



I REFERENDUM ARBITRALI FRA TEORIA E PRASSI APPLICATIVE*

di

Serena Baldin

*(Ricercatrice di Diritto pubblico comparato
Università degli Studi di Trieste)*

10 ottobre 2012

Sommario: **1.** Premessa. – **2.** I referendum arbitrali in prospettiva diacronica. – **3.** I referendum arbitrali in prospettiva sincronica. – **4.** Il referendum-scioglimento in Lettonia del 23 luglio 2011. – **5.** Il referendum-revoca in Romania del 29 luglio 2012. – **6.** Le lezioni di Lettonia e Romania e le prospettive evolutive dei referendum arbitrali.

1. Premessa

«La combinaison du *parlementarisme* et du *referendum* est l'un des phénomènes les plus intéressants du droit constitutionnel d'après-guerre». Con queste parole Mirkine-Guetzévitch introduce, nel 1931, il tema dei referendum disciplinati in alcuni paesi dell'Europa centrale e orientale. Ai referendum legislativi già esistenti, nelle costituzioni degli anni Venti si aggiungono altre forme di chiamata alle urne. L'insigne studioso suddivide queste nuove previsioni in quattro tipologie, ossia il referendum per lo scioglimento anticipato del parlamento su iniziativa del popolo; per lo scioglimento anticipato del parlamento su iniziativa del popolo come conseguenza del rigetto di una legge; per lo scioglimento

* Articolo sottoposto a referaggio.

anticipato del parlamento su iniziativa del capo dello Stato; per la revoca del capo dello Stato¹.

L'obiettivo perseguito dai costituenti del primo dopoguerra è quello di delineare dei sistemi parlamentari dove l'organo legislativo sia in grado di opporsi a un eventuale predominio dell'esecutivo. Temendo del pari i rischi di una tirannia dell'assemblea, il popolo viene investito di un potere di vigilanza su di essa affinché non si giunga a tale ipotesi. Come segnala Burdeau, il referendum in questo modo esce dal quadro tradizionale, di mezzo legislativo per dire al parlamento ciò che esso desidera senza interpersi nelle relazioni fra gli organi di vertice, per divenire uno strumento di controllo. Il referendum si immette nel sistema costituzionale occupando il primo posto fra i mezzi di governo, poiché ne diviene il supremo regolatore. Si instaura così il referendum arbitrare².

Il coinvolgimento dell'elettorato nei rapporti fra i poteri impatta sulla forma di governo. Nelle ipotesi di referendum dal basso, ossia per iniziativa del corpo elettorale che opta per lo scioglimento anticipato del parlamento, in via diretta o in via indiretta come conseguenza del rigetto di una legge, l'eventuale sfiducia che discende dal voto determina il rinnovo della legislatura. Si tratta peraltro di un'incidenza di lieve entità nell'equilibrio dei poteri. Lo scioglimento su iniziativa referendaria dei cittadini non muta il rapporto tra le forze istituzionali, semmai lo vivifica col nuovo risultato elettorale.

Nelle ipotesi di referendum dall'alto – per la richiesta di scioglimento anticipato del parlamento su iniziativa del capo dello Stato, e per la richiesta di revoca del capo dello Stato su iniziativa parlamentare –, dalle urne escono un organo costituzionale vincente e uno soccombente. Per quest'ultimo è prevista la sanzione della perdita del mandato. Essa è rivolta all'organo contro cui si è indetto il referendum oppure, in caso di conferma della fiducia, nei confronti dell'organo che ha attivato l'*iter*. Diverso è il significato attribuibile a tali referendum in ordine alla loro rilevanza sulla forma di governo. In siffatte ipotesi, si produce una dinamica nuova nei rapporti fra poteri, dove la fiducia al presidente potrebbe essere ben più gravida di conseguenze rispetto a quella concessa al parlamento. Essa potrebbe configurarsi quale preludio al rafforzamento del potere personale di un soggetto sul cui

¹ B. MIRKINE-GUETZÉVITCH, *Le referendum et le regime parlementaire*, in *Revue Politique et Parlementaire*, 1, 1931, p. 304 ss.

² Cfr. G. BURDEAU, *Il regime parlamentare nelle costituzioni europee del dopoguerra*, Milano, Edizioni di Comunità, 1950, p. 299. Sui referendum arbitrari, v. altresì G. FERRIÈRE, *Dissolution et referendum*, in *Rev. dr. pub. sc. pol.*, 1946, p. 416 ss.; M. LUCIANI, *Introduzione*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 7 s. In generale, sulle funzioni svolte dai referendum, v. F. DELPÉRÉE, *Referendum e ordinamenti costituzionali*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, p. 48 ss.

gradimento si è espressa la maggioranza della popolazione, con tutti i rischi legati a un'involuzione autoritaria³.

In chiave storica, è molto probabile che il deterrente della perdita del mandato abbia sempre rappresentato un valido motivo per non attivare questi istituti⁴. Fino a pochi anni or sono, i rari referendum arbitrari rinvenibili nel panorama europeo erano rimasti degli istituti silenti, assopiti fra i disposti costituzionali di ordinamenti con un basso indice di conflittualità politica e dove, all'occorrenza, gli organi supremi avrebbero forse preferito trovare altri canali di sbocco piuttosto che mettere a rischio la loro sopravvivenza affidandola all'alea di un referendum.

La presente indagine, muovendo da una ricognizione dei referendum arbitrari in prospettiva diacronica, risalirà a quelli attualmente vigenti. In seguito verrà dato conto di due recenti casi, relativi allo scioglimento parlamentare su iniziativa del capo di Stato in Lettonia nel 2011 e alla tentata revoca referendaria del presidente in Romania nel 2012. In ultima analisi, dalle esperienze concrete si cercherà di trarre qualche considerazione in merito alla loro incidenza sulla forma di governo e alle prospettive evolutive di tali istituti.

2. I referendum arbitrari in prospettiva diacronica

La costituzione tedesca del 1919, reputando il popolo quale organo motore dello Stato e di decisione finale, faceva ampi riferimenti agli istituti di democrazia diretta⁵.

³ Cfr. G. BURDEAU, *op. cit.*, p. 309 ss.; G. FERRIÈRE, *op. cit.*, p. 427. Più in generale, in contesti di estrema fragilità delle istituzioni, la sinergia che si crea fra popolo e capo dello Stato mediante l'utilizzo dello strumento referendario può avere un impatto alquanto negativo sul consolidamento democratico, come sottolinea A. DI GIOVINE, *Referendum e responsabilità politica*, in *DPCE*, 3, 2005, p. 1218.

⁴ M. DUVERGER, *Referendum e sistemi politici*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *op. cit.*, p. 184.

⁵ Cfr. C. SCHMITT, *Referendum e iniziativa popolare*, in *Democrazia e liberalismo*, Milano, Giuffrè, 2001; C. MORTATI (a cura di), *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, p. 34 s.

Oltre ai referendum arbitrari ricordati da Mirkine-Guetzévitch, nelle costituzioni del primo dopoguerra si rinvengono altri istituti che espletano una analoga funzione di controllo popolare sul parlamento. Essi, sebbene non giungano a disporre lo scioglimento anticipato dell'organo rappresentativo, intervengono per definirne l'orientamento legislativo. In questa tipologia ricade il referendum-veto, rinvenibile nella costituzione di Weimar (artt. 74 e 75) e in quella austriaca (artt. 42 e 43). Nella costituzione tedesca del 1919, il referendum-veto era promosso dal capo dello Stato per deferire agli elettori le leggi del *Reichstag* alla cui entrata in vigore si opponesse il *Reichsrat*, nel caso non si fosse trovato un accordo fra i due rami del parlamento (art. 74 cost.). Se al referendum avesse partecipato la maggioranza degli elettori, esprimendosi contro la decisione del *Reichstag*, la legge non si sarebbe perfezionata (art. 75 cost.). Non era prevista nessuna sanzione per la camera che fosse risultata perdente dall'esito delle urne. L'obiettivo era solo quello di sbloccare l'eventuale stallo parlamentare. Con riferimento al referendum-veto austriaco, esso è attivabile su delibera del Consiglio nazionale a maggioranza dei suoi componenti, e non su iniziativa del capo dello Stato come nel caso weimariano.

Anche in Italia si dibattè sull'opportunità di inserire il referendum arbitrale nell'ordinamento, sulla falsariga dell'art. 74 della costituzione di Weimar. Durante i lavori preparatori della costituzione, la Commissione dei Settantacinque contemplò il referendum-veto. Esso era previsto, su attivazione del capo dello Stato, per risolvere eventuali contrasti fra i due rami del parlamento su un disegno di legge approvato da una camera e respinto dall'altra, o sul quale una camera non si fosse pronunciata entro un certo termine. I costituenti preferirono infine affidare al presidente il potere di scioglimento anticipato delle camere. Cfr. M. BATTELLI, *Le istituzioni di*

L'istituto di maggiore interesse in questa sede è il referendum-revoca, disciplinato all'art. 43 cost. Il ricorso al plebiscito era necessario nel caso in cui il *Reichstag* volesse destituire il presidente della Repubblica. Il disposto taceva sui motivi per attivare siffatta procedura⁶. Qualora il popolo avesse sostenuto il primo cittadino anziché l'organo legislativo, le conseguenze sarebbero state duplici. Da un lato, il referendum avrebbe avuto valore di rielezione del presidente; dall'altro, il parlamento sarebbe stato sciolto. La revoca, una specie di sostituto funzionale del voto di sfiducia, si sostanziava in un giudizio politico sull'attività svolta dal presidente⁷. Tale istituto avrebbe dovuto integrare l'essenza della forma di governo, consentirne il funzionamento e l'avvicinarsi degli equilibri politico-sociali⁸.

Anche nella costituzione austriaca, nella versione emendata nel 1929, si rinveniva, e tuttora si rinviene, il referendum revocatorio (art. 60)⁹. La dottrina segnala che la sospensione del presidente e il successivo plebiscito qui si giustificano in quanto fattispecie integrative della procedura di *impeachment* del capo dello Stato per violazione costituzionale. Si tratterebbe quindi del rimedio predisposto per evitare che il presidente continui a esercitare i suoi poteri nelle more della sentenza del tribunale costituzionale¹⁰.

Nell'interludio fra le due guerre mondiali, l'idea di concepire il popolo quale arbitro fra gli organi supremi trovò accoglienza anche nei paesi baltici.

La costituzione estone del 1920 contemplava l'ipotesi di un referendum arbitrale per lo scioglimento anticipato del parlamento su iniziativa del popolo come conseguenza del rigetto di una legge. L'attivazione di tale chiamata alle urne spettava all'elettorato, subordinata alla sospensione della legge prima della sua promulgazione, dietro delibera votata da almeno un

democrazia diretta, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (dir.), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, Barbera, 1950, p. 70 s.; A. LOIODICE, A. BRIGHINA, *Referendum*, voce in *Enc. giur.*, vol. XXVI, Roma, Treccani, 1991, p. 3.

⁶ Secondo l'art. 43 Cost., «Su iniziativa del *Reichstag* e mediante votazione popolare il presidente può essere deposto dalla carica prima del decorso del suo termine. La deliberazione del *Reichstag* deve essere presa con la maggioranza di due terzi. In seguito ad essa il presidente è sospeso dall'esercizio del suo ufficio. Il rigetto della proposta di deposizione del *Reichstag* vale come rielezione del presidente in carica, e ha per conseguenza lo scioglimento del *Reichstag*».

⁷ Cfr. C. MORTATI (a cura di), *op. cit.*, p. 29; G.U. RESCIGNO, *La responsabilità politica*, Milano, Giuffrè, 1967, p. 194 s.; T.F. GIUPPONI, *Le immunità della politica. Contributo allo studio delle prerogative costituzionali*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 97; M. OLIVETTI, *Il recall e i nuovi statuti regionali*, in A.A.V.V., *La potestà statutaria regionale nella riforma della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 2001, p. 366.

⁸ Cfr. C. MEZZANOTTE, R. NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, in *Dem. e dir.*, 1981, p. 53 s.

⁹ Art. 60 Cost.: «Prima del decorso del suo mandato, il Presidente federale può essere destituito con referendum. Il referendum dev'essere indetto, se lo richiede l'Assemblea federale. L'Assemblea federale, a tal fine, dev'essere convocata dal Cancelliere federale se il Consiglio nazionale ha deliberato una richiesta in questo senso. Per la deliberazione del Consiglio nazionale è necessaria la presenza di almeno la metà dei membri ed una maggioranza di due terzi dei voti espressi. Per effetto di una simile deliberazione del Consiglio nazionale, il Presidente federale è impedito nell'ulteriore esercizio del suo ufficio. Il rifiuto della deposizione da parte del referendum vale come nuove elezioni ed ha per effetto lo scioglimento del Consiglio nazionale».

¹⁰ Cfr. O. PFERSMANN, *Immunités constitutionnelles et privilèges de juridiction, Autriche*, in *Ann. intern. Justice const.*, 2001, p. 150.

terzo dei componenti dell'assemblea (art. 30). Il corpo elettorale poteva fare indire la consultazione per chiedere che una legge venisse approvata, modificata o rigettata, sottoponendo un apposito progetto di legge all'organo legislativo. Se questo non avesse accolto la proposta popolare, si sarebbe tenuto il referendum sul progetto (art. 31). Se il popolo avesse rigettato una legge approvata dall'assemblea, o viceversa avesse approvato una legge rigettata dall'assemblea, si sarebbero indette nuove elezioni parlamentari entro settantacinque giorni dal referendum (art. 32).

Si scorge in questa disciplina referendaria un intreccio con il referendum sospensivo previsto nella costituzione di Weimar, dove si prevedeva sia l'attivazione dall'alto che quella dal basso. Nella prima ipotesi, il presidente del *Reich* poteva chiedere l'indizione del referendum nei confronti di una legge votata dal *Reichstag* e non ancora pubblicata (art. 73, c. 1). Dall'esito delle urne non discendeva alcuna forma sanzionatoria per il parlamento. Nella seconda ipotesi, l'art. 73, c. 2, cost. prevedeva che un ventesimo degli elettori potesse indire un referendum nel caso in cui la pubblicazione di una legge fosse stata sospesa su richiesta di un terzo dei componenti del *Reichstag*. Anche in questo caso, non si giungeva allo scioglimento anticipato del parlamento in caso di sconfessione dell'operato dell'organo legislativo, quantunque la vittoria delle minoranze potesse essere il preludio a un cambio di equilibri all'interno della camera bassa. A differenza dell'archetipo weimariano¹¹, in Estonia si prevedeva una sanzione per l'assemblea, nel caso in cui l'operato della maggioranza fosse stato sconfessato dagli elettori, riprendendo una caratteristica dei referendum arbitrari. Questo istituto poteva intendersi come uno strumento nelle mani della minoranza per rinnovare l'organo legislativo prima della sua scadenza naturale.

Nella costituzione della Lettonia risalente al 1922 si disponeva l'attivazione di una chiamata alle urne nell'ipotesi in cui il capo dello Stato ritenesse opportuno sciogliere anticipatamente il parlamento unicamerale. Il presidente della Repubblica poteva sottoporre la richiesta al popolo e se la maggioranza dei votanti si fosse espressa a favore, il parlamento veniva sciolto ed entro due mesi si sarebbero svolte le nuove elezioni (art. 48 cost.). Se la maggioranza dei

¹¹ Anche in Lettonia è disciplinato il referendum sospensivo dal basso (art. 72 cost.), sulla falsariga dell'omologo weimariano che non prevede lo scioglimento anticipato del parlamento. In Islanda è disciplinato un istituto accostabile al referendum sospensivo, in quanto presuppone un conflitto istituzionale e non prevede forme di sanzione per l'organo risultato perdente dall'esito delle urne. Il referendum per sciogliere i contrasti fra parlamento e capo dello Stato in ordine all'approvazione delle leggi è disciplinato all'art. 26. Generalmente, il veto presidenziale sulle leggi è risolto in ultima battuta con la supremazia parlamentare. In questo caso, invece, si stabilisce che, qualora il presidente si rifiuti di promulgare una legge, essa è comunque valida ma, quanto prima, viene sottoposta al voto per l'approvazione o il rigetto definitivo. Ai sensi della legge sui referendum nr. 23 del 2011, questo referendum viene indetto dal governo e non dal parlamento, diversamente dagli altri tipi di chiamata elettorale (la legge sui referendum è reperibile all'url <http://www.kosning.is/media/kosning/Act-on-the-Conduct-of-Referendums.pdf>).

votanti si fosse espressa contro la proposta presidenziale, il capo dello Stato veniva rimosso dall'incarico e il parlamento avrebbe eletto un sostituto *ad interim*, fino alla scadenza del mandato del presidente rimosso (art. 50 cost.). Anche in questa ipotesi, il referendum assumeva i contorni di un voto di sfiducia nei confronti di uno dei due organi, il cui indirizzo politico non era più condiviso dagli elettori.

Nei decenni a seguire, l'interesse per i referendum arbitrari si affievolisce. L'unica eccezione è rappresentata dalla costituzione islandese del 1944. In essa trovava e trova tutt'oggi posto il referendum-revoca, da attivarsi mediante risoluzione di tre quarti dei membri dell'assemblea, che porta alla sospensione del presidente e all'indizione del plebiscito entro due mesi. Se la richiesta di revoca non supera il vaglio popolare, l'*Althing* viene sciolto e si indicano nuove elezioni (art. 11).

3. I referendum arbitrari in prospettiva sincronica

Gli anni novanta del secolo appena trascorso si distinguono per un rinnovato interesse nei confronti dei referendum arbitrari. In via preliminare, è d'uopo segnalare che le costituzioni austriaca e islandese sono tuttora vigenti, rinvenendosi i referendum sopra descritti. Quanto al referendum disciplinato in Lettonia per lo scioglimento anticipato del parlamento, la sua attuale riviviscenza si deve al fatto che la costituzione del 1922 è stata reintrodotta nell'ordinamento nel 1991.

Anche altri ordinamenti post-socialisti prevedono i referendum arbitrari. La costituzione estone del 1992 si richiama ai precedenti testi costituzionali, in specie quelli del 1920 e del 1938¹², dove erano già contemplati gli istituti di democrazia diretta. A differenza del passato, si provvede a modificare l'istituto del referendum-scioglimento dal basso come conseguenza del rigetto di una legge, trasformandolo in una chiamata alle urne dall'alto per iniziativa del parlamento stesso. All'attuale art. 105 cost. si dispone che l'assemblea ha il diritto di sottoporre un progetto di legge o altre questioni nazionali a referendum. Il *Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act* prevede la maggioranza dei voti per attivare la procedura referendaria, per cui non si tratta certo di uno strumento di garanzia per le minoranze parlamentari¹³.

¹² M. NUTT, *Restoration of independence and the fourth Constitution (1992-...)*, in *Estonica. Encyclopedia about Estonia*, reperibile in http://www.estonica.org/en/The_state_order_of_Estonia_in_its_historical_development/Restoration_of_independence_and_the_fourth_Constitution_1992_-%E2%80%A6/.

¹³ Il *Riigikogu Rules of Procedure and Internal Rules Act* è reperibile all'url http://www.riigikogu.ee/?rep_id=799356.

Suscita perplessità, già manifestata dalla dottrina¹⁴, il fatto che questo istituto correttivo del parlamentarismo possa avere pratica applicazione, non comprendendo il motivo per cui la maggioranza dell'assemblea dovrebbe indire un referendum con il rischio di decretare in questo modo il termine della legislatura, nell'ipotesi in cui il popolo si esprima contro l'indirizzo parlamentare. Inoltre, ci si può chiedere se questa variante sia ancora riconducibile alla famiglia dei referendum arbitrari in senso stretto, o se invece non si configuri come un ibrido da fare rientrare nella tendenza, riscontrata in svariati ordinamenti, a usare i referendum per le grandi scelte di politica nazionale, superando in questo modo la suddivisione dell'elettorato seguendo le divisioni di partito¹⁵.

Quanto al referendum-revoca contemplato nella costituzione della Romania del 1991, esso si allontana dall'archetipo weimariano sotto vari profili. *Ex art. 95 cost.*, la procedura si attiva nelle ipotesi in cui il presidente abbia commesso gravi reati in violazione della costituzione. Alla responsabilità politica del primo cittadino qui si accosta la responsabilità giuridica, su cui è chiamata a rendere un parere obbligatorio ma non vincolante la corte costituzionale. Il presidente è sospeso dall'incarico se il parlamento in seduta comune, dopo il parere della corte, vota in tale senso a maggioranza assoluta. La proposta di sospensione deve essere presentata da almeno un terzo dei componenti di camera e senato e deve essere immediatamente notificata al presidente. Entro trenta giorni dalla sospensione, il presidente del senato, in veste di capo dello Stato *ad interim*, indice il referendum affinché gli elettori si esprimano sulla revoca del presidente sospeso. Preme far notare che non viene contemplato lo scioglimento delle camere nell'ipotesi di "assoluzione" del presidente. Nel corso dei lavori dell'assemblea costituente si formulò una proposta in tal senso, ma non venne accolta¹⁶. Ciò implica che, in caso di voto favorevole nei confronti del capo dello Stato, gli organi coinvolti nel conflitto politico rimangono tutti al loro posto, non prevedendo quegli sbocchi alla conflittualità istituzionale che dovrebbero invece costituire la *ratio* dell'istituto originario¹⁷.

La Slovacchia disciplina l'istituto del referendum revocatorio all'art. 106 cost., disposto inserito con la revisione costituzionale del 1999 relativa alla modalità di elezione del capo dello Stato, passata da parlamentare a diretta a causa della difficoltà dell'assemblea ad arrivare a un accordo sul candidato presidenziale. Anziché abbassare il *quorum* dopo un certo

¹⁴ Cfr. A. CIAMMARICONI, A. DI GREGORIO, *Il referendum nei nuovi Stati membri dell'Unione europea*, in *DPCE*, 3, 2005, p. 1419.

¹⁵ Su questa tendenza si v. G. DE VERGOTTINI, *Diritto costituzionale comparato*, Padova, CEDAM, vol. I, 8^a ed., 2011, p. 376.

¹⁶ Cfr. E.S. TĂŢĂNESCU, *The President of Romania, or: The Slippery Slope of a Political System*, in *Eur. Const. Law Rev.*, 4, 2008, p. 86.

¹⁷ Per un approfondimento, si consenta il rinvio a S. BALDIN, *Il referendum revocatorio del Presidente della Repubblica romena: circolazione e adattamento di un singolare istituto*, in *DPCE*, 1, 2008, p. 72 ss.

numero di votazioni nulle, come previsto in Italia, i parlamentari preferirono demandare la scelta del presidente al corpo elettorale, senza con ciò volere introdurre un governo semipresidenziale in senso stretto. Si decise pertanto di imitare la soluzione austriaca recependo lo schema risalente al 1929, ivi compreso il sistema di responsabilità a corollario dei poteri presidenziali e quindi anche il referendum revocatorio, senza valutare appieno, a sommosso parere di chi scrive, la sua utilità o praticabilità.

Infine, a livello di enti periferici, si segnala che in Italia, la regione Sicilia contemplava la revoca del sindaco nella legge regionale n. 7 del 1992 (previsione abrogata nel 2000), in ipotesi di gravi inadempienze programmatiche. L'iniziativa referendaria spettava al consiglio e, in caso di mancato accoglimento della proposta di revoca, era previsto il suo scioglimento¹⁸.

Dall'analisi svolta si può tentare di riassumere le caratteristiche dei referendum arbitrali¹⁹. Esse sono individuate nella loro attivazione, che è facoltativa e non obbligatoria, e nelle funzioni di controllo e di legittimazione del potere. Inoltre, gli effetti del voto configurano tali referendum come decisionali, avendo efficacia giuridicamente vincolante. Altri elementi uniformi non sono dati cogliere, anche a causa delle ibridazioni di cui sono stati fatti oggetto tali referendum nei vari ordinamenti. Essi sono promovibili sia dal basso che dall'alto, ossia dal popolo in alcune ipotesi, e dal presidente o dal parlamento in altre. Possono determinare la perdita del mandato del presidente (Cost. Weimar, Austria, Lettonia, Islanda, Slovacchia, Romania) o quella di tutti i rappresentanti parlamentari (Cost. Weimar, Austria, Lettonia, Islanda, Slovacchia, Estonia), e non sempre si tratta di soluzioni poste in alternativa, la Romania e l'Estonia fungendo da eccezioni a tale schema. Vero che l'oggetto del voto in definitiva è di natura politica, ma la politicità può estrinsecarsi anche nell'approvazione di un atto legislativo.

Pare opportuno segnalare in questa sede che l'iniziativa dall'alto e non dal basso è l'elemento che differenzia maggiormente il referendum revocatorio di origine tedesca da altre tipologie di revoca degli eletti, quali l'*Abberufungsrecht* dei Cantoni svizzeri, lo scioglimento del *Landtag* previsto in sei *Länder* tedeschi, la revoca degli organi di autogoverno locale in Polonia, il *recall* degli Stati membri nord-americani²⁰ e la *revocatoria de mandato* dell'area

¹⁸ Cfr. E. GIANFRANCESCO, *La forma di governo regionale nella recente esperienza italiana*, in A. D'ATENA (a cura di), *I cantieri del federalismo in Europa*, Milano, Giuffrè, 2008, p. 257 s.; M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 355 ss.

¹⁹ In generale, sui criteri per classificare i referendum, v. M. VOLPI, *L'organizzazione costituzionale*, in G. MORBIDELLI, L. PEGORARO, A. REPOSO, M. VOLPI, *Diritto pubblico comparato*, Torino, Giappichelli, 3^a ed., 2009, p. 373 ss.

²⁰ *Amplius*, M. OLIVETTI, *op. cit.*, p. 355 ss.

latino-americana²¹. La loro *ratio* non parte dal presupposto che occorra trovare un modo per sanare un conflitto nell'ambito di organi costituzionali, bensì dall'idea che l'elettorato abbia il diritto di interrompere prematuramente il mandato di individui e/o di organi collegiali, in ossequio al principio della sovranità popolare.

4. Il referendum-scioglimento in Lettonia del 23 luglio 2011

Lo scioglimento parlamentare anticipato rappresenta l'apice di un contrasto o di uno stallo politico insanabile fra esecutivo e legislativo, e/o fra i partiti presenti in parlamento, che non permette il regolare svolgimento dell'attività dell'organo rappresentativo.

La possibilità di rieleggere anzitempo i parlamentari non viene di norma contemplata nei sistemi presidenziali, che si reggono sul principio della separazione dei poteri, con il capo dello Stato e il legislativo legittimati entrambi dal voto popolare. Discorso diverso meritano i regimi presidenzialisti, che costituiscono un'applicazione deformata del governo presidenziale. Fra essi è dato riscontrare l'ipotesi dello scioglimento da parte del presidente, rappresentando uno degli strumenti che sanciscono lo squilibrio fra i poteri a vantaggio del primo cittadino²², come accade in Russia, Bielorussia e Uzbekistan.

Nelle forme di governo parlamentari e semipresidenziali l'ipotesi di scioglimento anticipato è contemplata quasi ovunque, affidando la titolarità giuridica formale al capo dello Stato, che decide o comunque firma l'atto di scioglimento, e la titolarità giuridica sostanziale ora al solo primo cittadino (nei sistemi semipresidenziali), ora a una decisione compartecipata col governo (l'ipotesi più frequente) oppure con la maggioranza parlamentare (che, in definitiva, opta per il proprio autoscioglimento)²³. Negli ordinamenti politicamente omogenei, dove il conflitto fra maggioranza e governo è di difficile configurazione, lo scioglimento anticipato è uno strumento nelle mani del governo, volto a ottenere il rafforzamento del partito di maggioranza. Negli ordinamenti politicamente eterogenei, dove i partiti tendono invece a risolvere le crisi nell'ambito parlamentare, l'istituto in parola si configura come uno strumento consensuale dei partiti per una verifica della consistenza della rispettiva rappresentanza²⁴.

²¹ S.G. CAMPOS, *Mecanismos de democracia directa en América Latina: Una revisión comparada*, in *Revista de Derecho Electoral*, 10, 2010, p. 26 ss., in http://www.tse.go.cr/revista/art/10/gomez_campos.pdf.

²² M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del parlamento e la classificazione dei regimi contemporanei*, Rimini, Maggioli, 1983, p. 48 s.

²³ *Amplius*, M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del parlamento*, cit., p. 79 ss.; T.E. FROSINI, *Forme di governo e partecipazione popolare*, Torino, Giappichelli, 3^a ed., 2008, p. 297 ss.

²⁴ Si v. G. DE VERGOTTINI, *op. cit.*, p. 524 s.

Fra i casi più singolari, si possono ricordare le previsioni di autoscioglimento disciplinate nella costituzione austriaca (*ex art. 29, c. 2, cost.*, in aggiunta all'eventualità affidata alla decisione del presidente *ex art. 29, c. 1, cost.*) e nella legge fondamentale sul parlamento dello Stato israeliano (artt. 34-36). Si presenta come insolita anche l'opzione moldava di affidare alla corte costituzionale il compito di constatare le cause dello scioglimento parlamentare²⁵, rendendo un parere preventivo alla decisione presidenziale²⁶. Occorre però segnalare che nel 2000 una novella costituzionale è intervenuta sul sistema di elezione del capo dello Stato, passato da diretto a mediato dal parlamento²⁷. Pertanto, la previsione trova sua migliore *ratio* nel precedente assetto, di stampo presidenzialista, dove era comprensibile l'esigenza di prevedere dei limiti a una eccessiva discrezionalità del primo cittadino che avrebbe potuto ingenerare una deriva autoritaria²⁸.

Anche il caso della Lettonia si pone come esempio *sui generis* nel panorama comparatistico. Rammentando che la diffusione degli istituti di democrazia diretta nel primo dopoguerra è ricollegabile pure al difetto del consolidamento e dell'istituzionalizzazione dei partiti, la costituzione del 1922 riflette una tradizione storico-giuridica che concepisce l'organo legislativo come fulcro delle istituzioni e il referendum come un antidoto alle deviazioni del parlamentarismo. Sotto il profilo che qui interessa, il capo dello Stato viene ad assumere un rilievo peculiare. Quasi a volere emulare l'omologo weimariano (pur senza godere della legittimazione popolare, essendo eletto dai deputati), egli è considerato un attore di primo piano che può esprimere un indirizzo politico eventualmente contrastante con quello della maggioranza parlamentare. Onde evitare situazioni di stallo fra il capo dello Stato e

²⁵ Per la precisione, il capo dello Stato può sciogliere l'assemblea nell'ipotesi di impossibilità di formare il governo o nel caso di stallo nell'approvazione delle leggi per tre mesi consecutivi, dietro consultazioni con i gruppi parlamentari; può inoltre decidere sullo scioglimento dopo il secondo voto di sfiducia al governo. Limiti a tale provvedimento sono lo stato di emergenza nazionale, la vigenza della legge marziale, lo stato la guerra (art. 85 cost.). Anche durante il semestre bianco il presidente non può sciogliere l'assemblea, eccetto nell'ipotesi in cui questa non riesca a eleggere il nuovo capo dello Stato (art. 78, c. 5, cost.).

²⁶ Ai sensi dell'art. 135, c. 1, lett. f, cost. Nel 2010, la corte ha preso atto che la decisione di scioglimento dell'organo legislativo era dovuta alla mancata elezione del presidente della Repubblica. Si v. [Raportul cu privire la exercitarea jurisdicției constituționale în anul 2010](#).

²⁷ Il novellato art. 78, c. 3, cost. dispone che il presidente sia eletto a maggioranza di tre quinti dei componenti del parlamento. La costituzione del 1994 integrata con le successive novelle è reperibile all'url <http://www.parlament.md/CadruLegal/Constitution/tabid/151/Default.aspx>.

²⁸ Analoghe previsioni si riscontrano nelle costituzioni di Bielorussia e Uzbekistan, ordinamenti presidenzialistici, dove la dichiarazione presidenziale di scioglimento è preceduta da un parere dei rispettivi tribunali costituzionali, che dovrebbero farsi garanti della neutralità di giudizio del primo cittadino. In Bielorussia i giudici sono incaricati di accertare violazioni gravi e sistematiche della costituzione da parte del parlamento, su istanza del presidente (art. 94 cost.). In Uzbekistan, la costituzione prevede che in caso di insormontabili contrasti fra i deputati, tali da compromettere il regolare funzionamento delle istituzioni, o nei casi in cui vengano prese ripetutamente decisioni contrarie alla costituzione, il presidente possa sciogliere l'organo legislativo in accordo con la corte costituzionale (art. 95 cost.).

l'assemblea unicamerale, si prevedono il referendum-scioglimento del *Saeima* da una parte e la revoca parlamentare del presidente dall'altra²⁹.

La titolarità giuridica sia formale sia sostanziale dello scioglimento anticipato spetta al capo dello Stato, mentre la titolarità politica è dell'elettorato. È il corpo elettorale che decide dell'eventuale fine anticipata della legislatura, differenziandosi dagli altri ordinamenti dove la titolarità politica è generalmente riconducibile al capo dello Stato e ai partiti³⁰. Peraltro, secondo Burdeau, la previsione della revoca presidenziale da parte del parlamento svuoterebbe di significato il potere di scioglimento. Ciò in quanto un presidente passibile di revoca per motivi politici non sarebbe di alcun sostegno al governo nell'ipotesi di un conflitto con il *Saeima*, pendendo su di lui tale pericolo di ritorsione³¹.

Fino al 2011, in Lettonia il mandato dei rappresentanti del *Saeima* non era mai cessato prima della scadenza naturale, nonostante si fossero già registrati diversi momenti di attrito fra i soggetti istituzionali³². Il referendum-scioglimento in esame è scaturito da divergenze politiche fra il presidente, Valdis Zalters, e la maggioranza parlamentare, in seguito al veto posto dai deputati in merito alla perquisizione dell'abitazione di Ainārs Šlesers, leader del partito PLL (*For A Good Latvia*) ed ex ministro, sospettato di reati quali riciclaggio di denaro, corruzione e abuso di potere.

Il 28 maggio 2011 il presidente ha indetto il referendum per lo scioglimento anticipato del *Saeima*, insediato da appena sette mesi. Un aspetto significativo da segnalare è che il mandato di Zalters era oramai giunto al termine. Prima del referendum si tennero difatti le elezioni per la carica presidenziale. Il partito PLL, che in precedenza aveva dichiarato di appoggiare Zalters per un secondo mandato, in seguito all'indizione del referendum ritirò il suo sostegno. Il 2 giugno 2011 il parlamento ha eletto Andris Bērziņš nuovo presidente³³.

Il 23 luglio 2011, il 44,73% degli aventi diritto è andato a votare per il referendum. La stragrande maggioranza dei votanti, il 94,03%, ha deciso per lo scioglimento parlamentare³⁴.

²⁹ Cfr. J.K. POLLOCK, *The Constitution of Latvia*, in *The American Political Science Review*, 3, 1923, p. 447.

³⁰ Sulla titolarità politica dello scioglimento, si rinvia a M. VOLPI, *Lo scioglimento anticipato del parlamento*, cit., p. 169 ss.

³¹ G. BURDEAU, *op. cit.*, p. 264. In termini simili si esprime anche G.M. DE FRANCESCO, *La posizione giuridica del capo dello Stato nelle vecchie e nelle nuove costituzioni*, in A.A.V.V., *Studi in onore di Federico Cammeo*, Padova, CEDAM, 1933, p. 335 s.

³² P. PRYCE, *The 2011 Parliamentary Election in Latvia*, in http://independent.academia.edu/PaulPryce/Papers/1209204/The_2011_Parliamentary_Election_in_Latvia.

³³ P. TIMOFEJEVS HENRIKSSON, *Referendum on dissolution of Saeima in Latvia*, in *Baltic Worlds*, 29.6.2011, in <http://balticworlds.com/dissolution-of-saeima-in-latvia/>.

³⁴ Si v. F.R. DAU, *Referendum sullo scioglimento del Saeima*, 2011, in <http://users2.unimi.it/dirpubesteuropa/2011/09/lettonia-referendum-sullo-scioglimento-del-saeima/>.

5. Il referendum-revoca in Romania del 29 luglio 2012

Come si è già avuto modo di accennare, la convocazione plebiscitaria per revocare il capo dello Stato chiama in causa le sue responsabilità politiche e, nel caso romeno, delle responsabilità di ordine giuridico-costituzionale.

Una caratteristica dei reati presidenziali è la loro indeterminatezza, in quanto la genericità della fattispecie e la particolarità della procedura e del giudizio sono tutti elementi riconducibili alla gravità dei fatti e alla importanza degli interessi in gioco³⁵. Nella prassi si osserva inoltre che la linea di demarcazione fra responsabilità politica e giuridica dei soggetti che godono di immunità processuali non è mai così netta come lo schema teorico presupporrebbe. L'ambiguità discende dalla mescolanza di comportamenti politici con fattispecie delittuose, da cui scaturisce l'esigenza di un giudizio e di sanzioni anch'esse di natura ibrida, sia giuridica che politica³⁶. In questo modo si giustificano il ruolo centrale assegnato alle assemblee parlamentari e la previsione di organi di natura ora giurisdizionale, ora politica, ora mista a cui affidare la decisione³⁷.

Secondo la costituzione romena, solo i comportamenti che si traducono in gravi violazioni giustificano la sospensione del capo dello Stato. La gravità si accerta sulla base dei valori offesi, delle conseguenze dannose sia reali che potenziali, dei mezzi impiegati, del soggetto che compie l'atto e dello scopo che si prefigge. Sono considerati gravi violazioni della costituzione quei comportamenti per mezzo dei quali il presidente intralci, anche con omissioni, il funzionamento degli organi pubblici; o sopprima o restringa i diritti e le libertà dei cittadini; o disturbi o intenda sovvertire l'ordine costituzionale; o intraprenda azioni che potrebbero avere analoghe conseguenze³⁸. Il criterio distintivo rispetto alla responsabilità di tipo penale per alto tradimento (anch'esso una forma di grave violazione costituzionale), che porta all'*impeachment* (ex art. 96 cost.), è dato dalla sanzione che, in ipotesi di violazione costituzionale, è esclusivamente politica, portando alla revoca per via referendaria³⁹.

³⁵ Così G. LOMBARDI, *Note in tema di giustizia penale costituzionale*, Torino, Giappichelli, 1979, p. 35. Esempio di ipotesi intermedia fra responsabilità giuridica e politica è l'*impeachment* previsto nell'ordinamento statunitense, ove i reati sono generici, il giudizio è demandato al senato e la sanzione è politica in quanto comporta la rimozione del presidente in carica; ciò non esclude che il presidente possa essere anche sottoposto al giudizio ordinario per gli stessi reati. In dettaglio, cfr. M. OLIVIERO, *L'impeachment: dalle origini inglesi all'esperienza degli Stati Uniti d'America*, Torino, Giappichelli, 2001, p. 56 ss.

³⁶ Sul punto, v. M. VOLPI, *Le immunità della politica negli ordinamenti democratici*, in ID., *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, Torino, Giappichelli, 2005, p. 171.

³⁷ Una approfondita ricostruzione di questi profili si trova in T.F. GIUPPONI, *op. cit.*, p. 205 ss.

³⁸ Si legga il punto 2 dell'*aviz consultativ* n. 1 del 5 aprile 2007 della corte costituzionale, reperibile all'url www.ccr.ro.

³⁹ Cfr. A. RINELLA, *La forma di governo semi-presidenziale. Profili metodologici e "circolazione" del modello francese in Europa centro-orientale*, Torino, Giappichelli, 1997, p. 339 s.

Le cronache costituzionali romene registrano sinora tre tentativi falliti di dimissionare per via referendaria il capo dello Stato. È ragionevole supporre che sia stata proprio l'assenza della previsione sanzionatoria dello scioglimento del parlamento a consentire – complice la cronica e asprissima conflittualità tra le forze politiche – l'attuazione del referendum-revoca.

Nel 1994 si tentò di revocare Ion Iliescu. Dopo il parere consultivo obbligatorio della corte costituzionale, di segno negativo in merito ai capi d'accusa, la mozione contro il presidente venne respinta dal parlamento, per cui non si procedette con l'indizione del referendum-revoca⁴⁰. Nel 2007, a seguito dei ripetuti dissidi fra il presidente, Traian Băsescu, e il primo ministro, Calin Popescu-Tariceanu, venne nuovamente attivato l'*iter*. Dopo il parere della corte costituzionale, che non riscontrò il compimento di gravi violazioni della costituzione sulla base dei capi di imputazione adottati, la procedura venne rimessa al parlamento che votò comunque per la sospensione di Băsescu. Il 19 maggio 2007 si svolse il referendum che riconfermò il presidente con una schiacciante maggioranza, il 74,48% dei voti, con un *quorum* di partecipazione – dichiarato dalla corte costituzionale non rilevante ai fini della validità del voto, in base a una legge *ad hoc* di poco precedente al referendum – del 44,45% degli aventi diritto⁴¹.

Il secondo caso Băsescu si apre nel 2012 a causa dei contrasti fra il presidente da una parte, e la maggioranza parlamentare di centro-sinistra e il governo guidato da Victor Ponta dall'altra. Il presidente viene accusato di una numerosa serie di presunte violazioni della costituzione, quali l'ingerenza nelle competenze esclusive dell'esecutivo, l'interferenza nel giudiziario e la violazione di diritti fondamentali. La corte costituzionale, chiamata a rendere un parere sulle imputazioni, ha illustrato i vari capi di accusa offrendo una lettura passibile di diverse interpretazioni⁴², e ha rimesso l'intera questione alla volontà parlamentare. Dopo l'emissione dell'*aviz consultativ* nr. 1 del 6 luglio 2012 alle ore 12⁴³, nella stessa giornata il parlamento ha sospeso dall'incarico Băsescu con 256 voti favorevoli e 114 contrari, in attesa del risultato plebiscitario.

⁴⁰ Cfr. W. SOKOLEWICZ, *Tra sistema parlamentare e sistema presidenziale: presidenza limitata ma attiva in Polonia e in Romania*, in S. BARTOLE, P. GRILLI DI CORTONA (a cura di), *Transizione e consolidamento democratico nell'Europa Centro-Orientale. Élités, istituzioni e partiti*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 33. Per una disamina dei capi di accusa, cfr. V. GIONEA, *Limites de la séparation des autorités dans l'État dans la consolidation de l'état de droit*, in *Recherches sur l'histoire des institutions et du droit*, XVI, 1996, p. 12 ss.

⁴¹ Cfr. E.S. TĂNĂSESCU, *Réussite de la procédure de suspension et échec de la déchéance du Président de Roumanie*, in *Rev. fr. dr. const.*, 2008, p. 183 s.; S. BALDIN, *op. cit.*, p. 74 ss.

⁴² K.L. SCHEPPELE, V. PERJU, *Separating Law and Politics in Romania*, 12.7.2012, in <http://krugman.blogs.nytimes.com/2012/07/12/guest-post-separating-law-and-politics-in-romania/>.

⁴³ Reperibile in romeno all'url http://194.88.148.227/1a/9a/e8/e4/default_157524578622.pdf?c=6fe0c524b9a3b8004d883678672dd4c8.

Il 10 luglio i giudici costituzionali sono stati chiamati a pronunciarsi in via preventiva sulla costituzionalità della legge che emenda l'art. 10 della legge nr. 3/2000 sull'organizzazione e lo svolgimento del referendum, poi pubblicata nella gazzetta ufficiale in data 12 luglio 2012. La legge è composta da un unico articolo. Esso statuisce che la rimozione del presidente della Repubblica dall'incarico è approvata se, a seguito del referendum, la proposta ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi. Il collegio si è espresso dichiarando la costituzionalità della norma nella misura in cui garantisce la partecipazione referendaria di almeno la metà più uno delle persone registrate nelle liste elettorali⁴⁴. A differenza della precedente votazione per revocare Băsescu, stavolta era necessario raggiungere il doppio *quorum*, sia strutturale che funzionale.

Il plebiscito si è svolto il 29 luglio 2012. Solo il 46,24% dei romeni è andato a votare, e di questi l'87,5% ha votato contro Băsescu. Il governo ha contestato l'esito davanti alla corte costituzionale, sostenendo che le liste elettorali non erano state aggiornate. Il collegio ha reso la sua decisione in merito il 21 agosto 2012, dichiarando non valido il referendum non avendo raggiunto per poco l'affluenza del 50% più uno degli aventi diritto⁴⁵. Il parlamento, preso atto del risultato, ha ratificato il reintegro di Băsescu nell'esercizio delle sue funzioni istituzionali.

6. Le lezioni di Lettonia e Romania e le prospettive evolutive dei referendum arbitrari

I referendum in oggetto sono definiti arbitrari in quanto dovrebbero fungere da valvola di sicurezza dell'ordinamento, da attivarsi in ipotesi di contrasto fra l'elettorato e i suoi rappresentanti parlamentari, o fra gli organi supremi. Chiamato a dirimere le controversie politiche, al popolo viene attribuita una valenza arbitrale e una funzione di legittimazione del potere. Oltre alle indubbe crisi politiche, si ritiene che anche delle particolari contingenze abbiano avuto un ruolo nelle recenti attivazioni di questi referendum. Una circostanza di fatto in Lettonia, ossia il trovarsi a ridosso della fine del mandato presidenziale; e una circostanza di diritto in Romania, ossia l'aver eliminato la possibilità dello scioglimento parlamentare. I referendum arbitrari dall'alto, in definitiva, si fondano sul filo sottilissimo del rischio che gli organi supremi corrano nell'attivarli o, meglio, sul rischio che reputano di non correre.

In Lettonia, la vicenda si è generata in un momento in cui la sanzione per il capo dello Stato era disattivata, per cui era insussistente il timore di vedersi sconfessato dall'esito delle urne e di essere rimosso dall'incarico. Resta il fatto che, così facendo, Zalters ha perso l'occasione di

⁴⁴ La decisione n. 731 del 10 luglio 2012 è reperibile in inglese all'url http://www.ccr.ro/decisions/pdf/en/2012/D0731_12.pdf.

⁴⁵ V. la comunicazione di stampa della corte costituzionale del 22 agosto 2012, all'url <http://www.ccr.ro/default.aspx?page=press/2012/22august>.

ottenere un secondo mandato. Peraltro, lo stesso giorno del referendum egli ha annunciato la fondazione del *Reform Party*, che alle elezioni del 17 settembre 2011 ha ottenuto ventidue seggi su cento in parlamento, attestandosi come il secondo partito più forte in assemblea⁴⁶. Il partito di Ainārs Šlesers, invece, non ha conquistato alcun seggio. L'elettorato ha confermato anche in questo modo il suo disappunto per la condotta del leader politico a causa del quale si era aperta la crisi fra gli organi costituzionali.

Quanto agli effetti del referendum-scioglimento sulla forma di governo, esso ha generato un rinnovo dell'assemblea nel rispetto delle regole democratiche. L'istituto ha assunto i contorni delineati dai costituenti lettoni nel 1922, di strumento del quale il presidente può avvalersi per risolvere alcune situazioni politiche, valorizzando la sovranità popolare. Quanto all'asserto di Burdeau sulla revoca presidenziale quale deterrente alla attivazione del referendum-scioglimento⁴⁷, occorre segnalare che la procedura prevista all'art. 51 cost. richiede il consenso di non meno di metà dei componenti del *Saeima* per la proposta, e il voto favorevole di almeno i due terzi di questi per la revoca. Un *quorum* che potrebbe forse raggiungersi in caso di inadempienze del presidente ai suoi doveri istituzionali⁴⁸, ma che a modesto avviso di chi scrive appare eccessivo qualora il contrasto col parlamento scaturisca da altri fattori politici, per i quali il capo dello Stato potrebbe trovare sostegno nell'alveo legislativo, e il conforto dell'appoggio dell'opinione pubblica, come è accaduto nel caso in esame.

Per quanto concerne la Romania, la chiamata alle urne per la revoca presidenziale sembra essere divenuta quasi un appuntamento fisso. Uno strumento di *extrema ratio* che, in un sistema connotato da una conflittualità molto elevata fra gli attori politici, per la maggioranza parlamentare rappresenta un'arma semplice da caricare per (tentare di) disfarsi di presidenti di opposto schieramento. Rispetto allo scenario in cui si è svolto il referendum-revoca del 2007, ora il contesto politico pare essersi aggravato ancor di più. La preoccupazione è tale che sui recenti accadimenti sono intervenuti anche i rappresentanti delle istituzioni dell'UE e del Consiglio d'Europa, a causa delle intimidazioni e delle minacce del governo indirizzate ai giudici costituzionali, e dei pericoli per la stabilità democratica⁴⁹. In un ordinamento dove il presidente e il primo ministro sono costantemente ai ferri corti per rivendicare come proprie

⁴⁶ P. PRYCE, *op. cit.*

⁴⁷ *Supra*, § 4.

⁴⁸ Lo stesso *quorum* è previsto all'art. 54 cost., in caso di apertura di un procedimento penale contro il presidente.

⁴⁹ Cfr. C. CUSNIR, *Barroso urges all Romanian political forces to 'act with responsibility'*, in *Nine O'clock.ro*, 16.09.2012, in <http://www.nineoclock.ro/barroso-urges-all-romanian-political-forces-to-%E2%80%98act-with-responsibility%E2%80%99/>. Si legga anche il sostegno della Commissione di Venezia ai giudici costituzionali romeni (*Romania – Statement by the President of the Venice Commission*) del 7.8.2012, in <http://www.venice.coe.int/>.

certe sfere di competenza⁵⁰, forse solo una riforma costituzionale riuscirebbe a stemperare la situazione⁵¹. Il referendum-revoca, così com'è congegnato in Romania, può solo esasperare i conflitti senza modificare in alcun modo gli equilibri di potere e alterare la forma di governo (salvo che non si giunga effettivamente alla destituzione del primo cittadino). Un risultato esattamente opposto a ciò che ci si attenderebbe da un referendum arbitrale.

Quanto alle tendenze evolutive, oltre ad avere già sommariamente segnalato l'ibridazione di cui tali istituti sono stati fatti oggetto nel corso del tempo, il nuovo testo costituzionale islandese, che sarà sottoposto ad approvazione popolare il 20 ottobre 2012, offre un ulteriore spunto di riflessione. La bozza costituzionale mantiene la previsione del referendum-revoca (art. 84). L'unica e rilevante eccezione è data dal fatto che viene eliminato il comma relativo allo scioglimento dell'*Althing* nel caso in cui il popolo confermi la fiducia al capo dello Stato⁵². Qualora il testo fosse approvato, si avrebbe un ulteriore caso di deviazione dal modello storico di referendum-revoca, oltre a quello romeno. L'Islanda verrebbe a mantenere la *ratio* di sanzione politica dell'archetipo weimariano, accostandosi alla Romania per la mancanza della sanzione parlamentare. Forse il referendum-revoca nella sua versione originaria è destinato a estinguersi, lasciando al suo posto dei simulacri che sottendono altre finalità rispetto a quella arbitrale.

⁵⁰ L'ultimo conflitto in ordine di tempo, relativo alla competenza a partecipare alle riunioni del Consiglio europeo, è stato risolto dalla corte costituzionale affermando che spetta al presidente partecipare, e che egli può delegare in modo espresso al primo ministro tale competenza. Si v. la decisione n. 683 del 27 giugno 2012, all'url http://www.ccr.ro/decisions/pdf/ro/2012/D0683_12.pdf.

⁵¹ Sulle ambiguità del testo costituzionale in merito alla forma di governo e alla ripartizione delle competenze fra gli organi di vertice, si v. S. BALDIN, *op. cit.*, p. 68 ss.

⁵² Il testo della bozza di nuova costituzione è reperibile in inglese all'url http://stjornlagarad.is/other_files/stjornlagarad/Frumvarp-enska.pdf.