

FOCUS FONTI – 22 LUGLIO 2016

# Referendum costituzionale e partecipazione popolare

di Michele Della Morte

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi del Molise



# Referendum costituzionale e partecipazione popolare<sup>\*</sup>

**di Michele Della Morte**

Professore ordinario di Diritto costituzionale  
Università degli Studi del Molise

**Sommario:** 1. Il referendum costituzionale come istituto partecipativo; 2. Il referendum costituzionale: aspetti funzionali; 3. Referendum costituzionale e responsabilità rappresentativa; 4. Disomogeneità e rischio plebiscitario; 5. Disomogeneità e consapevolezza; 6. Quali rimedi?; 7. I problemi *sostanziali* della riforma Renzi/Boschi: l'esempio del referendum propositivo; 8. Un referendum sulla partecipazione?

## 1. Il referendum costituzionale come istituto partecipativo

La definizione del referendum *ex art. 75 Cost.* come istituto funzionale a garantire l'effettività del regime rappresentativo, si presta benissimo, a mio parere, ad essere utilizzata per descrivere la natura del referendum costituzionale<sup>1</sup>.

Anche quest'ultimo istituto, *in quanto* diretto a garantire le minoranze nel solco del procedimento previsto dall'art. 138 Cost., è infatti da collocarsi nel novero degli strumenti che la Costituzione prevede a garanzia dell'equilibrio complessivo del sistema<sup>2</sup>.

Ciò premesso, nel momento in cui da più parti si ripropongono tesi rivolte a comporre il rapporto tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta in termini di *primazia* della prima sulla seconda è oltremodo utile ribadire alcuni punti fermi dell'elaborazione dottrinarie in materia<sup>3</sup>.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

<sup>1</sup> Cfr. M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA – A. PIZZORUSSO, *Commentario alla Costituzione*, Bologna–Roma, 2005, 19; Sul quale cfr., di recente, G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della repubblica*, Napoli, 2012.

<sup>2</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in E. RIPEPE – R. ROMBOLI, *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995, 88; ID., *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *www.rivistaaic.it*. Sulla funzione del referendum costituzionale ancora valide, per molti aspetti, le considerazioni di G. GUARINO, *La revisione della Costituzione. Il referendum*, in *Rass. Dir. Pubb.*, 1948, 130.

<sup>3</sup> Cfr., da ultimo, A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in *Federalismi.it*, 4/2016.



E' dunque opportuno ricordare che sin dalla prima metà degli anni '70 la dottrina ha ricostruito il suddetto rapporto in termini di integrazione *sostanziale*: in tal modo risulta estranea al modello costituzionale ogni possibilità di ricostruire in chiave gerarchica la relazione tra la prima [rappresentanza], e la seconda [partecipazione]. Pare fuor di dubbio, al riguardo, la possibilità di riferire questa interpretazione all'intera gamma dei procedimenti ispirati alla rappresentanza: alla decisione legislativa, in particolare, tanto di livello ordinario, quanto di rango costituzionale.

L'accezione garantistica della partecipazione consente, insomma, di esaltare la dimensione articolata del procedimento deliberativo destinato a sfociare nella determinazione legislativa, che diviene fenomeno da valutare (secondo le distinte forme) anche alla luce delle teorie inerenti la sua qualità<sup>4</sup>.

Solo in tal modo diviene possibile cogliere il senso pieno della lettura di Crisafulli, il quale, nel valorizzare, la portata innovatrice connessa alla configurazione costituzionale degli istituti della democrazia c.d. diretta, ha segnalato come rappresenti il risvolto naturale di una determinata volontà: quella di consentire il concorso *continuo* tra cittadini elettori e organi dello Stato soggetto in un quadro articolato segnato dall'irrevocabilità della rappresentanza<sup>5</sup>. E della responsabilità politica – potrebbe aggiungersi – dal momento che proprio l'operatività di questo canone consente di evitare la conversione del mandato libero in arbitrio consentito. La felice formula di Friedrich, secondo il quale la rappresentanza altro non sarebbe che un metodo per “ottenere una condotta responsabile” da parte dei governanti, costituisce dunque l'esito di un approccio teorico del tutto condivisibile, nonché utilizzabile, *magis ut valeat*, anche per spiegare la funzione del referendum costituzionale in prospettiva di sistema<sup>6</sup>.

## 2. Il referendum costituzionale: aspetti funzionali

In tal senso può dunque ritenersi: a) indubbio che il referendum costituzionale sia istituito destinato a comporre e valorizzare il ventaglio delle opzioni partecipative poste dal Costituente in

---

<sup>4</sup> Cfr. le ricostruzioni di F. COCOZZA, *Collaborazioni preliminari al procedimento legislativo*, Milano, 1988; A. RUGGERI, *Gerarchia, competenza e qualità nel sistema costituzionale delle fonti*, Milano, 1977.

<sup>5</sup> Cfr. V. CRISAFULLI, *Stato e popolo nella Costituzione italiana*, in AA. VV., *Studi sulla Costituzione*, Milano, 1958, 146 ss. Non mi pare corretto, allora, limitare la portata del referendum all'esito finale, che è certamente idoneo ad influenzare. Il referendum e, in forma diversa, gli altri strumenti di democrazia partecipativa segnano qualitativamente l'ordinamento per il solo fatto di essere stati concepiti in funzione integrativa (nel senso della qualità) della rappresentanza. Per un'analisi solo in parte coincidente con quanto appena sostenuto cfr., comunque, F. RANIOLO, *La partecipazione politica*, Bologna, 2002, la cui analisi, tuttavia, prescinde pressochè completamente dall'inquadramento costituzionale del fenomeno partecipativo.

<sup>6</sup> Cfr. C.J. FRIEDRICH, *Governo costituzionale e democrazia*, Vicenza, s.d., 374.



funzione integrativa (in senso ampio) della rappresentanza; *b*) ciò in funzione, a sua volta, di una nozione di rappresentanza *vivente* utile a garantire la tenuta complessiva del sistema e a consentire la realizzazione, con il più elevato grado di approssimazione, dell'ideale democratico; *c*) che in tal senso esso sconti peculiari limitazioni sistemiche, alla pari di quanto deciso dal Costituente in ordine alla garanzia ed all'effettività degli altri istituti partecipativi; *d*) che la relazione tra referendum abrogativo e referendum costituzionale non si misuri alla stregua del parametro dell'importanza, o, in altre parole, del rilievo costituzionale.

Se si riprende la felice metafora adoperata dalla dottrina che vuole l'albero democratico composto, in Costituzione “di un tronco rappresentativo sul quale si innestano alcuni rami partecipativi”, e se di questi rami “il più frondoso è proprio il referendum abrogativo”, ciò è dunque determinato dalla differente ed inevitabile maggiore utilizzazione del secondo rispetto al primo (secondo una scansione la cui frequenza rappresenta di per sé sola un'efficace cartina di tornasole delle dinamiche di sistema) e non perché il referendum abrogativo sia, per dirla seccamente, “più importante del referendum costituzionale”<sup>7</sup>; *e*) che la qualificazione del referendum costituzionale come strumento partecipativo non è esaustiva, dovendosi procedere – come sempre andrebbe fatto trattandosi di istituti partecipativi – ad indagare con maggiore attenzione il senso della partecipazione, il suo verso funzionale e l'ampiezza dei limiti connessi alle prerogative dell'ordinamento rappresentativo: condizione, quelle appena indicate, indispensabili per cogliere la peculiare natura del referendum costituzionale e comprendere possibilità e limiti del suo concreto esercizio<sup>8</sup>.

### 3. Referendum costituzionale e responsabilità rappresentativa

Anche il referendum costituzionale, insomma, contribuisce a rendere qualitativo l'esercizio della funzione sovrana da parte di organi statali che agiscono in nome del popolo, che dal popolo derivano la loro autorità e che, come chiariva Fraenkel, “la legittimano con la pretesa di servire l'interesse collettivo e di realizzare la *vera* volontà di quest'ultimo”<sup>9</sup>. Questo non perché attraverso il referendum i cittadini possono *sanzionare* l'operato delle Camere, ma, diversamente, perché, come osservato dalla dottrina, per mezzo di questo strumento diviene possibile “verificare

<sup>7</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Art. 75...cit.*, 284.

<sup>8</sup> Sulle differenti accezioni della partecipazione politica è ancora molto attuale la ricostruzione di M. COTTA, *Il concetto di partecipazione: linee di un inquadramento teorico*, in *Rivista italiana di Scienze politiche*, 1979, 200 s.. Sul rapporto tra sovranità dello Stato e sovranità del popolo cfr. la ricostruzione, ancora valida ed attuale, di A. MANGIA, *Referendum*, Padova, 1999, spec. 131 ss

<sup>9</sup> Cfr. E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello stato costituzionale democratico*, Torino, 1994.



l'eventuale dissonanza esistente tra la posizione assunta dal parlamento e il sentire in proposito del corpo elettorale, tra i rappresentanti e i rappresentati, scopo a cui tendono principalmente i referendum «di minoranza» previsti dagli artt. 75 e 138 Cost.»<sup>10</sup>.

Emerge, dunque, la funzione responsabilizzante del referendum costituzionale.

Se nella democrazia parlamentare il divieto del vincolo di mandato non può e non deve giustificare una preclusione radicale “a qualunque forma di responsabilizzazione dell’eletto”, diviene possibile cogliere come la pretesa “responsabilizzazione” si rifletta anche nella scelta del Costituente di prevedere un istituto partecipativo attivabile esclusivamente qualora i rappresentanti intendano approvare una revisione costituzionale avvalendosi di maggioranze che, nella fattispecie, lo stesso Costituente ha ritenuto non sufficientemente espressive di una decisione autenticamente rappresentativa<sup>11</sup>.

Ove la predetta soglia non sia raggiunta, la Costituzione prevede il ricorso facoltativo al referendum, indipendentemente – si aggiunga – dalla natura omogenea o meno della revisione/riforma. Il referendum, sarà poi qualificabile come esercizio di *resistenza*, in quanto risulti opera di soggetti “fortemente motivati”, che, in funzione di tale elemento volontaristico, assumono su di loro stessi “l’onere e il rischio di convincere il corpo elettorale a disapprovare la soluzione di revisione adottata dal Parlamento a maggioranza dei due terzi”, appunto in quanto non rappresentativa”<sup>12</sup>.

In tal senso, la ricostruzione della dottrina prima richiamata appare ancora assai convincente. L’istituto pare in effetti rientrare a pieno titolo tra gli strumenti rivolti a garantire in senso ampio la corrispondenza tra elettori ed eletti, secondo uno schema che individua “la continua capacità di risposta del governo alle preferenze dei suoi cittadini” come qualità della democrazia, pensata in tal senso come metodo che, al di là degli inevitabili riferimenti valoriali e meta-valoriali, consente “la corrispondenza necessaria tra gli atti di governo e coloro che ne sono toccati”. Dirimente, al

---

<sup>10</sup> R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale...cit.*, 23.

<sup>11</sup> Sulla nozione di rappresentatività cfr. le magistrali riflessioni di T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XI ed. interamente riveduta da G. Silvestri, Milano, 2005, 223, secondo il quale tale nozione consiste “nella adesione al sentimento (in senso etimologico) popolare, in una parola nella consonanza che si viene a stabilire fra governanti e governati quando i primi riescono a tradurre in formule giuridiche e quindi a tutelare, i valori che si manifestano come preminenti nella comunità che li ha espressi”.

<sup>12</sup> Cfr. E. BETTINELLI, *Referendum e riforma “organica” della Costituzione*, in E. RIPEPE – R. ROMBOLI, *Cambiare la Costituzione...cit.*, 40 ss., cui si deve, tra le altre cose, la distinzione tra revisione e riforma incentrata sulla puntualità o sulla organicità del cambiamento, riproposta in seguito da altri autori. Nella stessa direzione cfr. G. FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, 1452 ss.

riguardo “la piena collocazione della partecipazione tra gli strumenti deputati a garantire la qualità del processo rappresentativo globalmente inteso”<sup>13</sup>.

#### 4. Disomogeneità e rischio plebiscitario

Adottando questa prospettiva, diviene possibile estendere lo sguardo all’orizzonte della necessità (presunta o reale) di revisioni puntuali: argomento complesso, da tempo dibattuto in dottrina, e, a sua volta, strettamente connesso a quello della natura omogenea del quesito referendario<sup>14</sup>.

Per quanto – e il dato è meritevole di segnalazione – l’unica riforma organica sinora giunta in porto sia la stessa oggetto di approvazione mediante la maggioranza assoluta (e successivo referendum; L. Cost. n. 3 del 2001), non deve nascondersi che i problemi indicati si presentano assai articolati<sup>15</sup>.

Ai limitati fini della nostra indagine, è possibile dire che la questione attiene ancora una volta alla tenuta del rapporto rappresentativo, rinviando al contempo alla possibilità, *naturalmente* insita in proposte organiche di riforma approvate a maggioranza, che a domande disomogenee, veicolate tramite la *forma* del quesito referendario unico, seguano risposte, da parte dei cittadini-elettori, di natura e valore altrettanto *disomogeneo*: non orientate, cioè, a sindacare il tema della riforma, il suo *merito*, quanto, piuttosto, dirette a contestare quello che la circonda, la sua cornice.

Il problema di riforme organiche eterogenee approvate con la maggioranza assoluta e la *naturale* disomogeneità del conseguente unico quesito referendario, possono comportare, insomma, una *cambio di destinazione d’uso* del referendum che assumerà “un valore soprattutto *simbolico*: pro o contro qualcuno, più che pro o contro nuove regole di convivenza civile e politica, destinate a durare a tempo indeterminato, oltre alla congiuntura politica in atto [...]”. E’ il caso di ribadire,

---

<sup>13</sup> Cfr. E. CHELI, *Nata per unire. La Costituzione italiana tra storia e politica*, Bologna, 2010.

<sup>14</sup> Secondo la notissima tesi di C. ESPOSITO, *Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali* (1963), poi ripubblicato in ID., *Diritto costituzionale vivente. Capo dello Stato e altri saggi*, Milano, 1992, spec. 356 ss.. Le argomentazioni di Esposito sono state oggetto di analisi e re-intepretazione da parte di Alessandro Pace, del quale in questa sede pare opportuno richiamare il saggio dal titolo *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Milano, 1999, spec. 1141 ss.

<sup>15</sup> La piena legalità (e, deve ritenersi, conseguente legittimità) della revisione a maggioranza sono da ultimo ribadite da A. ANZON DEMMIG, *Perché non convincono le ragioni del NO al referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 7, che, tuttavia, non affronta il nodo, evidentemente problematico del legame tra riforma organica a maggioranza assoluta in ambiente maggioritario. Per un’analisi critica delle revisioni “a maggioranza” cfr., per tutti, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale...cit.* Si noti anche che, per quanto *organica*, ovvero riferita a più disposizioni costituzionali, in ogni caso la riforma del 2001 aveva ad oggetto un tema sufficientemente omogeneo; circostanza, questa, espressa dal quesito presentato agli elettori il 7 ottobre del 2001: "Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione" approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 59 del 12 marzo 2001?".

dunque, le conclusioni cui giunse la dottrina che, con rara lungimiranza, già da tempo aveva avvertito che “con siffatto congegno il *contesto* della domanda referendaria diventa facilmente il *testo*” e, con altrettanta lucidità, osservato che una legge unica che pretendesse di riformare istituti e principi diversi tra loro, presenta il rischio che “l’attenzione o l’interesse del corpo elettorale si concentri sull’aspetto più noto o che ha una maggiore presa, il quale finirebbe per svolgere un ruolo trainante, anche per gli altri contenuti della legge costituzionale, i quali, seppure importanti, finirebbero per restare in ombra, sia nella campagna elettorale, sia nella consapevolezza degli elettori”<sup>16</sup>.

## 5. Disomogeneità e consapevolezza

Qual è la conseguenza, sul piano dell’effettività dell’agire partecipativo, di una revisione concepita, sin dall’inizio, in chiave plebiscitaria (non perché organica – si badi – ma perché disomogenea)?

Per rispondere, è indispensabile aderire ad una prospettiva sostanzialistica, che, in quanto relativa al tema del “che cosa si decide”, rimanda alla lettura del referendum costituzionale in funzione di garanzia della partecipazione a fini oppositivi<sup>17</sup>.

In tal senso non può tacersi la posizione della dottrina che ha ritenuto che il referendum costituzionale esprima una forma di garanzia esclusivamente di natura *politica*<sup>18</sup>.

Nonostante l’opportuna precisazione, non pare, tuttavia, che tale attributo debba comportare una sua lettura nel segno della mancanza di effettività.

Da un lato, infatti, non può tacersi quanto affermato dalla Corte costituzionale, secondo la quale il popolo, in sede referendaria, non è disegnato dalla Costituzione come il *propulsore* della innovazione costituzionale. Si aggiunga che l’intervento dello stesso popolo non può essere a schema libero, poiché – come rilevato dalla medesima Corte – l’espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all’interno di un procedimento, che, grazie ai tempi, alle modalità e alle fasi in cui è articolato, carica la scelta politica del massimo di razionalità di cui, per parte sua, è capace, e tende a ridurre il rischio che tale scelta sia legata a situazioni contingenti.

Dall’altro, tuttavia, è altrettanto indubitabile che, per potersi esprimere consapevolmente, il popolo ha diritto alla garanzia della propria funzione oppositiva e, dunque di conoscere la materia sulla quale è deputato ad incidere attraverso il voto<sup>19</sup>.

---

<sup>16</sup> Cfr. E. BETTINELLI, *op. cit.*, 44; R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale...cit.*, 91.

<sup>17</sup> Cfr. L. FERRAJOLI, *Diritti fondamentali* (a cura di E. Vitale), Roma – Bari, 2011, 321 ss.

<sup>18</sup> Cfr. M. LUCIANI, *op. cit.*, p. 8 (nota 14);



Questa premessa implica una decisa riconsiderazione del potenziale plebiscitario insito – secondo alcuni naturalmente – nella natura e nella funzione degli strumenti di democrazia diretta o partecipativa, il cui disinnesco passa anche – se non soprattutto – per il recupero della naturale omogeneità delle revisioni costituzionali<sup>20</sup>.

## 6. Quali rimedi?

Può cogliersi appieno il senso delle ipotesi formulate in dottrina, rivolte ad identificare possibili rimedi da opporre ad una legge costituzionale che, all’ombra dell’art. 138 Cost., pretendesse di modificare differenti disposizioni, principi e istituti costituzionali attraverso un’unica legge di revisione costituzionale; ed è in prospettiva a questa complementare che ci si può porre la questione relativa alla possibilità di richiedere, da parte dei soggetti legittimati, più referendum parziali su di una legge “contenitore”: formalmente unica, ma, in sostanza “comprendente più leggi di revisione costituzionale”<sup>21</sup>.

Da tempo la dottrina, in prospettiva *de jure condendo*, ha segnalato la necessità di investire la Corte del compito di valutare l’ammissibilità della richiesta di referendum costituzionale, come necessaria garanzia del parametro costituito dall’art. 1 della Costituzione. Al riguardo ci si potrebbe spingere oltre e, dunque, ritenere che da quel medesimo parametro possa desumersi non solo la necessità del predetto controllo ma, addirittura la possibilità per la Corte di spingersi a verificare se riforme che si presentano organiche siano, per così dire, *a rime obbligate*, nel senso che l’ampiezza dei loro contenuti risulti imposta da argomenti logico-formali. Questo al fine di impedire modifiche tese a superare surrettiziamente l’attuale modello costituzionale in funzione dell’approvazione di una *nuova* Costituzione, senza passare per l’attivazione del potere costituente<sup>22</sup>.

---

<sup>19</sup> Cfr. Corte cost., sent. n. 496 del 2000.

<sup>20</sup> Secondo A. ANZON DEMMIG, *op. cit.*, 3 “Il referendum costituzionale ha in se stesso una fisiologica valenza politica, collegandosi ad una esigenza di legittimazione che ha un inequivocabile significato democratico – plebiscitario”.

<sup>21</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *op. cit.*, 92.

<sup>22</sup> Cfr. S. STAIANO, *Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso*, in *Federalismi.it*, 4/2016; F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, 621. In verità, per Modugno, è proprio il timore dell’attivazione del potere costituente a giustificare, sul piano della politica costituzionale, l’ammissibilità di riforme organiche. La politica di tante riforme puntuali, qualora l’intento del legislatore costituzionale sia quello di addivenire alla revisione di plurime parti della Costituzione è giudicata, infatti, pericolosa, in quanto “finisce per dare argomenti a chi sostiene la necessità di convocare una Assemblea costituente, il che sarebbe ancor più dirompente e, (forse) costituzionalmente inammissibile”. Sui pericoli e le insidie del ricorso al potere costituente cfr.

## 7. I problemi *sostanziali* della riforma Renzi/Boschi: l'esempio del referendum propositivo

In tal senso è addirittura ovvio valutare le problematiche *sostanziali* connesse alla riforma Renzi/Boschi: organica, disomogenea, proposta dal Governo, approvata a maggioranza assoluta in regime maggioritario e seguita da referendum unico preannunciato dallo stesso Esecutivo<sup>23</sup>.

Sembra difficile negare che questa successione, che non ha precedenti nella storia repubblicana (è solo parzialmente coincidente con la riforma approvata dal Governo Berlusconi nel 2006 e respinta a larga maggioranza dal popolo italiano nel giugno dello stesso anno), non può che incidere seriamente sulla possibilità di partecipare consapevolmente e, dunque, di operare in funzione integrativa della rappresentanza come pretende l'equilibrio che fonda il moderno assetto costituzionale<sup>24</sup>.

Eppure, è appena il caso di ribadire – semmai ve ne fosse bisogno – che solo ragionando in funzione del segnalato presupposto diviene possibile: *a*) dire che il referendum costituzionale rappresenta, assieme al referendum abrogativo, all'iniziativa legislativa popolare e, in misura affievolita, alla petizione, elemento qualificante la “posizione del cittadino nel processo di formazione delle scelte politiche, economiche e sociali” determinanti per la qualificazione e la tenuta democratica *continua* della rappresentanza<sup>25</sup>; e, *b*) comprendere le ragioni che hanno spinto la Corte costituzionale a ritenere – quasi a mò di omaggio alle virtù del metodo deliberativo in campo costituzionale – che il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale non dovesse restare confinato nei luoghi istituzionali della politica e, dunque, a ravvisare l'opportunità di una sua diffusione presso l'opinione pubblica così

---

anche le suggestive conclusioni di M. LUCIANI, *Quattordici argomenti contro l'invocazione del potere costituente*, in AA. VV, *Costituzione e poi?*, Roma, 1996, 33 ss..

<sup>23</sup> Perché, in effetti, colpisce la relativa attenzione della dottrina e della stessa opinione pubblica per questo profilo che, come segnalato da tempo in dottrina, è al contrario dirimente. Cfr., ad es., R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale...cit.*, 94, che ricorda come la “logica sui si basano le maggioranze (assoluta e qualificata dei due terzi) previste dall'art. 138 Cost., potrebbe essere del tutto frustrata, allorché, sulla base di una legge elettorale maggioritaria, i due terzi dei seggi venissero assegnati a forze politiche che raccolgono nel Paese consensi pari o addirittura inferiori alla metà dei voti validamente espressi”.

<sup>24</sup>Cfr. in tal senso P. COSTANZO, *Non c'è nulla come il diffuso consenso per smuovere lo spirito di contraddizione*, in *Federalismi.it* n. 4/2016, secondo il quale, in relazione al d.d.l Renzi/Boschi “parrebbe innegabile, in una prospettiva sostanzialista, attenta al valore costituzionale della libertà del voto, che, nella cabina elettorale, per chi non abbia in animo di votare solo per motivi di appartenenza (appunto in un'ottica di “politica” o di “lotta politica”), il rammarico per essere costretto “a prendere essere assai forte. o a lasciare” potrebbe essere assai forte.

<sup>25</sup>Cfr. in tal senso V. ATRIPALDI, *Contributo alla definizione del concetto di partecipazione nell'art.3 della Costituzione*, in AA.VV, *Strutture di potere, democrazia e partecipazione*, Napoli, 1974, spec. 20 ss.



da fornire alla discussione parlamentare l'*habitat* culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione (sent. n. 496 del 2000).

A ciò si aggiungano le difficoltà connesse alla formulazione incompleta della riforma proposta dal Governo in carica<sup>26</sup>.

In tal senso, quello che secondo alcuni costituisce un punto di forza dell'attuale disegno di legge costituzionale, ovvero la possibilità che la revisione sia completata per mezzo di ulteriori leggi, ordinarie o costituzionali (o delle due tipologie assieme), rappresenta un ulteriore ostacolo alla partecipazione consapevole.

Si pensi, a titolo di esempio, all'istituto del referendum c.d. propositivo, previsto dalla riforma Renzi/Boschi.

L'art.11 del testo oggetto del prossimo referendum costituzionale dispone, infatti, quanto segue: "Al fine di favorire la partecipazione dei cittadini alla determinazione delle politiche pubbliche, la legge costituzionale stabilisce condizioni ed effetti di referendum popolari propositivi e d'indirizzo, nonché di altre forme di consultazione, anche delle formazioni sociali. Con legge approvata da entrambe le Camere sono disposte le modalità di attuazione"<sup>27</sup>.

Come può agevolmente notarsi, non solo risulta veramente difficile comprendere l'oggetto della disposizione, dotata – se così può dirsi – di significativa incoerenza interna, quanto, proprio la sua formulazione e, in particolare, il rinvio indeterminato a future leggi, di natura costituzionale ed ordinaria, sembra contraddire quanto affermato dal Dipartimento per le riforme istituzionali nelle pagine esplicative della riforma presentate sul sito governativo, accessibili a tutti, e, che si presume debbano servire ad orientare in modo imparziale la scelta degli elettori.

Pagine di commento nelle quali, a proposito del futuro assetto degli istituti della democrazia partecipativa, è scritto, nero su bianco: "E' introdotto il referendum propositivo e d'indirizzo" e che confermano – semmai ve ne fosse stato bisogno – che nell'attualità non solo metafore e immagini suggestive sono deputate prevalere sulle disposizioni testuali, ma, che, in determinati casi, le stesse metafore e le stesse immagini servono a smentire il significato proprio delle parole,

---

<sup>26</sup> Sulla c.d. perfettibilità della riforma cfr. le condivisibili osservazioni di P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in *Federalismi.it.*, 12/2016.

<sup>27</sup> Sul quale cfr., da ultimo, P. COSTANZO, *Quale partecipazione popolare nel d.d.l. di riforma costituzionale (c.d. Renzi/Boschi)*, in P. COSTANZO – A. GIOVANNELLI – L. TRUCCO, *Forum sul D.D.L. Renzi-Boschi. Dieci studiosi a confronto*, Torino, 2015, 13 ss.



in via funzionale agli interessi di chi è competente ad elaborarle e a detrimento degli opposti interessi dei cittadini deputati ad esprimere un voto libero e consapevole<sup>28</sup>.

Oltre che insincera, la comunicazione istituzionale è del tutto imprecisa<sup>29</sup>.

Come può desumersi dalle stesse disposizioni di Statuti in vigore nelle diverse realtà regionali (Campania; Lazio; Emilia –Romagna ad es.), la stessa locuzione *Referendum propositivo* sintetizza, peraltro, una tipologia assai variabile, del tutto distinta (specie sul piano degli effetti) da quella attinente all'indirizzo, alla quale è poco felicemente accomunata<sup>30</sup>.

A seconda di numerosi fattori (contesto, natura generale o dettagliata delle clausole, natura dei soggetti e dell'effettività del regime dei controlli, intensità dei vincoli e dei limiti opponibili, del sistema sociale e politico effettivamente vigente), il *referendum propositivo* potrebbe presentare, e verosimilmente presenterà, rischi crescenti o decrescenti di manipolazione. Condizione, questa, che potrebbe agevolmente manifestarsi e prendere piede in una Nazione, come la nostra, che ultimamente manifesta più di un segno di insofferenza nei confronti delle forze politiche strutturate e organizzate, che da tempo si dimostra refrattaria a connotazioni ideologicamente fondate, nonché, si aggiunga, che mostra crescente ostilità nei confronti del potenziale di *differimento* tipizzante la forma storica e naturale della mediazione politica<sup>31</sup>.

E' davvero difficile, allora, concepire che attraverso la risposta "secca" al referendum sulla riforma Renzi/Boschi, che, tra le altre cose, non dispone, nel titolo oggetto del quesito referendario, alcun riferimento alla modifica degli istituti partecipativi che pure, paradossalmente, ha operato (referendum; iniziativa legislativa popolare), i cittadini possano esprimere un voto consapevole e illuminato (alla Bobbio, per intendersi) con tutte le conseguenze che ciò comporta

---

<sup>28</sup> <http://www.riformeistituzionali.gov.it/media/2510/dcl-costituzionale-approvato-senato-il-12-aprile-2016.pdf>

<sup>29</sup> Ancora più grave se si ritiene, come rilevato in dottrina, che il tema sia strettamente connesso a quello partecipativo, cfr. P. MARSOCCHI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002.

<sup>30</sup> Sia lecito rinviare al mio, *Rappresentanza vs. partecipazione?*, Milano, 2012, spec, 179 ss. Sul referendum d'indirizzo si è soliti richiamare l'esperienza della L. cost. n. 2 del 1989, recante: "Indizione di un referendum d'indirizzo sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo che sarà eletto nel 1989", in G.U., n. 80 del 6 aprile 1989, che tuttavia, ma in sede il discorso non può che minimamente accennarsi, non mi pare possa rappresentare un valido modello di comparazione, specie alla luce del rinvio stabilito dall'art.11 del d.d.l Renzi/Boschi ad una *complessiva* normazione di livello costituzionale destinata a regolare - deve presumersi in *generale* - la categoria dei referendum d'indirizzo, individuando - deve presumersi ancora - anche eventuali limiti materiali e procedurali.

<sup>31</sup> Su questi aspetti cfr. C. BAZZOCCHI, *Crisi del concetto di mediazione, crisi della politica*, in *Democrazia e Diritto*, 1-2, 2013, 473 ss. In argomento cfr. anche M. GORLANI, *Il referendum propositivo e l'iniziativa popolare: l'esempio nordamericano e la prospettiva delle regioni italiane*, in *Le Regioni*, 2008, 3, 485 ss., nonché, in precedenza, quanto sostenuto da A. BALDASSARRE, *Referendum e legislazione*, in M. LUCIANI - M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Roma-Bari, 1992, 39.



in ordine al principio di trasparenza, strettamente vincolato – per quanto si è detto – all’esercizio in senso pieno della sovranità<sup>32</sup>.

## 8. Un referendum sulla partecipazione?

L’esempio del referendum propositivo chiarisce che la possibilità per i cittadini di decidere, per il tramite del referendum, dell’assetto costituzionale futuro della propria potestà partecipativa rappresenta, in concreto, poco più che uno slogan.

La decisione di affidare agli stessi detentori della sovranità il compito di deliberare sulla portata e sulle condizioni del suo futuro esercizio per via partecipativa, non può prescindere, infatti, dalla possibilità di avere piena coscienza del verso del cambiamento, della direzione concreta ed effettiva che si vuole imprimere ad una relazione, quella tra rappresentanza e partecipazione, che consente, come noto da decenni, l’organizzazione dell’autorità in senso pienamente ed autenticamente democratico<sup>33</sup>.

Affinché il “sì” o il “no” possano valere come adesione, o, inversamente, come delegittimazione delle scelte elaborate dalla maggioranza dei parlamentari, perché, ad esempio, irrispettose delle prerogative insite nella dimensione partecipativa o, ancora, perché troppo sbilanciate a favore della decisione parlamentare, è necessario che il testo – se non lo stesso quesito – dispongano in maniera chiara l’indirizzo riflesso dalle scelte, limitando nella maggior misura possibile la possibilità di confusione interpretativa.

Solo a tali condizioni è possibile che il referendum costituzionale divenga un’occasione in cui discutere e misurare il tasso di rappresentatività di scelte cruciali.

---

<sup>32</sup>Sugli aspetti relativi alla titolazione del d.d.l Renzi/Boschi cfr. le condivisibili osservazioni critiche di P. CARNEVALE, *op. cit.*

<sup>33</sup> Cfr., per tutti, G. FERRARA, *La democrazia come rappresentanza e come partecipazione*, in *Il Filangieri*, 2-3-4, 2005, 153 ss.