

DEMOCRAZIA DIRETTA E CIRCOLAZIONE DI MODELLI: SVIZZERA E PAESI BALTICI

DIRECT DEMOCRACY AND THE DIFFUSION OF MODELS: SWITZERLAND AND THE BALTIC STATES

Maria Paola Viviani Schlein

Professoressa ordinaria f.r. Diritto pubblico comparato

Abstract English: This article tends to trace in some European States (Switzerland, Estonia, Latvia and Lithuania) points in common related to direct democracy, some of which would be capable of bringing the electors back to voting.

A derivation in this sense which appears clear is that between Switzerland, where direct democracy is strongly present, even to the point of being considered part of national identity, and the Baltic States, beginning in the period immediately following the First World War, when the Constitutions of the 1920's were adopted.

In that period, in which the newborn Baltic republics sought to provide themselves with democratic constitutions without any direct experience of their own, they were inspired on the one hand by the Constitution of Weimar of 1919 and on the other hand by Swiss direct democracy, well known also because many exiles from the central empires had lived in the little Alpine republic or, in any case, were aware of its particular institutions. At the base of democratization there were probably also some of the ideas of the French Revolution, which, beyond the constitutions of the revolutionary period which had enjoyed a very brief life, had been partially adopted by European constitutionalism.

Thus, both the referendum, though often promoted from above, and the popular initiative as well as the recall (derived directly from the first ideas discussed in the French revolutionary period) not of single parliamentarians, but rather of the entire parliament as a whole, and in some cases of the head of State were introduced. In other cases, the body of the electorate was called upon to decide conflicts that might arise between the two highest organs, clearly not in imitation of the Swiss model, but rather of that of the Weimar Constitution.

During the long period of incorporation in the U.S.S.R. (1940-1990), no authentic instrument of direct democracy was used, except for the recall, also of a single representative of the people, but entirely under the direction of the omnipresent and omnipotent Communist Party and thus far distant from a real intervention of the electorate body.

This long period, however, did not eliminate national sentiment and the desire for independence; quite to the contrary, to demonstrate the illegitimacy of Soviet occupation, there was a wish to show the continuity with the period preceding the incorporation also from the constitutional and legislative points of view. Many of the institutions of the Constitutions of the 1920's with regard to direct democracy survived in the constitutional

❖ Italian Review of Legal History, 9 (2023), n. 6, pagg. 233-259

❖ <https://riviste.unimi.it/index.php/irlh/index>

❖ ISSN 2464-8914 – DOI 10.54103/2464-8914/21916. Articolo pubblicato sotto Licenza CC-BY-SA.

provisions of the 1990's, continuing the expression of the ideals linked to those alive and active in Switzerland.

But, in conclusion to the reflections in these pages, one can note that the transfer of juridical institutions, all the more so at constitutional level, often leads to results which differ from the original model, because they are based on history, culture, political and social situations, which differ significantly from one another.

The last, important question also remains open of whether direct democracy, especially where a high level of participation in voting or particular majorities are not required, is always compatible with the rights of minorities.

Keywords: Derivation; Direct democracy; Referendum; Popular initiative; Recall

Abstract Italiano: L'articolo tende ad individuare in alcuni Stati europei (Svizzera Estonia, Lettonia e Lituania) punti in comune in relazione alla democrazia diretta, i cui istituti potrebbero essere in grado di riportare l'elettorato al voto.

Una circolazione di modelli in questo ambito che appare chiara è quella tra la Svizzera, in cui la democrazia diretta è così fortemente presente da essere quasi un tratto distintivo dell'identità nazionale, e gli Stati baltici, proprio nel periodo immediatamente successivo alla prima guerra mondiale, quando furono adottate le Costituzioni degli anni '20, su ispirazione di modelli già esistenti. In quel periodo, infatti, in cui le neonate Repubbliche baltiche dovevano darsi una Costituzione democratica senza averne avuto alcuna esperienza diretta, esse si ispirarono, da un lato, alla Costituzione di Weimar del 1919, e, dall'altro, alla democrazia diretta svizzera, abbastanza nota anche perché molti esuli dagli Imperi centrali avevano vissuto nella piccola Repubblica alpina o, comunque, ne conoscevano i particolari istituti.

Alla base di tale democratizzazione c'erano probabilmente anche alcune delle idee della Rivoluzione francese che, al di là delle Costituzioni dell'epoca rivoluzionaria che avevano avuto vita assai breve, erano comunque transitate nel costituzionalismo europeo.

Furono previsti quindi sia il referendum, spesso però promosso dall'alto, che l'iniziativa popolare, oltre alla revoca (di diretta derivazione dalle prime idee discusse in epoca rivoluzionaria) non del singolo parlamentare, bensì dell'intero Parlamento e, in alcuni casi, del Capo dello Stato.

In altri casi, e cioè nell'ipotesi di contrasto tra i due massimi organi, il corpo elettorale era chiamato a decidere, non certo in imitazione del modello elvetico, ma piuttosto di quello weimariano.

Durante il lungo periodo d'incorporazione nell'URSS (1940-1990), non fu usato nessun autentico strumento di democrazia diretta, salvo la revoca del singolo rappresentante del popolo, del tutto diretta però dall'onnipotente Partito comunista e quindi molto distante da un reale intervento del corpo elettorale.

Tale periodo, però, non eliminò il sentimento nazionale né il desiderio d'indipendenza; anzi, per dimostrare l'illegittimità dell'occupazione sovietica, si volle proprio sostenere la continuità con il periodo precedente all'incorporazione anche dal punto di vista costituzionale e legislativo.

Molti degli istituti delle Costituzioni degli anni '20 relativi alla democrazia diretta sono sopravvissuti quindi in quelle degli anni '90, facendo proseguire il legame ideale con la ben viva e funzionante democrazia diretta svizzera.

A conclusione delle riflessioni di queste pagine, non si può che notare ancora una volta

come il trapianto d'istituzioni giuridiche, specie se a livello costituzionale, spesso porti a risultati che differiscono fortemente dal modello originario, dal momento che si basa su storie, culture, situazioni politiche e sociali assai diverse.

Come ultima, importante domanda rimane infine da chiedersi se la democrazia diretta, specie laddove non siano richieste alta affluenza alle urne o maggioranze particolari, sia sempre compatibile con i diritti delle minoranze.

Parole chiave: Circolazione; Democrazia diretta; Referendum; Iniziativa popolare; Revoca

Sommario: 1. Cenni introduttivi. – 2. Gli istituti di democrazia diretta. – 2.1. In Svizzera. – 2.2. Nei Paesi baltici. – 2.2.1. In Estonia. – 2.2.2. In Lettonia. – 2.2.3. In Lituania. – 3. Osservazioni comparatistiche.

1. Cenni introduttivi

La sempre più bassa affluenza alle urne nelle votazioni popolari (siano esse per le elezioni politiche, per quelle amministrative o di qualunque altro genere) anche in Paesi tradizionalmente caratterizzati da un'alta affluenza suggerisce ancora una volta a chi scrive queste note di approfondire il tema degli strumenti di democrazia diretta, che più degli altri favoriscono una reale influenza popolare su decisioni rilevanti per la comunità e quindi dovrebbero vedere un'ampia partecipazione al voto.

Ci si riferisce qui nello specifico al referendum e all'iniziativa popolare, strumenti poco utilizzati o comunque poco funzionanti in Italia, ma a cui si fa molto ricorso nella c.d. democrazia semidiretta svizzera ed individuabili anche, ad esempio, negli ordinamenti dei tre Paesi baltici, che per l'appunto saranno qui presi in considerazione in via comparativa, per individuarne – se possibile – una matrice comune. In queste pagine non si farà quindi un esame dettagliato dei singoli istituti, ma si cercherà solo di fare emergere quanto la circolazione dei modelli, soprattutto se ben sperimentati e sedimentati in realtà relativamente comparabili, abbia condizionato la formulazione di Costituzioni di altri Paesi, spesso però senza avere gli stessi effetti o la stessa rilevanza del modello originario¹.

Al termine della prima guerra mondiale, dopo il crollo degli Imperi centrali e dell'Impero russo, allo scopo di diffondere strutture democratiche fino a quel momento del tutto o prevalentemente assenti, in molti Paesi che di questi Imperi avevano fatto parte si provvide all'elaborazione e all'approvazione di Costituzioni "in serie", con una razionalizzazione del potere tendente in molti casi² a rendere

¹ Sulla circolazione dei modelli, anche Di Gregorio, 2023, p.5.

² Mirkine-Guetzévich, 1954, p.16. Sulle razionalizzazioni (poi, nel secondo dopoguerra, anche a tendenza equilibratrice, come nella Costituzione della Francia della IV Repubblica o in quella italiana del 1948) Biscaretti di Ruffia, 1989, p.212 ss.

il Parlamento, cioè l'organo rappresentativo del corpo elettorale, il perno dell'organizzazione statale.

Com'è stato autorevolmente scritto, «il 1918 rimane una data d'importanza fondamentale, quella cioè di rielaborazione delle istituzioni europee» e non va dimenticato che «le assemblee costituenti del 1946-1947 si ispirano sovente alle formule e alla tecnica delle costituzioni del periodo intermedio tra le due guerre» e che «[...] in questo determinismo costituzionale si ritrovino talune costanti dell'evoluzione democratica»³.

Si realizzò allora, anche nei Paesi che in queste pagine si vogliono prendere in considerazione, un'importante circolazione dei modelli costituzionali preesistenti; in parte per la mancanza di precedente esperienza costituzionale, in parte anche per la suggestione che certi principi, come alcuni di quelli della Rivoluzione francese, ancora esercitavano e che, almeno nell'organizzazione costituzionale, avevano ispirato una democrazia funzionante come quella elvetica e quindi da imitare. E forse anche per la presenza di molti esuli, fuoriusciti dagli Imperi del precedente periodo e rifugiatisi in Svizzera⁴.

Per questi motivi ci si ispirò, oltre che alla Francia della III Repubblica, all'Austria e alla Germania di Weimar, sotto certi aspetti anche alla Svizzera, simile ai Paesi baltici per la piccola estensione, cui si dette un certo rilievo da parte di alcuni osservatori⁵, e caratterizzata da un alto grado di democraticità, ben radicata nel Paese, sia pure solo parziale, data l'assai prolungata esclusione delle donne, ammesse a votare solo nel 1971.

Tali modelli però circolano meglio laddove ci siano presupposti affondati in un particolare *humus* come quello elvetico, condizionato dal proprio passato e – per l'appunto – da alcune idee della Rivoluzione francese nonché, certamente, anche da quelle di Rousseau. Al contrario, i sistemi instaurati dalle Costituzioni baltiche degli anni '20 (così come dalla Costituzione di Weimar in Germania) si dimostrarono assai fragili e, privi di precedenti radici come erano e di adeguate strutture, furono ben presto superati da forme più o meno autoritarie.

E, sempre nei Paesi che in queste pagine si vogliono prendere in considerazione, anche dopo la fine della lunga incorporazione nell'URSS, si volle riprendere, ove più ove meno, il filo interrotto con le svolte degli anni '30 e poi con l'ideologia comunista. Cercando di ricostruire l'identità nazionale e contemporaneamente dando vita allo Stato e alle sue norme supreme; tornando a un sistema democratico che dal Paese era stato assente per molti decenni, ma che si poteva rintracciare nelle tradizioni costituzionali precedenti circolate in Europa, e per certi aspetti in Svizzera, in particolare fin dal XIX secolo. E che certo fu favorito, in quei Paesi, anche dalla collocazione geografica e dal buon livello di sviluppo economico e sociale, oltre che dalla volontà di corrispondere ai requisiti di condizionalità per

³ Mirkine-Guetzévich, 1954, rispettivamente pp.13, 17 e 14.

⁴ Somer, 2015, p. 59.

⁵ Giannini, 1929, p.230 per l'Estonia e pp.376-377 per la Lettonia.

entrare nell'Unione europea⁶.

Della circolazione di modelli elvetiche verso questi Paesi si vedono tracce soprattutto nei vari istituti di democrazia diretta, compresa la revoca del Parlamento o dei suoi componenti, presente in molti Cantoni svizzeri, sia nei confronti dell'Esecutivo sia nei confronti del Legislativo, che non manca di riallacciarsi all'iniziale tendenza rivoluzionaria francese verso il mandato imperativo, che lega l'eletto agli elettori in modo assai diverso da quanto avveniva e avverrà in seguito in quasi tutte le democrazie occidentali.

La petizione, sia pur presente sia in Svizzera che nei Paesi baltici e consistente nell'appoggiare la presa in considerazione o l'approvazione di un certo progetto di legge attraverso la raccolta di firme, non sarà oggetto d'esame in queste pagine, perché non significativamente e direttamente incidente sulla vita democratica della comunità.

2. Gli istituti di democrazia diretta

2.1. In Svizzera

La democrazia diretta in Svizzera è strettamente legata al rispetto che, a partire dalla Costituzione del 1874, anche l'Assemblea federale (detentrici del potere legislativo a livello federale) deve ai diritti del popolo e alla sua sovranità non solo formale ma tale per cui ad esso sovente spetta l'ultima parola. L'art.71 Cost.1874, infatti, così limitava il potere supremo di tale organo: "Sotto riserva dei diritti del popolo e dei Cantoni"; norma peraltro ripresa dall'art. 148 Cost.2000, che statuisce la suprema autorità del Parlamento «fatti salvi» i diritti del Popolo (scritto con la lettera maiuscola) e dei Cantoni.

Nella Confederazione elvetica (com'è noto, tale solo di nome, perché in realtà si tratta di uno Stato autenticamente federale a partire dalla Costituzione del 1848) i due principali istituti della democrazia diretta, i c.d. "diritti popolari", cioè il referendum e l'iniziativa popolare hanno avuto e hanno un ruolo così significativo da far considerare il Paese come un esempio di democrazia semi-diretta: di continua collaborazione, cioè, tra gli organi rappresentativi e il corpo elettorale. Non solo e forse non tanto per l'uso e l'incidenza effettivi che tali istituti hanno, ma per il solo fatto della loro esistenza, che fortemente condiziona il sistema a tutti i livelli (federale, cantonale e, in una certa misura, comunale).

In un'applicazione assai precoce della sovranità popolare, la partecipazione del popolo alle decisioni più importanti ha una lunghissima tradizione nel Paese: alcune forme di democrazia diretta, oltre a primissime votazioni assimilabili al referendum, avvennero alla fine del Medioevo in molti Cantoni, in particolare a Berna.

⁶ Di Gregorio, 2019, pp.35 ss. Sul tema anche Sadurski, 2004; Sadurski, 2012.

Inoltre già nel XIII e XIV secolo, in alcuni Cantoni, aveva fatto la sua comparsa la *Landsgemeinde*, riunione di popolo con determinati requisiti (non si dimentichi infatti l'estrema ristrettezza dell'elettorato attivo, via via estesi sia pure solo nella componente maschile fino all'emendamento all'art.74 Cost.del 1971 che dava il voto alle donne) con alcune importanti attribuzioni legislative e giudiziarie. Ciò avvenne prima nel Canton Svitto (1376), successivamente a Glarona (1386) e ad Appenzello (1403). Altri Cantoni in seguito si aggiunsero a praticare tali assemblee e in specifico Uri, Untervaldo (Obvaldo e Nidvaldo), Zugo, e in alcuni di essi s'impiantò così bene da arrivare alla modernità. In alcuni Cantoni, infatti, e cioè Appenzello interno (diviso da Appenzello esterno dal 1597 per motivi legati alla religione e che oggi conta poco più di 16.000 abitanti) e Glarona (che conta circa 10.000 abitanti) la *Landsgemeinde* è ancora in funzione e in una domenica primaverile l'elettorato dei due Cantoni, ovviamente poco numeroso dato il loro modestissimo numero di abitanti, si riunisce per prendere le decisioni più importanti e approvare il bilancio⁷.

Per riprendere ora il tema del referendum vero e proprio, esso può essere obbligatorio, per cui viene richiesta la doppia maggioranza dei votanti, il cui numero certo non corrisponde all'intero corpo elettorale, data la per lo più modesta affluenza alle urne che di rado raggiunge il 50%, e dei Cantoni, a solida e ineliminabile garanzia dei Cantoni più piccoli, che facilmente sarebbero sempre soverchiati dai ben più popolosi Cantoni della Svizzera tedesca (così come richiesto dall'art.114 Cost.1848, dall'art.123 Cost.1874 e dall'art.140 Cost.2000), o facoltativo.

Tra i primi, e cioè tra gli obbligatori, innanzitutto c'è stata e c'è l'approvazione della nuova Costituzione, a partire da quella del 1848. Alla pari di molti altri istituti del costituzionalismo elvetico, il referendum d'approvazione di una nuova Costituzione entrò in Svizzera sulla scia di quanto avveniva nella Francia rivoluzionaria, dove, infatti, fu usato per l'approvazione della Costituzione – peraltro mai entrata in vigore – dell'anno I° (1793) e fu previsto per le successive eventuali revisioni nella Costituzione dell'anno III° (1795), appunto sulla suggestione della Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789 per cui “un peuple a toujours le droit de revoir, de réformer et de réviser sa constitution”. La prima applicazione di tale strumento sull'intero territorio elvetico si ebbe per l'approvazione delle Costituzioni del 1798 e del 1802, che videro la luce sotto l'occupazione delle truppe francesi. Al contrario esso non fu usato sia per l'Atto di mediazione napoleonico del 1803 che per il c.d. Patto federale del 1815. Per riprendere vita, appunto, con l'approvazione referendaria della Costituzione del 1848 e delle successive (1874 e 2000). E non bisogna dimenticare che, in una circolazione di modelli costituzionali che attraversò l'Atlantico e che «fournit un exemple particulièrement instructif de l'interdépendance des cultures constitutionnelles

⁷ Su questo istituto è ancora esaustivo e interessante il contributo di Carlen, 1996, pp.15 ss.

américaine, française et helvétique»⁸, le Costituzioni del Massachusetts e nel New Hampshire (1778/1780) avevano già adottato questo sistema, che si diffuse poi in altri Stati dell'Unione, quali il Connecticut nel 1816, il Maine nel 1819 e lo Stato di New York nel 1821, ma non attecchì a livello federale, dove si prescrisse un ben più complicato e difficile procedimento di revisione costituzionale.

Tornando alla Svizzera e al referendum obbligatorio previsto nella Costituzione elvetica, infine, in base a revisioni costituzionali del 1921, 1977 e da ultimo, del 2003, la consultazione referendaria è tenuta per un'ampia gamma di trattati internazionali o per l'adesione a organizzazioni di sicurezza collettiva o a comunità sovranazionali, obbligatoriamente (art.140 Cost.2000) o facoltativamente (art.141 Cost.2000) a seconda del loro carattere e della loro rilevanza sull'ordinamento interno.

Nella Costituzione del 1874, come nella precedente, non era chiaro se il popolo potesse votare per le revisioni parziali della Costituzione, nell'ipotesi più immaginabile e più utile a permettere la partecipazione popolare. Ma un importante emendamento costituzionale del 1891 sancì la possibilità di revisioni parziali su iniziativa parlamentare o anche popolare, varando un istituto che sarà esaminato tra poco, quando sarà trattato il secondo strumento di democrazia diretta svizzera, l'iniziativa popolare.

Passando al secondo tipo di referendum, quello facoltativo, il più usato e importante è quello che rappresenta un valido strumento di opposizione al "prodotto" legislativo.

Nel corso dell'Ottocento, sull'onda anche della "rigenerazione liberale", intorno agli anni '30, prima a San Gallo (1831) e poco dopo a Basilea campagna e a Lucerna fu consacrato, nelle rispettive Costituzioni, il veto legislativo (assai simile al referendum che poi verrà previsto a livello federale nella Costituzione del 1874), che poteva essere esercitato nei confronti di una legge approvata dal Legislativo, qualora una parte dei cittadini ne avesse chiesto la verifica di gradimento da parte della popolazione. Solo l'opposizione manifestata dalla maggioranza degli elettori cantonali avrebbe causato l'annullamento della legge; mentre i favorevoli potevano semplicemente non fare niente, ottenendo ugualmente il risultato da loro auspicato.

Assai stranamente, forse a causa della recente ferita apportata dalla guerra del novembre 1847 che aveva visto la vittoria fulminea della maggioranza dei Cantoni (protestanti e liberali) sugli appartenenti alla Lega del *Sonderbund* (i 7 Cantoni cattolici e conservatori), nella prima Costituzione federale l'intervento popolare fu previsto solo per l'approvazione della Costituzione.

Fu introdotto invece nella Cost. del 1874 all'art.89, 2 cpv. e ss. (e ripreso nella Cost.2000 all'art.141), tipico strumento ostativo a quanto approvato dal Parlamento, probabilmente proprio per contrastare quel rafforzamento dello Stato federale che veniva collegato da molti alla nuova Costituzione. In base a tali

⁸ Auer, 1996, p.79.

disposizioni, infatti, nei 90 (poi divenuti 100) giorni successivi alla pubblicazione di un testo approvato dai due Consigli legislativi (ovviamente non ancora promulgato), 50.000 elettori o 8 Cantoni (superiori di un numero ai 7 ribelli del *Sonderbund*) possono chiedere il referendum, il cui esito a maggioranza dei voti (qualunque sia la partecipazione al voto, solitamente abbastanza bassa, come si è già ricordato) deciderà la promulgazione o meno del provvedimento. Solo nel caso di dichiarazione d'urgenza a maggioranza assoluta di entrambi i Consigli, si avrà la promulgazione e l'entrata in vigore della legge, con la possibilità di "lanciare" (questa è l'espressione usata in Svizzera) il referendum solo nei 100 giorni successivi (sulla base di un emendamento del 1949 che superò così quello che era un facile raggiramento della possibilità di richiedere il referendum). In questo caso, l'eventuale esito negativo nei confronti dell'atto legislativo da parte della consultazione referendaria porterà all'abrogazione della legge, non più al suo rifiuto preventivo.

Il possibile giudizio negativo degli elettori (anzi, della frazione dello stesso che partecipa al voto, ma che comunque ha un ruolo decisivo sull'esito della votazione), comunque, ha luogo subito dopo o poco dopo l'operato del Legislativo, creando nello stesso Potere la forte volontà di evitarlo. L'effetto deterrente del referendum è collegato quindi alla sua sola esistenza, per cui la fase di consultazione nel caso d'iniziativa legislativa da parte dell'Esecutivo (Consiglio federale) è particolarmente lunga, coinvolge gran parte dei soggetti di volta in volta interessati e migliora il livello dei progetti presentati. Solo il 7% dei testi approvati dal Parlamento sono sottoposti a referendum e meno di metà di questi hanno condotto al loro rigetto. La nota lentezza della democrazia svizzera è certamente dovuta anche alla volontà di evitare il ricorso al referendum e la messa in moto del suo meccanismo.

Il referendum può essere "lanciato", come si dice in Svizzera, sempre a scopo ostativo nei confronti di leggi, di decreti aventi efficacia obbligatoria, nonché dei più importanti trattati internazionali (art.141 Cost.2000, che amplia l'art.89 Cost. del 1874 con i suoi emendamenti).

Anche a livello cantonale e comunale si può ricorrere al referendum, secondo quanto stabilito dalle varie Costituzioni cantonali e dalle Leggi organiche comunali (LOC): a volte esso è obbligatorio per l'approvazione di una legge, specialmente in materia finanziaria; a volte è addirittura costruttivo (come nel Canton Berna e nel semi-Cantone Obvaldo); in ogni caso è ammesso in via facoltativa su richiesta di una determinata parte del corpo elettorale.

Passando ora all'altro, importantissimo strumento della democrazia diretta, l'Iniziativa popolare costituzionale, essa portò ad un aumento consistente delle votazioni popolari e aprì la strada ad una sorta di partecipazione popolare e delle minoranze alla definizione dell'indirizzo costituzionale e legislativo, con una serie di effetti diretti ed indiretti che rivestono grande importanza nel sistema.

Come si è già messo in rilievo, nella prima Costituzione federale del 1848 e

in quella per così dire originaria del 1874 non era chiaro se l'iniziativa popolare potesse essere esercitata solo per la revisione totale o anche per quella parziale. Il dubbio fu chiarito con un'importante revisione costituzionale del 1891, che fornì al corpo elettorale questo formidabile mezzo d'intervento e di condizionamento dell'intero apparato della democrazia rappresentativa.

Tale iniziativa può essere esercitata, quindi, solo per modificare la Costituzione, sostituendo articoli o aggiungendone di nuovi, oppure anche proponendone un nuovo testo (ma ciò si è verificato solo una volta, nel 1934, e la relativa iniziativa fu respinta nel referendum popolare dell'8 settembre 1935). A differenza di quanto avviene in molti Cantoni, dove invece esiste anche l'iniziativa legislativa.

Questa caratteristica incide profondamente sul testo superprimario, non solo per le (poche, circa un decimo delle presentate) iniziative popolari andate in votazione e approvate quanto per i controprogetti presentati dal Consiglio federale e dal Parlamento per mitigare o migliorare la proposta presentata da almeno 100.000 elettori, per la cui firma sono previsti 18 mesi dalla consegna di un "progetto di lista" da parte dei promotori. L'intervento sull'iniziativa popolare operato dal Potere legislativo (spesso su iniziativa del Consiglio federale, supremo organo dell'Esecutivo) può essere fatto o tramite una proposta alternativa a quella popolare che con essa andrà in votazione, se gli iniziativaisti non ritirano la loro (e si avrà allora un controprogetto diretto), o attraverso l'approvazione di una legge che venga a soddisfare almeno parzialmente l'esigenza emersa dall'iniziativa popolare con un c.d. controprogetto indiretto, attraverso una legge, sottoposta però anch'essa alla possibilità del "lancio" di un referendum legislativo e che può venire a sovrapporsi all'iniziativa popolare che, se non ritirata, giungerà ugualmente in votazione⁹.

Gli unici limiti a tale iniziativa sono stabiliti ora dagli artt.139,3 e 194,2 dell'attuale Costituzione e riguardano disposizioni cogenti del diritto internazionale nonché il principio dell'unità della forma e della materia, limite questo che richiama l'art.121,3 Cost.1874, e che è giustificato dall'impossibilità per l'elettore di esprimersi con un semplice sì o no su disposizioni non collegate tra di loro o su argomenti diversi¹⁰.

Il Consiglio federale esprime il proprio parere e i due Consigli parlamentari votano al riguardo. Ma sia l'eventuale parere negativo del primo come il possibile voto negativo dei secondi non possono fermare l'*iter* dell'iniziativa popolare che non sia stata ritirata dagli iniziativaisti e che, di solito dopo circa tre anni, può giungere ugualmente in votazione. E qualora vengano raggiunte la maggioranza dei votanti e la maggioranza dei Cantoni (il cui voto è costituito dalla maggioranza emersa dalla votazione popolare, art.142 Cost.2000), qualunque sia stata l'affluenza alle urne, la proposta oggetto dell'iniziativa popolare entrerà comunque a far parte della Costituzione, sconfessando apertamente la volontà degli organi

⁹ Per maggiori dettagli e osservazioni sul tema Guiglia, 2000, p.225.

¹⁰ Sanchez, 2020, p.137.

della democrazia rappresentativa e creando a volte seri problemi anche a livello internazionale. Si pensi, ad esempio, alle difficoltà create nel rapporto con l'Unione europea dall'entrata in Costituzione dell'art.121bis che riserva allo Stato la limitazione dell'afflusso degli stranieri nel Paese e che contrasta con uno dei principi fondamentali dell'Unione, quello della libera circolazione delle persone, con cui la Svizzera ha importanti Accordi bilaterali.

Si è tentato, con il c.d. pacchetto dei diritti popolari andato in votazione nel 2003, di ovviare all'inconveniente di esercitare tale diritto solo a livello costituzionale, prevedendo anche l'iniziativa popolare a livello legislativo. Ma la soluzione trovata, in via di evidente compromesso con chi non voleva dare questa possibilità al corpo elettorale, fu così complicata e forse praticamente inattuabile, che pochi anni dopo, nel 2009, fu usata una formula mai usata prima e di dubbia costituzionalità, quella cioè di "ritirare" il relativo articolo, senza passare dalle possibili difficoltà della revisione costituzionale.

Con questo istituto, sia nei suoi effetti diretti che attraverso l'approvazione dei controprogetti parlamentari, si è verificata quella modificazione frequente del testo supremo, con l'aggiunta di articoli al testo iniziale, che aveva reso difficilissima la lettura della Costituzione del 1874 e che fu alla base della prima "tappa" della revisione totale, che dette vita alla c.d. "Costituzione di aggiornamento" (andata in votazione parlamentare nel novembre del 1998, in votazione popolare nel 1999 e infine entrata in vigore il 1° gennaio 2000) che, tra l'altro, ha declassato gli articoli frutto di revisioni parziali che non trattavano materia costituzionale, e che ha chiarito l'intero testo precedente, rendendone più agevole la consultazione.

Il ricorso a tale iniziativa è assai frequente e non sfugge a nessuno la sua portata potenzialmente dirompente e di vero e proprio contrasto con gli organi della democrazia rappresentativa.

Come si è già ricordato, infine, quale ulteriore strumento di democrazia diretta, in alcuni Cantoni viene prevista la revoca del Consiglio di Stato (organo esecutivo) da parte del corpo elettorale e, in altri Cantoni, anche la revoca dell'organo legislativo. Ciò per esempio può avvenire nel Canton Ticino, nel Canton Neuchâtel e in altri sei Cantoni germanofoni. Ma più comune è la possibilità di revoca dell'Esecutivo: in Ticino, ad esempio, 15.000 elettori possono chiedere la revoca del Consiglio di Stato, organo supremo dell'Esecutivo.

Se è vero che a tale istituto si ricorre assai raramente, è altrettanto vero che esso può essere strumento deterrente e incoraggiante il raggiungimento di soluzioni, magari compromissorie, ma comunque utili al superamento di momenti paralizzanti la vita della comunità di riferimento.

2.2. *Nei Paesi Baltici*

Come si è già fatto notare, l'ambito in cui sono più riconoscibili le influenze dei meccanismi elvetici sulle Costituzioni degli Stati baltici è senza dubbio quello

della democrazia diretta. Ed è per metterne in evidenza le grandi e suggestive potenzialità d'intervento da parte del corpo elettorale, già in atto in Svizzera, che su di essi si è particolarmente insistito nelle pagine scorse.

Gli istituti del referendum e dell'iniziativa popolare a livello costituzionale, già collaudati e per così dire perfezionati in terra elvetica, hanno influenzato sia le Costituzioni baltiche dei primi anni '20 che quelle degli stessi Stati quando, all'inizio degli anni '90, liberi dalle pesanti strettoie dell'appartenenza all'URSS e dopo aver faticosamente riconquistato l'indipendenza, hanno provveduto a elaborare nuovi testi costituzionali o a rivedere quello precedente apportandovi molti emendamenti con l'intenzione, più o meno rispettata nella pratica, di mantenere continuità con il passato¹¹, sostenendo con forza l'illegittimità dell'annessione sovietica (conseguente al Patto Molotov-Ribbentrop). Continuità per cui la Lettonia ripristinò la Costituzione del 1922 apportandovi successive integrazioni, mentre la Lituania riportò in vita simbolicamente per un'ora la Cost. del 1938. E fu così giustificato il trattamento riservato ai russofoni, considerati occupatori del Paese, che ne prevedeva l'esclusione dal diritto di cittadinanza e, quindi, dall'elettorato¹² per cui, nelle prime elezioni del dopo URSS, in Estonia fu escluso dal voto 1/4 dell'elettorato, in Lettonia il 27%, in Lituania il 6%)¹³. Successivamente questa posizione fu modificata, anche per soddisfare la condizioni per l'adesione all'Unione europea e perché nel nuovo secolo, «la strutturazione democratica ha preso il sopravvento sulla destrutturazione del vecchio sistema con l'emergere di una nuova cultura politica pluralista»¹⁴.

Alcuni aspetti degli istituti previsti colpiranno per la loro somiglianza, mentre altri divergeranno in maniera più o meno significativa, apparendo piuttosto influenzati dai Costituenti di Weimar, che – negli articoli 73 e 74 – affidarono al corpo elettorale un ruolo di risolutore d'incertezze e conflitti che il pur partecipativo sistema elvetico non gli ha mai riservato.

2.2.1. in Estonia

Il territorio che oggi forma l'Estonia è sempre stato legato e sfruttato da un lato dall'Impero russo e, dall'altro, dall'alta nobiltà tedesca. A partire dal 1917 fu concessa a questi territori un'ampia autonomia, ma non si smise mai, da una parte e/o dall'altra, di contenderseli per avere una specie di Stato cuscinetto verso il pericoloso vicino. Anche dopo la dichiarazione d'indipendenza fatta nel 1918 dal Consiglio degli anziani, continuarono le ostilità da parte dei tedeschi (fino all'armistizio dell'11 novembre 1918) e poi, fino alla fine del 1919, da parte dei bolscevichi.

¹¹ Panzeri, 2021, p.62 ss.

¹² *Idem*, pp.69 ss.

¹³ Somer, 2015, p.18.

¹⁴ Di Gregorio, 2019, p.53.

Ma, già prima della definizione dei confini e dell'ammissione alla Società delle Nazioni, si cominciò ad organizzare l'assetto interno e a elaborare un testo costituzionale, che fu poi approvato, sulle orme di un memorandum del Consiglio degli anziani del febbraio 1918 e di una Legge provvisoria per l'organizzazione dello Stato del 1919.

La Costituzione per così dire definitiva fu approvata dall'Assemblea costituente il 15 giugno del 1920 per essere successivamente votata in referendum ed entrare in vigore nel dicembre successivo. Si trattava di un testo breve e sintetico (89 articoli), che rinviava a parecchie leggi speciali per regolare più nel dettaglio diversi aspetti.

Fin dall'inizio ci si era orientati verso un sistema con un forte ruolo del Parlamento, legato però a forti istanze democratiche, che avrebbero potuto svolgere un ruolo decisivo. L'Assemblea, di principio, era il perno e il centro della vita dello Stato: esercitava il potere legislativo, nominava e controllava l'Esecutivo e nominava la Corte di Stato, l'organo supremo del potere giudiziario (i cui componenti, però, successivamente diventavano intangibili). Questa traccia d'iperparlamentarismo, che sembra richiamare uno dei principi basilari delle Costituzioni rivoluzionarie francesi, è rinvenibile anche nella Costituzione elvetica, per cui l'Assemblea federale nomina i sette componenti dell'Esecutivo (Consiglio federale) e tutti i componenti del più alto organo giudiziario (Tribunale federale). Con la rilevante differenza da quanto previsto dalla Costituzione estone, dato che in Svizzera i magistrati sono rieletti a scadenze predeterminate, scalfendo certo, questa caratteristica, l'indipendenza degli stessi.

Il corpo elettorale estone (in quel periodo poco più di 900.000 elettori), attraverso cui il popolo esercitava la propria sovranità, eleggeva l'Assemblea nazionale (Riigikogu), oltre a essere titolare del diritto di referendum e d'iniziativa costituzionale e legislativa.

Per l'iniziativa legislativa, l'art. 31 Cost. prevedeva la possibilità per 25.000 elettori «di domandare il voto, l'emendamento o l'abrogazione di una legge», indirizzando la relativa richiesta, sotto forma di progetto di legge, all'Assemblea nazionale. Se la votazione parlamentare fosse stata contraria al progetto, sarebbe intervenuto il referendum, il cui esito positivo sarebbe stato raggiunto solo con il voto positivo della maggioranza dei votanti. Il successivo art.34 elencava le materie, abbastanza numerose e di rilievo (tra cui la materia finanziaria) non sottoponibili a referendum.

Ma – come si è già ricordato – la breve Costituzione estone rimandava a leggi successive: una di queste, la Legge elettorale, prevedeva altre possibilità d'iniziativa legislativa. 500 elettori potevano presentare un progetto, con il versamento di 500 corone, che venivano restituite nel caso che 25.000 elettori a tale progetto avessero dato il proprio sostegno. Entro due mesi dal termine per la raccolta delle firme, l'Assemblea doveva decidere e, in caso di votazione contraria al progetto, l'ultima parola sarebbe spettata agli elettori in referendum.

Un limite a questo progetto era fissato dalla legge elettorale (art.27), per cui la proposta avanzata dal corpo elettorale doveva riguardare un solo progetto. È utile osservare che – come si è appena ricordato – una norma analoga, sia pure presa a livello costituzionale, era posta nell’art. 121, 3 della Costituzione svizzera del 1874 ed è stata ripresa dall’art.194, 2 Cost.2000.

In altre parole, un progetto di legge presentato da 500 elettori e sostenuto da 25.000, se approvato in referendum, avrebbe potuto superare il voto contrario del Parlamento. Possibilità certo non comunemente rinvenibile nel panorama costituzionalistico, ma abbastanza simile a quanto già poteva e può tuttora avvenire, sia pure solo a livello costituzionale, in Svizzera e, a livello sia legislativo che costituzionale, in diversi Cantoni svizzeri.

Inoltre, entro 7 giorni dall’approvazione di un progetto di legge da parte dell’Assemblea nazionale, un terzo dei parlamentari poteva chiedere una sospensione di due mesi, con il versamento di una cauzione di 500 corone, restituita se 25.000 elettori avessero firmato la domanda di sospensione, il che avrebbe portato all’indizione del referendum. Sia pure attraverso il tramite di parlamentari e con diversi ostacoli da superare, il corpo elettorale avrebbe potuto avere, anche in questo caso, l’ultima parola su un progetto di legge (art.30 Cost.e legge el.).

L’intervento popolare, quindi, avrebbe potuto esserci prima della promulgazione e dell’entrata in vigore della legge, e il referendum avrebbe potuto avere luogo preventivamente, con effetto sospensivo, non abrogativo. Sulle orme del modello elvetico contenuto nella Costituzione del 1874, che a sua volta si richiamava al veto – già ricordato – che in alcuni Cantoni svizzeri poteva essere esercitato già nella seconda metà del secolo XIX.

Il successivo art.32, inoltre, faceva seguire importanti conseguenze dalla pronunzia popolare: infatti, qualora una legge adottata dall’Assemblea fosse stata respinta o tramite referendum si fosse adottata una legge respinta dalla stessa, si sarebbe proceduto a nuove elezioni entro settantacinque giorni. Da tale disposizione, certo non richiamantesi alle più prudenti Costituzioni svizzere, si può dedurre facilmente che la decisione del corpo elettorale in certi casi avrebbe potuto attenuare in maniera notevole la preminenza dell’organo legislativo, pur prevista e voluta dal Costituente del 1920.

Per quanto riguarda la revisione costituzionale, l’influenza della Costituzione elvetica era evidente: infatti, se l’iniziativa era dell’Assemblea, i disegni di legge di revisione costituzionale dovevano essere portati a conoscenza del popolo almeno tre mesi prima del referendum che si sarebbe tenuto obbligatoriamente (artt.88 e 89). Se invece fosse stata d’iniziativa popolare, non ci sarebbe neanche stata una votazione dell’Assemblea (art.88 Cost e art.36 legge el.) perché si sarebbe arrivati direttamente a un referendum in cui la modifica del testo costituzionale doveva essere approvata dalla maggioranza del corpo elettorale (art.37 L.el.). Similarmente e come si è già messo in rilievo, in Svizzera i due

Consigli parlamentari votano al riguardo, ma il loro voto è ininfluenza sull'esito finale, perché, se nel referendum che comunque seguirà saranno raggiunte le maggioranze dei votanti (e non del corpo elettorale come si è appena visto essere stabilito dalla Legge elettorale estone, con una condizione molto più difficile da raggiungere) e dei Cantoni (dato la struttura federale non esistente in Estonia), il testo proposto dall'iniziativa popolare entrerà a far parte della Costituzione.

Ma, come si è già ricordato, la Costituzione di quel periodo introdusse in Estonia, come negli altri Paesi baltici, sistemi fragili. Nel 1935 Konstantin Päts abolì ogni forma di democrazia diretta (salvo il plebiscito presidenziale, difficilmente catalogabile, però, come sua espressione).

Una ripresa di tali istituti avvenne dopo il lungo periodo d'incorporazione nell'URSS e dopo la difficile e contrastata riconquista dell'indipendenza.

La Costituzione provvisoria del 1992 prevede il referendum, ma solo per un periodo di tre anni.

Successivamente, si può osservare la netta diminuzione delle possibilità d'intervento del corpo elettorale, anche se l'art.162 Cost. prevede che ogni emendamento del supremo testo normativo relativo alle Disposizioni generali o al cap.XV (Emendamenti costituzionali) debba essere sottoposto al referendum. Ma si tratta di un referendum obbligatorio che – pur vedendo la partecipazione attiva e decisiva del corpo elettorale – non lascia spazio alla sua iniziativa.

Secondo l'art.164 Cost., infatti, emendamenti costituzionali possono essere sottoposti al referendum su iniziativa di 3/5 dei parlamentari (non prima però che siano passati tre mesi dal passaggio in Parlamento e per la cui approvazione è richiesta la molto difficilmente raggiungibile maggioranza degli elettori) o approvati in due successive sessioni del Parlamento (art.165). L'iniziativa a questo proposito appartiene anche al Presidente, che si deve avvalere però della collaborazione di un quinto dei parlamentari (art.161 Cost.) e che non può esercitare tale potere in parecchie materie (art.106 Cost.).

Per quanto concerne il livello legislativo, il Parlamento, attraverso il voto favorevole della maggioranza dei suoi componenti, può chiedere il referendum su una legge (art.105, IV); ma se l'esito del referendum fosse contrario, il Presidente scioglierebbe il Parlamento stesso. Risulta evidente che il rischio di scioglimento anticipato, certo non gradito a molti parlamentari, rende abbastanza impraticabile questa via.

Nella realtà ci sono stati in Estonia solo alcuni importanti referendum obbligatori e promossi dall'alto: come quello che si svolse nel 1991 sull'indipendenza del Paese o quello del 1992 di approvazione della nuova Costituzione.

Nel corso di anni abbastanza recenti ci sono stati tentativi per reintrodurre il referendum su iniziativa popolare e il vero e proprio diritto d'iniziativa, ma sono falliti. Risulta infatti opinione abbastanza diffusa¹⁵ secondo cui molti Estoni preferiscono un Esecutivo forte ed efficiente e sono meno interessati alla

¹⁵ Così risulta da Somer, 2015, p.38.

partecipazione diretta degli elettori al processo decisionale: ciò potrebbe essere dovuto allo scorso successo e alla breve durata che nel Paese ebbe la democrazia parlamentare instaurata negli anni '20 oppure essere un retaggio della lunga esperienza comunista.

2.2.2. In Lettonia

Anche in Lettonia, come per gli altri Paesi baltici, l'indipendenza dal dominio russo-tedesco fu ottenuta alla fine della prima guerra mondiale con grande fatica, tra molte difficoltà e alterne vicende. Ma lo spirito nazionale mai sopito aveva indotto alla nomina di un Consiglio nazionale lettone già prima dell'armistizio con la Germania (novembre 1918). Subito dopo fu proclamata la Repubblica e fu nominato un Governo provvisorio, mentre il Consiglio nazionale espresse una piattaforma politica che servi a indirizzare le scelte dello Statuto provvisorio del 27 maggio 1920. Solo nel corso di quell'anno, peraltro, si giunse alla liberazione della Letgavia e a una stabile configurazione dei confini.

Ma, mentre ancora si affrontava l'importante questione del riconoscimento internazionale, si procedette all'elezione dell'Assemblea costituente a suffragio universale (maschile e femminile, che contava circa un milione e mezzo di elettori), uguale, diretto e segreto. Oltre alla redazione della Costituzione, però, tale Assemblea doveva affrontare altri problemi assai urgenti e importanti, per cui si andò avanti fino al 1922 sulla base di uno Statuto provvisorio. Solo nel febbraio di quell'anno, infine, fu promulgata la Costituzione di soli 88 articoli, priva di Dichiarazioni di diritti (come del resto era la Costituzione svizzera del 1874, pur così condizionata dalle idee e dalle Costituzioni rivoluzionarie francesi), ma contenente solo poche norme generali e comunque affidante il potere sovrano al popolo lettone.

Un dato assai originale di questa Costituzione era la risoluzione affidata al corpo elettorale del possibile conflitto tra Parlamento e Capo dello Stato. Esso è del tutto estraneo al costituzionalismo elvetico, mentre richiama alla mente alcune disposizioni della Costituzione di Weimar (artt.73 e 74).

Il Presidente poteva proporre lo scioglimento del Parlamento (Saeima), ma la decisione era affidata al suffragio universale diretto. Se metà dei votanti si fosse pronunciata a favore dello scioglimento, la Saeima sarebbe stata sciolta e entro due mesi avrebbero luogo nuove elezioni. Se al contrario la proposta fosse stata respinta con più di metà dei voti, il Presidente avrebbe dovuto dimettersi e un nuovo Presidente sarebbe stato eletto, ma solo per concludere il mandato (artt.48 e 50). Dimissioni che potevano essere imposte anche da 2/3 della Saeima (art.51 Cost.), che avrebbe provveduto ad eleggere subito un nuovo Presidente.

Per quanto riguarda il Parlamento, nessuna revoca singola era prevista (art.14 Cost.), ma solo la possibile revoca popolare dell'intera assemblea, sia pure su iniziativa del Presidente (art.48 Cost.) e decisa dalla maggioranza dei votanti. Viceversa, qualora tale maggioranza avesse respinto l'iniziativa del Presidente,

quest'ultimo avrebbe dovuto dimettersi (art.50 Cost.), configurando una sostanziale revoca del Presidente da parte del corpo elettorale.

L'iniziativa legislativa apparteneva anche a 1/10 degli elettori (art.65 Cost.).

Una possibilità importante di esercizio di democrazia diretta passava attraverso la richiesta da parte del Capo dello Stato di aggiornare per due mesi la promulgazione di un testo di legge già approvato dalla Saeima. Il corpo elettorale (informato attraverso la pubblicazione del testo) doveva decidere se intervenire in tale conflitto oppure no e 1/10 degli elettori avrebbe potuto richiedere un referendum, che avrebbe causato l'annullamento del testo approvato in Parlamento, se alla votazione avesse partecipato almeno la metà dell'elettorato (art.74). Tale procedura non avrebbe potuto instaurarsi nelle numerose materie previste dall'art.73 e nel caso di adozione d'urgenza della legge da parte della Saeima con i 2/3 dei suoi componenti. E neppure nel caso che la Saeima si pronunziasse ancora una volta in favore di questa legge, e se 3/4 almeno dei deputati avessero parteggiato per la sua adozione (art.72, 2 Cost.).

Per quanto concerne la partecipazione alla revisione costituzionale, l'art.77 disponeva che il ricorso al corpo elettorale fosse obbligatorio per rivedere gli art.1, 2, 3 3 6 (Disposizioni generali sullo Stato e sistema elettorale). Nelle altre materie, sia che si trattasse di emendamenti costituzionali che di testi legislativi, 1/10 del corpo elettorale avrebbe potuto presentare un progetto completamente elaborato al Capo dello Stato che lo avrebbe sottoposto all'esame e alla votazione della Saeima. In caso di approvazione, non ci sarebbe stato alcun ulteriore sviluppo. Qualora la Saeima avesse apportato modifiche, sarebbe stato necessario ricorrere al corpo elettorale. Solo l'approvazione di metà più uno dell'intero elettorato (maggioranza assai difficile da raggiungere) avrebbe potuto fare entrare in vigore il testo presentato (artt.78 e 79 Cost.).

Come si è detto più volte e come accadde nelle altre Repubbliche baltiche, ben presto il modello democratico e parlamentare instaurato dalle prime Costituzioni dell'indipendenza statale venne superato dal colpo di Stato condotto nel 1934 da Karl Ulmanis' che allontanò il Paese dalla democrazia diretta.

L'incorporazione nell'URSS (1940-1991), incentrata sui principi della doppia dipendenza e del centralismo democratico, non dava molto spazio agli istituti di democrazia diretta, se non per quella revoca degli eletti che però – come tutto il resto – era decisamente orchestrata dal Partito comunista. Ma, in quel pur lungo periodo, non si spense il sentimento nazionale e la voglia d'incanalare la propria identità in uno Stato indipendente e sovrano, anche se in linea di continuità con la Repubblica instaurata negli anni '20. E, in Lettonia certo più che in Estonia, largo spazio è stato lasciato, non solo in Costituzione ma anche nella Legge su referendum nazionale e iniziativa di legge del 1994 (più volte emendata in anni anche recenti e sempre in senso estensivo), a vari istituti di democrazia diretta che saranno esaminati nelle righe seguenti e che molto da vicino ricalcano quanto era riservato al corpo elettorale nella Costituzione del 1922, sulla linea di

una forte, voluta, continuità.

Il primo istituto di democrazia diretta previsto dalla Costituzione lettone è nell'art.14 che, pur ribadendo la non possibilità di revocare il singolo parlamentare, prevede che 1/10 del corpo elettorale dia avvio a una consultazione referendaria per revocare l'intero Parlamento. Le pur altissime richieste di partecipazione (di almeno 2/3 del corpo elettorale per la validità) e della maggioranza degli elettori per il risultato positivo non rendono meno dirompente questa previsione, assai rara nel panorama comparatistico, almeno a livello nazionale¹⁶. In Svizzera, ad esempio – lo si ricorda – tale possibilità è contemplata, sia per il Legislativo, sia più frequentemente per l'Esecutivo, ma solo a livello cantonale.

Il successivo art.48 ricalca da vicino quanto stabilito dagli articoli 48 e 50 Cost.1922 facendo riferimento allo scioglimento anticipato del Parlamento, ma stavolta la proposta deve partire dal Presidente che, però, deve convocare un referendum (che si svolge non prima di un mese e non dopo due mesi) per decidere la questione. In questo caso, al corpo elettorale viene nuovamente affidato l'inusuale compito di dirimere, per così dire, il conflitto tra Capo dello Stato e Assemblea legislativa: infatti, se più della metà dei voti è a favore della proposta, entro i successivi due mesi si svolgeranno le nuove elezioni. Ma, se invece più della metà dei voti è contro lo scioglimento, allora sarà il Presidente a doversi dimettere e il Parlamento eleggerà il successore (solo per il periodo di conclusione del mandato in corso, art.50). I rischi, per così dire reciproci, che un'operazione di tal genere presenta, in un caso e nell'altro, certamente scoraggiano i protagonisti dal ricorrervi. Ciononostante non si attenua la gravità di una previsione che ipotizza un contrasto così forte tra le due massime istituzioni del Paese e un potere così incisivo del corpo elettorale.

Dopo la solenne dichiarazione contenuta nell'art.64, per cui l'attività legislativa appartiene alla Saeima e al popolo, il seguente art.65 riserva anche a 1/10 degli elettori la possibilità di presentare una proposta elaborata di legge.

Particolare potere, da esercitare tramite referendum pur richiesto dalla metà dei componenti la Saeima, spetta al corpo elettorale per l'adesione all'Unione europea o relativamente a sostanziali cambiamenti nei rapporti con la stessa (art.68, 3 e 4 Cost.). Tali referendum richiedono, per la loro validità, che ad essi debba prendere parte almeno la metà degli elettori che hanno votato nelle ultime elezioni, oltre alla successiva maggioranza di voti positivi.

Nell'art.72 viene prevista la possibilità di decidere tramite referendum su un altro contrasto tra Presidente e Saeima; entro sette giorni dall'approvazione di un testo di legge da parte del Parlamento, il Presidente può chiederne un riesame e, di fronte a una nuova approvazione, dovrebbe promulgare la legge (art.71 Cost.); ma, secondo l'art.72, può anche, se appoggiato da un terzo dei parlamentari, richiedere il referendum. Tale ricorso al corpo elettorale avrà luogo però solo se sarà preventivamente sostenuto da almeno 1/10 del corpo elettorale. In caso

¹⁶ Sulle difficoltà e sui cambiamenti subiti da tale norma Somer, 2015, pp.76 ss.

contrario, la legge sarà promulgata. Né il referendum potrà avere luogo, se il testo viene riapprovato dalla Saeima con la maggioranza dei 3/4. Ovviamente ci sono materie in cui tali possibilità sono escluse (art.73 Cost.), così come quanto previsto dall'art.72 non può verificarsi se la legge sia stata dichiarata urgente a maggioranza di 2/3.

L'intervento del corpo elettorale attraverso referendum è invece obbligatorio per l'emendamento o l'abrogazione di alcuni articoli della Costituzione, e nello specifico gli artt.1 (forma di Stato: indipendente e democratico), 2 (sovranità al popolo), 3 (territorio), 4 (lingua ufficiale e bandiera), 6 (suffragio universale per eleggere Saeima) e 77 (che stabilisce appunto obbligo di referendum per emendare tali articoli). Cioè sugli articoli identificanti la forma di Stato.

La revisione costituzionale per tutti gli altri articoli avviene con tre letture, alla presenza di almeno 2/3 dei parlamentari e con la maggioranza a favore dei 2/3.

Sia per gli emendamenti alla Costituzione che a livello legislativo, l'art.78 prevede la possibilità per 1/10 dell'elettorato di presentare un progetto elaborato al Presidente che lo trasmetterà al Parlamento. Se quest'ultimo approva senza modifiche, il procedimento si conclude con la promulgazione; altrimenti si procederà con un referendum che darà esito positivo qualora si raggiunga il voto favorevole della maggioranza dell'elettorato. Anche tale disposizione, che richiama alla mente l'iniziativa popolare costituzionale elvetica (art.139 Cost.), prevede una possibilità teoricamente dirompente perché potrebbe far entrare nel corpo costituzionale una disposizione non voluta dal Potere legislativo. Ciò che la distingue in misura notevole dalla previsione svizzera è la percentuale di voti positivi da parte della maggioranza dell'elettorato, che – come ben si comprende – è assai difficile da ottenere.

La democrazia diretta lettone appare senz'altro più articolata e incisiva di quella estone, anche se, essendo spesso necessario il passaggio attraverso un organo al vertice dello Stato, essa risulta nettamente depotenziata nella sua portata e, quindi, nell'incidenza sulla vita della comunità.

2.2.3. In Lituania

Fin dal XIV secolo facente parte dell'Impero russo, alla Lituania nel 1830 lo zar concesse una limitata indipendenza, rendendola Granducato, al solo scopo di creare un cuscinetto verso la Polonia. Malgrado i costanti e alternati tentativi di russificazione o di polonizzazione, lo spirito nazionale rimase sempre vivo. Al crollo dell'Impero russo, ci fu l'immediata dichiarazione d'indipendenza, ma certo non terminarono gli attacchi sia da parte russa che tedesca, tanto che solo nel 1921 poté entrare nella Società delle Nazioni e solo nel 1924 entrò in possesso del territorio di Memel, il cui passaggio alla Lituania era stato fortemente contestato dai tedeschi.

Come nelle altre neonate Repubbliche baltiche, anche in Lituania si iniziò a elaborare l'organizzazione dello Stato ben prima della definizione dei confini e

del completamento dei riconoscimenti internazionali. Lo si fece attraverso una Costituzione provvisoria che rimase in vigore dal 1918 al 1922, quando finalmente l'Assemblea costituente adottò la Costituzione per così dire definitiva, anch'essa, come le altre baltiche, piuttosto sintetica (107 articoli) e contenente molti rinvii a leggi speciali.

25.000 elettori potevano sottomettere al Parlamento (Seimas) un progetto di legge che doveva essere preso in esame e discusso in sede parlamentare (art.22); mentre 50.000 elettori potevano presentare emendamenti alla Costituzione che il Seimas avrebbe adottato solo con il raggiungimento dei 3/5 dei voti. Ma, se il Presidente della Repubblica o 1/4 dei componenti del Parlamento lo avessero richiesto entro tre mesi dalla promulgazione, si sarebbe dovuto ricorrere al voto popolare che ne avrebbe deciso l'abrogazione o, viceversa, la permanenza in vigore. Qualora tale richiesta non fosse fatta, l'emendamento costituzionale sarebbe entrato in vigore dopo tre mesi dall'approvazione parlamentare (artt.103 e 104).

Inoltre l'art.105 (definito però provvisorio dal successivo art.106) prevedeva che, su proposta del Governo o di 50.000 elettori ed entro tre mesi dalla promulgazione, si potesse chiedere il referendum su una legge approvata o un progetto respinto dal Seimas. Ma il successivo articolo, appunto, chiedeva una verifica di tale disposizione dopo 10 anni: in realtà, la profonda revisione costituzionale operata nel 1928 su iniziativa del Governo di Augustinus Valdemaras tolse questa opportunità, rafforzando notevolmente i poteri dell'Esecutivo e ridimensionando quelli del Parlamento, che infatti non eleggeva più il Presidente, elezione affidata invece a "speciali rappresentanti della Nazione" (art.43).

Come è avvenuto negli altri Stati baltici, la lunga incorporazione nell'URSS non soppresse il sentimento nazionale che, per ritrovare l'identità nazionale, si riface ampiamente alla Costituzione precedente, anche con alcune delle profonde modifiche apportate nel 1928. Il sistema instaurato con la Costituzione del 1992 (e varie volte revisionata) è infatti rimasto semipresidenziale, con un Presidente eletto direttamente e con vasti poteri, pur con un Parlamento abbastanza forte. L'esperienza di accentuato parlamentarismo della prima Costituzione degli anni '20 non aveva convinto per efficienza e durata e si arrivò a un compromesso che pure vede numerose possibilità d'intervento popolare. Anche se, in molti casi, di valore consultivo piuttosto che d'efficacia vincolante.

La Costituzione del 1992, come avvenne anche negli altri Stati baltici, fu approvata tramite referendum, reso obbligatorio (e vincolante) dallo stesso testo costituzionale (art.151) e pose un forte accento sulla sovranità del popolo (art.3 Cost.)

A differenza però di quanto è stabilito sia nella Costituzione estone che in quella lettone, non vi sono materie escluse dalla possibilità di revisione con ricorso al referendum; anzi viene stabilito che ogni questione che ricada sotto la competenza del Legislativo possa essere sottoposta a referendum. In base

all'art.9, 1 Cost., ogni questione rilevante (caratteristica difficile da definire) per il Paese sarà decisa con referendum, convocabile, secondo il seguente comma, da parte della Seima nei casi previsti dalla legge, approvata infatti, poco tempo dopo.

Referendum richiesti dallo stesso testo costituzionale sono quello relativo all'approvazione della Costituzione (art.151 Cost.) e dei suoi emendamenti (art.152 Cost.), oltre a quelli concernenti la partecipazione a organizzazioni internazionali (art.4, 1, sez.5 Legge sul referendum). Referendum questi che richiedono un alto tasso di partecipazione e di approvazione (per gli emendamenti costituzionali più del 50% dell'elettorato per raggiungere il *quorum* di partecipazione e più della metà dell'elettorato per ottenere la maggioranza, così come per i referendum riguardanti le organizzazioni internazionali).

Per la revisione costituzionale (consista essa in emendamenti o in aggiunte al testo vigente) la proposta può essere fatta o da almeno 1/4 dei componenti dell'Assemblea legislativa o da 300.000 elettori (art.147). Maggioranze particolari, e cioè di 3/4 dell'elettorato, nel referendum per modificare l'art.1 (Lituania repubblica indipendente e democratica), per le modifiche al Capitolo 1 (17 articoli riguardanti forma di Stato, sistema politico, diritto di referendum, integrità territoriale, cittadinanza, lingua ufficiale, bandiera e Capitale) e al Capitolo 14 (revisione costituzionale) sono richieste dall'art. 148 Cost. Per la revisione di altre disposizioni della Costituzione sono necessarie due approvazioni in due sessioni diverse, a distanza non minore di tre mesi, da parte di almeno 2/3 dei componenti la Seima (art.148, 3 Cost.).

In linea generale e secondo l'art.9, 3 Cost. 1/4 dei parlamentari può proporre referendum, a seconda dei casi vincolante o consultivo¹⁷. Per questi referendum, l'affluenza non può essere inferiore al 50% dell'elettorato, e per la maggioranza da ottenere è necessario più di metà dell'elettorato per i referendum a risultato vincolante e più di metà dei votanti per quelli consultivi. Maggioranze comunque assai alte, che spesso scoraggiano l'iniziativa della minoranza parlamentare.

Altro importante strumento della democrazia diretta è l'iniziativa popolare, sia a livello costituzionale che a quello legislativo (Artt.9, 2, 147, 1 e art.4, 2 Legge su referendum). Almeno 15 elettori possono prendere l'iniziativa presentandola alla Commissione centrale elettorale, chiarendo di quale tipo d'iniziativa si tratti (vincolante o consultiva) e se l'iniziativa sia in forma preliminare o finale (cioè con testo formulato). Nel primo caso, gli uffici parlamentari provvederanno all'assistenza per la formulazione dell'iniziativa, dopo di che non si possono più apportare modifiche. A questo punto, ha inizio la raccolta delle 300.000 firme di elettori nel termine di tre mesi (periodo prolungato a dodici mesi, nel 2015), che possono essere raccolte in ogni luogo, anche elettronicamente. Qualora sia raggiunto tale risultato, il testo dell'iniziativa sarà trasmesso alla Seima, cui spetta

¹⁷ Distinzione non chiarissima né in Costituzione né nella "Legge sul referendum". Sul punto Solmer, 2015, pp.117-118.

l'importante decisione sul carattere vincolante o consultivo del referendum che avrà luogo non prima di due mesi e non dopo tre.

Parecchi referendum hanno avuto luogo in Lituania, con una frequenza decisamente maggiore che negli altri Stati baltici, tra cui quello sull'indipendenza del Paese (1991), sulla restaurazione dell'istituzione presidenziale (1992), sulla Costituzione stessa (1992), sulla data fissata per le elezioni parlamentari (1996); sulla riduzione del numero dei parlamentari (1996), sull'adesione all'Unione europea (2003), e sulle modifiche di vari articoli della Costituzione (2014). Ma, nel complesso, la democrazia diretta non svolge un ruolo determinante nel Paese, anche se vi è un po' più praticata che negli altri due Paesi baltici presi in esame. Ciò è certamente dovuto alle alte percentuali richieste, ai molti ostacoli procedurali, oltre che alla poca fiducia da parte dei cittadini sull'esercizio di tale diritto.

3. Conclusioni comparatistiche

Il comparatista non può non essere interessato all'inevitabile circolazione d'idee, con i connessi istituti costituzionali, avvenuta nel più o meno recente passato e che prosegue nel presente. Circolazione forse più ampia di quello che può sembrare, anche se con effetti diametralmente opposti. Alcune delle caratteristiche rilevabili nei testi costituzionali di questo periodo, quali la posizione almeno formalmente forte dell'organo rappresentativo, la sovranità popolare fatta valere attraverso vari tipi d'interventi popolari, caratteristiche possibilmente retaggio delle idee rivoluzionarie francesi, potrebbero essere rinvenute anche in alcuni dei principi basilari degli Stati socialisti europei, a cominciare dalla Costituzione del 1936 dell'URSS, per cui il Soviet Supremo (o per meglio dire il suo Presidium) era il perno del sistema: eleggeva i componenti di tutti gli altri organi dell'amministrazione, della giurisdizione, della Procura, organizzati (esclusi questi ultimi) secondo il principio, corollario di quello del centralismo democratico, della doppia dipendenza, secondo cui esisteva una dipendenza verticale dal Soviet di grado superiore e orizzontale dal corpo elettorale (da qui appunto la possibilità di revoca). Ma è da tutti risaputo che nella realtà il Partito comunista (in URSS, o l'equivalente negli altri Stati socialisti) influiva in maniera assolutamente decisiva sul funzionamento di tutto il sistema, che rimaneva quindi completamente condizionato dalle sue decisioni e snaturato nella sua stessa essenza¹⁸.

Dai casi che sono stati qui presi in esame, sia pure per sommi capi, sembra potersi ricavare un'importante influenza, negli anni '20, di ben radicati istituti elvetici sull'accoglimento degli istituti della democrazia diretta negli appena formati Stati baltici. Così come sembra che il tentativo di regolare i delicati equilibri tra il

¹⁸ Si vorrebbe qui soltanto attirare l'attenzione sui fili che collegano, almeno formalmente, le idee rivoluzionarie francesi non solo a una parte del costituzionalismo europeo occidentale, ma anche a quello dello Stato socialista (Viviani Schlein, 2007, pp.47 ss.)

Parlamento (spesso in posizione rafforzata, almeno inizialmente) e il Capo dello Stato provenga invece dalle suggestioni dell'appena precedente costituzione di Weimar del 1919, non certo dalla Svizzera, che – nella sua particolare forma di governo, di allora ma ugualmente di oggi – non prevede niente del genere.

L'influenza esercitata dalla Svizzera in questo campo è strettamente legata all'uso secolare che degli istituti di democrazia diretta è stato fatto sul suo territorio, per cui è stato suggestivamente scritto che «il ricorso alla partecipazione diretta è parte integrante del codice genetico del sistema costituzionale svizzero»¹⁹. Ciò avvenne all'inizio con forme, diverse dal successivo strumento referendario, che vi hanno funzionato da e per secoli (si pensi alle consultazioni medioevali, o alla *Landsgemeinde* che peraltro è giunta fino ai nostri giorni, al veto legislativo adottato in diversi Cantoni all'indomani della "rigenerazione liberale" degli anni '30 del XIX secolo), poi con qualche momento di arresto e poi di nuovo, a pieno regime, quando il rafforzamento del livello federale contenuto nella Costituzione del 1874 indusse a introdurre, come contrappesi, prima il referendum legislativo e poi, nel 1891, l'iniziativa popolare costituzionale, con una carica dirompente tale da far pensare non tanto a una collaborazione tra democrazia diretta e democrazia rappresentativa, ma a un vero e proprio possibile contrasto tra le due. Una carica così dirompente che si può rinvenire anche in alcuni Stati degli Stati Uniti d'America, segnatamente in California²⁰, dove infatti l'iniziativa popolare per emendamenti alla Costituzione statale con una votazione che può contrastare la volontà parlamentare ha creato controversie e addirittura conflitti con la Corte Suprema statale o che si trova anche nell'art.76 Cost. di Weimar, che però per la votazione sull'iniziativa popolare richiede la difficilmente raggiungibile maggioranza degli elettori.

Senza dimenticare – com'è già stato osservato – che la democraticità degli istituti elvetici è però sempre da confrontare con la ristrettezza iniziale del corpo elettorale, che si è andata estendendo molto lentamente, anzi più lentamente che altrove se si pensa che solo nel 1971 fu approvato l'emendamento all'art.74 Cost. che riconosceva l'elettorato attivo e passivo alle donne a livello federale, mentre in alcuni Cantoni lo era stato da qualche anno e in altri lo fu diversi anni dopo. Il caso più clamoroso fu quello di Appenzello interno che riconobbe il mutamento operato dalla Costituzione federale (superiore alle Costituzioni cantonali per dettato costituzionale, a cominciare dall'art.4 Disposizioni transitorie alla Costituzione del 1848 e ribadito nei testi successivi, art.6, 2a Cost.1874 e art.51 Cost.2000) solo nel 1970, dopo una sentenza per così dire monito del Tribunale federale.

Ma al di là delle possibili precisazioni che è doveroso fare, non è negabile che il referendum e gli istituti di democrazia diretta siano profondamente connessi alla Svizzera, sia attuale che del passato, che sono ben radicati nelle sue tradizioni e che gli elettori sono del tutto consci delle loro potenzialità e del loro utilizzo.

¹⁹ Lacché, 2000, p.159.

²⁰ Su cui Viviani Schlein, 2015, pp.2129-2153.

L'informazione capillare a ogni elettore attraverso il recapito, almeno tre settimane prima della data fissata per le votazioni, di un libretto che spiega gli oggetti su cui si vota, dandone un'interpretazione a favore e una contraria, è elemento essenziale del buon funzionamento del sistema. Anche i media aiutano in questo prezioso lavoro d'informazione, con i giornali che, nell'ultimo mese, riempiono le pagine di articoli sui vari temi e le trasmissioni televisive che riprendono frequenti dibattiti e interventi sugli argomenti in votazione. Né la generalmente bassa affluenza alle urne deve trarre in inganno: molti temi sono poco rilevanti e coinvolgenti per gran parte dell'elettorato, che peraltro può essere stanco di essere interpellato in media quattro volte all'anno da referendum federali, cantonali o comunali.

Ai Costituenti baltici degli anni '20, provenienti da realtà che nulla avevano di democratico, in Paesi quindi privi di sedimentazione costituzionale e di esperienze a cui rifarsi e che si potessero adeguare, come ormai appariva necessario, alle novità dei tempi e al subbuglio conseguente al disfacimento dei vari Imperi, non poteva non apparire interessante e imitabile il modello della democrazia diretta elvetica, applicata in uno Stato piccolo, e anche per questo comparabile al loro, in cui riecheggiavano le parole che Rousseau aveva scritto nel *Contrat social* (Cap. III): «Toute loi que le peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle».

Oltre alle frequenti comparazioni già compiute durante l'esame dei singoli istituti, è bene ora, in conclusione, mettere in luce altre differenze o similitudini tra le disposizioni che si trovano nelle Costituzioni baltiche degli anni '20 del secolo scorso, e riprese in parte nei testi della ritrovata indipendenza, e quelle svizzere, nella Costituzione del 1874 con la sua importante revisione del 1891 e in quella del 2000.

Nelle prime compaiono molti tipi di referendum, nonché l'iniziativa popolare, ambedue però con caratteristiche a volte diverse, spesso contrassegnati da un necessario intervento di organi della democrazia rappresentativa e quindi meno significativi, dato che la portata democratica del referendum dipende notevolmente da chi lo promuove, nonché dalla sua obbligatorietà o meno.

In Svizzera, invece, 50.000 elettori od otto Cantoni autonomamente dall'intervento di qualsiasi altro organo possono bloccare l'iter di un testo di legge già approvato dai due rami dell'Assemblea federale. L'iniziativa affidata agli otto Cantoni sembrava, fino a non moltissimi anni fa (2003) ipotesi di scuola; ma bastò che il Parlamento federale approvasse un testo che poteva indirettamente ledere i loro interessi, che ben 19 di essi su 26 (anche se solo 11 formalmente esercitarono l'iniziativa) "lanciassero" un referendum che segnò una loro notevole vittoria e la rimessa in moto di una riforma che languiva da un po' di tempo e che, introdotta con referendum costituzionale l'anno successivo, ha rivitalizzato l'intero impianto federalistico²¹.

Un'altra differenza che balza agli occhi riguarda il corpo elettorale e le maggioranze richieste: in tutte le Costituzioni baltiche il suffragio è maschile e

²¹ Per l'intera, interessante vicenda, Viviani Schlein, 2016, p.232.

femminile (art.27 Cost.Estonia; art.8 Cost.Lettonia, art.26 Cost.Lituania), anche se non mancano alcune gravi discriminazioni, diverse Paese per Paese, relative all'appartenenza linguistica/nazionale, protrattesi poi a lungo, anche dopo la rinnovata indipendenza dall'URSS²².

Le maggioranze richieste per l'affluenza alle urne sia le maggioranze da raggiungere sono spesso molto alte, e questo è certamente uno dei motivi per i non brillanti risultati raggiunti dalla democrazia diretta nei Paesi baltici, visto che gran parte dei referendum richiesti non hanno raggiunto la soglia della validità, per il primo o per il secondo requisito.

Nella democrazia svizzera, al contrario, il risultato non dipende dall'affluenza alle urne, ma solo dalla maggioranza raggiunta come voto popolare e, per l'iniziativa costituzionale, come voto cantonale.

Gli ostacoli burocratici che rallentano e disturbano in particolar modo l'iniziativa popolare sono presenti anche in Svizzera: solitamente tra il momento della presentazione della stessa e il voto passano circa tre anni, ma per lo più nel frattempo sono messi in atto tentativi – già ricordati – di farla ritirare, soprattutto mediante la presentazione di controprogetti con cui il Consiglio federale e il Parlamento cercano un compromesso che dia voce all'esigenza di cui si fanno portatori gli iniziativisti, ma che ne smussi gli aspetti più problematici o estremi. Compromesso che sovente viene premiato dagli elettori.

Nelle Costituzioni baltiche, al contrario, non esiste la possibilità per il Parlamento di proporre un controprogetto, con la conseguenza che la situazione si irrigidisce e l'iniziativa popolare si conclude negativamente.

E il minore successo delle iniziative costituzionali in questi Paesi può essere verificato anche con la considerazione che le Costituzioni non risultano costellate dai numerosi emendamenti approvati anche in conseguenza d'iniziative popolari come avviene in Svizzera, dove il testo della Costituzione del 1874 era diventato quasi illeggibile per aggiunte agli articoli originari (si arrivava al *novies!*) e anche quello del 2000 ha visto già un numero molto elevato di aggiunte (circa un centinaio) al testo iniziale.

Altra importante differenza tra la democrazia diretta baltica e quella elvetica è da ricondurre all'impianto saldamente e autenticamente federalistico del piccolo Paese alpino.

Al proposito, non si dimentichi quello che è già stato ricordato più volte nel corso di queste pagine: sia il referendum legislativo (non previsto nella Costituzione del 1848) che l'iniziativa popolare costituzionale (adottata nel 1891 e non prevista nel testo originario del 1874) furono introdotti per controbilanciare il rafforzamento dei poteri dello Stato federale, indubbiamente avvenuto – non senza resistenze – con l'approvazione di tale Costituzione.

Questa forte motivazione a difendere le prerogative cantonali, più vicine al popolo e alle sue esigenze, non è presente in Stati unitari come i baltici dove

²² Panzeri, 2021, come da note 10 e 11.

non esistono strumenti di democrazia diretta a livello diverso da quello centrale, malgrado alcuni tentativi fatti per introdurli ci siano stati (per esempio in Lituania, a due riprese, nel 2009 e nel 2012), ma senza successo. Ed è possibile che il corpo elettorale senta come troppo lontane problematiche che solo marginalmente lo coinvolgono.

Infine, un elemento comune: viene da molti segnalato che spesso i referendum e gli altri istituti di partecipazione diretta del corpo elettorale sono gestiti dai partiti politici o da importanti gruppi di pressione, che per tale via cercano di perseguire gli scopi che non riescono a raggiungere all'interno del Parlamento. Ma questo non pare essere motivo di differenza tra le realtà baltiche e la Svizzera, dove a volte sono addirittura i partiti che fanno parte dell'Esecutivo (Consiglio federale in cui, da decenni, essi governano insieme, dalla destra più profilata alla sinistra) a essere tra i promotori, più o meno palesi, d'iniziativa o referendum. Anche qui, talvolta, la democrazia diretta è orchestrata da soggetti che fanno parte della democrazia rappresentativa o, peggio, d'importanti gruppi di pressione.

E infine – com'è già stato osservato – il trapianto d'istituti costituzionali da una realtà all'altra spesso non dà i frutti sperati, o comunque non dà gli stessi frutti, specie quando la situazione è così diversa come nei casi presi in esame in queste pagine: da un lato una democrazia collaudata, ben solida nei suoi meccanismi, dall'altra Paesi sorti dalle macerie d'Imperi certo non democratici o, negli anni '90, appena liberatisi da gioghi non voluti e mal sopportati. Perché gli istituti di democrazia funzionino veramente devono essere adeguatamente sostenuti da una prassi che abbia conseguito il consenso popolare, com'è avvenuto da parecchio tempo in Svizzera, ma non ancora nelle giovani democrazie baltiche. Per esse, piuttosto, gli istituti della democrazia diretta sono stati strumenti efficaci per la transizione, per ristabilire una cornice comune e l'identità nazionale e, com'è stato efficacemente detto, il loro ripristino «ha coinciso con la lotta per la riconquista della sovranità nazionale»²³.

Essi però non fanno realmente parte del loro bagaglio culturale e i cittadini non li percepiscono come tali. Almeno finora.

L'ultima osservazione che viene abbastanza spontaneo fare a chi scrive queste righe, in particolar modo quando non vengano richiesti, come nella realtà elvetica, requisiti di partecipazione al voto, è se la loro valenza democratica sia sufficiente e addirittura sempre giustificativa della loro esistenza²⁴. Soprattutto in materie come i diritti, può una consultazione referendaria, al termine di un procedimento ostativo (come il referendum) o propositivo (come l'iniziativa popolare, specie se funziona a livello costituzionale) offrire le stesse garanzie di un iter parlamentare, in cui le minoranze possono farsi sentire e contrastare sia pure parzialmente la volontà della maggioranza, almeno laddove il dibattito parlamentare si svolga

²³ Di Gregorio, 2019, p.22.

²⁴ Anche un attento osservatore delle realtà baltiche osserva che non sempre i referendum causano un più alto grado di democraticità (Sommer, 2015, p.22).

regolarmente? Spesso i diritti sono appannaggio delle minoranze e non è affatto detto che un voto della maggioranza (magari di una quota parte assai ridotta del corpo elettorale) li garantisca o quanto meno lasci loro uno spazio sufficiente.

Questa, forse, è una domanda da farsi, prima di valutare la maggiore o minore democraticità di un sistema.

Bibliografia

- Auer A. (ed.), 1996: *Les origines de la démocratie directe en Suisse-Die Ursprünge der schweizerischen direkten Demokratie*, Bâle et Frankfurt-sur-le-Main, Helbing&Lichtenhahn
- Biscaretti di Ruffia P., 1989: *Diritto costituzionale*, Napoli, Jovene
- Champonnois S., De Labriolle F., 2004: *Estoniens, Lettons, Lithuniens. Histoire et Destin*, Crozon, Armeline
- Carlen L., 1996: *Die Landesgemeinde*, in A. Auer (ed.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle et Frankfurt-sur-le-Main, Helbing&Lichtenhahn
- Di Gregorio A., 2019: *Le transizioni alla democrazia nei Paesi dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, in A. Di Gregorio (ed.), *I sistemi costituzionali dell'Europa centro-orientale, baltica e balcanica*, "Trattato di Diritto Pubblico Comparato ed Europeo", Padova, Cedam
- Di Gregorio A., 2023: *Lo spazio ex sovietico tra "costituzionalismo" euroasiatico e condizionalità europea*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 1, pp. 3-25
- Favez J.-C., 1996: *L'initiative populaire fédérale*, in A. Auer (ed.), *Les origines de la démocratie directe en Suisse*, Bâle et Frankfurt-sur-le-Main, Helbing&Lichtenhahn
- Giannini A., 1929: *Le Costituzioni degli Stati dell'Europa orientale*, Roma, Istituto per l'Europa orientale, anno XIX, *Estonia* pp.201 ss., *Lettonia* pp. 359 ss.; *Lituania* pp.387 ss.
- Guiglia G., 2000: *L'organizzazione dei poteri*, in G.Guiglia, B.Knapp, *L'organizzazione dei poteri e il federalismo in Svizzera secondo la nuova Costituzione*, Torino, Giappichelli
- Kasekamp A., 2010: *A history of the Baltic States*, Basingstoke, Palgrave-McMillan
- Lacché L., 2000: *Una "mobile" complessità: l'istituzione parlamentare, la democrazia rappresentativa e i "diritti popolari nella Svizzera post-quarantottesca*, in G. Manca (ed.), *L'istituzione parlamentare nel XIX secolo. Una prospettiva comparata*, Bologna/Berlino, collana "Contributi/Beiträge"
- Mirkine-Gueztévich B., 1954: *Costituzioni europee*, Milano, Edizioni Comunità
- Panzeri L., 2021: *Nazione e cittadinanza nelle Repubbliche baltiche-Profilo costituzionali e sovranazionali*, Napoli, Editoriale Scientifica

- Sadurski W., 2004: *Accession's Democracy Dividend: The Impact of the EU Enlargement upon Democracy in the New Member States of Central and Eastern Europe*, in "European Law Journal", 10, pp.371 ss.
- Sanchez R., 2020: *Forme e livelli dell'esperienza democratica svizzera: l'esercizio dei diritti politici*, in Gerotto S., Mahon P., Sanchez Ferriz R., *Il sistema costituzionale svizzero*, Padova, Cedam, pp.129-175.
- Seton Watson H., 1992: *Le democrazie impossibili. L'Europa orientale tra le due guerre mondiali*, Soveria Mannelli, Rubbettino
- Somer E., 2015: *Direct Democracy in the Baltic States-Institutions, Procedures and Practice in Estonia, Latvia and Lithuania*, Frankfurt am Main, Peter Lang GmbH
- Vagnini A., 2013: *I Baltici tra le due guerre*, in G. Motta (ed.), *Il Baltico. Un mare interno nella storia di lungo periodo*, Roma, Nuova Cultura
- Viviani Schlein M. P., 2005: *Uno strumento insostituibile per la democrazia semidiretta elvetica: il referendum*, in "Diritto pubblico comparato ed europeo", 3, pp.1367-1382.
- Viviani Schlein M. P., 2007: *Idee rivoluzionarie francesi e costituzionalismo elvetico*, in "Poteri, garanzie e diritto a sessanta anni dalla Costituzione-Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi", Milano, Giuffrè, pp.47-83.
- Viviani Schlein M. P., 2008: *L'avvento dello Stato federale in Svizzera*, in "La Costituzione federale della Confederazione svizzera (1848)", Macerata, Liberilibri
- Viviani Schlein M. P., 2015: *L'iniziativa popolare costituzionale in California e in Svizzera*, in "Scritti in onore di Giuseppe de Vergottini", Padova, Cedam, pp.2169-2190.
- Viviani Schlein M.P., 2016: *Federalismo elvetico: qualche spunto comparativo con la devolution scozzese*, in C.Martinelli (ed.), *La Scozia nella Costituzione britannica - Storia, idee, devolution in una prospettiva comparata*, Torino, Giappichelli, pp. 225-242.

