 FF 1992 II 839		1.1.1993 RO 1992 1369	
1578	LF du 19 juin 1992 sur les aides financières aux écoles supérieures de travail social	18.9.1991 FF 1991 IV 325	19.6.1992 FF 1992 III 948		1.1.1993 RO 1992 1873	
1579	Loi fédérale sur la procédure pénale. Modification du 19 juin 1992	18.10.1990 FF 1990 III 1161	18.6.1992 FF 1992 III 923		1.7.1993 RO 1993 1993	
1580	LF du 19 juin 1992 sur l'assurance militaire (LAM)	27.8.1990 FF 1990 III 189	18.6.1992 FF 1992 III 880		1.1.1994 RO 1993 3043	
1581	Code pénal suisse. Modification du 19 juin 1992	18.10.1990 FF 1990 III 1181	18.6.1992 FF 1992 III 918		1.7.1993 RO 1993 1888	
1582	AF du 19 juin 1992 sur la viticulture	25.11.1991 FF 1992 I 437	18.6.1992 FF 1992 II 856		1.1.1993 RO 1992 1886	
1583	AF concernant la compensation du renchérissement accordée au personnel fédéral	13.11.1991 FF 1991 IV 1033	18.6.1992 FF 1992 III 953		1.1.1993 RO 1992 1870	
1584	AF concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, ainsi que leur financement	5.3.1990 FF 1990 II 1	18.6.1992 FF 1992 III 849		1.1.1993 RO 1992 1882	
1585	LF du 19 juin 1992 sur la protection des données (LPD)	23.3.1990 FF 1990 II 421	19.6.1992 FF 1992 III 929		1.7.1993 RO 1993 1945	
1586	LF du 28 août 1992 sur la protection des marques et des indications de provenance (Loi sur la protection des marques, LPM)	21.11.1990 FF 1991 I 1	28.8.1992 FF 1992 V 851		1.4.1993 RO 1993 274	
1587	Loi fédérale d'organisation judiciaire. Modification du 4 octobre 1991	7.8.1990 FF 1991 II 481	4.10.1992 FF 1992 III 1393		1.3.1993 RO 1992 510	
1588	LF du 9 octobre 1992 concernant l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants	25.3.1992 FF 1992 III 941	9.10.1992 FF 1992 VI 103	A: 23.2.1993 FF 1993 I 812 S: 87681	8.3.1993 RO 1993 955	M No. 329
1589	LF du 9 octobre 1992 sur la réduction d'aides financières et d'indemnités	25.3.1992 FF 1992 III 941	9.10.1992 FF 1992 VI 98		1.1.1993 RO 1993 325	

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abouissement Non abouissement Signatures	Entrée en vigueur/ Renouveau des lois	Votation No.
1580	Loi fédérale sur la protection des topographies de produits semi- conducteurs (Loi sur les topographies, LTo) du 9 octobre 1992	19.8.1989 FF 1989 III 465	9.10.1992 FF 1992 VI 93		9.10.1992 RO 1993 1828	
1591	LF du 9 octobre 1992 sur le droit d'auteur et les droits voisins (Loi sur le droit d'auteur, LDA)	19.8.1989 FF 1989 III 465	9.10.1992 FF 1992 VI 71		1.7.1992 RO 1992 1798	
1592	LF du 9 octobre 1992 sur les denrées alimentaires et les objets usuels (Loi sur les denrées alimentaires, LDAI)	30.1.1989 FF 1989 I 849	9.10.1992 FF 1992 VI 114		1.7.1995 RO 1995 1469	
1593	LF du 9 octobre 1992 sur la statistique fédérale (LSF)	30.10.1991 FF 1992 I 353	9.10.1992 FF 1992 VI 58		1.8.1993 RO 1993 2080	
1594	Loi fédérale sur la Banque nationale. Modification du 9 octobre 1992	25.3.1992 FF 1992 III 341	9.10.1992 FF 1992 VI 110		1.1.1993 RO 1992 1992	
1595	AF du 9 octobre 1992 sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1997	25.3.1992 FF 1992 III 341	9.10.1992 FF 1992 VI 139		1.1.1993 RO 1992 335	
1596	AF du 9 octobre 1992 sur la consultation des documents du Ministère public de la Confédération	25.10.1991 FF 1991 IV 991	9.10.1992 FF 1992 VI 135		15.2.1993 RO 1992 375	
1597	Loi sur l'agriculture. Modification du 9 octobre 1992	27.1.1992 FF 1992 I 1	9.10.1992 FF 1992 VI 111		1.1.1993 RO 1993 1571	
1598	Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture, LAgr). Modification du 18 décembre 1992	27.1.1992 FF 1992 I 1	18.12.1992 FF 1993 I 9		1.1.1993 RO 1994 28	
1599	Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances. Modification du 18 décembre 1992	15.8.1992 FF 1992 V 989	18.12.1992 FF 1993 I 25		1.1.1994 RO 1994 20	
1600	Loi sur la navigation maritime. Modification du 18 décembre 1992	19.2.1992 FF 1992 II 1533	18.12.1992 FF 1992 I 19		1.5.1993 RO 1993 1703	
1601	LF du 18 décembre 1992 sur la Bibliothèque nationale suisse (Loi sur la Bibliothèque nationale, LBNS)	19.2.1992 FF 1992 II 1421	18.12.1992 FF 1993 I 5		1.5.1993 RO 1992 1773	
1602	AF concernant l'Office national suisse du tourisme (Modification)	19.8.1992 FF 1992 V 1122	18.12.1992 FF 1992 I 27		1.1.1993 RO 1993 1392	

Entrée en vigueur: l'article 74, 1^{er} alinéa, n'entre en vigueur que le 01.01.1994.

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abandonnement Non abandonnement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1603	Loi fédérale sur le travail dans les entreprises de transports publics (Loi sur la durée du travail, LDT), Modification du 19 mars 1993	14.8.1991 FF 1991 III 1281	19.3.1993 FF 1993 I 986		1.1.1994 RO 1993 2018	
1604	Arrêté fédéral concernant l'abrogation des textes législatifs en vigueur en vue de l'entrée en vigueur de la loi sur les EPF du 4 octobre 1991 du 19 mars 1993	9.9.1992 FF 1992 VI 1	19.3.1993 FF 1993 I 992			
1604	AF concernant la libération anticipée des obligations militaires et le passage dans la protection civile	20.1.1993 FF 1993 I 713	18.3.1993 FF 1993 I 983		15.7.1993 RO 1993 2028	
1606	Loi fédérale sur l'assurance-accidents (LAA), Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 900		1.1.1994 RO 1993 3136	
1607	Loi sur les épizooties (LFE), Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 895		1.8.1995 RO 1995 3711	
1608	Loi sur la navigation aérienne (LNA), Modification du 18 juin 1993	20.11.1992 FF 1993 I 567	18.6.1993 FF 1993 II 873	A: 8.12.1993 FF 1993 IV 287 S: 51048	1.1.1995 RO 1994 3010	M No. 409
1609	Loi fédérale sur la sécurité d'installations et d'appareils techniques (LSIT), Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 891		1.7.1995 RO 1995 2768	
1610	Loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opération en faveur du maintien de la paix (LOMP) du 18 juin 1993	24.8.1993 FF 1993 V 1077	18.8.1993 FF 1993 II 870	A: 5.1.1994 FF 1994 I 240 S: 88908		M No. 412
1611	Code pénal suisse, Code pénal militaire, Modification du 18 juin 1993	23.1.1992 FF 1992 III 265	18.6.1993 FF 1993 II 868	A: 8.12.1993 FF 1993 IV 450 S: 64112	1.1.1995 RO 1994 2887	M No. 414
1612	Loi fédérale sur les allocations familiales dans l'agriculture (LFA), Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 902		1.1.1994 RO 1994 658	
1613	Loi fédérale sur les chemins de fer, Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 906		1.1.1994 RO 1993 3100	
1614	LF du 18 juin 1993 sur le transport de voyageurs et les entreprises de transport par route	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 909		1.1.1994 RO 1993 3128	

Entrée en vigueur, mise en vigueur exceptée les articles 7 à 15 ainsi que 17 et 23.

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Accord/Non accord Signature	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1815	Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés. Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 822		1.1.1995 RO 1993 4786	
1818	Loi fédérale sur la circulation routière (LCR). Modification du 18 juin 1993 ¹	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 960		1.1.1994 RO 1993 3330	
1817	Loi fédérale sur la surveillance des institutions d'assurance privée (Loi sur la surveillance des assurances). Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 929		1.1.1994 RO 1993 3204	
1818	Loi fédérale sur la navigation aérienne. Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1994 II 907		1.4.1994 RO 1994 733	
1819	Loi fédérale sur la garantie des obligations assumées par les sociétés suisses d'assurance sur la vie. Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 966		1.1.1994 RO 1993 3211	
1820	Loi fédérale sur la radio et la télévision. Modification du 18 juin 1993 ²	24.2.1993 FF 1994 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 915		1.1.1994 RO 1993 3354	
1821	Loi fédérale sur l'assurance directe autre que l'assurance sur la vie (Loi sur l'assurance dommages). Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 953		1.1.1994 RO 1993 3247	
1822	Loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD). Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 918		1.4.1994 RO 1994 375	
1823	LF du 18 juin 1993 sur la responsabilité du fait des produits (LRFPP)	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1994 II 694		1.1.1994 RO 1993 3122	
1824	LF du 18 juin 1993 sur les voyages à forfait	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 971		1.7.1994 RO 1993 3152	
1825	Loi fédérale sur le contrat d'assurance. Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 924		1.1.1994 RO 1993 3175	

¹ Entrée en vigueur: uniquement l'article 6, alinéa 2; d'ici l'entrée en vigueur des autres dispositions sera fixée ultérieurement.
² Entrée en vigueur: à l'exception des articles 28, alinéa 3, et 31, alinéa 2, lettre c.

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Accord Non accord Signature	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1626	Loi fédérale sur les cautionnements des sociétés d'assurances étrangères (Loi sur les cautionnements). Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 834		1.1.1994 RO 1993 3209	
1627	LF du 18 juin 1993 sur l'assurance directe sur la vie (Loi sur l'assurance- vie, LAssV)	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 844		1.1.1994 RO 1993 3221	
1628	Loi fédérale sur la métrologie. Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 868		1.1.1994 RO 1993 3149	
1629	Loi sur les douanes. Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 920			
1630	Code des obligations (art. 40b à 40e; Droit de révocation. Modification du 18 juin 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	18.6.1993 FF 1993 II 862		1.1.1994 RO 1993 3120	
1631	Loi sur les rapports entre les conseils. Modification du 8 octobre 1993	23.12.1992 FF 1993 I 145	8.10.1993 FF 1993 III 752		1.3.1994 RO 1994 360	
1632	LF du 8 octobre 1993 sur le crédit à la consommation (LCC)	24.2.1993 FF 1993 I 757	8.10.1993 FF 1993 III 754		1.4.1994 RO 1994 367	
1633	Loi fédérale sur le travail. Modification du 8 octobre 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	8.10.1993 FF 1993 III 762		1.1.1994 RO 1993 3043	
1634	Loi fédérale sur l'agriculture. Modification du 8 octobre 1993	30.11.1992 BIO N 1992 2287/88	8.10.1993 FF 1993 III 764	AC 3.3.1994 FF 1994 I 1376 S. 63/349		M No. 420
1635	LF du 17 décembre 1993 sur le libre passage dans la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (loi sur le libre passage, LFLP)	26.2.1993 FF 1993 III 529	17.12.1993 FF 1993 IV 578		1.1.1995 RO 1994 2399	
1636	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité (LPP). Modification du 17 décembre 1993	20.10.1993 FF 1993 IV 253	17.12.1993 FF 1993 IV 580		1.1.1994 RO 1994 904	
1637	Loi fédérale sur l'encouragement à la propriété du logement au moyen de la prévoyance professionnelle (Révision partielle de la loi sur la prévoyance professionnelle, vieillesse, survivants et invalidité et du code des obligations) du 17 décembre 1993	19.6.1992 FF 1992 IV 228	17.12.1993 FF 1993 IV 582		1.1.1993 RO 1994 2372	

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abstention Non abstention Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1639	Loi fédérale encourageant la gymnastique et le sport. Modification du 17 décembre 1993	5.5.1993 FF 1993 II 577	17.12.1993 FF 1993 IV 998		1.7.1994 RO 1994 1390	
1639	Code des obligations (Du contrat de travail). Modification du 17 décembre 1993	24.2.1993 FF 1993 I 757	17.12.1993 FF 1993 IV 601		1.5.1994 RO 1994 804	
1640	LF du 17 décembre 1993 sur l'information et la consultation des travailleurs dans les entreprises (Loi sur la participation)	24.2.1993 FF 1993 I 757	17.12.1993 FF 1993 IV 605		1.5.1994 RO 1994 1007	
1641	Arrêté fédéral concernant une aide financière au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1994 à 1997 du 17 décembre 1993	26.5.1993 FF 1993 II 1049	17.12.1993 FF 1993 IV 998			
1642	Arrêté fédéral concernant le deuxième Protocole facultatif se rapportant au Pacte international relatif aux droits civils et politiques, visant à abolir la peine de mort du 17 décembre 1993	3.2.1993 FF 1993 I 943	17.12.1993 FF 1993 IV 810			
1643	Loi fédérale sur les droits politiques (Procédure pour l'élection au Conseil national). Modification du 18 mars 1994	1.9.1993 FF 1993 III 405	18.3.1994 FF 1994 II 223		15.11.1994 RO 1994 2414	
1644	Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne (LB). Modification du 18 mars 1994	24.2.1993 FF 1993 I 767	18.3.1994 FF 1994 II 232		1.2.1995 RO 1995 246	
1645	LF du 18 mars 1994 sur l'assurance-maladie (LAMal)	6.11.1991 FF 1992 I 77	18.3.1994 FF 1994 II 239	A: 0.6.1994 FF 1994 III 1237 S: 148'058	1.1.1995 RO 1995 1328	M No. 416
1646	Code pénal suisse. Code pénal militaire (Révision du droit de la confiscation, punissabilité de l'organisation criminelle, droit de communication du financier). Modification du 18 mars 1994	30.6.1993 FF 1993 III 269	18.3.1994 FF 1994 II 278		1.8.1994 RO 1994 1614	
1647	Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994	22.12.1993 FF 1994 I 301	18.3.1994 FF 1994 II 283	A: 26.7.1994 FF 1994 III 1082 S: 74'780	1.2.1995 RO 1995 146	M No. 417
1648	AF sur la réalisation de l'armée 95 (AFRA 95)	6.9.1993 FF 1993 IV 1	18.3.1994 FF 1994 II 290		1.8.1994 RO 1994 1622	

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abouissement Non aboutissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1649	Loi fédérale sur les mesures d'assainissement 1993 du 18 mars 1994	4.10.1993 FF 1993 IV 301	18.3.1994 FF 1994 II 267		1.8.1994 RO 1994 1634	
1650	LF du 18 mars 1994 sur les fonds de placement	14.12.1992 FF 1991 I 188	18.3.1994 FF 1994 II 309		1.1.1995 RO 1994 2523	
1651	Arrêté fédéral concernant la conclusion de traités relatifs à la protection et à l'encouragement des investissements de capitaux. Prorogation du 18 mars 1992	20.10.1993 FF 1993 IV 267	18.3.1994 FF 1994 II 327		14.2.1994 RO 1994 1768	
1652	Arrêté sur le statut du lait. Modification du 18 mars 1994	21.4.1993 FF 1993 II 588	18.3.1994 FF 1994 II 328		1.8.1994 RO 1994 1548	
1653	Arrêté sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988). Modification du 18 mars 1994	21.4.1993 FF 1993 II 588	18.3.1994 FF 1994 II 333	A: 28.7.1994 FF 1994 III 1080 S: 61951		M No. 418
1654	Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les Conseils). Modification du 17 juin 1994	18.8.1993 FF 1993 III 345	17.6.1994 FF 1994 III 264		1.11.1994 RO 1994 2147	
1655	Code pénal. Code pénal militaire (Intractions contre le patrimoine et laux dans les titres). Modification du 17 juin 1994	24.4.1991 FF 1991 II 903	17.6.1994 FF 1994 III 267		1.1.1995 RO 1994 2290	
1656	LF du 17 juin 1994 sur la protection civile (Loi sur la protection civile; LPC)	18.8.1993 FF 1993 III 785	17.6.1994 FF 1994 III 287		1.1.1995 RO 1994 2626	
1657	Loi fédérale sur les constructions de protection civile (Loi sur les abris, LPC). Modification du 17 juin 1994	18.8.1993 FF 1993 III 785	17.6.1994 FF 1994 III 306		1.1.1995 RO 1994 2887	
1658	Loi fédérale sur les taxes d'exemption du service militaire (LTM). Modification du 17 juin 1994	12.5.1993 FF 1993 II 708	17.6.1994 FF 1994 III 310		1.1.1995 RO 1994 2777	
1659	Loi fédérale sur le commerce des métaux précieux et des ouvrages en métaux précieux (Loi sur le contrôle des métaux précieux). Modification du 17 juin 1994	19.5.1995 FF 1995 II 987	17.6.1994 FF 1994 III 317		1.8.1995 RO 1995 3102	
1660	LF du 17 juin 1994 sur le transit routier dans la région alpine (LTRA)	4.5.1994 FF 1994 II 1285	17.6.1994 FF 1994 III 328		1.1.1995 RO 1994 2712	

Référéndume facultatif

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1551	Arrêté fédéral concernant la Société coopérative suisse des céréales et matières fourragères. Modification du 17 juin 1994	1.9.1993 FF 1993 III 594	17.6.1994 FF 1994 III 330		1.1.1996 RO 1994 2178	
1552	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (10e révision de l'AVS). Modification du 7 octobre 1994	5.9.1990 FF 1990 II 1	7.10.1994 FF 1994 III 1784	A: 24.2.1995 FF 1995 I 1173 S: 141'979	1.1.1997 RO 1995 2466	M No. 422
1553	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI). Modification du 7 octobre 1994	29.11.1993 ¹ FF 1994 I 1	7.10.1994 FF 1994 III 1816		1.1.1995 RO 1995 221	
1554	Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). Modification du 7 octobre 1994	23.3.1994 FF 1994 II 407	7.10.1994 FF 1994 III 1820	A: 2.3.1995 FF 1995 I 519 S: 56'801		M No. 424
1555	Code civil suisse (Abaissement) de l'âge de la majorité civile et matrimoniale, obligation d'entretien des père et mère). Modification du 7 octobre 1994	17.2.1993 FF 1993 I 1093	7.10.1994 FF 1994 III 1828		1.1.1996 RO 1995 1126	
1556	LF du 7 octobre 1994 sur les Offices centraux de police criminelle de la Confédération	12.1.1994 FF 1994 I 1125	7.10.1994 FF 1994 III 1836		1.3.1995 RO 1995 675	
1557	Loi fédérale sur le Contrôle fédéral des finances. Modification du 7 octobre 1994 ²	30.3.1994 FF 1994 II 709	7.10.1994 FF 1994 III 1841		1.3.1995 RO 1995 638	
1558	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) (Art. 75). Loi fédérale sur l'harmonisation des impôts directs des cantons et des communes (LHID) (Art. 29 et 29a). Modification du 7 octobre 1994	16.2.1994 FF 1994 II 353	7.10.1994 FF 1994 III 1846		1.1.1995 RO 1995 1419	
1559	Loi fédérale sur l'impôt fédéral direct (LIFD) (Art. 20, 1er al., let. e et 205a). Modification du 7 octobre 1994	1.3.1993 FF 1993 II 1120	7.10.1994 FF 1994 III 1849		1.1.1995 RO 1995 1445	
1560	LF du 7 octobre 1994 concernant la fondation «Assurer l'avenir des gens du voyage suisses»	18.9.1991 FF 1991 IV 400	7.10.1994 FF 1994 III 1852		1.1.1997 RO 1995 3040	
1571	Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays. Modification du 7 octobre 1994	24.4.1991 FF 1991 II 803	7.10.1994 FF 1994 III 1854		1.3.1995 RO 1995 1018	

¹ Entrée en vigueur: Les articles 6, 1er alinéa et 8, 1er alinéa entrant en vigueur le 1er janvier 1998.

² Entrée en vigueur: chapitre II, le 01.07.1995, voir RO 1995 840.

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abandonnement Non abandonnement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1672	Arrêté fédéral du 7 octobre 1994 concernant la Convention sur l'interdiction de la mise au point, de la fabrication, du stockage et de l'emploi des armes chimiques et sur leur destruction du 7 octobre 1994 ¹	20.4.1994 FF 1994 III 1	7.10.1994 FF 1994 III 1659		29.4.1997 RO 1998 934	
1673	AF du 7 octobre 1994 concernant l'exécution de la Convention sur les armes chimiques ²	20.4.1994 FF 1994 III 1	7.10.1994 FF 1994 III 1657		1.1.1997 RO 1998 3273	
1674	AF concernant l'amélioration des prestations de l'AVS et de l'AI, ainsi que leur financement (Modification)		7.10.1994 FF 1994 III 1663		1.1.1996 RO 1998 510	
1675	Arrêté fédéral relatif à l'augmentation temporaire des subventions aux caisses-maladie. Modification du 7 octobre 1994	27.4.1994 FF 1994 II 817	7.10.1994 FF 1994 III 1664		1.1.1995 RO 1994 511	
1676	AF sur des mesures temporaires contre le renchérissement de l'assurance-maladie (Modification)	27.4.1994 FF 1994 II 817	7.10.1994 FF 1994 III 1665		1.1.1995 RO 1995 513	
1677	AF sur des mesures temporaires contre la désolidarisation dans l'assurance-maladie (Modification)	27.4.1994 FF 1994 II 817	7.10.1994 FF 1994 III 1667		1.1.1996 RO 1995 615	
1678	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite. Modification du 16 décembre 1994	8.5.1994 FF 1994 III 1	16.12.1994 FF 1994 V 977		1.1.1997 RO 1998 1227	
1679	Loi fédérale encourageant la gymnastique et les sports. Modification du 16 décembre 1994	7.8.1994 FF 1994 V 132	16.12.1994 FF 1994 V 1069		1.8.1996 RO 1998 1458	
1680	Loi fédérale sur la cote d'auteur et les droits voisins (Loi sur le droit d'auteur, LDA). Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 895	16.12.1994 FF 1994 V 1071		1.7.1995 RO 1998 1776	
1681	Loi fédérale sur la protection des marques et des indications de provenance (Loi sur la protection des marques, LPM). Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 895	16.12.1994 FF 1994 V 1073		1.7.1995 RO 1998 1781	
1682	Loi fédérale sur les dessins et modèles industriels. Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 895	16.12.1994 FF 1994 V 1075		1.7.1995 RO 1998 1784	

¹ Référendum en matière de traités internationaux selon l'art. 90, al. 3, let. b, csl.

² Entrée en vigueur: Le présent arrêté entre en vigueur le 1er janvier 1997 à l'exception de l'article 6.

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1683	Loi fédérale sur les brevets d'invention, Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 695	16.12.1994 FF 1994 V 1080		1.7.1995 RO 1995 2506	
1684	Loi fédérale sur les banques et les caisses d'épargne, Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 695	16.12.1994 FF 1994 V 1084		1.7.1995 RO 1995 2109	
1685	Loi sur les douanes (LD). Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 695	16.12.1994 FF 1994 V 1095		1.7.1995 RO 1995 1816	
1686	Loi sur le tarif des douanes (LTaD). Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 695	16.12.1994 FF 1994 V 1089		1.7.1995 RO 1995 1828	
1687	Loi fédérale sur l'alcool (Loi sur l'alcool), Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 695	16.12.1994 FF 1994 V 1091		1.7.1995 RO 1995 1833	
1688	Loi sur l'agriculture, Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 695	16.12.1994 FF 1994 V 1093		1.7.1995 RO 1995 1837	
1689	Loi fédérale sur l'approvisionnement du pays en blé (Loi sur le blé). Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 695	16.12.1994 FF 1994 V 1099		1.7.1995 RO 1995 1940	
1690	Loi fédérale sur des marchandises à prix protégés et la caisse de compensation des prix des oeufs et des produits à base d'oeufs. Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 695	16.12.1994 FF 1994 V 1101		1.7.1995 RO 1995 2097	
1691	Loi fédérale sur l'approvisionnement économique du pays (Loi sur l'approvisionnement du pays, LAP). Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 695	16.12.1994 FF 1994 V 1103		1.7.1995 RO 1995 1794	
1692	LF du 16 décembre 1994 sur les marchés publics	19.9.1994 FF 1994 IV 695	16.12.1994 FF 1994 V 1105		1.1.1996 RO 1996 538	
1693	AF du 16 décembre 1994 sur l'adaptation du tarif général à la liste LIX Suisse-Liechtenstein	19.9.1994 FF 1994 IV 1	16.12.1994 FF 1994 V 1115		1.7.1995 RO 1995 2111	
1694	Arrêté fédéral portant approbation des accords internationaux conclus dans le cadre des négociations commerciales multilatérales conduites sous l'égide du GATT (Cycle d'Uruguay) du 16 décembre 1994 ¹	19.9.1994 FF 1994 IV 1	16.12.1994 FF 1994 V 1118	N. 11.4.1995 FF 1995 II 625 S. 27181		

¹ Référéndum en matière de relations internationales selon F. art. 89, al. 3, let. b, csl.

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abouissement Non abouissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1695	Arrêté fédéral concernant la coopération internationale en matière d'enseignement supérieur et de mobilité. Modification du 16 décembre 1994	21.5.1994 FF 1994 III 1429	16.12.1994 FF 1994 V 1119		0.7.1996 RO 1995 1443	
1696	Arrêté fédéral concernant l'Office national suisse du tourisme. Modification du 16 décembre 1994	13.8.1994 FF 1994 II 1101	16.12.1994 FF 1994 V 1120		1.5.1995 RO 1995 1383	
1697	Arrêté sur le statut du lait. Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 995	16.12.1994 FF 1994 V 1122		1.7.1995 RO 1996 2075	
1698	Arrêté sur l'économie taillière 1988 (AEL 1988). Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 995	16.12.1994 FF 1994 V 1124		1.7.1995 RO 1995 2077	
1699	Arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène (Arrêté sur le sucre). Modification du 16 décembre 1994	19.9.1994 FF 1994 IV 995	16.12.1994 FF 1994 V 1126		1.7.1995 RO 1996 1888	
1700	Arrêté fédéral concernant la Convention pour la création du Bureau Européen des Radiocommunications du 16 décembre 1994 ¹	11.8.1994 FF 1994 III 504	16.12.1994 FF 1994 V 1128			
1701	Loi fédérale sur les brevets d'invention. Modification du 3 février 1995	18.8.1993 FF 1993 III 686	3.2.1995 FF 1995 I 548		1.8.1995 RO 1995 2879	
1702	LF du 3 février 1995 sur l'armée et l'administration militaire (LAAM)	8.9.1993 ¹ FF 1993 IV 1	3.2.1995 FF 1995 I 555		1.1.1996 RO 1996 4093	
1703	Loi fédérale sur l'énergie atomique. Modification du 3 février 1995	18.1.1994 FF 1994 I 1341	3.2.1995 FF 1994 I 700		1.12.1995 RO 1995 4854	
1704	AF du 3 février 1995 concernant la participation de la Suisse à la facilité d'ajustement structurel renforcée et prolongée du Fonds monétaire international (A concernant la participation à la FASR)	29.8.1994 FF 1994 III 1381	3.2.1995 FF 1995 I 705		12.8.1995 RO 1995 4877	
1705	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage (LPN). Modification du 24 mars 1995	26.8.1991 FF 1991 III 1137	24.3.1995 FF 1995 II 352		1.2.1996 RO 1995 214	
1706	LF du 24 mars 1995 sur l'égalité entre femmes et hommes (Loi sur l'égalité, LEg)	24.2.1993 FF 1993 I 1183	24.3.1995 FF 1995 II 363		1.7.1996 RO 1996 1498	

¹ Référéndum en matière de milieux internationaux selon l'art. 89, al. 3, est. Bst. b. der BV.

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1707	Loi fédérale sur les stupéfiants. Modification du 24 mars 1995	22.6.1994 FF 1994 III 1249	24.3.1995 FF 1995 II 370		1.7.1996 RO 1996 1677	
1708	LF du 24 mars 1995 sur le statut et les tâches de l'Institut fédéral de la Propriété Intellectuelle (LIPI) ¹	30.5.1994 FF 1994 III 951	24.3.1995 FF 1995 II 372		1.1.1996 RO 1995 5050	
1709	Loi fédérale sur les mesures d'assainissement 1994 du 24 mars 1995	18.10.1994 FF 1995 I 85	24.3.1995 FF 1995 II 376		1.1.1996 RO 1995 3517	
1710	Loi fédérale sur les droits de timbre. Modification du 24 mars 1995	18.10.1994 FF 1995 I 85	24.3.1995 FF 1995 II 387		1.1.1996 RO 1995 4259	
1711	Loi fédérale sur l'imposition du tabac. Modification du 24 mars 1995	18.10.1994 FF 1995 I 85	24.3.1995 FF 1995 II 389		1.3.1996 RO 1996 585	
1712	Statut des fonctionnaires. Modification du 24 mars 1995	4.10.1993 FF 1993 IV 520	24.3.1995 FF 1995 II 394		1.1.1996 RO 1995 9061	
1713	LF du 24 mars 1995 sur les bourses et le commerce des valeurs mobilières (Loi sur les bourses, LBVM) ²	24.2.1993 FF 1993 I 1269	24.3.1996 FF 1995 II 400		1.2.1997 RO 1997 68	
1714	Loi fédérale contre la concurrence déloyale (LCD), Modification du 24 mars 1995	11.5.1994 FF 1995 III 449	24.3.1995 FF 1995 II 417		1.11.1995 RO 1995 4086	
1715	Loi sur le blé. Modification du 24 mars 1995	11.1.1995 FF 1995 I 1049	24.3.1995 FF 1995 II 419		1.7.1995 RO 1995 1940	
1716	Loi sur le Service des postes (LSP). Modification du 24 mars 1995	20.4.1994 FF 1994 II 853	24.3.1995 FF 1995 II 421		1.1.1996 RO 1995 6438	
1717	Loi sur les chemins de fer. Modification du 24 mars 1995	17.11.1993 FF 1994 I 465	24.3.1995 FF 1995 II 423		1.1.1996 RO 1995 3680	
1718	Arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant une aide financière à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales (FIPOI) à Genève, destinée au financement des frais d'entretien et d'exploitation de la nouvelle salle de conférences du Centre William Rappard (CWR) du 24 mars 1995	19.9.1993 FF 1994 V 269	24.3.1995 FF 1995 II 431		1.1.1996 RO 1995 1460	

¹ Entrée en vigueur: les articles 3 et 4, alinéas 1, 2 et 4, entrent en vigueur le 15 novembre 1995. Les articles 4, alinéa 3, et 13, alinéa 3, entrent en vigueur le 1er janvier 1997.

² Entrée en vigueur: La présente loi entre en vigueur le 1er février 1997, à l'exception des articles 2, lettre a, 20, 1er à 4e alinéas en 4e alinéa, 21, 22, 23, 3e à 5e alinéas, 24 à 27, 29, 1er et 2e alinéas, 30, 1er alinéa, 31, 1er à 4e alinéas, 32, 1er à 5e alinéas, et 7e alinéa, 33, 35, 2e alinéa, lettres d et b, 41, 1er alinéa, lettres a et b, ainsi que 2e alinéa, 42 et 51 à 64. L'entrée en vigueur de ces dispositions sera faite ultérieurement.

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abouissement Non aboutissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1719	Arrêté fédéral du 24 mars 1995 concernant la coopération avec les Etats d'Europe de l'Est	19.9.1994 FF 1995 V 537	24.3.1995 FF 1995 II 432		1.3.1998 RO 1998 888	
1720	AF du 24 mars 1995 sur l'aide financière à la fondation suisse de la Bibliothèque pour tous	19.9.1994 FF 1994 V 183	24.3.1995 FF 1995 II 437		1.1.1998 RO 1995 3675	
1721	Arrêté fédéral sur la réduction linéaire des subventions durant les années 1993 à 1995. Modification du 24 mars 1995	19.10.1994 FF 1995 I 85	24.3.1995 FF 1995 II 438		1.1.1996 RO 1995 3676	
1722	Arrêté fédéral sur la collaboration de la Suisse à des mesures monétaires internationales. Prorogation du 24 mars 1995	3.10.1994 FF 1994 V 586	24.3.1995 FF 1995 II 440		15.7.1995 RO 1995 3658	
1723	AF concernant la compensation du renchérissement accordée au personnel fédéral (Abrogation)	4.10.1993 FF 1993 IV 620	24.3.1995 FF 1995 II 441		1.1.1996 RO 1995 5132	
1724	Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils). Modification du 23 juin 1995	30.1.1995 FF 1995 II 618	23.6.1995 FF 1995 III 505		1.12.1995 RO 1995 4840	
1725	Loi fédérale sur l'aide aux unive	22.11.1994 FF 1995 I 921	23.6.1995 FF 1995 III 507		1.1.1998 RO 1995 565	
1726	Loi fédérale sur la recherche (Loi sur la recherche, LRI). Modification du 23 juin 1995	22.11.1994 FF 1995 I 921	23.6.1995 FF 1995 III 511		1.1.1996 RO 1996 89	
1727	Code civil suisse. Modification du 23 juin 1995	19.9.1994 FF 1994 IV 594	23.6.1995 FF 1995 III 512		1.1.1996 RO 1995 4882	
1728	Loi sur la circulation routière (LCR). Modification du 23 juin 1995	19.10.1994 FF 1995 I 99	23.6.1995 FF 1995 III 514		1.1.1998 RO 1995 5482	
1729	Loi sur la surveillance des assurances (LSA). Modification du 23 juin 1995	19.10.1994 FF 1995 I 149	23.6.1995 FF 1995 III 517		1.1.1996 RO 1995 6679	
1730	Loi sur l'assurance-chômage (LACI). Modification du 23 juin 1995 ¹	29.11.1993 FF 1994 I 340	23.6.1995 FF 1995 III 519	N: 23.10.1995 FF 1995 IV 839 S: 8789	1.1.1996 RO 1995 273	

¹ Entrée en vigueur: les articles 13, alinéas 1, deuxième phrase, et 2, quartet, 19, alinéa 4, 22a, alinéa 3, 24, alinéa 4, deuxième phrase, 27, alinéas 1 et 2, 30, alinéa 2, première phrase s'agissant du renvoi à la lettre c du 1a alinéa, 30a, 59b, 60, alinéas 1, lettre b, 4 et 5, 65b, 72a, 72b, 72c, alinéas 1, 3 et 4, 82, 1a alinéa, 85, alinéas 1, lettre b, et 2, 85a, alinéas 1 et 2, deuxième phrase, 92, alinéa 9 et 117a, entrent en vigueur le 01.01.1997.

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abolissement/ Non abolissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1731	LF du 23 juin 1995 sur les contrats-cadres de loyers et leur déclaration de force obligatoire générale	27.9.1995 FF 1993 III 912	23.6.1995 FF 1995 III 540		1.3.1996 RO 1996 750	
1732	Arrêté fédéral sur l'octroi de prestations financières aux hémophiles et aux receveurs de transfusions sanguines infectées par le VIH et à leurs conjoints infectés. Modification du 23 juin 1995	8.6.1994 FF 1994 III 1147	23.6.1995 FF 1995 III 540		15.10.1995 RO 1995 4346	
1733	Arrêté fédéral relatif à des mesures spéciales en faveur de la formation continue au niveau universitaire. Prolongation du 23 juin 1995	26.11.1994 FF 1995 1821	23.6.1995 FF 1995 III 548		1.1.1997 RO 1996 212	
1734	Arrêté fédéral sur la procédure d'asile. Modification du 23 juin 1995	21.12.1994 FF 1995 1361	23.6.1995 FF 1995 III 549		1.1.1996 RO 1995 4356	
1735	Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils). Modification du 6 octobre 1995	1.3.1995 FF 1995 II 1308	6.10.1995 FF 1995 IV 452		1.3.1996 RO 1996 2068	
1736	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)	20.10.1993 FF 1993 III 949	6.10.1995 FF 1995 IV 454	A-2.2.1996 FF 1996 I 478 S-70'896		M No. 431
1737	LF du 6 octobre 1995 sur les aides financières pour la sauvegarde et la promotion des langues et des cultures romanche et italienne	1.3.1995 FF 1995 III 1185	6.10.1995 FF 1995 IV 471		1.8.1996 RO 1996 2280	
1738	LF du 6 octobre 1995 sur les hautes écoles spécialisées (LHES)	30.5.1994 FF 1994 III 777	6.10.1995 FF 1995 IV 473		1.10.1996 RO 1996 2388	
1739	Loi fédérale sur les amendes d'ordre infligées aux usagers de la route. Modification du 6 octobre 1995	8.9.1993 FF 1993 III 733	6.10.1995 FF 1995 IV 483		1.9.1996 RO 1996 1076	
1740	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT). Modification du 6 octobre 1995	30.5.1994 FF 1994 III 1059	6.10.1995 FF 1995 IV 486		1.1.1997 RO 1996 965	
1741	LF du 6 octobre 1995 sur le service civil (LSC) ²	22.8.1994 FF 1994 III 1579	6.10.1995 FF 1995 IV 488		1.10.1996 RO 1996 1445	

¹ Entrée en vigueur: L'article 19, 2e alinéa, première phrase, et 3e alinéa entrent en vigueur le 1er avril 1996.

² Entrée en vigueur: Les articles 18, 42, 43, 79 et 80 entrent en vigueur le 1er juin 1996. Le chapitre 9 de l'annexe entre en vigueur le 1er janvier 1997.

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abstention Non abstention Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1742	LF du 6 octobre 1995 sur les cartels et autres restrictions à la concurrence (Loi sur les cartels, LCart) ¹	23.11.1994 FF 1995 I 472	6.10.1995 FF 1995 IV 520		1.2.1996 RO 1996 546	
1743	LF du 6 octobre 1995 sur les entraves techniques au commerce (LETC)	15.2.1995 FF 1995 II 489	6.10.1995 FF 1995 IV 539		1.7.1996 RO 1996 1725	
1744	LF du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI) ²	23.11.1994 FF 1995 I 1193	6.10.1995 FF 1995 IV 552		1.7.1996 RO 1996 1738	
1745	AF du 6 octobre 1995 concernant la célébration du 150 ^e anniversaire de l'Etat fédéral suisse	1.3.1995 FF 1995 II 985	6.10.1995 FF 1995 IV 557		15.2.1996 RO 1996 506	
1746	AF du 6 octobre 1995 concernant la prise en charge de l'entretien périodique du Centre William Rappard ³	12.6.1995 FF 1995 III 1016	6.10.1995 FF 1995 IV 559		1.1.1996 RO 1996 646	
1747	Arrêté fédéral relatif aux revendications des Suisses du Congo et du Rwanda-Urundi en matière de sécurité sociale. Modification du 6 octobre 1995	24.5.1995 FF 1995 III 485	6.10.1995 FF 1995 IV 560		1.1.1996 RO 1996 1690	
1748	AF du 6 octobre 1995 en faveur des zones économiques en redéploiement ⁴	27.4.1994 FF 1994 III 357	6.10.1995 FF 1995 IV 562		1.7.1996 RO 1996 1810	
1749	AF du 6 octobre 1995 concernant la promotion de l'information sur la place économique suisse ⁵	27.4.1994 FF 1994 III 357	6.10.1995 FF 1995 IV 566		1.3.1996 RO 1996 714	
1750	AF du 6 octobre 1995 sur la participation à des actions internationales d'information, d'entraide et de conseil en faveur des petites et moyennes entreprises ⁶	27.4.1994 FF 1994 III 357	6.10.1995 FF 1995 IV 568		1.3.1996 RO 1996 712	
1751	Loi fédérale sur la protection de l'environnement. Modification du 21 décembre 1995	7.5.1995 FF 1995 I 1337	21.12.1995 FF 1996 I 237		1.7.1997 RO 1997 1155	
1752	Loi fédérale du 21 décembre 1995 portant modification de l'article 99 de la loi fédérale d'organisation judiciaire (OJ)		21.12.1995 FF 1996 I 268		10.4.1996 RO 1996 1158	

¹ Entrée en vigueur: seuls les articles 18 à 25 entrent en vigueur le 01.02.1996. Les autres dispositions seront mises en vigueur ultérieurement.

² Entrée en vigueur: l'article 2, alinéas 1 à 3, se rapportant à l'article 5, entre en vigueur le 1^{er} juillet 1996.

³ Entrée en vigueur: le présent arrêté a effet jusqu'au 31.12.2000.

⁴ Entrée en vigueur: l'arrêté fédéral a effet pendant cinq ans.

⁵ Entrée en vigueur: le présent arrêté a effet jusqu'au 31.12.2000.

⁶ Entrée en vigueur: Le présent arrêté a effet pendant dix ans.

Réferendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1753	Arrêté fédéral sur l'adhésion de la Suisse à l'Agence de Coopération Culturelle et Technique	3.5.1995 FF 1995 III 583	21.12.1995 FF 1996 I 1267		4.8.1996 RO 1996 2788	
1754	Loi fédérale sur la navigation maritime sous pavillon suisse. Modification du 22 mars 1996	3.5.1995 FF 1995 IV 233	22.3.1996 FF 1996 I 1272		1.11.1997 RO 1997 2184	
1755	Loi fédérale sur les finances de la Confédération (LFC). Modification du 22 mars 1996	16.8.1995 FF 1995 IV 350	22.3.1996 FF 1996 I 1274		10.12.1996 RO 1996 3042	
1756	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail). Modification du 22 mars 1996	2.2.1994 FF 1994 II 157	22.3.1996 FF 1996 I 1275	A: 13.8.1996 FF 1996 III 1185 S: 165487		M No. 433
1757	Loi fédérale sur la garantie contre les risques à l'exportation. Modification du 22 mars 1996	24.5.1995 FF 1995 III 1237	22.3.1996 FF 1996 I 1286		15.7.1996 RO 1996 2444	
1758	AF du 22 mars 1996 sur le contrôle du sang, des produits sanguins et des transplant ¹	1.3.1995 FF 1995 II 648	22.3.1996 FF 1996 I 1287		1.8.1996 RO 1996 2296	
1759	AF du 22 mars 1996 instituant un taux spécial de la taxe sur la valeur ajoutée pour les prestations du secteur de l'hébergement ²	18.8.1995 FF 1995 IV 361	22.3.1996 FF 1996 I 1300		1.10.1996 RO 1996 2379	
1760	AF du 22 mars 1996 portant approbation de l'adaptation du tarif général aux modifications de la liste LIX-Suisse-Liechtenstein	17.1.1996 FF 1996 I 817	22.3.1996 FF 1996 I 1301		1.1.1997 RO 1996 3367	
1761	AF du 22.3.1996 déléguant au Conseil fédéral la compétence de conclure avec des organisations internationales des accords relatifs au statut des fonctionnaires internationaux de nationalité suisse en matière d'assurances sociales suisses (AVS/A/APG et AC) ³	13.6.1995 FF 1995 IV 748	22.3.1996 FF 1996 I 1302		1.8.1996 RO 1996 2118	
1762	Arrêté fédéral du 22 mars 1996 concernant la Convention de Strasbourg sur la limitation de la responsabilité en navigation intérieure	3.5.1995 FF 1995 IV 233	22.3.1996 FF 1996 I 1303			

¹ Entrée en vigueur: Le présent arrêté a effet jusqu'à l'entrée en vigueur d'une loi fédérale sur les agents thérapeutiques, mais au plus tard jusqu'au 31 décembre 2005.

² Entrée en vigueur: Le présent arrêté entre en vigueur le 1er octobre 1996, à 12 heures.

³ Entrée en vigueur: Cet arrêté a effet jusqu'au 31 juillet 2005.

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non aboutissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1763	Loi fédérale sur les droits politiques. Modification du 21 juin 1996	1.8.1993 FF 1993 III 405	21.6.1996 FF 1996 III 42		1.4.1997 RO 1997 753	
1764	Loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage. Modification du 21 juin 1996	27.5.1995 FF 1995 IV 821	21.6.1996 FF 1996 III 49		1.7.1997 RO 1997 1152	
1765	Loi fédérale sur la prévoyance professionnelle vieillesse, survivants et invalidité (LPP). Modification du 21 juin 1996 ¹	15.11.1995 FF 1996 I 533	21.6.1996 FF 1996 III 51		1.1.1997 RO 1996 3067	
1766	Loi fédérale sur l'Institut suisse de droit comparé. Modification du 21 juin 1996	18.10.1995 FF 1995 IV 1297	21.6.1996 FF 1996 III 55		15.4.1997 RO 1997 896	
1767	Loi du 21 juin 1996 sur l'imposition des huiles minérales (Limprim)	5.4.1995 FF 1995 III 133	21.6.1996 FF 1996 III 57		1.1.1997 RO 1996 3371	
1768	LF du 21 juin 1996 sur l'imposition des véhicules automobiles (Limpauto)	25.10.1995 FF 1995 IV 1529	21.6.1996 FF 1996 III 60		1.1.1997 RO 1996 3045	
1769	Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture, LAgri) (dénominations des produits agricoles). Modification du 21 juin 1996	27.5.1995 FF 1995 IV 621	21.6.1996 FF 1996 III 93		1.7.1997 RO 1997 1187	
1770	Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (Loi sur l'agriculture, LAgri) (protection des végétaux et matières auxiliaires de l'agriculture). Modification du 21 juin 1996 ²	27.5.1995 FF 1995 IV 621	21.6.1996 FF 1996 III 96		1.7.1997 RO 1997 1190	
1771	AF du 21 juin 1996 concernant les aides financières à la Fondation des immeubles pour les organisations internationales	1.5.1995 FF 1995 II 1313	21.6.1996 FF 1996 III 104		1.10.1996 RO 1996 2582	
1772	Arrêté fédéral concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur l'agriculture. Modification du 21 juin 1996	27.5.1995 FF 1995 IV 621	21.6.1996 FF 1996 III 108		1.1.1997 RO 1996 2783	

¹ Entrée en vigueur: l'article 58 LPP entrera en vigueur ultérieurement.

² Entrée en vigueur: Les dispositions suivantes entreront en vigueur ultérieurement: l'article 72, 7e alinéa, et l'article 107 de la loi sur l'agriculture;

e. l'article 10, 2e et 3e alinéas, de la loi fédérale instituant des contributions à l'exploitation agricole du sol dans des conditions difficiles;

c. l'article 59, 4e alinéa, de la loi sur l'approvisionnement du pays en blé;

d. l'article 2bis, 2e et 3e alinéas, de la loi fédérale instituant une contribution aux frais des détenteurs de bétail de la région de montagne et de la région présomptive des collines.

Référendums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abstention Non aboutissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1773	Arrêté fédéral concernant la modification d'une durée limitée de la loi sur le bétail. Modification du 21 juin 1996	27.6.1996 FF 1996 IV 821	21.6.1996 FF 1996 III 105		1.1.1997 RO 1996 2738	
1774	Arrêté fédéral sur la viticulture. Modification du 21 juin 1996	27.6.1996 FF 1996 IV 821	21.6.1996 FF 1996 III 107		1.7.1997 RO 1997 1218	
1775	Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions allouées aux groupes (Loi sur les indemnités parlementaires). Modification du 4 octobre 1996	29.5.1996 FF 1996 III 140	4.10.1996 FF 1996 IV 835		1.3.1997 RO 1997 533	
1776	Loi fédérale sur l'entraide internationale en matière pénale (Loi sur l'entraide pénale internationale, EIMP). Modification du 4 octobre 1996	29.3.1996 FF 1996 III 1	4.10.1996 FF 1996 IV 840		1.2.1997 RO 1997 114	
1777	Loi fédérale relative au traité conclu avec les Etats-Unis d'Amérique sur l'entraide judiciaire en matière pénale (L.TEJUS). Modification du 4 octobre 1996	29.3.1996 FF 1996 III 1	4.10.1996 FF 1996 IV 857		1.2.1997 RO 1997 135	
1778	Loi fédérale sur la protection des marques et des indications de provenance (Loi sur la protection des marques, LPM). Modification du 4 octobre 1996	27.3.1996 FF 1996 II 1393	4.10.1996 FF 1996 IV 863		1.5.1997 RO 1997 1028	
1779	Loi fédérale sur l'alcool. Modification du 4 octobre 1996	22.11.1995 FF 1996 I 341	4.10.1996 FF 1996 IV 866		1.2.1997 RO 1997 378	
1780	Loi fédérale concernant l'entretien des ouvrages d'améliorations foncières exécutés dans la plaine de la Linth dans les cantons de Schwyz et de Saint-Gall. Abrogation du 4 octobre 1996	24.4.1996 FF 1996 II 841	4.10.1996 FF 1996 IV 877		1.1.1997 RO 1997 421	
1781	Arrêté fédéral portant sur la Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes	23.5.1995 FF 1995 IV 809	4.10.1996 FF 1996 IV 678			
1782	Arrêté fédéral concernant l'octroi de préférences tarifaires en faveur des pays en développement (Arrêté sur les préférences tarifaires). Modification du 4 octobre 1996	29.5.1996 FF 1996 III 153	4.10.1996 FF 1996 IV 880		1.3.1997	

Référéndume facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1783	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS). Modification du 13 décembre 1996	18.3.1996 FF 1996 II 281	13.12.1996 FF 1996 V 852		1.1.1998 RO 1997 908	
1784	Loi fédérale sur les substances explosibles (Loi sur les explosifs). Modification du 13 décembre 1996	1.3.1996 FF 1996 II 1023	13.12.1996 FF 1996 V 953		1.4.1998 RO 1998 090	
1785	LF du 13 décembre 1996 sur le matériel de guerre (LFG)	15.2.1996 FF 1996 II 988	13.12.1996 FF 1996 V 966		1.4.1998 RO 1998 794	
1786	LF du 13 décembre 1996 sur le contrôle des biens utilisables à des fins civiles et militaires et des biens militaires spécifiques (Loi sur le contrôle des biens, LCB)	22.2.1996 FF 1996 II 1251	13.12.1996 FF 1996 V 860		1.10.1997 RO 1997 1697	
1787	Loi fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques (LFH). Modification du 13 décembre 1996	16.8.1996 FF 1996 IV 908	13.12.1996 FF 1996 V 997		1.5.1997 RO 1997 991	
1788	Code pénal suisse. Code pénal militaire. Modification du 21 mars 1997	30.9.1996 FF 1996 IV 1320	21.3.1997 FF 1997 II 532		1.5.1997 RO 1997 1626	
1789	LF du 21 mars 1997 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)	16.10.1996 FF 1996 V 1	21.3.1997 FF 1997 II 534		1.10.1997 RO 1997 2022	
1790	Loi fédérale du 21 mars 1997 instituait des mesures visant au maintien de la sûreté intérieure (LMSI)	7.3.1996 FF 1996 II 123	21.3.1997 FF 1997 II 550	AC 25.12.1997 FF 1997 IV 1427 S. 47-578	1.7.1998 RO 1998 1548	
1791	Loi fédérale sur la monnaie. Modification du 21 mars 1997	23.9.1996 FF 1996 V 60	21.3.1997 FF 1997 II 564		1.12.1997 RO 1997 2755	
1792	LF du 21 mars 1997 sur l'aide aux investissements dans les régions de montagne (LIM)	28.2.1996 FF 1996 II 1880	21.3.1997 FF 1997 II 566		1.1.1998 RO 1997 2895	
1793	AF du 21 mars 1997 instituait une aide à l'évolution structurelle en milieu rural	26.2.1996 FF 1996 II 1996	21.3.1997 FF 1997 II 579		1.8.1997 RO 1997 1810	
1794	Loi sur le tarif des douanes (LTd). Modification du 30 avril 1997	15.1.1997 FF 1997 II 1	30.4.1997 FF 1997 II 1388		1.10.1997 RO 1997 2236	
1795	Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). Modification du 30 avril 1997	26.3.1997 FF 1997 II 1115	30.4.1997 FF 1997 II 1393		1.10.1997 RO 1997 2086	

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1796	LF du 30 avril 1997 sur la poste (LPO)	10.6.1996 FF 1996 III 1201	30.4.1997 FF 1997 II 1397		1.1.1998 RO 1997 2452	
1797	LF du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de la poste (Loi sur l'organisation de la Poste, LOP) ¹	10.6.1996 FF 1996 III 1200	30.4.1997 FF 1997 II 1406		1.1.1998 RO 1997 2465	
1798	Loi du 30 avril 1997 sur les télécommunications (LTC) ²	10.6.1996 FF 1996 III 1381	30.4.1997 FF 1997 II 1420		20.10.1997 RO 1997 2187	
1799	LF du 30 avril 1997 sur l'organisation de l'entreprise fédérale de télécommunications (Loi sur l'entreprise de télécommunications, LET) ³	10.6.1996 FF 1996 III 1288	30.4.1997 FF 1997 II 1452		1.1.1998 RO 1997 2480	
1800	AF du 30 avril 1997 portant approbation de l'extension du champ d'application de l'Accord OMC sur les marchés publics	15.1.1997 FF 1997 I 1	30.4.1997 FF 1997 II 1464		15.6.1997 RO 1997 2257	
1801	Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux). Modification du 20 juin 1997	4.9.1996 FF 1996 IV 1213	20.6.1997 FF 1997 III 834		1.11.1997 RO 1997 2243	
1802	Loi fédérale sur les prestations complémentaires à l'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (LPC). Modification du 20 juin 1997	20.11.1996 FF 1997 I 1137	20.6.1997 FF 1997 III 840		1.1.1998 RO 1997 2262	
1803	Loi fédérale sur l'acquisition et la perte de la nationalité suisse (Loi sur la nationalité, LN). Modification du 20 juin 1997	19.8.1994 FF 1995 II 498	20.6.1997 FF 1997 III 849		1.12.1997 RO 1997 2370	
1804	Loi fédérale sur les armes, les accessoires d'armes et les munitions. (Loi sur les armes, LArm)	24.1.1999 FF 1999 I 1000	20.6.1997 FF 1997 III 851			
1805	Loi sur la Banque nationale (LBN). Modification du 20 juin 1997	17.3.1997 FF 1997 II 666	20.6.1997 FF 1997 III 865		1.11.1997 RO 1997 2252	
1806	Arrêté fédéral sur la procédure d'asile. Modification du 20 juin 1997	9.12.1996 FF 1997 I 825	20.6.1997 FF 1997 III 997		1.1.1998 RO 1997 2372	

¹ Entrée en vigueur: Le chiffre 20 de l'appendice entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

² Entrée en vigueur: A l'exception des articles 56, 57, 64, 67 et 68, la présente loi entre en vigueur le 1^{er} janvier 1998. Ces articles entrent en vigueur le 20 octobre 1997.

³ Entrée en vigueur: l'article 10, 1^{er} alinéa, entre en vigueur le 1^{er} janvier 2001.

Référendums facultatifs

N°	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non aboutissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1807	Arrêté fédéral sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers. Modification du 20 juin 1997	8.12.1996 FF 1997 III 825	20.6.1997 FF 1997 III 859		1.1.1998 RO 1997 2394	
1808	Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils), Modification du 10 octobre 1997	26.4.1995 FF 1995 III 355	10.10.1997 FF 1997 IV 713		1.3.1998 RO 1996 648	
1809	Code pénal suisse et code pénal fédéral (Droit pénal et procédure pénale des médias), Modification du 10 octobre 1997	17.8.1996 FF 1996 IV 533	10.10.1997 FF 1997 IV 716		1.4.1998 RO 1998 852	
1810	Loi fédérale du 10 octobre 1997 sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC)	18.4.1997 FF 1997 III 708	10.10.1997 FF 1997 IV 720		1.5.1998 RO 1998 1202	
1811	Loi fédérale du 10 octobre 1997 concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (Loi sur le blanchiment d'argent, LBA)	17.8.1996 FF 1996 III 1057	10.10.1997 FF 1997 IV 723		1.4.1998 RO 1998 892	
1812	Loi fédérale du 10 octobre 1997 sur la réforme 1997 de l'imposition des sociétés	26.3.1997 FF 1997 III 1058	10.10.1997 FF 1997 IV 737		1.1.1998 RO 1998 569	
1813	Arrêté fédéral du 10 octobre 1997 concernant une aide financière au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MICR) pour les années 1998 à 2001	18.12.1996 FF 1997 III 320	10.10.1997 FF 1997 IV 746		1.1.1998 RO 1998 507	
1814	Arrêté fédéral du 10 octobre 1997 concernant le transfert à l'assurance-invalidité de capitaux du Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain	25.5.1997 FF 1997 IV 141	10.10.1997 FF 1997 IV 747		1.2.1998 RO 1998 655	
1815	Arrêté fédéral du 10 octobre 1997 encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme	8.12.1996 FF 1997 I 1346	10.10.1997 FF 1997 IV 748		1.2.1998 RO 1998 751	
1816	Loi fédérale sur la circulation routière (LCR), Modification du 19 décembre 1997	29.9.1997 FF 1997 IV 1095	18.12.1997 FF 1997 IV 1452		15.5.1998 RO 1998 1438	

Message du Conseil fédéral Voir aussi rapport du Conseil fédéral du 29.5.1996 sur la politique du tourisme de la Confédération, FF 1996 III 822.

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abstention/ Non abstention/ Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1817	Loi fédérale sur le recensement fédéral de la population	21.5.1997 FF 1997 III 1089	26.6.1998 FF 1998 3062			
1818	Loi fédérale sur l'aviation (L.A). Modification du 26 juin 1998	26.5.1997 FF 1997 III 1058	28.6.1998 FF 1998 3161			
1819	Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils). Révision totale de la constitution. Votation portant sur des variantes. Modification	17.8.1997 FF 1997 IV 1401	19.12.1997 FF 1997 IV 1410		1.5.1998 RO 1998 1418	
1820	Loi fédérale concernant une redevance sur le trafic des poids lourds liée aux prestations (Loi relative à une redevance sur le trafic des poids lourds, LPRL)	11.8.1998 FF 1998 V 605	19.12.1997 FF 1997 IV 1414	A: 30.4.1998 FF 1998 2330 S: 189707		
1821	Arrêté fédéral concernant deux conventions avec la France portant rectification de la frontière	14.5.1997 FF 1997 II 825	19.12.1997 FF 1997 IV 1422			
1822	Arrêté fédéral concernant la Convention relative à la collecte, au dépôt et à la réception des déchets survenant en navigation rhénane et intérieure	17.3.1997 FF 1997 II 848	19.12.1997 FF 1997 IV 1423			
1823	Loi fédérale sur le matériel de guerre (LFMG). Modification du 20 mars 1998	18.1.1998 FF 1998 587	20.3.1998 FF 1998 1159			
1824	Loi fédérale sur l'assurance maladie (LAMal). Modification du 20 mars 1998	17.8.1997 FF 1997 IV 785	20.3.1998 FF 1998 1157			
1825	Loi fédérale sur l'armée et l'administration militaire (LAAM). Modification du 20 mars 1998	18.1.1998 FF 1998 537	20.3.1998 FF 1998 1158			
1826	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail). Modification du 20 mars 1998		20.3.1998 FF 1998 1150			
1827	Loi fédérale sur les transports publics (LTP). Modification du 20 mars 1998	13.11.1998 FF 1997 1253	20.3.1998 FF 1998 1171			

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Violation No.
1828	Loi fédérale sur le transport de voyageurs et les entreprises de transports par route, Modification du 20 mars 1998	13.11.1998 FF 1997 I 853	20.3.1998 FF 1998 I 174			
1829	Loi fédérale sur les chemins de fer, Modification du 20 mars 1998	13.11.1998 FF 1997 I 853	20.3.1998 FF 1998 I 176			
1830	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire (LAT), Modification du 20 mars 1998	22.5.1998 FF 1998 III 485	20.3.1998 FF 1998 I 186			
1831	Loi fédérale du 20 mars 1998 sur les Chemins de fer fédéraux (LCFF)	13.11.1998 FF 1997 I 853	20.3.1998 FF 1998 I 191			
1832	Arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le relèvement des taux de la taxe sur la valeur ajoutée en faveur de l'AVS/AI	1.5.1997 FF 1997 III 681	20.3.1998 FF 1998 I 200			
1833	Arrêté fédéral du 20 mars 1998 sur le refinancement des Chemins de fer fédéraux (Arrêté sur le refinancement des CFF)	13.11.1998 FF 1997 I 853	20.3.1998 FF 1998 I 202			
1834	Arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Arrêté sur le transit alpin), Modification du 20 mars 1998	26.8.1998 FF 1998 IV 848	20.3.1998 FF 1998 I 204			
1835	Loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture (Loi sur l'agriculture, LAg)	28.4.1998 FF 1998 IV 1	29.4.1998 FF 1998 I 212			
1836	Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (loi sur les rapports entre les conseils, LREC), Procédure d'élimination des divergences relatives au budget.	2.3.1998 FF 1998 I 403	26.6.1998 FF 1998 I 3080			
1837	Loi fédérale sur l'assurance-invalidité (LAI), Modification du 26 juin 1998	25.6.1997 FF 1997 IV 141	26.6.1998 FF 1998 I 3065			
1838	Loi fédérale sur l'archivage (Lar)	26.2.1997 FF 1997 II 829	26.8.1998 FF 1998 I 3070			
1839	Code civil suisse (état civil), conclusion du mariage et divorce, filiation, dette alimentaire, asiles de famille, tutelle et courtoisie matrimoniale), Modification du 26 juin 1998	15.11.1995 FF 1996 I 1	26.6.1998 FF 1998 I 3077			

Référéndums facultatifs

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois	Votation No.
1840	Loi sur l'astie (Lasi)	4.12.1995 FF 1996 II 1	26.6.1996 FF 1996 3109			
1841	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers, Modification du 26 juin 1996	4.12.1995 FF 1996 II 1	26.6.1996 FF 1996 3146			
1842	Loi fédérale sur le droit foncier rural, Modification du 26 juin 1996	26.6.1996 FF 1996 IV 1	26.6.1996 FF 1996 3153			
1843	Loi fédérale sur le bail à ferme agricole (LBFA), Modification du 26 juin 1996	26.6.1996 FF 1996 IV 1	26.6.1996 FF 1996 3156			
1844	Loi sur l'énergie (Len)	21.8.1996 FF 1996 IV 1012	26.6.1996 FF 1996 3165			
1845	Loi sur les épizooties (LFEE), Modification du 28 juin 1996	26.8.1996 FF 1996 IV 1	26.6.1996 FF 1996 3156			

Arrêtés fédéraux urgents

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur Recueil des lois	Valable jusqu'à	Votation No
1	Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération	22.7.1949 FF 1949 II 73	21.12.1949 FF 1950 I 700	1.1.1950 RO 1949 1813		
2	Arrêté fédéral concernant la lutte contre le renchérissement par des mesures dans le domaine du marché de l'argent et des capitaux et dans celui du crédit	24.1.1964 FF 1964 I 181	13.3.1964 RO 1964 209	17.3.1964 RO 1964 209	17.3.1966	M No. 209
3	Arrêté fédéral concernant la lutte contre le renchérissement par des mesures dans le domaine de la construction	24.1.1964 FF 1964 I 181	13.3.1964 RO 1964 213	17.3.1964 RO 1964 213	17.3.1968	M No. 210
4	Arrêté fédéral concernant la stabilisation du marché de la construction ¹	28.5.1971 FF 1971 II 143	25.6.1971 FF 1971 II 159	2.7.1971 RO 1971 991	2.7.1974	M No. 229
5	Arrêté fédéral sur la sauvegarde de la monnaie ²	8.8.1971 FF 1971 II 833	8.10.1971 FF 1971 II 954	15.10.1971 RO 1971 1448	15.10.1974	M No. 230
6	Arrêté fédéral limitant les amortissements admissibles pour les impôts sur le revenu perçus par la Confédération, les cantons et les communes ³	4.12.1972 FF 1972 II 1513	20.12.1972 FF 1972 II 1564	20.12.1972 RO 1972 3049	31.12.1975	M No. 240
7	Arrêté fédéral concernant la stabilisation du marché de la construction ⁴	4.12.1972 FF 1972 II 1513	20.12.1972 FF 1972 II 1556	20.12.1972 RO 1972 3102	31.12.1975	M No. 238
8	Arrêté fédéral instituant des mesures dans le domaine du crédit	4.12.1972 FF 1972 II 1513	20.12.1972 FF 1972 II 1548	20.12.1972 RO 1972 3121	31.12.1975	M No. 238
9	Arrêté fédéral concernant des mesures de surveillance des prix	4.12.1972 FF 1972 II 1513	20.12.1972 FF 1972 II 1562	20.12.1972 RO 1972 3112	31.12.1975	M No. 237
10	Arrêté fédéral sur la sauvegarde de la monnaie. Modification du 28 juin 1974 ⁵	FF 1974 I 1209	29.6.1974 RO 1974 II 1184	28.6.1974 RO 1974 1184	15.10.1977	M No. 247
11	Arrêté fédéral sur la politique du marché de l'argent et du crédit ⁶		18.12.1975 RO 1975 II 2568	1.1.1976 RO 1975 2568	31.12.1978	M No. 262

1 La votation populaire n'a pas eu lieu. L'arrêté a été remplacé par l'arrêté fédéral du 29.09.1950 concernant le régime financier de 1951 à 1954, accepté en votation populaire le 03.12.1950, voir à ce propos RO 1950 1507 et la votation no 154, Message du Conseil fédéral; voir aussi le rapport présenté à l'Assemblée fédérale du 14.02.1950, FF 1950 I 566.

2 Non publié dans la Feuille fédérale.

3 Non publié dans la Feuille fédérale.

4 Arrêté fédéral urgent non publié dans la Feuille fédérale.

5 Non publié dans la Feuille fédérale.

6 Décision du Parlement: seul le projet a été publié dans la Feuille fédérale.

7 Décision du Parlement: seul le projet a été publié dans la Feuille fédérale.

8 Décision du Parlement: seul le projet a été publié dans la Feuille fédérale.

9 Décision du Parlement: seul le projet a été publié dans la Feuille fédérale.

10 Non publié dans la Feuille fédérale.

11 Non publié dans la Feuille fédérale.

Arrêts fédéraux urgents

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur Recueil des lois	Valable jusqu'au	Votation No
12	Arrêté fédéral sur la surveillance des prix ¹		19.12.1975 RO 1975 II 2552	1.1.1976 RO 1975 2552	31.12.1978	M No. 263
13	Arrêté fédéral sur la sauvegarde de la monnaie (modification) ²		7.10.1977 FF 1977 III 258	7.10.1977 RO 1977 1859	15.10.1980	

¹ Non publié dans la Feuille fédérale.

² La votation populaire n'a pas eu lieu. L'arrêté a été remplacé par l'arrêté fédéral du 15.06.1979 sur la sauvegarde de la monnaie (RO 1978 1436) qui s'appuie sur l'article conjoncturel de la constitution accepté lors de la votation populaire du 25.02.1978 et contre lequel aucun référendum n'a pas été demandé.

Arrêts fédéraux urgents

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Valable jusqu'au
1	Arrêté fédéral prorogeant l'arrêté fédéral sur les loyers des biens immobiliers et celui qui concerne l'ajournement de termes de déménagement	5.11.1969 FF 1969 II 1248	18.12.1969 RO 1969 1326	1.1.1970	RO 1969 1310	18.12.1970
2	Arrêté fédéral réduisant pour 1975 les parts des cantons aux recettes de la Confédération	FF 1975 1334	31.1.1975 RO 1975 179	31.1.1975	RO 1975 179	31.12.1975
3	Arrêté fédéral réduisant pour 1976 les quotas-parts des cantons aux recettes de la Confédération	16.12.1977 FF 1977 III 346	16.12.1977 FF 1977 III 346	16.12.1977	RO 1977 2357	31.12.1978
4	Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 instaurant des mesures temporaires urgentes destinées à alléger le marché de la viande bovine	16.9.1996 FF 1996 IV 289	13.12.1996	14.12.1996		31.3.1997

Arrêtés fédéraux urgents

No	Objet	Messsage du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abouissement Non aboutissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois Valable jusqu'à	Votation No
7	Arrêté fédéral concernant l'ajournement de termes de déménagement	20.2.1953 FF 1953 651	20.3.1953 RO 1953 149		20.3.1953 RO 1953 149	
2	Arrêté du Conseil fédéral concernant la mise sur pied de détachements d'assistance et de personnel sanitaire	30.11.1956 FF 1956 829	7.12.1956 RO 1956 1527		7.12.1956 RO 1956 1527 V: 31.12.1957	
3	Arrêté fédéral concernant les services d'instruction extraordinaires	15.2.1957 FF 1957 671	21.3.1957 RO 1957 217		21.3.1957 RO 1957 217 V: 31.12.1957	
4	Arrêté fédéral instituant le régime de l'autorisation pour l'acquisition d'immeubles par des personnes domiciliées à l'étranger		23.3.1961 RO 1961 209		1.4.1961 RO 1961 209	
5	Arrêté fédéral urgent sur les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière ¹		4.10.1962 FF 1962 682		1.11.1962 RO 1962 1176	
6	Arrêté fédéral modifiant celui qui concerne les mesures d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière ²	26.1.1964 FF 1964 277	13.3.1964 FF 1964 653		19.3.1964 RO 1964 236	
7	Arrêté fédéral modifiant celui qui concerne les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière ³	7.2.1968 FF 1968 351	15.3.1968 RO 1968 423		15.3.1968 RO 1968 423	
8	Arrêté fédéral autorisant la Banque nationale suisse à tenir des opérations à terme sur devises ⁴	1.6.1971 FF 1971 1310	25.6.1971 FF 1971 1550		2.7.1971 RO 1971 950	
9	Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire ⁵		17.3.1972 FF 1972 974		24.3.1972 RO 1972 552	
10	Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur local ⁶		30.6.1972 FF 1972 1616		7.7.1972 RO 1972 1531	

1 Arrêté fédéral urgent non publié dans la Feuille fédérale. Le référendum n'a pas été demandé, voir FF 1953 | 563.

2 Non publié dans la Feuille fédérale. Le référendum n'a pas été demandé, voir FF 1962 | 682.

3 Non publié dans la Feuille fédérale. Le référendum n'a pas été demandé, voir FF 1962 | 653. Entrée en vigueur: parlementaire au 01.11.1963, parlementaire au 19.03.1964, voir RO 1964 | 237.

4 Non publié dans la Feuille fédérale. Le référendum n'a pas été demandé, voir FF 1968 | 555. Entrée en vigueur: parlementaire au 15.03.1968, parlementaire au 01.01.1968, voir RO 1968 | 426.

5 Non publié dans la Feuille fédérale. Le référendum n'a pas été demandé, voir FF 1971 | 1550.

6 Non publié dans la Feuille fédérale. Le référendum n'a pas été demandé, voir FF 1972 | 974.

7 Non publié dans la Feuille fédérale. Le référendum n'a pas été demandé, voir FF 1972 | 1616.

Arrêtés fédéraux urgents

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement/ Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois Valable jusqu'à	Votation No
11	Arrêté fédéral instituant un dépôt à l'exportation. Modification du 20 décembre 1972 ¹	4.12.1972 FF 1972 II 1513	20.12.1972 RO 1972 II 1590		1.1.1973 RO 1972 3164	
12	Arrêté fédéral concernant l'encouragement à la construction de logements ²	27.11.1972 FF 1972 II 1489	21.3.1973 RO 1973 I 448		31.3.1973 RO 1973 448	
13	Arrêté fédéral sur l'approvisionnement en énergie électrique ³	11.8.1974 FF 1974 II 781	13.12.1974 RO 1974 II 2137		1.1.1975 RO 1974 2137	
14	Arrêté fédéral sur la réduction des subventions fédérales	8.1.1975 FF 1975 I 336	31.1.1975 RO 1975 I 177		31.1.1975 RO 1975 177	
15	Arrêté fédéral fixant le montant de la contribution de la Confédération à l'assurance-vieillesse et survivants ⁴	8.1.1975 FF 1975 I 338	31.1.1975 RO 1975 I 181		31.1.1975 RO 1975 181	
16	Arrêté fédéral sur le financement du régime des allocations pour perte de gain en faveur des militaires et des personnes astreintes à servir dans l'organisation de la protection civile ⁵	8.1.1975 FF 1975 I 339	31.1.1975 RO 1975 I 183		31.1.1975 RO 1975 183	
17	Arrêté fédéral concernant la rénovation du logement ⁶		20.6.1975 RO 1975 II 1064		1.7.1975 RO 1975 1064 V: 31.12.1978	
18	Arrêté fédéral instituant dans le domaine de l'assurance-chômage et du marché du travail des mesures propres à combattre le fléchissement de l'emploi et des revenus ⁷		20.6.1975 RO 1975 II 1078		1.7.1975 RO 1975 1076 V: 31.12.1978	
19	Arrêté fédéral sur la garantie contre les risques à l'exportation ⁸		20.8.1975 RO 1975 II 1131		1.7.1975 RO 1975 1131 V: 31.12.1978	

1 Publié dans la Feuille fédérale, voir FF 1972 II 1590. L'arrêté modifie l'arrêté fédéral du 24.06.1970 qui n'a pas encore été mis en vigueur; voir RO 1973 3164.

2 Non publié dans la Feuille fédérale.

3 Non publié dans la Feuille fédérale.

4 Abaissement: Le référendum a été déposé le 16.05.1975. Cependant, comme un nouvel arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité avait déjà été adopté (voir RO 1975 1805), on a dès lors pu renoncer à la votation populaire d'autant plus que le référendum n'avait pas été demandé contre ce nouvel arrêté qui entrera en vigueur le 01.01.1976; voir aussi le Rapport de gestion du Conseil fédéral de 1975, pages 4 à 6. Décision du Parlement: pas publié dans la Feuille fédérale.

5 Non publié dans la Feuille fédérale. Valable: abrogé déjà le 31.12.1975 par la modification du régime des allocations pour perte de gain du 03.10.1975 (RO 1976 57), chapitre II, alinéa 2.

6 Non publié dans la Feuille fédérale.

7 Non publié dans la Feuille fédérale.

8 Non publié dans la Feuille fédérale.

Arrêtés fédéraux urgents

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abouissement Non aboutissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois Valable jusqu'à	Votation No
20	Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'aménagement du territoire. Modification du 20 juin 1976 ¹	8.4.1975 FF 1975 I 1408	20.6.1975 RO 975 II 1078		20.6.1975 RO 1975 1075 V: 31.12.1976	
21	Arrêté fédéral sur le service de l'emploi ²	FF 1976 1832	18.3.1976 RO 1976 1745		1.4.1976 RO 1976 745 V: 31.12.1976	
22	Arrêté fédéral allouant des subventions destinées à promouvoir les investissements publics ³	FF 1976 1653	18.3.1976 RO 1976 1720		1.4.1976 RO 1976 720 V: 31.12.1976	
23	Arrêté fédéral sur la réduction des subventions en 1977 ⁴		17.12.1976 RO 1976 2808		17.12.1976 RO 1976 2808 V: 31.12.1977	
24	Arrêté fédéral instituant des mesures contre les livraisons excédentaires de lait ⁵		25.3.1977 FF 1977 I 1369		25.3.1977 RO 1977 613 V: 31.10.1978	
25	Arrêté fédéral instituant des mesures contre les abus dans le secteur locatif. Modification du 9 juin 1977 ⁶	FF 1976 II 858	9.6.1977 RO 1977 II 1269		7.7.1977 RO 1977 1266 V: 31.12.1982	
26	Arrêté sur l'économie laitière 1977 (modification)		18.4.1978 FF 1978 I 1151		19.4.1978 RO 1978 489 V: 30.4.1981	
27	Arrêté fédéral instituant des mesures contre les livraisons excédentaires de lait (modification)		19.4.1978 FF 1978 I 1151		19.4.1978 RO 1978 490 V: 30.4.1979	
28	Arrêté fédéral concernant l'Office national suisse du tourisme (complément)		15.12.1978 FF 1978 II 1828		1.1.1979 RO 1978 2073 V: 31.12.1980	
29	Arrêté fédéral modifiant l'arrêté du Conseil fédéral sur l'impôt pour la défense nationale		15.12.1978 FF 1978 II 1828		1.1.1979 RO 1978 2082 V: 31.12.1982	
30	Arrêté sur l'économie laitière 1977 (AEL 1977)		23.3.1979 FF 1979 I 680		23.3.1979 RO 1979 453 V: 31.10.1987	

1 Non publié dans la Feuille fédérale.

2 Non publié dans la Feuille fédérale.

3 Non publié dans la Feuille fédérale.

4 Non soumis au référendum en vertu de l'article 1er, alinéa 5, de l'arrêté fédéral du 31.01.1978 sur la réduction des subventions fédérales (RO 1975 177); voir l'article 7 de la loi du 23.03.1982 sur les rapports entre les conseils (RS 171.1; RO 1982 811). Entrée en vigueur: voir aussi RO 1977 137.

5 Non publié dans la Feuille fédérale.

6 Non publié dans la Feuille fédérale.

Arrêtés fédéraux urgents

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abaissement Non abaissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois Valable jusqu'à	Votation No
31	Arrêté fédéral concernant la modification de la loi sur l'assurance- chômage (modification) ¹		25.6.1982 FF 1982 II 455		25.6.1982 RO 1982 1209 V: 31.12.1984	
32	Arrêté fédéral sur une modification des dispositions transitoires du code pénal suisse (modification)	FF 1983 III 417	7.10.1983 FF 1983 III 1100		7.10.1983 RO 1983 1346 V: 31.12.1985	
33	Arrêté fédéral sur le financement des subventions à des mesures extraordinaires contre les dégâts aux forêts du 3 mai 1984	19.3.1984 FF 1984 I 1109	3.5.1984 FF 1984 I 1402		4.5.1984 RO 1984 517 V: 31.12.1986	
34	Arrêté fédéral concernant le délégué aux réfugiés ²	8.11.1985 FF 1985 III 203	20.12.1985 FF 1985 I 78		20.12.1985 RO 1985 2 V: 20.12.1985	
35	Arrêté fédéral concernant la prolongation du délai pour l'octroi de subventions de construction par l'assurance-vieillesse et survivants ³		18.3.1988 FF 1988 I 1373		18.3.1988 RO 1988 558 V: 30.6.1990	
36	Arrêté fédéral concernant des dispositions en matière de placement pour les institutions de prévoyance professionnelle et pour les institutions d'assurance ⁴		6.10.1989 FF 1989 III 862		6.10.1989 RO 1989 1661 V: 21.12.1994	
37	Arrêté fédéral concernant une charge maximale en matière d'engagement des immeubles non agricoles ⁵		6.10.1989 FF 1989 III 862		RO 1989 1978 V: 31.12.1994	
38	Arrêté fédéral concernant un délai d'interdiction de revente des immeubles non agricoles et la publication des transferts de propriété immobilière ⁶		6.10.1989 RO 1989 III 862		6.10.1989 RO 1989 1974 V: 31.12.1994	
39	Arrêté fédéral instituant des mesures en faveur de la viticulture (modification) ⁷		15.12.1989 FF 1989 III 1382		1.1.1990 RO 1989 2541 V: 31.12.1992	
40	Arrêté fédéral sur la mise en oeuvre de mesures d'assainissement structural dans la navigation rhénane ⁸		15.12.1989 FF 1989 III 1382		15.12.1989 RO 1989 2523 V: 31.12.1989	

1 Validité: pour autant que la loi sur l'assurance-chômage n'entre pas en vigueur avant (objet soumis au référendum, voir FF 1982 II 421).

2 Validité: le Conseil fédéral peut abroger l'arrêté avant l'expiration de sa validité: article 4, alinéa 4, 1ère phrase, voir RO 1989 3.

3 Validité: article 2, alinéa 2, de l'arrêté fédéral.

4 Validité: article 9, alinéa 3, de l'arrêté fédéral, voir RO 1989 1994.

5 Validité: article 9, alinéa 3, de l'arrêté fédéral, voir RO 1989 1980.

6 Validité: article 10, alinéa 3, de l'arrêté fédéral, voir RO 1989 1977.

7 Validité: chapitre I (art. 22, al. 3, de l'arrêté fédéral) voir RO 1989 2541.

8 Validité: article 7, alinéa 3, de l'arrêté fédéral, voir RO 1989 2524.

Arrêtés fédéraux urgents

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Accréditation Non accréditation Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois Valable jusqu'à	Vote No
41	Arrêté fédéral sur la procédure d'asile ¹		22.6.1990 FF 1990 II 1157		22.6.1990 RO 1990 833 V: 31.12.1995	
42	Arrêté fédéral concernant l'assujettissement des intérêts hypothécaires à la surveillance des prix ²		8.10.1990 FF 1990 III 538		8.10.1990 RO 1990 1698 V: 30.9.1992	
43	Arrêté fédéral sur la procédure d'approbation des plans pour les grands projets de chemin de fer ³		21.6.1991 FF 1991 II 1435		22.6.1991 RO 1991 1319 V: 31.12.2000	
44	Arrêté fédéral sur des mesures temporaires contre le désolidarisation dans l'assurance-maladie	6.11.1991 FF 1991 IV 901	13.12.1991 FF 1991 IV 1044		1.1.1993 RO 1991 2007 V: 31.12.1994	
45	Arrêté fédéral sur des mesures temporaires contre la renchérissement de l'assurance-maladie	6.11.1991 FF 1991 IV 901	13.12.1991 FF 1991 IV 1044		14.12.1991 RO 1991 2004 V: 31.12.1992	
46	Arrêté fédéral concernant un délai d'interdiction de vente des immeubles non agricoles et la publication des transferts de propriété immobilière	22.1.1993 FF 1993 I 535	20.3.1992 FF 1992 II 195		21.3.1993 RO 1992 643 V: 31.12.1994	
47	Arrêté fédéral sur des mesures temporaires contre les renchérissement de l'assurance-maladie	19.8.1991 FF 1991 V 695	8.10.1992 FF 1992 VI 57	A: 25.3.1993 FF 1993 I 1017 S: 64'137	1.1.1993 RO 1992 1838 V: 31.12.1993	M No. 397
48	Arrêté fédéral concernant l'octroi de contributions visant à encourager les investissements publics		19.3.1993 FF 1993 I 981		20.3.1993 RO 1993 1072 V: 31.12.1995	
49	Arrêté fédéral concernant l'octroi d'aides financières destinées à promouvoir l'emploi dans le secteur de la construction de logements et de constructions rurales		19.3.1993 FF 1993 I 981		20.3.1993 RO 1993 1068 V: 31.12.1995	
50	Arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance-chômage	27.1.1993 FF 1993 I 645	10.3.1990 FF 1993 I 681	A: 16.7.1993 FF 1993 II 1312 S: 64'137	1.4.1993 RO 1993 1066 V: 31.12.1995	M No. 398
51	Arrêté fédéral concernant la compensation du renchérissement accordé au personnel fédéral (modification)	3.11.1993 FF 1993 IV 282	17.12.1993 FF 1993 IV 577		1.1.1994 RO 1993 3204 V: 31.12.1995	

1 Validité: chapitre IV, article 3, de l'arrêté fédéral, voir RO 1990 833. Le Conseil fédéral peut abroger cet arrêté fédéral avant cette date (ch. IV, art. 4).

2 Validité: pour autant qu'une modification de la loi sur la surveillance des prix n'entre pas en vigueur auparavant (art. 5, al. 3, de l'arrêté fédéral, voir RO 1990 1598).

3 Validité: article 25, alinéa 2, de l'arrêté fédéral, voir RO 1991 1325.

Arrêtés fédéraux urgents

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Déclaration du Parlement du	Approuvement Non aboutissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois Valable jusqu'à	Votation No
52	Arrêté fédéral réglant les contributions versées par la Confédération en vue de réparer les dommages dus aux Intempéries de 1953 dans les cantons du Valais et du Tessin	4.5.1994 FF 1994 II 1275	17.6.1994 FF 1994 III 263		18.6.1994 RO 1994 1396 V: 31.12.1999	
53	Arrêté fédéral concernant une aide financière en faveur des régions dont l'économie est menacée	30.6.1994 FF 1994 III 260	17.6.1994 FF 1994 III 263		19.6.1995 RO 1994 1409 V: 30.6.1996	
54	Arrêté fédéral sur les mesures d'économie dans le domaine de l'asile et des étrangers	19.10.1994 FF 1994 V 569	16.12.1994 FF 1994 V 1129		1.1.1995 RO 1994 2878 V: 31.12.1997	
55	Arrêté fédéral instituant des mesures d'économie dans le domaine des traitements de la Confédération	19.10.1994 FF 1994 V 569	16.12.1994 FF 1994 V 1129		1.1.1995 RO 1994 2884 V: 31.10.1997	
56	Arrêté fédéral sur les mesures d'assainissement concernant l'assurance-chômage	19.10.1994 FF 1994 V 596	16.12.1994 FF 1994 V 1129		1.1.1995 RO 1994 3098 V: 31.12.1998	
57	Arrêté fédéral du 21 décembre 1995 relatif à la coopération avec les tribunaux internationaux chargés de poursuivre les violations graves du droit international humanitaire	19.10.1995 FF 1995 IV 1065	21.12.1995 FF 1996 I 230		22.12.1995 RO 1995 2 V: 31.12.2003	
58	Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le blocage et la libération des crédits dans le budget de la Confédération suisse (arrêté sur le blocage des crédits, ABC)	30.9.1996 FF 1996 IV 1349	13.12.1996 FF 1996 V 999		14.12.1996 V: 31.12.1999	
59	Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur la suppression temporaire de la contribution versée par la Confédération à l'AVS pour le financement de la retraite anticipée	30.9.1996 FF 1996 IV 1349	13.12.1996 FF 1996 V 999		1.1.1997 V: 31.12.1999	
60	Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le financement de l'assurance-chômage	30.9.1996 FF 1996 IV 1349	13.12.1996 FF 1996 V 999	A: 28.4.1997 FF 1997 III 122 S: 537872	1.1.1997 V: 31.12.1999	M No. 437
61	Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 concernant des mesures temporaires urgentes destinées à combattre l'ESB dans le cheptel bovin suisse	16.9.1996 FF 1996 IV 1289	13.12.1996 FF 1996 V 999		14.12.1996 V: 30.6.1999	

Arrêtés fédéraux urgents

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Abouissement Non abouissement Signatures	Entrée en vigueur Recueil des lois Votable jusqu'à	Votation No
62	Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 concernant les recherches historiques et juridiques sur le sort des avoies ayant abouti en Suisse à la suite de l'avènement du régime national-socialiste	16.9.1996 FF 1996 IV 1171	13.12.1996 FF 1996 V 995		14.12.1996 V: 31.12.1996	
63	Arrêté fédéral relatif à des mesures visant à améliorer l'offre de places d'apprentissage pour les années de formation 1997/98, 1998/99 et 1999/2000 (Arrêté fédéral sur les places d'apprentissage)	28.3.1997 FF 1997 II 1115	30.4.1997 FF 1997 II 1385		1.5.1997 V: 31.8.2000	
64	Arrêté fédéral du 30 avril 1997 sur le maintien de la qualité des infrastructures publiques (Arrêté sur les aides à l'investissement)	28.3.1997 FF 1997 II 1115	30.4.1997 FF 1997 II 1385		1.5.1997 V: 31.12.1999	
65	Arrêté fédéral sur l'encouragement des investissements privés dans le domaine de l'énergie (Arrêté sur les investissements énergétiques)	28.3.1997 FF 1997 II 1115	30.4.1997 FF 1997 II 1386		1.5.1997 V: 31.12.1999	
66	Arrêté fédéral du 30 avril 1997 sur l'augmentation temporaire des taux de participation aux frais d'entretien des routes nationales	28.3.1997 FF 1997 II 1115	30.4.1997 FF 1997 II 1386		1.5.1997 V: 31.12.1999	
67	Arrêté fédéral instituant des mesures d'économie dans le domaine des traitements de la Confédération	28.10.1997 FF 1997 IV 1329	19.12.1997 FF 1997 IV 1424		1.1.1998 V: 31.12.2000	
68	Arrêté fédéral relatif à la mise en œuvre des mesures d'assainissement structurel dans le navigation rhénane	13.8.1997 FF 1997 IV 541	19.12.1997 FF 1997 IV 1424		20.12.1997 V: 31.12.1999	
69	Arrêté fédéral modifiant la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux	22.10.1997 FF 1997 IV 1217	19.12.1997 FF 1997 IV 1424		1.1.1998 V: 31.12.1999	
70	Arrêté fédéral du 19 décembre 1997 modifiant la loi fédérale sur les Chemins de fer fédéraux	22.10.1997 FF 1997 IV 1217	19.12.1997 FF 1997 IV 1424		1.1.1998 RO 1997 3017 V: 31.12.1999	
71	Arrêté fédéral du 25 juin 1998 sur les mesures d'urgence dans le domaine de l'asile et des étrangers (AMU)	13.5.1998 FF 1998 2841	25.6.1998 FF 1998 3175		1.7.1998 RO 1998 1582 V: 31.12.2000	

Arrêtés fédéraux urgents

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Racourci des lois	Valable jusqu'au
1	Arrêté fédéral prorogeant celui qui concerne le transport sur la voie publique de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles	FF 1950 II 201	21.12.1950	1.1.1951	RO 1950 1545	31.3.1951
2	Arrêté fédéral prorogeant celui qui restreint l'ouverture et l'agrandissement d'hôtels	20.11.1951 FF 1951 III 716	18.12.1951	1.1.1952	RO 1951 1268	30.6.1952
3	Arrêté fédéral concernant l'utilisation du blé indigène non panifiable de la récolte 1954	24.9.1954 FF 1954 II 444	6.10.1954	6.10.1954	RO 1954 1093	5.10.1959
4	Arrêté fédéral concernant l'approvisionnement du pays en énergie électrique pour les cas de pénurie	9.12.1955 FF 1956 II 1462	22.12.1955 RO 1955 1205	22.12.1955	RO 1956 1205	15.5.1956
5	Arrêté fédéral instituant des mesures extraordinaires pour atténuer les conséquences du gel dans l'agriculture	8.6.1956 FF 1956 II 1221	27.6.1956 RO 1956 II 823	6.7.1956	RO 1956 823	5.7.1957
6	Arrêté du Conseil fédéral fixant les prix d'achat du blé indigène de la récolte de 1956	14.9.1956 FF 1956 II 209	5.10.1956 RO 1956 II 1239	1.10.1956	RO 1956 1239	10.10.1957
7	Arrêté fédéral instituant des mesures extraordinaires en faveur des viticulteurs et des arboriculteurs victimes du gel	20.11.1956 FF 1956 II 790	21.12.1956 RO 1956 II 1754	29.12.1956	RO 1956 1754	29.12.1957
8	Arrêté fédéral concernant le versement d'une allocation de renchérissement au personnel fédéral pour 1960	17.11.1959 FF 1959 II 950	23.12.1959 RO 1959 II 2101	1.1.1960	RO 1959 2101	31.12.1960
9	Ordonnance de l'administration fédérale des blés fixant les prix maximums du blé de semence certifié de la récolte 1960	18.9.1960 FF 1960 II 906	6.10.1960 RO 1960 1027	13.10.1960	RO 1960 1042	12.10.1961
10	Arrêté fédéral concernant la réglementation transitoire des mesures de contrôle des prix	21.10.1960 FF 1960 II 1109	21.12.1960 RO 1960 1893	1.1.1961	RO 1960 1893	31.7.1961
11	Arrêté fédéral urgent modifiant celui qui concerne les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière ¹	5.12.1961 FF 1961 II 1141	21.12.1961 FF 1962 150	30.12.1961	RO 1961 1171	
12	Arrêté fédéral concernant l'approvisionnement du pays en énergie électrique en cas de pénurie	4.3.1963 FF 1963 I 408	14.3.1963 RO 1963 217	14.3.1963	RO 1963 217	31.5.1963

1 Message du Conseil fédéral; voir aussi le rapport complémentaire du 30.09.1960, FF 1960 II 849.

Arrêtés fédéraux urgents

No	Objet	Message du Conseil fédéral	Décision du Parlement du	Entrée en vigueur	Recueil des lois	Valable jusqu'à
13	Arrêté fédéral concernant l'utilisation du blé indigène germé de la récolte de 1963	13.9.1963 FF 1963 II 417	4.10.1963 RO 1963 823	10.10.1963	RO 1967 823	3.10.1964
14	Arrêté fédéral instituant des mesures temporaires en vue d'atténuer les pertes de l'économie forestière à la suite des dommages causés par les ouragans	25.5.1967 FF 1967 1848	25.8.1967 FF 1967 I 1256	6.7.1967	RO 1967 1053	
15	Arrêté fédéral modifiant celui qui institue des mesures temporaires en vue d'atténuer les pertes de l'économie forestière, à la suite des dommages causés par les ouragans	FF 1967 II 1321	21.12.1967 RO 1968 1	5.1.1968	RO 1968 1	6.7.1968
16	Arrêté fédéral sur la mise en valeur de la récolte de betteraves sucrières de 1969	12.11.1969 FF 1969 II 1310	16.12.1969 RO 1969 1315	10.1969	RO 1969 1315	
17	Arrêté fédéral instituant des mesures extraordinaires en faveur des exploitations agricoles éprouvées par la sécheresse en dehors de la région de montagne		17.12.1976 FF 1976 III 1550	17.12.1976	RO 1976 2821	18.12.1977
18	Arrêté fédéral instituant des mesures urgentes en matière d'assurance-vieillesse, survivants et invalidité (modification)		16.12.1977 FF 1977 III 943	1.1.1978	RO 1977 2381	31.12.1978

1 Arrêté fédéral urgent non publié dans la Feuille fédérale. Le référendum n'a pas été demandé, voir FF 1967 I 1258.

2 Non publié dans la Feuille fédérale. Le référendum n'a pas été demandé, voir FF 1970 I 61.

3 Validité: l'arrêté fédéral entra en vigueur 01.01.1978. Sa durée de validité ne dépassa donc pas une année. Il fut cependant soumis au référendum (scutail car il avait été adopté par le Parlement plus d'une année avant son terme de validité (cf. art. 89bis, al. 2, cst.).

Initiatives qui ont échoué

No	Objet	Examen prêt Dépôt des sig. Aaboutissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
1	Initiative populaire 'Interdiction d'abattre le bétail de boucherie sans l'avoir préalablement étourdi'	D: 15.9.1899 A: 1.11.1899 FF 1892 IV 1065 S: 63159	1.11.1899 FF 1892 IV 1065	20.6.1900 FF 1893 III 913 Non		M No. 40 22.12.1893 RO XIII 1020
2	Initiative populaire 'Droit au travail'	D: 22.9.1899 A: 6.10.1899 FF 1893 IV 376 S: 52387	6.10.1893 FF 1893 IV 376	18.4.1894 FF 1894 III 323 Non		M No. 42
3	Initiative populaire 'tendant à faire réparer, entre les cantons, une partie des recettes des douanes'	D: 8.4.1894 A: 18.6.1894 FF 1894 II 751 S: 67828	5.6.1894 FF 1894 II 947	28.6.1894 FF 1894 III 603 Non		M No. 43
4	Initiative populaire 'Election proportionnelle pour les membres du Conseil national'	D: 15.5.1899 A: 22.9.1899 FF 1900 IV 506 S: 64075	22.9.1899 FF 1899 IV 906	21.6.1900 FF 1900 III 570 Non		M No. 57
5	Initiative populaire 'Election du Conseil fédéral par le peuple et augmentation du nombre des membres de cette autorité'	D: 8.6.1899 A: 22.9.1899 FF 1900 IV 506 S: 64360	22.9.1899 FF 1899 IV 906	21.6.1900 FF 1900 III 570 Non		M No. 58
6	Initiative populaire 'Election du Conseil national basée sur la population de nationalité suisse'	D: 28.2.1900 A: 25.3.1902 FF 1902 306 S: 57378	28.11.1902 FF 1902 V 683	18.3.1903 FF 1903 III 830 Non		M No. 62
7	Initiative populaire 'Utilisation des forces hydrauliques'	D: 27.6.1908 A: 30.3.1907 FF 1907 II 688 S: 95290	30.3.1907 FF 1907 II 689	28.6.1908 FF 1908 IV 625 Non; CP direct	15.7.1908 FF 1908 IV 609	M No. 69
8	Initiative populaire 'Interdiction de l'absinthe et revision correspondante de l'article 31 b'	D: 31.1.1907 A: 22.2.1907 FF 1907 II 626 S: 187914	9.12.1907 FF 1907 VI 1162	8.4.1908 FF 1908 III 849 Oui		M No. 68 7.10.1908 RO XXIV 879
9	Initiative populaire 'Election proportionnelle du Conseil national'	D: 25.8.1909 A: 28.9.1908 FF 1908 IV 695 S: 142283	25.2.1910 FF 1910 I 427	7.8.1910 FF 1910 IV 432 Non		M No. 70
10	Initiative populaire 'Référéndum facultatif en matière de traités internationaux'	D: 11.6.1913 A: 28.11.1913 FF 1913 V 229 S: 64391	8.5.1919 FF 1913 II 308	7.10.1899 FF 1899 IV 495 Oui		M No. 85 16.4.1921 RO 37 303
11	Initiative populaire 'Election proportionnelle du Conseil national'	D: 13.8.1913 A: 26.9.1913 FF 1913 IV 396 S: 122531	26.9.1913 FF 1913 IV 298	20.6.1919 FF 1919 III 507 Non		M No. 77 11.12.1919 RO 34 1218
12	Initiative populaire 'Interdiction des maisons de jeu'	D: 13.7.1914 A: 13.11.1914 FF 1914 IV 360 S: 117494	27.5.1916 FF 1916 III 1	22.11.1919 FF 1919 V 771 Non; CP direct		M No. 82 18.4.1921 RO 37 301
13	Initiative populaire 'Suppression de la justice militaire'	D: 8.8.1916 A: 11.12.1916 FF 1916 IV 92 S: 118596	11.12.1916 FF 1916 V 681	14.2.1920 FF 1920 IV 495 Non		M No. 88

¹ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée en janvier 1894 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée.

² Recueil des signatures: L'initiative a été lancée en janvier 1902 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée.

³ C'est la première fois qu'une possibilité de retrait a été créée sans qu'une base légale n'ait cependant été instituée à ce propos. L'initiative a été retirée le 15 juillet 1903 en faveur du projet de l'Assemblée fédérale.

⁴ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée en janvier 1902 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée. Votation: c'est uniquement la majorité des cantons qui fit échouer l'initiative.

⁵ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée en avril 1913 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée. Message du Conseil fédéral, voir aussi le rapport du 29.05.1914, FF 1914 III 431.

⁶ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée en avril 1913 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée.

⁷ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée en décembre 1913. Votation: La validation des résultats de la votation engendra certains problèmes; voir à ce propos FF 1920 II 426, III 503 et IV 289: interdiction du double oui.

⁸ Message du Conseil fédéral; voir aussi le rapport du 27.10.1915, FF 1916 IV 92.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen prél. Dépôt des sig. Ablouissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
14	Initiative populaire 'Introduction de l'impôt fédéral direct' ¹	D: 17.7.1917 A: 25.1.1918 FF 1917 IV 162 S: 116'884	25.1.1918 FF 1918 I 203	22.3.1918 FF 1918 I 518 Non		M No. 78
15	Initiative populaire 'Arrestation des citoyens suisses qui compromettent la sûreté intérieure du pays' ²	D: 30.7.1919 A: 6.8.1920 FF 1919 V 685 S: 62'323	6.8.1920 FF 1920 IV 199	14.6.1921 pas publié dans la FF Non		M No. 94
16	Initiative populaire 'Assurance invalidité, vieillesse et survivants (Initiative Rothenberger)' ³	D: 17.1.1920 A: 23.3.1920 FF 1920 I 685 S: 78'990	18.5.1920 FF 1920 III 187	8.12.1920 FF 1922 II 1013 Non		M No. 92
17	Initiative populaire 'Acquisition de la nationalité suisse Expulsion d'étrangers' ⁴	D: 6.3.1920 A: 20.8.1920 FF 1920 IV 199 S: 89'612	6.8.1921 FF 1921 II 572	21.10.1921 FF 1922 II 915 Non		M No. 89
18	Initiative populaire 'Eligibilité des fonctionnaires fédéraux au Conseil national' ⁵	D: 28.1.1921 A: 20.11.1921 FF 1921 V 120 S: 67'139	13.1.1922 FF 1922 I 111	7.4.1922 pas publié dans la FF Non		M No. 91
19	Initiative populaire 'Prélèvement d'un impôt unique sur la fortune' ⁶	D: 16.9.1921 A: 30.1.1922 FF 1921 I 162 S: 87'535	1.8.1922 FF 1922 II 941	13.10.1922 FF 1922 II 407 Non		M No. 93
20	Initiative populaire 'contre l'eau-de-vie' ⁷	D: 10.11.1921 A: 13.3.1922 FF 1922 I 348 S: 154'781	5.12.1922 FF 1922 II 907	5.3.1923 FF 1923 I 357 Non		M No. 110
21	Initiative populaire 'des douanes' ⁸	D: 22.3.1922 A: 29.5.1922 FF 1922 II 823 S: 161'321	28.12.1922 FF 1923 I 77	7.2.1923 FF 1923 I 607 Non		M No. 98
22	Initiative populaire 'Approvisionnement du pays en blé' ⁹	D: 16.10.1922 A: 26.2.1923 FF 1922 II 835 S: 77'082	2.4.1923 FF 1923 I 933	27.5.1923 FF 1923 II 675 Non, CP direct.		M No. 107
23	Initiative populaire 'Maintien des kuraats' ¹⁰	D: 10.11.1922 A: 13.12.1922 FF 1922 II 825 S: 131'017	27.6.1927 FF 1927 I 901	14.12.1927 FF 1927 II 753 Oui		M No. 108 14.3.1928 RO 45.68
24	Initiative populaire 'Législation sur la circulation routière' ¹¹	D: 11.10.1927 A: 4.11.1927 FF 1927 II 386 S: 51'580	21.9.1928 FF 1928 II 440	10.12.1928 FF 1928 II 1447 Non		M No. 109
25	Initiative populaire 'Interdiction des décorations' ¹²	D: 21.7.1928 A: 16.8.1928 FF 1928 II 428 S: 75'234	30.8.1928 FF 1928 II 783	4.10.1930 FF 1930 II 451 Non, CP direct.	30.10.1930 pas publié dans la FF	M No. 112

¹ Message du Conseil fédéral; voir aussi le rapport du 24.09.1917, FF 1917 IV 162.

² Message du Conseil fédéral; voir aussi le rapport du 22.11.1919, FF 1919 V 685. Décision du parlement: 09.02.1921; voir aussi l'aperçu de la session d'été 1921, p. 6. Votation: Le nombre de "oui" obtenu était inférieur au nombre de signatures qui avait été recueillies.

³ Décision du parlement: 05.10.1920.

⁴ L'initiative a été divisée en deux parties par l'Assemblée fédérale; voir FF 1921 I 175 et FF 1922 II 1. Décision du parlement: 23.01.1921, FF 1921 I 175.

⁵ Décision du parlement: 14.03.1922.

⁶ Décision du parlement: 12.10.1922.

⁷ Décision du parlement: 19.12.1922.

⁸ Recense des signatures: L'initiative a été lue en juin 1921 mais la date exacte du dépôt de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée. Décision du parlement: 31.01.1921.

⁹ Votation: Le nombre de "oui" obtenu était inférieur au nombre de signatures qui avait été recueillies. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale a été accepté; AS 43 (1929) 282.

¹⁰ Recense des signatures: L'initiative a été lue en mai 1923 mais la date exacte du dépôt de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée. Décision du parlement: 14.12.1927.

¹¹ Décision du parlement: 06.12.1928.

¹² Votation: La demande d'initiative a été rejetée en faveur du contre-projet de l'Assemblée fédérale. Celui-ci a été accepté; RO 45 (1921) 428.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen préliminaire Dépôt des sig. Aboutissement Signature	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
26	Initiative populaire 'Aide aux vieillards et survivants' ¹	D: 30.11.1933 A: 12.1.1932 FF 1932 I 0 S: 51711	17.9.1937 FF 1937 III 37		22.10.1947 FF 1947 III 390	
27	Initiative populaire 'Impôt de crise fédérale extraordinaire' ²	D: 8.4.1933 A: 6.5.1933 FF 1933 I 749 S: 237001	5.5.1933 FF 1933 I 749		11.4.1947 FF 1947 I 262	
28	Initiative populaire 'Développement des routes alpêtres et de leurs voies d'accès' ³	D: 15.5.1934 A: 12.9.1934 FF 1934 I 518 S: 147830	26.2.1938 FF 1938 I 243	5.4.1938 FF 1938 I 688 Non, CP indirect	15.1.1938 pas publié dans la FF	
29	Initiative populaire 'Révision totale de la constitution' ⁴	D: 5.9.1934 A: 8.11.1934 FF 1934 III 625 S: 79050	8.11.1934 FF 1934 III 625	20.12.1934 FF 1934 III 921 Aucune		M No. 122
30	Initiative populaire 'Protection de l'armée et agents provocateurs étrangers' ⁵	D: 3.10.1934 A: 8.11.1934 FF 1934 III 928 S: 91713	27.11.1947 FF 1947 III 723		24.5.1948 FF 1948 III 647	
31	Initiative populaire 'Interdiction des sociétés maçonniques' ⁶	D: 31.10.1934 A: 10.12.1934 FF 1934 III 901 S: 58238	4.9.1938 FF 1938 I 517	21.8.1937 FF 1937 III 193 Non		M No. 123
32	Initiative populaire 'pour combattre la crise économique et ses effets' ⁷	D: 30.11.1934 A: 8.1.1935 FF 1935 I 1 S: 834899	6.3.1935 FF 1935 I 273	5.4.1935 FF 1935 I 688 Non		M No. 121
33	Initiative populaire 'pour la sauvegarde des droits du peuple en matière fiscale' ⁸	D: 28.12.1934 A: 28.1.1935 FF 1935 I 161 S: 103727	29.1.1932 FF 1932 I 61		31.10.1933 FF 1933 III 466	
34	Initiative populaire fédérale 'Mesures visant à soustraire les chemins de fer fédéraux aux influences politiques' ⁹	D: 12.3.1935 A: 5.4.1935 FF 1935 I 681 S: 113880	5.4.1935 FF 1935 I 681		30.10.1947 pas publié dans la FF	
35	Initiative populaire 'concernant la liberté de la presse' ¹⁰	D: 31.5.1935 A: 20.8.1935 FF 1935 II 414 S: 82038	30.10.1951 FF 1951 III 547	1.7.1978 FF 1936 I 561 Non		
36	Initiative populaire fédérale 'Impôt fédéral sur les vins et cidres du pays' ¹¹	D: 8.7.1935 A: 28.9.1935 FF 1935 II 433 S: 157878	28.8.1935 FF 1935 II 433	Aucune, CP indirect	30.11.1936 FF 1936 III 463	
37	Initiative populaire 'pour la sauvegarde des droits constitutionnels des citoyens (extension de la juridiction constitutionnelle)' ¹²	D: 29.6.1938 A: 7.8.1938 FF 1938 II 595 S: 56780	17.8.1937 FF 1937 III 5	30.3.1938 FF 1938 I 561 Non		M No. 129

¹ Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 16.01.1933, FF 1933 I 53.

² Recueil des signatures: L'initiative a été lancée en octobre 1932 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a pas pu être déterminée.

³ Contre-projet indirect: arrêté fédéral du 04.04.1935 concernant l'amélioration et le développement du réseau routier dans les Alpes, voir RO 82 (1936) 117.

⁴ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée en avril 1934 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a pas pu être déterminée.

⁵ Contre-projet indirect: arrêté fédéral du 21.05.1935 tendant à garantir la liberté de la Confédération, voir RO 51 (1935) 495; CPS, articles 271 à 276 et 301, RO 54 (1938) 645a. Recueil des signatures: L'initiative a été lancée au cours du mois de juin 1934.

⁶ Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport complémentaire du 26.04.1935, FF 1935 I 723. Décision du parlement: 09.06.1937.

⁷ Par rapport à l'initiative contre la vie chère et l'inflation du 29.05.1935 et malgré une teneur comparable, l'unité de la matière n'a pas été convenue.

⁸ L'initiative a été classée le 01.07.1978 et remplacée par l'article 90, alinéa 3, LDP; voir RO 1978 688. Recueil des signatures: Le début de la récolte des signatures ne peut pas être déterminé avec précision mais elle fut lancée en automne 1934.

⁹ Contre-projet indirect: arrêté fédéral du 26.10.1937 relatif à la perception de l'impôt fédéral sur les boissons, RO 83 (1937) 655.

¹⁰ Décision du parlement: 07.12.1937.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen prélim. Dépôt des sig. Abaissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
38	Initiative populaire fédérale "Assurance-chômage" ¹	D: 6.8.1936 A: 7.9.1938 FF 1936 II 562 S: 170537	7.8.1936 FF 1936 II 562		11.12.1947 FF 1947 III 1023	
39	Initiative populaire "contre la clause d'urgence et pour la sauvegarde des droits démocratiques populaires (référéendum facultatif)" ²	D: 26.8.1936 A: 11.9.1938 FF 1938 II 560 S: 53415	14.9.1937 FF 1937 III 1	21.12.1937 FF 1937 III 751 Non		M No. 185
40	Initiative populaire "contre l'industrie privée des armements" ³	D: 23.12.1936 A: 14.1.1937 FF 1937 I 133 S: 56748	13.7.1937 FF 1937 II 545	23.12.1937 FF 1937 III 753 Non, CP direct		M No. 126
41	Initiative populaire "concernant un programme national de création d'occasions de travail" ⁴	D: 24.3.1937 A: 30.4.1937 FF 1937 I 882 S: 276908	12.10.1937 FF 1937 III 161	Aucune, CP indirect	7.5.1939 pas publié dans la FF	
42	Initiative populaire "concernant la révision du régime de l'alcool" ⁵	D: 28.12.1937 A: 22.1.1938 FF 1938 I 81 S: 128754	14.4.1939 FF 1939 I 633	19.9.1939 FF 1940 203 Non		M No. 134
43	Initiative populaire "Atteintes aux droits démocratiques (clause d'urgence)" ⁶	D: 11.2.1938 A: 14.3.1938 FF 1938 I 260 S: 289755	10.5.1938 FF 1938 I 717	28.9.1938 FF 1938 II 481 Non, CP direct	12.12.1938 pas publié dans la FF	M No. 130
44	Initiative populaire "concernant la réglementation constitutionnelle du droit d'urgence" ⁷	D: 7.4.1939 A: 12.5.1939 FF 1939 I 738 S: 55788	3.4.1939 FF 1939 I 541	20.6.1939 FF 1939 II 83 Non, CP direct	11.10.1940 pas publié dans la FF	
45	Initiative populaire "Organisation du transport des marchandises" ⁸	D: 4.5.1939 A: 31.5.1939 FF 1939 I 797 S: 384760	19.12.1941 FF 1941 I 1132	19.1.1943 FF 1943 22 Non, CP direct	9.11.1945 pas publié dans la FF	M No. 140
46	Initiative populaire "Election du Conseil fédéral par le peuple et augmentation du nombre des membres" ⁹	D: 29.7.1939 A: 18.9.1939 FF 1939 II 372 S: 157081	3.5.1940 FF 1940 611	25.9.1941 FF 1941 762 Non		M No. 135
47	Initiative populaire "concernant la réorganisation du Conseil national" ¹⁰	D: 10.3.1941 A: 25.3.1941 FF 1941 262 S: 75740	27.5.1941 FF 1941 483	4.12.1941 FF 1941 1055 Non		M No. 136
48	Initiative populaire "Protection de la famille" ¹¹	D: 13.5.1942 A: 10.8.1942 FF 1942 433 S: 168730	10.10.1944 FF 1944 825	21.3.1945 FF 1945 I 381 Non, CP direct	7.4.1945 pas publié dans la FF	M No. 138
49	Initiative populaire "pour la transformation des caisses de compensation en caisses d'assurance-vieillesse et survivants" ¹²	D: 25.7.1942 A: 21.8.1943 FF 1942 532 S: 178810			23.12.1947 pas publié dans la FF	

¹ Contre-projet indirect au niveau constitutionnel, arrêté fédéral du 04.04.1946 approuvant l'instrument d'arrangement à la contribution de l'organisation internationale du travail, RO 61 (1946) 1007; au niveau législatif, arrêté fédéral du 01.10.1947 concernant l'emploi partiel de fonds pour le paiement d'allocations en cas de perte de salaire ou de gain, RO 1948 I. Récolte des signatures: La date de lancement de l'initiative n'a pas coïncidé.

² Récolte des signatures: Les sources à disposition ne permettent pas de déterminer la date de lancement de l'initiative. Décision de parlement: 29.09.1937.

³ Récolte des signatures: L'initiative a été lancée au cours du printemps 1916. Votation: Le contre-projet a été accepté, voir RO 54 (1916) 200.

⁴ Décision du parlement: 12.05.1939.

⁵ Récolte des signatures: L'initiative a été lancée au cours de l'automne 1937. Décision du parlement: 20.09.1938. L'initiative a été retirée en faveur du contre-projet de l'Assemblée fédérale. Celui-ci a été accepté: RO 55 (1939) 251.

⁶ La requête des auteurs de l'initiative a été réalisée par le contre-projet direct à l'initiative "tendons à restreindre l'emploi de la clause d'urgence". Décision de parlement: 12.05.1939.

⁷ L'initiative a été retirée en faveur du contre-projet de l'Assemblée fédérale. Celui-ci a été rejeté.

⁸ Décision du parlement: 23.09.1941.

⁹ Décision du parlement: 24.09.1941.

¹⁰ Décision du parlement: 14.12.1944. L'initiative a été retirée en faveur du contre-projet de l'Assemblée fédérale. Celui-ci a été accepté, voir RO 61 (1946) 437.

¹¹ Contre-projet indirect: loi sur l'AVS du 20.12.1946, RO 61 (1947) 843.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen parl. Dépôt des sig. Aboûssemant Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
50	Initiative populaire 'Droit au travail' ¹	D: 8.5.1943 A: 27.2.1943 FF 1943 I 497 S: 73282	24.5.1946 FF 1946 II 757	8.10.1946 FF 1946 II 886 Non		M No. 141
51	Initiative populaire 'Protection du sol et du travail par des mesures contre la spéculation' ²	D: 1.7.1943 A: 15.7.1943 FF 1943 607 S: 54689	3.2.1950 FF 1950 I 291	21.3.1950 FF 1950 I 737 Non		M No. 152
52	Initiative populaire 'concernant la réforme économique et les droits du travail' ³	D: 16.9.1943 A: 23.9.1943 FF 1943 809 S: 181477	14.10.1946 FF 1946 III 797	11.3.1947 FF 1947 I 1150 Non		M No. 142
53	Initiative populaire 'Retour à la démocratie directe' ⁴	D: 23.7.1946 A: 3.9.1946 FF 1946 III 29 S: 55799	27.2.1949 FF 1949 I 1038	8.2.1949 FF 1949 I 337 Non		M No. 148 23.10.1949 RO 1949 1511
54	Initiative populaire 'pour le retour à la démocratie directe' ⁵	D: 27.7.1946 A: 3.9.1946 FF 1946 III 29 S: 54552	5.5.1950 FF 1950 I 1089		24.1.1951 FF 1951 I 330	
55	Initiative populaire 'Participation des entreprises de droit public aux dépenses pour la défense nationale' ⁶	D: 21.10.1949 A: 25.11.1949 FF 1949 III 1113 S: 50946	21.4.1950 FF 1950 I 868	5.12.1950 FF 1950 III 782 Adopté		M No. 157
56	Initiative populaire 'Garantie du pouvoir d'achat et du plein emploi (initiative pour la monnaie tranchée)' ⁷	D: 1.9.1949 A: 25.9.1949 FF 1949 II 575 S: 89553	21.4.1950 FF 1950 I 945	23.6.1950 FF 1950 II 297 Non, CP direct		M No. 158
57	Initiative populaire 'concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires' ⁸	D: 4.4.1950 A: 12.5.1950 FF 1950 I 1126 S: 88025	30.11.1951 FF 1951 III 982	21.1.1952 FF 1952 I 128 Non		M No. 160
58	Initiative populaire 'Financement des armements et sauvegarde des conquêtes sociales' ⁹	D: 19.12.1951 A: 12.1.1952 FF 1952 I 65 S: 147992	22.2.1952 FF 1952 I 438	25.3.1952 FF 1952 I 643 Non		M No. 161
59	Initiative populaire 'pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rhéneau' ¹⁰	D: 24.2.1953 A: 20.3.1953 FF 1953 I 690 S: 69988	4.5.1954 FF 1954 I 697	4.10.1954 FF 1954 II 525 Non		M No. 173
60	Initiative populaire 'pour une extension des droits populaires lors de l'octroi par la Confédération de concessions pour l'utilisation des forces hydrauliques' ¹¹	D: 24.2.1953 A: 20.3.1953 FF 1953 I 690 S: 69338	4.10.1955 FF 1955 II 657	6.3.1956 FF 1956 I 835 Non		M No. 176
61	Initiative populaire 'concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale' ¹²	D: 23.9.1953 A: 30.10.1953 FF 1953 III 435 S: 97460	16.12.1955 FF 1954 I 808	27.6.1956 FF 1956 I 1392 Non, CP direct	6.7.1956 FF 1956 II 35	M No. 179

¹ Décision du parlement: 01.10.1946.

² Recueil des signatures: L'initiative a été lancée au cours du mois de janvier 1943 mais la date exacte du dépôt de la recolle des signatures n'a plus pu être déterminée. Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport complémentaire du 13.01.1950, FF 1950 I 515. Décision du parlement: 16.02.1950.

³ Décision du parlement: 16.02.1946.

⁴ Décision du parlement: 08.02.1949. Votation: Acceptation de justesse de l'initiative; résultat le plus serré jusqu'à cette date.

⁵ Contre-projet: Indique au niveau constitutionnel: arrêté fédéral du 15.09.1950 RO 1950 Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 29.07.1943, FF 1948 II 924. L'initiative a été retirée en faveur du contre-projet de l'Assemblée fédérale.

⁶ Recueil des signatures: La date de lancement de l'initiative ne peut plus être déterminée. Décision du parlement: 05.10.1950.

⁷ Votation: Le nombre de "oui" obtenu était inférieur au nombre de signatures qui avait été recollées. Le contre-projet de l'Assemblée fédérale a été accepté; voir RO 1951 603.

⁸ Recueil des signatures: La date de lancement de l'initiative ne peut plus être déterminée. Décision du parlement: 29.01.1952.

⁹ Décision du parlement: 18.02.1952.

¹⁰ Décision du parlement: 29.05.1954.

¹¹ Décision du parlement: 21.12.1955.

¹² Recueil des signatures: L'initiative a été lancée à la fin du mois de janvier 1953 mais la date exacte du dépôt de la recolle des signatures n'a plus pu être déterminée. Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 04.05.1954, FF 1954 I 308. L'initiative a été retirée en faveur du contre-projet de l'Assemblée fédérale: celui-ci a été rejeté.

Initiatives qui ont abouti

N ^o	Objet	Examen prêt, Cépi des sig. Abolissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
62	Initiative populaire pour un contrôle de l'administration fédérale ¹	D: 23.8.1953 A: 30.10.1953 FF 1953 II 435 S: 96729	30.4.1954 FF 1954 I 181	28.9.1954 FF 1954 II 527 Non, CP indirect	10.12.1955 FF 1955 I 258	
63	Initiative populaire concernant la protection des locataires et des consommateurs ²	D: 16.2.1954 A: 12.3.1954 FF 1954 I 448 S: 202549	20.7.1954 FF 1954 II 140	22.12.1954 FF 1954 II 1321 Non, CP direct		M No. 174
64	Initiative populaire pour la réduction temporaire des dépenses militaires (trêve de l'armement) ³	D: 2.12.1954 A: 14.3.1955 FF 1955 I 528 S: 79346	6.8.1955 FF 1955 II 333	15.12.1955 FF 1956 II 1522		
65	Initiative populaire pour l'introduction de l'assurance-invalidité ⁴	D: 1.2.1955 A: 8.3.1955 FF 1955 I 369 S: 101933	22.3.1957 FF 1957 I 1001	2.10.1957 FF 1957 II 671 Non, CP indirect	8.12.1959 FF 1959 II 1183	
66	Initiative populaire fédérale contre l'abus de la puissance économique ⁵	D: 3.2.1955 A: 8.3.1955 FF 1955 I 373 S: 60357	8.2.1957 FF 1957 I 356	8.8.1957 FF 1957 II 171 Non		M No. 184
67	Initiative populaire pour la création d'une assurance-invalidité fédérale ⁶	D: 24.3.1955 A: 27.4.1956 FF 1955 I 659 S: 54073			5.12.1959 FF 1960 I 190	
68	Initiative populaire pour l'introduction de la semaine de 44 heures ⁷	D: 14.8.1955 A: 8.10.1955 FF 1955 II 687 S: 80449	13.12.1957 FF 1957 II 1115	12.8.1958 FF 1958 I 1229 Non		M No. 189
69	Initiative populaire pour la réduction des impôts fédéraux ⁸	D: 3.11.1955 A: 25.11.1955 FF 1955 II 1293 S: 138975			18.5.1956 FF 1956 I 1197	
70	Initiative populaire pour la réduction de l'impôt pour la défense nationale et de l'impôt sur le chiffre d'affaires ⁹	D: 14.12.1955 A: 10.1.1956 FF 1956 I 17 S: 181806			21.5.1956 FF 1956 II 1107	
71	Initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier ¹⁰	D: 8.2.1956 A: 9.3.1956 FF 1956 I 597 S: 209138	22.10.1957 FF 1957 II 986	21.3.1958 FF 1958 I 883 Non, CP direct	2.4.1958 FF 1958 I 855	M No. 187
72	Initiative populaire pour la limitation des dépenses militaires ¹¹	D: 17.10.1956 S: 84442			7.12.1956 FF 1956 II 872	
73	Initiative populaire fédérale "Solidarité sociale et internationale" ¹²	D: 17.10.1956 S: 89311			7.12.1956 FF 1956 II 872	

¹ Contre-projet indirect: loi fédérale du 26.10.1954 sur la centrale pour les questions d'organisation de l'administration fédérale, RO 1955 271. Récolte des signatures: L'initiative a été lancée à la fin du mois de janvier 1953. Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport complémentaire du 16.12.1953, FF 1955 II 1457. Décision du parlement: 23.06.1954. L'initiative a été retirée en faveur du contre-projet indirect de l'Assemblée fédérale.

² Récolte des signatures: Au début du mois de septembre 1953. Votation: C'est uniquement la majorité des cantons qui fit échouer l'initiative: voir sans réponse: I = 7784 / C = 14481.

³ Voir aussi FF 1954 II 1179, 1955 I 536, II 333. Décision du parlement: 7.12.1953.

⁴ Contre-projet indirect: loi fédérale du 19.06.1959 sur l'assurance-invalidité, RO 1959 857. Récolte des signatures: L'initiative a été lancée en milieu du mois de novembre 1954. Décision du parlement: 12.06.1957.

⁵ Récolte des signatures: L'initiative a été lancée à la fin du mois d'avril 1954 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a pas pu être déterminée. Décision du parlement: 19.03.1957.

⁶ Contre-projet indirect: loi fédérale du 19.06.1959 sur l'assurance-invalidité, RO 1959 857. L'initiative a été lancée en septembre 1954; il n'existe pas de données plus précises à ce sujet.

⁷ Décision du parlement: 04.06.1958.

⁸ Contre-projet indirect: au niveau constitutionnel; arrêté fédéral du 31.01.1958, RO 1958 371.

⁹ Contre-projet indirect: au niveau constitutionnel; arrêté fédéral du 31.01.1958, RO 1958 371.

¹⁰ La demande d'initiative a été retirée en faveur du contre-projet de l'Assemblée fédérale: celui-ci a été accepté: voir RO 1958 800.

¹¹ Récolte des signatures: L'initiative a été lancée en décembre 1953 puis retirée avant que le Conseil fédéral ne soumette un rapport à l'Assemblée fédérale: voir FF 1956 II 872.

¹² Récolte des signatures: L'initiative a été lancée en décembre 1953 puis retirée avant que le Conseil fédéral ne soumette un rapport à l'Assemblée fédérale: voir FF 1956 II 872.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen prêt, Dépôt des sig. Abaissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
74	Initiative populaire fédérale 'Sauvegarde du parc national suisse'	D: 8.4.1958 A: 23.5.1958 FF 1958 I 1089 S: 85 949			15.12.1956 FF 1959 II 1442	
75	Initiative populaire 'pour l'amélioration des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants'	D: 22.12.1959 A: 22.1.1960 FF 1959 I 83 S: 120 841	27.1.1961 FF 1961 I 193	15.3.1961 FF 1961 II 610 Non, CP indirect	22.8.1961 FF 1961 II 342	
76	Initiative populaire 'tendant à l'institution de l'initiative législative'	D: 22.12.1959 A: 22.1.1960 FF 1959 I 79 S: 101 891	29.12.1959 FF 1960 I 368	23.8.1961 FF 1961 II 1617 Non		M No. 197
77	Initiative populaire 'pour l'interdiction des armes atomiques'	D: 29.4.1959 A: 19.5.1959 FF 1959 I 1411 S: 72 795	7.7.1961 FF 1961 II 210	14.12.1961 FF 1961 II 1363 Non		M No. 199
78	Initiative populaire 'pour l'augmentation des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants et adoption du principe de la répartition'	D: 22.5.1959 A: 16.6.1959 FF 1959 I 1503 S: 66 074			13.6.1961 FF 1961 II 1837	
79	Initiative populaire 'sur le droit du peuple de décider de l'équipement de l'armée suisse en armes atomiques'	D: 24.7.1959 A: 18.8.1959 FF 1959 II 328 S: 63 565	18.6.1963 FF 1963 II 18	6.3.1963 FF 1963 II 1607 Non		M No. 203
80	Initiative populaire 'pour la réduction de la durée du travail'	D: 5.4.1960 A: 6.5.1960 FF 1960 I 1522 S: 125 181	17.2.1964 FF 1964 I 353		4.3.1964 FF 1964 II 186	
81	Initiative populaire fédérale 'pour l'augmentation des rentes de l'assurance-vieillesse et survivants'	D: 21.6.1962 A: 16.7.1962 FF 1962 II 165 S: 71 772	18.9.1963 FF 1963 II 497	10.12.1963 FF 1963 II 1469 Non, CP indirect	28.8.1965 FF 1965 II 383	
82	Initiative populaire 'en faveur de rentes d'assurance-vieillesse et survivants et d'assurance-invalidité tenant compte du renchérissement'	D: 12.7.1963 A: 3.9.1963 FF 1963 II 382 S: 234 586			10.9.1965 FF 1965 II 1282	
83	Initiative populaire 'relative à une réduction de l'impôt pour la défense nationale 1963/1964'	D: 27.5.1963 A: 24.6.1963 FF 1963 II 44 S: 85 949			24.12.1963 FF 1963 II 16	
84	Initiative populaire 'contre la spéculation foncière'	D: 10.7.1963 A: 1.8.1963 FF 1963 II 240 S: 131 152	31.5.1968 FF 1968 I 898	8.12.1968 FF 1968 II 996 Non		M No. 214
85	Initiative populaire 'relative à la lutte contre l'alcoolisme'	D: 30.10.1963 A: 25.11.1963 FF 1963 II 247 S: 81 475	28.10.1965 FF 1965 II 41	18.6.1968 FF 1968 II 1171 Non		M No. 213

¹ Contre-projet indirect: arrêt fédéral de 07.10.1959 concernant le parc national suisse dans le canton des Grisons, RO 1963 895; voir SAAC 28.15.

² Contre-projet indirect: modification du 23.03.1961 de la loi sur l'AVS, RO 1961 501. Recueil des signatures: L'initiative a été lancée au début du mois de novembre 1958.

³ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée au début du mois de novembre 1958 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée. Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport complémentaire du 30.09.1960, FF 1960 II 649.

⁴ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée au début de mois du juin 1958 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée.

⁵ Contre-projet indirect: modification du 23.03.1961 de la loi sur l'AVS, RO 1961 501. Recueil des signatures: L'initiative a été lancée au début du mois de novembre 1958.

⁶ Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport complémentaire du 15.11.1962, FF 1962 II 140.

⁷ Contre-projet indirect: loi sur le travail du 13.03.1964, RO 1964 57. Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 22.11.1962, FF 1962 II 1403.

⁸ Contre-projet indirect: loi du 19.03.1965 sur les prestations complémentaires à l'AVS, RO 1965 541. Recueil des signatures: L'initiative a été lancée fin juillet 1961 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée.

⁹ Contre-projet indirect: loi du 19.03.1965 sur les prestations complémentaires à l'AVS, RO 1965 541.

¹⁰ Contre-projet indirect: au niveau constitutionnel: arrêt fédéral du 27.09.1963, RO 1963 1171.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen parl. Dépôt des sig. Aaboutissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Voitout Entrée en vigueur Recueil des lois
66	Initiative populaire 'contre la pénétration étrangère' ¹	D: 30.8.1965 A: 23.7.1965 FF 1965 II 814 S: 58'164	23.8.1967 FF 1967 II 69	15.3.1969 FF 1969 I 548 Non	20.3.1969 FF 1969 I 781	
67	Initiative populaire 'en faveur d'une amélioration de l'assurance-vieillesse et survivants et de l'assurance- invalidité' ²	D: 25.8.1966 A: 15.9.1966 FF 1966 II 320 S: 169'399	4.3.1968 FF 1968 I 627	4.10.1968 FF 1968 II 493 Non, CP indirect	21.10.1968 FF 1968 II 867	
68	Initiative populaire fédérale 'pour le droit au logement et la développement de la protection de la famille' ³	D: 11.10.1967 A: 21.11.1967 FF 1973 II 1169 S: 83'526	3.8.1969 FF 1969 II 895	20.3.1970 FF 1970 I 538 Non		M No. 222
69	Initiative populaire fédérale 'sur la protection des eaux contre la pollution' ⁴	D: 27.10.1967 A: 15.12.1967 FF 1967 II 1368 S: 67'410	26.8.1970 FF 1970 II 429	8.10.1971 FF 1971 II 897 Non, CP indirect	24.4.1972 FF 1972 I 1140	
70	Initiative populaire fédérale 'contre l'emprise étrangère' ⁵	D: 20.5.1969 A: 19.6.1969 FF 1969 I 1333 S: 70'292	22.8.1969 FF 1969 II 1050	20.3.1970 FF 1970 I 538 Non		M No. 220
71	Initiative populaire fédérale 'pour la coordination scolaire' ⁶	D: 1.10.1969 A: 3.11.1969 FF 1969 II 1197 S: 87'577	27.8.1971 FF 1971 II 967	25.8.1972 FF 1972 I 1049 Oui		
72	Initiative populaire fédérale 'pour une véritable retraite populaire' ⁷	D: 2.12.1969 A: 14.1.1970 FF 1970 I 50 S: 58'085	10.11.1971 FF 1971 II 1808	30.8.1972 FF 1972 I 1811 Non, CP direct		M No. 232
73	Initiative populaire fédérale 'pour la création de pensions populaires' ⁸	D: 18.3.1970 A: 2.4.1970 FF 1970 I 635 S: 81'708	4.4.1973 FF 1973 I 1021	20.8.1973 FF 1973 II 841	22.2.1974 FF 1974 I 563	
74	Initiative populaire fédérale 'pour une meilleure assurance-maladie' ⁹	D: 31.3.1970 A: 14.4.1970 FF 1970 I 709 S: 88'424	19.3.1973 FF 1973 I 908	22.3.1974 FF 1974 I 783 Non, CP direct		M No. 245
75	Initiative populaire fédérale 'Régime moderne de prévoyance vieillesse, survivants et invalidité' ¹⁰	D: 13.4.1970 A: 6.5.1970 FF 1970 I 839 S: 139'131			12.8.1974 FF 1974 II 454	
76	Initiative populaire 'pour le contrôle renforcé des industries d'armement et pour l'interdiction d'exportation d'armes' ¹¹	D: 19.11.1970 A: 7.12.1970 FF 1970 II 1544 S: 53'457	7.8.1971 FF 1971 II 1805	30.6.1972 FF 1972 I 1098 Non, CP indirect		M No. 231
77	Initiative populaire 'tendant à encourager la construction de logements' ¹²	D: 4.2.1971 A: 18.2.1971 FF 1971 I 309 S: 59'003	30.8.1971 FF 1971 I 1677	17.12.1971 FF 1971 II 1983 Non, CP direct		M No. 227

¹ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée en décembre 1964 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée.

² Contre-projet indirect: modification du 04.10.1965 de la loi sur PAVS, RO 1969 I 20. Le principe de l'unité de la mesure a été mis en doute, voir FF 1966 I 784, 1968 I 681. Recueil des signatures: L'initiative a été lancée à la fin du mois de janvier 1966.

³ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée au mois de janvier 1969 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée.

⁴ Contre-projet indirect: loi du 08.10.1971 sur la protection des eaux, RO 1973 958. Recueil des signatures: L'initiative a été lancée au mois de février 1967. Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 06.10.1969, FF 1969 II 1162.

⁵ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée au mois de mai 1968 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée.

⁶ L'initiative a été classée le 25.09.1972 en faveur de l'industrie constitutionnel sur l'enseignement, voir FF 1972 II 1049, 1973. Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 26.03.1970, FF 1970 II 767. Le projet a été rejeté le 04.03.1973; voir à ce sujet FF 1973 I 1155, votation no 234.

⁷ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée au mois de mars 1968. Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 10.11.1971, FF 1971 II 1613. Voir aussi: Le contre-projet de l'Assemblée fédérale a été accepté, voir RO 1972 429.

⁸ Contre-projet direct à l'initiative du même nom du mois de mars 1969 et comportant en partie les mêmes exigences.

⁹ Contre-projet direct à l'initiative de mars 1969 'pour l'instauration d'une retraite populaire' et comportant en partie les mêmes exigences.

¹⁰ Contre-projet indirect: loi fédérale du 30.06.1972 sur le matériel de guerre, RO 1973 107.

¹¹ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée à la fin du mois d'août 1970 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée. Voir aussi: Le contre-projet de l'Assemblée fédérale a été accepté, voir RO 1973 1509.

Initiatives qui ont abouti

N°	Objet	Examen prêt. Dépôt des sig. Aboiissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Vote Entrée en vigueur Recueil des lois
98	Initiative populaire 'contre le bang supersonique des avions civils' ¹	D: 4.3.1971 A: 23.3.1971 FF 1971 I 670 S: 64929			17.5.1972 pas publié dans la FF	
99	Initiative populaire 'pour la participation des travailleurs' ²	D: 25.8.1971 A: 16.9.1971 FF 1971 II 778 S: 162058	22.8.1973 FF 1973 II 229	4.10.1974 FF 1974 II 889 Non, CP direct		M No. 255
100	Initiative populaire fédérale 'concernant la décriminalisation de l'avortement' ³	D: 1.12.1971 A: 27.12.1971 FF 1971 II 2045 S: 59904	30.8.1974 FF 1974 II 705	20.6.1975 FF 1975 II 199 Non	24.2.1976 FF 1976 I 850	
101	Initiative populaire 'pour la création d'un service civil' ⁴	D: 12.1.1972 A: 31.1.1972 FF 1972 I 251 S: 62342	10.1.1973 FF 1973 I 189	On		18.8.1973 RO BBl 1973 II 582
102	Initiative populaire fédérale 'Assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteurs et les cycles' ⁵	D: 11.4.1972 A: 5.5.1972 FF 1972 I 1158 S: 62537	9.12.1974 FF 1975 I 708	19.12.1975 FF 1975 II 2302 Non		M No. 261
103	Initiative populaire fédérale 'Nouveau régime de financement des études' ⁶	D: 10.5.1972 A: 1.6.1972 FF 1972 I 1305 S: 57789	2.5.1973 FF 1973 I 1272	22.3.1974 FF 1974 I 791 Non	20.6.1974 FF 1974 II 190	
104	Initiative populaire 'contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse' ⁷	D: 5.11.1972 A: 27.11.1972 FF 1972 II 1450 S: 68362	21.12.1973 FF 1974 I 183	26.8.1974 FF 1974 II 172 Non		M No. 242
105	Initiative populaire fédérale 'contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités avec l'étranger' ⁸	D: 20.3.1973 A: 6.4.1973 FF 1973 I 1028 S: 58502	23.10.1974 FF 1974 II 1133	17.12.1975 FF 1976 II 155 Non, CP direct		M No. 287
106	Initiative populaire fédérale 'pour une protection efficace des localités' ⁹	D: 30.6.1973 A: 24.7.1973 FF 1973 II 17 S: 142180	21.5.1976 FF 1976 II 1321	25.3.1977 FF 1977 I 378 Non, CP direct		M No. 270
107	Initiative populaire fédérale 'Introduction de la semaine de 40 heures' ¹⁰	D: 20.11.1973 A: 4.4.1974 FF 1974 I 1182 S: 54227	25.11.1975 FF 1976 II 2265	25.6.1976 FF 1976 II 1012 Non		M No. 264
108	Initiative populaire fédérale 'Développement des chemins et sentiers' ¹¹	D: 21.2.1974 A: 13.3.1974 FF 1974 I 799 S: 123748	15.2.1972 FF 1977 I 1083	6.10.1978 FF 1978 II 901 Non, CP direct	16.10.1978 FF 1978 II 1421	M No. 294
109	Quatrième Initiative populaire 'contre l'emprise étrangère' ¹²	D: 12.3.1974 A: 9.4.1974 FF 1974 I 1176 S: 52982	8.3.1976 FF 1976 I 1343	8.10.1978 FF 1978 II 658 Non		M No. 285
110	Initiative populaire 'pour une limitation du nombre annuel des naturalisations' ¹³	D: 15.3.1974 A: 11.4.1974 FF 1974 I 1179 S: 70912	8.3.1978 FF 1978 I 1361	8.10.1978 FF 1978 II 660 Non		M No. 268
111	Initiative populaire 'pour le réajustement fiscal' ¹⁴	D: 19.3.1974 A: 18.4.1974 FF 1974 I 1201 S: 55868	8.12.1974 FF 1975 I 273	20.6.1975 FF 1975 II 201 Non		M No. 258

¹ Contre-projet indirect: modification du 17.12.1971 de la loi sur la navigation aérienne, RO 1973 1738. Récolte des signatures: L'initiative a été lancée au début du mois de juillet 1969.

² Vote: Voix "sans réponse": 1 = 19725 / C = 31374. Le contre-projet a également été rejeté, voir FF 1976 II 641.

³ Message du Conseil fédéral: voir aussi le rapport du 17.10.1973, FF 1973 II 945. Recueil en faveur de l'initiative "pour la solution du délai" (no 122). Voir aussi ATF 104 Ia 240a.

⁴ Approbation de l'Assemblée fédérale le 18.09.1973, FF 1973 II 573. Pur arrêté du 03.05.1977 et suite à une proposition du Conseil fédéral (cf. FF 1976 II 937), l'Assemblée fédérale présente un projet correspondant (FF 1977 II 419).

⁵ Vote: Voix "sans réponse": 1 = 45811 / C = 164024. Le contre-projet a aussi été rejeté.

⁶ Voir ATF 100 Ib 1 à 7 à propos de la FF 1974 199.

⁷ Vote: Augmentation des voix des cantons à la suite de la création du canton du Jura en 1978.

⁸ Récolte des signatures: L'initiative a été lancée six mois de mars 1973 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée.

Initiatives qui ont abouti

N°	Objet	Examen prélim. Dépôt des sig. Abaissement Signatures	Message du Conseil National	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
112	Initiative populaire 'en vue de la lutte contre le renchérissement'	D: 21.3.1974 A: 13.5.1974 FF 1974 II 1323 S: 82916	15.3.1978 FF 1976 I 516	25.3.1977 FF 1976 II 682 Non	17.5.1976 FF 1976 II 734	
113	Initiative populaire fédérale 'l'impôt sur la richesse'	D: 27.6.1974 A: 25.7.1974 FF 1974 II 250 S: 80190	24.3.1978 FF 1976 I 1518	8.10.1978 FF 1978 II 642 Non		M No. 275
114	Initiative populaire fédérale 'Démocratie dans la construction des routes nationales'	D: 22.7.1974 A: 3.8.1974 FF 1974 II 544 S: 87817	26.8.1978 FF 1978 I 1105	25.3.1977 FF 1978 II 1370 Non		M No. 278
115	Initiative populaire fédérale 'contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur'	D: 28.8.1978 A: 22.10.1974 FF 1974 II 985 S: 63121	8.9.1978 FF 1976 III 557	25.3.1977 FF 1978 II 1378 Non		M No. 271
116	Initiative populaire fédérale 'Abaissement de l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS'	D: 10.4.1975 A: 25.4.1975 FF 1975 I 1784 S: 56350	21.3.1977 FF 1977 I 1548	21.10.1977 FF 1977 II 259 Non		M No. 28
117	Initiative populaire fédérale 'contre la vie chère et l'inflation'	D: 28.5.1975 A: 18.8.1975 FF 1975 II 297 S: 87585	20.4.1977 FF 1977 II 477	19.12.1977 FF 1977 II 947		
118	Initiative populaire fédérale 'pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions'	D: 30.5.1975 A: 7.7.1978 FF 1975 II 440 S: 116573	25.5.1977 FF 1977 II 1028	16.12.1977 FF 1977 III 944 Non		M No. 287
119	Initiative populaire fédérale 'contre le bruit des routes'	D: 19.11.1975 A: 2.12.1975 FF 1976 II 2103 S: 55272	1.11.1978 FF 1978 II 1680	5.10.1978 FF 1978 II 905 Non	24.10.1979 FF 1979 III 728	
120	Initiative populaire fédérale 'Solution du défilé pour l'avortement'	D: 22.1.1976 A: 13.2.1976 FF 1976 I 848 S: 67769	18.5.1976 FF 1976 II 778	5.5.1977 FF 1977 II 417 Aucune, CP indirect		M No. 274
121	Initiative populaire fédérale 'contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance'	D: 10.4.1978 A: 7.5.1978 FF 1978 II 591 S: 77515	22.3.1978 FF 1978 I 1105	6.10.1978 FF 1978 II 803 Non		M No. 295
122	Initiative populaire fédérale 'Sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques'	D: 20.5.1978 A: 18.6.1978 FF 1978 II 1098 S: 123778	24.8.1977 FF 1977 II 387	6.10.1978 FF 1978 II 904 Non, CP indirect		M No. 286
123	Initiative populaire fédérale 'Séparation complète de l'Etat et de l'Eglise'	D: 17.8.1978 A: 20.10.1978 FF 1978 III 741 S: 81580	6.9.1978 FF 1978 II 669	23.3.1979 FF 1979 I 558 Non		M No. 299
124	Initiative populaire fédérale 'Egalité des droits entre hommes et femmes'	D: 15.12.1978 A: 13.1.1977 FF 1977 I 530 S: 67286	14.11.1978 FF 1980 I 73	10.10.1980 FF 1980 III 715 Non, CP direct	11.10.1980 FF 1980 III 787	M No. 306
125	Initiative populaire fédérale 'être solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers'	D: 20.10.1977 A: 8.11.1977 FF 1977 III 734 S: 55954	5.10.1979 FF 1979 III 605	10.10.1980 FF 1980 III 715 Non, CP indirect		M No. 305

¹ Recueil des signatures: L'initiative a été lancée à la fin du mois d'avril 1974 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée.

² Recueil des signatures: L'initiative a été lancée à la fin du mois d'avril 1974 mais la date exacte du début de la récolte des signatures n'a plus pu être déterminée.

³ Contre-projet indirect: loi fédérale du 24.04.1977 sur la protection de la grossesse et le caractère puérile de son interruption, FF 1977 III 92; celle-ci a été rejetée par le peuple le 23.03.1978, voir votation no 282.

⁴ Contre-projet indirect: arrêté fédéral du 06.10.1978 concernant la loi sur l'énergie atomique, RO 1977 816; voir aussi JAAC 44.2.

⁵ Contre-projet indirect: loi sur les étrangers de 19.06.1981, FF 1981 II 553; celle-ci a été rejetée par le peuple le 06.06.1982, voir votation no 309. Recueil des signatures: L'initiative a été lancée à la fin du mois d'octobre 1974.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen préliminaire Dépôt des sig. Abaissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Vote Entrée en vigueur Recueil des lois
126	Initiative populaire fédérale 'Protection des droits des consommateurs'	D: 23.12.1977 A: 18.1.1978 FF 1978 I 241 S: 55531	11.7.1979 FF 1979 II 713	10.10.1980 FF 1980 III 717 Non, CP direct	10.10.1980 FF 1980 III 1454	M No. 307
127	Initiative populaire fédérale 'contre les importations excessives de denrées lourdes et les techniques d'animaux ainsi que pour l'utilisation optimale de notre sol'	D: 23.8.1978 A: 11.10.1978 FF 1978 II 1285 S: 165575	18.8.1981 FF 1981 III 502	17.12.1982 FF 1983 III 1073 Non, CP indirect	28.10.1983 FF 1983 IV 205	
128	Initiative populaire fédérale 'Tendant à empêcher des abus dans la formation des prix'	E: 29.8.1978 FF 1979 II 411 A: 6.6.1979 A: 20.7.1979 FF 1979 II 532 S: 133082	9.8.1981 FF 1981 III 314	18.3.1982 FF 1982 I 851 Non, CP direct		M No. 311 28.11.1982 RO 1983 240
129	Initiative populaire fédérale 'Extension de la durée des vacances payées'	E: 10.10.1978 FF 1978 II 1282 D: 8.10.1979 A: 8.11.1979 FF 1979 III 749 S: 122888	27.9.1982 FF 1982 III 177	7.10.1983 FF 1983 III 1056 Non, CP indirect		M No. 328
130	Initiative populaire fédérale 'contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques'	E: 10.10.1978 FF 1978 II 924 D: 8.10.1979 A: 8.11.1979 FF 1979 III 732 S: 124882	18.8.1982 FF 1982 II 1237	24.6.1983 FF 1983 II 717 Non		M No. 319
131	Initiative populaire fédérale 'contre le bottage du sol national'	E: 7.11.1978 FF 1978 II 1508 D: 28.10.1979 A: 8.11.1979 FF 1979 III 735 S: 108210	16.9.1981 FF 1981 III 553	7.10.1983 FF 1983 III 1054 Non, CP indirect		M No. 320
132	Initiative populaire fédérale 'pour un authentique service civil basé sur la preuve par l'acte'	D: 14.12.1978 A: 25.1.1983 FF 1980 I 440 S: 113045	25.8.1982 FF 1983 III 1	7.10.1983 FF 1983 III 1058 Non		M No. 318
133	Initiative populaire fédérale 'pour une protection efficace de la maternité'	E: 24.10.1979 FF 1979 II 1283 D: 21.1.1980 A: 18.2.1980 FF 1980 I 625 S: 135049	17.11.1982 FF 1983 III 908	7.10.1983 FF 1983 III 1052 Non, CP indirect		M No. 323
134	Initiative populaire fédérale 'Droit à la vie'	E: 23.1.1979 FF 1979 I 123 D: 30.7.1980 A: 26.8.1980 FF 1980 III 268 S: 227472	28.2.1983 FF 1983 II 1	22.5.1984 FF 1984 II 835 Non		M No. 330
135	Initiative populaire fédérale 'Sur l'indemnisation des victimes d'actes de violence criminels'	E: 20.3.1979 FF 1979 I 550 D: 18.9.1982 A: 25.11.1980 FF 1980 III 1283 S: 184237	6.7.1983 FF 1983 II 501	22.7.1984 FF 1984 II 835 Non, CP direct	2.7.1984 FF 1984 II 982	M No. 325
136	Initiative populaire fédérale 'visant à garantir l'approvisionnement de la population en biens de première nécessité, et à lutter contre le développement des petits commerces'	E: 27.10.1978 FF 1978 I 873 D: 3.10.1980 A: 27.11.1980 FF 1980 III 1297 S: 112869	27.9.1983 FF 1983 II 233	24.5.1983 FF 1983 II 716 Non, CP	10.8.1983 FF 1983 III 401	

¹ Contre-projet indirect: modification du 19.12.1986 de la loi sur l'agriculture, RO 1986 640, FF 1983 I 177, IV 50.

² Votations: Le contre-projet de l'Assemblée fédérale a été rejeté, voir FF 1983 I 903.

³ Contre-projet indirect: modification du 16.12.1983 du code des obligations, RO 1984 580.

⁴ Contre-projet indirect: loi fédérale du 16.12.1983 sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (Lex Friedrich), RO 1984 148.

⁵ Dernière initiative lancée selon le droit applicable avant l'entrée en vigueur de la loi fédérale sur les droits politiques.

⁶ Contre-projet indirect: modification du 20.05.1987 de la loi fédérale sur l'assurance-maladie, FF 1987 I 971; celle-ci a été rejetée par le peuple le 06.12.1987.

⁷ Contre-projet direct proposé par le Conseil fédéral, FF 1983 II 1; celui-ci a été rejeté par le Parlement.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen prélim. Dépôt des sig. Aaboutissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
137	Initiative populaire fédérale 'demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons'	E: 14.8.1978 FF 1978 II 630 D: 23.2.1981 A: 30.3.1981 FF 1981 II 1185 S: 104750	17.8.1983 FF 1983 II 789	5.10.1984 FF 1984 III 10 Non, CP direct	13.12.1984 FF 1984 III 1512	M No. 334
138	Initiative populaire fédérale 'en faveur de la culture'	E: 5.2.1986 FF 1986 I 443 D: 11.8.1981 A: 9.9.1981 FF 1981 III 104 S: 122277	18.4.1984 FF 1984 II 521	20.12.1985 FF 1985 I 48 Non, CP direct		M No. 339
139	Initiative populaire fédérale 'pour la suppression de la vivisection'	E: 10.8.1988 FF 1988 II 526 D: 17.8.1981 A: 20.10.1981 FF 1981 III 362 S: 151065	30.5.1984 FF 1984 II 813	21.5.1985 FF 1985 II 204 Non		M No. 337
140	Initiative populaire fédérale 'pour la protection des travailleurs contre les licenciements dans le droit du contrat de travail'	E: 29.8.1980 FF 1980 II 430 D: 28.10.1981 A: 23.11.1981 FF 1981 III 925 S: 115586	9.5.1984 FF 1984 II 574	4.10.1985 FF 1985 II 1322 Non, CP indirect	25.4.1988 FF 1988 II 606	
141	Initiative populaire fédérale 'pour un averit sans nouvelles centrales atomiques'	E: 10.5.1988 FF 1988 II 821 D: 11.12.1981 A: 28.1.1982 FF 1982 I 222 S: 137453	26.1.1983 FF 1983 I 728	4.5.1984 FF 1984 I 397 Non		M No. 321
142	Initiative populaire fédérale 'pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement'	E: 10.5.1980 FF 1980 II 523 D: 11.12.1981 A: 25.1.1982 FF 1982 I 225 S: 115191	1.6.1983 FF 1983 II 1447	4.5.1984 FF 1984 I 399 Non		M No. 322
143	Initiative populaire fédérale 'pour la protection des localités'	E: 25.11.1980 FF 1980 III 1245 D: 27.5.1982 A: 17.8.1982 FF 1982 II 664 S: 117019	27.3.1985 FF 1985 I 1369	21.3.1986 FF 1986 I 854 Non, CP direct	8.6.1988 FF 1988 II 709	M No. 342
144	Initiative populaire fédérale 'pour une formation professionnelle et un redressement garantis'	E: 27.1.1981 FF 1981 I 206 D: 3.8.1982 A: 26.7.1982 FF 1982 II 928 S: 106593	22.8.1984 FF 1984 II 1397	21.3.1986 FF 1986 I 858 Non		M No. 340
145	Initiative populaire fédérale 'pour sauver le Simmental des routes nationales'	E: 9.2.1982 FF 1982 I 260 D: 1.10.1982 A: 28.10.1982 FF 1982 III 298 S: 124738	17.12.1984 FF 1985 I 629	25.9.1986 FF 1986 III 229 Non, CP indirect	15.12.1988 FF 1988 I 75	
146	Initiative populaire fédérale 'pour une juste imposition du trafic des poids lourds (redevance sur les poids lourds) [art. 36quater (nouveau)]	E: 11.8.1981 FF 1981 II 1021 D: 28.10.1982 A: 28.11.1982 FF 1982 III 983 S: 106352	28.8.1985 FF 1985 II 655	20.6.1986 FF 1986 II 838 Non		M No. 343

¹ Décision du parlement: voir les décisions des conseils législatifs des 19 et 20.06.1985, FF 1985 II 524. Votation: Voix "sans réponse": 1 = 115566 / C = 176295, voir aussi le sujet 0811. n.º. 1985 II 523.

² Contre-projet indirect: modification du code des obligations du 18.01.1988, RO 1988 I 472.

³ Voir JAAC 43.53.

⁴ Voir JAAC 48.53.

⁵ Contre-projet indirect: modification du 15.12.1986 de l'arrêté fédéral sur le réseau des routes nationales... RO 1987 52.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen pré- Dépôt des sig. Aboutissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
147	Initiative populaire fédérale "concernant les droits de douane les carburants et leur affectation obligatoire"	E: 22.9.1982 FF 1982 II 514 D: 29.10.1982 A: 26.11.1982 FF 1982 II 956 S: 142065		9.10.1986 FF 1986 III 359 Non	31.8.1984 FF 1984 II 1383	
148	Initiative populaire fédérale "visant à abaissier à 82 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes l'âge donnant droit à la rente AVS"	E: 26.8.1981 FF 1981 II 1210 D: 24.2.1983 A: 24.3.1983 FF 1983 I 1989 S: 116957	17.6.1985 FF 1985 II 597	9.10.1986 FF 1986 III 359 Non		M No. 352
149	Initiative populaire fédérale "pour la compensation de la progression à froid"	E: 11.5.1982 FF 1982 II 118 D: 16.5.1983 A: 21.9.1982 FF 1983 II 746 S: 116406			16.1.1984 FF 1984 I 45	
150	Initiative populaire fédérale "demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires"	E: 17.11.1981 FF 1981 III 687 D: 19.5.1983 A: 4.7.1983 FF 1983 II 1203 S: 111125	7.5.1986 FF 1986 II 481	4.12.1986 FF 1987 I 16 Non		M No. 346
151	Initiative populaire fédérale "ville- campagne contre la spéculation foncière"	E: 17.11.1981 FF 1981 III 690 D: 24.5.1983 A: 21.7.1983 FF 1983 II 1518 S: 112340	16.12.1985 FF 1986 I 137	20.8.1987 FF 1987 I 967 Non		M No. 363
152	Initiative populaire fédérale "pour la protection des marais - Initiative de Rohrhentum"	E: 22.2.1983 FF 1983 I 688 D: 16.9.1983 A: 3.11.1983 FF 1983 IV 206 S: 160293	11.8.1985 FF 1985 II 1448	20.3.1987 FF 1987 I 989 Non, CP Indirect		M No. 349 6.12.1987 RQ 1986 352
153	Initiative populaire fédérale "pour la protection des consommateurs"	E: 10.1.1984 FF 1984 I 29 D: 2.6.1984 A: 21.8.1984 FF 1984 II 1307 S: 155610	29.9.1986 1986 III 525	18.12.1987 FF 1988 I Non	26.4.1988 FF 1988 II 607	
154	Initiative populaire fédérale "pour la réduction de la durée du travail"	E: 13.9.1983 FF 1983 III 892 D: 23.8.1984 A: 26.9.1984 FF 1984 II 1535 S: 158549	27.5.1987 FF 1987 II 1003	18.3.1988 FF 1988 I 1271 Non		M No. 354
155	Initiative populaire fédérale "pour la sauvegarde de nos eaux"	E: 17.5.1983 FF 1983 II 354 D: 9.10.1984 A: 8.11.1984 FF 1984 III 1007 S: 176887	28.4.1987 FF 1987 II 1081	6.10.1988 FF 1988 III 859 Non, CP Indirect		M No. 361
156	Initiative populaire fédérale "Pro vitesse 130/100"	E: 13.3.1984 FF 1984 I 771 D: 15.1.1985 A: 6.3.1985 FF 1985 I 775 S: 256207	1.7.1987 FF 1987 II 1437	7.10.1988 FF 1988 III 724 Non		M No. 356

¹ Voir à ce propos l'arrêté fédéral du 08.10.1982 concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants, RO 1983 444 et la loi fédérale du 22.03.1983 concernant l'unification du produit des droits d'accise sur les carburants, RO 1983 834.

² Contre-projet Indirect: loi fédérale du 07.10.1983 concernant la compensation des effets de la progression à froid en matière d'impôt fédéral direct, RO 1984 584.

³ Contre-projet Indirect: modification du 19.06.1987 de la loi fédérale sur la protection de la nature et du paysage, RO 1988 234.

⁴ Contre-projet indirect: loi fédérale du 24.01.1991 sur la protection des eaux, RO 1992 1860.

Initiatives qui ont abouti

N°	Objet	Examen parl. Dépôt des sig. Aaboutissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Violation Entrée en vigueur Recueil des lois
157	Initiative populaire fédérale 'pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux (initiative en faveur des petits paysans)'	E: 18.3.1993 FF 1993 II 430 D: 29.2.1995 A: 23.4.1995 FF 1995 II 1226 S: 126'802	27.1.1998 FF 1998 I 594	16.12.1998 FF 1998 III 1409 Non		M No. 356
158	Initiative populaire fédérale 'pour la limitation de l'immigration'	E: 27.9.1993 FF 1993 II 1019 D: 10.4.1995 A: 21.5.1995 FF 1995 II 37 S: 112'977	25.11.1997 FF 1998 I 557	23.8.1998 FF 1998 II 1110 Non		M No. 355
159	Initiative populaire fédérale 'pour une assurance-maladie financièrement supportable (initiative des caisses-maladie)'	E: 21.8.1994 FF 1994 II 1313 D: 30.4.1995 A: 5.7.1995 FF 1995 II 618 S: 390'273	24.2.1998 FF 1998 II 256	23.3.1999 FF 1999 I 1515 Non, CP indirect		M No. 373
160	Initiative populaire fédérale 'pour l'encouragement des transports publics'	E: 21.8.1994 FF 1994 II 1310 D: 24.2.1995 A: 2.4.1995 FF 1995 I 1877 S: 112'318	13.2.1999 FF 1999 I 1219	9.7.1999 FF 1999 I 698 Non		M No. 370
161	Initiative populaire fédérale 'Haute au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier'	E: 21.8.1994 FF 1994 II 1316 D: 25.2.1995 A: 14.4.1995 FF 1995 II 95 S: 111'277	31.8.1998 FF 1998 II 708	15.12.1999 FF 1999 III 1877 Non		M No. 369
162	Initiative populaire fédérale 'pour une saine assurance-maladie'	E: 4.9.1994 FF 1994 II 1394 D: 17.3.1998 A: 12.5.1998 FF 1998 II 308 S: 103'575	6.11.1991 FF 1991 IV 961	19.12.1992 FF 1993 I 3 Non, CP indirect		M No. 418
163	Initiative populaire fédérale 'pour la suppression de la taxe sur les poids lourds'	E: 5.2.1995 FF 1995 I 511 D: 24.9.1999 A: 30.6.1999 FF 1999 II 1302 S: 112'790	31.5.1998 FF 1998 II 817	22.9.1999 FF 1999 II 1189 Non	9.7.1999 FF 1999 II 1449	
164	Initiative populaire fédérale 'pour la suppression de la vignette routière'	E: 5.2.1995 FF 1995 I 514 D: 8.7.1996 A: 12.8.1996 FF 1996 II 1382 S: 113'639	31.5.1998 FF 1998 II 817	22.9.1999 FF 1999 II 1185 Non	9.7.1999 FF 1999 II 1449	
165	Initiative populaire fédérale 'pour une Suisse sans arme et pour une politique globale de paix'	E: 28.2.1995 FF 1995 I 627 D: 12.9.1996 A: 11.11.1996 FF 1996 III 906 S: 111'300	25.8.1998 FF 1998 II 686	17.3.1999 FF 1999 I 991 Non		M No. 357
166	Initiative populaire fédérale 'pour une réduction stricte et progressive des expériences sur les animaux (limitons strictement l'expérimentation animale)'	E: 30.4.1995 FF 1995 I 729 D: 30.10.1996 A: 22.1.1997 FF 1997 I 993 S: 132'175	30.1.1999 FF 1999 I 961	22.3.1999 FF 1999 I 1287 Non, CP indirect		M No. 374
167	Initiative populaire fédérale 'en faveur d'impôts fédéraux plus équitables pour les couples mariés et pour la famille'	E: 20.8.1995 FF 1995 II 1013 D: 27.2.1997 A: 6.4.1997 FF 1997 II 359 S: 106'343	5.12.1998 FF 1998 I 81		29.8.1999 FF 1999 III 340	

¹ Contre-projet indirect: article fédéral du 23.03.1990 relatif à l'augmentation temporaire des subventions aux caisses-maladie. Nombre de signatures: 0 d'après le nombre recueilli des signatures obtenues jusqu'à cette date pour une initiative.

² Contre-projet indirect: loi fédérale du 16.03.1994 sur l'assurance-maladie, RO 1995 1728.

³ Contre-projet indirect: modification du 22.03.1991 sur la protection des animaux, RO 1991 2145.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen prêt Dépôt des sig. Abaissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
168	Initiative populaire fédérale 'contre l'application abusive des techniques de reproduction et de manipulation génétique à l'espèce humaine'	E: 1.10.1985 FF 1085 III 1386 D: 13.4.1987 A: 29.8.1987 FF 1987 II 1233 S: 125686	18.9.1989 FF 1989 III 945	21.8.1991 FF 1991 II 1433 Non, CP direct	14.8.1991 FF 1991 III 1237	M No. 376
169	Initiative populaire fédérale 'Halle à la construction de centrales nucléaires (moratoire)'	E: 6.8.1988 FF 1988 II 1305 D: 23.4.1987 A: 22.7.1987 FF 1987 II 1401 S: 135321	12.4.1989 FF 1989 II 1	23.3.1990 FF 1990 I 1517 Non		M No. 365 23.8.1990 RO 1991 I 247
170	Initiative populaire fédérale 'pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon'	E: 3.2.1987 FF 1987 I 639 D: 2.7.1987 A: 23.12.1987 FF 1988 I 273 S: 138836	25.1.1989 FF 1989 I 617	15.12.1989 FF 1989 III 1579 Non		M No. 360
171	Initiative populaire fédérale 'pour un district du Jura sans autoroute'	E: 3.2.1987 FF 1987 I 702 D: 2.7.1987 A: 23.12.1987 FF 1988 I 276 S: 134447	25.1.1989 FF 1989 I 617	15.12.1989 FF 1989 III 1580 Non		M No. 361
172	Initiative populaire fédérale 'contre la construction d'une autoroute entre Blénis et Soleure / Zuchwil'	E: 3.2.1987 FF 1987 I 705 D: 2.7.1987 A: 23.12.1987 FF 1988 I 279 S: 133061	25.1.1989 FF 1989 I 617	15.12.1989 FF 1989 III 1581 Non		M No. 362
173	Initiative populaire fédérale 'pour un canton du Jura libre d'autoroute'	E: 3.2.1987 FF 1987 I 708 D: 2.7.1987 A: 23.12.1987 FF 1988 I 283 S: 132564	25.1.1989 FF 1989 I 617		21.11.1989 FF 1989 III 1418	
174	Initiative populaire fédérale 'Sur la surveillance des prix et des intérêts des crédits'	E: 16.3.1988 FF 1988 I 875 D: 28.8.1987 A: 27.11.1987 FF 1988 I 90 S: 104028	27.11.1989 FF 1989 I 85	22.3.1991 FF 1991 I 1258 Non, CP indirect	3.8.1991 FF 1991 III 1255	
175	Initiative populaire fédérale 'pour un abandon progressif de l'énergie atomique'	E: 7.10.1986 FF 1986 III 405 D: 1.10.1987 A: 7.12.1987 FF 1988 I 91 S: 105812	12.4.1989 FF 1989 II 1	23.3.1990 FF 1990 I 1818 Non		M No. 365
176	Initiative populaire fédérale 'pour le libre passage intégral dans le cadre de la prévoyance professionnelle'	E: 27.8.1988 FF 1988 II 684 D: 7.7.1988 A: 17.8.1989 FF 1989 III 145 S: 121688	26.8.1991 FF 1991 III 858	19.8.1992 FF 1992 III 978 Non	5.7.1994 FF 1994 III 754	

¹ Contre-projet indirect: modification du 22.03.1991 de la loi fédérale concernant la surveillance des prix, RO/1991 2092.

Initiatives qui ont abouti

N°	Objet	Examen parl. Dépôt des sig. Abréviations Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
177	Initiative populaire fédérale 'pour la prévention des problèmes liés à l'alcool'	E: 29.3.1989 FF 1989 I 1549 D: 11.10.1989 A: 26.1.1990 FF 1990 I 892 S: 110848	9.3.1989 FF 1989 II 1141	18.6.1993 FF 1993 II 859 Non		M No. 403
178	Initiative populaire fédérale 'pour la prévention des problèmes liés au tabac'	E: 29.3.1989 FF 1989 I 1548 D: 11.10.1989 A: 26.1.1990 FF 1990 I 893 S: 115210	9.3.1989 FF 1989 II 1141	18.6.1993 FF 1993 II 860 Non		M No. 404
179	Initiative populaire fédérale 'pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement'	E: 12.8.1989 1989 III 439 D: 28.2.1993 A: 11.5.1990 FF 1990 II 638 S: 982 433	10.8.1989 FF 1989 VI 284	7.10.1994 FF 1994 III 1777 Non, CP direct	29.11.1994 FF 1994 V 789	M No. 418
180	Initiative populaire fédérale 'pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit'	E: 25.4.1989 FF 1989 I 1438 D: 11.5.1990 A: 8.6.1990 FF 1990 II 1164 S: 107570	12.2.1989 FF 1989 II 865	18.6.1993 FF 1993 II 861 Non		M No. 408 20.4.1994 RO 1990 110
181	Initiative populaire fédérale 'pour un jour de la fête nationale fédérale (Initiative 1er août)'	E: 11.4.1989 FF 1989 I 1289 D: 25.10.1990 A: 28.11.1989 FF 1990 II 1216 S: 102580	20.5.1992 FF 1992 II 861	18.6.1993 FF 1993 II 846 Oui		M No. 396 1.7.1994 RO 1993 3041
182	Initiative populaire fédérale 'pour l'abolition des expériences sur animaux'	E: 3.10.1989 FF 1989 III 833 D: 26.10.1990 A: 23.1.1991 FF 1991 I 558 S: 134'802	18.3.1989 FF 1989 II 1387	18.12.1993 FF 1993 I Non		M No. 381
183	Initiative populaire fédérale '40 places d'armes ça suffit'. L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement'	E: 12.8.1989 FF 1990 II 1160 D: 14.12.1990 A: 17.3.1991 FF 1991 II 157 S: 117989	11.9.1991 FF 1991 IV 248	28.6.1992 FF 1992 V 848 Non		M No. 392
184	Initiative populaire fédérale 'pour l'extension de l'AVS et de l'AI'	E: 31.7.1989 FF 1989 II 1637 D: 30.5.1991 A: 31.7.1991 FF 1991 II 1120 S: 118'904	5.5.1989 FF 1989 II 533	7.10.1994 FF 1994 II 1750 Non		M No. 423
185	Initiative populaire fédérale 'S.o.S. pour une Suisse sans police boursuise'	E: 10.4.1990 FF 1990 II 383 D: 14.10.1991 A: 6.12.1991 FF 1992 I 37 S: 105'864	7.3.1994 FF 1994 II 1123	21.8.1996 FF 1996 III 38 Non		M No. 441

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen prélim. Dépôt des sig. Aroussissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retour de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
186	Initiative populaire fédérale 'Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature'	E: 22.10.1990 FF 1990 II 893 D: 6.12.1991 A: 22.1.1992 FF 1992 I 500 S: 110'828	19.9.1992 FF 1992 VI 284	21.12.1995 FF 1996 I 233 Non, CP direct	2.2.1996 FF 1996 I 458	M No. 430
187	Initiative populaire fédérale 'pour une Suisse sans nouveaux avions de combat'	E: 14.4.1992 FF 1992 II 1402 D: 1.6.1992 A: 9.7.1992 FF 1992 III 1475 S: 181'707	28.10.1992 FF 1992 VI 432	18.3.1993 FF 1993 I 580 Non		M No. 393
188	Initiative populaire fédérale 'pour une politique d'asile raisonnable'	E: 28.12.1992 FF 1993 I 102 D: 8.7.1992 A: 27.8.1992 FF 1992 V 835 S: 118'971	22.6.1994 FF 1994 III 1471	14.3.1996 FF 1996 I 1305		
189	Initiative populaire fédérale 'pour moins de dépenses militaires et davantage de politique de paix'	E: 7.5.1991 FF 1991 II 443 D: 24.6.1992 A: 24.12.1992 FF 1993 I 75 S: 105'680	22.6.1994 FF 1994 III 1181	20.8.1995 FF 1995 III 563 Non		
190	Initiative populaire fédérale 'pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre'	E: 21.8.1991 FF 1991 II 438 D: 24.9.1992 A: 24.12.1992 FF 1993 I 95 S: 108'762	15.2.1995 FF 1995 II 988	4.10.1996 FF 1996 IV 836 Non		M No. 435
191	Initiative populaire fédérale 'Jeunesse sans drogue'	E: 1.12.1992 FF 1992 VI 474 D: 22.7.1992 A: 21.9.1993 FF 1993 III 539 S: 140'949	19.6.1995 FF 1995 III 1181	21.3.1997 FF 1997 II 531 Non		M No. 438
192	Initiative populaire fédérale 'pour l'abolition de l'impôt fédéral direct'	E: 21.4.1992 FF 1992 I 335 D: 3.8.1993 A: 18.11.1993 FF 1993 IV 284 S: 105'419	2.11.1994 FF 1994 I 429	21.6.1998 FF 1998 II 41 Non	10.12.1996 FF 1996 V 1010	
193	Initiative populaire fédérale 'pour notre avenir au cœur de l'Europe'	E: 18.1.1993 FF 1993 I 120 D: 3.9.1992 A: 11.3.1994 FF 1994 II 141 S: 140'703	23.9.1995 FF 1995 IV 827		10.6.1997 FF 1997 III 812	
194	Initiative populaire fédérale 'contre l'immigration clandestine'	E: 7.4.1992 FF 1992 II 1301 D: 18.10.1993 A: 30.5.1994 FF 1994 II 1358 S: 105'596	22.5.1994 FF 1994 III 1471	22.3.1996 FF 1996 I 1270 Non		M No. 432

¹ L'initiative a été déclarée nulle le 20.06.1995.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen prêt. Dépôt des sig. Aaboutissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
195	Initiative populaire fédérale 'Propriété du logement pour tous'	E: 18.6.1992 FF 1992 III 994 D: 22.10.1993 A: 8.7.1994 FF 1994 III 766 S: 154850	24.5.1995 FF 1995 III 759			
196	Initiative populaire fédérale 'pour la protection de la vie et de l'environnement contre les manipulations génétiques (Initiative pour la protection génétique)'	E: 26.4.1992 FF 1992 II 1619 D: 25.10.1993 A: 25.10.1994 FF 1994 V 203 S: 111'069	6.6.1995 FF 1995 III 1269	21.3.1997 FF 1997 II 526 Non		M No. 440
197	Initiative populaire fédérale 'pour la protection de l'être humain contre les techniques de reproduction artificielle (Initiative pour une procréation respectant la dignité humaine (FPD))'	E: 10.11.1992 FF 1992 VI 394 D: 18.1.1994 A: 30.11.1994 FF 1994 V 877 S: 120'920	26.6.1996 FF 1996 III 197			
198	Initiative populaire fédérale 'Négotiations d'adhésion à la UE: que la peuple décide!'	E: 7.7.1996 FF 1992 III 1390 D: 21.1.1994 A: 7.6.1994 FF 1994 III 349 S: 101'337	23.9.1995 FF 1995 IV 920	21.6.1996 FF 1996 III 40 Non		M No. 434
199	Initiative populaire fédérale 'pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques'	E: 16.6.1993 FF 1993 II 247 D: 17.6.1994 A: 12.1.1995 FF 1995 I 395 S: 111'306	17.6.1996 FF 1996 IV 590	21.3.1997 FF 1997 II 527 Non		M No. 443
200	Initiative populaire fédérale 'pour une politique raisonnable en matière de drogue'	E: 4.5.1992 FF 1996 II 106 D: 9.11.1994 A: 23.3.1995 FF 1995 II 452 S: 107'569	19.6.1994 FF 1995 III 1181	21.3.1997 FF 1997 II 529 Non		M No. 447
201	Initiative populaire fédérale 'pour une représentation équilibrée des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars)'	E: 7.5.1993 FF 1994 III 355 D: 21.3.1995 A: 11.6.1996 FF 1996 III 115 S: 109'712	17.3.1997 FF 1997 III 469			
202	'pour l'introduction d'un centime solaire' (Initiative 'solaire')	E: 14.6.1993 FF 1993 III 529 D: 21.3.1995 A: 11.6.1996 FF 1996 III 1163 S: 114'824	17.3.1997 FF 1997 II 734			

¹ Titre initial: "Négotiations d'adhésion à la CE, que la peuple décide". Mais depuis le dépôt de l'initiative, la "Communauté européenne (CE)" est devenue l'Union européenne (UE). Ainsi le Conseil national et le Conseil des Etats ont décidé le 20 mars et le 5 juin 1994 d'adapter le texte en conséquence.

Initiatives qui ont abouti

No	Objet	Examen p.r.l. Dépôt des réq. Aboutissement Signature	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
203	Initiative populaire fédérale 'destinée à encourager les économies d'énergie et à réduire le gaspillage (Initiative 'énergie et environnement')	E: 14.9.1993 FF 1993 II 519 D: 21.3.1995 A: 11.6.1995 FF 1995 III 110 S: 109'829	17.3.1997 FF 1997 II 734			
204	Initiative populaire fédérale 'pour la 10e révision de l'AVS sans revêtement de l'âge de la retraite'	E: 8.11.1994 FF 1994 V 394 D: 21.6.1995 A: 27.9.1995 FF 1995 IV 378 S: 105'947	26.1.1997 FF 1997 II 593	19.12.1997 FF 1997 IV 1406 Non		N. No. 444
205	Initiative populaire fédérale 'pour une réglementation de l'immigration'	E: 15.2.1994 FF 1994 I 647 D: 28.6.1998 A: 7.11.1995 FF 1995 IV 3143 S: 121'313	20.8.1997 FF 1997 IV 441			
206	Initiative populaire fédérale 'visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (Initiative pour la réduction du trafic)'	E: 8.0.1994 FF 1994 III 1418 D: 20.3.1998 A: 2.5.1998 FF 1998 II 878 S: 108'941				
207	Initiative populaire fédérale 'pour un assouplissement de l'AVS - contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes'	E: 1.11.1994 FF 1994 V 254 D: 13.5.1996 A: 5.7.1996 FF 1996 III 900 S: 143'463	15.12.1997 FF 1998 865			
208	Initiative populaire fédérale 'pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes'	E: 8.11.1994 FF 1994 V 338 D: 22.5.1996 A: 4.11.1996 FF 1996 V 318 S: 115'636	15.12.1997 FF 1998 885			
209	Initiative populaire fédérale 'pour garantir l'AVS - taxer l'énergie et non le travail'	E: 8.11.1994 FF 1994 V 402 D: 22.5.1996 A: 4.11.1996 FF 1996 V 121 S: 113'153				
210	Initiative populaire fédérale 'contre une TVA injuste dans le sport et le domaine social (Initiative pour le sport et les prestations d'utilité publique)'	E: 9.6.1995 FF 1995 III 117 D: 23.6.1996 A: 6.12.1996 FF 1997 I 664 S: 165'540	15.12.1997 FF 1998 572			
211	Initiative populaire fédérale 'Oui à l'Europe!'	E: 7.2.1995 FF 1995 I 802 D: 30.7.1996 A: 14.2.1997 FF 1997 I 1087 S: 106'442				

Initiatives qui ont abouti

N°	Objet	Examen prêt. Dépôt des sig. Aboutissement Signatures	Message du Conseil fédéral	Décision du parlement Recommandation	Retrait de l'initiative	Votation Entrée en vigueur Recueil des lois
212	Initiative populaire fédérale 'Pas d'hydravions sur les lacs suisses'	E: 11.4.1995 FF 1995 II 759 D: 15.10.1996 A: 25.3.1997 FF 1997 II 587 S: 108'060				
213	Initiative populaire fédérale 'pour des loyers loyaux'	E: 16.4.1996 FF 1996 II 531 D: 14.3.1997 A: 5.9.1997 FF 1997 IV 396 S: 113'901				
214	Initiative populaire fédérale 'pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif)'	E: 12.6.1995 FF 1995 II 1897 D: 25.3.1997 A: 25.11.1997 FF 1997 IV 1340 S: 123'205				
215	Initiative populaire fédérale 'Economiser dans l'armée et la défense générale - pour davantage de paix et d'emplois d'avenir (initiative en faveur d'une redistribution des dépenses)'	E: 12.6.1995 FF 1995 II 1394 D: 26.3.1997 A: 13.6.1997 FF 1997 II 922 S: 108'541				
216	Initiative populaire fédérale 'pour le libre choix du médecin et de l'établissement hospitalier'	E: 12.11.1996 FF 1996 V 110 D: 23.6.1997 A: 15.12.1997 FF 1997 IV 1457 S: 134'015				
217	Initiative populaire fédérale 'pour une démocratie directe plus rapide (Délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)'	E: 22.7.1997 FF 1997 II 1257 D: 5.12.1997 A: 19.1.1998 FF 1998 I 77 S: 115'694				
218	Initiative populaire fédérale 'pour des médicaments à moindre prix'	E: 29.7.1997 FF 1997 III 1255 D: 12.12.1997 A: 12.2.1998 FF 1998 532 S: 127'085				
219	'Initiative des dimanches'. Initiative populaire fédérale pour un dimanche sans voitures par saison - un essai limité à quatre ans'	E: 25.1.1997 FF 1997 I 806 D: 1.5.1998 A: 5.6.1998 FF 1998 2654 S: 111'718				

Votations populaires

No	Objet	Date de la Voteation	Electeurs		Participation		Bulletins entrant en ligne de compte	Peuple		Cantons	
			Total	Suisse de l'étranger	Bulletins rentrés	en %		Oui	Non	Oui	Non
358	Initiative populaire "Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier" ¹	1.4.1990 FF 1990 II 978	4'328'360	12'639	1'778'487	41,1	1'755'780	500'605	1'255'175	20 %	L-
360	Initiative populaire "pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon" ²	1.4.1990 FF 1990 II 978	4'328'360	12'639	1'778'140	41,1	1'746'973	571'640	1'175'333	20 %	L-
361	Initiative populaire "pour un district du Jura sans autoroutes"	1.4.1990 FF 1990 II 978	4'328'360	12'639	1'778'654	41,1	1'745'031	547'353	1'197'678	20 %	L-
362	Initiative populaire "contre la construction d'une autoroute entre Gléne et Soleure/ Zuchwil"	1.4.1990 FF 1990 II 978	4'328'360	12'639	1'776'501	41,0	1'739'665	582'231	1'147'434	20 %	L-
363	Arrêté fédéral sur la viticulture du 23 juin 1989	1.4.1990 FF 1990 II 978	4'328'360	12'639	1'766'208	40,82	1'852'787	771'186	881'601		
364	Loi fédérale d'organisation judiciaire. Modification du 23 juin 1989	1.4.1990 FF 1990 II 978	4'328'360	12'639	1'782'546	40,74	1'838'394	775'870	862'524		
365	Initiative populaire "pour un abandon progressif de l'énergie atomique"	23.8.1990 FF 1991 I 275	4'345'490	13'807	1'756'258	40,42	1'732'028	816'289	915'739	6 %	14 %
366	Initiative populaire "Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)"	23.8.1990 FF 1991 I 275	4'345'490	13'807	1'757'107	40,44	1'735'286	946'077	789'209	17 %	3 %
367	Arrêté fédéral relatif à un article constitutionnel sur l'énergie du 6 octobre 1989	23.8.1990 FF 1991 I 275	4'345'490	13'807	1'752'942	40,34	1'708'766	1'214'325	493'841	20 %	+
368	Loi fédérale sur la circulation routière (LCR). Modification du 6 octobre 1989	23.8.1990 FF 1991 I 275	4'345'490	13'807	1'751'190	40,3	1'702'872	889'051	803'821		+
369	Arrêté fédéral abaissant à 18 ans l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité du 5 octobre 1990	3.3.1991 FF 1991 II 837	4'349'821	12'982	1'361'204	31,29	1'349'063	891'422	367'641	20 %	+
370	Initiative populaire "pour l'encouragement des transports publics" ³	3.3.1991 FF 1991 II 837	4'349'841	12'982	1'356'339	31,24	1'337'018	1'496'845	640'374	1 %	19 %

1 Suffrages n'entrant pas en ligne de compte = 12'638.

2 Suffrages n'entrant pas en ligne de compte = 12'638.

3 Electeurs = 4'349'821.

Voteations populaires

No	Objet	Date de la Voteation	Electeurs		Participation		Bulletins entant en signe de compte	Peuple		Cantons	
			Total	Suisses de l'étranger	Bulletins rentrés	en %		Oui	Non	Oui	Non
371	Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales du 14 décembre 1990	2.6.1991 FF 1991 III 1294	4'496'883	13'686	1'496'762	33.27	1'455'252	594'304	790'948	2 %	19 %
372	Code pénal militaire (CPM). Modification du 5 octobre 1990	2.6.1991 FF 1991 III 1294	4'496'883	13'686	1'496'717	33.22	1'468'062	817'428	550'634		+
373	Initiative populaire "pour une assurance-maladie financièrement supportable (Initiative des caisses- maladie)"	16.2.1992 FF 1992 III 723	4'515'485	14'131	2'009'400	44.4	1'968'545	772'995	1'195'550	1	19 %
374	Initiative populaire "pour une réduction stricte et progressive des expériences sur les animaux (Limitons strictement l'expérimentation animale)"	16.2.1992 FF 1992 III 723	4'515'485	14'131	2'009'400	44.5	1'982'134	854'898	1'117'236	3 %	17 %
375	Arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991	17.5.1992 FF 1992 V 443	4'516'894	14'361	1'753'457	38.82	1'654'238	923'685	730'553		+
376	Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux Institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991	17.5.1992 FF 1992 V 443	4'516'894	14'361	1'753'278	38.82	1'648'183	928'929	718'254		+
377	Loi fédérale sur la protection des eaux (LEau) du 24 janvier 1991	17.5.1992 FF 1992 V 443	4'516'894	14'361	1'771'843	39.23	1'742'948	1'161'708	561'240		+
378	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "contre l'application abusive des techniques de reproduction et de manipulation génétique à l'espèce humaine"	17.5.1992 FF 1992 V 443	4'516'894	14'361	1'770'487	39.2	1'721'587	1'271'032	450'635	19 %	1
379	Arrêté fédéral pour l'introduction d'un service civi pour les objecteurs de conscience du 13 décembre 1991	17.5.1992 FF 1992 V 443	4'516'894	14'361	1'772'138	39.23	1'747'704	1'442'263	305'441	20 %	+
380	Code pénal suisse. Code pénal militaire (infraction contre l'intégrité sexuelle). Modification du 21 juin 1991	17.5.1992 FF 1992 V 443	4'516'894	14'361	1'768'752	39.15	1'717'327	1'259'604	461'723		+
381	Initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux"	17.5.1992 FF 1992 V 443	4'516'894	14'361	1'771'723	39.22	1'738'070	844'083	1'083'987	20 %	1

Votations populaires

No	Objet	Date de la Voteation	Electeurs		Participation		Bulletins entrent en ligne de compte	Peuple		Cantons	
			Total	Suisses de l'étranger	Bulletins rentrés	en %		Oui	Non	Oui	Non
382	Arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Arrêté sur le transit alpin) du 4 octobre 1991	27.9.1992 FF 1992 VI 409	4'533'617	22'538	2'080'785	45,9	2'052'992	1'305'914	747'048		+
383	Loi fédérale sur le procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils). Modification du 4 octobre 1991	27.9.1992 FF 1992 VI 409	4'533'617	22'538	2'059'710	45,41	1'891'317	1'097'185	794'132		+
384	Loi fédérale sur les droits de timbre. Modification du 4 octobre 1991	27.9.1992 FF 1992 VI 409	4'533'617	22'538	2'070'530	45,67	2'001'890	1'230'799	771'351		+
385	Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFF) du 4 octobre 1991	27.9.1992 FF 1992 VI 409	4'533'617	22'538	2'069'711	45,65	1'875'408	1'065'317	917'091		+
386	Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions aux groupes (Loi sur les indemnités parlementaires). Modification du 4 octobre 1991	27.9.1992 FF 1992 VI 409	4'533'617	22'538	2'065'100	45,55	1'997'722	942'769	1'424'954		+
387	Loi fédérale sur les contributions destinées à couvrir les coûts d'infrastructures des groupes et des députés (Loi sur les coûts d'infrastructures) du 4 octobre 1991	27.9.1992 FF 1992 VI 409	4'533'617	22'538	2'061'749	45,48	1'830'081	990'464	1'339'597		-
388	Arrêté fédéral sur l'espace économique européen (EEE) du 9 octobre 1992	6.12.1992 FF 1993 I 147	4'545'571	32'481	3'580'094	78,74	3'548'580	1'762'872	1'786'706	8 % 14 %	-
389	Loi fédérale concernant l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants du 9 octobre 1992	7.3.1993 FF 1993 I 1482	4'551'501	38'982	2'333'833	51,26	2'310'440	1'259'373	1'051'067		+
390	Arrêté fédéral supprimant les maisons de jeu du 9 octobre 1992	7.3.1993 FF 1993 I 1482	4'551'501	38'982	2'332'502	51,26	2'288'450	1'665'247	633'203	20 %	+
391	Initiative populaire "pour le renouveau des expériences sur animaux"	7.3.1993 FF 1993 I 1482	4'551'501	38'982	2'331'753	51,23	2'286'091	634'758	1'651'333	20 %	-

Votations populaires

No	Objet	Date de la Voteation	Electeurs		Participation		Bulletins entrants en ligne du compte	Peuple		Cantons	
			Total	Suisses de l'étranger	Bulletins rentrés	en %		Oui	Non	Oui	Non
392	Initiative populaire "40 places d'armes de suite - L'armée doit aussi se soumettre à la légalisation sur la protection de l'environnement"	6.6.1993 FF 1993 II 1325	4'559'258	42'772	2'534'000	55.58	2'516'705	1'124'883	1'390'812	8 %	14 %
393	Initiative populaire "pour une Suisse sans nouveaux avions de combat"	6.6.1993 FF 1993 II 1325	4'559'258	42'772	2'534'220	55.58	2'510'405	1'074'661	1'435'744	3 %	17 %
394	Arrêté fédéral contre l'usage abusif d'armes du 19 mars 1993	26.9.1993 FF 1993 IV 275	4'553'754	44'194	1'814'663	39.85	1'784'608	1'539'782	245'026	20 %	+
395	Arrêté fédéral sur le rattachement du district bernois de Leutikon au canton de Bâle-Campagne	26.9.1993 FF 1993 IV 275	4'553'754	44'194	1'796'547	39.8	1'581'834	1'189'841	392'883	20 %	+
396	Initiative populaire fédérale "pour un jour de la fête nationale fériée (Initiative 'fer soir')"	26.9.1993 FF 1993 IV 275	4'553'754	44'194	1'818'426	39.89	1'781'907	1'492'265	289'122	20 %	1.4
397	Arrêté fédéral sur des mesures temporaires contre les renchérissement de l'assurance-maladie	26.9.1993 FF 1993 IV 275	4'553'754	44'194	1'811'582	39.78	1'756'211	1'418'209	342'002		+
398	Arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance- chômage	26.9.1993 FF 1993 IV 275	4'553'754	44'194	1'809'748	39.74	1'740'182	1'225'089	515'113		+
399	Arrêté fédéral sur le régime financier du 18 juin 1993	26.11.1993 FF 1994 I 463	4'565'751	45'958	2'073'194	45.41	2'021'431	1'347'400	674'031	19 %	1
400	Arrêté fédéral concernant la contribution à l'assainissement des finances fédérales du 18 juin 1993	26.11.1993 FF 1994 I 463	4'565'751	45'958	2'071'952	45.38	2'016'326	1'162'887	852'439	15 %	5
401	Arrêté fédéral prévoyant des mesures garantissant le maintien de la sécurité sociale du 18 juin 1993	26.11.1993 FF 1994 I 463	4'565'751	45'958	2'072'263	45.39	2'011'254	1'258'782	752'472	19 %	1

1 Suite aux intempéries survenues dans la région de Brigue au cours du week-end de la votation populaire du 26 septembre 1993, les cinq communes valaisannes de Brig-Glis, Soers-Grund, Soers-Almagell, Soers-Galen et Zwischbergen se sont trouvées dans l'impossibilité d'ouvrir leurs locaux de vote aux heures prescrites afin de permettre à leurs électeurs d'exercer leur droit de vote; ces cinq communes comptaient au total 6'351 électeurs (état au 1^{er} juin 1993). Or, compte tenu des résultats globaux obtenus dans le canton du Valais, l'écart séparant le total des "oui" du total des "non" pour chacun des cinq objets soumis au vote est tel que le fait pour les électeurs des cinq communes susmentionnées d'avoir été dans l'impossibilité de participer à la votation ne pouvait pas entraîner un bouleversement du résultat total du canton et par conséquent de celui de la Confédération.

- 2 Idem
- 3 Idem
- 4 Idem
- 5 Idem

Votations populaires

No	Objet	Date de la Voteion	Electeurs		Participation Butelins rentrés	en %	Butelins entrant en ligne des comptes	Peupla		Cantons	
			Total	Suisses de l'étranger				Oui	Non	Oui	Non
402	Arrêté fédéral sur les Impôts de consommation spéciaux du 18 juin 1993	28.11.1993 FF 1994 I 436	4'565'751	458'558	2'072'208	45.39	1'958'399	1'212'002	789'398	17 1/2 %	3
403	Initiative populaire "pour la prévention des problèmes liés à l'alcool"	28.11.1993 FF 1994 I 463	4'565'751	458'558	2'072'208	45.49	2'043'219	516'054	1'527'165	20 1/2 %	1-
404	Initiative populaire "pour la prévention des problèmes liés au tabac"	28.11.1993 FF 1994 I 463	4'565'751	458'558	2'072'208	45.49	2'043'318	521'433	1'521'885	20 1/2 %	1-
405	Arrêté fédéral concernant la prorogation de la redevance pour l'utilisation des routes nationales du 18 juin 1993	20.2.1994 FF 1994 II 690	4'563'421	478'695	1'863'398	40.83	1'839'486	1'268'009	579'877	18 1/2 %	2
406	Arrêté fédéral concernant la prorogation de la redevance sur le trafic des poids lourds du 18 juin 1993	20.2.1994 FF 1994 II 690	4'563'421	478'695	1'862'531	40.91	1'833'464	1'324'242	505'222	20 1/2 %	+
407	Arrêté fédéral concernant l'introduction d'une redevance sur le trafic de poids lourds liée, soit aux prestations, soit à la consommation du 18 juin 1993	20.2.1994 FF 1994 II 690	4'563'421	478'695	1'861'206	40.76	1'818'541	1'221'630	597'911	18 1/2 %	2
408	Initiative populaire "pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit"	20.2.1994 FF 1994 II 690	4'563'421	478'695	1'865'111	40.87	1'838'853	954'491	884'362	13 1/2 %	7
409	Loi sur la navigation aérienne (LNA). Modification du 18 juin 1993	20.2.1994 FF 1994 II 690	4'563'421	478'695	1'868'045	40.87	1'771'659	1'081'844	689'715		+
410	Arrêté fédéral concernant l'introduction dans la constitution fédérale d'un article sur l'encouragement de la culture (art. 27 septies est.) du 18 juin 1993	12.8.1994 FF 1994 III 1232	4'572'713	50'220	2'131'788	46.82	2'077'213	1'068'025	1'018'188	10 1/2 %	10 1/2 %
411	Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale (Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers) du 17 décembre 1993	12.8.1994 FF 1994 III 1232	4'572'713	50'220	2'137'894	46.75	2'108'615	1'114'158	994'457	9 1/2 %	11 1/2 %

Votations populaires

No	Objet	Date de la Voteation	Secteurs		Participation		Bulletins entrants en ligne de compte	Peuple		Cantons	
			Total	Suisses de l'étranger	Bulletins rentrés	en %		Oui	Non	Oui	Non
412	Loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opération en faveur du maintien de la paix (LOMP) du 18 juin 1993	12.6.1994 FF 1994 III 1232	4'572'713	50'220	2'138'973	45.78	2'103'382	899'626	1'203'756		
413	Arrêté fédéral supprimant la réduction du prix de blé indigène financée par les droits de douane du 18 mars 1994	25.8.1994 FF 1994 V 521	4'576'512	51'548	2'082'706	45.81	1'986'078	1'288'627	706'378	20 %	+
414	Code pénal suisse. Code pénal militaire. Modification du 18 juin 1993	25.9.1994 FF 1994 V 521	4'576'512	51'548	2'100'739	45.9	2'072'637	1'132'862	939'975		+
415	Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) du 18 mars 1994	4.12.1994 FF 1995 I 290	4'602'535	54'042	2'014'475	43.77	1'971'535	1'021'175	950'360		+
416	Initiative populaire "pour une saine assurance-maladie"	4.12.1994 FF 1995 I 290	4'602'535	54'042	2'014'258	43.76	1'964'851	1'050'574	1'504'177	20 %	L-CP
417	Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994	4.12.1994 FF 1995 I 290	4'602'535	54'042	2'016'575	43.81	1'968'337	1'035'040	533'297		+
418	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement"	12.3.1995 FF 1995 II 1313	4'583'858	55'583	1'738'955	37.84	1'702'322	998'215	886'107	8 %	19 % L-CP
419	Arrêté sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988). Modification du 18 mars 1994	12.3.1995 FF 1995 II 1313	4'583'858	55'583	1'738'955	37.84	1'689'352	620'818	1'070'434		-
420	Loi fédérale sur l'agriculture. Modification du 8 octobre 1993	12.3.1995 FF 1995 II 1313	4'583'858	55'583	1'738'353	37.82	1'690'671	569'950	1'126'721		-
421	Arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses du 7 octobre 1994	12.3.1995 FF 1995 II 1313	4'583'858	55'583	1'735'286	37.86	1'688'056	1'390'891	277'225	20 %	+
422	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (10e révision de l'AVS). Modification du 7 octobre 1994	25.6.1995 FF 1995 III 1157	4'591'785	59'868	1'856'163	40.42	1'823'402	1'100'563	718'349		+
423	Initiative populaire "pour l'extension de l'AVS et de l'AI"	25.6.1995 FF 1995 III 1157	4'591'785	59'868	1'832'720	40.35	1'806'588	1'092'666	1'307'902	20 %	L-

Votations populaires

No	Objet	Date de la Voteation	Electeurs		Participation		Bulletins entrant en ligne de compte	Peuple		Cantons	
			Total	Suisses de l'étranger	Bulletins rentrés	en %		Oui	Non	Oui	Non
424	Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). Modification du 7 octobre 1994	25.6.1995 FF 1995 III 1157	4'581'799	59'868	1'352'627	40.35	1'797'375	804'873	962'702		-
425	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst.) ¹	10.3.1996 FF 1996 II 1038	4'599'317	83'313	1'427'282	31.00	1'381'205	1'052'083	329'163	20 %	+
426	Arrêté fédéral sur le transfert de la commune bernoise de Vallierat au canton du Jura ²	10.3.1996 FF 1996 II 1038	4'599'317	83'313	1'425'539	30.99	1'384'833	1'250'728	114'105	20 %	+
427	Arrêté fédéral supprimant la compétence cantonale en matière d'acquisition de l'équipement personnel des militaires ³	10.3.1996 FF 1996 II 1038	4'599'317	83'313	1'425'598	31.02	1'378'700	801'813	775'087	2 % 18 %	-
428	Arrêté fédéral concernant l'abrogation de l'obligation de rachat des appareils à distiller et de prise en charge de l'eau- de-vie ⁴	10.3.1996 FF 1996 II 1038	4'599'317	83'313	1'422'285	30.92	1'349'088	1'080'783	258'215	20 %	+
428	Arrêté fédéral concernant la suppression des contributions fédérales aux places de stationnement près des gares du 24 mars 1995 ⁵	10.3.1996 FF 1996 II 1038	4'599'317	83'313	1'425'049	30.98	1'374'011	1'412'119	632'792	11 % 9	+
430	Contre-projet de l'Assemblée fédérale du 21 décembre 1995 relatif à l'initiative populaire 'Paysans et consommateurs pour une agriculture en accord avec la nature'	8.6.1996 FF 1996 III 883	4'602'577	65'534	1'445'966	31.42	1'400'408	1'088'534	313'874	20 %	12- CP+
431	Loi du 6 octobre 1995 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)	8.6.1996 FF 1996 III 883	4'602'577	65'534	1'442'422	31.34	1'382'620	644'630	837'890		-
432	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'contre l'immigration clandestine'	1.12.1996 FF 1997 I 941	4'612'166	65'927	2'156'105	46.75	2'121'168	882'887	1'138'301	10 1/2 10 1/2	1-

1 Dans le canton de Solothurn, les données concernant le nombre des électeurs suisses de l'étranger, par inadvertance, n'ont pas été relevées.

2 Idem.

3 Idem.

4 Idem.

5 Idem.

Votations populaires

No	Objet	Date de la Voteation	Electeurs		Participation		Bulletins entrant en ligne de compte	Peuple		Cantons	
			Total	Suisses de l'étranger	Bulletins rentrés	en %		Oui	Non	Oui	Non
433	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail), Modification du 22 mars 1996	1.12.1996 FF 1997 I 941	4'812'185	65'827	2'154'933	45.72	2'115'835	697'874	1'418'961		
434	Initiative populaire fédérale 'Négociations d'adhésion à l'UE: que le peuple décide!'	8.6.1997 FF 1997 IV 334	4'814'860	65'418	1'835'564	38.44	1'606'160	416'720	1'189'440	20 5/2	L-
435	Initiative populaire fédérale 'pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre'	8.6.1997 FF 1997 IV 334	4'814'860	66'416	1'636'833	35.47	1'605'033	361'164	1'243'869	20 5/2	L-
436	Arrêté fédéral concernant la suppression de la régate des poudres	8.6.1997 FF 1997 IV 334	4'814'860	65'416	1'626'896	35.25	1'543'211	1'268'162	275'049	20 5/2	+
437	Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le financement de l'assurance-chômage	28.9.1997 FF 1997 IV 1130	4'818'943	65'738	1'876'622	40.63	1'832'818	901'361	931'457		+
438	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'Jeunesse sans drogue'	28.9.1997 FF 1997 IV 1130	4'818'943	65'738	1'886'054	40.83	1'858'773	545'713	1'314'060	20 1/2	L-

Droits politiques

Initiatives populaires

• deutsch

Initiatives populaires

Initiatives ayant fait l'objet d'une votation

- 'Interdiction d'abattre le bétail de boucherie sans l'avoir préalablement étourdi'
- 'Droit au travail'
- 'tendant à faire répartir, entre les cantons, une partie des recettes des douanes'
- 'Election proportionnelle pour les membres du Conseil national'
- 'Election du Conseil fédéral par le peuple et augmentation du nombre des membres de cette autorité'
- 'Election du Conseil national basée sur la population de nationalité suisse'
- 'Utilisation des forces hydrauliques'
- 'Interdiction de l'absinthe et révision correspondante de l'article 31b'
- 'Election proportionnelle du Conseil national'
- 'Référéndum facultatif en matière de traités internationaux'
- 'Election proportionnelle du Conseil national'
- 'Interdiction des maisons de jeu'
- 'Suppression de la justice militaire'
- 'Introduction de l'impôt fédéral direct'
- 'Arrestation des citoyens suisses qui compromettent la sûreté intérieure du pays'
- 'Assurance invalidité, vieillesse et survivants (Initiative Rothenberger)'
- 'Acquisition de la nationalité suisse Expulsion d'étrangers'
- 'Acquisition de la nationalité suisse Expulsion d'étrangers'
- 'Eligibilité des fonctionnaires fédéraux au Conseil national'
- 'Prélèvement d'un impôt unique sur la fortune'
- 'contre l'eau-de-vie'
- 'des douanes'
- 'Approvisionnement du pays en blé'
- 'Maintien des kursaals'
- 'Législation sur la circulation routière'
- 'Interdiction des décorations'
- 'Révision totale de la constitution'
- 'Interdiction des sociétés maçonniques'
- 'pour combattre la crise économique et ses effets'
- 'pour la sauvegarde des droits constitutionnels des citoyens (extension de la juridiction constitutionnelle)'
- 'contre la clause d'urgence et pour la sauvegarde des droits démocratiques populaires (référéndum facultatif)'
- 'contre l'industrie privée des armements'
- 'concernant la révision du régime de l'alcool'
- 'Atteintes aux droits démocratiques (clause d'urgence)'
- 'Organisation du transport des marchandises'
- 'Election du Conseil fédéral par le peuple et augmentation du nombre des membres'
- 'concernant la réorganisation du Conseil national'
- 'Protection de la famille'
- 'Droit au travail'

Initiatives populaires

- 'Protection du sol et du travail par des mesures contre la spéculation'
- 'concernant la réforme économique et les droits du travail'
- 'Retour à la démocratie directe'
- 'Participation des entreprises de droit public aux dépenses pour la défense nationale'
- 'Garantie du pouvoir d'achat et du plein emploi (initiative pour la monnaie franche)'
- 'concernant l'impôt sur le chiffre d'affaires'
- 'Financement des armements et sauvegarde des conquêtes sociales'
- 'pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheinau'
- 'pour une extension des droits populaires lors de l'octroi par la Confédération de concessions pour l'utilisation des forces hydrauliques'
- 'concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale'
- 'concernant la protection des locataires et des consommateurs'
- 'contre l'abus de la puissance économique'
- 'pour l'introduction de la semaine de 44 heures'
- 'pour l'amélioration du réseau routier'
- 'tendant à l'institution de l'initiative législative'
- 'pour l'interdiction des armes atomiques'
- 'sur le droit du peuple de décider de l'équipement de l'armée suisse en armes atomiques'
- 'contre la spéculation foncière'
- 'relative à la lutte contre l'alcoolisme'
- 'pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille'
- 'contre l'emprise étrangère'
- 'pour une véritable retraite populaire'
- 'pour une meilleure assurance-maladie'
- 'pour le contrôle renforcé des industries d'armement et pour l'interdiction d'exportation d'armes'
- 'tendant à encourager la construction de logements'
- 'pour la participation des travailleurs'
- 'pour la création d'un service civil'
- 'Assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteurs et les cycles'
- 'contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse'
- 'contre la limitation du droit de vote lors de la conclusion de traités avec l'étranger'
- 'pour une protection efficace des locataires'
- 'Introduction de la semaine de 40 heures'
- 'Développement des chemins et sentiers'
- Quatrième initiative populaire 'contre l'emprise étrangère'
- 'pour une limitation du nombre annuel des naturalisations'
- 'pour la réforme fiscale'
- 'Impôt sur la richesse'
- 'Démocratie dans la construction des routes nationales'
- 'contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur'
- 'Abaissement de l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS'
- 'pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions'
- 'Solution du délai pour l'avortement'
- 'contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance'
- 'Sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la construction et de l'exploitation d'installations atomiques'
- 'Séparation complète de l'Etat et de l'Eglise'
- 'Egalité des droits entre hommes et femmes'
- 'être solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers'
- 'Protection des droits des consommateurs'
- 'Tendant à empêcher des abus dans la formation des prix'
- 'Extension de la durée des vacances payées'

Initiatives populaires

- 'contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques'
- 'contre le bradage du sol national'
- 'pour un authentique service civil basé sur la preuve par l'acte'
- 'pour une protection efficace de la maternité'
- 'Droit à la vie'
- 'Sur l'indemnisation des victimes d'actes de violence criminels'
- 'demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons'
- 'en faveur de la culture'
- 'pour la suppression de la vivisection'
- 'pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques'
- 'pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement'
- 'pour la protection des locataires'
- 'pour une formation professionnelle et un recyclage garantis'
- 'pour une juste imposition du trafic des poids lourds (redevance sur les poids lourds)' art. 36quater (nouveau)
- 'visant à abaisser à 62 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes l'âge donnant droit à la rente AVS'
- 'demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires'
- 'Ville-campagne contre la spéculation foncière'
- 'pour la protection des marais - Initiative de Rothenmund'
- 'pour la réduction de la durée du travail'
- 'pour la sauvegarde de nos eaux'
- 'Pro vitesse 130/100'
- 'pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux (Initiative en faveur des petits paysans)'
- 'pour la limitation de l'immigration'
- 'pour une assurance-maladie financièrement supportable (Initiative des caisses-maladie)'
- 'pour l'encouragement des transports publics'
- 'Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier'
- 'pour une saine assurance-maladie'
- 'pour une Suisse sans arme et pour une politique globale de paix'
- 'pour une réduction stricte et progressive des expériences sur les animaux (Limitons strictement l'expérimentation animale)'
- 'contre l'application abusive des techniques de reproduction et de manipulation génétique à l'espèce humaine'
- 'Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)'
- 'pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon'
- 'pour un district du Knonau sans autoroute'
- 'contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure / Zuchwil'
- 'pour un abandon progressif de l'énergie atomique'
- 'pour la prévention des problèmes liés à l'alcool'
- 'pour la prévention des problèmes liés au tabac'
- 'pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement'
- 'pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit'
- 'pour un jour de la fête nationale férié (Initiative 1er août)'
- 'pour l'abolition des expériences sur animaux'
- '40 places d'armes ça suffit! - L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement'
- 'pour l'extension de l'AVS et de l'AI'
- 'Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature'
- 'pour une Suisse sans nouveaux avions de combat'
- 'pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre'
- 'Jeunesse sans drogue'

Initiatives populaires

- 'contre l'immigration clandestine'
- 'Négociations d'adhésion à la UE: que le peuple décide!'

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiquesInitiatives populaires• deutsch**Initiative populaire fédérale 'pour une assurance-maladie financièrement supportable (Initiative des caisses-maladie)'**

Art. 34bis 3e à 7e al. nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	4 septembre 1984	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	4 mars 1986	
Examen préliminaire	21 août 1984	FF 1984 II 1313
Initiative déposée le	30 avril 1985	
Aboutissement de l'initiative	5 juillet 1985	FF 1985 II 515
Message du Conseil fédéral	24 février 1988	FF 1988 II 256
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative, contre-projet indirect)	23 mars 1990	FF 1990 I 1515
Votation le	16 février 1992	FF 1992 III 723
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 373)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Concordat des caisses-maladie suisses

Etat: 17 décembre 1997

Initiative populaire fédérale 'pour l'encouragement des transports publics'

Droits politiques

Initiatives populaires

• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour l'encouragement des transports publics'

Art. 26, 2e à 5e al. nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	4 septembre 1984	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	4 mars 1986	
Examen préliminaire	21 août 1984	FF 1984 II 1310
Initiative déposée le	24 février 1986	
Aboutissement de l'initiative	2 avril 1986	FF 1986 I 1277
Message du Conseil fédéral	13 février 1989	FF 1989 I 1218
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	8 février 1990	FF 1990 I 868
Votation le	3 mars 1991	FF 1991 II 637
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 370)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Alliance des Indépendants

Etat: 17 décembre 1997

Initiative populaire fédérale 'Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier'

Droits politiques
Initiatives populaires
• *deutsch*

Initiative populaire fédérale 'Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier'

Art. 36quater nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	4 septembre 1984	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	4 mars 1986	
Examen préliminaire	21 août 1984	FF 1984 II 1316
Initiative déposée le	25 février 1986	
Aboutissement de l'initiative	14 avril 1986	FF 1986 II 95
Message du Conseil fédéral	31 août 1988	FF 1988 III 708
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'Initiative)	15 décembre 1989	FF 1989 III 1577
Votation le	1 ^{er} avril 1990	FF 1990 II 976
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 352)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques

Initiatives populaires

• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour une Suisse sans arme et pour une politique globale de paix'

Art. 17 et 18

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	12 mars 1985	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	12 septembre 1986	
Examen préliminaire	26 février 1985	FF 1985 I 627
Initiative déposée le	12 septembre 1986	
Aboutissement de l'initiative	11 novembre 1986	FF 1986 III 836
Message du Conseil fédéral	25 mai 1988	FF 1988 II 946
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	17 mars 1989	FF 1989 I 991
Votation le	25 novembre 1989	FF 1990 I 216
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 357)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA)

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques
Initiatives populaires
• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour une réduction stricte et progressive des expériences sur les animaux (Limitons strictement l'expérimentation animale)'

Art. 25ter nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	14 mai 1985	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	14 novembre 1986	
Examen préliminaire	30 avril 1985	FF 1985 I 1229
Initiative déposée le	30 octobre 1986	
Aboutissement de l'initiative	22 janvier 1987	FF 1987 I 695
Message du Conseil fédéral	30 janvier 1989	FF 1989 I 961
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative, contre-projet indirect)	22 mars 1991	FF 1991 I 1257
Votation le	16 février 1992	FF 1992 III 723
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 374)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Fédération suisse protectrice des animaux

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques

Initiatives populaires

• deutsch

Initiative populaire fédérale 'Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)'

Dispositions transitoires art. 19 nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	19 août 1986	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	19 février 1988	
Examen préliminaire	5 août 1986	FF 1986 II 1305
Initiative déposée le	23 avril 1987	
Aboutissement de l'initiative	22 juillet 1987	FF 1987 II 1401
Message du Conseil fédéral	12 avril 1989	FF 1989 II 1
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	23 mars 1990	FF 1990 I 1517
Votation le	23 septembre 1991	FF 1991 I 275
L'initiative a été acceptée (voir votation no. 366)		
Entrée en vigueur	23 septembre 1990	AS 1991 I 247

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques
Initiatives populaires
• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon'

Art. 36bis, 7e al. nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	17 février 1987	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	17 août 1988	
Examen préliminaire	3 février 1987	FF 1987 I 699
Initiative déposée le	2 juillet 1987	
Aboutissement de l'initiative	23 décembre 1987	FF 1988 I 273
Message du Conseil fédéral	25 janvier 1989	FF 1989 I 617
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	15 décembre 1989	FF 1989 III 1579
Votation le	18 ^e avril 1990	FF 1990 II 976
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 360)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Association suisse des transports

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques
Initiatives populaires
• deutsch

Initiative populaire fédérale 'contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Solcure / Zuchwil'

Art. 36bis 9c al. nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	17 février 1987	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	17 août 1988	
Examen préliminaire	3 février 1987	FF 1987 I 705
Initiative déposée le	2 juillet 1987	
Aboutissement de l'initiative	23 décembre 1987	FF 1988 I 279
Message du Conseil fédéral	25 janvier 1989	FF 1989 I 617
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	15 décembre 1989	FF 1989 III 1581
Votation le	1 ^{er} avril 1990	FF 1990 II 976
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 362)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Association suisse des transports

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques

Initiatives populaires

• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour un abandon progressif de l'énergie atomique'

Art. 24quinquies 3e à 5e al. nouveaux

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	21 octobre 1986	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	21 avril 1988	
Examen préliminaire	7 octobre 1986	FF 1986 III 405
Initiative déposée le	1 ^{er} octobre 1987	
Aboutissement de l'initiative	7 décembre 1987	FF 1988 I 91
Message du Conseil fédéral	12 avril 1989	FF 1989 II 1
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	23 mars 1990	FF 1990 I 1518
Votation le	23 septembre 1991	FF 1991 I 275
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 365)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques

Initiatives populaires

• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour la prévention des problèmes liés à l'alcool'

Art. 32quinquies nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	12 avril 1988	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	12 octobre 1989	
Examen préliminaire	29 mars 1988	FF 1988 I 1549
Initiative déposée le	11 octobre 1989	
Aboutissement de l'initiative	26 janvier 1990	FF 1990 I 892
Message du Conseil fédéral	9 mars 1992	FF 1992 II 1141
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	18 juin 1993	FF 1993 II 859
Votation le	28 novembre 1993	FF 1994 I 463
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 403)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Schweizerischer Verein zur Verminderung der Tabak- und Alkoholprobleme SVTA

Etat: 17 décembre 1997

Initiative populaire fédérale 'pour la prévention des problèmes liés au tabac'

Droits politiques

Initiatives populaires

• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour la prévention des problèmes liés au tabac'

Art. 32sexies nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	12 avril 1988	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	12 octobre 1989	
Examen préliminaire	29 mars 1988	FF 1988 I 1546
Initiative déposée le	11 octobre 1989	
Aboutissement de l'initiative	26 janvier 1990	FF 1990 I 895
Message du Conseil fédéral	9 mars 1992	FF 1992 II 1141
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	18 juin 1993	FF 1993 II 860
Votation le	28 novembre 1993	FF 1994 I 463
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 404)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Schweizerischer Verein zur Verminderung der Tabak- und Alkoholprobleme SVTA

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques

Initiatives populaires

• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement'

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	26 septembre 1989	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	26 mars 1991	
Examen préliminaire	12 septembre 1989	1989 III 439
Initiative déposée le	26 février 1990	
Aboutissement de l'initiative	11 mai 1990	FF 1990 II 688
Message du Conseil fédéral	19 août 1992	FF 1992 VI 284
Décision du Parlement (Recommandation: <i>Rejet de l'initiative, contre-projet direct</i>)	7 octobre 1994	FF 1994 III 1777
Retirée en raison d'un contre-projet direct le	29 novembre 1994	FF 1994 V 789
Votation sur le contre-projet le	12 mars 1995	FF 1995 II 1313
L'initiative a été retirée, le contre-projet rejeté (voir votation no. 418)		

Type: **Projet** rédigé de toutes pièces

Comité:

Union suisse des paysans

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques

Initiatives populaires

• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit'

Art. 36quater nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	9 mai 1989	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	9 novembre 1990	
Examen préliminaire	25 avril 1989	FF 1989 I 1436
Initiative déposée le	11 mai 1990	
Aboutissement de l'initiative	8 juin 1990	FF 1990 II 1164
Message du Conseil fédéral	12 février 1992	FF 1992 II 865
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	18 juin 1993	FF 1993 II 861
Votation le	20 février 1994	FF 1994 II 690
L'initiative a été acceptée (voir votation no. 408)		
Entrée en vigueur	20 avril 1994	AS 1994 1101

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques

Initiatives populaires

• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour un jour de la fête nationale férié (Initiative 1er août)'

Art. 116bis, nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	25 avril 1989	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	25 octobre 1990	
Examen préliminaire	11 avril 1989	FF 1989 I 1299
Initiative déposée le	25 octobre 1990	
Aboutissement de l'initiative	28 novembre 1990	FF 1990 III 1216
Message du Conseil fédéral	20 mai 1992	FF 1992 III 861
Décision du Parlement (Recommandation: Acception de l'initiative)	18 juin 1993	FF 1993 II 846
Votation le	26 septembre 1993	FF 1993 IV 275
L'initiative a été acceptée (voir votation no. 396)		
Entrée en vigueur	1 ^{er} juillet 1994	AS 1993 3041

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Démocrates suisses

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques
Initiatives populaires
• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour l'abolition des expériences sur animaux'

Art. 25ter nouveau

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	17 octobre 1989	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	17 avril 1991	
Examen préliminaire	3 octobre 1989	FF 1989 III 933
Initiative déposée le	26 octobre 1990	
Aboutissement de l'initiative	23 janvier 1991	FF 1991 I 555
Message du Conseil fédéral	16 mars 1992	FF 1992 II 1597
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	18 décembre 1992	FF 1993 I 1
Votation le	7 mars 1993	FF 1993 I 1482
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 391)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Ligue internationale 'Médecins pour l'abolition de la vivisection'

Etat: 17 décembre 1997

Initiative populaire fédérale '40 places d'armes ça suffit!- L'armée doit aussi se soumettre..

Droits politiques
Initiatives populaires
• deutsch

Initiative populaire fédérale '40 places d'armes ça suffit!- L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement'

Art.22, 3e et 4e al. nouveaux

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	26 juin 1990	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	27 décembre 1991	
Examen préliminaire	12 juin 1990	FF 1990 II 1160
Initiative déposée le	14 décembre 1990	
Aboutissement de l'initiative	17 mars 1991	FF 1991 II 157
Message du Conseil fédéral	11 septembre 1991	FF 1991 IV 246
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	28 août 1992	FF 1992 V 349
Votation le	6 juin 1993	FF 1993 II 1325
L'Initiative a été rejetée (voir votation no. 392)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Aktionsgruppe zur Rettung von Neuchlen-Anschwilen ARNA

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques
Initiatives populaires
• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour l'extension de l'AVS et de l'AI'

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	14 août 1990	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	14 février 1992	
Examen préliminaire	31 juillet 1990	FF 1990 II 1637
Initiative déposée le	30 mai 1991	
Aboutissement de l'initiative	31 juillet 1991	FF 1991 III 1120
Message du Conseil fédéral	5 mai 1993	FF 1993 II 533
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	7 octobre 1994	FF 1994 III 1780
Votation le	25 juin 1995	FF 1995 III 1157
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 423)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Union syndicale suisse

Etai: 17 décembre 1997

Droits politiques
Initiatives populaires
• deutsch

Initiative populaire fédérale 'Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature'

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	12 juin 1990	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	12 décembre 1991	
Examen préliminaire	29 octobre 1990	FF 1990 II 893
Initiative déposée le	6 décembre 1991	
Abouissement de l'initiative	23 janvier 1992	FF 1992 I 500
Message du Conseil fédéral	19 août 1992	FF 1992 VI 284
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative, contre-projet direct)	21 décembre 1995	FF 1996 I 233
Retirée en raison d'un contre-projet direct le	2 février 1996	FF 1996 I 456
Votation sur le contre-projet le	9 juin 1996	FF 1996 III 883
L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté (voir votation no. 430)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

World Wildlife Fund WWF Suisse

Etat: 17 décembre 1997

Initiative populaire fédérale 'pour une Suisse sans nouveaux avions de combat'

Droits politiques
Initiatives populaires
• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour une Suisse sans nouveaux avions de combat'

Texte complet de l'initiative

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	28 avril 1992	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	28 octobre 1993	
Examen préliminaire	14 avril 1992	FF 1992 II 1402
Initiative déposée le	1 ^{er} juin 1992	
Aboutissement de l'initiative	9 juillet 1992	FF 1992 III 1475
Message du Conseil fédéral	28 octobre 1992	FF 1992 VI 432
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	19 mars 1993	FF 1993 I 980
Votation le	6 juin 1993	FF 1993 II 1325
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 393)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Groupe pour une Suisse sans armée (GSsA)

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques

Initiatives populaires

• deutsch

Initiative populaire fédérale 'pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre'

Texte complet de l'initiative

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	21 mai 1991	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	21 novembre 1992	
Examen préliminaire	21 mai 1991	FF 1991 II 438
Initiative déposée le	24 septembre 1992	
Aboutissement de l'initiative	24 décembre 1992	FF 1993 I 95
Message du Conseil fédéral	15 février 1995	FF 1995 II 988
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	4 octobre 1996	FF 1996 IV 836
Votation le	8 juin 1997	
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 435)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Parti socialiste suisse

Etat: 17 décembre 1997

Initiative populaire fédérale 'Jeunesse sans drogue'

Droits politiques

Initiatives populaires

• *deutsch*

Initiative populaire fédérale 'Jeunesse sans drogue'

Texte complet de l'initiative

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	15 décembre 1992	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	15 juin 1994	
Examen préliminaire	1 ^{er} décembre 1992	FF 1992 VI 474
Initiative déposée le	22 juillet 1993	
Aboutissement de l'initiative	21 septembre 1993	FF 1993 III 539
Message du Conseil fédéral	19 juin 1995	FF 1995 III 1181
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	21 mars 1997	FF 1997 II 531
Votation le	28 septembre 1997	FF 1997 IV 1130
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 438)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Comité ad-hoc

Etat: 17 décembre 1997

Initiative populaire fédérale 'contre l'immigration clandestine'

Droits politiques
Initiatives populaires
• deutsch

Initiative populaire fédérale 'contre l'immigration clandestine'

Texte complet de l'initiative

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	21 avril 1992	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	21 octobre 1993	
Examen préliminaire	7 avril 1992	FF 1992 II 1301
Initiative déposée le	18 octobre 1993	
Aboutissement de l'initiative	30 mai 1994	FF 1994 II 1358
Message du Conseil fédéral	22 juin 1994	FF 1994 III 1471
Décision du Parlement (Recommandation: Rejet de l'initiative)	22 mars 1996	FF 1996 I 1270
Votation le	1 ^{er} décembre 1996	
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 432)		

Type: Projet rédigé de toutes pièces

Comité:

Union Démocratique du Centre UDC

Etat: 17 décembre 1997

Droits politiques
Initiatives populaires
• deutsch

Initiative populaire fédérale 'Négociations d'adhésion à la UE: que le peuple décide!'

Texte complet de l'initiative

	Date	Référence
Début de la récolte des signatures	21 juillet 1992	
Expiration du délai imparti pour la récolte des signatures	21 janvier 1994	
Examen préliminaire	7 juillet 1992	FF 1992 III 1330
Initiative déposée le	21 janvier 1994	
Aboutissement de l'initiative	7 juin 1994	FF 1994 III 349
Message du Conseil fédéral	23 août 1995	FF 1995 IV 820
Décision du Parlement (Recommandation: <i>Rejet de l'initiative</i>)	21 juin 1996	FF 1996 III 40
Votation le	8 juin 1997	
L'initiative a été rejetée (voir votation no. 434)		

Type: **Projet rédigé de toutes pièces**

Comité:

Démocrates suisses et Lega dei Ticinesi

Etat: 17 décembre 1997

Base de données des votations fédérales: liste

Institution (globale)	Numéro de Votation	Date de Votation	Acceptation	Titre de Votation (F)	Titre de Votation (D)
Initiative	359	01.avr.90	NON	Initiative populaire "Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier" [art. 36quater nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'Stopp dem Beton - für eine Begrenzung des Strassenbaus!'
Initiative	360	01.avr.90	NON	Initiative populaire "pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon" [art. 36bis, 7e al. nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'für eine autobahnfreie Landschaft zwischen Murten und Yverdon'
Initiative	361	01.avr.90	NON	Initiative populaire "pour un district du Knonau sans autoroutes" [art. 36bis 8e al. nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'für ein autobahnfreies Knonauer Amt'
Initiative	362	01.avr.90	NON	Initiative populaire "contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure / Zuchwil" [art. 36bis 9e al. nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'für eine freie Aarelandschaft zwischen Biel und Solothurn/Zuchwil'
Référendum facultatif	363	01.avr.90	NON	Arrêté fédéral sur la viticulture du 23 juin 1989	Bundesbeschluss über den Rebbaubau
Référendum facultatif	364	01.avr.90	NON	Loi fédérale d'organisation judiciaire. Modification du 23 juin 1989	Bundesgesetz über die Organisation der Bundesrechtspflege, Änderung vom 23. Juni 1989
Initiative	365	23.sept.90	NON	Initiative populaire "pour un abandon progressif de l'énergie atomique" [art. 24quinquies 3e à 5e al. nouveaux]2	Eidgenössische Volksinitiative 'für den Ausstieg aus der Atomenergie'
Initiative	366	23.sept.90	OUI	Initiative populaire "Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)" (dispositions transitoires art. 19 nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'Stopp dem Atomkraftwerkbau (Moratorium)'

Référendum obligatoire	367	23.sept.90	OUI	Arrêté fédéral relatif à un article constitutionnel sur l'énergie du 6 octobre 1989	Bundesbeschluss über den Energieartikel in der Bundesverfassung
Référendum facultatif	368	23.sept.90	OUI	Loi fédérale sur la circulation routière (LCR). Modification du 6 octobre 1989	Bundesgesetz über den Strassenverkehr, Aenderung vom 6. Oktober 1989
Référendum obligatoire	369	03.mars.91	OUI	Arrêté fédéral abaissant à 18 ans l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité du 5 octobre 1990	Bundesbeschluss über die Herabsetzung des Stimm- und Wahlrechtsalters auf 18 Jahre
Initiative	370	03.mars.91	NON	Initiative populaire "pour l'encouragement des transports publics" [art. 26, 2e à 5e al. nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'zur Förderung des öffentlichen Verkehrs'
Référendum obligatoire	371	02.juin.91	NON	Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales du 14 décembre 1990	Bundesbeschluss über die Neuordnung der Bundesfinanzen
Référendum facultatif	372	02.juin.91	OUI	Code pénal militaire (CPM). Modification du 5 octobre 1990	Militärstrafgesetz (MStG), Aenderung vom 5. Oktober 1990
Initiative	373	16.févr.92	NON	Initiative populaire "pour une assurance-maladie financièrement supportable (Initiative des calsses-maladie)" [art. 34bis 3e à 7e al. nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'für eine finanziell tragbare Krankenversicherung (Krankenkasseninitiative)'
Initiative	374	16.févr.92	NON	Initiative populaire "pour une réduction stricte et progressive des expériences sur les animaux (Limitons strictement l'expérimentation animale!)" [art. 25ter nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'zur drastischen und schrittweisen Einschränkung der Tierversuche (Weg vom Tierversuch!)'
Référendum facultatif	375	17.mai.92	OUI	Arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991	Bundesbeschluss über den Beitritt der Schweiz zu den Institutionen von Bretton Woods

Référendum facultatif	376	17.mai.92	OUI	Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991	Bundesgesetz über die Mitwirkung der Schweiz an den Institutionen von Bretton Woods
Référendum facultatif	377	17.mai.92	OUI	Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) du 24 janvier 1991	Bundesgesetz über den Schutz der Gewässer (Gewässerschutzgesetz, GSchG)
Contre-projet	378	17.mai.92	OUI	Contre-projet à l'initiative populaire 'contre l'application abusive des techniques de reproduction et de manipulation génétique à l'espèce humaine' [art. 24octies nouveau]	Gegenvorschlag zur Volksinitiative 'gegen Missbräuche der Fortpflanzungs- und Gentechnologie beim Menschen'
Référendum obligatoire	379	17.mai.92	OUI	Arrêté fédéral pour l'introduction d'un service civil pour les objecteurs de conscience du 13 décembre 1991	Bundesbeschluss über die Einführung eines Zivildienstes für Dienstverweigerer
Référendum facultatif	380	17.mai.92	OUI	Code pénal suisse. Code pénal militaire (Infraction contre l'intégrité sexuelle); Modification du 21 juin 1991	Schweizerisches Strafgesetzbuch Militärstrafgesetz (Strafbare Handlungen gegen die sexuelle Integrität), Aenderung vom 21. Juni 1991
Initiative	381	17.mai.92	NON	Initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux" [art. 24octies nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'zur Rettung unserer Gewässer'
Référendum facultatif	382	27.sept.92	OUI	Arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Arrêté sur le transit alpin) du 4 octobre 1991	Bundesbeschluss über den Bau der schweizerischen Eisenbahn-Alpentransversale (Alpentransit-Beschluss)
Référendum facultatif	383	27.sept.92	OUI	Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils). Modification du 4 octobre 1991	Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr der Bundesversammlung sowie über die Form, die Bekanntmachung und das Inkrafttreten ihrer Erlasse (Geschäftsverkehrsgesetz), Aenderung vom 4. Oktober 1991

Référendum facultatif	384	27.sept.92	OUI	Loi fédérale sur les droits de timbre. Modification du 4 octobre 1991	Bundesgesetz über die Stempelabgaben, Aenderung vom 4. Oktober 1991
Référendum facultatif	385	27.sept.92	OUI	Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFF) du 4 octobre 1991	Bundesgesetz über das bauerliche Bodenrecht' (BGEB)
Référendum facultatif	386	27.sept.92	NON	Bundesgesetz über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz), Aenderung vom 4. Oktober 1991	Bundesgesetz über die Bezüge der Mitglieder der eidgenössischen Räte und über die Beiträge an die Fraktionen (Entschädigungsgesetz), Aenderung vom 4. Oktober 1991
Référendum facultatif	387	27.sept.92	NON	Loi fédérale sur les contributions destinées à couvrir les coûts d'infrastructures des groupes et des députés (Loi sur les coûts d'infrastructures) du 4 octobre 1991	Bundesgesetz über die Beiträge an die Infrastrukturkosten der Fraktionen und der Mitglieder der eidgenössischen Räte (Infrastrukturgesetz)
Référendum obligatoire	388	06.déc.92	NON	Arrêté fédéral sur l'espace économique européen (EEE) du 9 octobre 1992	Bundesbeschluss über den Europäischen Wirtschaftsraum (EWR)
Référendum facultatif	389	07.mars.93	OUI	Loi fédérale concernant l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants du 9 octobre 1992	Bundesgesetz über die Erhöhung des Treibstoffzölles vom 9. Oktober 1992
Référendum obligatoire	390	07.mars.93	OUI	Arrêté fédéral supprimant les maisons de jeu du 9 octobre 1992	Bundesbeschluss über die Aufhebung des Spielbankenverbots
Initiative	391	07.mars.93	NON	Initiative populaire "pour l'abolition des expériences sur animaux" [art. 25ter nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'zur Abschaffung der Tierversuche'
Initiative	392	06.juin.93	NON	Initiative populaire "40 places d'armes ça suffit! - L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement" [art. 22, 3e et 4e al. nouveaux]	Eidgenössische Volksinitiative '40 Waffenplätze sind genug - Umweltschutz auch beim Militär'
Initiative	393	06.juin.93	NON	Initiative populaire "pour une Suisse sans nouveaux avions de combat"	Eidgenössische Volksinitiative 'für eine Schweiz ohne neue Kampfflugzeuge'

Référendum obligatoire	394	26.sept.93	OUI	Arrêté fédéral contre l'usage abusif d'armes du 19 mars 1993	Bundesbeschluss gegen den Waffenmissbrauch
Référendum obligatoire	395	26.sept.93	OUI	Arrêté fédéral sur le rattachement du district bernois de Lauter au canton de Bâle-Campagne	Bundesbeschluss über den Anschluss des bernischen Amtsbezirks Lauter an den Kanton Basel-Landschaft
Initiative	396	26.sept.93	OUI	Initiative populaire fédérale "pour un jour de la fête nationale férié (Initiative '1er août')" [art. 116bis, nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'für einen arbeitsfreien Bundesfeiertag' (1. August-Initiative)
Référendum facultatif	397	26.sept.93	OUI	Arrêté fédéral sur des mesures temporaires contre les renchérissement de l'assurance-maladie	Bundesbeschluss über belristete Massnahmen gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung
Référendum facultatif	398	26.sept.93	OUI	Arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance-chômage	Bundesbeschluss über Massnahmen in der Arbeitslosenversicherung
Référendum obligatoire	399	28.nov.93	OUI	Arrêté fédéral sur le régime financier du 18 juin 1993	Bundesbeschluss über die Finanzordnung
Référendum obligatoire	400	28.nov.93	OUI	Arrêté fédéral concernant la contribution à l'assainissement des finances fédérales du 18 juin 1993	Bundesbeschluss über einen Beitrag zur Gesundung der Bundesfinanzen
Référendum obligatoire	401	28.nov.93	OUI	Arrêté fédéral prévoyant des mesures garantissant le maintien de la sécurité sociale du 18 juin 1993	Bundesbeschluss über Massnahmen zur Erhaltung der Sozialversicherung
Référendum obligatoire	402	28.nov.93	OUI	Arrêté fédéraux sur les impôts de consommation spéciaux du 18 juin 1993	Bundesbeschluss über besondere Verbrauchssteuern
Initiative	403	28.nov.93	NON	Initiative populaire "pour la prévention des problèmes liés à l'alcool" [art. 32quinquies nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'zur Verminderung der Alkoholprobleme'
Initiative	404	28.nov.93	NON	Initiative populaire "pour la prévention des problèmes liés au tabac" [art. 32sexies nouveau]	Eidgenössische Volksinitiative 'zur Verminderung der Tabakprobleme'

Référendum obligatoire	405	20.févr.94	OUI	Arrêté fédéral concernant la prorogation de la redevance pour l'utilisation des routes nationales du 18 juin 1993	Bundesbeschluss über die Weiterführung der Nationalstrassenabgabe
Référendum obligatoire	406	20.févr.94	OUI	Arrêté fédéral concernant la prorogation de la redevance sur le trafic des poids lourds du 18 juin 1993	Bundesbeschluss über die Weiterführung der Schwerverkehrsabgabe
Référendum obligatoire	407	20.févr.94	OUI	Arrêté fédéral concernant l'introduction d'une redevance sur le trafic de poids lourds liée, soit aux prestations, soit à la consommation du 18 juin 1993	Bundesbeschluss über die Einführung einer leistungs- oder verbrauchsabhängigen Schwerverkehrsabgabe
Initiative	408	20.févr.94	OUI	Initiative populaire "pour le protection des régions alpines contre le trafic de transit" (art. 36quater nouveau)	Eidgenössische Volksinitiative 'zum Schutze des Alpengebietes vor dem Transitverkehr'
Référendum facultatif	409	20.févr.94	OUI	Loi sur la navigation aérienne (LNA). Modification du 18 juin 1993	Luftfahrtgesetz (LFG), Änderung vom 18. Juni 1993
Référendum obligatoire	410	12.juin.94	NON	Arrêté fédéral concernant l'introduction dans la constitution fédérale d'un article sur l'encouragement de la culture (art. 27septies cst.) du 18 juin 1993	Bundesbeschluss über einen Kulturförderungsartikel in der Bundesverfassung (Art. 27septies BV)
Référendum obligatoire	411	12.juin.94	NON	Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale (Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers) du 17 décembre 1993	Bundesbeschluss über die Revision der Bürgerrechtsregelung in der Bundesverfassung (Erläichtete Einbürgerung für junge Ausländer)
Référendum facultatif	412	12.juin.94	NON	Loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opération en faveur du maintien de la paix (LOMP) du 16 juin 1993	Bundesgesetz über schweizerische Truppen für friedenserhaltende Operationen (BTFO)

Référendum obligatoire	413	25.sept.94	OUI	supprimant la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane	Bundesbeschluss über die Aufhebung der Verbilligung von inländischem Brotgetreide aus Zolleinnahmen
Référendum facultatif	414	25.sept.94	OUI	Code pénal suisse. Code pénal militaire. Modification du 18 juin 1993	Schweizerisches Strafgesetzbuch. Militärstrafgesetz, Aenderung vom 18. Juni 1993
Référendum facultatif	415	04.déc.94	OUI	Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) du 18 mars 1994	Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)
Initiative	416	04.déc.94	NON	Initiative populaire "pour une saine assurance-maladie" [art. 34bis]	Eidgenössische Volksinitiative 'für eine gesunde Krankenversicherung'
Référendum facultatif	417	04.déc.94	OUI	Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994	Bundesgesetz über Zwangsmassnahmen im Ausländerrecht
Contre-projet	418	12.mars.95	NON	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement"	Bundesbeschluss über die Volksinitiative 'für eine umweltgerechte und leistungsfähige bäuerliche Landwirtschaft'
Référendum facultatif	419	12.mars.95	NON	Arrêté sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988). Modification du 18 mars 1994	Milchwirtschaftsbeschluss 1988 (MWB 1988), Aenderung vom 18. März 1994
Référendum facultatif	420	12.mars.95	NON	Loi fédérale sur l'agriculture. Modification du 8 octobre 1993	Landwirtschaftsgesetz, Aenderung vom 8. Oktober 1993
Référendum obligatoire	421	12.mars.95	OUI	Arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses du 7 octobre 1994	Bundesbeschluss über eine Ausgabenbremse
Référendum facultatif	422	25.juin.95	OUI	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (10e révision de l'AVS). Modification du 7 octobre 1994	Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Aenderung vom 7. Oktober 1994
Initiative	423	25.juin.95	NON	Initiative populaire "pour l'extension de l'AVS et de l'AI"	Eidgenössische Volksinitiative 'zum Ausbau von AHV und IV'

Référendum facultatif	424	25.juin.95	NON	Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE), Modification du 7 octobre 1994	Bundesgesetz über den Erwerb von Grundstücken durch Personen im Ausland, Änderung vom 7. Oktober 1994
Référendum obligatoire	425	10.mars.96	OUI	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst.)	Bundesbeschluss über die Revision des Sprachenartikels in der Bundesverfassung (Art. 116 BV)
Référendum obligatoire	426	10.mars.96	OUI	Arrêté fédéral sur le transfert de la commune bernoise de Vellerat au canton du Jura	Bundesbeschluss über den Übertritt der bairnischen Gemeinde Vallerat zum Kanton Jura
Référendum obligatoire	427	10.mars.96	NON	Arrêté fédéral supprimant la compétence cantonale en matière d'acquisition de l'équipement personnel des militaires	Bundesbeschluss über die Aufhebung der kantonalen Zuständigkeit im Bereich der persönlichen Ausrüstung der Armeangehörigen
Référendum obligatoire	428	10.mars.96	OUI	Arrêté fédéral concernant l'abrogation de l'obligation de rachet des appareils à distiller et de prise en charge de l'eau-de-vie	Bundesbeschluss über die Aufhebung der Pflicht zum Ankauf von Brennapparaten und zur Übernahme von Brantwein
Référendum obligatoire	429	10.mars.96	OUI	Arrêté fédéral concernant la suppression des contributions fédérales aux places de stationnement près des gares du 24 mars 1995	Bundesbeschluss über die Aufhebung der Bundesbeiträge an Bahnhofparkplatzanlagen
Contre-projet	430	09.juin.96	OUI	Contre-projet de l'Assemblée fédérale du 21 décembre 1995 relatif à l'initiative populaire 'Payans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature'	Gegenentwurf der Bundesversammlung vom 21. Dezember 1995 zur Volksinitiative 'Bauern und Konsumenten - für eine naturnahe Landwirtschaft'
Référendum facultatif	431	09.juin.96	NON	Loi sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)	Regierungs- und Verwaltungsorganisationsgesetz (RVOG)
Initiative	432	01.déc.96	NON	Initiative populaire fédérale "contre l'immigration clandestine"	Eidgenössische Volksinitiative 'gegen die illegale Einwanderung'

Référendum facultatif	433	01.déc.96	NON	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail), Modification du 22 mars 1996	Bundesgesetz über die Arbeit in Industrie, Gewerbe und Handel (Arbeitsgesetz), Änderung vom 22. März 1996
Initiative	434	08.juin.97	NON	Initiative populaire fédérale 'Négociations d'adhésion à l'UE: que le peuple décide!'	Eidgenössische Volksinitiative 'EU-Beitrittsverhandlungen vors Volk!'
Initiative	435	08.juin.97	NON	Initiative populaire fédérale 'pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre'	Eidgenössische Volksinitiative 'für ein Verbot der Kriegsmaterialeinfuhr'
Référendum obligatoire	436	08.juin.97	OUI	Arrêté fédéral concernant la suppression de la régle des poudres	Bundesbeschluss über die Aufhebung des Pulverregals
Référendum facultatif	437	28.sept.97	NON	Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le financement de l'assurance-chômage	Bundesbeschluss vom 13. Dezember 1996 über die Finanzierung der Arbeitslosenversicherung
Initiative	438	28.sept.97	NON	Initiative populaire fédérale 'Jeunesse sans drogue'	Eidgenössische Volksinitiative 'Jugend ohne Drogen'

Résultats des objets soumis aux votations fédérales

6 juin 1848	Revision totale du 12 septembre 1848	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
14 jan. 1866	Poids et mesures	Le projet a échoué devant les cantons
14 jan. 1866	Egalité des Juifs et des citoyens naturalisés	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
14 jan. 1866	Droit de vote dans les affaires communales	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
14 jan. 1866	Imposition des citoyens établis	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
14 jan. 1866	Droit de vote dans les affaires cantonales	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
14 jan. 1866	Liberté de conscience et des cultes	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
14 jan. 1866	Exclusion de certaines peines	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
14 jan. 1866	Garantie de la propriété des oeuvres artistiques et littéraires	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
14 jan. 1866	Interdiction des loteries	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
12 mai 1872	Revision totale	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
19 avr. 1874	Revision totale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
23 mai 1875	Loi fédérale concernant l'état civil, la tenue des registres qui s'y rapportent et le mariage	Le projet a été accepté
23 mai 1875	Loi fédérale sur le droit de vote des citoyens suisses	Le projet a été rejeté
23 avr. 1876	Loi fédérale sur l'émission et le remboursement des billets de banque	Le projet a été rejeté
9 jul. 1876	Loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire	Le projet a été rejeté
21 oct. 1877	Loi fédérale concernant le travail dans les fabriques	Le projet a été accepté
21 oct. 1877	Loi fédérale sur la taxe d'exemption du service militaire	Le projet a été rejeté
21 oct. 1877	Loi fédérale concernant les droits politiques des Suisses établis et en séjour, et la perte des droits politiques des citoyens suisses	Le projet a été rejeté
19 jan. 1879	Loi fédérale accordant des subventions aux chemins de fer des Alpes	Le projet a été accepté
18 mai 1879	Loi fédérale concernant la révision de l'art. 65 de la Constitution fédérale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
31 oct. 1880	Arrêté fédéral concernant la proposition de révision de la constitution fédérale, soulevée par l'initiative populaire en date du 3 août 1880	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
30 jul. 1882	Arrêté fédéral concernant une adjonction à introduire dans la constitution fédérale	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
30 jul. 1882	Loi fédérale concernant les mesures à prendre contre les épidémies offrant un danger général	Le projet a été rejeté

26 nov. 1882	Arrêté fédéral concernant l'exécution de l'article 27 de la constitution fédérale	Le projet a été rejeté
11 mai 1884	Loi fédérale concernant l'organisation du département fédéral de justice et police	Le projet a été rejeté
11 mai 1884	Arrêté fédéral concernant les taxes de patente des voyageurs de commerce	Le projet a été rejeté
11 mai 1884	Loi fédérale concernant l'adjonction d'un article au code pénal fédéral du 4 février 1853	Le projet a été rejeté
11 mai 1884	Arrêté fédéral allouant une subvention de 10,000 francs à la légation suisse à Washington pour son secrétariat	Le projet a été rejeté
25 oct. 1885	Arrêté fédéral modifiant partiellement la constitution fédérale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
15 mai 1887	Loi fédérale concernant les spiritueux	Le projet a été accepté
10 jul. 1887	Arrêté fédéral concernant un complément à l'article 64 de la constitution fédérale du 29 mai 1874	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
17 nov. 1889	Loi fédérale sur la poursuite pour dettes et la faillite	Le projet a été accepté
26 oct. 1890	Arrêté fédéral concernant un article à insérer dans la constitution fédérale du 29 mai 1874, en vue d'attribuer à la Confédération le droit de légiférer dans le domaine de l'assurance en cas d'accident et de maladie	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
15 mars 1891	Loi fédérale concernant les fonctionnaires et employés fédéraux devenus incapables de remplir leurs fonctions	Le projet a été rejeté
5 jul. 1891	Arrêté fédéral concernant la révision de la constitution fédérale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
18 oct. 1891	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 39 de la constitution fédérale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
18 oct. 1891	Loi fédérale sur le tarif des douanes fédérales	Le projet a été accepté
6 déc. 1891	Arrêté fédéral concernant l'achat du chemin de fer Central suisse	Le projet a été rejeté
20 août 1893	Initiative populaire concernant l'interdiction de l'abatage des animaux sans étourdissement préalable	L'initiative a été acceptée
4 mars 1894	Arrêté fédéral concernant la votation populaire sur l'arrêté fédéral du 20 décembre 1893, relatif à l'adjonction, à la constitution fédérale, d'un nouvel article donnant à la Confédération le droit de légiférer en matière de métaux	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
3 juin 1894	Initiative populaire concernant le droit au travail	L'initiative a été rejetée
4 nov. 1894	Initiative populaire tendant à faire répartir, entre les cantons, une partie des recettes des douanes	L'initiative a été rejetée
3 fév. 1895	Loi fédérale sur la représentation de la Suisse à l'étranger	Le projet a été rejeté
29 sep. 1895	Arrêté du conseil fédéral relatif à la votation populaire sur l'arrêté fédéral du 26 mars 1895 (dispositions additionnelles concernant l'introduction du monopole des allumettes, destinées à compléter la constitution fédérale du 29 mai 1874)	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons

3 nov. 1895	Arrêté fédéral concernant la révision des articles de la constitution fédérale relatifs à l'organisation militaire	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
4 oct. 1896	Loi fédérale sur la garantie des défauts dans le commerce des bestiaux	Le projet a été rejeté
4 oct. 1896	Loi fédérale sur la comptabilité des chemins de fer	Le projet a été accepté
4 oct. 1896	Loi fédérale sur les peines disciplinaires dans l'armée suisse	Le projet a été rejeté
28 fév. 1897	Loi fédérale créant une Banque de la Confédération suisse	Le projet a été rejeté
11 jul. 1897	Arrêté fédéral révisant l'article 24 de la constitution fédérale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
11 jul. 1897	Arrêté fédéral concernant la législation fédérale sur le commerce des denrées alimentaires, ainsi que sur le commerce des articles de ménage et des objets usuels qui peuvent mettre en danger la santé ou la vie	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
20 fév. 1898	Loi fédérale concernant l'acquisition et l'exploitation des chemins de fer pour le compte de la Confédération, ainsi que l'organisation de l'administration des chemins de fer fédéraux	Le projet a été accepté
13 nov. 1898	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 64 de la Constitution fédérale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
13 nov. 1898	Arrêté fédéral concernant l'insertion d'un article 64bis dans la Constitution fédérale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
20 mai 1900	Loi fédérale sur l'assurance contre les maladies et les accidents, et sur l'assurance militaire	Le projet a été rejeté
4 novembre 1900	Initiative populaire tendant à l'introduction du système proportionnel dans les élections au Conseil national	L'initiative a été rejetée
4 novembre 1900	Initiative populaire tendant à la nomination du Conseil fédéral par le peuple	L'initiative a été rejetée
23 novembre 1902	Arrêté fédéral concernant la subvention de l'école primaire publique par la Confédération	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
15 mars 1903	Loi fédérale sur le tarif des douanes	Le projet a été accepté
25 octobre 1903	Loi fédérale complétant le code pénal fédéral du 4 février 1853	Le projet a été rejeté
25 octobre 1903	Initiative populaire concernant la révision de l'article 72 de la constitution fédérale (élection du Conseil national basée sur la population de nationalité suisse)	L'initiative a été rejetée
25 octobre 1903	Arrêté fédéral portant modification de l'article 32bis de la constitution fédérale	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
19 mars 1905	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 64 de la constitution fédérale (extension de la protection des inventions)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
10 juin 1906	Loi fédérale sur le commerce des denrées alimentaires et de divers objets usuels	Le projet a été accepté
3 novembre 1907	Organisation militaire de la Confédération suisse	Le projet a été accepté
5 juillet 1908	Arrêté fédéral complétant la constitution fédérale en ce qui concerne le droit de légiférer en matière d'arts et métiers	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons

5 juillet 1908	Initiative populaire concernant l'interdiction de l'absinthe	L'initiative a été acceptée
25 octobre 1908	Arrêté fédéral concernant la législation fédérale sur l'utilisation des forces hydrauliques, le transport et la distribution de l'énergie électrique	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
23 octobre 1910	Initiative populaire tendant à appliquer le système proportionnel aux élections pour le Conseil national	L'initiative a échoué devant le peuple
4 février 1912	Loi fédérale sur l'assurance en cas de maladie et d'accidents	Le projet a été accepté
4 mai 1913	Arrêté fédéral modifiant les articles 69 et 31, 2e alinéa, lettre d, de la constitution fédérale (lutta contre les maladies de l'homme et des animaux)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
25 octobre 1914	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 103 de la constitution fédérale et l'adjonction d'un article 114bis à la constitution fédérale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
6 juin 1915	Arrêté fédéral concernant l'adoption d'un article constitutionnel en vue de la perception d'un impôt de guerre non renouvelable	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
13 mai 1917	Arrêté fédéral portant insertion dans la constitution fédérale d'un article 41bis et d'un nouvel alinéa de l'article 42 sous lettre g (droit de timbre)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
2 juin 1918	Initiative populaire pour l'insertion dans la constitution fédérale d'un article 41bis et la modification de l'article 42, lettre f, de cette constitution (Introduction de l'impôt fédéral direct)	L'initiative a été rejetée
13 octobre 1918	Initiative populaire tendant à l'application du système proportionnel aux élections du Conseil national	L'initiative a été acceptée
4 mai 1919	Arrêté fédéral concernant l'insertion d'un article 24ter dans la constitution fédérale (navigation)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
4 mai 1919	Arrêté fédéral concernant l'adoption d'un article constitutionnel relatif à la perception d'un nouvel impôt de guerre extraordinaire	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
10 août 1919	Arrêté fédéral concernant l'adoption de dispositions transitoires pour l'application de l'article 73 de la constitution fédérale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
21 mars 1920	Loi fédérale portant réglementation des conditions de travail	Le projet a été rejeté
21 mars 1920	Initiative populaire pour la modification de l'article 35 de la constitution fédérale (interdiction des maisons de jeux)	L'initiative a été acceptée, le contre-projet rejeté
15 mai 1920	Arrêté fédéral concernant l'accession de la Suisse à la Société des Nations	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
31 octobre 1920	Loi fédérale concernant la durée du travail dans l'exploitation des chemins de fer et autres entreprises de transport et de communications	Le projet a été accepté
30 janvier 1921	Initiative populaire concernant la soumission de traités internationaux au référendum	L'initiative a été acceptée

30 janvier 1921	Initiative populaire "Suppression de la justice militaire"	L'initiative a été rejetée
22 mai 1921	Arrêté fédéral concernant l'insertion dans la constitution fédérale d'un art.37bis (circulation des automobiles et des cycles)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
22 mai 1921	Arrêté fédéral concernant l'insertion dans la constitution fédérale d'un art.37ter (navigation aérienne)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
11 juin 1922	Initiative populaire concernant la modification de l'article 44 de la constitution fédérale (Naturalisation) [...]	L'initiative a été rejetée
11 juin 1922	Initiative populaire concernant la modification [...] de l'article 70 de la constitution fédérale (expulsion pour atteinte à la sécurité du pays)	L'initiative a été rejetée
11 juin 1922	Initiative populaire sur "l'éligibilité des fonctionnaires fédéraux au Conseil national"	L'initiative a été rejetée
24 septembre 1922	Loi fédérale modifiant la code pénal fédéral du 4 février 1853 en ce qui concerne les crimes et délits contre l'ordre constitutionnel et la sûreté intérieure, et introduisant le sursis à l'exécution de la peine	Le projet a été rejeté
3 décembre 1922	Initiative populaire concernant le prélèvement d'un impôt unique sur la fortune (article 42bis de la Constitution)	L'initiative a été rejetée
18 février 1923	Initiative populaire sur "l'arrestation des citoyens suisses qui compromettent la sûreté intérieure du pays"	L'initiative a été rejetée
18 février 1923	Arrêté fédéral ratifiant la Convention entre la Suisse et la France réglant les relations de commerce et de bon voisinage entre les anciennes zones franches de la Haute-Savoie et du Pays de Gex et les cantons suisses limitrophes, signée à Paris le 7 août 1921	Le projet a été rejeté
15 avril 1923	Initiative populaire pour la garantie des droits populaires dans la question douanière (article 29 de la Constitution fédérale)	L'initiative a été rejetée
3 juin 1923	Arrêté fédéral concernant la révision des articles 31 et 31 bis (régime des alcools) de la Constitution fédérale	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
17 février 1924	Loi fédérale modifiant l'art. 41 de la loi sur les fabriques du 18 juin 1914/27 juin 1919	Le projet a été rejeté
24 mai 1925	Initiative populaire visant l'insertion dans la constitution fédérale d'un article 34quater (création d'un fonds pour l'assurance-invalidité, vieillesse et survivants)	L'initiative a été rejetée
25 octobre 1925	Arrêté fédéral concernant le séjour et l'établissement des étrangers	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
6 décembre 1925	Arrêté fédéral concernant l'assurance en cas de vieillesse, l'assurance des survivants et l'assurance en cas d'invalidité	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
5 décembre 1926	Arrêté fédéral du 21 avril 1926 portant addition à la constitution fédérale d'un article 23bis sur l'approvisionnement du pays en céréales	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
15 mai 1927	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 30 de la Constitution	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons

15 mai 1927	Loi fédérale sur la circulation des automobiles et des cycles	Le projet a été rejeté
20 mai 1928	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 44 de la Constitution (naturalisations)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
2 décembre 1928	Initiative populaire portant modification de l'article 35 de la Constitution (initiative populaire en faveur du maintien des kursaals et de l'encouragement du tourisme en Suisse)	L'initiative a été acceptée
3 mars 1929	Initiative populaire visant l'insertion d'un article 23bis dans la constitution fédérale (approvisionnement du pays en blé)	L'initiative a été rejetée, le contre-projet accepté
3 mars 1929	Loi fédérale modifiant l'article 14 de la loi fédérale du 10 octobre 1902 sur le tarif des douanes suisses	Le projet a été accepté
12 mai 1929	Initiative populaire concernant la circulation routière	L'initiative a été rejetée
12 mai 1929	Initiative populaire concernant le droit des cantons et des communes d'interdire les boissons distillées	L'initiative a été rejetée
6 avril 1930	Arrêté fédéral concernant la révision des articles 31 et 32bis de la constitution fédérale et l'insertion d'un nouvel article 32quater (régime des alcools)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
8 février 1931	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant la révision de l'article 12 de la constitution fédérale (interdiction des déclarations)	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
15 mars 1931	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article 72 de la constitution (élection du Conseil national)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
15 mars 1931	Arrêté fédéral concernant la révision des articles 76, 96, 1er et 3e alinéas, et 105, 2e alinéa, de la constitution (durée du mandat du Conseil national, du Conseil fédéral et du chancelier de la Confédération)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
6 décembre 1931	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants	Le projet a été rejeté
6 décembre 1931	Loi fédérale sur l'imposition du tabac	Le projet a été rejeté
28 mai 1933	Loi fédérale réduisant temporairement les traitements et salaires des personnes au service de la Confédération	Le projet a été rejeté
11 mars 1934	Loi fédérale sur la protection de l'ordre public	Le projet a été rejeté
24 février 1935	Loi fédérale modifiant celle du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire. (Réorganisation de l'instruction.)	Le projet a été accepté
5 mai 1935	Loi fédérale réglant le transport de marchandises et d'animaux sur la voie au moyen de véhicules automobiles. (Loi sur le partage du trafic.)	Le projet a été rejeté
2 juin 1935	Initiative populaire pour combattre la crise économique et ses effets	L'initiative a été rejetée
8 septembre 1935	Initiative populaire pour la révision totale de la constitution	L'initiative a été rejetée

28 novembre 1937	Initiative populaire concernant la révision partielle de l'article 55 de la constitution fédérale (Interdiction des sociétés franc-maçonnes et associations similaires)	L'initiative a été rejetée
20 février 1938	Arrêté fédéral revisant les articles 107 et 116 de la constitution fédérale (reconnaissance du romanche comme langue nationale)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
20 février 1938	Initiative populaire tendant à modifier le référendum facultatif (révision de l'article 89, 2e alinéa, de la constitution)	L'initiative a été rejetée
20 février 1938	Initiative populaire contre l'industrie privée des armements	L'initiative a été rejetée, le contre-projet accepté
3 juillet 1938	Code pénal suisse	Le projet a été accepté
27 novembre 1938	Arrêté fédéral concernant le régime transitoire des finances fédérales	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
22 janvier 1939	Initiative populaire pour l'extension de la juridiction constitutionnelle (révision de l'article 113 de la constitution)	L'initiative a été rejetée
22 janvier 1939	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative tendant à restreindre l'emploi de la clause d'urgence	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
4 juin 1939	Arrêté fédéral complétant la constitution fédérale en vue de l'octroi et de la couverture partielle de crédits destinés au renforcement de la défense nationale et à la lutte contre le chômage	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
3 décembre 1939	Loi fédérale modifiant le statut des fonctionnaires et les conditions d'assurance du personnel fédéral	Le projet a été rejeté
1er déc. 1940	Loi fédérale modifiant les articles 103 et 104 de la loi du 12 avril 1907 sur l'organisation militaire. (Obligation de l'instruction militaire préparatoire.)	Le projet a été rejeté
9 mars 1941	Initiative populaire pour la révision des articles 31, 32bis et 32quater de la constitution fédérale	L'initiative a été rejetée
25 janvier 1942	Initiative populaire tendant à l'augmentation du nombre des membres du Conseil fédéral et à son élection par le peuple	L'initiative a été rejetée
3 mai 1942	Initiative populaire concernant la réorganisation du Conseil national	L'initiative a été rejetée
29 octobre 1944	Loi fédérale sur la concurrence déloyale	Le projet a été accepté
21 janvier 1945	Loi fédérale sur les chemins de fer fédéraux	Le projet a été accepté
25 novembre 1945	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative pour la famille	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
10 février 1946	Arrêté fédéral sur la demande d'initiative concernant la réglementation du transport des marchandises	L'initiative a été retirée, le contre-projet rejeté
8 décembre 1946	Initiative populaire concernant le droit au travail	L'initiative a été rejetée
18 mai 1947	Initiative populaire concernant "la réforme économique et les droits du travail"	L'initiative a été rejetée
6 juillet 1947	Arrêté fédéral revisant les articles de la constitution fédérale relatifs au domaine économique	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons

6 juillet 1947	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants	Le projet a été accepté
14 mars 1948	Arrêté fédéral réglant le régime du sucre	Le projet a été rejeté
22 mai 1949	Arrêté fédéral revisant l'article 39 de la constitution relatif à la banque nationale suisse	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
22 mai 1949	Loi fédérale complétant celle du 13 juin 1928 sur la lutte contre la tuberculose	Le projet a été rejeté
11 septembre 1949	Initiative populaire pour le retour à la démocratie directe	L'initiative a été acceptée
11 décembre 1949	Loi fédérale modifiant la loi du 30 juin 1927 sur le statut des fonctionnaires	Le projet a été accepté
29 janvier 1950	Arrêté fédéral prorogeant et modifiant celui qui concerne les mesures destinées à encourager la construction de maisons d'habitation	Le projet a été rejeté
4 juin 1950	Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
1er oct. 1950	Initiative populaire visant la protection du sol et du travail par des mesures contre la spéculation	L'initiative a été rejetée
3 décembre 1950	Arrêté fédéral modifiant l'article 72 de la constitution (élection du Conseil national)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
3 décembre 1950	Arrêté fédéral concernant le régime financier de 1951 à 1954	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
25 février 1951	Arrêté fédéral concernant le transport sur la voie publique de personnes et de choses au moyen de véhicules automobiles	Le projet a été rejeté
15 avril 1951	Initiative populaire concernant la révision de l'art. 39 de la constitution (initiative pour la monnaie franche)	L'initiative a été rejetée, le contre-projet accepté
8 juillet 1951	Initiative populaire concernant la participation des entreprises de droit public aux dépenses pour la défense nationale	L'initiative a été rejetée
2 mars 1952	Arrêté fédéral prorogeant celui qui restreint l'ouverture et l'agrandissement d'hôtels	Le projet a été rejeté
30 mars 1952	Loi fédérale sur l'amélioration de l'agriculture et le maintien de la population paysanne (loi sur l'agriculture)	Le projet a été accepté
20 avril 1952	Initiative populaire concernant les impôts sur le chiffre d'affaires	L'initiative a été rejetée
18 mai 1952	Initiative populaire concernant le financement des armements et pour la sauvegarde des conquêtes sociales	L'initiative a été rejetée
6 juillet 1952	Arrêté fédéral sur la couverture des dépenses pour l'armement	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
5 octobre 1952	Loi fédérale modifiant les dispositions relatives à l'imposition du tabac de la loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants	Le projet a été accepté
5 octobre 1952	Arrêté fédéral concernant la construction d'abris antiaériens dans les bâtiments existants	Le projet a été rejeté
23 novembre 1952	Arrêté fédéral sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons

23 novembre 1952	Arrêté fédéral concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
19 avril 1953	Loi fédérale concernant la révision de la loi fédérale sur le service des postes	Le projet a été rejeté
6 décembre 1953	Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
6 décembre 1953	Arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 24quater sur la protection des eaux contre la pollution	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
20 juin 1954	Arrêté fédéral concernant une aide extraordinaire aux Suisses de l'étranger victimes de la guerre	Le projet a été rejeté
5 décembre 1954	Initiative populaire pour la protection des sites depuis la chute du Rhin jusqu'à Rheineu	L'initiative a été rejetée
13 mars 1955	Initiative populaire concernant la protection des locataires et des consommateurs	Initiative et contre-projet ont été rejetés
4 mars 1955	Arrêté fédéral sur le maintien temporaire d'un contrôle des prix réduit	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
13 mai 1955	Initiative populaire pour une extension des droits populaires lors de l'octroi par la Confédération de concessions pour l'utilisation des forces hydrauliques	L'initiative a été rejetée
13 mai 1955	Arrêté fédéral instituant des mesures pour encourager l'économie du canton des Grisons, au moyen d'une aide à la société anonyme pour la saccharification du bois à Domat/Ems	Le projet a été rejeté
30 septembre 1956	Arrêté fédéral concernant la révision du régime du blé	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
30 septembre 1956	Arrêté fédéral sur l'initiative populaire concernant le vote des dépenses par l'Assemblée fédérale	L'initiative a été retirée, le contre-projet rejeté
3 mars 1957	Arrêté fédéral insérant dans la constitution fédérale un article 22bis sur la protection civile	Le projet a échoué devant le peuple
3 mars 1957	Arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 36bis sur la radiodiffusion et la télévision	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
24 novembre 1957	Arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 24quinquies sur l'énergie atomique et la protection contre les radiations	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
24 novembre 1957	Arrêté fédéral prorogeant pour une durée limitée la validité du régime transitoire concernant le ravitaillement du pays en céréales panifiables	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
26 janvier 1958	Initiative populaire contre l'abus de la puissance économique	L'initiative a été rejetée
11 mai 1958	Arrêté fédéral instituant de nouvelles dispositions constitutionnelles sur le régime financier de la Confédération	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
6 juillet 1958	Arrêté fédéral concernant l'insertion, dans la constitution fédérale, d'un article 27ter sur le cinéma	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons

6 juillet 1958	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire pour l'amélioration du réseau routier	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
26 octobre 1958	Initiative populaire pour l'introduction de la semaine de 44 heures (Réduction de la durée du travail)	L'initiative a été rejetée
7 décembre 1958	Arrêté fédéral modifiant la constitution (jeux de kuisseis)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
7 décembre 1958	Arrêté fédéral concernant l'approbation de la convention conclue entre la Confédération suisse et la République italienne au sujet de l'utilisation de la force hydraulique du Spöl	Le projet a été accepté
1er fév. 1959	Arrêté fédéral sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
24 mai 1959	Arrêté fédéral insérant dans la constitution un article 22bis sur la protection civile	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
29 mai 1960	Arrêté fédéral sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
4 décembre 1960	Arrêté fédéral modifiant celui qui concerne les mesures complémentaires d'ordre économique et financier applicables à l'économie laitière	Le projet a été accepté
5 mars 1961	Arrêté fédéral concernant l'insertion dans la constitution d'un article 26bis sur les installations de transport par conduites de combustibles ou de carburants liquides ou gazeux	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
5 mars 1961	Arrêté fédéral concernant la perception d'une taxe sur les carburants pour moteurs destinée à financer à titre complémentaire les routes nationales	Le projet a été rejeté
22 octobre 1961	Initiative populaire tendant à l'institution de l'initiative législative en matière fédérale	L'initiative a été rejetée
3 décembre 1961	Arrêté fédéral concernant l'industrie horlogère suisse (Statut légal de l'horlogerie)	Le projet a été accepté
1er avr. 1962	Initiative populaire pour l'interdiction des armes atomiques	L'initiative a été rejetée
27 mai 1962	Arrêté fédéral insérant dans la constitution fédérale un article 24sexies sur la protection de la nature et du paysage	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
27 mai 1962	Loi fédérale modifiant la loi sur les indemnités de présence et de déplacement des membres du Conseil national et des commissions de l'Assemblée fédérale	Le projet a été rejeté
4 novembre 1962	Arrêté fédéral modifiant l'article 72 de la constitution (élection du Conseil national)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
26 mai 1963	Initiative populaire sur le droit du peuple de décider de l'équipement de l'armée suisse en armes atomiques	L'initiative a été rejetée
8 décembre 1963	Arrêté fédéral concernant la prorogation du régime financier de la Confédération (Prolongation de validité de l'article 41ter de la constitution et réduction de l'impôt pour la défense nationale)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons

8 décembre 1963	Arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 27quater sur les bourses d'études et autres aides financières à l'instruction	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
2 février 1964	Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale au 1er janvier 1965	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
24 mai 1964	Loi fédérale sur la formation professionnelle	Le projet a été accepté
6 décembre 1964	Arrêté fédéral sur le maintien de mesures temporaires en matière de contrôle des prix	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
28 février 1965	Arrêté fédéral concernant la lutte contre le renchérissement par des mesures dans le domaine du marché de l'argent et des capitaux et dans celui du crédit	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
28 février 1965	Arrêté fédéral concernant la lutte contre le renchérissement par des mesures dans le domaine de la construction	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
16 mai 1965	Loi fédérale modifiant l'arrêté de l'Assemblée fédérale concernant le lait, les produits laitiers et les graisses comestibles	Le projet a été accepté
16 octobre 1966	Arrêté fédéral introduisant dans la constitution un article 45bis relatif aux Suisses de l'étranger	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
16 octobre 1966	Initiative populaire relative à la lutte contre l'alcoolisme	L'initiative a été rejetée
2 juillet 1967	Initiative populaire contre la spéculation foncière	L'initiative a été rejetée
18 février 1968	Arrêté fédéral concernant l'octroi d'une amnistie fiscale générale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
19 mai 1968	Loi fédérale sur l'imposition du tabac	Le projet a été rejeté
1er juin 1969	Loi fédérale sur les écoles polytechniques fédérales	Le projet a été rejeté
14 septembre 1969	Arrêté fédéral complétant la constitution par des articles 22ter et 22quater (Dispositions constitutionnelles sur le droit foncier)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
1er fév. 1970	Arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène	Le projet a été accepté
7 juin 1970	Initiative populaire contre l'emprise étrangère	L'initiative a été rejetée
27 septembre 1970	Arrêté fédéral insérant dans la constitution fédérale un article 27quinquies sur l'encouragement de la gymnastique et des sports	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
27 septembre 1970	Initiative populaire pour le droit au logement et le développement de la protection de la famille	L'initiative a été rejetée
15 novembre 1970	Arrêté fédéral modifiant le régime des finances fédérales	Le projet a échoué devant les cantons
7 février 1971	Arrêté fédéral sur l'institution du suffrage féminin en matière fédérale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
6 juin 1971	Arrêté fédéral insérant dans la constitution fédérale un article 24septies sur la protection de l'homme et son milieu naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
6 juin 1971	Arrêté fédéral concernant la prorogation du régime financier de la Confédération	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons

5 mars 1972	Initiative populaire en vue de la création d'un fonds pour la construction de logements (initiative Denner)	L'initiative a été rejetée, le contre-projet accepté
5 mars 1972	Arrêté fédéral portant insertion dans la constitution fédérale d'un article 34 septies sur la déclaration de force obligatoire générale de baux à loyer et sur des mesures en vue de la protection des locataires	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
4 juin 1972	Arrêté fédéral concernant la stabilisation du marché de la construction	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
4 juin 1972	Arrêté fédéral sur la sauvegarde de la monnaie	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
24 septembre 1972	Initiative populaire pour un contrôle renforcé des industries d'armement et l'interdiction d'exportation d'armes	L'initiative a été rejetée
3 décembre 1972	Initiative populaire pour une véritable retraite populaire et la révision de la constitution en matière de prévoyance-vieillesse, survivants et invalidité	L'initiative a été rejetée, le contre-projet accepté
3 décembre 1972	Arrêté fédéral approuvant les Accords entre la Confédération suisse et la Communauté économique européenne ainsi que les Etats membres de la Communauté européenne du charbon et de l'acier	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
4 mars 1973	Arrêté fédéral modifiant les articles de la constitution sur l'enseignement	Le projet a échoué devant les cantons
4 mars 1973	Arrêté fédéral complétant la constitution par un article sur l'encouragement de la recherche scientifique	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
20 mai 1973	Arrêté fédéral abrogeant les articles de la constitution fédérale sur les jésuites et les couvents	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
2 décembre 1973	Arrêté fédéral concernant des mesures de surveillance des prix	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
2 décembre 1973	Arrêté fédéral instituant des mesures dans le domaine du crédit	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
2 décembre 1973	Arrêté fédéral concernant la stabilisation du marché de la construction	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
2 décembre 1973	Arrêté fédéral limitant les amortissements admissibles pour les impôts sur le revenu perçus par la Confédération, les cantons et les communes	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
2 décembre 1973	Arrêté fédéral concernant un article sur la protection des animaux qui remplace l'article 25bis actuel constitution fédérale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
20 octobre 1974	Initiative populaire contre l'emprise étrangère et le surpeuplement de la Suisse	L'initiative a été rejetée
8 décembre 1974	Arrêté fédéral instituant des mesures propres à améliorer les finances fédérales	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
8 décembre 1974	Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
8 décembre 1974	Initiative populaire pour une meilleure assurance-maladie et la révision de la constitution en matière d'assurance-maladie, accidents et maternité	Initiative et contre-projet ont été rejetés

2 mars 1975	Arrêté fédéral concernant l'article de la constitution sur la politique conjoncturelle	Le projet a échoué devant les cantons
8 juin 1975	Arrêté fédéral sur la sauvegarde de la monnaie. Modification du 29 juin 1974	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
8 juin 1975	Arrêté fédéral concernant le financement des routes nationales. Modification du 4 octobre 1974	Le projet a été accepté
8 juin 1975	Loi fédérale modifiant le tarif général des douanes	Le projet a été rejeté
8 juin 1975	Arrêté fédéral concernant l'augmentation des recettes fiscales dès 1976	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
8 juin 1975	Arrêté fédéral freinant les décisions en matière de dépenses	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
7 décembre 1975	Arrêté fédéral modifiant la constitution (liberté d'établissement et réglementation de l'assistance)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
7 décembre 1975	Arrêté fédéral concernant une révision de la constitution dans le domaine de l'économie des eaux	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
7 décembre 1975	Loi fédérale sur l'importation et l'exportation de produits agricoles transformés	Le projet a été accepté
21 mars 1976	Initiative populaire sur la participation et un contre-projet	Initiative et contre-projet ont été rejetés
21 mars 1976	Initiative populaire en faveur d'une imposition plus équitable et de l'abolition des privilèges fiscaux	L'initiative a été rejetée
13 juin 1976	Loi fédérale sur l'aménagement du territoire	Le projet a été rejeté
13 juin 1976	Arrêté fédéral concernant la conclusion d'un accord entre la Confédération suisse et l'Association internationale de développement (IDA) relatif à un prêt de 200 millions de francs	Le projet a été rejeté
13 juin 1976	Arrêté fédéral concernant une nouvelle conception de l'assurance-chômage	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
26 septembre 1976	Arrêté fédéral complétant la constitution par un article sur la radiodiffusion et la télévision	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
26 septembre 1976	Initiative populaire en vue de l'introduction par la Confédération d'une assurance responsabilité civile pour les véhicules à moteurs et les cycles	L'initiative a été rejetée
5 décembre 1976	Arrêté fédéral sur la politique du marché de l'argent et du crédit	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
5 décembre 1976	Arrêté fédéral sur la surveillance des prix	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
5 décembre 1976	Initiative populaire pour l'introduction de la semaine de travail de 40 heures	L'initiative a été rejetée
13 mars 1977	Initiative populaire du Parti républicain "pour la protection de la Suisse" (4e initiative contre l'emprise étrangère)	L'initiative a été rejetée
13 mars 1977	Initiative populaire "pour une limitation du nombre annuel des naturalisations" (5e initiative contre l'emprise étrangère)	L'initiative a été rejetée
13 mars 1977	Initiative populaire instituant de nouvelles dispositions sur le référendum en matière de traités internationaux	L'initiative a été rejetée, le contre-projet accepté

12 juin 1977	Arrêté fédéral réformant le régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires et l'impôt fédéral direct	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
12 juin 1977	Arrêté fédéral concernant l'harmonisation fiscale	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
25 septembre 1977	Initiative populaire "pour une protection efficace des localités" et un contre-projet	Initiative et contre-projet ont été rejetés
25 septembre 1977	Initiative populaire contre la pollution atmosphérique causée par les véhicules à moteur	L'initiative a été rejetée
25 septembre 1977	Arrêté fédéral relevant le nombre de signatures requis pour le référendum (Art. 89 et 89bis cst.)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
25 septembre 1977	Arrêté fédéral relevant le nombre de signatures requis pour l'initiative constitutionnelle (Art. 120 et 121 cst.)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
25 septembre 1977	Initiative populaire "pour la solution du délai"	L'initiative a été rejetée
4 décembre 1977	Initiative populaire "en vue de l'harmonisation fiscale, d'une imposition plus forte de la richesse et du dégrèvement des bas revenus (Initiative pour l'impôt sur la richesse)"	L'initiative a été rejetée
4 décembre 1977	Loi fédérale sur les droits politiques	Le projet a été accepté
4 décembre 1977	Arrêté fédéral sur l'introduction d'un service civil de remplacement	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
4 décembre 1977	Loi fédérale instituant des mesures propres à équilibrer les finances fédérales	Le projet a été accepté
26 février 1978	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "Démocratie dans la construction des routes nationales"	L'initiative a été rejetée
26 février 1978	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants. Modification du 24 juin 1977 (9e révision de l'AVS)	Le projet a été accepté
26 février 1978	Initiative populaire "visant à abaisser l'âge donnant droit aux prestations de l'AVS"	L'initiative a été rejetée
26 février 1978	Arrêté fédéral concernant l'article conjoncturel de la constitution	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
28 mai 1978	Loi fédérale réglementant l'heure en Suisse	Le projet a été rejeté
28 mai 1978	Loi sur le tarif des douanes. Modification du 7 octobre 1977	Le projet a été accepté
28 mai 1978	Loi fédérale sur la protection de la grossesse et le caractère punissable de son interruption	Le projet a été rejeté
28 mai 1978	Loi fédérale sur l'aide aux hautes écoles et la recherche (LHR)	Le projet a été rejeté
28 mai 1978	Initiative populaire "pour douze dimanches par année sans véhicules à moteur ni avions"	L'initiative a été rejetée
24 septembre 1978	Arrêté fédéral sur la création du canton du Jura (art. 1er et 80 cst.) du 9 mars 1978	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
3 décembre 1978	Arrêté sur l'économie laitière 1977 (AEL 1977)	Le projet a été accepté
3 décembre 1978	Loi fédérale sur la protection des animaux (LPA) du 9 mars 1978	Le projet a été accepté
3 décembre 1978	Loi fédérale sur l'accomplissement des tâches de la Confédération en matière de police de sécurité du 9 mars 1978	Le projet a été rejeté
3 décembre 1978	Loi fédérale sur la formation professionnelle (LFP) du 19 avril 1978	Le projet a été accepté

18 février 1979	Arrêté fédéral abaissant l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité du 23 juin 1978	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
18 février 1979	Initiative populaire "pour le développement des chemins et sentiers" du 6 octobre 1978	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
18 février 1979	Initiative populaire "contre la publicité pour des produits qui engendrent la dépendance" du 6 octobre 1978	L'initiative a été rejetée
18 février 1979	Initiative populaire "pour la sauvegarde des droits populaires et de la sécurité lors de la constructions et de l'exploitation d'installations atomiques" du 6 octobre 1978	L'initiative a été rejetée
20 mai 1979	Arrêté fédéral réformant le régime de l'impôt sur le chiffre d'affaires et de l'impôt fédéral direct du 15 décembre 1978	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
20 mai 1979	Arrêté fédéral concernant la loi sur l'énergie atomique du 6 octobre 1978	Le projet a été accepté
2 mars 1980	Initiative populaire "concernant la séparation complète de l'Etat et de l'Eglise" du 23 mars 1979	L'initiative a été rejetée
2 mars 1980	Arrêté fédéral concernant la nouvelle réglementation de l'approvisionnement du pays du 22 juin 1979	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
30 novembre 1980	Loi fédérale sur la circulation routière. Modification du 21 mars 1980	Le projet a été accepté
30 novembre 1980	Arrêté fédéral portant suppression de la quote-part des cantons au produit net des droits de timbre du 20 juin 1980	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
30 novembre 1980	Arrêté fédéral fixant la nouvelle répartition des recettes nettes de la Régie fédérale des alcools provenant de l'imposition des boissons distillées du 20 juin 1980	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
30 novembre 1980	Arrêté fédéral portant révision du régime du blé dans le pays du 20 juin 1980	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
5 avril 1981	Initiative populaire "être solidaires en faveur d'une nouvelle politique à l'égard des étrangers" du 10 octobre 1980	L'initiative a été rejetée
14 juin 1981	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour l'égalité des droits entre hommes et femmes" du 10 octobre 1980	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
14 juin 1981	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la protection des droits des consommateurs" du 10 octobre 1980	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
29 novembre 1981	Arrêté fédéral concernant la prorogation du régime financier et l'amélioration des finances fédérales du 19 juin 1981	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
6 juin 1982	Loi sur les étrangers (LET) du 19 juin 1981	Le projet a été rejeté
6 juin 1982	Code pénal suisse. Modification du 9 octobre 1981	Le projet a été accepté
28 novembre 1982	Initiative populaire "tendant à empêcher des abus dans la formation des prix" du 19 mars 1982	L'initiative a été acceptée, le contre-projet rejeté
27 février 1983	Arrêté fédéral concernant une nouvelle réglementation des droits de douane sur les carburants du 8 octobre 1982	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons

27 février 1983	Arrêté fédéral concernant l'article constitutionnel sur l'énergie du 8 octobre 1982	Le projet a échoué devant les cantons
4 décembre 1983	Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale du 24 juin 1983	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
4 décembre 1983	Arrêté fédéral tendant à faciliter certaines naturalisations du 24 juin 1983	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
26 février 1984	Arrêté fédéral concernant la perception d'une redevance sur le trafic des poids lourds du 24 juin 1983	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
26 février 1984	Arrêté fédéral relatif à une redevance pour l'utilisation des routes nationales du 24 juin 1983	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
26 février 1984	Initiative populaire "pour un authentique service civil fondé sur la preuve par l'acte" du 7 octobre 1983	L'initiative a été rejetée
20 mai 1984	Initiative populaire "contre l'abus du secret bancaire et de la puissance des banques" (Initiative sur les banques)	L'initiative a été rejetée
20 mai 1984	Initiative populaire "contre le bradage du sol national"	L'initiative a été rejetée
23 septembre 1984	Initiative populaire "pour un avenir sans nouvelles centrales atomiques"	L'initiative a été rejetée
23 septembre 1984	Initiative populaire "pour un approvisionnement en énergie sûr, économique et respectueux de l'environnement"	L'initiative a été rejetée
2 décembre 1984	Initiative populaire "pour une protection efficace de la maternité"	L'initiative a été rejetée
2 décembre 1984	Arrêté fédéral concernant un article sur la radio et la télévision du 23 mars 1984	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
2 décembre 1984	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "sur l'indemnisation des victimes d'actes de violence criminels" du 22 juin 1984	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
10 mars 1985	Arrêté fédéral supprimant les subventions pour l'instruction primaire du 5 octobre 1984	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
10 mars 1985	Arrêté fédéral supprimant l'obligation incombant à la Confédération d'allouer des subventions dans le domaine de la santé publique du 5 octobre 1984	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
10 mars 1985	Arrêté fédéral sur les subsides de formation du 5 octobre 1984	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
10 mars 1985	Initiative populaire "pour une extension de la durée des vacances payées" (Initiative sur les vacances)	L'initiative a été rejetée
9 juin 1985	Initiative populaire "pour le droit à la vie"	L'initiative a été rejetée
9 juin 1985	Arrêté fédéral supprimant le part des cantons au produit net des droits de timbre du 5 octobre 1984	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
9 juin 1985	Arrêté fédéral fixant la nouvelle répartition des recettes nettes provenant de l'imposition des boissons distillées du 5 octobre 1984	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
9 juin 1985	Arrêté fédéral portant suppression de l'aide aux producteurs cultivant le blé pour leurs propres besoins du 14 décembre 1984	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons

22 septembre 1985	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "demandant l'harmonisation du début de l'année scolaire dans tous les cantons" (Initiative sur la rentrée scolaire) du 5 octobre 1984	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
22 septembre 1985	Arrêté fédéral instituant une garantie contre les risques à l'innovation en faveur des petites et moyennes entreprises du 5 octobre 1984	Le projet a été rejeté
22 septembre 1985	Code civil suisse (Effets généraux du mariage, régime matrimonial et successions). Modification du 5 octobre 1984	Le projet a été accepté
1er déc. 1985	Initiative populaire "pour la suppression de la vivisection"	L'initiative a été rejetée
16 mars 1988	Arrêté fédéral sur l'adhésion de la Suisse à l'Organisation des Nations Unies du 14 décembre 1984	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
28 septembre 1986	Initiative populaire "en faveur de la culture"	Initiative et contre-projet ont été rejetés
28 septembre 1986	Initiative populaire "pour une formation professionnelle et un recyclage garantis"	L'initiative a été rejetée
28 septembre 1986	Arrêté fédéral sur l'économie sucrière indigène. Modification du 21 juin 1985	Le projet a été rejeté
7 décembre 1986	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour la protection des locaux"	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
7 décembre 1986	Initiative populaire "pour une juste imposition du trafic des poids lourds (redevance sur les poids lourds)"	L'initiative a été rejetée
5 avril 1987	Loi sur l'asile. Modification du 20 juin 1986	Le projet a été accepté
5 avril 1987	Loi fédérale sur le séjour et l'établissement des étrangers. Modification du 20 juin 1986	Le projet a été accepté
5 avril 1987	Initiative populaire "demandant le droit de référendum en matière de dépenses militaires"	L'initiative a été rejetée
5 avril 1987	Arrêté fédéral concernant la procédure de vote relative aux initiatives populaires accompagnées d'un contre-projet du 19 décembre 1986	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
6 décembre 1987	Arrêté fédéral concernant le projet RAIL 2000 du 19 décembre 1986	Le projet a été accepté
6 décembre 1987	Initiative populaire "pour la protection des marais - Initiative de Rothenburg"	L'initiative a été acceptée
6 décembre 1987	Loi fédérale sur l'assurance-maladie. Modification du 20 mars 1987	Le projet a été rejeté
12 juin 1988	Arrêté fédéral relatif à la modification de la constitution fédérale visant à créer les bases d'une politique coordonnée des transports du 20 mars 1987	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
12 juin 1988	Initiative populaire "visant à abaisser à 62 ans pour les hommes et à 60 ans pour les femmes l'âge donnant droit à la rente AVS"	L'initiative a été rejetée
4 décembre 1988	Initiative populaire "ville-campagne contre la spéculation foncière"	L'initiative a été rejetée

4 décembre 1988	Initiative populaire "pour la réduction de la durée du travail"	L'initiative a été rejetée
4 décembre 1988	Initiative populaire "pour la limitation de l'immigration"	L'initiative a été rejetée
4 juin 1989	Initiative populaire "pour une protection des exploitations paysannes et contre les fabriques d'animaux (Initiative en faveur des petits paysans)"	L'initiative a été rejetée
26 novembre 1989	Initiative populaire "pour une Suisse sans armée et pour une politique globale de paix"	L'initiative a été rejetée
26 novembre 1989	Initiative populaire "pro vitesse 130/100"	L'initiative a été rejetée
1er avr. 1990	Initiative populaire "Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier"	L'initiative a été rejetée
1er avr. 1990	Initiative populaire "pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon"	L'initiative a été rejetée
1er avr. 1990	Initiative populaire "pour un district du Knonau sans autoroute"	L'initiative a été rejetée
1er avr. 1990	Initiative populaire "contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure / Zuchwil"	L'initiative a été rejetée
1er avr. 1990	Arrêté fédéral sur la viticulture du 23 juin 1989	Le projet a été rejeté
1er avr. 1990	Loi fédérale d'organisation judiciaire. Modification du 23 juin 1989	Le projet a été rejeté
23 septembre 1990	Initiative populaire "pour un abandon progressif de l'énergie atomique"	L'initiative a été rejetée
23 septembre 1990	Initiative populaire "Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)"	L'initiative a été acceptée
23 septembre 1990	Arrêté fédéral relatif à un article constitutionnel sur l'énergie du 6 octobre 1989	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
23 septembre 1990	Loi fédérale sur la circulation routière (LCR). Modification du 6 octobre 1989	Le projet a été accepté
3 mars 1991	Arrêté fédéral abaissant à 18 ans l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité du 6 octobre 1990	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
3 mars 1991	Initiative populaire "pour l'encouragement des transports publics"	L'initiative a été rejetée
2 juin 1991	Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales du 14 décembre 1990	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
2 juin 1991	Code pénal militaire (CPM). Modification du 5 octobre 1990	Le projet a été accepté
16 février 1992	Initiative populaire "pour une assurance-maladie financièrement supportable (Initiative des classes-maladie)"	L'initiative a été rejetée
16 février 1992	Initiative populaire "pour une réduction stricte et progressive des expériences sur les animaux (Limitons strictement l'expérimentation animale)"	L'initiative a été rejetée
17 mai 1992	Arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991	Le projet a été accepté
17 mai 1992	Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991	Le projet a été accepté
17 mai 1992	Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) du 24 janvier 1991	Le projet a été accepté

17 mai 1992	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "contre l'application abusive des techniques de reproduction et de manipulation génétique à l'espèce humaine"	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
17 mai 1992	Arrêté fédéral pour l'introduction d'un service civil pour les objecteurs de conscience du 13 décembre 1991	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
17 mai 1992	Code pénal suisse. Code pénal militaire (Interaction contre l'intégrité sexuelle): Modification du 21 juin 1991	Le projet a été accepté
17 mai 1992	Initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux"	L'initiative a été rejetée
27 septembre 1992	Arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Arrêté sur le transit alpin) du 4 octobre 1991	Le projet a été accepté
27 septembre 1992	Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils). Modification du 4 octobre 1991	Le projet a été accepté
27 septembre 1992	Loi fédérale sur les droits de timbre. Modification du 4 octobre 1991	Le projet a été accepté
27 septembre 1992	Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) du 4 octobre 1991	Le projet a été accepté
27 septembre 1992	Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions aux groupes (Loi sur les indemnités parlementaires). Modification du 4 octobre 1991	Le projet a été rejeté
27 septembre 1992	Loi fédérale sur les contributions destinées à couvrir les coûts d'infrastructures des groupes et des députés (Loi sur les coûts d'infrastructures) du 4 octobre 1991	Le projet a été rejeté
6 décembre 1992	Arrêté fédéral sur l'espace économique européen (EEE) du 9 octobre 1992	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
7 mars 1993	Loi fédérale concernant l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants du 9 octobre 1992	Le projet a été accepté
7 mars 1993	Arrêté fédéral supprimant l'interdiction des maisons de jeu du 9 octobre 1992	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
7 mars 1993	Initiative populaire "pour l'abolition des expériences sur animaux"	L'initiative a été rejetée
6 juin 1993	Initiative populaire "40 places d'armes ça suffit. L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement"	L'initiative a été rejetée
6 juin 1993	Initiative populaire "pour une Suisse sans nouveaux avions de combat"	L'initiative a été rejetée
26 septembre 1993	Arrêté fédéral contre l'usage abusif d'armes du 19 mars 1993	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
26 septembre 1993	Arrêté fédéral sur le rattachement du district bernois de Laufen au canton de Bâle-Campagne	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
26 septembre 1993	Initiative populaire fédérale "pour un jour de la fête nationale férié (Initiative '1er août')"	L'initiative a été acceptée

26 septembre 1993	Arrêté fédéral sur des mesures temporaires contre les renchérissement de l'assurance-maladie	Le projet a été accepté
26 septembre 1993	Arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance-chômage	Le projet a été accepté
26 novembre 1993	Arrêté fédéral sur le régime financier du 18 juin 1993	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
28 novembre 1993	Arrêté fédéral concernant la contribution à l'assainissement des finances fédérales du 18 juin 1993	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
28 novembre 1993	Arrêté fédéral prévoyant des mesures garantissant le maintien de la sécurité sociale du 18 juin 1993	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
28 novembre 1993	Arrêté fédéraux sur les impôts de consommation spéciaux du 18 juin 1993	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
28 novembre 1993	Initiative populaire "pour la prévention des problèmes liés à l'alcool"	L'initiative a été rejetée
28 novembre 1993	Initiative populaire "pour la prévention des problèmes liés au tabac"	L'initiative a été rejetée
20 février 1994	Arrêté fédéral concernant la prorogation de la redevance pour l'utilisation des routes nationales du 18 juin 1993	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
20 février 1994	Arrêté fédéral concernant la prorogation de la redevance sur le trafic des poids lourds du 18 juin 1993	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
20 février 1994	Arrêté fédéral concernant l'introduction d'une redevance sur le trafic de poids lourds liée, soit aux prestations, soit à la consommation du 18 juin 1993	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
20 février 1994	Initiative populaire "pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit"	L'initiative a été acceptée
20 février 1994	Loi sur la navigation aérienne (LNA). Modification du 18 juin 1993	Le projet a été accepté
12 juin 1994	Arrêté fédéral concernant l'introduction dans la constitution fédérale d'un article sur l'encouragement de la culture (art. 27 septies csl.) du 18 juin 1993	Le projet a échoué devant les cantons
12 juin 1994	Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale (Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers) du 17 décembre 1993	Le projet a échoué devant les cantons
12 juin 1994	Loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opération en faveur du maintien de la paix (LOMP) du 18 juin 1993	Le projet a été rejeté
25 septembre 1994	Arrêté fédéral supprimant la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane du 18 mars 1994	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
25 septembre 1994	Code pénal suisse. Code pénal militaire. Modification du 18 juin 1993	Le projet a été accepté
4 décembre 1994	Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) du 18 mars 1994	Le projet a été accepté
4 décembre 1994	Initiative populaire "pour une saine assurance-maladie"	L'initiative a été rejetée
4 décembre 1994	Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994	Le projet a été accepté

12 mars 1995	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement"	L'initiative a été retirée, le contre-projet rejeté
12 mars 1995	Arrêté sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988). Modification du 18 mars 1994	Le projet a été rejeté
12 mars 1995	Loi fédérale sur l'agriculture. Modification du 8 octobre 1993	Le projet a été rejeté
12 mars 1995	Arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses du 7 octobre 1994	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
25 juin 1995	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (10e révision de l'AVS). Modification du 7 octobre 1994	Le projet a été accepté
25 juin 1995	Initiative populaire "pour l'extension de l'AVS et de l'AI"	L'initiative a été rejetée
25 juin 1995	Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). Modification du 7 octobre 1994	Le projet a été rejeté
10 mars 1996	Arrêté fédéral concernant la révision de l'article constitutionnel sur les langues (art. 116 cst.)	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
10 mars 1996	Arrêté fédéral sur le transfert de la commune bernoise de Vellerat au canton du Jura	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
10 mars 1996	Arrêté fédéral supprimant la compétence cantonale en matière d'acquisition de l'équipement personnel des militaires	Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons
10 mars 1996	Arrêté fédéral concernant l'abrogation de l'obligation de rachat des appareils à distiller et de prise en charge de l'eau-de-vie	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
10 mars 1996	Arrêté fédéral concernant la suppression des contributions fédérales aux places de stationnement près des gares du 24 mars 1995	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
9 juin 1996	Contre-projet de l'Assemblée fédérale du 21 décembre 1995 relatif à l'initiative populaire 'Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature'	L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté
9 juin 1996	Loi du 6 octobre 1995 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)	Le projet a été rejeté
1er déc. 1996	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'contre l'immigration clandestine'	L'initiative a été rejetée
1er déc. 1996	Loi fédérale sur le travail dans l'industrie, l'artisanat et le commerce (Loi sur le travail). Modification du 22 mars 1996	Le projet a été rejeté
8 juin 1997	Initiative populaire fédérale 'Négociations d'adhésion à l'UE: que le peuple décide!'	L'initiative a été rejetée
8 juin 1997	Initiative populaire fédérale 'pour l'interdiction d'exporter du matériel de guerre'	L'initiative a été rejetée
8 juin 1997	Arrêté fédéral concernant la suppression de la réglementation des poudres	Le projet a été accepté par le peuple et les cantons
28 septembre 1997	Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le financement de l'assurance-chômage	Le projet a été rejeté
28 septembre 1997	Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'Jaunassa sans drogue'	L'initiative a été rejetée

Droits politiques

• deutsch

Objets soumis au référendum et qui sont pendants

- Objets soumis au référendum obligatoire
 - Initiatives populaires
 - Objets soumis au référendum facultatif
-

Objets soumis au référendum obligatoire

aucun objet

Objets soumis au référendum facultatif

- Arrêté fédéral encourageant l'innovation et la coopération dans le domaine du tourisme
 - Arrêté fédéral concernant le transfert à l'assurance-invalidité de capitaux du Fonds de compensation du régime des allocations pour perte de gain
 - Arrêté fédéral concernant une aide financière au Musée international de la Croix-Rouge et du Croissant-Rouge (MUCR) pour les années 1998 à 2001
 - Loi fédérale sur la réforme 1997 de l'imposition des sociétés
 - Loi fédérale concernant la lutte contre le blanchiment d'argent dans le secteur financier (Loi sur le blanchiment d'argent, LBA)
 - Loi fédérale sur les entreprises d'armement de la Confédération (LEAC)
 - Code pénal suisse et code pénal militaire (Droit pénal et procédure pénale des médias), Modification du 10 octobre 1997
 - Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils), Modification du 10 octobre 1997
-

Etat: 16 décembre 1997

Initiatives populaires

Initiatives en suspens

Initiatives en suspens devant le Conseil fédéral

- 'visant à réduire de moitié le trafic routier motorisé afin de maintenir et d'améliorer des espaces vitaux (initiative pour la réduction du trafic)'
- 'pour un assouplissement de l'AVS - contre le relèvement de l'âge de la retraite des femmes'
- 'pour une retraite à la carte dès 62 ans, tant pour les femmes que pour les hommes'
- 'pour garantir l'AVS - taxer l'énergie et non le travail'
- 'Qui à l'Europe!'
- 'Pas d'hydravions sur les lacs suisses!'
- 'contre une TVA injuste dans le sport et le domaine social (Initiative pour le sport et les prestations d'utilité publique)'
- 'Economiser dans l'armée et la défense générale - pour davantage de paix et d'emplois d'avenir (initiative en faveur d'une redistribution des dépenses)'
- 'pour davantage de droits au peuple grâce au référendum avec contre-proposition (référendum constructif)'
- 'pour des loyers loyaux'
- 'pour le libre choix du médecin et de l'établissement hospitalier'
- 'pour des médicaments à moindre prix'
- 'pour une démocratie directe plus rapide (Délai de traitement des initiatives populaires présentées sous forme de projet rédigé de toutes pièces)'

Initiatives en suspens devant le parlement

- 'pour une représentation équitable des femmes dans les autorités fédérales (Initiative du 3 mars)'
- 'pour l'introduction d'un centime solaire' (initiative 'solaire)'
- 'destinée à encourager les économies d'énergie et à freiner le gaspillage (Initiative 'énergie et environnement)'
- 'Propriété du logement pour tous'
- 'pour la protection de l'être humain contre les techniques de reproduction artificielle (Initiative pour une procréation respectant la dignité humaine [EPD])'
- 'pour une réglementation de l'immigration'
- 'pour la 10e révision de l'AVS sans revêtement de l'âge de la retraite'

Initiatives prêtes à passer en votation

- 'S.o.S.- pour une Suisse sans police fouteuse'
- 'pour la protection de la vie et de l'environnement contre les manipulations génétiques (initiative pour la protection génétique)'
- 'pour des produits alimentaires bon marché et des exploitations agricoles écologiques'
- 'pour une politique raisonnable en matière de drogue'

Base de données des votations fédérales: détails

Numéro de Votation:	397
Code Inst.:	10
Institution (globale):	Référendum facultatif
Titre Votation D:	"Bundesbeschluss über befristete Massnahmen gegen die Kostensteigerung in der Krankenversicherung"
Titre Votation F:	Arrêté fédéral sur des mesures temporaires contre les renchérissement de l'assurance-maladie
Date Votation:	26.9.93
Corps Electoral Total:	4553754
Dont CH Etranger:	44194
Nombre de Votants:	1811582
Participation en Pourcentage:	39.78
Bulletins Blancs:	50400
Bulletins Nuls:	2971
Bulletins Valables:	1758211
Bulletins sans Réponse:	
Nombre de Oui:	1416209
Nombre de Non:	342002
Acceptation en Pourcentage:	80.55
Refus en Pourcentage:	19.45
Nombre Cantons Acceptants:	
Nombre Cantons Refusants:	
Nombre Oui Question Subsid. Init.:	
Nombre Oui	

Question Subsid. CP:	
Remarques D:	"* Aufgrund der Unwetterkatastrophe, die am Wochenende der eidgenössischen Volksabstimmung vom 29. September 1993 die Region Brig heimgesucht hat, war es den fünf Walliser Gemeinden Brig-Glis, Saas-Grund, Saas-Almagell, Saas-Balen und Zwischenbergen unmöglich, die Urnenlokale zu den vorgesehenen Zeiten für die Stimmabgabe zu öffnen. Diese fünf Gemeinden zählten insgesamt 9351 Stimmberechtigte (Stand vom 6. Juni 1993). Die Walliser Gesamtergebnisse zeigten zu allen eidgenössischen Vorlagen dera
Remarques F:	

[Détails par Canton]

[Nouvelle recherche]



© C2D - University of Geneva - 1997

Base de données des votations fédérales: détails

Numéro de Votation:	398
Code Inst.:	10
Institution (globale):	Référendum facultatif
Titre Votation O:	"Bundesbeschluss über Massnahmen in der Arbeitslosenversicherung"
Titre Votation F:	Arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance-chômage
Date Votation:	26.9.93
Corps Electoral Total:	4553754
Oont CH Etranger:	44194
Nombre de Votants:	1809748
Participation en Pourcentage:	39.74
Bulletins Blancs:	66321
Bulletins Nuls:	3245
Bulletins Valables:	1740182
Bulletins sans Réponse:	
Nombre de Oui:	1225069
Nombre de Non:	515113
Acceptation en Pourcentage:	70.4
Refus en Pourcentage:	29.6
Nombre Cantons Acceptants:	
Nombre Cantons Refusants:	
Nombre Oui Question Subsid. Init.:	
Nombre Oui	

Question	
Subsid. CP:	
Remarques D:	"* Aufgrund der Unwetterkatastrophe, die am Wochenende der eidgenössischen Volksabstimmung vom 29. September 1993 die Region Brig heimgesucht hat, war es den fünf Walliser Gemeinden Brig-Glis, Saas-Grund, Saas-Almagell, Saas-Balen und Zwischenbergen unmöglich, die Urnenlokale zu den vorgesehenen Zeiten für die Stimmabgabe zu öffnen. Diese fünf Gemeinden zählten insgesamt 9351 Stimmberechtigte (Stand vom 6. Juni 1993). Die Walliser Gesamtergebnisse zeitigten zu allen eidgenössischen Vorlagen dera
Remarques F:	

[Détails par Canton]

[Nouvelle recherche]



© C2D - University of Geneva - 1997

Base de données des votations fédérales: détails

Numéro de Votation:	415
Code Inst.:	1
Institution (globale):	Référendum facultatif
Titre Votation D:	"Bundesgesetz über die Krankenversicherung (KVG)"
Titre Votation F:	Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) du 18 mars 1994
Date Votation:	4.12.94
Corps Electoral Total:	4602535
Dont CH Etranger:	54042
Nombre de Votants:	2014475
Participation en Pourcentage:	43.77
Bulletins Blancs:	37612
Bulletins Nuls:	5328
Bulletins Valables:	1971535
Bulletins sans Réponse:	
Nombre de Oui:	1021175
Nombre de Non:	950360
Acceptation en Pourcentage:	51.8
Refus en Pourcentage:	48.2
Nombre Cantons Acceptants:	
Nombre Cantons Refusants:	
Nombre Oui Question Subsid. Init.:	
Nombre Oui Question Subsid. CP:	
Remarques D:	
Remarques F:	

[\[Détails par Canton\]](#)[\[Nouvelle recherche\]](#)

Base de données des votations fédérales: détails

Numéro de Votation:	422
Code Inst.:	1
Institution (globale):	Référendum facultatif
Titre Votation D:	"Bundesgesetz über die Alters- und Hinterlassenenversicherung, Änderung vom 7. Oktober 1994"
Titre Votation F:	Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (10e révision de l'AVS). Modification du 7 octobre 1994
Date Votation:	25.6.95
Corps Electoral Total:	4591795
Dont CH Etranger:	59868
Nombre de Votants:	1856163
Participation en Pourcentage:	40.42
Bulletins Blancs:	21621
Bulletins Nuls:	6140
Bulletins Valables:	1828402
Bulletins sans Réponse:	
Nombre de Oui:	1110053
Nombre de Non:	718349
Acceptation en Pourcentage:	60.71
Refus en Pourcentage:	39.29
Nombre Cantons Acceptants:	
Nombre Cantons Refusants:	
Nombre Oui Question Subsid. Init.:	
Nombre Oui Question Subsid. CP:	
Remarques D:	
Remarques F:	

[\[Détails par Canton\]](#)[\[Nouvelle recherche\]](#)

Base de données des votations fédérales: détails

Numéro de Votation:	416
Code Inst.:	15
Institution (globale):	Initiative
Titre Votation D:	"Eidgenössische Volksinitiative 'für eine gesunde Krankenversicherung'"
Titre Votation F:	Initiative populaire "pour une saine assurance-maladie" [art. 34bis]
Date Votation:	4.12.94
Corps Electoral Total:	4602535
Dont CH Etranger:	54042
Nombre de Votants:	2014250
Participation en Pourcentage:	43.76
Bulletins Blancs:	43849
Bulletins Nuls:	5550
Bulletins Valables:	1964851
Bulletins sans Réponse:	
Nombre de Oui:	460674
Nombre de Non:	1504177
Acceptation en Pourcentage:	23.45
Refus en Pourcentage:	76.55
Nombre Cantons Acceptants:	
Nombre Cantons Refusants:	"20 6/2"
Nombre Oui Question Subsid. Init.:	
Nombre Oui Question Subsid. CP:	
Remarques D:	
Remarques F:	

[\[Détails par Canton\]](#)[\[Nouvelle recherche\]](#)

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch

Votation populaire du 1^{er} avril 1990

- Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
-

Initiative populaire "Halte au bétonnage - pour une stabilisation du réseau routier"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	500605	1255175	28.5%	71.5%
Cantons	0	20 6/2		

Participation 41%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour une région sans autoroute entre Morat et Yverdon"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	571640	1175333	32.7%	67.3%
Cantons	0	20 6/2		

Participation 41%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour un district du Knonau sans autoroutes"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	547353	1197678	31.4%	68.6%
Cantons	0	20 6/2		

Participation 41%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "contre la construction d'une autoroute entre Bienne et Soleure / Zuchwil"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	592231	1147434	34.0%	66.0%
Cantons	0	20 6/2		

Participation 41%

L'initiative a été rejetée.

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch

Votation populaire du 23 septembre 1990

• Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement

Initiative populaire "pour un abandon progressif de l'énergie atomique"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	816289	915739	47.1%	52.9%
Cantons	6 2/2	14 4/2		

Participation 40%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "Halte à la construction de centrales nucléaires (moratoire)"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	946077	789209	54.5%	45.5%
Cantons	17 5/2	3 1/2		

Participation 40%

L'initiative a été acceptée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral relatif à un article constitutionnel sur l'énergie du 6 octobre 1989

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1214925	493841	71.1%	28.9%
Cantons	20 6/2	0		

Participation 40%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale sur la circulation routière (LCR). Modification du 6 octobre 1989

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	899051	803621	52.8%	47.2%

Participation 40%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch

Votation populaire du 3 mars 1991

- Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Arrêté fédéral abaissant à 18 ans l'âge requis pour l'exercice du droit de vote et d'éligibilité du 5 octobre 1990

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	981422	367641	72.6%	27.3%
Cantons	20 6/2	0		

Participation 31%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour l'encouragement des transports publics"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	496645	840374	37.2%	62.9%
Cantons	1 1/2	19 5/2		

Participation 31%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch

Votation populaire du 2 juin 1991

- Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
-

Arrêté fédéral sur le nouveau régime des finances fédérales du 14 décembre 1990

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	664304	790948	45.7%	54.4%
Cantons	2 1/2	18 5/2		

Participation 33%

Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Code pénal militaire (CPM). Modification du 5 octobre 1990

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	817428	650634	55.7%	44.3%

Participation 33%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch

Votation populaire du 16 février 1992

Initiative populaire "pour une assurance-maladie financièrement supportable
(Initiative des caisses-maladie)"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	772995	1195550	39.3%	60.7%
Cantons	1	19 6/2		

Participation 44%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour une réduction stricte et progressive des expériences sur
les animaux (Limitons strictement l'expérimentation animale!)"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	864898	1117236	43.6%	56.4%
Cantons	3 1/2	17 5/2		

Participation 45%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

♦ deutsch

Votation populaire du 17 mai 1992

- Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Arrêté fédéral concernant l'adhésion de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	923685	730553	55.8%	44.2%

Participation 39%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale concernant la participation de la Suisse aux institutions de Bretton Woods du 4 octobre 1991

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	929929	718254	56.4%	43.6%

Participation 39%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale sur la protection des eaux (LEaux) du 24 janvier 1991

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1151706	591240	66.1%	33.9%

Participation 39%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "contre l'application abusive des techniques de reproduction et de manipulation génétique à l'espèce humaine"

contre-projet:

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1271052	450635	73.8%	26.2%
Cantons	19 6/2	1		

Participation 39%

L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral pour l'introduction d'un service civil pour les objecteurs de conscience du 13 décembre 1991

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1442263	305441	82.5%	17.5%
Cantons	20 6/2	0		

Participation 39%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Code pénal suisse. Code pénal militaire (Infraction contre l'intégrité sexuelle):
Modification du 21 juin 1991

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1255604	461723	73.1%	26.9%

Participation 39%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour la sauvegarde de nos eaux"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	644083	1093987	37.1%	62.9%
Cantons	0	20 6/2		

Participation 39%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Votation populaire du 27 septembre 1992

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Arrêté fédéral relatif à la construction de la ligne ferroviaire suisse à travers les Alpes (Arrêté sur le transit alpin) du 4 octobre 1991

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1305914	747048	63.6%	36.4%

Participation 46%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale sur la procédure de l'Assemblée fédérale, ainsi que sur la forme, la publication et l'entrée en vigueur des actes législatifs (Loi sur les rapports entre les conseils). Modification du 4 octobre 1991

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1097185	794132	58.0%	42.0%

Participation 45%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale sur les droits de timbre. Modification du 4 octobre 1991

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1230579	771351	61.5%	38.5%

Participation 46%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale sur le droit foncier rural (LDFR) du 4 octobre 1991

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1058317	917091	53.6%	46.4%

Participation 46%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale sur les indemnités dues aux membres des conseils législatifs et sur les contributions aux groupes (Loi sur les indemnités parlementaires). Modification du 4 octobre 1991

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	542768	1424954	27.6%	72.4%

Participation 46%

Le projet a été rejeté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale sur les contributions destinées à couvrir les coûts d'infrastructures des groupes et des députés (Loi sur les coûts d'infrastructures) du 4 octobre 1991

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	590484	1339597	30.6%	69.4%

Participation 45%

Le projet a été rejeté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch

Votation populaire du 6 décembre 1992

- Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Arrêté fédéral sur l'espace économique européen (EEE) du 9 octobre 1992

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1762872	1786708	49.7%	50.3%
Cantons	6 2/2	14 4/2		

Participation 79%

Le projet a été rejeté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch / • italiana / • romantsch

Votation populaire du 7 mars 1993

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Loi fédérale concernant l'augmentation des droits d'entrée sur les carburants du 9 octobre 1992

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1259373	1051067	54.5%	45.5%

Participation 51%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral supprimant l'interdiction des maisons de jeu du 9 octobre 1992

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1665247	633203	72.5%	27.6%
Cantons	20 6/2	0		

Participation 51%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour l'abolition des expériences sur animaux"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	634758	1651333	27.8%	72.2%
Cantons	0	20 6/2		

Participation 51%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch / • italiano / • rumantsch

Votation populaire du 6 juin 1993

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Initiative populaire "40 places d'armes ça suffit!- L'armée doit aussi se soumettre à la législation sur la protection de l'environnement!"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1124893	1390812	44.7%	55.3%
Cantons	6 2/2	14 4/2		

Participation 56%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour une Suisse sans nouveaux avions de combat"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1074661	1435744	42.8%	57.2%
Cantons	3 2/2	17 4/2		

Participation 56%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch / • italiano / • rumantsch

Votation populaire du 26 septembre 1993

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Arrêté fédéral contre l'usage abusif d'armes du 19 mars 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1539782	245026	86.3%	13.7%
Cantons	20 6/2	0		

Participation 40%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral sur le rattachement du district bernois de Laufen au canton de Bâle-Campagne

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1188941	392893	75.2%	24.8%
Cantons	20 6/2	0		

Participation 40%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire fédérale "pour un jour de la fête nationale férié (Initiative "1er août")"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1492285	289122	83.8%	16.2%
Cantons	20 6/2	0		

Participation 40%

L'initiative a été acceptée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral sur des mesures temporaires contre les renchérissement de l'assurance-maladie

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1416209	342002	80.6%	19.5%

Participation 40%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral sur les mesures en matière d'assurance-chômage

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1225069	515113	70.6%	29.6%

Participation 40%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch / • italiano / • rumantsch

Votation populaire du 28 novembre 1993

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Arrêté fédéral sur le régime financier du 18 juin 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1347400	674031	66.7%	33.3%
Cantons	19 6/2	1		

Participation 45%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral concernant la contribution à l'assainissement des finances fédérales du 18 juin 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1163887	852439	57.7%	42.3%
Cantons	15 6/2	5		

Participation 45%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral prévoyant des mesures garantissant le maintien de la sécurité sociale du 18 juin 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1258782	752472	62.6%	37.4%
Cantons	19 6/2	1		

Participation 45%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéraux sur les impôts de consommation spéciaux du 18 juin 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1212002	786396	60.7%	39.4%
Cantons	17 6/2	3		

Participation 45%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour la prévention des problèmes liés à l'alcool"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	516054	1527165	25.3%	74.7%
Cantons	0	20 6/2		

Participation 45%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour la prévention des problèmes liés au tabac"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	521433	1521885	25.5%	74.5%
Cantons	0	20 6/2		

Participation 46%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch / • italiano / • rumantsch

Votation populaire du 20 février 1994

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Arrêté fédéral concernant la prorogation de la redevance pour l'utilisation des routes nationales du 18 juin 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1259609	579877	68.5%	31.5%
Cantons	18 6/2	2		

Participation 41%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral concernant la prorogation de la redevance sur le trafic des poids lourds du 18 juin 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1324242	509222	72.2%	27.8%
Cantons	20 6/2	0		

Participation 41%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral concernant l'introduction d'une redevance sur le trafic de poids lourds liée, soit aux prestations, soit à la consommation du 18 juin 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1221630	597911	67.1%	32.9%
Cantons	18 6/2	2		

Participation 41%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour la protection des régions alpines contre le trafic de transit"

Oui:	Non:	% Oui:	% Non:

Votation populaire du 20 février 1994

Peuple	954491	884362	51.9%	48.1%
Cantons	13 6/2	7		

Participation 41%

L'initiative a été acceptée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi sur la navigation aérienne (LNA). Modification du 18 juin 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1081844	689715	61.1%	38.9%

Participation 41%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch / • italiana / • romanisch

Votation populaire du 12 juin 1994

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Arrêté fédéral concernant l'introduction dans la constitution fédérale d'un article sur l'encouragement de la culture (art. 27 septies est.) du 18 juin 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1059025	1018188	51.0%	49.0%
Cantons	10 2/2	10 4/2		

Participation 47%

Le projet a échoué devant les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral sur la révision du droit de la nationalité dans la constitution fédérale (Naturalisation facilitée pour les jeunes étrangers) du 17 décembre 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1114158	994457	52.8%	47.2%
Cantons	9 2/2	11 4/2		

Participation 47%

Le projet a échoué devant les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale concernant les troupes suisses chargées d'opération en faveur du maintien de la paix (LOMP) du 18 juin 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	899626	1203736	42.8%	57.2%

Participation 47%

Le projet a été rejeté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• *deutsch* / • *italiano* / ~ *romantsch*

Votation populaire du 25 septembre 1994

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Arrêté fédéral supprimant la réduction du prix du blé indigène financée par les droits de douane du 18 mars 1994

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1288697	706379	64.6%	35.4%
Cantons	20 6/2	0		

Participation 46%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Code pénal suisse. Code pénal militaire. Modification du 18 juin 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1132662	939975	54.7%	45.4%

Participation 46%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch / • italiano / • rumantsch

Votation populaire du 4 décembre 1994

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Loi fédérale sur l'assurance-maladie (LAMal) du 18 mars 1994

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1021175	950360	51.8%	48.2%

Participation 44%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour une saine assurance-maladie"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	460674	1504177	23.5%	76.6%
Cantons	0	20 6/2		

Participation 44%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale sur les mesures de contrainte en matière de droit des étrangers du 18 mars 1994

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1435040	533297	72.9%	27.1%

Participation 44%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch / • italiano / • rumantsch

Votation populaire du 12 mars 1995

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire "pour une agriculture paysanne compétitive et respectueuse de l'environnement"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	836215	866107	49.1%	50.9%
Cantons	8 2/2	12 4/2		

contre-projet:

Participation 38%

L'initiative a été retirée, le contre-projet rejeté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté sur l'économie laitière 1988 (AEL 1988). Modification du 18 mars 1994

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	620918	1078434	36.5%	63.5%

Participation 38%

Le projet a été rejeté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale sur l'agriculture. Modification du 8 octobre 1993

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	569950	1126721	33.6%	66.4%

Participation 38%

Le projet a été rejeté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral instituant un frein aux dépenses du 7 octobre 1994

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1390831	277225	83.6%	16.6%
Cantons	20 6/2	0		

Votation populaire du 12 mars 1995

Participation 38%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Votation populaire du 25 juin 1995

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch / • italiano / • rumantsch

Votation populaire du 25 juin 1995

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Loi fédérale sur l'assurance-vieillesse et survivants (LAVS) (10e révision de l'AVS). Modification du 7 octobre 1994

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1110053	718349	60.7%	39.3%

Participation 40%

Le projet a été accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Initiative populaire "pour l'extension de l'AVS et de l'AI"

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	499266	1307302	27.6%	72.4%
Cantons	0	20 6/2		

Participation 40%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi fédérale sur l'acquisition d'immeubles par des personnes à l'étranger (LFAIE). Modification du 7 octobre 1994

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	834673	962702	46.4%	53.6%

Participation 40%

Le projet a été rejeté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Votation populaire du 10 mars 1996

Peuple	1090783	259215	80.8%	19.2%
Cantons	20 6/2	0		

Participation 31%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral concernant la suppression des contributions fédérales aux places de stationnement près des gares du 24 mars 1995

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	741219	632792	54.0%	46.1%
Cantons	11 6/2	9		

Participation 31%

Le projet a été accepté par le peuple et les cantons.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

• deutsch / • italiano / • romanisch

Votation populaire du 9 juin 1996

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote du Conseil fédéral et du Parlement
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Contre-projet de l'Assemblée fédérale du 21 décembre 1995 relatif à l'initiative populaire 'Paysans et consommateurs - pour une agriculture en accord avec la nature'

contre-projet:

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	1086534	313874	77.6%	22.4%
Cantons	20 6/2	0		

Participation 31%

L'initiative a été retirée, le contre-projet accepté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Loi du 6 octobre 1995 sur l'organisation du gouvernement et de l'administration (LOGA)

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	544630	837990	39.4%	60.6%

Participation 31%

Le projet a été rejeté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Droits politiques / Dates des votations populaires / Résultats des votations populaires

Deutsch / Italiano / Rumantsch

Votation populaire du 28 septembre 1997

- Explications du Conseil fédéral
 - Recommandations de vote des partis et des associations
-

Arrêté fédéral du 13 décembre 1996 sur le financement de l'assurance-chômage

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	901361	931457	49.2%	50.8%

Participation 41%

Le projet a été rejeté.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Arrêté fédéral concernant l'initiative populaire 'Jeunesse sans drogue'

	Oui:	Non:	% Oui:	% Non:
Peuple	545713	1314060	29.3%	70.7%
Cantons	0	20 6/2		

Participation 41%

L'initiative a été rejetée.

Résultats dans les cantons / Détails sur cet objet

Statistique des Initiatives calquées par décennie:
Date de référence = Date du dépôt des signatures

État au: 10.07.1988

	1891	1901	1911	1921	1931	1941	1951	1961	1971	1981	1991	TOTAL
Initiatives lancées	5	4	10	7	22	10	22	19	47	72	69	289
- dont au stade de la récolte des signatures												
- dont au stade du dépouillement												
Initiatives déposées	6	4	8	9	21	11	23	16	40	48	36	222
Initiatives n'ayant pas abouti	1			1					3	29	14	48
- suite à l'expiration du délai de la récolte des signatures									2	29	14	45
- par manque de signatures	1			1					1			3
Initiatives qui ont abouti	5	4	8	8	21	11	23	16	40	47	36	219
- dont pendantes devant le Conseil fédéral												
- dont pendantes devant le Parlement												
- dont prêtes à la votation												
Initiatives retirées		1		1	12	3	13	8	11	15	3	67
- suite à un contre-projet direct												
- suite à un contre-projet indirect		1		1	3	1	2	3	4	4	1	17
- retirées pour d'autres motifs					8	2	8	5	8	8	2	38
Initiatives déclarées nulles												
Initiatives classées					1			1				2

Sérialisation des référendums calculés par décennie:

Date de référence = Décision du Parlement

Etat au 10.07.1988

	1871	1881	1891	1901	1911	1921	1931	1941	1951	1961	1971	1981	1991	TOTAL
Total des référendums obligatoires (sans initiatives et contre-projets)	2	4	9	4	7	11	5	5	19	13	28	20	26	153
- référendums obligatoires pendant														
- référendums réglés d'urgence (pas de votation)						1	2							4
- Traités internationaux (art. 89, 50 al., est.)					1						1			4
piéblacles														1
Décision sur la suite de la procédure														
Arrêtés fédéraux urgents dérogeant la loi, validité excédant 1 année							2	1	1	1				5
Arrêtés fédéraux urgents dérogeant la loi, validité n'excédant pas 1 année								1		2	10			13
Total des référendums facultatifs (sans les arrêtés fédéraux urgents)	63	75	74	59	57	94	73	104	202	209	255	247	333	1845
- Traités internationaux (art. 89, 30 alinéa, lettre a, est.)											3	8		15
- Traités internationaux (art. 89, 30 alinéa, lettre b, est.)											4	12		22
- Traités internationaux (art. 89, 30 alinéa, lettre c, est.)											1	13		16
- Traités internationaux (art. 89, 40 alinéa, est.)														
Référendums lancés (inclu les arrêtés fédéraux urgents)	12	10	12	7	3	8	9	8	11	7	18	17	28	151
- Référendums facultatifs qui ont abouti														
- Référendums facultatifs qui n'ont pas abouti	8	8	9	4	3	6	8	8	11	7	18	13	26	130
Arrêtés fédéraux urgents soumis au référendum facultatif, validité excédant 1 année	4	1	3	3		2			3	4	23	12	28	71
Arrêtés fédéraux urgents soumis au référendum facultatif, validité n'excédant pas 1 année								1		6				18

Statistique des votations populaires calculées par décennies:		1948	1951	1961	1971	1981	1989	1991									
Date de référence = Date de la votation		1950	1960	1970	1980	1990	1991	1991									
Etat au 10.03.1998		1950	1960	1970	1980	1990	1991	1991									
Objets acceptés		1	1	5	5	10	8	12	11	10	9	18	16	47	27	40	220
- référendums obligatoires		1	1	2	3	8	3	8	7	5	3	12	12	32	13	19	127
- initiatives acceptées, sans contre-projet						1	1	1	2	1				2	2	2	10
- initiatives acceptées suite au rejet du contre-projet																	2
- contre-projets acceptés suite au retrait de l'initiative							1			2	1	1		1	5	2	13
- contre-projets acceptés suite au rejet de l'initiative								1		1		1					6
- référendums facultatifs			3	2	3	3	2	1	2	4	4	4	4	11	6	17	62
Objets rejetés			8	7	7	14	4	2	16	12	12	22	13	34	37	30	218
- référendums obligatoires			8	2	1	3	1		2		2	6	2	8	5	5	45
- initiatives rejetées, sans contre-projet					4	2	1	10	5	6	7	7	7	16	25	15	98
- initiative et contre-projet rejetés											1	1		3	1		5
- contre-projet rejeté suite au retrait de l'initiative											1	1					3
- référendums facultatifs				5	6	7	1	1	4	7	3	7	4	7	6	9	67
Total des objets		1	8	12	12	24	12	14	27	22	21	40	29	81	64	70	438
- objets qui ont échoué à cause de la majorité des cantons			1											1	2	1	7
- objets qui ont échoué à cause de la majorité du peuple							1					1					2

Initiatives

Législature

Date de référence = Dépôt des sig. ou
récolte des sig.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	K	L
15 01.01.1891 - 31.12.1893	3	2	1		1	2					
16 01.01.1894 - 31.12.1896	1	2				1					
17 01.01.1897 - 31.12.1899	2	2				2					
18 01.01.1900 - 31.12.1902	1	1				1					
19 01.01.1903 - 31.12.1905	1										
20 01.01.1906 - 31.12.1908	1	2				2		1			
21 01.01.1909 - 31.12.1911	1	1				1					
22 01.01.1912 - 31.12.1914	3	3				3					
23 01.01.1915 - 31.12.1917	2	2				2					
24 01.01.1918 - 31.12.1919	3	1				1					
25 01.01.1920 - 31.12.1922	5	7				6					
26 01.01.1923 - 31.12.1925											
27 01.01.1926 - 31.12.1928	4	4				4		1			
28 01.01.1929 - 31.12.1931	1	1				1					
29 01.01.1932 - 31.12.1935	11	10				10	6	1	5		1
30 01.01.1936 - 31.12.1939	8	10				10	5	3	2		
31 01.01.1940 - 31.12.1943	6	6				6	2	1	1		
32 01.01.1944 - 31.12.1947	3	3				3	1		1		
33 01.01.1948 - 31.12.1951	3	3				3					
34 01.01.1952 - 31.12.1955	15	12				12	8	3	3	1	
35 01.01.1956 - 31.12.1959	7	9				9	6	2	4		
36 01.01.1960 - 31.12.1963	5	6				6	4	1	3		
37 01.01.1964 - 31.12.1967	4	4				4	3	2	1		
38 01.01.1968 - 31.12.1971	17	11				11	4		4		1
39 01.01.1972 - 31.12.1975	19	19				19	4	1	3	1	
40 01.01.1976 - 31.12.1979	13	13	1	1		13	3	3			
41 01.01.1980 - 31.12.1983	27	21	8	7	1	20	8	5	3		
42 01.01.1984 - 31.12.1987	29	23	10	10		23	7	2	5		
43 01.01.1988 - 31.12.1991	32	11	18	18		11	3	2	1		
44 01.01.1992 - 31.12.1995	33	19	8	8		19	2		2	2	
45 01.01.1996 - 31.12.1999	28	14	1	1		14					
Total	289	222	48	45	3	219	67	28	39	4	2

Commentaires

A Initiatives lancées

B Initiatives déposées

C Initiatives qui n'ont pas abouti

D - échoué au stade de la récolte des signatures

E - par manque de signatures

F Initiatives qui ont abouti

G Initiatives retirées

H - au profit d'un contre-projet

I - pour d'autres motifs

K Initiatives déclarées nulles

L Initiatives qui ont été classées

Référéndums

Législature

Cas de référence = Décision du parlement

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	K	L	M	N	O	P	Q
9 01.01.1873 - 31.12.1875							22					5	4	1		
10 01.01.1876 - 31.12.1878							26					6	4	2		
11 01.01.1879 - 31.12.1881	2						28					1		1		
12 01.01.1882 - 31.12.1884	1						22					8	6			
13 01.01.1885 - 31.12.1887	2						18					1	1	1		
14 01.01.1888 - 31.12.1890	1						24					3	2	1		
15 01.01.1891 - 31.12.1893	3						28					3	2	1		
16 01.01.1894 - 31.12.1896	2						21					5	5	2		
17 01.01.1897 - 31.12.1899	4						20					4	2	2		
18 01.01.1900 - 31.12.1902	1						21					3	2	1		
19 01.01.1903 - 31.12.1905	2						17					2	1	1		
20 01.01.1906 - 31.12.1908	1						17					2	1	1		
21 01.01.1909 - 31.12.1911							16					1				
22 01.01.1912 - 31.12.1914	2						14									
23 01.01.1915 - 31.12.1917	2						8					1				
24 01.01.1918 - 31.12.1919	3						14					4	4			
25 01.01.1920 - 31.12.1922	3						32					4	2	2		
26 01.01.1923 - 31.12.1925	2						25					4	2	2		
27 01.01.1926 - 31.12.1928	3						27					4	2	2		
28 01.01.1929 - 31.12.1931	3						28					2	2	2		
29 01.01.1932 - 31.12.1935							25					5	4	1		
30 01.01.1936 - 31.12.1939	4						38					2	2	2		
31 01.01.1940 - 31.12.1943	1						15					2	2	2		
32 01.01.1944 - 31.12.1947	1						33					3	3	3		
33 01.01.1948 - 31.12.1951	4						84					8	6	6		
34 01.01.1952 - 31.12.1955	7						81					6	6	6		
35 01.01.1956 - 31.12.1959	10						84					1	1	1		
36 01.01.1960 - 31.12.1963	7						82					5	5	5		
37 01.01.1964 - 31.12.1967	3						88					2	2	2		
38 01.01.1968 - 31.12.1971	7						86					2	2	2		
39 01.01.1972 - 31.12.1975	1						89					5	5	5		
40 01.01.1976 - 31.12.1979	12						101					12	10	12		
41 01.01.1980 - 31.12.1983	10						110					12	10	12		
42 01.01.1984 - 31.12.1987	10						132					9	7	9		
43 01.01.1988 - 31.12.1991	4						182					15	14	15		
44 01.01.1992 - 31.12.1995	20						82					15	13	15		
45 01.01.1996 - 31.12.1999	5						13					4	3	4		
Total	163						1845					151	130	151	70	18

Commentaires

A Référéndums obligatoires

B Art. 89, al. 3, 1^{er}

C Publiques

D Décisions sur la suite de la procédure

E Articles fédéraux urgents qui obligent à la cas. validité accident 1 année

F Articles fédéraux urgents qui obligent à la cas. validité transitoire pas 1 année

G Articles fédéraux urgents conformes à la cas. validité accident 1 année

H Articles fédéraux urgents conformes à la cas. validité n'excédant pas 1 année

I Art. 89, al. 3, lettre b cas.

K Art. 89, al. 3, lettre c cas.

L Art. 89, al. 4 cas.

M Référéndums facultatifs laïques

N Référéndums facultatifs qui ont abouti

O Référéndums facultatifs qui n'ont pas abouti

P Référéndums facultatifs

Q Référéndums facultatifs

41	01.01.1990 - 31.12.1993	12	7	1	2	2	5	2	2	1	17	1
42	01.01.1994 - 31.12.1997	17	9	1	3	4	18	2	12	1	3	35
43	01.01.1998 - 31.12.1999	5	2	1		2	17	2	13		2	22
44	01.01.1992 - 31.12.1995	32	13	2	1	15	20	3	10	1	6	52
45	01.01.1996 - 31.12.1999	8	5		1	8	8	1	4		3	14
	Total	220	127	10	2	62	218	45	98	5	67	438
												7
												2

Commentaires:

A Total des objets acceptés
 B dont références obligatoires
 C dont initiatives sans contre-projet
 D dont initiative = oui, contre-projet = non

E dont initiative refusée, contre-projet = oui
 F dont contre-projet = oui, initiative = non
 G dont références facultatives
 H Total des objets rejetés

I dont référendums obligatoires
 K dont initiatives sans contre-projet
 L dont initiatives et contre-projet = non
 M dont initiative refusée, contre-projet = non

N dont référendums facultatifs
 O Total des objets
 P rejetés par les cantons
 Q rejetés par le peuple

BIBLIOGRAFIA

10. BIBLIOGRAFIA

- "La constitution fédérale. Hier, aujourd'hui, demain" in *Centenaire de la Constitution fédérale 1874 - 1974*, Basel 1974.
- Agnò, Franco, Rizzo, Sideri, "La giurisprudenza della corte sull'ammissibilità del referendum abrogativo (1972-1991)", Roma, Dicembre 1992.
- Agnò, Franco, Rizzo, Sideri, "Ricerca di base sull'indole referendum abrogativa", Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione, Roma, 1992.
- Agnò, Franco, Rizzo, Sideri, "Dottrine generali sul referendum (1991-1992)", Novembre 1992.
- Ambroscini Giovanni, "Contratto sociale", Edizione La Scuola, Firenze, 1979.
- Amendola Giorgio, "La democrazia nel Mezzogiorno", Ed. Ruffa, Roma, 1957.
- Ammirati Giuseppe, "La costituzione italiana: (costituzione e società dal dopoguerra ad oggi, formazione del testo, caratteri, tesi di attuazione, crisi e prospettive di riforma)", Garzanti, Milano, 1983.
- Ammirati Paolo, "L'irrinunciabile governabilità", Cedam, Padova, 1992.
- AS del convegno di Padova, "Le riforme istituzionali", Cedam, Padova, 1985.
- Aubert Jean-François, "Bundesstaatsrecht der Schweiz Band II, Helbing & Lichtenhahn Verlag AG Basel und Frankfurt am Main, 1995.
- Aubert Jean-François, "Considérations sur la réforme des droits populaires fédéraux", ZSR, 1994), 295.
- Aubert Jean-François, "Exposé des Institutions politiques de la Suisse à partir de quelques éclaircs controversées", Payot, Lausanne, 1983.
- Aubert Jean-François, "La formation du régime politique suisse: introduction historique", in *Pouvoirs*, Paris, 43(1987), p. 5-15.
- Aubert Jean-François, "Le référendum populaire", RDS, 1972, p. 481-506.
- Aubert Jean-François, "Peù la histoire constitutionnelle de la Suisse", Franco Berni 1974.
- Aubert Jean-François, "Considérations générales sur le projet de révision totale de la Constitution tessinoise", in *La revisione totale della costituzione ticinese*, Commissione ticinese per la formazione permanente dei giuristi, Lugano, 1996, p. 3-20.
- Aubert Jean-François, "Traité de droit constitutionnel suisse", 3 vol: Oudin, Neuchâtel, 1967-1982.
- Aubert Jean-François, "Leçons suisses", *Pouvoirs*, Paris, Revue Trimestrielle, Avril 1996, p. 123.
- Aubert Jean-François, "Réforme des droits populaires fédéraux", *Annuaire Juridique Pratic*, 585.
- Aubert Jean-François, "Traité de droit constitutionnel suisse", Neuchâtel, 1967-82, n. 46.
- Aubert Jean-François, Grief E., "The Swiss federal constitution", in *Introduction to Swiss law*, The Hague; Boston, Kluwer Law International, cop. 1995, - p. 15-46.
- Aubert Jean-François, "La Constitution: son contenu, son usage", Helbing & Lichtenhahn Basel 1991.
- Aubert Jean-François, "Une page d'histoire parlementaire suisse: le référendum financier devient l'Assemblée fédérale (1954-1956)", in *Mélanges Marcel Eddel*, Imprimeries réunies, Lausanne, 1968, - p. 1-15.
- Auer Andreas, "Le référendum populaire - histoire et avenir", *Plädoyer* 2/1991, 54.
- Auer Andreas, "Intervention des collectivités publiques dans les campagnes référendaires", *RDAP*, 1985, 185.
- Auer Andreas, "La juridiction constitutionnelle en Suisse", Helbing und Lichtenhahn, Bâle, 1983.

- Auzer Andreas, "La justice constitutionnelle et la démocratie référendaire : rapport de synthèse" in *Justice constitutionnelle et démocratie référendaire*. Commission européenne pour la démocratie et le droit., Ed. du Conseil de l'Europe, Strasbourg, 1996.
- Auzer Andreas, "Les droits politiques dans les cantons suisses", Faculté de droit de Genève, 1970
- Auzer Andreas, ed., "Les origines de la démocratie directe en Suisse", Helbing & Lichtenhahn, Biele, 1986
- Auzer Andreas, "L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti", *Referendum*, a cura di M. LUCIANI e M. VOURI, Editori Laterza, Bari, 1992, pp. 61 ss.
- Auzer Andreas, "Un démocrate direct : prison ou garantie de la liberté politique ?", *I diritti politici*, Atti della giornata di studio del 17 ottobre 1994, Commissione toscana per la formazione permanente dei giuristi. Estratto dalla Rivista di diritto amministrativo e tributario toscano, 3, 1994, Lugano, pp. 3 ss.
- Auzer Andreas, "Problèmes fondamentaux de la démocratie suisse", *RDS*, II, 1, 1984, pp. 1-132.
- Barber Benjamin R., "Strong democracy", University of California press Berkeley Los Angeles, London, 1990.
- Barbera Augusto, "Governo locale e riforme dello stato", Editori Riuniti, Roma, 1981.
- Barbera Augusto, "Nuove dimensioni dei diritti di libertà", Cedam, Padova, 1990.
- Barberis Mauro, "Benjamin Constant: rivoluzione, costituzione, progresso", Il Mulino, Bologna, 1975.
- Barde Edouard, "La révision de la Constitution fédérale. Que veulent les révisionnistes ?", *Extraits du 'Journal de Genève'*, Genève, 1935
- Barile, Macchiarella, "I nodi della Costituzione", Edizione Piccola biblioteca Einaudi, Torino, 1981.
- Bartolo, Mastrogaschno, Vanzelli, "Le autonomie territoriali", Editrice Il Mulino, Bologna, 1997.
- Baschiusi, D'Esposito, Giannetasio, "La Costituzione Italiana", casa Editrice R. Niccoli, Firenze, 1949.
- Battelli Maurizio, "La Costituzione federale svizzera e la sua evoluzione", casa Editrice dott. Giuffrè, Milano, 1956.
- Battelli Maurizio, "Il problema del suffragio femminile in Svizzera", Cedam, Padova, 1952.
- Battelli Maurizio, "Il referendum e l'iniziativa popolare in Svizzera", Pavia, 1953.
- Battelli Maurizio, "La notion de souveraineté dans les constitutions genevoises du XIX^{ème} siècle", Zurich, 1953
- Battelli Maurizio, "La trasformazione della confederazione Svizzera in Stato federativo (1848)", Editore Sansoni, Firenze, 1957.
- Battelli Maurizio, "Le istituzioni di democrazia diretta", G. Barbera Editore, Firenze, 1949.
- Battelli Maurizio, "Quelques aspects de la nouvelle constitution italienne", Georg, Genève, 1948
- Battelli Maurizio, "Réflexions sur la révision totale", Basel, 1968
- Battelli Maurizio, "Les institutions de démocratie directe en droit suisse et comparé moderne", Thèse, Paris, 1932
- Battista, Barile, Consarati, Fedeli de Cecchi, Palo, "Il 'Rousseau' dei Giacobini", Università degli studi di Urbino, 1977.
- Bauman R., "Jean-Jacques Rousseau und die Theorie des demokratischen Rechtsstaats" *Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag*, 1979, Bern/Stuttgart, 1979, 13.
- Bazzoli Onesto, "L'organizzazione dello stato italiano", edizioni Laurus, Firenze, 1978.
- Benes Edouard, "La démocratie impulsive et demain", Neuchâtel, la Baconnière, 1944
- Bergmann Giulio, "Costituenti e costituzione svizzera", Sansoni, Milano, 1946
- Berner Jacques, "Les constitutions cantonales de la Suisse et leur révision", in *Revue de droit public et de la science politique*, Sept-Oct., vol. 6, 1896, pp. 197-230
- Berner Jacques, "L'iniziativa popolare et la législation fédérale", Tiré à part de: Recueil publ. par la Fac. de droit de l'Univ. de Lausanne à l'occasion de l'Exposition nat. Suisse, Lausanne, 1896.
- Bianco, "Il referendum regionale", Cedam, Padova, 1993.
- Bianco, Botai, Carassara, Kurikjan, Martina, Spagna, Musso, "Il referendum regionale", Editrice Carisch, 1993.
- Birel Pierre, "L'iniziativa popolare en Suisse. Etude de la législation constitutionnelle", Thèse, Paris, 1904
- Biondi Pompeo, "Introduzione al costituzionalismo di Costantini", in *Rivista di diritto pubblico*, 1944-1945, parte I.
- Biscaretti di Ruffa Paolo, "Introduzione al diritto costituzionale comparato", Editore dott. A. Giuffrè, Milano, 1986.

- Biccarelli, Di Ruffa, Bognetti, Beretta, "Il referendum", Istituto lombardo di scienze e lettere, Milano, 1989.
- Bobbio Norberto, "Democrazia maggioranza e minoranza", Il Mulino, Bologna, 1991
- Bocca Giorgio, "La disunità d'Italia", Editrice Garzanti, Milano, 1988.
- Bognetti G., "Il referendum" in *Quaderni di diritto Pubblico*, Giuffrè, Milano, 1989.
- Bonjour Felix, "La démocratie suisse", Payot, Lausanne, 1919
- Bonnard Claude, Fiebesud Laurent, Auben Jean-François, "Les abus de la démocratie": exposés et documents du Ve Séminaire romand de printemps, Corsaux 1985, Zurich: Redressement national, 1986
- Borel Eugène, "Etude sur la souveraineté et l'égalité fédérale", Thèse, Borne Staempfli 1886
- Borner - Straubhaar - Brunetti, "Schedenial Schmidt", Tages-Anzeiger Magazin n. 38, pp. 17 ss.
- Bridel Marcel, "Essai théorique sur le régime représentatif dans les démocraties modernes", Festschrift François Guisan, Lausanne, 1950, 289-324.
- Bridel Marcel, "L'esprit et la destinée de la constitution fédérale de 1848", F. Rouge, Lausanne, 1949
- Bridel Marcel, "Précis de droit constitutionnel et public suisse", Payot, Lausanne, 1959-65
- Brunati Adolfo, "Diritto costituzionale", Unione tipografica editrice (ed.), 1890.
- Bryce James, "Les démocraties modernes", Payot, Paris, 1924
- Buitta Alberto, "Decentramento del potere nel sistema costituzionale svizzero", Giuffrè, Milano, 1973
- Bureau G., "Le régime parlementaire dans les constitutions européennes d'après guerre", les éditions Internationales, Paris, 1932.
- Bureau Georges, "Droit constitutionnel et institutions politiques", Revue générale de droit et de Jurisprudence, Paris, 1977.
- Butler Ramsey, "Referendum: a comparative study of practice and theory" AEJPL 1990
- Cacciagi Mario e Vieri Pier Vincenzo, "Democrazia e referendum", Laterza, Bari, 1994.
- Cahen-Peneta Claude, "Grandeur et décadence de l'idée de souveraineté dans la science juridique", Toulouse, 1941
- Catanzaro Franco, "Le relazioni politiche gli effetti del terror", edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1958.
- Caffa Mauro, "Come cambiano i partiti", Il Mulino, Bologna, 1987.
- Camera dei Deputati, "Il referendum abrogativo in Italia", quaderni di documentazione del servizio studi, Roma, 1992.
- Camera dei Deputati, "La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente", Segretariato Generale, volumi da I a VIII, Roma, 1976.
- Camera dei Deputati, "La Costituzione e le norme costituzionali, il dibattito alle Camere sul messaggio del Presidente della Repubblica (23 - 25 luglio 1991)", Servizio Studi Camera Deputati, Roma
- Canziani Carlo Augusto, "L'insediamento di storia della giurisprudenza europea", Editore Giappichelli, Torino, 1977.
- Cattaneo Mario, "Le dottrine politiche di Montesquieu e di Rousseau", La Giordano, Milano, 1994
- Canova, Nutrienti, "Le dottrine politiche di Montesquieu e di Rousseau", Treves, 1975.
- Cerfide Agostino, "Referendum abrogativo e giudizio costituzionale" in *Contributo allo studio di potere sovrano nell'ordinamento pluralista* A. Giuffrè, Milano, 1994.
- Carli Massimo, "Il referendum come istituto di democrazia diretta a livello regionale", Giuffrè, Milano, 1981.
- Carneuti S., "Teoria generale del diritto", in *Appunti presi alle lezioni del prof. F. Carneuti*, Fondo europeo di soccorso agli studenti, Ginevra, 1944.
- Canzio Vincenzo, "La Costituzione della Repubblica italiana", Editore del Cesare Zuffi, Bologna, 1950.
- Castelle J., "L'extension du droit de vote", ZSR, 1959, 611 e-620a.
- Carrini Umberto, "Benjamin Constant principi di politica", Editori Riuniti, Roma, 1978.
- Chesi, Barile, Gasssi, "Corso costituzionale e sviluppo delle forme di governo in Italia", Il Mulino, Bologna, 1988.
- Cherbulez Antoine-Elodie, "De la démocratie en Suisse", Cherbulez 1943
- Chiappelli A., "Plebiscito", Enciclopedia del diritto, vol. XXXVII, pp. 953 ss. Giuffrè, Milano, 1989.

- Chiarenza Raffaele, "Lezioni introduttive allo studio della Costituzione italiana", Editrice Adelfica, Bari, 1972.
- Chimeni Anna, "Il caso italiano", Maggioli Editore, Rimini, 1984.
- Chimeni Anna, "Storia del referendum: dal divieto alla riforma elettorale", Laterza, Bari, 1993.
- Chimeni Carlo, "Introduzione alla forma di governo italiana", Editore Maggioli, Rimini, 1963.
- Chomsky Noam, "Illusioni necessarie: massa media e democrazia", Editrice Euboea, Milano, 1987.
- Clauno Gianfranco, "Anatomia di una Costituzione", Editore Armando Armando, Roma, 1968.
- Cluetteti Zaffiro e Nohet Serge, "I modelli di democrazia in Europa e il caso italiano", Ponte alle Grazie, Firenze, 1976.
- Cohen Joshua e Rogers Joel, "Solidarity, democracy, association", 1987.
- Commissione parlamentare per le riforme istituzionali, IX Legislatura, Disegni di legge e relazioni, documenti, 29 gennaio 1985.
- Constitution, 1874, Federal Department of Foreign Affairs, Berna 1981.
- Corbi Gianni, "L'avventurosa nascita della repubblica", Rizzoli, Milano, 1989.
- Cordé Carlo, "Constante e il liberalismo europeo", in Società Nuova, Mensile politico e letterario, Anno I, ottobre 1945.
- Cordé Carlo, "Ideal e figura d'Europa", Nistri-Lischi, Napoli, 1954.
- Cordé Carlo, "La collaborazione di Constant alla Biographie universelle", Accademia delle scienze, Torino, 1967.
- Cordé Carlo, "Gli scritti politici generali di Benjamin Constant", Editore Carlo Mazzoni, Como, 1978.
- Cordé Carlo, "Saggi e studi di Istituzioni francesi", Cedam, Padova, 1957.
- Costituzione federale della confederazione svizzera, pubblicato dalla Cancelleria federale, 1955, diffusione: Ufficio centrale federale degli stampati e del materiale 3000 Berna.
- Coturi, "La democrazia senza qualità", Editore Franco Angeli, Milano, 1988.
- Crisafulli, "Aspetti problematici del sistema parlamentare", IUS, Rivista di scienze giuridiche, 1968.
- Crisafulli, "Contributi all'etica e alla scienza dell'amministrazione", Edizioni svizzole promette, Milano, 1975.
- Crosa Emilio, "Il principio della sovranità popolare dal medioevo alla Rivoluzione francese", Milano, 1915.
- Crosa Emilio, "La costituzione italiana del 1949" in Recueil d'études sous la direction de EC par EC Pietro Bodda, Arnoldo Bertola.
- Curti Th., "Le référendum: histoire de la législation populaire en Suisse", Paris: V. Giard et E. Brière, 1905.
- D'Antonio Mario, "La Costituzione di Carlo", Editore Giuffrè, Milano, 1954.
- Doreste F.R., Doreste P., "Les constitutions modernes", in Recueil des constitutions actuellement en vigueur dans les divers états d'Europe, d'Amérique et du monde civilisé, 3^{ème} ed. Paris 1910.
- De Sieno Ugo, "Soste della costituzione e cultura giuridica", Il Mulino, Bologna, 1983.
- Dell'Appia, "La Costituzione italiana", Editrice La Piotta, 1967.
- Delley Jean Daniel, "L'initiative populaire en Suisse: mythe et réalité de la démocratie directe", L'Age d'homme, Lausanne, 1978.
- Delley Jean Daniel, Monard G.-A., "Les groupes d'intérêt et la révision totale de la Constitution fédérale", ZSR, 1974, I, 487.
- Delley Jean Daniel, "L'actualité de la démocratie directe", Yannis Papadopoulos (Hg.), Présent et avenir de la démocratie directe, Genève, 1994, 85.
- Delley Jean Daniel, "Droits populaires: quand l'histoire rejoint la modernité", 1967.
- Delpeyre Francis, ed. "Référendums", Bruxelles: Centre de recherche et d'information socio-politiques, 1955.
- Denquin J.-M., "Référendum et plébiscite", Paris, 1975, p. 34.
- Deploige S., "Le référendum en Suisse", Bruxelles, 1852.
- Doreste Robert e Giordana Valentino, "Il contratto sociale", Einaudi Editore, Torino, 1975.
- Di Carlo Eugenio, "Consensi e contrasti al pensiero del Rousseau in Sicilia", Tipografia ditta D'Amico, Messina, 1963.
- Di Trifile Giovanni Azzaro, "Il referendum abrogativo e gli istituti di democrazia diretta", Maggioli Editore, Rimini, 1978.
- Dobry, "Problems and Illusions in the study of transitions to democracy", 1990.

- Donolo Carlo, "Il sogno del buon Governo", Editrice Anabesi, Milano, 1991.
- Droz Hume, "Etudes et portraits politiques", C. Eggmann, Genève, 1896
- Dutoy S, Giroux D, Batzel R, Spiliotopoulos E., "Les procédés de la démocratie semi-directe dans l'administration locale en Suisse", Presses universitaires de France, 1987
- Dürrenmatt, "Pour Václav Havel", Genève, 1990, pp. 19 ss.
- Einaudi L., "Diarî", Torino, 1959.
- Ella L., "Forme di governo", Enciclopedia del diritto, XIX, Giuffrè, Milano.
- Eppler - Gass, "Friedensbewegung und direkte Demokratie in der Schweiz", Haag & Herchen, Frankfurt am Main, 1938.
- Ersline May Tommaso, "La democrazia, introduzione alle opere", ed A. De Tocqueville di Attilio Brunialti, 1977.
- Falzone Vittorio, "Costituzione della Repubblica italiana", Editore Colombo, Roma, 1980.
- Farnesi, Baldassarre, Cerrali, Pamunzio, Amati, Gianni, Paladini, Gaetano, Mezzanotte, Derli, Conso, Rescigno, Malkitopoli, "Attualità e attuazione della Costituzione", Editrice Laterza, Bari, 1983.
- Filangieri G., "Commento sulla scienza della legislazione", Tipografia e libreria ebraica, 1933.
- Firpo Luigi, "Rousseau in Italia", Editori di filosofia, Torino, 1978.
- Fischella Domenico, "Elezioni e democrazia", Edizione Il Mulino, Bologna, 1967.
- Fleiner Thomas, "Problèmes constitutionnels des cantons", in Fondation pour la collaboration confédérale, Soleure, Conseil de fondation, Zoug, 26 novembre 1970, 1970.
- Fusaro Carlo, "Guida alla Costituzione", Edizione Launus, Firenze, 1981.
- Galasso Giuseppe, "Italia democratica", Editore Felice Le Monnier, Firenze, 1986.
- Galeotti, "Arte d'arte della governabilità", Giuffrè, Milano, 1994.
- Galbana, "Unità pubblica svizzera", in Appunti presi alle lezioni del prof. M. Battelli, università di Ginevra, 1950.
- Gerin G., "Quarant'anni dalla Costituzione", Cedam, Padova, 1980.
- Germann Raimund E., "Politische Innovation und Verfassungsreform", Haupt, Stuttgart e Bern, 1975.
- Germann Raimund E., "Pour une Constitution fédérale Euro-compatible", RDS, 1, 1990, pp. 1 ss.
- Germann Raimund E., "La diplomatie réferendaire de la Suisse dans l'Europe transnationale", Institut de hautes études en administration publique, 1992.
- Germann Raimund E. et Weber Ernest, avec la collab. de Hans Peter Grall, "Fédéralisme", Handbuch politisches System der Schweiz; Ed. 3 1986.
- Gemelino Valentino, "Jean-Jacques Rousseau: sull'origine dell'ineguaglianza", Editori Riuniti, Roma, 1988.
- Ghirelli Antonio, "La terza Repubblica, presupposti e condizioni politiche e sociali della Costituzione italiana", Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1982.
- Ghislanzoni Carlo, "Dall'antico regime al 1948, le origini costituzionali dell'Italia moderna", edizione Laterza, Bari, 1978.
- Giovanni, "Sovranità", Enciclopedia del Diritto, XXXVI, Giuffrè, Milano.
- Giacoli Nardò Paolo, "L'Enli-Montesquieu (Tramonto del principio della distinzione delle funzioni)", Editore Casucci, Bari, 1978.
- Giorgis Andrea, "I referendum elettorali, il compromesso n. 47/81", Giappichelli Editore, Torino, 1993.
- Girod R., "Fadsure de l'absentéisme en Suisse", R.F.S.p. 1958 p. 349-376
- Giurisprudenza costituzionale, "La data di indicazione del referendum abrogativo", 1972.
- Giulio Germa, "Il referendum e la Commissione Bozzi", Quaderni Costituzionali, 1985, pp. 383 ss.
- Greve Constance, Rutz Fabi-Hélène, "Droits constitutionnels européens", Paris: Presses universitaires de France, 1985.
- Grisel Étienne, "Initiative et référendum populaires, 2^{me} édition, Staempfl, Bâle, 1987.
- Grisel Étienne, "L'information des citoyens avant les votations", Festschrift für Hans Ne(, Zürich, 1981, 55.
- Grisel Étienne, Commentario alla Costituzione, Artt. 88, 89 bis, Etat juin 1986.
- Grisel Étienne, "Initiative et référendum populaires", Traité de la démocratie semi-directe en droit suisse, Staempfl Editions SA Bâle, 1997, p. 45.
- Grisel Étienne, "La garantie des constitutions cantonales: une procédure politique ou une procédure judiciaire?", in La droit en action, Faculté de droit de l'université de Lausanne, Lausanne 1996 - p. 153-175.

- Gruner E. – Herzig H., *Der Stimmbürger und die neue Politik*, Haupt, Stuttgart e Bern, 1990.
- Guillaume-Holmgren Michèle, "Le référendum", Presses universitaires de France, Paris, 1987.
- Gut H., "Das fakultative Referendum in Staatsvertragsmaterien", Diss. Zurich, 1940.
- Guy-Grand Georges, "La démocratie et l'après-guerre", Paris, 1922.
- Hamon Francis, "Le référendum : étude comparative", G.D.J., Paris, 1992.
- Held David, "Modelli di democrazia", Il Mulino, Bologna, 1982.
- Hermens Ferdinand A., "La democrazia rappresentativa", Editore Vallecchi, Firenze, 1968.
- Hermet Guy, "Les désenchantements de la liberté", Fayard, 1975.
- Hostettler Michel, "Referendum in a federal context : the Swiss experience" in *Tiburg foreign law review*, Le Tiburg - Vol. 4(1994) no 2, p. 145-168.
- Katzenbach P., "Small States in World Markets", Cornell University Press, Ithaca, 1995.
- Kaufmann Aaron, "Des Volksrecht des fakultativen Referendums als Grenze der zeitlichen Auslegungsmethode der Bundesgesetze und allgemeinverbindlichen Bundesbeschlüsse" in *Mélanges Pierre Engel*, Lausanne : Faculté de droit de l'Université de Lausanne ; diffusion Payot, 1989.
- Knapp C., "Réflexions sur le vote populaire : faculté ou obligation ?", Festschrift zur Hundertjahrfeier, Zurich, 1948, 137-148.
- Kobach Kris W., "The referendum : direct democracy in Switzerland", Aldershot ; Brookfield USA Oremouth, cop. 1999.
- Kolb A. - Delley J.D., "Le référendum législatif - La théorie à l'épreuve de la réalité", RDS, t. 1979, pp. 113 ss.
- Kolb A., "Vom Veto zu fakultativen Gesetzesreferendum", *Mélanges Hans Naef*, Zurich, 1981, pp. 191 e 199.
- Kriesi - Koopmans - Duyvendak - Glugli, "The Political Opportunity Structure of New Social Movements", 1991, Università di Ginevra.
- Kriesi Hanspeter, "Entscheidungsstrukturen und Entscheidungsprozesse in der Schweiz Politik", Campus, Frankfurt am Main, 1980.
- Kriesi Hanspeter, "La lunga e complessa vicenda della Confederazione elvetica", *Democrazie e referendum*, a cura di M. CACIAGLI - P.V. ULEBRI, Editori Laterza, Bari, 1994, pp. 53 ss.
- Kriesi Hanspeter, "Politische Aktivierung in der Schweiz", 1945-1978, Puggler, Dessenhofen, 1981.
- Kriesi Hanspeter and Wälder Dominique, "Social movements and direct democracy", University of Geneva, Switzerland, 1988.
- Lachenaï P., "La séparation des pouvoirs dans la Confédération", 339-401a.
- Luncheater Futo, "Forme di Stato", *Enciclopedia del diritto*, XII, Giuffrè.
- Luncheater Futo, "I partiti e il sistema elettorale nel pensiero di Calamandrei", Editore Giuffrè, Milano, 1990.
- Luncheater Futo, "Il referendum elettorale", Bulzoni Editore, Roma, 1992.
- Le Nouveau Quotidien, "L'Initiative des Alpes et l'accord de banat : comment sortir de l'impasse ?", Mardi 31 mai 1994.
- Lee Yvet-yeen, "Les tendances vers la démocratie directe dans les constitutions européennes d'après-guerre", Paris, 1935.
- Lehrbruch G., "Proportionalismus", Mohr, Tübingen, 1967.
- Leuzzi Giuseppe, "Elezioni : istruzioni per l'uso", Editore Shakespeare and company, 1991.
- Li Cadi Marianne, "Questions giustizia oggi : referendum o iniziativa legislativa", Editore Salvatore Sciascia, 1994.
- Liphart A., "Constitutional democracy", *World Politics*, 1989, n. 21, pp. 207 ss.
- Linder W. - Ballmer-Ges T. + L., "Das politische System in der Schweiz von morgen", *Direkte Demokratie (Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 31)*, Bern/Stuttgart, 1991, 337.
- Linder W., "Swiss Democracy: Possible Solutions to Conflict in Multicultural Societies", The MacMillan Press LTD, 1994.
- Liviotti Marino, "L'Italia che cambia", Editore La Nuova Italia, Firenze, 1987.
- Livorsi Franco, "Stato e Costituzione", editori Marsilio, Venezia, 1987.
- Luchaire Julien, "Les démocraties italiennes", E. Flammarion, Paris, 1920.
- Luciani M. e Volpi M., "Referendum : problemi teorici ed esperienze costituzionali", Ed. Laterza, Bari, 1992.
- Luciani Massimo, "Il voto e la democrazia, la questione delle riforme elettorali in Italia", Editori Piunti, Roma, 1992.
- Madar Luzzus, "Verfassungsverstärken der Verfassungsreform" in *Reform der Bundesverfassung* (Vvo Hängartner, Bernhard Erenzeztler, St. Gallen : Ochs Verlag, 1995, - p. 183-202.

- Maiorani Aimé, "Le référendum et le plébiscite en droit français et comparé", Toulon, 1905
- Maranini Giuseppe, "La repubblica", Firenze: Vallecchi, 1966.
- Martin William, "Histoire de la Suisse", Payot, Lausanne, 1980
- Mastellone Salvo, "Storia della Democrazia in Europa, da Montesquieu a Kelsen", Edizione UTET, Torino, 1980.
- Mazzola Luigi, "Cinquante proposte di buon governo", Edizione Marsilio, Venezia, 1989.
- Mazzini Giuseppe, "De l'unità italiana", 1861.
- Mazzini Giuseppe, "Thoughts on democracy from the writings of Joseph Mazzini", London 1992
- Meylan Jean, "Modalités et pratique de la démocratie semi-directe dans les communes suisses", Office d'études socio-économiques et statistiques, Lausanne 1981
- Meynaud Jean, "La démocratie semi-directe en Suisse 1945-1968", Montréal, 1969-1970
- Mezzanotte Baldassare, "Introduzione alla Costituzione", Editor Laterza, Bari, 1990.
- Mezzanotte Maria, "Referendum e forme di governo in Italia", Laterza, Bari, 1989.
- Mirkine-Guetzevitch Boris, "L'histoire constitutionnelle comparée", Paris, 1936
- Mirkine-Guetzevitch Boris, "Les constitutions européennes", Paris, Presse universitaires de France, 1961
- Modé G., "Direkte Demokratie und die Annäherung der Schweiz an die EG", Die Schweiz und Europa (Schweizerisches Jahrbuch für Politische Wissenschaft 32), Bern/Stuttgart, 1992, 205.
- Moor P., "Abstentionnisme et groupes de pression: réflexion sur la structure du pouvoir étatique" Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Basell/Frankfurt, 1992, 413.
- Moeno C.-A., "La crise du droit vue à travers le participation aux décisions concrètes", Staatsorganisation und Staatsfunktionen im Wandel, Basell/Frankfurt, 1990, 423.
- Morino, "Actors, institutions and change., The theoretical framework", 1987.
- Moschetti, "Trasparenza e regolarità del procedimento elettorale", Edizioni delle Autonomie, 1989.
- Müller G., "Les formes des actes législatifs de l'Assemblée fédérale", Commentaire à la Constitution, Art. 89 al. 1, Etat mai 1987, pp. 3 ss.
- Müller J.-P. - Saladin P., "Das Problem der Konsultativabstimmung im schweizerischen Recht", Berner Festgabe zum Schweizerischen Juristentag, 1979, Bern/Stuttgart, 1979, 406.
- Nacci Giordani, "Problemi attuali di diritto pubblico", Editore Carocci, Bari, 1993.
- Natta Roberto, "Il valore della Costituzione", Editore Giuffrè, Milano, 1988.
- Nefzhat L., "Plébiscit und pluralistische Demokratie", Franco, Bern, 1970.
- Nutrientio Lucia, "Discorso sulla libertà degli antichi paragonata a quella dei moderni", libreria Edifino Canova, Treviso, 1987.
- Omodeo Adolfo, "La culture française nella età della restaurazione", Arnoldo Mondadori Editore, Milano, 1962.
- Orsini Valerio, "L'Ordinamento Costituzionale Italiano", Editrice UTET, Torino, 1974.
- Orsini Valerio, "L'Ordinamento Costituzionale Italiano", Giapichelli, Torino, 1984.
- Osservazioni concernenti il progetto del 29 maggio 1995 per una Costituzione federale della Confederazione Svizzera.
- Ouvrage commémoratif publié à l'occasion de centenaire de la constitution fédérale, "La démocratie suisse 1848, 1948 : centenaire de l'Etat fédéral", Moral 1948
- Papadopoulos Yannis, "Fonctions et dysfonctions de la démocratie référendaire", contribution au congrès mondial de l'association Internationale de science politique, E.U.L., Bern 21-25.8.94, 1994.
- Papadopoulos Yannis, "L'acceptabilité des décisions parlementaires" in Le Parlement - Autorité suprême de la Confédération?, Mélanges sur l'Assemblée fédérale à l'occasion du 700^e anniversaire de la Confédération., Bern 1991.
- Pasquino, "Volare un solo candidato", Il Mulino, Bologna, 1990.
- Passy - Sidani - Hug - Kriesl, "Analyse des votations fédérales du 1^{er} avril 1990", VOX, 1990, n. 38, pp. 7 ss.
- Pernetoud Marc, Weibel Ernest, "L'évolution politique de 1914 à nos jours" in Histoire du Pays de Neuchâtel, Houterville : G. Attinger, 1989-1993 - T. 3, p. 64-89.

- Perrin G., "La Communauté économique européenne et la neutralité", Festschrift des Schweizerischen Juristenvereins zur Expo 1964 in Lausanne, Basel, 1964, 67-68.
- Pilet Paul, "Questions d'économie et de politique suisses et genevoises".
- Pizzorusso Alessandro, "Sistema istituzionale del diritto pubblico italiano", Editore Jovene, Napoli, 1977.
- Pizzorusso Alessandro, "Diritto costituzionale", Utet, 1996.
- Pombeni Paolo, "Potere Costituente e riforme costituzionali", Editore Il Mulino, Bologna, 1993.
- Preti Giulio, "Rousseau: origine della disuguaglianza", Editore Feltrinelli, Milano, 1976.
- Quaranta Giancarlo, "Governabilità e democrazia diretta", Editore De Donato, Bari, 1991.
- Ranney A., "Nuove pratiche e vecchia teorie", Democrazia e referendum, a cura di M. Cardaghi - P.V. Ueri, Edizioni Laterza, 1994, pp. 36 ss.
- Rappard William-E., "La constitution fédérale de la Suisse, ses origines, son élaboration, son évolution 1848-1948", La Baconnière, Boudry, 1948.
- Rappard William-E., "A propos du centenaire de la Constitution fédérale de la Suisse", Paris, 1950.
- Rappard William-E., "Considérations historiques sur la Constitution fédérale de 1948", Zurich, 1948.
- Rappard William-E., "L'individu et l'Etat dans l'évolution constitutionnelle de la Suisse", Est. polygraphiques, Zurich, 1938.
- Relazione dei lavori del XII Congresso nazionale del MSI-DN, Napoli, ottobre 1979.
- Rifoloni e discorsi al II Congresso dell'Unione nazionale, "Per una nuova democrazia", Soc. Italiana di notiziari, Roma, 1992.
- Répertoire des initiatives et des référendums établis par la société pour le développement de l'économie suisse, SDES - 15 juillet 1980.
- Riposo Antonio, "La forma repubblicana secondo l'art. 139 della Costituzione", Cedam, Padova, 1972.
- Rippepe e Romboli, "Cembrale costituzionale o modificare la Costituzione?", Giappichelli, Torino, 1995.
- Rittinghausen C., "La législation directe par la peuple ou la véritable démocratie", Paris, 1951.
- Robert Etienne, "Le référendum en Suisse: discours, analyses et perceptions autour d'une institution politique", E. I., Lausanne, 1995.
- Rohv Jean, "La démocratie en Suisse", Economica, Paris, 1967.
- Romeo Amelio, "La stagione costituente in Italia (1943-1947)", Editore Franco Angeli, Milano, 1967.
- Rommelspacher Ulrich, "Das konsultative Referendum: eine verfassungsrechtliche, rechtliche und -vergleichende Untersuchung", Duncker & Humblot, cop. 1988.
- Rota Ghibaudi, "La fortuna di Rousseau in Italia", Giappichelli, Torino, 1961.
- Rotelli, "Regionalismo in Italia".
- Rousseau Gian Giacomo, "Il contratto sociale o principi di diritto politico", Editore Rizzoli, Milano, 1973.
- Rousseau J. J., "Il contratto sociale", Einaudi, Torino, 1966.
- Rousseau J.J., "Il contratto sociale, ovvero i principi del diritto politico", Stampatori francesi e italiani, Genova, 1797.
- Ruffieux Roland, "Problèmes de la démocratie directe", Lenzbourg, 1973.
- Ruffieux Roland, "La démocratie référendaire en Suisse au XIXe siècle", Fribourg: Ed. universitaires, 1972.
- Ruffieux Roland, "La Suisse de l'entre-deux guerres", Payot, Lausanne, 1974.
- Rutilli, "Istituzioni Società Stato", Il Mulino, Bologna, 1975.
- Sella Testoni, Biondi, "Rousseau", Il Mulino, Bologna, 1980.
- Sella Amanda, "La Costituzione e la Repubblica: teoria e prassi", Bologna: Calderini, cop. 1987.
- Scharlin P., "Le référendum populaire en Suisse", Revue internationale de droit comparé, 1976, p. 331-345.
- Seladin P., "Bemerkungen zur Struktur und Stil der Schweizerischen Bundesverfassung", Recueil des travaux suisses présentés au IX^e Congrès International de droit comparé, Basel, 1976, 213.

- Sartori G., "Demokratietheorie", Darmstadt, 1992.
- Savignano Aristide, "La partecipazione politica nell'ordinamento costituzionale italiano", Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1991.
- Scaglioni, Balossini e Gattinari, "Diritto pubblico svizzero" in Appunti presi dai delle lezioni del prof. Maurice Balss, Fondo europeo di soccorso agli studenti, Ginevra, 1944.
- Schindler Dietrich, "Kritische Bemerkungen zur vorgeschlagenen Reform des Staatsvertragsreferendums" in Die Reform der Bundesverfassung aus der Sicht der Vereinigung Rechtsstaat: Festschrift zum fünfzigjährigen Bestehen der Vereinigung für Rechtsstaat und Individualrechte., Schulthess Polygraphischer Verl., Zürich 1996. - p. 31-40.
- Schumann K., "Das Regierungssystem der Schweiz", Heymanns, Köln, 1971.
- Schumpeter J., "Capitalisme, socialisme et démocratie (1942), Parigi, 1978.
- Soudiero Michela, "Il referendum nell'ordinamento regionale", Napoli, Jovene, 1971.
- Senato della Repubblica XI legislatura, disegno di legge, 18 gennaio 1984.
- Senesi Alberto, "Prima e seconda Repubblica?", Edizioni scientifiche italiane, Napoli, 1983.
- Sero Orino, "Per un federalismo funzionale: note introduttive e progetto di revisione della Costituzione italiana", G. Giappichelli, Torino 1994.
- Sbardati Stefano, "Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano", A. Giuffrè Milano, 1984.
- Skjensky Dusan, "Ou va la démocratie européenne?", Revue internationale des doctrines et des institutions, juillet-sept 1961, série 15p. 281-283
- Siegfried A., "La démocratie léonine", 4^{ème} édition, Neuchâtel, 1968
- Sigg O., "Les institutions politiques suisses", Zurich, 1963
- Signorel Jean, "Etude de la législation comparée sur le référendum législatif et les autres formes de participation directe des citoyens à l'exercice du pouvoir législatif", Arthur Rousseau, Paris, 1896
- Signorini, "Costanti e la libertà dei moderni", in Storia e politica, 1963, volume II.
- Solari Gioela, "La filosofia politica", Laterza, Bari, 1980.
- Sordi, Gebba, Paolo Schloppe, Cottanero, Rumi, Panfani, Peri 40 anni della Costituzione,
- Storch Christian, "Der demokratische Verfassungsgesetz: Gestalt, Grundlagen, Gefährdungen", Tübingen: J.C.B. Mohr, cop. 1996.
- Suksi Markku, "Bringing in the people: a comparison of constitutional forms and practices of the referendum", M. Nijhoff Publ., cop. 1983
- Szompka Piotr, "Civilizational competence: a prerequisite of post-communist transition", Krakow, 1992.
- Szompka Piotr, "Trust: the missing resource of post-communist society", Krakow, 1985.
- Terracini Umberto, "Come nacque la Costituzione", Editore Riuniti, Roma, 1967.
- Tschannen P., "Stimmrecht und politische Verständigung. Beiträge zu einem neuen Verständnis von direkter Demokratie", Helbing & Lichtenhahn, Basel und Frankfurt am Main, 1995.
- Turillo Pasquale, "Governo e governi in Italia Saggi", Zanichelli, Bologna, 1982
- Varvaro, "Rousseau J.J., il contratto sociale", Torino, 1926.
- Wagnière Georges, "La démocratie en Suisse". Conférences, Genève, 1905
- Walker G., "The People's Law", Centre for Independent Studies, Collingwood, Victoria, 1987, p. 81.
- Weber Ernest, "En Suisse: l'organisation communale, de la République helvétique à nos jours" in La commune, l'Etat et le droit., Paris: Lib. Générale de droit et de jurisprudence, 1990. - p. 73-83.
- Weber Ernest, "Institutions politiques romandes: les mécanismes institutionnels et politiques des cantons romands et du Jura romand", Fribourg (Suisse): Ed. Universitaires, cop. 1990
- Weber Ernest, "La création des régions autonomes à statut spécial en Italie", Oroz, Genève, 1971
- Weber Ernest, "La régionalisation en Italie" in Conférences universitaires, Université de Neuchâtel, 1980, p. 89-117.
- Weber Ernest, "Meynaud et le système politique italien" in Cahiers Vittorio Pareto., Genève. - No 71 (1985), p. 17-26.

- Weber Ernest , " Les relations entre la Suisse et l'Italie " , Société d'études allemandes , Strasbourg, 1994 . - p. 425-431
- Widhaber , " La Suisse, Référendums " , Actes du colloque, colloque de la Cour Neuve, Briveilles, 1985 p. 359-386
- Will Hans-Urs , " Auswirkungen der Volksrechte auf die Rechtsvereinigung in der Schweiz " in Gesetzgebung und Rechtskultur , Wien : Manz, 1987.
- Zeltwegger E., "Le tribunal fédéral suisse en tant que tribunal constitutionnel", Revue de la Commission internationale des Juristes, Genève, 1966/67, 102-132.
- Ziegler Henri , " L'Italia nella vita e nell'opera di J.J. Rousseau " , Università di Ginevra, Fondo europeo di soccorso agli studenti, Genève, 1944.
- Zino Otello , " Voci e scritte di scritti contro Rousseau " , Rivista internazionale di filosofia del diritto, Roma, 1936.