

SOMMARIO: 1. La disaffezione popolare nei confronti del *referendum* abrogativo. – 2. Il quorum partecipativo e la proposta di modificarlo secondo una modalità «flessibile». – 3. Alcune considerazioni sulle molteplici ragioni della crisi dello strumento referendario.

1. *La disaffezione popolare nei confronti del referendum abrogativo.*

Se si osserva la prassi relativa ai *referendum* abrogativi di leggi ed atti aventi forza di legge dello Stato, si nota che le consultazioni referendarie sono rimaste senza esito nel 40,68% dei casi; inoltre, la risposta è stata favorevole all'abrogazione rispetto al 32,2 % dei quesiti complessivamente sottoposti al voto popolare, e contraria nei confronti del restante 27,12%¹. Dunque, ad una buona parte dei quesiti che sono stati oggetto delle consultazioni abrogative non è corrisposto l'effettivo interesse a recarsi alle urne da parte della maggioranza dei cittadini dotati del diritto di voto; e per di più il voto popolare è stato concorde con l'iniziativa referendaria soltanto per meno di un terzo dei quesiti proposti. Ancora, se si leggono i numeri in senso diacronico, appare assai significativa – e dunque preoccupante circa il ruolo complessivo del *referendum* abrogativo nel presente ordinamento costituzionale – la tendenza manifestatasi dalla metà degli anni Novanta in poi e che è apparsa praticamente inarre-

¹ Non vi è dubbio, peraltro, che i temi coinvolti dalla gran parte dei quesiti sottoposti al voto popolare dal 1997 al 2005 hanno toccato rilevanti questioni economiche (come le privatizzazioni), politiche (si pensi ai contributi pubblici ai partiti), sociali (come nel caso delle norme sui licenziamenti o sulle trattenute associative e sindacali), etiche (l'obiezione di coscienza e ancor più la procreazione medicalmente assistita), istituzionali (le carriere dei magistrati e l'elezione del Consiglio superiore della magistratura). Per ulteriori dati riassuntivi sulle consultazioni referendarie svoltesi in Italia, si rinvia a G. M. SALERNO, *I referendum in Italia: fortune e debolezze di un istituto multifunzione*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2005, III, p. 1316 ss.

stabile negli ultimi tempi: il mancato raggiungimento del *quorum* partecipativo (detto anche strutturale)². Più esattamente, dal 1997 vi sono state cinque tornate referendarie (1997, 1999, 2000, 2003 e 2005) relative nel complesso a 21 quesiti; e, pur di fronte a una tale messe di questioni relative a tematiche di vario tipo la percentuale di partecipazione popolare al voto è risultata sempre inferiore alla maggioranza degli aventi diritto al voto. In una sola occasione si è sfiorato il *quorum*, ovvero nel caso del *referendum* del 1999 sull'abolizione della quota proporzionale nel sistema elettorale della Camera. In tutte le altre consultazioni la partecipazione al voto è stata di molto inferiore al minimo richiesto dalla Costituzione, anche quando i temi referendari assumevano un'indubbia rilevanza politica e sociale³.

La disaffezione popolare, può aggiungersi, non ha toccato soltanto il *referendum* abrogativo, ma ha coinvolto anche l'altro importante strumento deliberativo posto dalla Costituzione a disposizione dell'intera comunità dei cittadini dotati del diritto di voto, ovvero il *referendum* sulle leggi di rango costituzionale. Anzi, nel caso del primo dei due *referendum* costituzionali sinora svoltisi (ed effettuati, come noto, nel 2001 e nel 2006), la percentuale di votanti è stata assai inferiore alla maggioranza degli aventi diritto⁴, e soltanto l'assenza

² In precedenza le consultazioni referendarie avevano superato senza eccessivi problemi il *quorum* partecipativo, seppure si possa notare una progressiva tendenza nel senso della riduzione dei partecipanti al voto (partendosi dall'87,7% degli aventi diritto nel primo *referendum* tenutosi nel 1974 sul divorzio, per giungere poi ad una media intorno al 65,1% nelle consultazioni del 1987), sino al mancato raggiungimento del *quorum* avvenuto, quasi come un campanello d'allarme, nel 1990 in occasione dei quesiti sulla caccia e sull'uso dei pesticidi. Ma questo esito negativo fu immediatamente ribaltato, in quanto nel 1991 non ebbe successo l'invito agli italiani di «andare al mare» in occasione della consultazione sulla possibilità di esprimere più di una preferenza nell'elezione della Camera dei deputati, ovvero il primo famoso *referendum* sulle leggi elettorali (cui partecipò il 62,5% degli aventi diritto). Quindi, nelle successive consultazioni referendarie del 1995 la media dei partecipanti al voto si attestò intorno al 76%, mentre scese di nuovo pericolosamente verso il 57% nei *referendum* svoltisi nel 1995.

³ Nei *referendum* del 1997 (aventi ad oggetto sette quesiti) ha partecipato il 30,2% degli aventi diritto al voto; nel *referendum* del 1999, sopra richiamato, ha partecipato il 49,6%; nei *referendum* del 2000 (relativi a sette quesiti) ha partecipato il 32,2%; nei *referendum* del 2003 (relativi a due quesiti) ha partecipato il 25,7%; nei *referendum* del 2005 (relativi a quattro quesiti) ha partecipato il 25,9%.

⁴ Nel *referendum* costituzionale del 2001 ha partecipato soltanto il 34,1% degli aventi diritto (sicché può dirsi che, pur avendo riscosso il favore del 64,2% dei voti va-

della condizione del *quorum* partecipativo – in base alla diversa disciplina posta dagli artt. 75 e 138 Cost. circa la validità delle rispettive deliberazioni popolari⁵ - ha consentito che questa consultazione producesse effetti giuridicamente rilevanti. E' chiaro, infatti, che il procedimento di revisione costituzionale, una volta richiesto legittimamente l'intervento della consultazione deliberativa prevista dall'art. 138 Cost., deve necessariamente concludersi con l'accertamento della volontà popolare favorevole o contraria nei confronti della legge di rango costituzionale che ha già ricevuto la doppia approvazione parlamentare. In altre parole, è di tutta evidenza che nel *referendum* costituzionale – a differenza del *referendum* abrogativo che può concludersi anche senza alcun esito giuridicamente rilevante – l'eventuale presenza di un *quorum* strutturale avrebbe potuto determinare l'irreparabile conseguenza di rendere *inutiliter data* la consultazione referendaria. In via generale, va rilevato che il nostro co-

lidi, nel complesso la legge cost. 3 del 2001 è stata approvata soltanto dal 21,9% del corpo, referendario). Un maggior numero di votanti - ma sempre notevolmente inferiore alla partecipazione al voto che aveva caratterizzato il *referendum* abrogativo nei primi anni di attuazione - vi è stato nel *referendum* costituzionale svoltosi del 2006 e nel quale il 52,3% degli aventi diritto si è espresso nei confronti della riforma dell'intera II Parte della Costituzione approvata nella scorsa legislatura (con il 61,3% di voti contrari e il 38,7% di voti favorevoli).

⁵ Sul fatto che tale distinzione nella disciplina costituzionale del *referendum* abrogativo e di quello sulle leggi di rango costituzionale non sia casuale, e sulle ragioni inerenti alle caratteristiche proprie di ciascuna consultazione popolare così come sulle considerazioni di ordine sistematico che hanno condotto il costituente a tale scelta, si vedano le riflessioni di V. LIPPOLIS, *La regola della maggioranza e lo statuto dell'opposizione*, in S. LABRIOLA (a cura di), *Valori e principi del regime repubblicano*, p. 221 ss. e in specie p. 236 nt. 29. Non appaiono invece condivisibili sul punto le osservazioni di M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi*, Zanichelli-Società editrice del Foro italiano, Bologna-Roma, 2005, p. 570 ss, circa le medesime «finalità di conservazione dell'esistente» che sarebbero alla base del diverso rilievo giuridico del *quorum* partecipativo nel *referendum* abrogativo e in quello costituzionale. Può rilevarsi infatti che proprio la mancanza del *quorum* di partecipazione può consentire di approvare la legge di rango costituzionale con qualsiasi percentuale di voti validi purché i voti favorevoli siano superiori a quelli contrari; e tale ragionamento ovviamente vale anche in senso opposto. Ciò discende a nostro avviso dall'evidente duplice natura, non solo oppositiva (e dunque «conservativa dell'esistente»), ma anche confermativa rispetto alla legge costituzionale già approvata dalle Camere (e perciò «innovativa dell'esistente»), che è propria del *referendum* costituzionale, a differenza dell'esclusiva connotazione oppositiva che va attribuita al *referendum* abrogativo.

stituente ha voluto che l'esito delle consultazioni referendarie sia sempre – cioè sia nei *referendum* abrogativi che in quelli costituzionali – determinato dalla prevalenza di una manifestazione di voto validamente espressa rispetto a quella opposta (cd. *quorum* funzionale o deliberativo). Nel caso del *referendum* abrogativo, in particolare, la previsione costituzionale dell'ulteriore *quorum* partecipativo implica uno sforzo aggiuntivo per il buon fine della richiesta abrogativa, perché per un verso è necessario che i voti favorevoli prevalgano rispetto a quelli espressi da coloro i quali intendono conservare la legge vigente; e per altro verso, sempre in coerente applicazione della regola maggioritaria⁶, occorre coinvolgere nella votazione popolare la maggioranza degli aventi diritto. Ma negli ultimi tempi raggiungere quest'ultima maggioranza, come si è appena visto, è divenuto quasi un miraggio. Può dirsi allora che costituente avrebbe preteso troppo dai promotori e che dunque occorre modificare la disciplina costituzionale per renderla più aderente all'attuale scarso livello di partecipazione popolare? In questa sede si intende sostenere che la disaffezione popolare è un fenomeno che costituisce la risultanza di una molteplicità di ragioni che concorrono alla crisi dell'istituto referendario, e dunque non va scambiata con le cause della crisi stessa. Pertanto, più che agire sulle disposizioni che prescrivono il *quorum* partecipativo, è necessario intervenire sui fattori e sulle condizioni che ne ostacolano nei fatti il raggiungimento.

2. *Il quorum partecipativo e la proposta di modificarlo secondo una modalità «flessibile».*

La presenza del *quorum* partecipativo, allora, sembra diventato un punto critico di fondamentale rilievo. Il *quorum* in oggetto, come noto, è stato inserito nella Costituzione per assicurare una sorta di parallelismo tra le deliberazioni parlamentari e quelle popolari con rilievo abrogativo, in quanto per la validità di entrambe gli artt. 64 e 75 prevedono la contemporanea necessità sia del superamento del *quorum* di partecipazione che della maggioranza dei voti validi. Nella prassi, il *quorum* in oggetto è diventato per un verso un ostacolo sem-

⁶ Come rileva V. LIPPOLIS, *op.cit.*, p. 235, si riafferma in tal modo «il principio che è alla base della regola di maggioranza: cercare di far coincidere la decisione pubblica con il volere di quanti più soggetti possibile».

pre meno facilmente superabile per i promotori a causa della presenza di numerosi fattori di ordine politico, sociale, e non da ultimo giuridico-istituzionale che, secondo modalità più o meno evidenti, contribuiscono alla minore partecipazione popolare alle consultazioni nazionali. Per altro verso il mancato raggiungimento del *quorum* medesimo è sempre più utilizzato come una possibilità aggiuntiva per chi si oppone all'approvazione della richiesta referendaria.

Dal primo punto di vista, la questione coinvolge molteplici tematiche di così ampio respiro che non è possibile trattarle esaurientemente in questa sede. Basti qui ricordare, se si intende restare nel campo dell'osservazione giuridica, le complessi questioni che sorgono in tema di effettività dell'esercizio del diritto di voto – anche referendario – da parte dei cittadini che risiedono all'estero (sia permanentemente, che soltanto transitoriamente, ad esempio nell'adempimento di compiti istituzionali, come avviene per i componenti delle missioni militari all'estero); oppure in ordine alla corretta «ripulitura» delle liste degli aventi diritto, il cui costante aggiornamento non può non assumere notevole importanza ai fini dell'esatta determinazione del *quorum* partecipativo.

Dal secondo punto di vista, quello relativo all'uso per così dire strumentale dell'astensione dal voto referendario, si è rilevato che «l'appello all'astensione dal voto, infatti, ha fornito agli avversari dei referendum un'arma ulteriore e, alla lunga, decisiva per contrastare la libera e trasparente manifestazione della volontà popolare»⁷. E nel medesimo senso si è sostenuto che l'appello all'astensione «oltre ad alterare le regole della partecipazione democratica, scambiando il diritto di decidere a favore o contro una certa proposta con l'assenza di qualsiasi determinazione soggettiva, ha finito per snaturare la logica dilemmatica sottesa a ogni richiesta referendaria»⁸.

A nostro avviso, tuttavia, se l'astensione dal voto referendario è espressamente considerata dalla Costituzione, in quanto dalla non partecipazione alla consultazione da parte della maggioranza degli aventi diritto discende la non validità dell'esito deliberativo, suona alquanto stridente l'affermazione secondo cui chi fa appello all'astensione dal voto referendario agirebbe in contrasto con la «li-

⁷ Così A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, Il Mulino, Bologna, 2003, p. 244.

⁸ Sempre A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, ult. loc. cit.

bera e trasparente manifestazione della volontà popolare». Per di più, va considerata l'applicabilità alle consultazioni referendarie – sulla base del principio costituzionale che impone di proibire qualsiasi coazione (più o meno diretta) nei confronti di chi intenda astenersi dal voto referendario - delle disposizioni sanzionatorie previste dalle leggi elettorali vigenti in connessione ad atti volti costringere con violenza o minaccia taluno all'astensione dal voto o comunque ad indurre all'astensione mediante la promessa o la dazione di favori o utilità, ovvero abusando di funzioni pubbliche⁹. Tutto ciò dimostra che l'astensione dal voto referendario è un comportamento protetto dall'ordinamento, e che anch'essa costituisce una possibile e legittima manifestazione della volontà dei cittadini chiamati ad esprimersi sulla domanda posta dal *referendum* abrogativo. Se di tale comportamento, in altre parole, l'ordinamento appresta misure volte a garantirne la libertà, appare contraddittorio sostenere che l'appello all'astensione – ovviamente svolto secondo forme e modalità conformi alla legge – costituisca un attentato alla libera manifestazione della volontà popolare nell'ambito del *referendum*, come se quest'ultima potesse legittimamente esprimersi soltanto mediante l'indicazione del voto referendario (favorevole, contrario o nullo). Inoltre, non può concordarsi con la tesi secondo cui l'appello all'astensione contraddirebbe la logica dilemmatica del *referendum* abrogativo. E' di piana evidenza, infatti, che tale logica presiede ai momenti della determinazione e della domanda posta al soggetto votante e del rilievo giuridico delle relative risposte (non sono ammesse, cioè, domande diverse da quelle che possono concludersi con due risposte contrapposte e a cui debbano attribuirsi esiti giuridici conseguentemente contrapposti), ma non coinvolge in alcun modo né esclude la possibilità - che, si ripete, è prevista e dunque protetta dalla stesse norme costituzionali – di non partecipare alla consultazione referendaria. In altre parole, non si può dunque desumere dal carattere dilemmatico del quesito referendario la conseguenza che l'astensione – ed il relativo appello ad essa – snaturerebbe il *referendum* abrogativo. Ben diversamente, occorre indagare quali siano le cause che inducono un

⁹ Cfr. l'art. 50 della l. n. 352 del 1970 che fa espresso rinvio alle sanzioni previste dagli artt. 96, 97 e 98 del T.U. delle leggi elettorali della Camera dei deputati «anche quando i fatti negli articoli stessi contemplati riguardino le firme per richiesta di referendum o per proposte di legge, o voti o astensioni di voto relativamente ai *referendum* disciplinati nei Titoli I, II e III della presente legge».

gran numero di aventi diritto al voto referendario ad astenersi dalla consultazione, e non tanto contestare il radice l'ammissibilità e la legittimità del comportamento astensionistico.

A prescindere dalle osservazioni a cui sopra si è fatto cenno circa l'esatta individuazione del corpo votante nel *referendum*, il sempre più difficile raggiungimento del *quorum* partecipativo ha indotto numerosi osservatori a ritenere che sia necessario porre mano a incisive riforme dell'istituto referendario, in particolare sopprimendo o quanto meno riducendo il *quorum* in questione. Tra i suggerimenti proposti spicca quello che immagina una soluzione flessibile e piuttosto articolata, che cioè non consisterebbe nella semplice e automatica riduzione della percentuale di votanti attualmente richiesta per la validità della consultazione popolare, ma nell'identificare di volta in volta il *quorum* partecipativo di ciascuna tornata referendaria con la metà più uno di coloro i quali hanno partecipato alla consultazione elettorale nazionale immediatamente precedente. In tal modo, si sostiene, si recupererebbe l'originale intenzione del costituente, in quanto si collegherebbe il *quorum* partecipativo al complesso dei cittadini «politicamente attivi», così intendendo quelli che esercitano «normalmente» i diritti di cittadinanza politica¹⁰. A tale proposta, poi, sembra ispirarsi anche una disposizione presente nello Statuto della Toscana recentemente approvato¹¹, che ha superato il vaglio di legittimità costituzionale sollecitato dal Governo in sede di controllo preventivo. In particolare la Corte costituzionale ha ritenuto che da un lato il *quorum* strutturale previsto dall'art. 75 Cost. non costituisce principio vincolante per gli statuti regionali; e che, dall'altro lato, «non appare irragionevole, in un quadro di rilevante astensionismo elettorale, stabilire un *quorum* strutturale non rigido, ma flessibile, che si adegui ai vari flussi elettorali, avendo come parametro la partecipazione del corpo elettorale alle ultime elezioni del Consiglio regionale, i cui atti appunto costituiscono oggetto della consultazione referendaria»¹².

¹⁰ Tale proposta è formulata da A. BARBERA – A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum*, cit., p. 245-246.

¹¹ Cfr. l'art. 75, comma 4: «La proposta di abrogazione soggetta a *referendum* è approvata se partecipa alla votazione la maggioranza dei votanti alle ultime elezioni regionali e se ottiene la maggioranza dei voti validamente espressi».

¹² Cfr. Corte cost. sent. n. 372 del 2004, punto 8 del *Considerato in diritto*.

A ben riflettere, l'eventuale applicazione del *quorum* partecipativo flessibile nell'ambito della disciplina costituzionale del *referendum* abrogativo, solleverebbe qualche fondato dubbio sia con riferimento al canone della ragionevolezza, sia in considerazione di rilevanti principi che sono a fondamento del nostro Stato democratico e di diritto. Dal primo punto di vista, ci si può domandare, tra l'altro, a quale percentuale di votanti dovrebbe riferirsi il *quorum* flessibile del *referendum* abrogativo nazionale, se cioè ai votanti nelle ultime elezioni della Camera o a quelli relativi al Senato, giacché se è vero che il corpo elettorale della prima coincide tendenzialmente con quello del referendum, è altrettanto vero che l'esito referendario colpisce leggi approvati da entrambe le Assemblee. Dal secondo punto di vista, va rilevato che, se la nostra è una democrazia costituzionale nella quale la sovranità, cioè il potere supremo di decidere, appartiene al popolo nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione, è necessario che le modalità che circoscrivono le forme di esercizio della sovranità popolare siano sempre determinate da norme giuridiche che siano sufficientemente certe e prevedibili nelle loro conseguenze. In caso contrario, ovvero se la sovranità popolare fosse delimitata da norme prescrittive effetti imprevedibili *a priori*, ad esempio condizionando l'esito giuridico delle consultazioni referendarie a parametri del tutto incerti al momento della richiesta, ne soffrirebbe gravemente la stessa democrazia. Come noto, lo scioglimento anticipato delle Camere determina il rinvio del *referendum* abrogativo ad un momento successivo alla nuova elezione delle Assemblee; se si applicasse coerentemente la regola del *quorum* strutturale flessibile, allora, lo si dovrebbe calcolare nuovamente in base alle ultime elezioni, modificandosi così *ex post* il dato su cui i promotori facevano inizialmente affidamento. Ma ciò contrasterebbe decisamente con la certezza del diritto, un principio il cui rispetto, soprattutto quando si tratta di forme di esercizio della sovranità popolare, è indispensabile per qualsiasi ordinamento che intenda garantire la corretta espressione della volontà politica dei cittadini. Infine, non sembra possibile sostenere che l'introduzione del *quorum* strutturale flessibile di per sé favorirebbe in concreto la partecipazione popolare nelle consultazioni deliberative, giacché al contrario esso assicurerebbe qualche possibilità aggiuntiva di successo anche alle iniziative referendarie che riscontrassero scarsa o limitata attenzione da parte dei cittadini.

Anzi, il vantaggio che la regola impostata sulla flessibilità del *quorum* in oggetto assicurerebbe ai promotori dell'iniziativa referendaria, non li spingerebbe ad accentuare la ricerca del consenso popolare a favore della propria posizione. Al contrario, potrebbe ritenersi che, innanzi alla possibile riduzione del *quorum* partecipativo, l'espressione del voto diventerebbe quasi un obbligo per chi si oppone alla richiesta referendaria. In tal senso, l'introduzione del *quorum* flessibile contrasterebbe nei suoi esiti con la volontà del costituente di consentire la libera astensione dal voto referendario, senza alcuna forma di imposizione o di coazione neppure indiretta.

3. *Alcune considerazioni sulle molteplici ragioni della crisi dello strumento referendario.*

A ben riflettere, la questione della crisi della partecipazione popolare alle consultazioni referendarie impone di affrontare, più in generale, le ragioni che ne sono all'origine. Si può provare a sintetizzare tali cause, tenendo conto dei mutamenti avvenuti sia nella concreta attuazione dell'istituto referendario, sia nell'assetto del regime parlamentare e più complessivamente delle istituzioni pubbliche rappresentative, sia infine nel costume politico e sociale.

Dal primo punto di vista, non può non ricordarsi il filtro di ammissibilità operato dalla Corte costituzionale, filtro esercitato secondo una giurisprudenza non sempre lineare. L'incremento e la continua sovrapposizione dei cd. limiti impliciti di ammissibilità ha condotto per un verso a ridurre oggettivamente il campo degli ambiti assoggettabili a *referendum* abrogativo, per altro verso ad elaborare tecniche – e dovremmo dire anche «contro-tecniche» – di elaborazione del quesito sempre più sofisticate. Tutto ciò conduce inevitabilmente ad accentuare la distanza tra la *ratio* sottostante al quesito e la domanda scritta sulla scheda sottoposta al cittadino votante, e dunque ad incrementare la diffidenza di quest'ultimo circa il senso effettivo di ciò che gli viene domandato e la reale utilità del suo stesso voto. Una parte della dottrina critica la distinzione tra quesito implicito e quesito esplicito, ma non sembra potersi dubitare del fatto che il quesito che è formalmente proposto ai cittadini non coincide quasi mai con la richiesta di modifica dell'assetto normativo che è sostanzialmente oggetto della discussione pubblica e della

stessa campagna referendaria. Del resto, la presenza del cosiddetto quesito implicito, se pure non è giuridicamente rilevante nel momento del voto, lo è invece nelle fasi nelle quali la richiesta di *referendum* – formalmente incorporata nell’atto sottoscritto dai promotori o dai richiedenti – è sottoposta al controllo sia dell’Ufficio centrale presso la Corte di cassazione (si pensi sia al procedimento di concentrazione dei quesiti, sia al procedimento di determinazione della denominazione del quesito), sia della Corte costituzionale (si pensi, in particolare, alla valutazione dell’omogeneità della richiesta che spesso è compiuta proprio tenendo conto delle «intenzioni» manifestate dai promotori e della corrispondenza tra tali intenzioni ed il quesito «esplicito»). Innanzi a tali questioni, occorrerebbe abbandonare le attuali ipocrisie e decidere su cosa effettivamente il popolo sia chiamato a pronunciarsi: su una specifica legge – o una parte di essa – o su un indirizzo politico-legislativo più o meno indeterminato? Se la Costituzione ha voluto il *referendum* abrogativo sulle leggi – e per di più lo ha svincolato da meccaniche conseguenze in ordine alla forma di governo, non si può continuare a utilizzare platealmente questo strumento deliberativo per «giocare su due tavoli». Di ciò dovrebbero rendersi più consapevoli non solo gli attori della scena politica – tra i quali, anzi, spiccano quelli capaci di piegare il *referendum* a qualsiasi fine –, ma soprattutto i soggetti istituzionalmente deputati al controllo sulla legittimità e sulla ammissibilità dei quesiti. Il controllo dell’Ufficio centrale per il *referendum* della Corte di cassazione potrebbe, ad esempio, essere più severo nei confronti dei quesiti formulati in modo erroneo (non salvando più, a differenza di quanto normalmente avviene, i quesiti concernenti testi normativi non più in vigore al momento del deposito della richiesta). Parimenti, il controllo di ammissibilità dovrebbe assumere connotati meno erratici e soprattutto concentrarsi sulle questioni propriamente riconducibili al dettato costituzionale. Nello stesso tempo, si dovrebbe rendere assai più trasparente il vero oggetto normativo delle consultazioni, sia modificando la disciplina della denominazione dei quesiti – che, a ben vedere, ha accresciuto la confusione sul punto –, sia assicurando ai cittadini, mediante modalità di comunicazione ufficiali e imparziali, l’effettiva conoscenza dei termini delle questioni loro sottoposte. Appare in vero piuttosto curioso che, nell’epoca delle comunicazioni elettroniche e con tutte le moderne tecnologie

adesso largamente disponibili anche a basso costo, le autorità pubbliche non siano in grado di trasmettere ai cittadini tutti chiare ed essenziali informazioni in ordine all'effettivo contenuto e al conseguente esito giuridico dei *referendum* abrogativi.

Non può negarsi, poi, l'ulteriore effetto negativo che è imputabile all'indifferenza mostrata dal legislatore nei confronti dell'esito delle consultazioni referendarie conclusesi con l'abrogazione richiesta. Sono noti alcuni episodi incresciosi, come, ad esempio, la necessità di sottoporre per due volte a *referendum* la normativa istitutiva di un determinato dicastero (a prescindere dall'opportunità e dalla stessa ammissibilità di sottoporre a consultazione referendaria norme di tal tipo), oppure le omissioni ed i silenzi del legislatore che ha così sostanzialmente contraddetto l'esito di consultazioni volte a orientare secondo determinati obiettivi la sviluppo della normazione.

A tal proposito, salvo alcune eccezioni, la dottrina ha correttamente sostenuto che il *referendum* abrogativo è privo di un qualsivoglia «plusvalore» democratico nei confronti della legge prodotta dalla rappresentanza politica, poiché nulla consente, sulla base della Costituzione vigente, di attribuire alla volontà espressa in via diretta ed immediata dal popolo una collocazione giuridicamente sovraordinata rispetto a quella espressa dalle Camere. Ma, ciò assodato, rimane il fatto, altrettanto evidente, che la Corte costituzionale, in numerose sue pronunce, ha ribadito la sussistenza di un peculiare vincolo che, dopo l'esito abrogativo determinatosi in via referendaria, grava sul legislatore: questi non può, né formalmente, né sostanzialmente, ripristinare *ex tunc* quanto abrogato dal popolo – cioè ripristinare la disciplina abrogata anche eliminando la soluzione di continuità scaturita dal *referendum* –, giacché è evidente, ed a nostro avviso costituzionalmente giustificabile, che l'effetto abrogativo determinato dalla volontà popolare non può essere messo nel nulla da una successiva decisione delle Camere, dato che ciò consisterebbe ad una evidente frode della Costituzione. In altre parole, il legislatore, quando torna ad intervenire sulla disciplina abrogata in via referendaria, non può restare del tutto indifferente rispetto all'esito della consultazione popolare, non può cioè comportarsi come se nulla fosse accaduto, e dunque cancellare l'esito abrogativo saldando la vecchia e la nuova disciplina in un tutt'uno. Un atto legislativo che disponga in tal senso, a nostro avviso, dovrebbe essere sanzionabile

mediante la dichiarazione di illegittimità costituzionale, in quanto palesemente volto a negare l'efficacia abrogativa della volontà popolare espressa con il *referendum* e che l'art. 75 Cost. nel contempo prevede e garantisce.

Ma se questo è ciò che può essere sostenuto circa il vincolo «negativo» gravante sul legislatore, è evidente che dall'altro punto di vista, cioè in ordine ad un eventuale obbligo di carattere positivo, la questione è di natura prettamente politica. E su questo versante, come è noto, non può certo dirsi che il legislatore si sia sempre comportato in modo pienamente consequenziale rispetto agli esiti delle consultazioni referendarie, finendo così per accrescere la sfiducia popolare circa l'utilità del *referendum* e più in generale del voto che si è espresso in queste occasioni.

A quanto rilevato, occorre aggiungere il mutamento subito dalla nostra forma di governo dagli anni Novanta in poi a seguito dell'introduzione del sistema elettorale nazionale caratterizzato in senso prevalentemente maggioritario (cui vanno aggiunti anche i nuovi sistemi elettorali a livello regionale e locale), i riflessi che ciò ha determinato sul sistema dei partiti, vieppiù indebolitosi anche a seguito delle forti ripercussioni prodotte dalla corruzione e dalla crisi morale (oltre che economia e finanziaria) del Paese, e le stesse riforme costituzionali approvate negli ultimi tempi, tra le quali spicca, per importanza ed effetti politico-istituzionali, la legge cost. n. 3 del 2001.

In una fase così travagliata dalla vita nazionale, lo strumento referendario è sembrato una navicella sbattuta dai venti e dalle correnti, e spesso priva di nocchieri capaci di imprimere una direzione salda e chiaramente percepibile. Per di più, l'uso del *referendum* è sembrato sempre più sfuggire – sia nel momento della proposta che nella fase delle campagne referendarie – alle forze presenti in Parlamento, spesso dimostratesi o anche espressamente dichiaratesi incapaci di orientare il consenso popolare verso una delle soluzioni in competizione, sì che il *referendum* non infrequentemente è divenuto il modo per dare luogo ad un agone politico, talora artificiale, in cui sono emersi altri e diversi soggetti di ben diverso rilievo sociale, ai quali la consultazione referendaria ha consentito di emergere e poi, subito dopo, di inabissarsi nei flutti vischiosi della discussione pubblica.

Alla personalizzazione della lotta politica – conseguenza primaria dell'introduzione del sistema prevalentemente maggioritario -, è

poi conseguita la formazione di coalizioni partitiche poco coese e tendenzialmente instabili, ed ancor più inadatte, rispetto ai partiti che hanno dominato la scena sino agli anni Ottanta, ad affrontare le specifiche questioni poste all'ordine del giorno dai quesiti referendari. Per di più, va rilevato che mai l'intera coalizione dei partiti di opposizione ha proposto un *referendum* abrogativo o, di fronte ad un quesito referendario proposto da altri, ha assunto una posizione univoca ed omogenea. Al contrario, per un verso i quesiti sono stati in genere proposti o da soggetti esterni al quadro parlamentare (in particolare, gli appartenenti al movimento radicale) o da gruppi di promotori appartenenti soltanto ad alcune frazioni di uno schieramento o, al contrario, da componenti presenti all'interno di entrambe le coalizioni; per altro verso, i quesiti giunti al voto popolare hanno, di volta in volta secondo schemi diversi, attraversato trasversalmente le coalizioni partitiche, sia quella di maggioranza che quella di opposizione, dando luogo a posizioni differenziate e talora contrastanti all'interno degli stessi schieramenti.

È probabile, poi, che le coalizioni che si trovano all'opposizione nel nostro sistema rappresentativo, non promuovano la richiesta di alcun *referendum* abrogativo sulle leggi approvate nel corso della legislatura dalle forze di maggioranza, perché gioca un forte peso il timore di vedere sconfitta la propria posizione anche davanti al giudizio del popolo – così pregiudicando, tra l'altro, il futuro voto elettorale –, e preferendo invece rinviare la questione al momento nel quale saranno ribaltate le posizioni in seno al Parlamento. Per di più, come accennato, innanzi alle questioni puntuali che i quesiti referendari presentati da soggetti per così dire «terzi» rispetto alle coalizioni – anche se talora, come detto, appartenenti ad esse stesse –, queste ultime, di per sé già deboli e poco coese, non si sono dimostrate capaci di superare i conflitti interni, ma si sono preferiti atteggiamenti attendistici o rinunciatari – come quelli ispirati a lasciare «libertà di voto referendario» ai propri elettori - oppure ancora rivolti a favorire l'astensione dal voto referendario.

Di fronte a questi atteggiamenti così poco chiari, i cittadini si domandano per quale motivo siano chiamati a sostituire i loro rappresentanti - che peraltro hanno chiesto di essere eletti sulla base di un certo programma di legislatura - se questi stessi si mostrano così indecisi innanzi ai *referendum* e se le consultazioni referendarie, per

di più, non soltanto hanno spesso un oggetto poco chiaramente percepibile, ma anche esiti incerti e comunque talora non particolarmente influenti sul loro orizzonte di vita. E' evidente, allora, che l'effetto conclusivo non può che essere il disorientamento del cittadino cui si aggiunge il diffondersi di un sentimento di delusione e sfiducia nei confronti del *referendum* abrogativo in sé e per sé.

È palese che per affrontare le problematiche adesso segnalate non appare né congruo, né sufficiente un qualsivoglia intervento che si limiti a modificare solo e soltanto la disciplina costituzionale o legislativa del *referendum*. Diversamente, qualunque azione riformatrice andrebbe compiuta nel quadro di una più complessiva riconsiderazione delle modalità di partecipazione popolare al governo della cosa pubblica e soprattutto tenendo conto delle prospettive evolutive dei principi che reggono il sistema rappresentativo. Anzi, nulla esclude che il nuovo orientamento a favore del proporzionalismo – orientamento che si è manifestato in particolar modo con le modifiche alle leggi elettorali nazionali approvate nel 2006 –, possa dare nuova linfa al fenomeno referendario, restituendogli quel connotato di efficace catalizzatore dei processi di decisione politica che, come rilevato all'inizio, è venuto meno dagli anni Novanta in poi. Più precisamente, qualora trovi conferma il ritorno al proporzionale e si affievolisca ulteriormente la connotazione maggioritaria nei meccanismi dell'elezione della rappresentanza parlamentare, è ipotizzabile che il *referendum* possa tornare ad essere un'utile valvola di canalizzazione e di ricomposizione di quelle istanze effettivamente avvertite nella coscienza dei cittadini, ma che non riescono a trovare adeguata soluzione nel confronto tra i diversi e molteplici soggetti partitici. La strada del *referendum*, insomma, potrebbe di nuovo apparire convincente non soltanto per i promotori dell'iniziativa, ma anche e soprattutto per i cittadini che potrebbero tornare a vedere nell'espressione del voto referendario un indispensabile momento di partecipazione alla vita democratica della collettività. In definitiva, alle prospettive evolutive dell'assetto del vigente regime rappresentativo è legata la possibilità non solo che venga meno la diffusa sensazione di diffidenza che offusca il *referendum*, ma anche e soprattutto che il popolo riacquisti fiducia in uno strumento di democrazia così prezioso.