

OSSERVATORIO COSTITUZIONALE

Codice ISSN: 2283-7515

Fasc. 3/2024

Data: 4 giugno 2024

L'esercizio del diritto di petizione. Spunti di riflessione a partire da alcune recenti decisioni della Corte costituzionale*

di Ilaria Roberti – Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale presso l'Università degli studi del Molise

TITLE: The right of petition. Some reflections starting from decisions of Constitutional Court

ABSTRACT: Il contributo analizza alcune recenti decisioni della Corte costituzionale sull'esercizio del diritto di petizione. L'attenzione sarà posta sui "limiti" soggettivi e oggettivi connessi all'applicazione di tale istituto e alle differenze con l'iniziativa legislativa popolare e con il referendum abrogativo.

The paper analyzes the exercise of the right to petition following some recent decisions of Constitutional Court. The attention will be placed on the subjective and objective limits connected to the application of this institution and the differences with the popular legislative initiative and with referendum.

KEYWORDS: Parlamento italiano; diritto parlamentare; gruppo parlamentare; Azione-Italia Viva; fonti non scritte; Italian Parliament; Rules of procedures; Political group; unwritten sources of law

* Lavoro sottoposto a referaggio secondo le linee guida della Rivista.

Contributo soggetto alla licenza "CC BY-NC-ND" Attribuzione – Non Commerciale – Non Opere Derivate 4.0 Internazionale; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>.

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il diritto “individuale” di petizione ed il problema del numero dei sottoscrittori. – 3. La petizione come strumento “propositivo” ma non “interruttivo” del procedimento legislativo. – 4. Il richiamo della Consulta alla petizione del cittadino europeo. – 5. Una parentesi sull’“oblio” della petizione: il tentativo di introdurre un *referendum* “propositivo”. – 6. Nota conclusiva.

1. Premessa

La Corte costituzionale si è pronunciata pressoché episodicamente sul diritto di petizione popolare. In particolare, sino a prima dell’ordinanza n. 85 del 2009, la Consulta non aveva mai avuto l’occasione di esaminare i problemi connessi all’applicazione dell’art. 50 Cost¹.

La “residualità” di questo strumento² sarebbe riconducibile alle sue origini plurisecolari³, in quanto, come noto, l’istituto fu tradizionalmente espressione dell’esercizio “diretto” della sovranità popolare⁴. Infatti, la petizione fu recepita inizialmente dal sistema anglosassone e successivamente

¹Nel senso che, sino ad allora, non sono riscontrabili giudizi dinanzi alla Consulta aventi ad oggetto questioni autonomamente inerenti all’esercizio del diritto di petizione popolare.

²Così definito per diverse motivazioni da E. SPAGNA MUSSO, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*, Napoli, 1958, 249 e ss.; A. COCCIA, *Art. 50*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca - A. Pizzorusso, Bologna, 1992, 50 e ss.; P. CARNEVALE, *I rischi dell’utopia della c.d. democrazia diretta*, in www.nomosleattualitaneldiritto.it, fasc. 1/2020,2 e ss.; G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, in *Trattato di diritto costituzionale*, Vol. III, a cura di M. Benvenuti - R. Bifulco, Torino, 2022, 396 e ss.; R. ORRÙ, *Art. 50*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco - A. Celotto - M. Olivetti, Torino, 2006, 1006 e ss.; M. SICLARI, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in www.nomosleattualitaneldiritto.it fasc.2/2016, 3 e ss.

³Per una ricostruzione storica dell’istituto si rinvia a A. COCCIA, *Art. 50*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 50 e ss.; P. RIDOLA, *Art. 50*, in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di V. Crisafulli- L.Paladin, Padova, 1990, p. 338 e ss.; P. STANCATI, *Petizione (dir. cost.)*, in *Enc. dir.*, Milano, 1983, p. 598 ss.; R. ORRÙ, *Petizione (diritto di)*, in *Digesto disc.publ.*, XI, Torino, 1996, p. 100 e ss.; ID. *Art. 50*, cit., p. 1002 e ss.

⁴Come noto, secondo la teoria *rousseauiana* partendo dal presupposto dell’interesse comune ad associarsi prima della stipula del *Contrat* “la sovranità consiste in un atto di volontà (..) si può trasmettere il potere ma non la volontà (..) e la volontà non può essere rappresentata perché o è quella stessa o è un’altra non c’è via di mezzo (..). Poiché la legge non è che la dichiarazione della volontà generale è chiaro che nel potere legislativo il popolo non possa essere rappresentato” cfr. J.J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, III, IV, trad. di J.Bertolazzi, ristampa, Torino, 2014, 368 e ss. e 441 e ss.; Più diffusamente sull’esercizio “diretto” della sovranità da parte del popolo così come inteso da Rousseau si veda altresì N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, 2010, Torino., 39 e ss. secondo cui, “Rousseau era anche convinto che una vera democrazia non è mai esistita né mai esisterà, perché richiede molte condizioni difficili da mettere insieme in primo luogo uno stato molto piccolo in cui al popolo sia facile riunirsi e ogni cittadino possa facilmente conoscere tutti gli altri; in secondo luogo una grande semplicità di costumi, che impedisca il moltiplicarsi degli affari e le discussioni spinose; inoltre una grande eguaglianza di condizioni e fortune; poco e niente lusso”. A riguardo, di diversa portata si poneva lo storicismo di G. CAPOGRASSI, *La nuova democrazia diretta*, in *Opere di G. Capograssi*, I, Milano, 1959, 412 e ss. L’A. muove dal problema di ridefinire il concetto delle funzioni della sovranità statale rispetto ad un “trapasso di sovranità dallo Stato alla società e che di fatto (..) la sovranità è esercitata nel complesso sociale, in quanto questo è concretamente organizzato nei cui centri e in quanto questo viene concretandosi e articolandosi nei grandi

mutuata dagli altri ordinamenti europei soprattutto nella forma della c.d. “*public petition*”⁵, secondo cui ogni cittadino poteva rivolgere istanze e avanzare richieste direttamente alla pubblica autorità⁶.

Quest’ultima peculiarità rappresentò sin da subito il *punctum dolens* da affrontare in sede costituente, perché le caratteristiche storiche della petizione dovevano coniugarsi con la prevalenza di una “democrazia rappresentativa attuativa dello stato parlamentare”⁷. Ossia, bisognava conciliare “l’importanza delle prescrizioni costituzionali che configurano quella che deve essere l’istituzione rappresentativa”⁸ con la previsione degli istituti di partecipazione diretta dei cittadini. Sicché la scelta ricadde sull’inserimento dell’art. 50 Cost tra i diritti politici, per cui ogni cittadino può rivolgersi alle Camere al fine di richiedere “provvedimenti legislativi o esporre comuni necessità”⁹.

Tuttavia, nel corso dell’esperienza repubblicana, le perplessità espresse dai Costituenti tornarono in auge, a causa della scarsa e poco incisiva applicazione dell’art. 50 Cost. In particolare, si è ripresentata dapprima la questione dell’inserimento della petizione tra i “diritti politici”¹⁰ e poi la “discrasia tra la sua regolazione e l’esercizio del diritto”¹¹.

Nel primo caso, secondo alcuni Autori, l’istituto risulta “poco valorizzato” perché, a differenza dell’iniziativa legislativa popolare e del *referendum*, non era stato inserito nella Sezione dedicata

interessi sociali (..) cancellandosi così quel carattere specifico di imperio e di autorità che contrassegna specificamente l’azione statale”. Infine, tra i tantissimi studi che hanno poi sviluppato e rapportato tali teorie al contesto costituzionale e soprattutto al concetto di “popolo” e di esercizio della sovranità popolare così come enunciata dalla Costituzione si veda G. AMATO, *La sovranità popolare nell’ordinamento italiano*, in *Riv.tri.dir pubbl.*, I, 1962, 93 e ss.; L.CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, in *Costituzionalismo.it*, 15 Febbraio 2006, 1 e ss.; V. CRISAFULLI, *La sovranità popolare nella Costituzione italiana*, in *Stato, popolo, governo. Illusioni e delusioni costituzionali*, a cura di V. Crisafulli, Milano, 1985, 91 e ss.; R. DAHL, *La democrazia e i suoi critici*, Roma, 1990; C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana Saggi*, Padova, 1954, 11 ss.; C. MORTATI, *Art. 1*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca- A. Pizzorusso, Bologna, 1975, 1 e ss.; M. OLIVETTI, *Art. 1*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R.Bifulco- A. Celotto-M. Olivetti, Torino, 2006, 17 e ss.; E. TOSATO, *Sovranità del popolo e sovranità dello stato*, in *Persona società intermedie e stato*, Milano, 1989, 27 e ss.

⁵A. COCCIA, *Art. 50*, in *Commentario della Costituzione*, cit., 50 e ss.

⁶*Ibidem*.

⁷Riprendendo l’espressione di N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 42 e ss. In base a tale assunto l’Autore sottolinea che il “primo equivoco da cui dobbiamo liberarci è che la democrazia rappresentativa significhi la stessa cosa di stato parlamentare (..) L’espressione democrazia rappresentativa significa genericamente che le deliberazioni collettive (..) vengono prese non direttamente da coloro che ne fanno parte ma da persone elette a questo scopo. Lo stato parlamentare è un’applicazione particolare (..) del principio della rappresentanza vale dire è quello stato (..) in cui le decisioni collettive fondamentali sono prese dall’organo Parlamento.

⁸G. FERRARA, *Art. 55 Cost*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G.Branca, Bologna-Roma, 1984, 1 e ss.

⁹Art. 50 Cost.

¹⁰Come inizialmente notato da C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 858 e ss. Più di recente la sua inclusione tra i diritti politici e le questioni ad essa connesse sono state riprese da G. GRASSO, *I diritti della sfera politica*, in *Trattato di diritto costituzionale*, Vol. III, a cura di M. Benvenuti - R. Bifulco, Torino, 2022, 396 e ss.; R. ORRÙ, *Art. 50*, cit., p. 1006 e ss.; M. SICLARI, *Appunti sulla giustiziabilità dei diritti politici*, in www.nomosleattualitaneldiritto.it fasc.2/2016, 3 e ss.

¹¹P. CARNEVALE, *I rischi dell’utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., 2 e ss.; M. SICLARI, *op.ult.cit.*, 3.

alla formazione delle leggi¹². A questa annotazione si è aggiunto il rilievo inerente alla necessità di intervenire sulla sua regolazione, per tradurlo in un diritto non tanto politico ma piuttosto “legislativo” dei cittadini¹³. A tal proposito, la marginalità della petizione è stata ricondotta anche all’inerzia del Parlamento che, pure in presenza di un elevato numero di firmatari, ha raramente provveduto a dare seguito a tali richieste¹⁴. In questo modo, la crisi dell’Aula avrebbe condizionato gli esiti delle petizioni popolari, dal momento che il declino della legge formale nel sistema di produzione normativa¹⁵ si è tradotto anche in un immobilismo assembleare in ordine alle richieste di provvedimenti legislativi *ex art. 50 Cost.*

Questo andamento ha riproposto il quesito: “in che senso parliamo di democrazia diretta?”¹⁶. Ovvero, se rispetto all’art. 50 Cost, le suddette questioni assumano una valenza critica, oppure se

¹²E. SPAGNA MUSSO, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane. Il potere di iniziativa legislativa*, cit., p. 249 e ss. Più precisamente, giudica tale aspetto in negativo perché la petizione è a pieno titolo uno “strumento polivalente di democrazia diretta” A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 1977, 53 e ss. In senso analogo si veda anche P. STANCATI, *Petizione (dir. cost.)*, cit., 598 ss.

¹³A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., p. 53 e ss.; P. STANCATI, *Petizione (dir. cost.)*, cit., 598 ss.

¹⁴In tal verso L. TRUCCO, *Art. 50, in La Costituzione italiana*, Vol.I., Bologna, 2021, 318 e ss.

¹⁵La letteratura sul tema è molto ampia in ragione della risalente crisi del sistema delle fonti, soprattutto in relazione alla “moltiplicazione” e alla conseguente “frammentazione” dei soggetti che adottarono atti di produzione normativa. A tale problema si riconnette altresì lo “scollamento” degli atti, dalle disposizioni e dalle norme in base all’insegnamento crisafulliano come evidenziato da L. CARLASSARE, *Fonti del diritto (dir. cost.) in Enciclopedia del Diritto*, Annali II-2, Milano, 2008, 536 e ss.; F. MODUGNO, *Fonti del diritto (voce)*, in *Encl.giur.*, Treccani, Vol.XIV, 1989, 1 e ss.; R. BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa)*, in *Studi in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009; R. GUASTINI, *Le fonti del diritto. Fondamenti teorici*, Milano, 2010, p. 45 e ss.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009. Tali problemi sono stati anche ricondotti ad una crisi del criterio gerarchico oltre che alla mancata produzione della legge parlamentare nell’era della globalizzazione cfr. R. BIN, *Ordine delle norme e disordine dei concetti (e viceversa). Per una teoria quantistica delle fonti del diritto*, cit., 7 e ss.; P. CARETTI, *La crisi della legge parlamentare*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 1/2010, 1 e ss.; F. DAL CANTO, *Tendenze della normazione, crisi del Parlamento e possibili prospettive*, in www.federalismi.it, fasc.3/2019, 35 e ss.; A. PIZZORUSSO, *La produzione normativa in tempi di globalizzazione*, Torino, 2008, 15 e ss.; F. SORRENTINO, op. ult. cit., 11 e ss. Le questioni sinora evidenziato sono poi tornate in auge con la pandemia da Covid 19 con riguardo all’assenza della legge parlamentare nella produzione normativa emergenziale. *Ex multis* si veda G.AZZARITI, *Il diritto costituzionale d’eccezione*, in www.costituzionalismo.it, fasc. 1/2020, 1 e ss.; B.CARAVITA, *L’Italia ai tempi del Coronavirus*, in www.federalismi.it, n.6/2020, 1 e ss.; F.R. DE MARTINO, *Governo dell’emergenza e revisione costituzionale*, in *Oltre la pandemia, Società, salute, economia e regole nell’era post- Covid-19*, a cura di G. Palmieri, Vol.II, Napoli, 2020; A.LUCARELLI, *Costituzione, fonti del diritto ed emergenza sanitaria*, in *Rivista Aic*, n.2/2020, 559 e ss.; M.LUCIANI, *Il sistema delle fonti del diritto alla prova dell’emergenza*, *ivi*, 110 e ss.; M. OLIVETTI, *Coronavirus. Così le norme contro il virus possono rievocare il dictator*, in *Avvenire.it*, 11 Marzo 2020; S. STAIANO, *Né modello né sistema. La produzione del diritto al cospetto della pandemia*, in *Rivista Aic*, n. 2/2020, 532 e ss.; A. SAITTA, *Il codice della Protezione civile e l’emergenza pandemica anche alla luce di C.cost. n.198 del 2021*, in *Consulta on line*, fasc. III/2021, 841 e ss.; G. SILVESTRI, *Covid-19 e Costituzione*, in www.unicost.eu, 10/04/2020, 1 e ss. F. SORRENTINO, *A proposito dell’emergenza Coronavirus*, in *Giurcost, Liber amicorum per Pasquale Costanzo*, 2020, 4 e ss.

¹⁶Riprendendo la considerazione da cui muove M. LUCIANI, *Art. 75 Cost*, in *Commentario alla Costituzione*, cit., 8. In senso analogo evidenziando l’aspetto connesso alla trasposizione di una “democrazia mediata” di DUVERGER nel contesto costituzionale cfr. A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in *Referendum*, a cura di M.Luciani-M. Volpi,

debbano considerarsi intrinseche rispetto ad uno strumento annoverabile nell'ambito di una concezione di democrazia popolare "indiretta". A quest'ultimo riguardo, si ripresenta il problema secondo cui "la democrazia diretta è solo quella che è stata identificata dai classici. (..) Il *referendum* (come la petizione) è un istituto del regime rappresentativo ancorché ideologicamente legato alla spinta per la sua *democraticizzazione*"¹⁷. In tale prospettiva "la consistenza reale dello spazio che la Costituzione ha assegnato alla democrazia diretta appare variabile, nel senso che si direbbe inversamente proporzionale al grado di rappresentatività e di legittimazione dei partiti"¹⁸.

Sullo sfondo di tale dibattito vuole analizzarsi la giurisprudenza della Corte costituzionale, che, durante la pandemia da Covid-19, ha adottato due significative decisioni sull'ambito di applicazione dell'art. 50 Cost.

Nello specifico, con l'ordinanza n. 254 del 2021, la Consulta si è pronunciata a seguito di un conflitto di attribuzioni sollevato dai firmatari della petizione nei confronti delle Camere, avente ad oggetto l'omesso esame di tale istanza popolare, promossa dal personale docente scolastico rispetto al procedimento di conversione del decreto-legge n. 111 del 2012 sul c.d. obbligo della vaccinazione dal *Coronavirus*. Segnatamente, i ricorrenti si opponevano alla conversione dell'atto governativo, ritenuto lesivo di molteplici diritti costituzionalmente garantiti, tra cui quello di autodeterminazione sul posto di lavoro.

Le stesse ragioni erano state addotte nell'ambito dell'ordinanza n. 32 del 2022, in cui i firmatari avevano sollevato un conflitto di attribuzione nei confronti delle Camere, che avevano omesso di esaminare la petizione avente ad oggetto il c.d. *green pass* del personale della Polizia di Stato.

Seppure attraverso delle decisioni di rito, la Corte offre alcuni spunti di riflessione sull'applicazione dell'art. 50 Cost, rimarcando talune differenze con l'iniziativa legislativa popolare e con il *referendum* abrogativo.

Nell'analizzare i suddetti profili si cercherà di evidenziare se il Giudice delle leggi consideri tale strumento un'espressione di democrazia "diretta" oppure uno strumento "indiretto" rispetto al potere legislativo del Parlamento. La disamina sarà declinata mediante un raffronto con la petizione

Roma-Bari, 1992, 39 e ss.; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle disc.pubbli.*, Vol. XII, Torino, 1997.

¹⁷M. LUCIANI, *Art. 75 Cost*, cit., 13.

¹⁸F.R.DE MARTINO, *Alcuni equivoci della democrazia diretta*, in *Diritto pubblico europeo, Rassegna online*, fasc. 2/2022, 211.

europea, nonché ponendo l'attenzione su alcune recenti proposte di modifica degli artt. 71 e 75 Cost.

Scopo del presente lavoro sarà quello di comprendere se sussista una propensione della Corte a valorizzare l'istituto o al contrario a "limitare" il suo esercizio, a conferma della sua "residualità" nel contesto ordinamentale.

2. Il diritto "individuale" di petizione ed il problema del numero dei sottoscrittori

Nelle ordinanze nn. 254 del 2011 e 32 del 2022 è stato affrontato il problema della legittimazione dei firmatari della petizione a sollevare un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Consulta.

I ricorrenti sostenevano che "in riferimento alla legittimazione dei proponenti, sarebbe evidente l'*eadem ratio* della petizione e del *referendum* abrogativo riguardo a cui questa Corte ha affermato la sussistenza dei requisiti di ordine soggettivo e oggettivo per sollevare conflitto di attribuzione tra poteri dello Stato in capo al Comitato promotore"¹⁹. In questo verso, i due istituti erano stati assimilati perché i firmatari di una petizione avrebbero la stessa legittimazione dei promotori del *referendum* a sollevare un conflitto di attribuzione dinanzi alla Consulta. Peraltro, si tratta di un motivo di doglianza dedotto dal ricorrente a seguito dell'ordinanza n. 85 del 2009, in cui si sosteneva che i firmatari della petizione "sono da considerarsi un potere dello Stato, della tipologia "esterna" dello Stato apparato" pari del Comitato promotore del *referendum* abrogativo²⁰.

La Corte costituzionale disattende questa interpretazione e, uniformandosi al suo precedente, precisa alcune differenze tra l'art. 50 Cost e l'art. 75 Cost.

Anzitutto, secondo la Consulta, il *referendum* abrogativo "consente agli elettori, attraverso un procedimento puntualmente disciplinato, di concorrere alla formazione di una decisione legislativa al di fuori delle Aule parlamentari con effetti giuridici diretti sull'ordinamento"²¹. In siffatta affermazione può cogliersi che la consultazione referendaria è articolata mediante un apposito

¹⁹Ordinanza n. 254 del 2021

²⁰Ordinanza n. 85 del 2009.

²¹Ordinanza n. 254 del 2021.

procedimento, “svincolato” da quello parlamentare e “puntualmente” disciplinato dalla legge n. 352 del 1970²².

Pertanto, il procedimento referendario si delinea come “autonomo” rispetto alla formazione della legge parlamentare²³, perché è in grado di abrogare direttamente una norma giuridica. In virtù di quest’ultima argomentazione, il Giudice costituzionale precisa che il *referendum* “concorre” a produrre un atto normativo “al di fuori delle Aule parlamentari”²⁴. L’espressione “concorre alla formazione di una decisione legislativa” sembra essere impiegata per rimarcare che il *referendum* produce un “atto normativo di cui il popolo non è autore”²⁵, ma attraverso cui il popolo “concorre” ad incidere sull’efficacia di una norma legislativa, appunto mediante la sua abrogazione²⁶. Nel suddetto verso è come se si accantonasse “il relativo coacervo di contraddizioni che recentemente ha riguardato il ricorso all’art. 75 Cost”²⁷, puntando principalmente l’accento sulla natura “attiva” del *referendum*²⁸ quale fonte di produzione del diritto “in negativo”²⁹.

Viceversa, l’ambito di applicazione dell’art. 50 Cost non presenta le citate caratteristiche, perché la sottoscrizione della petizione e la successiva presentazione in sede parlamentare non sono fasi “scindibili” dalla decisione assembleare. Per meglio dire, tra la petizione e il procedimento parlamentare sussiste un nesso causale, che si traduce nell’impossibilità di tale istanza popolare di produrre un autonomo frammento normativo rispetto alla volontà del Parlamento. In questi termini,

²²Cfr. Ordinanza n. 32 del 2022 che richiama quanto affermato nell’ordinanza n. 254 del 2021

²³Ordinanza n. 254 del 2011. In particolare su tale aspetto inteso come espressivo del potere “diretto” del popolo in sede di produzione normativa si rinvia a E.BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, in *Politica del diritto*, n.3, 1975, 305 e ss.; T.MARTINES, *Diritto costituzionale*, Milano, 2003, 219 e ss.

²⁴Ordinanza n. 254 del 2021.

²⁵A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, cit., 38 e ss.

²⁶Ibidem.

²⁷M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 2/2016, 17 e ss. L’Autore si riferisce alla circostanza che “Il *referendum* abrogativo è stato usato come un succedaneo di altri tipi di votazione popolare non previsti nella Costituzione (...) il *referendum* abrogativo è stato anche utilizzato come un surrogato del *referendum* consultivo, in quanto in varie richieste presentate dai promotori era annidato un quesito politico implicito”. In senso analogo si è affermato che l’uso del *referendum* abrogativo, insieme al decreto- legge, “sotto il profilo costituzionale della crisi del processo decisionale si riconoscevano nella abnorme *pantografazione* che tali istituti erano riusciti a ricavarsi a loro vantaggio” cfr. A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, Padova, 2001, 136 e ss.

²⁸“Il *referendum* abrogativo può definirsi attivo e ad iniziativa sub-sistemica (in quanto azionabile solo da una frazione del corpo elettorale e da cinque consigli regionali) in contrapposizione a quelli definiti passivi o controllati” cfr. A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta e sistema politico*, cit., 131 e ss.

²⁹Riprendendo la teoria sulle fonti di produzione del diritto “in negativo” di V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, Vol.II, Padova, 1978, 89 e ss. Il tema è stato oggetto di studio anche da parte di G. ZAGREBELSKY, *Manuale di diritto costituzionale*, I, Torino, 1999, 39 e ss., secondo cui per abrogazione in negativo si intende “anche dove l’abrogazione consiste nella mera eliminazione senza sostituzione tanto che si opererà una modificazione dell’ordinamento giuridico e dunque una successione di due diverse situazioni normative”.

la petizione è certamente collocabile in una fase autonoma rispetto a quella del procedimento legislativo, ma “non concorre alla formazione di una decisione legislativa”³⁰ perché si articola come una “richiesta” di provvedimenti legislativi³¹. Al riguardo è altresì sintomatica l’impossibilità di applicare analogicamente la disciplina prevista dalla legge n. 352 del 1970 al procedimento inerente alla presentazione della petizione popolare. Ovvero, non si è mai posta la questione di estendere i meccanismi sottesi all’indizione referendaria anche al sistema di adesione dei firmatari della petizione, rimarcando così, anche nel giudizio costituzionale, l’impossibilità di equiparare i due istituti³².

Infine, nell’esplicitare tali differenze, la Corte costituzionale si sofferma sulla distinta legittimazione dei firmatari della petizione popolare rispetto al Comitato promotore del *referendum*³³. Nel senso che, non può riconoscersi ai firmatari la stessa legittimazione dei promotori del *referendum*, in quanto “il diritto di petizione quale diritto individuale, sebbene esercitabile collettivamente, regolato nella Parte I della Costituzione tra i rapporti politici e non quale attribuzione costituzionale, (non è) suscettibile di generare un conflitto (quali) possono essere quelle previste nella Parte II della Costituzione dedicata all’ordinamento della Repubblica”³⁴.

Sicché, uniformandosi all’ordinanza n. 85 del 2009, la Consulta ribadisce che la petizione è un diritto “individuale” esercitabile collettivamente che determina l’impossibilità di adire direttamente il giudice *ad quem*³⁵. Per questa argomentazione, la Corte esclude anche un accostamento tra il numero dei sottoscrittori e il *quorum* del *referendum*. La ragione è da ricercarsi nella circostanza che “il *referendum* e l’iniziativa legislativa popolare sono istituti facenti parte dell’ordinamento della Repubblica, sono espressione della volontà popolare, esercitata da *quorum* di elettori predefiniti dalla stessa Costituzione, mentre la petizione, proprio perché mero diritto individuale, può essere presentata da qualsiasi cittadino e la sua natura non cambia, ove sottoscritta da più cittadini”³⁶. Ecco perché, nella prospettiva del Giudice costituzionale, il numero dei sottoscrittori fa permanere un carattere “individuale” del diritto petizione, la cui componente “numerica” non è

³⁰Riprendendo l’espressione della Consulta impiegata nell’ordinanza n. 254 del 2021.

³¹Ibidem.

³²Ibidem

³³Ibidem.

³⁴Ordinanza n. 32 del 2022 che richiama quanto affermato nell’ordinanza n. 254 del 2021.

³⁵Cfr. ordinanza n. 85 del 2009.

³⁶Ordinanza n. 254 del 2021.

parificabile al *quorum* referendario perché quest'ultimo è un elemento costituzionalmente rilevante per la natura "strutturale" e "collettiva" di quest'ultimo istituto³⁷.

Vero è, tuttavia, che siffatta ricostruzione sembra porsi in discontinuità rispetto ad alcune recenti proposte di modifica dei regolamenti parlamentari. Infatti, presupponendo che l'uso della tecnologia possa "permettere di ripensare alla sovranità attraverso nuove forme dell'agire organizzato dei cittadini"³⁸, è stata proposta una modifica del Regolamento della Camera e del Senato per "aggiornare" la modalità attraverso cui presentare la petizione. In particolare, l'art. 140- Reg.Sen. introduce la petizione in formato elettronico, secondo cui "il Consiglio di Presidenza stabilisce forme e modalità della presentazione"³⁹, rinviando poi ad una fonte tecnica ed interna alle Camere gli adempimenti "digitali" per rivolgere tale istanza alla Camera⁴⁰. Sono poi ancora in discussione le proposte di modifica degli *interna corporis acta*, dirette a conferire una distinta connotazione alla petizione. Il riferimento è al tentativo di disciplinare una procedura "rafforzata" per le petizioni che abbiano superato la soglia di almeno 20 mila sottoscrittori⁴¹. In base a tale componente numerica le petizioni dovrebbero essere assegnate automaticamente alla Commissione competente, procedendosi alla nomina di un relatore che dovrà relazionare all'Assemblea sull'esito dell'esame di tale istanza popolare⁴². Ancora, le petizioni contenenti fra i 20 mila e i 40 mila firmatari potrebbero concludersi con una relazione presentata all'Assemblea entro 90 giorni dalla data della presentazione⁴³. Infine, con tale procedura "rafforzata" sorgerebbe l'automatica iscrizione all'ordine del giorno imponendo così alle Camere di affrontare tale discussione⁴⁴.

³⁷Sul ripensamento delle ragioni connesse al *quorum* "strutturale" del *referendum* abrogativo soprattutto in relazione al problema dell'astensionismo si rinvia a A. BARBERA, *Quattro domande dopo il referendum elettorale*, in *Quad. cost.* 2000, 627 e ss.; A. CIANCIO, *Il quorum di partecipazione nel referendum abrogativo (Cause ed effetti di un anacronismo)*, in *Pol.dir.*, 1999, 667 e ss.; C. DE FIORES, *Ragioni e virtù del quorum di partecipazione del referendum abrogativo*, in *Pol.dir.*, 2000, 479 e ss.; A. MORRONE, *I referendum abrogativi in chiaroscuro*, in www.federalismi.it, n. 14/2022, iv e ss.

³⁸S. RODOTÀ, *Tecnopolitica. La democrazia e le nuove tecnologie della comunicazione*, Roma- Bari, 1997, 71 e ss.

³⁹ Art. 140 Comma 2 bis.

⁴⁰La modifica degli artt. 140 e 141 è stata d'iniziativa del senatore Nannicini, cfr. www.senato.it/service/PDF/PDFServer/DF/362083.pdf

⁴¹Prendendo spunto dall'iniziativa di modifica del Regolamento del Senato, gli on. Madia, Gribaudo, Quartapelle Procopio, Sensi, Orfini, Ceccanti avevano proposto una modifica degli artt. 109, 109- bis, 109 ter del Regolamento della Camera il cui contenuto è consultabile su <https://documenti.camera.it/apps/nuovovisito/Documenti/DocumentiParlamentari/parser.asp?idLegislatura=18&categoria=002&tipologiaDoc=documento&numero=025&doc=intero>

⁴²Ibidem.

⁴³Ibidem.

⁴⁴Ibidem.

Come appare evidente le richiamate proposte mettono in relazione l'incidenza della petizione nel procedimento parlamentare in base al numero dei sottoscrittori. In altre parole, la componente numerica dovrebbe condizionare la successiva attività assembleare in termini di immediato seguito delle istanze popolari.

In questo modo, però, potrebbe alimentarsi il problema dell'esercizio collettivo rispetto all'individualità del suddetto diritto. Vale a dire, laddove la Corte impiega siffatta connessione per circoscrivere l'ambito di applicazione dell'art. 50 Cost, nei tentativi di modifica regolamentare la "sovrapposizione" tra l'individualità del diritto e la "collettività" del suo esercizio potrebbe favorire l'ampliamento dell'applicazione di tale strumento.

3. La petizione come strumento "propositivo" ma non "interruttivo" del procedimento legislativo

Nei ricorsi per conflitto di attribuzione, i firmatari lamentavano il mancato rispetto dell'"obbligo delle Camere di esaminare la petizione popolare"⁴⁵ sul c.d. *green pass* per il personale docente scolastico e per quello di polizia. Più precisamente, i ricorrenti sostenevano che "il diritto di petizione sarebbe un diritto funzionalizzato alla partecipazione del cittadino alla formazione della volontà statale e quindi all'esercizio di un'attribuzione costituzionale"⁴⁶. A questa natura "propositiva" si abbinava la natura "interruttiva" dell'art. 50 Cost. Ossia, nel ricorso si deduceva che la presentazione della petizione durante il procedimento di conversione del decreto- legge avrebbe dovuto "interrompere" il processo decisionale delle Camere⁴⁷. La motivazione era da ricercarsi nel combinato disposto degli artt. 50 e 77 Cost, in base a cui sussiste una "forma di controllo diretto del popolo sovrano sull'operato dei propri rappresentanti ricollegandosi per analogia al potere di iniziativa legislativa *ex art. 71 Cost*"⁴⁸. Sotto questo aspetto si riportava quanto sostenuto nel ricorso per conflitto di attribuzione sollevato con l'ordinanza n. 85 del 2009, laddove

⁴⁵Ordinanza n. 254 del 2021 e ordinanza n. 32 del 2022

⁴⁶Ibidem.

⁴⁷Ibidem

⁴⁸Ordinanza n. 254 del 2021

si evidenziava che la presentazione della petizione avrebbe dovuto interrompere o quantomeno condizionare il procedimento parlamentare⁴⁹.

Tale ricostruzione è stata completamente disattesa dalla Consulta che, pur non avendo esaminato tale doglianza nel merito, ha attribuito una natura “propositiva” e non anche “interruttiva” di tale strumento.

Ad avviso del Giudice delle leggi, la presentazione della petizione non può “interrompere” il procedimento di conversione del decreto- legge e tantomeno “condizionare” la discrezionalità del Parlamento⁵⁰, dal momento che l’art. 50 Cost non può intendersi come una “forma di controllo del popolo sui suoi rappresentanti”⁵¹, perché la conversione di un decreto- legge è di esclusiva competenza dell’istituzione rappresentativa⁵². Con tale rilievo la Corte afferma la natura esclusivamente “propositiva” della petizione, che avrà sì la funzione di “proporre alle Camere istanze di carattere pubblico o relative ad una pluralità di soggetti ma non è assimilabile all’iniziativa legislativa popolare”⁵³, in quanto l’art. 71 Cost “costituisce una forma di esercizio di un’attribuzione, quella legislativa, che la inserisce all’interno di un procedimento di formazione della legge”⁵⁴. Per meglio dire, l’art. 71 Cost attribuisce un diritto non parificabile a quello disciplinato all’art. 50 Cost⁵⁵, poiché la petizione è uno strumento “svincolato” dal procedimento legislativo parlamentare, considerato che è sempre il Parlamento ad attivare il suddetto *iter* decisionale qualora intenda dare seguito a tali istanze popolari. Per questa ragione dovrà riconoscersi all’istituzione rappresentativa un mero “dovere di informare le competenti Commissioni sulle petizioni presentate”⁵⁶, valutando se tali richieste possano risultare “propositive”. In altre parole, tra l’art. 50 Cost e l’art. 71 Cost sussiste una differenza declinabile nella “subordinazione” e nella “connessione” con le fasi parlamentari. Vale a dire, la petizione è un istituto propositivo “subordinato” pur sempre alla volontà parlamentare di attivare il procedimento legislativo. Viceversa, l’iniziativa legislativa popolare è “una fattispecie a formazione successiva”⁵⁷,

⁴⁹Cfr. Ordinanza n. 85 del 2009.

⁵⁰Ordinanza n. 254 del 2021. In senso analogo si veda anche l’Ordinanza n. 32 del 2022

⁵¹Impiega tale locuzione per declinare il concetto di “esercizio della sovranità popolare inteso come un limite al controllo del popolo sul Parlamento” L.CARLASSARE, *Sovranità popolare e Stato di diritto*, cit., 30 e ss.

⁵²Ordinanza n. 254 del 2021. In senso analogo si veda anche l’Ordinanza n. 32 del 2022

⁵³Ordinanza n. 254 del 2021. In senso analogo si veda anche l’Ordinanza n. 32 del 2022

⁵⁴Ibidem.

⁵⁵Ibidem.

⁵⁶Ibidem

⁵⁷Riprendendo l’espressione di C. ESPOSITO, *Legge*, in *Nuovo digesto italiano*, VII, Torino, 1938, 728 e ss.

in cui il suo carattere “propositivo” si esprime già nella capacità dei cittadini di attivare direttamente il processo legislativo⁵⁸. Dimodoché, tra le fasi dell’iniziativa legislativa popolare e quelle di deliberazione parlamentare non sussiste una “subordinazione” ma una “connessione” con la decisione parlamentare, dal momento che le prime sono a “formazione successiva” per l’attivazione delle seconde.

Di conseguenza, in virtù di quest’ultima distinzione, “la presentazione della petizione (..) non determina un obbligo per le Camere di deliberare sulla stessa, né tantomeno di recepirne i contenuti, bensì un mero dovere di acquisirne il testo e assegnarlo alle competenti Commissioni”⁵⁹. Sintomatico al riguardo è che la petizione non deve suddividersi per articoli e non dovrà essere accompagnata da una relazione illustrativa, come invece è previsto per l’iniziativa legislativa popolare⁶⁰. Questo elemento può intendersi concausale ai fini della “subordinazione” della petizione alle successive funzioni parlamentari⁶¹, nel senso che saranno le Commissioni competenti a provvedere eventualmente a tali adempimenti. Indirettamente la Consulta si avvale di questi elementi per sottolineare che gli artt. 140 e 141 Reg. Sen e l’art. 109 Reg. Camera configurano “un mero dovere” del Parlamento di recepire i contenuti della petizione e non anche un corrispondente “obbligo di esaminarli”⁶².

Da tale osservazione possono trarsi due distinte considerazioni.

Da una parte potrebbe riscontrarsi un’attenuazione della “residualità” della petizione mediante un suo accostamento all’art. 71 Cost, rispetto all’attuazione di una “democrazia indiretta”. Ossia, nella prospettiva della Consulta, gli artt. 50 e 71 Cost disciplinano due istituti di partecipazione “indiretta” dell’esercizio della sovranità popolare, intendendosi degli strumenti propositivi “indirettamente” incidenti sull’approvazione della legge⁶³. Ecco perché, seppure l’iniziativa

⁵⁸C. ESPOSITO, op.ult.cit, 726 e ss. In senso analogo si vedano altresì E.BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, cit., 311 e ss.; S.M. CICONETTI, *Diritto parlamentare*, Torino, 2005, 141 e ss.

⁵⁹Ordinanza n. 254 del 2021

⁶⁰In base a quanto stabilito dagli artt. 48 e 49 della legge, n. 352 del 1970.

⁶¹Invero, secondo una certa prospettiva tale caratteristica risulta distintiva rispetto alla petizione ma non accresce l’importanza dell’istituto nell’ordinamento costituzionale “dal momento che l’art. 71 Cost individua un diritto politico in cui sono previste delle limitazioni al suo esercizio che trovano fondamento proprio nel testo costituzionale” come con riguardo a specifiche materie riservate al Governo cfr. R. PINARDI, *Iniziativa legislativa popolare e conflitto tra poteri*, in AA.VV., *Scritti in onore di Alessandro Pace*, Napoli, 2012, 876 e ss.

⁶²Ordinanza n. 254 del 2021 della Corte costituzionale

⁶³Cfr. Ordinanza n. 254 del 2021.

popolare abbia una funzione “in positivo”, diretta a creare un frammento normativo⁶⁴, la Consulta non si spinge fino al punto di aderire ad una “concezione della democrazia che considera la comunità dei cittadini titolare di tutti i poteri”⁶⁵ ed in cui l’iniziativa popolare diventa un “atto legislativo (...) attraverso cui si sostituisce un atto dell’organo rappresentativo o si colma una lacuna con tale proposta”⁶⁶.

Dall’altra, però, è anche vero che con le decisioni *de quibus* permane il distacco tra la possibilità “per il popolo di manifestare la sua volontà politica in via vincolante e definitiva ai sensi degli artt. 71 e 75 Cost”⁶⁷ e l’eventualità di rivolgere richieste “non vincolanti” per il Parlamento ai sensi dell’art. 50 Cost. Per meglio dire, la Corte continua ad alimentare quell’“equivoco”⁶⁸ della

⁶⁴Su tali caratteristiche dell’iniziativa legislativa popolare opposte a quelle del *referendum* abrogativo si rinvia a M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, cit. 10 e ss. Secondo l’A. “i due istituti, oltre ad avere una diversa qualificazione giuridica, svolgono una funzione e hanno un oggetto differenziati: l’iniziativa sostituisce un atto dell’organo rappresentativo o colma una lacuna con una proposta popolare che, se approvata, diventa legge; il referendum impedisce l’entrata in vigore o determina l’abrogazione di un atto proveniente da un organo dello Stato. Infine, la qualificazione del referendum abrogativo italiano come iniziativa deliberativa non regge al vaglio della critica. (...) esso ha natura successiva (...) produce un effetto esclusivamente negativo, (...) non è equiparabile neppure ad una iniziativa popolare meramente abrogativa (...). Ciò significa che questo è l’unico risultato che esso vuole, mentre per il referendum abrogativo è l’unico esito possibile e, quando sono in gioco questioni complesse che non si prestano ad una secca scelta binaria”.

⁶⁵M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, cit. 11 e ss. L’Autore analizza tali teorizzazioni rispetto all’applicazione degli istituti di partecipazione popolare disciplinati nei testi costituzionali. In particolare, l’A. rimarca che “La distinzione più importante fra gli istituti di democrazia diretta è quella fra iniziativa popolare e referendum. La prima, caratteristica della Svizzera e di più di metà degli Stati membri degli USA, prevista anche in Liechtenstein e più recentemente in Ecuador e in Lettonia, consiste nel diritto di una frazione del corpo elettorale di presentare una proposta che sarà di regola sottoposta al voto popolare. Invece il referendum è una votazione popolare su una proposta, o più raramente su un testo già in vigore, che è stato adottato da un soggetto pubblico. Due sono, quindi, i criteri distintivi da considerare: il promotore e l’autore dell’atto, che nella iniziativa si identificano nel popolo, mentre nel *referendum* sono rappresentati da un organo pubblico o vi può essere una pluralità di promotori. (...), Già uno dei più importanti studiosi della materia, all’interno del primo Commentario della Costituzione italiana, considerava il *referendum* abrogativo come rientrante nella iniziativa popolare. La tesi citata non convince per diversi motivi. (...) L’iniziativa popolare trova il suo fondamento in una concezione della democrazia che considera la comunità dei cittadini titolare di tutti i poteri e quindi si configura come un atto di legislazione popolare, mentre il referendum su un atto proveniente da un potere pubblico si basa su una visione della democrazia che attribuisce agli organi dello Stato-persona la titolarità dei poteri e quindi agisce in funzione di controllo o di stimolo da parte del corpo elettorale nei confronti del soggetto pubblico titolare del potere”.

⁶⁶M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, cit., 11 e ss.

⁶⁷E. BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, cit., 310 e ss.

⁶⁸Riprendendo l’espressione di M. LUCIANI, op.ult.cit., p. 9 e ss. L’A. fa notare peraltro che “in origine la nozione di democrazia diretta non dava luogo ad equivoci. Quando definendo il contenuto della libertà degli antichi B.Constant lo individuava nell’esercitare collettivamente ma direttamente molte funzioni dell’intera sovranità non aveva dubbi che quell’esercizio diretto della sovranità si risolvesse nel deliberare sulla piazza pubblica in assenza di intermediari che si frapponessero fra il decisore e la decisione”.

permanenza di uno “strumento reliquato”⁶⁹, accentuandone la sua dimensione “marginale” rispetto al *referendum* e all’iniziativa legislativa popolare⁷⁰. Peraltro, con i dovuti distinguo, diversamente da quanto è accaduto di recente con i moniti “a termine”⁷¹, nella definizione dell’ambito di applicazione dell’art. 50 Cost non hanno inciso le questioni inerenti all’“inerzia” parlamentare nell’esercizio della funzione legislativa, dal momento che la “residualità” della petizione si giustifica per il suo inserimento all’interno di un “regime politico di democrazia rappresentativa”⁷².

4. Il richiamo della Consulta alla petizione del cittadino europeo

Nell’ordinanza n. 254 del 2021 la Corte costituzionale richiama l’esercizio del diritto di petizione nella disciplina sovranazionale.

Il contesto normativo comunitario è impiegato per avvalorare la prospettiva da cui muove la Corte ovvero connessa allo *status* di cittadino e al mancato “obbligo” del Parlamento europeo di esaminare tale richiesta popolare⁷³.

Prima di analizzare tale rinvio però è prodromico sviluppare alcune annotazioni, al fine di ricostruire meglio il rimando operato dalla Consulta.

Inizialmente, si affermava che “la petizione insieme al mediatore europeo sono le uniche espressioni della c.d. democrazia diretta a disposizione dei cittadini europei, mancando nel quadro costituzionale dell’Unione il *referendum* e le leggi di iniziativa popolare”⁷⁴.

In questo contesto, la petizione assumeva una connotazione peculiare, dal momento che era definito lo strumento attraverso cui i cittadini europei potevano rivolgere le loro richieste alle istituzioni europee⁷⁵.

⁶⁹Così definito da E. SPAGNA MUSSO, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., 249 e ss. secondo cui, già a suo tempo, la petizione non poteva considerarsi uno strumento più attuale tanto che “l’iniziativa popolare appare come una moderna evoluzione del diritto di petizione”.

⁷⁰In tema si rinvia a P. CARNEVALE, *I rischi dell’utopia della c.d. democrazia diretta*, cit., 2 e ss.; E. SPAGNA MUSSO, *L’iniziativa nella formazione delle leggi italiane*, cit., 249 e ss.; M. SICLARI, op.ult.cit., 3 e ss.

⁷¹Il riferimento è alla tecnica decisoria inaugurata con il noto “caso Cappato” (ordinanza n. 207/2018), in cui la Corte aveva stabilito un termine entro cui il Parlamento doveva legiferare per colmare la lacuna del c.d. “fine- vita” puntando così l’accento sul problema dell’inerzia legislativa nella produzione normativa.

⁷²Così definito da G. FERRARA, *Art. 55*, cit., p. 3 e ss.

⁷³Ibidem.

⁷⁴Risoluzione del Parlamento europeo sulle deliberazioni della Commissione per le petizioni nell’anno parlamentare 2003-2003 (2003/ 2069(INI))

Successivamente, il Trattato di Lisbona ha disciplinato i requisiti formali e procedurali inerenti alla presentazione e all'oggetto di tale proposta popolare⁷⁶. In particolare, il Parlamento europeo è l'organo a cui potranno rivolgersi le suddette istanze e che, a tale scopo, ha istituito un'apposita Commissione per le petizioni, competente ad esaminare ed a relazionare all'Aula in merito al loro oggetto. Al riguardo poi può segnalarsi che diverse petizioni hanno dato luogo ad azioni legislative, a procedure *EU Pilot*, a pronunce pregiudiziali e di infrazione⁷⁷. In particolare, dal 2014 la Commissione per le petizioni è risultata particolarmente attiva nell'ambito dei diritti fondamentali, nella tutela dell'ambiente e del mercato interno e finanche nella gestione della migrazione e dei diritti delle persone con disabilità⁷⁸. Più precisamente, a seguito di alcune proposte popolari inerenti le richiamate materie, è riscontrabile un ricorso alla petizione avente ad oggetto distinte ed eterogenee richieste da sottoporre alla Commissione parlamentare competente. Questo andamento è stato reso possibile anche grazie alla creazione di strumenti attraverso cui esaminare le petizioni quali, ad esempio, le missioni di informazione, le audizioni pubbliche, la creazione di una rete per le petizioni, tesa a garantire una maggiore cooperazione con le altre Commissioni dei Parlamenti nazionali. In quest'ultimo verso pare finanche che la petizione abbia agevolato la c.d. "cooperazione interparlamentare"⁷⁹, dal momento che lo scorso anno è stata convocata una riunione attraverso cui i rappresentanti delle commissioni per le petizioni del PE e dei Parlamenti nazionali hanno elaborato alcune proposte di modifica dei suddetti strumenti di democrazia diretta⁸⁰.

Tuttavia, è anche vero che questi rilievi si prestano ad essere interpretati in un'altra prospettiva. Anzitutto, con il Trattato di Lisbona fu introdotta anche l'iniziativa legislativa popolare⁸¹ e, di conseguenza, i cittadini europei possono partecipare al procedimento legislativo avendo un ruolo "propulsivo" parificabile a quello del Consiglio e del Parlamento europeo, considerato che la

⁷⁵M. MEZZANOTTE, *Il diritto di petizione nell'Unione europea: uno strumento davvero mineur?*, in www.federalismi.it, 7 Novembre 2012, 3 e ss.

⁷⁶Artt. 20, 22 e 227 Tfu

⁷⁷Per un riscontro circa tali rilievi cfr. www.europarl.europa.eu/at-your-service/it/be-heard/petitions

⁷⁸Ibidem

⁷⁹Intrepreta positivamente tale strumento di cooperazione tra Parlamento europeo e i Parlamenti nazionali a seguito delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona A. MANZELLA, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali come sistema*, in *Rivista AIC*, n. 1/2015, 1 e ss.

⁸⁰Il riferimento è allo scambio di informazioni che attua la cooperazione tra le Commissioni per le petizioni dei Parlamenti nazionali, convocata dal Parlamento europeo al fine di discutere delle possibili modifiche della suddetta partecipazione dei cittadini a livello sovranazionale. I lavori di tale riunione sono consultabili su www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01388242.pdf

⁸¹M. MEZZANOTTE, *Il diritto di petizione nell'Unione europea: uno strumento davvero mineur?*, cit., 4 e ss.

proposta popolare è rivolta direttamente alla Commissione⁸². Inoltre, gli artt. 11 TUE e 24 TFUE definiscono i principi generali attraverso cui adottare un regolamento attraverso cui stabilire le procedure e le condizioni di esercizio dell'iniziativa legislativa popolare.

Dall'entrata in vigore del regolamento relativo all'iniziativa legislativa popolare (c.d. ICE) sono state espresse notevoli preoccupazioni. Il Parlamento europeo, infatti, ha ripetutamente invitato la Commissione a riformare tale atto, al fine di semplificare e snellire le procedure inerenti al ricorso all'iniziativa popolare⁸³. Le rimostranze si sono tradotte in un nuovo regolamento UE 2011/ 211, che rende l'ICE più accessibile agli organizzatori e ai sostenitori, rafforzando altresì il suo monitoraggio da parte della Commissione.

Queste novità incidono indirettamente sulle potenzialità della petizione, in quanto quest'ultima può essere presentata per tutelare interessi individuali, contrariamente all'iniziativa legislativa popolare che non presenta tale limite. Ancora, la petizione può essere rivolta solamente al Parlamento europeo, mentre l'iniziativa popolare è uno strumento di attivazione della successiva fase di deliberazione da parte della Commissione. Verosimilmente, quest'ultima è la caratteristica che più denota una evidente distinzione tra i due istituti, soprattutto in virtù delle questioni connesse al potere decisionale dell'Assemblea europea nella *governance* sovranazionale⁸⁴.

⁸²Ibidem.

⁸³La negoziazione e la messa a punto del testo definitivo hanno richiesto diversi mesi. Il 31 marzo 2010 è stato presentato un progetto di proposta al Parlamento e al Consiglio, mentre il 15 dicembre 2010 è stato raggiunto un accordo politico, consentendo l'adozione formale del testo da parte del Parlamento e del Consiglio il 16 febbraio 2011. Il testo concordato dal Parlamento e dal Consiglio è entrato in vigore il 1° aprile 2011 con il regolamento (UE) n. 211/2011. In ragione dei diversi adeguamenti tecnici necessari a livello di Stati membri per istituire un processo di verifica ottimizzato, il regolamento riguardante l'ICE è divenuto applicabile solo un anno dopo. Entro il 1° aprile 2015, e successivamente ogni tre anni entro la stessa data, la Commissione è tenuta a presentare una relazione sull'applicazione di tale regolamento in vista di un'eventuale revisione. La Commissione ha adottato tali relazioni il 31 marzo 2015 (COM(2015)0145) e il 28 marzo 2018 (COM(2018)157). Tali comunicazioni hanno illustrato la situazione attuale e delineato una valutazione in merito all'attuazione dell'ICE, stilando un elenco di "sfide" rilevate nei primi sei anni di attuazione di questo nuovo quadro legislativo e istituzionale. Inoltre, tali documenti hanno evidenziato una serie di carenze, tenendo anche conto di alcuni suggerimenti introdotti dal Parlamento nelle sue relazioni e di alcune ricerche approfondite effettuate su sua iniziativa. Per questo il 13 settembre 2017 la Commissione ha presentato una proposta legislativa per rivedere l'ICE. In seguito ai negoziati interistituzionali svoltisi tra settembre e dicembre 2018, il Parlamento e il Consiglio hanno raggiunto un accordo politico il 12 dicembre 2018. Il testo concordato è stato approvato dal Parlamento il 12 marzo 2019 e dal Consiglio il 9 aprile. L'atto finale è stato firmato il 17 aprile ed è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione europea (GU L 130) il 17 maggio 2019.

⁸⁴ Si allude alla questione di riconoscere o meno un accrescimento della sua capacità decisionale nei diversi ambiti dopo la ratifica del Trattato di Lisbona. Per una ricostruzione di tali profili si rinvia a C.FASONE– N.LUPO, *Il Parlamento europeo alla luce delle novità introdotte nel Trattato di Lisbona e nel suo regolamento interno*, in *Studi sull'integrazione europea*, n. 2/2012, 52 e ss.; F. NUGNES, *I riflessi della nuova governance economica europea sul ruolo del Parlamento europeo e del Parlamento italiano in Parlamenti nazionali ed Unione europea nella governance multilivello*, in www.nomosleattualitaneldiritto.it, n. 4/2016, 3 e ss.; P. RIDOLA, *La parlamentarizzazione degli assetti*

Inoltre, i suindicati elementi possono essere impiegati per un raffronto con la petizione *ex art. 50 Cost.* In particolare, al pari di quanto evidenziato nelle ordinanze n. 254 del 2021 e n. 32 del 2022, anche sul piano europeo sembra profilarsi una problematica coesistenza tra la petizione e l’iniziativa legislativa popolare. Nel senso che, come accade in ambito interno, i due istituti presentano notevoli differenze. In proposito basti pensare che la petizione è disciplinata da disposizioni inserite nella parte dedicata al funzionamento del Parlamento europeo, mentre l’iniziativa legislativa è prevista all’art. 11 TUE e, di conseguenza, all’interno dei principi democratici dell’Unione europea. È una peculiarità che può interpretarsi altresì come una difformità in termini di partecipazione dei “cittadini alla vita democratica dell’Unione” (art. 10 TUE). Ovvero, laddove la petizione è uno strumento meramente “propositivo” nei confronti dell’attività del PE, l’iniziativa popolare appare come una più immediata espressione di partecipazione dei cittadini europei alle dinamiche legislative dell’UE.

La “residualità” della petizione in ambito sovranazionale permane anche alla luce delle recenti proposte di modifica che erano state elaborate dapprima nel Libro bianco sul futuro dell’Europa⁸⁵ e poi a margine della recente proposta di revisione dei Trattati istitutivi⁸⁶. Difatti, in tali documenti programmatici non si rinviene la volontà di costruire l’“Europa dei cittadini”⁸⁷ ripensando al *modus* attraverso cui rivolgere le petizioni anche alla Commissione e al Consiglio.

Peraltro, rispetto all’art. 50 Cost, la petizione europea si troverebbe in una dimensione ancora più “ibrida” perché non inserita in un progetto di attuazione della democrazia “diretta” e neppure all’interno di uno schema di democrazia “indiretta”, a causa dei problemi connessi alla ridotta capacità decisionale del Parlamento europeo nel sistema sovranazionale. Per meglio dire, laddove le

istituzionali dell’Unione europea fra democrazia rappresentativa e democrazia partecipativa, in www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2005, 8 e ss.; C. PINELLI, *Il Parlamento europeo come agenzia di innovazione dell’Unione europea. Le strategie per il futuro*, in *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, a cura di G. Bonvicini, Roma, 2014, 57 e ss.; F. SALMONI, *Piano Marshall, Recovery fund e il containment americano verso la Cina, Condizionalità, debito e potere*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2021, 73 e ss.; G.TOSATO, *Il Parlamento europeo e la governance economica dell’Unione europea*, in *Il Parlamento europeo per la nuova Unione*, cit., p. 21 e ss.; A. ZORZI GIUSTINIANI, *Parlamento europeo e Parlamenti nazionali nella governance economica e finanziaria europea*, in www.nomos-leattualitaneldiritto.it, 2015, 3 e ss.

⁸⁵Cfr. https://eur-lex.europa.eu/content/news/white_paper.html?locale=it

⁸⁶Il riferimento è alla Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2023 sui progetti intesi a modificare i trattati (2022/2051(INL)).

⁸⁷Obiettivo programmatico inserito tra le Sezioni di cui si componeva il Libro bianco sul futuro dell’Europa cfr. https://eur-lex.europa.eu/content/news/white_paper.html?locale=it

“basi fragili”⁸⁸ dell’Assemblea sovranazionale avevano alimentato delle perplessità in ordine alla definizione di una democrazia rappresentativa europea, *mutatis mutandis* appare maggiormente complicato assimilare la petizione europea ad un istituto di “democrazia indiretta” così come accade in ambito interno.

Ancora, può aggiungersi che il PE e il Consiglio avevano adottato alcune misure temporanee per affrontare gli effetti dell’emergenza sanitaria, ricorrendo alle procedure previste dal regolamento sull’ICE. Da tale riscontro è come se trasparisse la preoccupazione che le Risoluzioni sulle petizioni non avrebbero consentito all’Assemblea di adottare immediate misure applicative nei confronti della Commissione. Viceversa, tale effetto è stato assicurato dalla disciplina dell’ICE che, in tale frangente, ha permesso al PE di assumere un ruolo più “diretto” con il Consiglio e la Commissione.

Pertanto, seppure si sia rimarcato che l’ICE stenta a decollare, a causa della scarsa conoscibilità delle dinamiche di accesso da parte dei cittadini europei, associata ad una lettura restrittiva di tali norme regolamentari da parte della Commissione⁸⁹, verosimilmente questo istituto sembra presentare maggiori potenzialità rispetto alla petizione. Infatti, il suddetto strumento possiede una natura “propositiva” rispetto al procedimento di co-decisione legislativo, contrariamente alla petizione che ha una natura “propositiva” sull’attività risolutiva del PE.

5. Una parentesi sull’“oblio” della petizione: il tentativo di introdurre un referendum “propositivo”

La disciplina prevista all’art. 50 Cost non è stata oggetto di attenzione neppure in sede di revisione della Costituzione. Con questo vuol dirsi che, nella “richiesta così frequente in questi anni di maggiore democrazia (che) si esprime nella richiesta che la democrazia rappresentativa venga affiancata o addirittura sostituita dalla democrazia diretta”⁹⁰, la petizione non ha costituito motivo di riflessione in tal senso.

⁸⁸Riprendendo l’espressione di G. FERRARA, *Il Parlamento europeo: le basi fragili e il problematico ruolo di una istituzione*, in *Problemi del socialismo*, 1979, 33 e ss.

⁸⁹Come evidenziato dall’inizio della sua adozione da A. VON BOGDANDY, *The European Lesson for International Democracy: the Significance of Articles 9-12 EU Treaty for International Organizations*, in *European Journal of International Law*, n. 2/2012, 315 e ss.

⁹⁰N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 39.

La riforma c.d. “Renzi- Boschi” aveva inaugurato questa tendenza, puntando sulla valorizzazione dell’iniziativa popolare e del *referendum* abrogativo⁹¹. Più precisamente, la crisi del ruolo parlamentare nel sistema ordinamentale e l’ascesa dei c.d. “movimenti populistici” avevano agevolato le proposte di modifica degli artt. 71 e 75 Cost, dirette a modificare tali disposizioni e ad assecondare altresì una connotazione più affine ad una certa idea di democrazia diretta⁹². Per meglio dire, l’intento dei riformatori era quello di ridefinire il ruolo del Parlamento sia mediante la revisione della sua compagine rappresentativa sia attraverso la contestuale introduzione di un’iniziativa popolare “rafforzata” e di un “*referendum* propositivo”, allo scopo di assicurare un “obbligo” parlamentare di dare seguito alle proposte legislative dei cittadini⁹³.

La bocciatura referendaria di quella riforma costituzionale non impedì di proseguire in questa direzione perché, dopo qualche anno, fu approvato il disegno di legge costituzionale AS. 1089 del 2019. Tuttavia, a differenza della riforma del 2016, questo tentativo di revisione si contraddistingueva per una modifica “puntuale” dell’art. 71⁹⁴ al fine di prevedere unicamente il c.d.

⁹¹Per un’analisi di tale revisione con riguardo al problematico rafforzamento della democrazia “diretta” si rinvia a M. DELLA MORTE, *Iniziativa popolare delle leggi e attuazione costituzionale*, in www.federalismi.it, n.2/2017, 2 e ss.; E. LAMARQUE, *Il referendum abrogativo e l’iniziativa legislativa popolare*, in *Commentario alla riforma costituzionale del 2016*, a cura di F.S. Marini – G. Scaccia, Napoli, 2016, 172 ss.; S. LIETO- P.PASQUINO, *L’iniziativa legislativa popolare e referendum: nuove tendenze di riforma in Italia e in Francia*, in www.nomoleattualitaneldiritto.it, n.3/2019, 3 e ss.; P. MARSOCCI, *Effettività e sincerità della partecipazione popolare. Spunti sui cambiamenti nell’assetto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, fasc. 3/2015; M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, cit., 19 e ss.

⁹²In senso critico si veda F.R.DE MARTINO, *Alcuni equivoci della democrazia diretta*, cit., 204-205, secondo l’Autore “Chi osservi l’andamento politico può constatare l’enfasi, la polemica e la retorica ma anche la confusione che è stata alimentata intorno al problema della democrazia diretta e all’esigenza di dar voce ai cittadini (..) che agirebbero per conto proprio assumendo decisioni suscettibili di realizzare effetti diretti (..) Tale concezione non allude certo alla partecipazione politica popolare ma ad una nozione di democrazia diretta travisata”. Analogamente si veda altresì la posizione di E. CHELI, *Democrazia diretta versus democrazia rappresentativa: un tema che torna di attualità. Introduzione*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2/2019, 3 e ss. il quale osserva che “il Movimento 5 Stelle, che oggi domina la scena parlamentare ed è la forza prevalente nel Governo, è portatore di una ideologia istituzionale che, pur non disdegnando di utilizzare gli strumenti tradizionali del governo parlamentare, valorizza al massimo nelle sue aspirazioni la democrazia diretta con uno spostamento degli strumenti dell’indirizzo politico fuori dalla sfera della democrazia rappresentativa. E questo in base ad un obiettivo e ad una convinzione precisa. L’obiettivo è quello di scardinare la classe politica tradizionale, composta da professionisti della politica selezionati attraverso i partiti, per sostituirla con soggetti espressione diretta della base popolare; la convinzione è che i partiti ed il Parlamento come penni destinati a sostenere la democrazia rappresentativa costituiscano ormai, rispetto agli sviluppi in corso nella comunicazione politica affidata alla rete, una realtà obsoleta destinata ad essere rigenerata attraverso i nuovi strumenti della democrazia diretta”.

⁹³M. VOLPI, *op.ult.cit.*, 19 e ss.

⁹⁴Così A. MORELLI, *Il referendum propositivo: il gioco vale la candela?*, in www.lacostituzione.info, 22 Aprile 2019.

“referendum propositivo”⁹⁵. Come noto, l’*iter* non andò oltre l’approvazione in prima deliberazione alla Camera dei deputati, dal momento che, per la fine della legislatura, il Senato non avviò la discussione. Ciononostante, *a posteriori*, possono farsi alcune considerazioni inerenti al problema della “residualità” della petizione.

Anzitutto, può rilevarsi che in quel progetto di revisione dell’art. 71 Cost si intendeva riformare gli istituti della partecipazione popolare disciplinati nella Seconda parte della Costituzione. In particolare, si coniugava un prodromico “rafforzamento” dell’iniziativa popolare ed un successivo “rafforzamento” della consultazione referendaria, che avrebbe valorizzato il ruolo del Parlamento nella sua capacità di ascolto, di interlocuzione, di elaborazione delle proposte in grado di rispondere sempre più efficacemente alle domande popolari⁹⁶. Nello specifico, per raggiungere tali obiettivi erano stati inseriti due commi all’art. 71 Cost, in cui si disponeva che l’iniziativa legislativa popolare avanzata da 500 mila elettori sarebbe stata sottoposta a *referendum* se entro 18 mesi le Camere non l’avessero approvata.

Al riguardo è stato sin da subito eccepito “il mancato coordinamento con gli istituti di democrazia partecipativa, già previsti dall’ordinamento e in particolare con il *referendum* abrogativo”⁹⁷, sottolineando “che senso ha mantenere uno strumento di legislazione popolare negativa se si ha a disposizione un mezzo molto più potente di normazione, che non incontra i limiti del referendum abrogativo e che può essere attuato con il medesimo numero?”⁹⁸.

Ancora, si metteva in risalto come tale revisione avrebbe “cambiato il metodo stesso di esercizio della funzione legislativa”⁹⁹, creando un “obbligo” o altrimenti definibile un “vincolo” in capo al Parlamento affinché legiferasse o in caso contrario adottasse una “contro- proposta” di legge rispetto all’iniziativa popolare¹⁰⁰.

⁹⁵In tema *ex multis* S. CECCANTI, *Il referendum propositivo, tra politica, diritto e dottrina. Note al Parlamento*, in *Diritto pubbl.comp.eur.*, 2019, 131 e ss.; S. LIETO- P.PASQUINO, *L’iniziativa legislativa popolare e referendum: nuove tendenze di riforma in Italia e in Francia*, cit., 7 e ss.; A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un’analisi costi-benefici*, in *www.federalismi.it*, n. 6/2019, 2 e ss.; I.NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, in *www.federalismi.it*, n.10/2019, 2 e ss.; A. PERTICI, *Il referendum non è un pericolo ma un’opportunità*, in *huffingtonpost.it*, 2019; M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, cit., 9 e ss.

⁹⁶Sul punto in senso critico si veda P. CARETTI, *Il referendum propositivo: una proposta che mal si concilia con una democrazia rappresentativa*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. 2/2019,4 ss.

⁹⁷A. MORELLI, *Il referendum propositivo: il gioco vale la candela?*, cit., 2 ss.

⁹⁸Ibidem.

⁹⁹Ibidem.

¹⁰⁰Ibidem.

Nondimeno, il c.d. “*referendum* propositivo” avrebbe legittimato i proponenti a adire la Corte costituzionale attraverso un giudizio preventivo sull’ammissibilità di tale proposta popolare. Ossia, tale modifica costituzionale avrebbe previsto “un giudizio pieno e non soltanto limitato ai requisiti di ammissibilità”¹⁰¹ dinanzi alla Consulta, assimilando così discutibilmente tale profilo a quello del *referendum* abrogativo¹⁰².

Al di là delle implicazioni connesse a tali novità, nell’analisi del rapporto “costi- benefici”¹⁰³ sull’introduzione del *referendum* propositivo può includersi anche una valutazione sui “costi” gravanti sul ricorso alla petizione. Anzitutto, per i cittadini sarebbe stato certamente più utile esercitare un’iniziativa legislativa “rafforzata”, intesa come un’attività di impulso “vincolante” nei confronti del Parlamento, a dispetto del mero “dovere” parlamentare di prendere cognizione delle istanze popolari ai sensi dell’art. 50 Cost. Non solo, la possibilità di adire la Corte costituzionale per “verificare l’impatto della proposta popolare” avrebbe reso tale istituto maggiormente attrattivo rispetto alla petizione, perché i promotori avrebbero avuto una legittimazione parificabile a quella dei promotori del *referendum* abrogativo. *De iure condendo* questa legittimazione avrebbe consentito di sollevare anche un conflitto di attribuzioni dinanzi alla Consulta, rimarcando così tale differenza con i firmatari di una petizione.

Sicché, in termini di benefici, l’unico elemento in favore della petizione sarebbe stato solamente il minor numero dei sottoscrittori. Nel senso che, nonostante in quel tentativo di revisione si prevedeva la diminuzione del *quorum* costitutivo del *referendum* abrogativo, comunque era indispensabile che almeno cinquecentomila elettori attivassero il procedimento legislativo, a differenza dei cinquantamila sottoscrittori richiesti dall’art. 50 Cost.

¹⁰¹I.A. NICOTRA, *Referendum propositivo e democrazia rappresentativa: alla ricerca di una sintesi*, cit., 9 ss.

¹⁰²*Ibidem*.

¹⁰³Riprendendo l’espressione di A. MORELLI, *Il referendum propositivo: un’analisi costi- benefici*, cit., 2 ss.

6. Nota conclusiva

Le decisioni esaminate consentono di evidenziare la persistente “residualità” della petizione nel contesto ordinamentale, in quanto, essendo uno strumento di democrazia “indiretta”¹⁰⁴, ha una natura “subordinata” rispetto alla volontà del Parlamento.

In questo senso, secondo la Corte, l’ambito di applicazione dell’art. 50 Cost non presenta punti di contatto con gli altri istituti di partecipazione popolare disciplinati nella Seconda parte della Costituzione, contribuendo così ad alimentare l’interrogativo circa la sua permanenza nel testo costituzionale.

Invero, tali questioni paiono riguardare non solo la dicotomia inerente all’attuazione di una democrazia “diretta” o “indiretta” ma anche la tensione dialettica tra democrazia “pluralista” e “non pluralista”. Più precisamente, tenendo presente quanto autorevolmente rilevato in relazione “agli sviluppi e agli involuppi del processo di *democraticizzazione*”¹⁰⁵, si rimarcava che “la democrazia dei moderni deve fare i conti con il pluralismo, a differenza di quel che accadeva alla democrazia degli antichi”¹⁰⁶.

Mutuando quest’ultimo presupposto sussiste un problema di contrapposizione tra l’inserimento della petizione in uno Stato pluralista e la sua origine “non pluralista”, che può aver verosimilmente determinato la “residualità” della petizione nel contesto ordinamentale. Difatti, l’ambito di applicazione dell’art. 50 Cost è connesso all’eventualità di un “pluralismo” delle istanze popolari, che si traduce in un’eterogeneità non sempre raccordabile in “comuni necessità” (*ex art. 50 Cost*).

In questi termini si prefigura un ulteriore elemento della “residualità” della petizione non agevolmente superabile, dal momento che la sua trasposizione da un contesto all’altro trascina con sé talune difficoltà in ordine alla potenzialità del suo ricorso da parte dei cittadini. In altre parole, è come se, nel corso dei secoli, la petizione fosse stata automaticamente prevista all’interno dei testi normativi e fosse stata unicamente messa in relazione alla centralità del ruolo parlamentare e non anche alle problematiche attuative di uno Stato pluralista. Tra l’altro, come è stato recentemente rilevato, le questioni connesse all’attuazione del principio pluralista non si sono attenuate, ma tutt’al

¹⁰⁴Come sostenuto tra i tanti da F.R.DE MARTINO, *Alcuni equivoci della democrazia diretta*, cit., 211 e ss.; M. LUCIANI, *Art. 75 Cost*, cit., p. 8 e ss.; M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, cit., 17 e ss.

¹⁰⁵N. BOBBIO, *Il futuro della democrazia*, cit., 60 e ss.

¹⁰⁶*Ibidem*.

più accentuate e diversificate¹⁰⁷ anche in ordine ai mutamenti della forma di governo¹⁰⁸ e, pertanto, i suddetti aspetti incidono sulla petizione popolare, accentuandone gli aspetti critici connessi alla difficoltà di raccordare le istanze popolari nella sede parlamentare.

Rispetto a questo andamento la Corte costituzionale non aggiunge alcun frammento risolutivo, limitandosi a ribadire la natura meramente “propositiva” della petizione, tanto che, in virtù di tale caratteristica, potrebbe ripensarsi alla “residualità” del suddetto strumento trasformando la sua “subordinazione” alla fase parlamentare in una “connessione” ad essa. In particolare, potrebbe ipotizzarsi che, qualora sussista un maggior numero dei sottoscrittori (comunque inferiore a 500mila) ed una richiesta di considerevole importanza, potrebbe giustificarsi un “obbligo di esame” da parte del Parlamento¹⁰⁹. *De iure condendo*, quindi, il vantaggio potrebbe consistere nel far permanere uno strumento “indiretto” dell’esercizio della sovranità popolare, che necessita pur sempre di un numero inferiore di sottoscrittori rispetto all’iniziativa legislativa popolare, delimitandone però l’ambito di applicazione in relazione alle più significative istanze emergenti nel tessuto sociale.

¹⁰⁷Affronta tale tema rispetto alla più recente esperienza costituzionale F.R. DE MARTINO, *L’attualità del principio pluralista come problema*, in *Rivista AIC*, n. 2/2019, 570 e ss.

¹⁰⁸*Ibidem*.

¹⁰⁹Prendendo parzialmente spunto dalle proposte di modifica dei regolamenti parlamentari esaminate nel paragrafo 2.