

13 giugno 2012

Il rapporto tra il referendum e la democrazia della rappresentanza nell'attuale crisi del sistema politico

di Sara Lieto

Assegnista di ricerca in Istituzioni di Diritto pubblico - Università di Napoli Federico II

Abstract Il testo, prendendo spunto da due recenti iniziative referendarie - quella prospettata in Grecia sulle misure economiche europee e, più in particolare, quella promossa in Italia, avente ad oggetto la legge elettorale, e dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale - propone una riflessione sul referendum, ponendolo in relazione al generale contesto di crisi del sistema politico e dei partiti - contrassegnato attualmente da una progressiva distanza ed incomunicabilità con la base sociale - ed evidenziandone un'utilizzazione produttiva talvolta di effetti discorsivi, che non favorisce affatto il ridimensionamento della crisi, ma che anzi ne produce una sua intensificazione. Le argomentazioni, tese a sottolineare l'uso strumentale o improprio dell'istituto referendario, sono, allo stesso tempo, funzionali ad una riflessione più ampia che investe il ruolo di bilanciamento, nel sistema costituzionale, degli istituti di democrazia diretta rispetto al modello rappresentativo, in una prospettiva di maggiore equilibrio tra le due componenti, che si ritiene possa realizzarsi sulla base di una effettiva relazione di verità tra i rappresentanti e i rappresentati, quale fondamentale parametro etico-politico.

Abstract This paper, starting from two referendum initiatives - the one proposed in Greece on the european economic measures and, more particularly, the one promoted in Italy about the electoral law, which has been declared inadmissible by the constitutional Court - proposes a reflection on the referendum, in the general context of the crisis of the political system and parties - currently featured by a progressive distance and incommunicability with the social base - highlighting that the use of the referendum produces, sometimes, distorted effects, not effective for the attenuation of the crisis. The argumentations, to underline the instrumental or improper use of the referendum institute, are functional, at the same time, to reflect on the balancing role, in the constitutional system, of the direct democracy institutes regarding the representative model, in a more balanced perspective between the two components, that is possible on the base of a real relationship of truth between representatives and represented subjects, as a fundamental ethical and political parameter.

Sommario:

1. Premessa

2. La sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012 di inammissibilità del referendum abrogativo

sulla legge elettorale

3. Amargine della sentenza: alcune riflessioni sul ricorso al referendum
4. Gli effetti distorsivi derivanti dall'utilizzazione impropria del referendum
5. Le misure di austerità dell'Unione europea e la vicenda del referendum greco
6. Il referendum e la democrazia della rappresentanza
7. Conclusioni

1. Premessa

Lo stato di incomunicabilità che sembra contraddistinguere attualmente il rapporto tra i cittadini e la classe politica costituisce il contesto tematico all'interno del quale verranno sviluppate alcune riflessioni sull'istituto referendario, che viene assunto in questa sede come «indicatore» del grado di vitalità, di scambio e di identificazione reciproca proprio nell'ambito di quel rapporto. La prospettiva di analisi è di verificare se l'istituto, che principalmente dovrebbe favorire un certo margine di compensazione alla prevalenza nel sistema di governo della componente rappresentativa, sia utilizzato nella maniera più opportuna, rispettandone le caratteristiche strutturali e le sue reali potenzialità, o sia talvolta, invece, adoperato in maniera strumentale, magari in vista dell'imminente contesa elettorale e dunque per ragioni esclusivamente legate al consenso. In realtà, che ciò possa avvenire e avvenga di per sé non sorprende, considerata la progressiva «torsione dell'istituto referendario, che l'ha portato ad essere un "elemento e strumento del gioco" della forma di governo anziché un mezzo per lo scavalco delle sue regole»^[1], salvo tuttavia rappresentare in questa specifica congiuntura una tendenza che va in qualche modo arginata per evitare che quello stato di incomunicabilità prima richiamato non scavi un solco sempre più profondo tra i cittadini e la classe politica, compromettendo, in particolare, il ruolo dei partiti quali principali strumenti di organizzazione collettiva delle istanze democratiche all'interno delle istituzioni. A sostegno degli argomenti che verranno proposti, si farà riferimento, a titolo esemplificativo, a due recenti iniziative referendarie, proposte ma – per differenti motivi - non giunte a compimento, e cioè l'iniziativa referendaria avente ad oggetto la legge elettorale, recentemente dichiarata inammissibile dalla Corte costituzionale in Italia – sulla quale ci si soffermerà più diffusamente -, e quella prospettata e prontamente ritrattata in Grecia sulle misure economiche imposte dall'Unione europea.

2. La sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012 di inammissibilità del referendum abrogativo sulla legge elettorale

La sentenza della Corte costituzionale n. 13 del 2012 nei giudizi di ammissibilità delle richieste di referendum per l'abrogazione totale della legge elettorale n. 270 del 2005 (quesito n. 1) e dell'abrogazione parziale, limitatamente ad alcune sue parti (quesito n. 2), offre l'occasione per riflettere, ancora una volta, sull'utilizzazione dell'istituto referendario e sulle sue possibili strumentalizzazioni. In considerazione di una più che consolidata giurisprudenza, che ritiene in particolare quella elettorale una legge costituzionalmente necessaria, non passibile nella sua interezza di essere oggetto di referendum abrogativo, la perplessità che emerge riguarda dunque la reale finalità

dell'iniziativa. In effetti, l'esito del giudizio di ammissibilità, relativamente ai due quesiti e in particolare rispetto al primo, non poteva non ritenersi scontato, in quanto – come del resto la Cortesottolinea attraverso il richiamo ad una copiosa e univoca giurisprudenza – una legge elettorale nella sua totalità non può essere oggetto di referendum abrogativo, in quanto la sua abrogazione farebbe venir meno la disciplina fondamentale per il funzionamento del sistema costituzionale[2]. Si tratta, infatti, di una legge che può essere oggetto soltanto di referendum parziale di tipo manipolativo, che produca una normativa di risulta in grado di consentire il rinnovo dell'organo rappresentativo. Né possono assumere rilievo le argomentazioni poste a sostegno dalla difesa del comitato dei promotori sia in ordine alla questione di illegittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui prevede che il Presidente della Repubblica possa ritardare una sola volta l'entrata in vigore dell'abrogazione, sia per quanto riguarda il riferimento alla teoria della reviviscenza, in quanto su entrambe le questioni – come del resto la Corte agevolmente argomenta – vi è una giurisprudenza e una dottrina altrettanto consolidate.

Nell'esercizio della propria funzione, volta ad accertare che le richieste referendarie siano conformi ai requisiti indicati nell'art. 75 Cost, esulando del tutto dal suo compito qualsiasi valutazione in merito ad eventuali profili di incostituzionalità della legge n. 270 del 2005 - che ha sostituito quella prima in vigore, introducendo, in sintesi, una nuova formula elettorale, per Camera e Senato, di tipo proporzionale, con ripartizione dei seggi tra liste bloccate, diverse soglie di sbarramento e con premio di maggioranza nazionale per la Camera e regionale per il Senato -, la Corte ha escluso l'ammissibilità delle due richieste referendarie sulla base di un impianto argomentativo di peculiare linearità e coerenza. Innanzitutto, rispetto al quesito n. 1, oltre alle osservazioni in merito all'inammissibilità di un referendum abrogativo avente ad oggetto la legge elettorale nella sua interezza, di cui si è già fatto cenno, rileva l'assunto della Corte in relazione a quanto sostenuto dalla difesa del comitato circa la questione di legittimità costituzionale dell'art. 37, terzo comma, della legge n. 352 del 1970 (*L'abrogazione ha effetto a decorrere dal giorno successivo a quello della pubblicazione del decreto nella Gazzetta Ufficiale. Il Presidente della Repubblica nel decreto stesso, su proposta del Ministro interessato, previa deliberazione del Consiglio dei Ministri, può ritardare l'entrata in vigore della abrogazione per un termine non superiore a 60 giorni dalla data della pubblicazione*). L'impianto a sostegno dell'ipotesi di illegittimità costituzionale di tale articolo, al fine di contemplare la possibilità di una reiterazione del differimento dell'entrata in vigore dell'abrogazione, si fonda, infatti, su argomentazioni che, secondo la Corte, non sono tali da giustificare che essa possa accogliere la proposta istanza di auto-rimessione su tale questione di costituzionalità. Infatti – sottolinea la Corte - «l'eventuale dichiarazione di illegittimità costituzionale che consenta la reiterazione del differimento – oltre a rimettere alla mera volontà dei parlamentari in carica la determinazione del momento in cui si produrrebbe l'efficacia stessa del referendum, ove questo avesse un esito positivo – potrebbe comportare, in caso di inerzia del legislatore e di ripetute reiterazioni, una grave incertezza che esporrebbe organi costituzionali a una paralisi di funzionamento anche solo teorica e temporanea, ipotesi esclusa dalla costante giurisprudenza di questa Corte».

Le ragioni della difesa si sono poi diffusamente fondate sull'ipotesi della reviviscenza, che comporterebbe una sorta di quiescenza delle norme abrogate, che riacquisterebbero vigenza qualora venisse abrogata la norma abrogatrice. In realtà, come sottolinea la Corte, le ipotesi di norme abrogate nuovamente operanti sono contemplabili in casi tipici e limitati, riconducibili essenzialmente alla circostanza che intervenga da parte del giudice costituzionale l'annullamento della norma abrogatrice. In tal caso, coerentemente alla geometria che disegna il sistema delle fonti, l'annullamento della norma abrogatrice, essendo espressione della necessità di eliminare un fenomeno patologico all'interno del sistema, avrebbe effetto retroattivo, consentendo in questo caso la reviviscenza della norma abrogata[3]. Né, come pure viene evidenziato nella sentenza in esame, è possibile in tal caso sostenere l'ipotesi della cosiddetta riespansione, in quanto non si tratta affatto nel caso di specie di una relazione tra discipline (la precedente legge elettorale e quella attualmente in vigore) caratterizzata dal binomio

generalità/specialità, tale da ritenere contemplabile un effetto derogatorio. Nella fattispecie, infatti, la legge n. 270 del 2005 è alternativa a quella antecedente, non essendo assolutamente ipotizzabile alcun rapporto di specialità, che consentirebbe – qualora sussistente – la riespansione della disciplina generale a seguito dell'abrogazione di quella speciale.

Argomentazioni analoghe fondano la motivazione della Corte in merito al giudizio di inammissibilità del quesito n. 2, che pur rilevando un intento di referendum parziale, andando ad incidere su specifiche disposizioni della legge n. 270, tuttavia sconta anch'esso il limite di una proposta che non solo non garantisce alcuna normativa di risulta, contravvenendo ai limiti che sovrintendono il referendum abrogativo avente ad oggetto una legge elettorale, ma risulta contraddittoria e carente sul piano della chiarezza.

3. Amargine della sentenza: alcune riflessioni sul ricorso al referendum

Chiariti i passaggi fondamentali della sentenza in esame, essa in realtà rappresenta, in una specifica prospettiva, un'occasione per sviluppare qualche riflessione sull'utilizzazione dell'istituto referendario e sull'appropriatezza o meno di ricorrervi in quei casi in cui l'esito del giudizio di ammissibilità, anche per l'impostazione data ai quesiti, non possa affatto riservare sorprese. In altre parole, il giudizio di inammissibilità pronunciato dalla Corte sollecita, in questa particolare circostanza, un interrogativo sul fine reale dell'iniziativa, il cui epilogo era piuttosto prevedibile^[4]. La strumentalizzazione dell'istituto referendario, in realtà, non suscita di per sé particolare sorpresa – come si è già sottolineato - ma ciò non giustifica che sulla questione non venga fatta qualche considerazione, soprattutto in una fase in cui sembra particolarmente sentita la necessità di fronteggiare il deficit del sistema rappresentativo con una maggiore implementazione degli strumenti di democrazia diretta e della partecipazione.

Al di là delle considerazioni sul referendum e sull'opportunità di identificarlo ancora tra i tradizionali istituti di democrazia diretta, che lasciano spazio a non pochi dubbi sulla sua natura di strumento attraverso cui effettivamente i cittadini possano esprimere un proprio orientamento su una data questione^[5], ciò che suscita non poche perplessità è la circostanza che, oltre a tutti i limiti richiamati, se ne aggiunga anche un uso in una certa misura «improprio», che non rileva tanto sul piano giuridico, tant'è che nulla ha impedito ad un quesito così evidentemente mal posto (come quello n. 1) di percorrere l'iter previsto dalla legge sul referendum fino al giudizio di ammissibilità dinanzi alla Corte, quanto piuttosto sul piano dell'etica politica e dell'affidamento nutrito dalla collettività nell'effettiva capacità dell'iniziativa di consentirle un potere di determinazione. La questione è in realtà sottile e non implica affatto valutazioni sugli aspetti senza alcun dubbio problematici della legge n. 270 e sulla necessità da più parti invocata di ristabilire una più equilibrata e diretta modalità di investitura dei rappresentanti, quanto piuttosto la «relazione di verità» che dovrebbe contraddistinguere il rapporto tra i cittadini e i pubblici poteri, e nella fattispecie tra gli aventi diritto al voto ed il comitato promotore, che si assume in questa specifica circostanza come potere statale in quanto, pur essendo esso più precisamente da inquadrare come rappresentante delle attribuzioni costituzionali dei sottoscrittori del referendum - effettivi titolari del «*potere di richiesta*, che si scompone in un *potere di iniziativa legislativa* (dato che il referendum è un atto di legislazione), in un *potere sostanziale di convocazione del corpo elettorale* e – soprattutto – in un potere di *determinare l'oggetto della votazione*»^[6] - ha acquisito attribuzioni tali da potersi ritenere, di fatto, un vero e proprio potere^[7]. Che il discorso di verità, in linea di massima, non abbia facilità di disvelarsi nell'ambito del modello democratico, dove, da un lato, ognuno ha il diritto di dire ciò che vuole e, dall'altro, i cittadini tendenzialmente preferiscono dare ascolto a colui che dice ciò che essi preferiscono sentirsi dire^[8], non rende affatto ragione dell'utilizzazione di alcuni istituti in maniera demagogica al fine di realizzare, nel breve periodo, un maggiore consenso, ottenendolo così «a

buon mercato», alimentando negli elettori l'illusione di poter incidere effettivamente su questioni di interesse generale e nella fattispecie di poter abrogare una legge ingiusta che non consente loro di scegliere i propri rappresentanti. Il senso dell'iniziativa di per sé non ha ovviamente nulla di contestabile, perché si può anche essere tutti concordi nel ritenere condivisibile il principio secondo cui debba essere riconosciuta ai cittadini la possibilità di esprimere in occasione delle elezioni la propria preferenza per un determinato candidato. Quel che invece non sembra affatto onorare né lo status di cittadino né il rilievo di ciò che resta di autenticamente democratico in un istituto come il referendum è la sua strumentalizzazione, in quanto una cosa è esprimere legittimamente la propria critica su di una legge che non si condivide affatto, auspicandone il cambiamento nei modi possibili, altra cosa invece è esprimerla avvalendosi di un istituto che verosimilmente non potrà produrre alcun risultato. Non c'è molto di edificante nel fare dei tentativi che fin dall'inizio si sanno inutili, tanto più quando questi tentativi non riguardano esclusivamente la nostra sfera individuale ma investono invece la dimensione collettiva. Che i cittadini possano accogliere con favore un'iniziativa volta a rimediare l'operato di un legislatore, che sembra aver pregiudicato, nella sua essenza più profonda, il loro diritto di voto, riconoscendo invece piena autonomia ai vertici di partito di realizzare liste preconfezionate a proprio uso e consumo, su questo non credo si possano nutrire dubbi. Ma la quadratura del cerchio non torna quando tale iniziativa, che li investe così direttamente, già nei suoi presupposti si rivela senza fondamento ed artificiosa. La sensazione è che, in questa specifica circostanza, la proposta referendaria sia andata oltre gli scopi che spesso motivano alcune iniziative, che pur preannunciandosi di difficile realizzazione sono sostanzialmente motivate dalla necessità di dare comunque risalto a questioni di interesse generale, nei limiti però della oggettiva praticabilità del referendum. In questo caso, invece, è opportuno distinguere, da un lato, il piano dello scopo che è quello di sollecitare l'attenzione della collettività su di un tema particolarmente complesso e spinoso, quale è appunto il deficit della legge elettorale, dall'altro, il piano della praticabilità dell'istituto referendario per il raggiungimento dello scopo. Tra questi due piani dovrebbe esserci una convergenza, nel senso che data una finalità che si intende perseguire, si ricorre allo strumento in base al quale realisticamente tale finalità può essere realizzata. Viceversa, se per raggiungere un dato obiettivo, si ricorre ad uno strumento che, in concreto, non può, nei termini in cui è utilizzato, soddisfarlo, viene meno tale convergenza, comportando però delle conseguenze di non poco conto. Innanzitutto, come già sottolineato, viene pregiudicato il legittimo affidamento dei cittadini coinvolti dall'iniziativa, facendo leva, da un lato, sulla loro istanza di cambiamento di una legge elettorale che non condividono, ma trascurando, dall'altro, il dato rilevante dell'impraticabilità, attraverso il referendum, della sua completa abrogazione. L'analisi della vicenda referendaria sembra quindi offrire l'occasione per interrogarsi sui richiami sempre più frequenti al concetto di volontà popolare e ad un suo maggiore spazio di espressione, attraverso gli istituti di democrazia diretta costituzionalmente previsti e più in generale mediante l'implementazione di strumenti giuridici per una maggiore partecipazione dei cittadini ai processi decisionali. Sembra in realtà che ci sia un rapporto inversamente proporzionale tra gli auspici evocati di «ridare la parola ai cittadini» e l'effettività di tali proponimenti. Non che debba essere sempre intravista una cattiva fede alla base di alcune iniziative – anche se è forte il sospetto di un intento demagogico di sapore populista – , ma resta il fatto che è frequente, quanto meno, una certa dose di superficialità, per certi versi non meno grave. In altri termini, sia che l'iniziativa si fondi su di una strategia finalizzata esclusivamente a servirsi di certi temi per ottenere un maggiore consenso, sia che essa si basi sulla ingenua convinzione della sua praticabilità, resta il fatto che in entrambi i casi non viene reso un buon servizio ai cittadini né viene prestato adeguato rispetto agli istituti democratici, di cui vengono onorate le forme ma non la sostanza. Nel primo caso, infatti, se ne ravvisa una utilizzazione «fraudolenta», nel secondo una utilizzazione approssimativa, che denota inaccettabili forme di superficialità e di sciattezza da parte della classe politica. In entrambe le ipotesi, l'effetto negativo è lo stesso: gli strumenti che la Costituzione prevede per l'esercizio diretto della sovranità popolare vengono distolti dalla loro funzione originaria e riutilizzati per scopi impropri.

Le debolezze del referendum e i rischi di strumentalizzazione possono essere rimediati non solo a condizione che la struttura rappresentativa rinvigorisca sul piano etico – politico e sia pertanto in grado

di relazionarsi al popolo, guidata autenticamente da una finalità pubblica, ma anche a condizione che l'iniziativa referendaria tragga origine da istanze effettivamente riferibili alla società e venga intesa come sintesi di un processo collettivo di cui lo strumento referendario sia quanto più è possibile il riflesso. In altre parole, se il popolo è un'entità che si definisce a certe condizioni e in determinati momenti e che si determina in relazione ad una questione posta, la genesi dell'interrogazione che gli si rivolge dovrebbe trovare radicamento nelle esigenze, nelle aspettative e negli orientamenti che esso esprime. L'organizzazione di istanze diffuse attraverso una loro sintesi dovrebbe essere il presupposto dell'attività del comitato promotore, la cui iniziativa dovrebbe realisticamente riflettere ciò che i cittadini esprimono, essere coerente quindi con tali istanze e, soprattutto, essere attivata a condizione che sia effettivamente una strada percorribile, evitando di ingenerare infondate attese. In questa prospettiva sembrano porsi la genesi e lo sviluppo del referendum del giugno 2011, che va richiamato per la convergenza che l'iniziativa referendaria a favore dell'acqua pubblica è riuscita a realizzare; essa, infatti, è apparsa non solo coerente con una volontà largamente diffusa a livello sociale, tesa ad impedire gli effetti del processo di privatizzazione, ma anche rispondente, sul piano della praticabilità, ai presupposti e ai requisiti giuridici necessari per il suo effettivo compimento. In questa circostanza, grazie ad una intensa campagna contro la privatizzazione, promossa da movimenti e gruppi di sensibilizzazione (e nella fase finale anche da alcuni partiti politici), il referendum popolare sembra essere avvenuto anche perché gran parte dei cittadini ha contribuito a determinarlo. In altre parole, la domanda posta agli elettori è stata in una certa misura da essi stessi sollecitata e la sua esplicitazione, attraverso la messa in moto del procedimento referendario – che ha sistematizzato e predisposto il quesito – ha rappresentato una fase già avanzata di un più ampio processo collettivo che, anche in seguito, ha tendenzialmente conservato la sua originaria matrice di base.

4. Gli effetti distorsivi derivanti dall'utilizzazione impropria del referendum

Le conseguenze negative di certe operazioni - diciamo così - «avventate» non si manifestano soltanto sul piano dell'infingimento e della distorsione di certi istituti, ma contribuiscono ad alimentare conflittualità e sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni. Nel caso di specie, l'esito del giudizio di ammissibilità corre il rischio di essere percepito dall'opinione pubblica come ostativo all'abrogazione di una legge ingiusta. In altre parole, la decisione della Corte costituzionale, che è un fondamentale organo di garanzia, può essere superficialmente inquadrata come «impeditiva» all'eliminazione di una legge ampiamente non condivisa, sempre più al centro di un programma riformista, da tempo auspicato e mai realizzato, di molti schieramenti politici, i quali piuttosto che assumersi la responsabilità di un effettivo cambiamento procrastinano il loro stato di debolezza attraverso manovre dilatorie e inconcludenti, agitando – quando è il caso – il principio della sovranità popolare, salvo poi rinnegarlo attraverso un uso «utilitaristico» dei suoi istituti fondamentali.

In ogni caso, gli effetti evidenziati vanno in generale ricondotti al problema della capacità dei cittadini di osservare e interpretare i fatti con un certo grado di consapevolezza, che naturalmente varia a seconda che le questioni pubbliche si pongano ad un livello più o meno intenso di prossimità rispetto alla dimensione individuale, e ciò a prescindere dal fatto che tali questioni abbiano una risonanza locale o nazionale, o si allontanino dalla sfera privata, determinando quello che Schumpeter definisce il senso ridotto della realtà^[9]. Quanto più si riduce il grado di interesse dei cittadini verso questioni generali tanto più ne diminuisce la capacità di critica razionale e tanto più, di conseguenza, essi sono esposti a processi di condizionamento e di influenza da parte di gruppi politici che sono «in grado di forgiare e, in limiti molto estesi, perfino creare la volontà del popolo. Il fenomeno che ci si presenta nell'analisi dei processi politici è, in gran parte, quello di una volontà non genuina ma artefatta, e spesso questa creazione fittizia è tutto ciò che corrisponde nella realtà alla *volonté générale* della dottrina classica. In

questi ultimi, la volontà popolare è il prodotto, non la forza propulsiva, del processo politico»[10].

Se, dunque, il livello di elaborazione razionale di un'opinione è strettamente connesso al grado di prossimità della questione alla dimensione individuale, tale prerogativa dell'individuo medio si presta ad essere facilmente manipolata sul versante politico attraverso metodologie di persuasione analoghe a quelle dei sistemi di pubblicità commerciale, riscontrandosi in esse «lo stesso tentativo di far leva sul subconscio, la stessa tecnica di creare associazioni favorevoli o sfavorevoli e tanto più efficaci quanto meno razionali, le stesse evasioni e reticenze, lo stesso stratagemma di produrre un'opinione mediante affermazioni ripetute che hanno successo nella misura in cui evitano il ragionamento e il pericolo di svegliare le facoltà critiche del pubblico, e così via, con la sola differenza che queste arti dispongono di possibilità d'azione infinitamente maggiori nella sfera degli affari pubblici che in quella privata e professionale»[11].

L'alterazione del processo conoscitivo dei problemi politici e le carenze riscontrabili a livello informativo rispetto a determinate iniziative sono dunque riconducibili, da un lato, alla scarsa capacità dell'individuo nel sentirsi investito, anche sul piano della responsabilità, da questioni che non ineriscano strettamente la sua sfera personale, dall'altro, all'idea che «in politica, ragionare in modo efficace significa perlopiù cercare di elevare a dignità di assiomi certe proposizioni e scartarne altre»[12]. Sul piano empirico l'insieme di questi fattori non solo determina una percezione parziale dei problemi generali e un affidamento alterato dei cittadini negli strumenti per porvi rimedio, ma ne produce altresì una conoscenza alquanto approssimativa, che alimenta equivoci e offre una visione distorta degli istituti posti a fondamento dell'impianto democratico. Un ruolo non secondario in questo processo di mistificazione, più o meno deliberata, assumono i mezzi di informazione, che contribuiscono talvolta alla diffusione di opinioni erranee, basate su semplificazioni eccessive che non favoriscono il ripristino di un rapporto di legittimo affidamento dei cittadini nelle istituzioni e non contribuiscono al processo di maturazione della coscienza civile.

In positivo, se alcune iniziative, nonostante il loro esito negativo possa ritenersi a priori prevedibile, fossero esplicitamente e dichiaratamente finalizzate a consolidare il consenso per il raggiungimento di un determinato obiettivo, esse potrebbero anche dare un contributo per l'accrescimento e la maturazione in senso democratico della collettività, a condizione però che si fondino su una esternazione chiara del loro proponimento. Ciò in generale sarebbe espressione di maggiore rispetto dei principi democratici e degli istituti posti a fondamento del sistema costituzionale e favorirebbe nei cittadini la capacità di accettare e accogliere anche scelte impopolari nel breve periodo ma utili in una visione prospettica degli assetti sociali futuri.

Se, viceversa, tali iniziative restano in una dimensione di ambiguità e non rivelano il loro reale proponimento, esse possono certamente essere funzionali a fare «incetta» di consenso nell'immediato, ma risulteranno futili e inconsistenti in prospettiva. Solo una relazione basata su di un'ambivalente istanza di verità può favorire una ripresa di fiducia dei cittadini nella politica, senza la quale a nulla può valere l'evocazione del bene comune - la cui definizione univoca in ogni caso non esiste -, che se può sortire effetti suggestivi nell'immediato, non può costituire nel lungo termine un fattore di tenuta dell'affidamento sociale nelle istituzioni. Perché se è vero tutto quanto si è prima sottolineato a proposito delle prerogative dell'individuo medio, più reattivo su questioni inerenti la sua sfera personale, che su quelle rilevanti in quella generale, e se non può disconoscersi la circostanza che tendenzialmente le scelte degli elettori non derivano da una loro autonoma determinazione ma sono il frutto di un'operazione di razionalizzazione posta in essere dai partiti che concorrono per la leadership, va in ogni caso tenuto conto che i cittadini, nel lungo periodo, sviluppano in qualche misura una capacità di valutazione di come vengono condotti gli affari pubblici e sulla base del grado di soddisfacimento opereranno le loro scelte per riconfermare o meno i loro rappresentanti. Si ritiene che nell'ambito di questo processo di valutazione, che determina o meno la conferma della leadership politica, incida, in una misura non facilmente definibile ma rilevante, anche l'effetto prodotto da prospettive infondate di

investitura degli elettori per la decisione di determinate questioni, la cui strumentalità, anche se non viene necessariamente colta sulla base di specifiche conoscenze tecniche, è in qualche modo percepita, magari *a posteriori*, e ricondotta a quell'insieme di elementi su cui si svilupperà il loro orientamento successivo. Tale circostanza suggerisce, dunque, l'opportunità che nel processo democratico la competizione politica si fondi sempre meno su slogan volti esclusivamente ad influenzare il voto e ad ottenere dei risultati nell'immediato, ma riacquisti un piano di solidità e lealtà a partire da una più intensa considerazione dei principi democratici e degli istituti che ne sono il fondamento. La necessità di riconfigurare la politica democratica sulla base di un modello di azione improntato al recupero di una maggiore franchezza nei confronti dei cittadini, attraverso l'abbandono di metodi propagandistici, privi di una visione prospettica del futuro, è a maggior ragione avvertita in una fase di crisi, come quella attuale, in cui è indispensabile che la politica compia uno scatto in avanti, si emancipi dai meccanismi tradizionali di competizione, e si rapporti ai cittadini su di un piano di realtà[13], anche perché le conseguenze dell'instabilità dei mercati finanziari e della depressione dell'attività economica investono la società senza riguardi e non ammettono sconto alcuno.

5. Le misure di austerità dell'Unione europea e la vicenda del referendum greco

Andando oltre la dimensione nazionale, la recente vicenda del referendum greco sulle misure economiche imposte dall'Unione europea costituisce un'ulteriore occasione di riflessione sull'istituto referendario, ma anche sulla più complessa questione del processo di integrazione europea, sul suo deficit democratico - attenuato nel tempo ma mai completamente colmato - e sul tema della sovranità e della sua riconfigurazione nell'ambito del federalismo europeo, che dal versante esterno delle realtà statali fa da controcanto ai fenomeni speculari di federalismo interno. In questo senso, infatti, si ritiene che possa essere interessante – anche se non realizzabile compiutamente in questa sede – sviluppare una prospettiva di approfondimento del tema della crisi dello Stato e della sua sovranità che tenga conto non solo del processo erosivo esterno ma anche, con le dovute specificità contestuali, di quello interno. In altre parole, tentare di avanzare delle ipotesi sulla riconfigurazione della dimensione statale, a fronte di due processi “uguali e contrari” che hanno, di fatto, comportato una “redistribuzione” e un “ridimensionamento” del potere statale rispetto al modello organizzativo tradizionale dello stesso[14].

Il tema specifico degli strumenti di democrazia diretta, e del referendum in particolare, va quindi inquadrato, in primo luogo, nel complessivo scenario della crisi dell'archetipo statale. In altre parole, sembra che prima ancora di approfondire la questione sulla “vitalità” degli istituti partecipativi ed in particolare dell'attività deliberativa posta in essere dai cittadini mediante il referendum, sia necessario riflettere sulle condizioni generali del contesto statale in cui essi principalmente trovano attuazione e verificare se, alla luce del processo bifronte di erosione della sovranità, essi abbiano ancora, per come sono stati concepiti in fase costituente, una capacità di incidenza o debbano essere ripensati alla luce di queste trasformazioni

Il caso greco è interessante perché, da un lato, conferma le riflessioni ormai consolidate in dottrina che rilevano le generali debolezze del referendum, in quanto strumento partecipativo sostanzialmente etero diretto, in cui il quesito è predeterminato e si fonda su di un'impostazione della domanda in termini alternativi (sì/no), dall'altro, esprime però la sua indiscutibile capacità, anche se solo evocato, di sollecitare, in senso positivo o negativo, delle reazioni e mettere in discussione la tenuta degli assetti istituzionali[15]. Detto in altri termini, pur essendo stata in questo caso l'ipotesi referendaria prontamente “ritrattata”, è indubbio l'effetto di disorientamento prodotto nelle dinamiche nazionali e sovranazionali, che suggerisce, pertanto, nonostante le condizioni generali non favoriscano corridoi privilegiati alla democrazia diretta, un discreto livello di fertilità dell'impianto democratico, tale da

destabilizzare e far vacillare decisioni assunte da soggetti carenti sotto il profilo dell'investitura popolare.

La vicenda greca esprime, dunque, le potenzialità e i limiti del referendum; esso, infatti, costituisce, nonostante tutto, ancora uno strumento capace di mettere in discussione gli equilibri sovranazionali e le decisioni che li sostengono, rivelando la loro fragilità proprio sotto il profilo democratico; nello stesso tempo, il referendum sconta i limiti delle sue potenzialità in quanto manca di "autonomia". Il caso greco, nell'immediato, può anche suggerire l'idea di una strategia del governo - proprio paventando l'ipotesi referendaria - per rinegoziare le misure di austerità imposte dall'Unione, ma ne rivela anche l'uso strumentale, e dunque il limite sul piano dell'autonomia, che mortifica, vista la ritrattazione nel caso specifico, il ruolo dei cittadini nel circuito democratico.

Sull'oggetto specifico del referendum, trattandosi nella fattispecie di materia economica, va in generale tenuto conto dello sviluppo costituzionale delle democrazie occidentali, in cui è evidente la tendenza a limitare in maniera considerevole le ipotesi di iniziativa su tali questioni. In generale, l'esclusione dal referendum e dall'iniziativa popolare di alcune materie si fonderebbe sulla considerazione del loro alto grado di complessità; ma tale argomentazione trascura il fatto che «nelle decisioni importanti può esserci sempre una domanda politica senza riguardo alla materia e il popolo, cui la domanda viene presentata dalla sua magistratura, deve essere sempre capace di *decisione*»[\[16\]](#). Tuttavia, i principali limiti della democrazia diretta sono sostanzialmente riconducibili alle materie economiche e finanziarie; è in questo specifico ambito, infatti, che emergono le maggiori difficoltà di adattamento dei sistemi democratici, anche perché il popolo, inteso come maggioranza che delibera le leggi sulle imposte, imponendole alle minoranze, è certamente una grandezza diversa dal popolo inteso come i contribuenti, produttori di reddito nella realtà economica. In ogni caso, il concetto di legge monetaria è a sua volta piuttosto difficile da delimitare, in quanto, nella sostanza, qualsiasi legge ha dei rilievi sul piano economico-finanziario e dunque in ultima istanza può essere riferibile al bilancio dello Stato. In generale le leggi di budget o leggi monetarie sarebbero quelle che comportano nuove entrate o nuove uscite al bilancio pubblico, che secondo un certo orientamento dottrinale rientrerebbero nell'ambito del potere finanziario dello Stato più che in quello legislativo, tanto che il bilancio preventivo non è una legge in senso materiale quanto piuttosto un atto amministrativo di natura finanziaria.

6. Il referendum e la democrazia della rappresentanza

La soggettività «popolo» che esprime la sua volontà attraverso l'acclamazione rappresenta il punto di partenza per discutere delle forme di democrazia diretta che, tuttavia, non sono mai univoche e il cui contenuto è sempre tendenzialmente limitato. Si pensi ad esempio alla forma di manifestazione della volontà popolare attraverso la procedura di voto, che comporta l'isolamento e la segretezza del singolo votante, rispetto all'immediatezza e alla genuinità dell'acclamazione. In generale, ogni qual volta la manifestazione della volontà avvenga secondo una procedura costituzionalmente stabilita, la democrazia diretta subisce delle limitazioni, in quanto «l'immediatezza della democrazia non si lascia organizzare senza cessare di essere immediata»[\[17\]](#). Si pensi ad esempio al caso in cui il popolo venga chiamato a pronunciarsi su delle questioni; in tal caso, deve essere formulata una domanda rispetto alla quale il popolo può dire sì o no, al fine di raggiungere un risultato complessivo. Il punto è che tale domanda viene formulata in maniera autoritativa e non può essere formulata dal popolo stesso, pertanto, chi ha il potere di formulare la domanda in realtà ha anche il potere di incidere sul risultato, condizionando a priori la volontà popolare.

Vi sono tuttavia ipotesi in cui il referendum può assumere una funzione di controllo più penetrante, ad esempio nel caso di proposta di legge di iniziativa popolare. Tale modello assume particolare rilievo nell'ambito degli istituti di democrazia diretta in quanto in tal caso il popolo «diventa qui produttivo come legislatore»[18]. La proposta legislativa popolare, in questo caso, «tende» al referendum, creandosi tra i due istituti un legame singolare che realizza una procedura legislativa che si discosta da quella ordinaria, in quanto una proposta di legge di iniziativa popolare diventa legge tramite referendum; in questo caso, dunque, «il “popolo” diventa immediatamente attivo come portatore del potere legislativo e spinge in disparte gli organi legislativi ordinari»[19]. In realtà, va precisato che l'organo legislativo non è completamente estromesso da questa procedura legislativa, in quanto se la proposta di legge di iniziativa popolare viene accolta senza che venga effettuata alcuna modifica, il referendum non ha luogo. In altre parole, «il referendum è la conclusione di una procedura legislativa la cui particolarità consiste nel fatto di convivere accanto alle competenze magistratuali ordinarie e di essere effettivamente liquidata tramite un'accettazione immutata da parte della legislazione ordinaria; ma essa prosegue quando la magistratura non si piega ai fautori dell'iniziativa»[20]. Questa specifica tipologia fu prevista dalla Costituzione di Weimar, in cui lo strumento referendario venne particolarmente valorizzato, essendo prevalso durante i lavori dei costituenti – nonostante fossero state espresse in quella sede anche posizioni critiche nei confronti di una sua eccessiva espansione – un orientamento teso a dare concretezza all'ideologia della «democrazia mista», che oltre alle componenti rappresentative riteneva di dover potenziare gli istituti che potessero consentire al popolo un ruolo diretto nella legislazione[21].

Il processo di realizzazione di una forma mista di governo democratico che coniughi in sé la componente rappresentativa e quella plebiscitaria è stato in realtà determinato anche dalla presenza in entrambi i modelli idealtipici di elementi strutturali che, una volta prevalsi, ne avrebbero determinato l'«autoannientamento»[22]. In questa prospettiva, l'ipotesi di una convergenza tra la legislazione diretta (o plebiscitaria) e il sistema di governo parlamentare non sembra garantire il necessario equilibrio tra le due componenti, data la loro originaria diversità strutturale. Mentre, invece, il modello misto realizzerebbe un maggiore equilibrio tra le due componenti attraverso la canalizzazione di quella plebiscitaria, o meglio – richiamando l'espressione di Fraenkel – della «volontà popolare empirica», nei partiti e nella loro funzione rappresentativa. In questo senso, la «democrazia mista», quale modello in cui sia salvaguardato, accanto a quello rappresentativo, l'elemento plebiscitario, passa necessariamente attraverso la «cura della democrazia nei partiti. Solo se viene preservato sufficiente spazio d'azione alle forze plebiscitarie all'interno delle associazioni e dei partiti, si può dispiegare una costituzione rappresentativa»[23].

Anche in Italia durante i lavori della II Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, cominciati nel 1946, sul referendum sembrò inizialmente delinearci, nell'autorevole posizione di Costantino Mortati, un orientamento volto ad intensificare le potenzialità dello strumento referendario – nonostante le possibili disarmonie con l'attività legislativa del Parlamento –, anche in un'ottica di adeguamento alla «tendenza moderna [che] è quella di condurre il popolo, da una funzione limitata alla scelta dei suoi rappresentanti, ad una funzione più ampia, di attiva partecipazione politica, e il mezzo adoperato a questo scopo è il *referendum*, che ha una efficacia diversa a seconda del modo in cui sono congegnati i poteri pubblici»[24]. Tuttavia, rispetto al progetto originario, gli esiti dei lavori produssero un notevole ridimensionamento delle ipotesi referendarie, facendo salva sostanzialmente la sola opzione per il referendum abrogativo. Le ragioni che determinarono, di fatto, il restringimento del campo d'azione del referendum sono piuttosto articolate e non possono essere certamente ripercorse in questa sede, data anche la loro complessità in rapporto alla forma di governo. Quel che però va ricordato è quanto, a tal proposito, è stato in alcune occasioni sottolineato dalla dottrina come un dato ineliminabile dell'esperienza italiana e cioè il timore che nel referendum si nasconda sostanzialmente un'attitudine oppositiva al sistema politico[25]. A questo proposito, tuttavia, è stato opportunamente evidenziato che se in un primo momento, come la stessa dottrina ha avuto modo di sottolineare, il referendum ha svolto una funzione dialettica e talvolta oppositiva rispetto al sistema politico-partitico, in un momento

successivo esso è stato assorbito dalla stessa struttura partitica e dalle sue logiche, ponendosi come uno degli elementi all'interno del sistema di governo, piuttosto che conservare un ruolo di bilanciamento «esterno». Il capovolgimento di tale assetto sarebbe stato determinato dalla prevalenza del sistema politico-partitico, che avrebbe agito in difesa e avrebbe avuto la meglio sul referendum in considerazione della mancanza nel nostro sistema costituzionale, a differenza che in altri, «di un soggetto istituzionale capace di razionalizzare l'iniziativa e l'esito referendario, assorbendolo senza traumi nella forma di governo»[26].

Le tipologie di referendum, in ogni caso, sono diverse e non è sempre agevole ricondurle a delle categorie univoche, valide per qualsiasi sistema costituzionale, essendo molteplici gli elementi di differenziazione che possono riguardare, ad esempio, i diversi livelli di governo, le materie di incidenza e i soggetti preposti all'iniziativa[27]. In sintesi, i modelli teorici che consentono ai cittadini, sulla base di una scelta netta tra il sì e il no, di esercitare un potere attivo e di assumere pertanto una decisione, sia pure sulla base della regola della maggioranza intesa in senso procedurale, e che, quindi, possono essere, in una certa misura (l'approssimazione è, ovviamente, d'obbligo), ricondotte alla democrazia diretta, sono il modello deliberativo e quello abrogativo, essendo invece il referendum consultivo un modello "di indirizzo", che secondo la dottrina prevalente pur avendo incidenza sul piano politico, da un punto di vista strettamente giuridico non avrebbe invece valore vincolante[28].

Nel sistema costituzionale italiano, oltre al referendum costituzionale (ex art. 138 Cost.), a quello che può essere attivato ex art. 132 Cost. (commi 1 e 2) per la modifica delle circoscrizioni degli enti territoriali e a quelli ex art. 123 di livello regionale, il modello abrogativo di livello nazionale avente ad oggetto le leggi ordinarie rappresenta l'unico residuo di referendum legislativo, in quanto la consultazione popolare con funzione abrogativa ha ad oggetto una legge o specifiche disposizioni legislative. Esso viene anche definito come un sottomodulo rappresentativo-referendario[29], al fine di evidenziare la sua funzione prevalentemente integrativa nell'ambito del sistema democratico rappresentativo, desumibile tra l'altro dalla sua stessa natura *successiva* rispetto ad un processo decisionale (quello legislativo, nella fattispecie) già venuto a compimento, e configurato come un istituto che «determina, a seconda dei casi, l'eventualità o necessità dell'intervento deliberativo popolare nelle o sulle scelte proprie degli organi pubblici rappresentativi»[30].

Del resto, la democrazia su vasta scala non può che essere rappresentativa o indiretta (o parzialmente rappresentativa) ed in quanto tale essa «non è soltanto un'attenuazione della democrazia diretta; ne è anche un correttivo. Un primo vantaggio del governo rappresentativo è che un processo politico tutto intessuto di mediazioni consente di sfuggire alle radicalizzazioni elementari dei processi diretti. E il secondo vantaggio è che la partecipazione non è più una *conditio sine qua non*; anche senza "partecipazione totale" la democrazia rappresentativa pur sempre sussiste come sistema di controllo e di limitazione del potere»[31]. Da un punto di vista etico, infatti, la democrazia non può comportare un obbligo sul piano della partecipazione dei cittadini, tanto che tra i diritti politici fondamentali l'esercizio del voto viene definito come un dovere civico, attenuando in modo rilevante qualsiasi connotazione in termini di obbligatorietà, né tale partecipazione può essere ritenuta a priori così fondamentale per i cittadini al punto da subordinarvi qualsiasi altro interesse. Secondo questa prospettiva, basata sulla necessità originaria di una struttura rappresentativa, non essendo la volontà popolare un'entità organizzata e stabile, il referendum non può essere inteso in termini di contrapposizione al modello della rappresentanza quanto piuttosto come uno strumento, a sua volta, correttivo e di bilanciamento nell'organizzazione democratica del potere statale, in quanto la volontà popolare «è in se stessa priva di forma e diffusa, e quindi necessita di un processo che le dia forma. Si tratta di una volontà che ha delle possibilità di costituire una soggettività concreta, ma ha appunto solo delle possibilità, che necessitano di venire attuate. Il suo divenire effettuale dipende dal fatto che qualcuno la interroghi; la direzione e la modalità della sua concreta attuazione sono determinati da chi pone la domanda e dal modo con cui la si interroga; per dirla con una metafora: le si deve rivolgere la parola»[32].

7. Conclusioni

Riprendendo le fila del ragionamento sviluppato all'inizio di questo testo sul giudizio di inammissibilità del referendum emesso dalla Corte costituzionale e delle riflessioni avanzate a proposito della strumentalizzazione dell'istituto referendario, le brevi annotazioni riportate sul tema del rapporto tra referendum e modello rappresentativo sembrano dunque determinanti per tentare di avanzare qualche riflessione conclusiva sull'argomento. Il referendum va approfondito e studiato all'interno – ed unitamente – alla struttura rappresentativa nella quale viene ad essere collocato, che è la sola a poter realizzare una mediazione stabile degli interessi verso una sintesi unitaria, ponendosi come uno strumento di bilanciamento, non alternativo. La questione, evidenziata alla fine del paragrafo precedente, della necessità che la volontà popolare si esprima dietro sollecitazione e dunque dia delle risposte sulla base di quesiti posti da un centro di imputazione diverso dall'entità popolo, ripropone sostanzialmente il problema, affrontato all'inizio della trattazione, circa la necessità che la classe dirigente della struttura rappresentativa sia all'altezza di porre ad esso domande adeguate. Pertanto, l'efficacia dello strumento referendario nel processo di bilanciamento dell'elemento democratico all'interno del sistema rappresentativo è fortemente determinata dalla capacità dello stesso sistema ad essere rappresentativo non solo in senso formale ma anche contenutistico. A tal fine, influssi positivi potrebbero certamente derivare da una maggiore «presenza» del popolo nell'apparato istituzionale, contribuendo in tal modo alla formazione, per gradi e con metodo democratico, della classe dirigente. Infatti, un maggior nesso tra rappresentanti e rappresentati «opererebbe quale fattore di accentuazione del senso della responsabilità negli uni e negli altri e meglio stimolerebbe le iniziative rivolte a farla valere, riducendo così anche i margini alle manovre di manipolazione del consenso»[\[33\]](#).

Il concetto di rappresentanza contenutistica si fonda, infatti, sull'idea che l'azione dei rappresentanti vada concepita in modo tale da consentire ai cittadini di riconoscersi in essa, nonostante le loro diverse concezioni del bene comune, in una prospettiva il cui punto di riferimento è il popolo non come entità astratta ma reale[\[34\]](#). Sul piano dell'interrogazione referendaria, pertanto, coloro che si fanno promotori dell'iniziativa si costituiscono come soggetti dirigenti la cui azione va concepita in termini dialettici con questa entità reale e sulla base di un'impostazione etico-normativa dell'idea di comunità politica[\[35\]](#), altrimenti «se in una democrazia mancano gruppi o persone dirigenti dotate di coraggio, all'altezza della sfida dell'agire rappresentativo e capaci di porre al popolo le domande adeguate – dirigenti di questo tipo sono necessari in Parlamento, nel governo e nei partiti politici – allora la democrazia decade ben presto ad autoservizio politico o – qualora si presentino difficili questioni decisionali – agonizza, senza che ciò possa essere impedito o evitato da misure istituzionali»[\[36\]](#).

La questione sembra acquisire un rilievo sul piano morale e riproporre il problema, che N. Bobbio aveva definito, degli «impedimenti morali ad una cultura libera», ossia gli impedimenti che «ostacolano o rendono difficile o addirittura pericoloso il formarsi di un sicuro convincimento attraverso le falsificazioni di fatti o la fallacia dei ragionamenti, se non attraverso pressioni di vario genere sulle coscienze, etc.»[\[37\]](#). Sotto questo profilo, la classe dirigente non solo deve essere all'altezza di porre domande al popolo, rispondendo ai requisiti che la struttura rappresentativa deve avere per poter essere ritenuta solida sul piano contenutistico, ma deve farlo senza produrre alcuna alterazione e asimmetria sul piano dialettico con i cittadini, realizzando un discorso di verità come fattore fondamentale di impostazione etico-normativa della comunità politica. Si tratta, dunque, di aderire all'idea della difesa della verità come impegno politico, che ponga a riparo la stessa dalle offese derivanti dalle «falsificazioni di fatti», dalle «storture dei ragionamenti» e «dall'impostazione in termini di verità e di errore – di verità assoluta e di falsità assoluta – con conseguente esclusione di ogni affermazione diversa – di asserzioni soltanto probabili o peggio soggettive. E' il procedimento proprio di ogni dogmatismo»[\[38\]](#).

E ciò è tanto più necessario rispetto a un quadro costituzionale dove già di per sé il principale istituto di democrazia c.d. diretta, cioè l'istituto referendario, non è stato particolarmente potenziato e dove l'elemento rappresentativo è decisamente predominante, con il rischio di essere talvolta schiacciante, nonostante diversi orientamenti dottrinali abbiano più volte auspicato, da un punto di vista qualitativo, la «prevalenza» delle decisioni adottate in base all'esercizio diretto della volontà popolare rispetto a quelle assunte dalle istituzioni[39]. Tuttavia, va anche osservato che se sul piano politico è innegabile il valore della pronuncia referendaria e in generale di tutti gli istituti di democrazia diretta, in quanto ritenuti la vera forma di manifestazione della democrazia, non va d'altro canto trascurata – come si è più volte sottolineato - la necessità per qualsiasi organizzazione sociale complessa di una struttura dirigente stabile, rispetto alla quale, però, il referendum possa svolgere una funzione di «"utilità" democratica», a condizione però che sia «ben strutturato nella sua disciplina positiva e [permetta] al popolo di intervenire effettivamente nelle decisioni adottate dai governanti al fine di correggerle nel senso conforme della volontà generale»[40].

Va inoltre sottolineato che il modello referendario di cui all'art. 75 Cost., pur essendo coerente con il principio di sovranità popolare, così come sancito all'art. 1 Cost., comma secondo, costituisce un'occasione mancata di verifica della potenziale "elasticità" della disposizione, nella parte in cui, sancendo che la sovranità popolare può essere esercitata nelle forme e nei limiti previsti dalla Costituzione, consente in prospettiva di modulare, attraverso diverse gradazioni, l'intensità e gli ambiti di incidenza dei c.d. istituti di democrazia diretta.

Da un quadro generale di valutazione, il modello referendario anche nella sua fase attuativa, attraverso un sostanziale ampliamento dell'elenco di leggi, e quindi di materie, ad esso sottratte, ha visto restringersi i suoi margini di esercizio – i quali forse, in una prospettiva futura, andrebbero in una certa misura rivisti. Pertanto, anche tenuto conto dei costi che sul piano economico esso comporta per la collettività - questione che assume attualmente specifica centralità, nel dibattito politico e scientifico, in riferimento al tema dei finanziamenti pubblici ai partiti[41] -, se ne auspica in questa fase un ricorso che sia quanto più possibile conforme alle sue possibilità concrete e che da esso se ne tragga effettivamente un'utilità democratica attraverso l'abrogazione di leggi espressive di scelte parlamentari che non si condividono, rivelandosi in tal modo, in coerenza con il principio della sovranità popolare, effettivamente produttivo di «effetti trascendenti quello della pura e semplice decadenza della legge che ne sia stata colpita»[42].

[1] Così M. Luciani, *Il referendum impossibile*, in *Quaderni costituzionali*, n. 3, 1991, a proposito della contropinta del sistema politico-partitico che avrebbe indebolito l'iniziale vigore del referendum come strumento «antagonistico» alla forma di governo; su questo segmento tematico del rapporto tra democrazia rappresentativa e referendum, si tornerà nel par. 6.

[2] Sulla non ammissibilità del referendum avente ad oggetto la legge elettorale, valga, in ogni caso, richiamare, quanto avvenuto durante i lavori dell'Assemblea costituente e cioè la circostanza che per un errore tecnico e materiale dell'ufficio di segreteria si verificò l'omissione nel testo del riferimento alle leggi elettorali, tra quelle non sottoponibili a referendum abrogativo. Su questa vicenda, si v. M. Ruini, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, p. 12 ss.

[3] Sul tema della reviviscenza esiste una vasta letteratura in cui, pur essendo prevalente l'orientamento della non reviviscenza della norma abrogata, non mancano posizioni che vi riconoscono invece un certo margine di operatività; tale effetto potrebbe realizzarsi in limitate ipotesi e, in ogni caso, dipenderebbe dal grado di definitività dell'effetto abrogativo cui sarebbe inversamente proporzionale il grado di espansione della reviviscenza. Sull'argomento e in particolare sulle principali posizioni assunte in

dottrina, si rinvia ad A. Celotto, *Reviviscenza degli atti normativi*, in *Enc. giur.*, Roma, 1991, p. ss. ; sul tema della reviviscenza nella specifica sentenza in esame la dottrina ha anche espresso critiche alla decisione della Corte per aver fatto valere a priori un orientamento contrario alla reviviscenza, in questo senso si v. A. Ruggeri, *Davvero inammissibili i referendum elettorali per la (supposta) impossibilità di "reviviscenza" della normativa previgente rispetto a quella oggetto di abrogazione popolare? (a prima lettura di Corte cost. n. 13/2011)*, in *giurcost.org*.

[4] La prevedibilità dell'esito del giudizio è stata sottolineata in diversi commenti alla sentenza in esame, tra questi si v. M. Ruotolo, *Un'inammissibilità "annunciata". Commento a prima lettura a Corte cost. sent. n. 13/2012*, in *federalismi.it*; M. Villone, *Il referendum elettorale e l'inammissibile resurrezione del Mattarellum*, in *costituzionalismo.it*, 1/2012;

[5] A questo proposito si v. M. Ruini, cit., il quale osserva : «Nel trattare degli attuali istituti del referendum, va fatto cauto uso dell'espressione e del concetto di democrazia diretta; gli antichi istituti ai quali si dà questo nome non erano veramente democratici (si riunivano talvolta pochi privilegiati); e dall'altro lato non è oggi possibile un regime di democrazia diretta (se non altro per le dimensioni degli Stati); la democrazia è essenzialmente rappresentativa; e si possono avere soltanto contemperamenti e, come si dice, "innesti" di democrazia diretta nei casi in cui si ammette, in via secondaria, qualche partecipazione del popolo, in altre forme che l'elezione dei rappresentanti, alla formazione delle leggi ed al funzionamento dello Stato», p. 13.

[6] Così G. Brunelli, *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in *Quaderni costituzionali*, n.1/2001, p.73, in cui l'a. ripercorre in chiave critica le fasi fondamentali del processo di riconoscimento della natura di «potere dello Stato» agli elettori firmatari della richiesta di referendum abrogativo e del conseguente riconoscimento al comitato promotore della legittimazione processuale. Sul riconoscimento del comitato promotore come potere dello Stato esiste una giurisprudenza della Corte costituzionale ormai consolidata, a partire dall'ordinanza n. 17 del 1978, in cui – testualmente – si rileva: « che dal punto di vista soggettivo appare ammissibile la legittimazione a sollevare conflitto, ai sensi dell'art. 134 Cost., degli elettori, in numero non inferiore a 500.000, firmatari d'una richiesta di referendum, quale frazione del corpo elettorale identificata dall'art. 75 Cost., titolare dell'esercizio di una pubblica funzione costituzionalmente rilevante e garantita, e non può dubitarsi della competenza dei promotori del referendum a dichiarare, in questa fase, la volontà dei firmatari della richiesta medesima; che del pari non può dubitarsi della legittimazione ad essere parte del conflitto di cui trattasi dell'Ufficio centrale per il referendum della Corte di cassazione, competente a decidere sulla legittimità delle richieste con ordinanza definitiva (art. 32 della legge n. 352 del 1970)».

[7] Ivi, p. 77, nella parte in cui l'a. sottolinea come sia prevalsa, anche nell'evoluzione della giurisprudenza costituzionale, «l'osservazione di Crisafulli secondo cui la sentenza n. 69/1978 ha finito, in realtà, per erigere a potere il comitato dei promotori: conclusione obbligata, proprio per la difficoltà di individuare tra i richiedenti il referendum una qualsiasi altra entità dotata di un minimo di organizzazione e stabilità»; si v. dunque V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, p. 432.

[8] Sul concetto di *parresia* politica e sulle criticità di una sua estrinsecazione nel sistema democratico, si v. M. Foucault, *Il governo di sé e degli altri, parte II, Il coraggio della verità*, Milano, 2011, p. 44 ss.

[9] J.A. Schumpeter, *Capitalismo, socialismo e democrazia*, Etas, 2001, p. 271

[10] Ivi, p. 273.

[11] Ibidem.

[12] Ivi, p. 274.

[13] Sul tema della crisi dei partiti politici, si v. G. Azzariti, *La crisi dei partiti come crisi della loro capacità rappresentativa*, in G. Brunelli, A. Pugiotto, P. Veronesi (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, Napoli, 2009, p. 1777 ss.; in particolare, l'A. osserva: «Riattivare una dialettica all'interno del Parlamento, abbandonando la logica frustrante della democrazia decidente, per pensare ad una democrazia coinvolgente; che sia in grado cioè di trascinare i soggetti, gli interessi, le passioni dei rappresentanti della Nazione in base alla responsabilità politica di ciascuno. Sono i regolamenti parlamentari, ma anche i concreti comportamenti dei soggetti politici, a determinare la qualità, il ruolo,

l'essenza e il valore del dibattito all'interno del Parlamento. Una selezione del personale politico che rinunci alla sovraesposizione mediatica e che si manifesti essenzialmente in base ad una competenza acquisita che rischia in proprio sul terreno delle istituzioni politiche, renderebbe peraltro più autonomi ed autorevoli i singoli esponenti politici, sottraendoli all'avvilente ruolo di "figuranti" di questo o quel leader», p. 1798.

[14] Su questa questione si rinvia diffusamente a S. Cassese, *Lo Stato introvabile. Modernità e arretratezza delle istituzioni italiane*, Roma, 1998.

[15] Sulla vicenda del referendum in Grecia si v. G. Ferrara, *Grecia. Il referendum promosso e rimosso*, in *costituzionalismo.it*, 2011, il quale osserva: «La Costituzione greca (art. 44) prevede infatti che si ricorre al referendum se a proporlo è il Consiglio dei ministri e lo decida la maggioranza assoluta dei deputati per "gravi questioni nazionali". Così come se a richiederlo siano i 2/5 dei deputati su un legge, votata dai 3/5 del plenum della Camera dei deputati (è unicamerale il Parlamento greco) che riguardi "un importante problema sociale". È fuori di dubbio che ricorra l'una e l'altra ipotesi nella decisione sul piano di austerità imposto alla Grecia dalla Commissione europea, dalla Bce e, sostanzialmente, dalla diarchia Merkozy. L'annuncio di Papandreu ha però scandalizzato Merkel, Sarkozy e tutti i guardiani dei principi, delle norme dei Trattati europei e degli atti che ne applicano le disposizioni. La protesta è stata fortissima, violenta, argomentata e munita di decisivi strumenti di persuasione. Papandreu ha mollato. Il referendum non ci sarà. Lo scandalo della promozione è sanato dallo scandalo della rimozione».

[16] C. Schmitt, *Democrazia e liberalismo. Referendum e iniziativa popolare*, Milano, 2001, p. 71.

[17] Ivi, p. 80.

[18] Ivi, p. 30.

[19] Ivi, p. 31.

[20] Ivi, p. 79.

[21] Sul dibattito in tema di referendum durante i lavori dell'assemblea costituente a Weimar e sugli effetti prodotti sull'esperienza costituente italiana, si v. P. Pasquino, *La costituzionalizzazione dei referendum a Weimar e a Roma*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 4, 1998, p. 919 ss.

[22] Sui pericoli di autodistruzione di entrambi i modelli, sia quello rappresentativo (perdita del carattere rappresentativo per incapacità di far fronte alla «ferrea legge dell'oligarchia») che plebiscitario (dittatura cesarista), si v. E. Fraenkel, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, L. Ciaurro, C. Forte (a cura di), Torino, 1994, p. 41 ss.

[23] Ivi, p. 93.

[24] Testo del 3 settembre 1946, seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione, discussione generale sull'organizzazione costituzionale dello Stato, relazione dell'onorevole Mortati. Sul dibattito intorno al referendum durante i lavori dell'Assemblea costituente, si v. G.M. Salerno, *Referendum* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, XXXIX, 1988, in particolare nel passaggio in cui riassume l'opinione di Mortati e gli interventi di ridimensionamento del referendum: «Così fu notevolmente ridotta l'originaria proposta di Mortati, che, riecheggiando la pluralità di forme referendarie già previste nella Costituzione di Weimar, prevedeva il referendum legislativo sia su iniziativa del Governo (anche se formalmente su richiesta del Capo dello Stato) – per la soluzione di conflitti tra le due Camere (nel caso di un progetto di legge approvato da una Camera ma respinto dall'altra) e per dirimere conflitti tra Governo e Parlamento (per sospendere una legge già approvata dalla Camere o per dar corso ad un disegno di legge governativo respinto dal Parlamento) – sia su iniziativa popolare, per l'abrogazione di leggi vigenti, o per impedire l'entrata in vigore di leggi già approvate dal Parlamento ma non ancora efficaci, o per la introduzione di nuove disposizioni legislative», p. 207.

[25] Su questo aspetto si v. M. Luciani, *Il referendum impossibile*, cit., nella parte in cui si sofferma sull'analisi dei lavori preparatori dell'Assemblea costituente, rilevando, a proposito del ridimensionamento del progetto originario di Mortati sul referendum, quanto segue: «Ho sempre considerato eccessiva e un po' semplificatrice la formula della "convenzione antireferendaria", ma non mi sembra discutibile che "v" è stata di fronte al referendum una ... insolita chiusura della classe politica,

la quale si è arroccata in una troppo rigida difesa del sistema rappresentativo”, anche a costo di porre in gioco, sul tavolo della questione referendaria, la propria legittimazione. Dall’atteggiamento delle forze politiche, insomma, si può desumere che il referendum fu subito avvertito proprio come uno strumento potenzialmente oppositivo e avversativo nei confronti del circuito della rappresentanza (o per meglio dire, del circuito decisionale partitico-parlamentare): appunto per questo fu limitato dalla Costituzione e largamente svuotato dalla normativa costituzionale e ordinaria di attuazione. La stessa opzione in favore del solo referendum abrogativo, accoppiata all’esclusione della ben più “alternativa” *initiative*, è del resto particolarmente significativa, se è vero che la pronuncia popolare avviene qui *post festum*, quasi di rimessa e quando gli interessi toccati dalla legge si sono già mobilitati se non consolidati (ed è perciò più complesso incidervi)», p. 515 ss.

[26] Così M. Luciani, Ivi, p. 518, ripercorrendo le osservazioni di C. Mezzanotte e R. Nania (*Referendum e forma di governo in Italia*, in *Democrazia e diritto*, 1-2, 1981) sul sistema politico-partitico come «variabile» fondamentale dei diversi gradi di relazione tra il referendum e la democrazia rappresentativa.

[27] Su questi aspetti di carattere classificatorio si v. G. Pasquino, *Referendum* (voce), in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, in www.treccani.it.

[28] In dottrina vi sono tuttavia indirizzi che non condividono la distinzione tra referendum deliberativi e referendum consultivi, in quanto «[...] il referendum, qualsiasi siano gli effetti giuridici della pronuncia popolare, appare sempre come procedimento volto alla deliberazione del corpo votante», così G.M. Salerno, *Referendum* (voce), cit., p. 218.

[29] Così M. Luciani, *Il referendum abrogativo. Commento all’art. 75*, in G. Branca e A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 31 ss.

[30] Così G.M. Salerno, *Referendum* (voce), cit., p. 262.

[31] G. Sartori, *Democrazia* (voce), in *Enciclopedia delle Scienze sociali*, in www.treccani.it.

[32] E.W. Bockenforde, *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, M. Nicoletti e O. Brino (a cura di), Milano, 2006, p. 504.

[33] C. Mortati, *Art. 1 Cost.*, in G. Branca, *Commentario della Costituzione, Principi fondamentali*, Bologna, 1982, p. 50.

[34] Su tale concetto si rinvia a E.W. Bockenforde, *Stato, costituzione, democrazia*, cit., il quale ne propone la seguente definizione: «Il concetto contenutistico di rappresentanza si basa invece sul fatto che è il contenuto della volontà popolare ad essere attuato ed espresso in un agire, come sempre autorizzato e legittimato dal popolo. Questa rappresentanza trova la sua origine e la sua consistenza nel fatto che l’agire degli organi dirigenti è costituito in modo tale che i singoli ed i cittadini nel loro insieme (il popolo) possano ritrovarsi in esso, tanto rispetto alle loro diverse concezioni, quanto rispetto a ciò che collettivamente ritengono e vogliono come giusto. In questo caso, i singoli – in prima istanza rappresentati solo formalmente – vedono trattati e decisi dai loro rappresentanti tutti i problemi che riguardano la vita della collettività, e ciò in un modo che renda possibile e produca un’identificazione con questo tipo di trattazione e di decisione, nonostante le diversità di opinioni e le differenze ideologiche», p. 516.

[35] Per un approfondimento del concetto di condizioni etico-normative, si v. ancora E.W. Bockenforde, *Stato, costituzione, democrazia*, cit., nella parte in cui sottolinea: «[...] un ordinamento stabile della vita comune degli uomini non può essere regolato e prodotto solo trattando i problemi dell’organizzazione, della partecipazione, della legittimazione e del controllo, cioè solo con misure razionali e funzionali. In tale ordinamento sono altrettanto necessari un orientamento, delle istituzioni e delle realizzazioni, di tipo etico-normativo. Fattori di grande significato nella vita dei singoli, fattori che decidono della riuscita o del fallimento della loro esistenza non possono, poi, nella comunità politica, diventare di colpo irrilevanti o essere messi perfino da parte. Le forme istituzionali svolgono qui una funzione importante, nella vita collettiva organizzata, in quanto permettono il passaggio dall’orientamento alla realizzazione; esse impediscono che l’orientamento etico-normativo resti a priori un postulato astratto, e rendono più facile la sua realizzazione pratica, anche se certo non sgomberano tutte le difficoltà che quest’ultima può avere», p. 530 ss.

[36] E.W. Bockenforde, *Stato, costituzione, democrazia*, cit., p. 533.

[37] N. Bobbio, *Politica e cultura*, Torino, 2005, p. 23.

[38] Ivi, p. 25.

[39] Su questa specifica corrente di pensiero, alcuni riferimenti, riportati in chiave critica, sono richiamati in G.M. Salerno, *Referendum*, in *Enc. dir.*, Milano, 1988, p. 263, nota 291.

[40] Ivi, p. 265.

[41] La questione dei costi del referendum assume particolare rilievo nell'attuale congiuntura di crisi dei partiti politici, soprattutto in riferimento al tema dei finanziamenti pubblici. Sull'argomento, la dottrina sta attualmente avanzando tesi piuttosto incisive, assumendo, in coerenza con il dettato costituzionale, la necessità del «finanziamento alla politica» e quindi non solo ai partiti, ma a sostegno delle molteplici espressioni di partecipazione politica dei cittadini, prospettando che i contributi siano impiegati anche per favorire tali attività. In questo senso, «il finanziamento pubblico alla politica dovrebbe allora essere in grado di guardare anche fuori dai partiti e favorire la partecipazione di soggetti diversi. È scandaloso immaginare che una quota di finanziamento sia riservata a diverse espressioni politiche anche non organizzate nella forma partitica tradizionale? In fondo il contributo fornito ai comitati promotori dei referendum – al di là delle modalità specifiche che lasciano assai a desiderare – rappresenta proprio una dimostrazione di un finanziamento a organizzazioni non partitiche», così G. Azzariti, *Finanziare la politica*, in *il Manifesto* del 17.04.2012.

[42] C. Mortati, cit., p. 40.