# Referendum

***di Giulio M. Salerno***


- Le origini dell'istituto referendario
- Le vigenti forme di referendum
- Il referendum nell'esperienza repubblicana
- La crisi del referendum
- Bibliografia


# Le origini dell'istituto referendario

L'istituto referendario trova le sue fondamenta nella Costituzione repubblicana entrata in vigore il 1° gennaio del 1948. Infatti, il *referendum*, quale principale strumento di esercizio diretto della partecipazione popolare alla determinazione delle decisioni pubbliche e dunque come manifestazione immediata della sovranità popolare, era praticamente sconosciuto al nostro ordinamento giuridico prima di quanto deciso dall'Assemblea costituente eletta il 2 giugno del 1946. In vero, sotto la vigenza del regime statutario, l'unica e poco incisiva forma di *referendum* disciplinata nel diritto pubblico italiano era quella prevista dall'art. 13 della l. 29 marzo 1903 n. 102 il quale, in tema di municipalizzazione dei pubblici servizi, ammetteva la possibilità che le deliberazioni dei Consigli comunali volte all'assunzione diretta dei predetti servizi, fossero sottoposte al voto popolare. Inoltre, è niente affatto accostabile al *referendum* in senso proprio l'esperienza dei plebisciti che si svolsero nel diciannovesimo secolo – dal 1848 al 1870 – in alcuni territori italiani e che ebbero ad oggetto i singoli atti di annessione al Regno di Sardegna prima e a quello d'Italia poi. Si trattò di consultazioni popolari indette dagli organi di governo in via eccezionale, cioè eccezionalmente rispetto all'ordinamento costituzionale allora esistente, il quale tali consultazioni né prevedeva, né disciplinava in via ordinaria. Parimenti, nulla a che vedere con il

*referendum* hanno avuto le consultazioni elettorali svoltesi in Italia, sotto il regime fascista, nel 1929 e nel 1934 dopo la riforma elettorale del 1928 e nelle quali gli elettori vennero chiamati ad approvare o respingere la lista unica di candidati designati dal gran consiglio del fascismo, secondo modalità tali che l'atto formalmente elettivo coincideva sostanzialmente con l'approvazione popolare dell'assetto autoritario del regime a partito unico.

Viceversa, come ricordato all'inizio, lo stretto collegamento tra l'ordinamento costituzionale repubblicano e l'istituto referendario trova specifica e peculiare conferma nella consultazione popolare svoltasi il 2 giugno 1946 ed espressamente definita «*referendum* istituzionale» nell'atto normativo che la introdusse e la disciplinò appositamente (d.lgs. 16 marzo 1946, n. 98). Mediante tale deliberazione referendaria che costituisce pertanto l'atto fondativo della Repubblica italiana, il popolo si pronunciò sulla scelta tra monarchia e repubblica, consentendo così per un verso di radicare nella volontà popolare l'adozione definitiva della forma istituzionale assunta dallo Stato, per un altro verso di avviare il processo di elaborazione del nuovo ordinamento costituzionale da parte dell'Assemblea costituente – per di più eletta in pari data – in sintonia con la sovranità popolare espressasi nella sua forma più immediata e diretta, ossia con il *referendum*. La consultazione referendaria del 1946, dunque, si presenta come un evento giuridicamente non riproducibile e ha stabilito quel nesso partecipativo che connota l'intera democrazia italiana e di cui i costituenti, pur consapevoli dell'originalità dell'istituto del *referendum* rispetto alle giovani tradizioni giuridiche italiane, non hanno potuto non tener conto nella stesura della Carta costituzionale.

# Le vigenti forme di referendum

Seppure asciugato rispetto all'originaria e corposa proposta formulata da Mortati in seno alla II Sottocommissione dell'Assemblea costituente, il

*referendum* è stato introdotto nella Costituzione sotto una pluralità di forme. Si tratta, più esattamente, di due *referendum* che si svolgono a livello nazionale – quello «abrogativo» di leggi e atti aventi forza di legge che è previsto dall'art. 75 cost., e quello «costituzionale» che ha per oggetto le leggi di rango costituzionale già approvate dalle Assemblee parlamentari ai sensi dell'art. 138 cost. – dei *referendum* che si svolgono a livello regionale –, previsti inizialmente soltanto per le leggi e i provvedimenti amministrativi delle Regioni ai sensi dell'art. 123, comma 1, cost., e poi estesi anche al procedimento di formazione degli statuti delle Regioni ad autonomia ordinaria in base alla nuova formulazione dell'art. 123, comma 3, cost. derivante dalle modifiche apportate con la legge cost. n. 3 del 2001 –, e delle tre forme di *referendum* che concernono singole porzioni del territorio quando si tratta di modificare le circoscrizioni degli enti territoriali, e più esattamente per la fusione di Regioni esistenti o la creazione di nuove Regioni da attuarsi con legge costituzionale ai sensi dell'art. 132 comma 1, cost., per separare Province o Comuni da una Regione e aggregarli a un'altra mediante una legge ordinaria dello Stato ai sensi dell'art. 132, comma 2, cost., o ancora per istituire nuovi Comuni, o modificarne le circoscrizioni o le denominazioni, in base all'art. 133, comma 2, cost. A queste forme di *referendum* previste e pertanto garantite dalla Costituzione, vanno aggiunte le ulteriori consultazioni popolari previste a livello regionale negli Statuti delle Regioni ad autonomia speciale e ordinaria, e quelle introdotte in via legislativa e che possono svolgersi essenzialmente a livello locale.

A parte, infine, va considerato il *referendum* d'indirizzo europeo, che si è svolto nel 1989 sulla base della legge cost. n. 2 del 1989, e con il quale si è inteso sottoporre al popolo, a fini meramente consultivi, un complesso e articolato quesito concernente, in estrema sintesi, il conferimento di «un mandato costituente al Parlamento europeo» – che doveva eleggersi nello stesso anno – al fine di trasformare le Comunità europea in una «effettiva Unione». La consultazione vide una larghissima partecipazione popolare ed ebbe un'altissima percentuali di voti favorevoli (parteciparono 37.560.404 elettori, quindi l'80,7 per cento degli aventi diritto, e si espressero favorevolmente 29.158.656 elettori, cioè l'88 per cento dei voti validi), ma, come è noto, non ebbe alcun

esito concreto, giacché, per un verso, nessun altro Paese europeo seguì l'Italia su questa strada, per altro verso il processo di integrazione europea procedette in seguito secondo le tradizionali strade della modifica in via pattizia dei trattati istitutivi. Critiche motivate sono state rivolte alla scelta di convocare il popolo a deliberare con questa atipica forma di *referendum* d'indirizzo, perché, tra l'altro, il *referendum* è stato introdotto in via eccezionale, e dunque con una legge costituzionale che ha derogato alla disciplina del *referendum* posta dalla Costituzione in via generale. Sicché se ne deve dedurre che si sia trattato non di un *referendum* vero e proprio, ma di un plebiscito, e che la legge cost. n. 2 del 1989 non abbia dato luogo a una nuova *species* referendaria, ma abbia soltanto consentito lo svolgimento di una consultazione deliberativa popolare del tutto unica e straordinaria [cfr. Caravita di Toritto 1989, pp. 319 e ss.].

# Il referendum nell'esperienza repubblicana

Il *referendum*, in quanto istituto che consente la manifestazione deliberativa del popolo tutto sulle decisioni pubbliche, è la principale forma di diretto esercizio della sovranità popolare. D'altro canto, per il concreto impiego di tale strumento della sovranità popolare garantita dal primo articolo della Costituzione, si sono dovuti attendere gli anni Settanta, allorché si è finalmente approvata la necessaria legge statale di attuazione (la legge n. 352 del 1970), in mancanza della quale la proclamazione costituzionale del potere referendario restava vana e priva di ogni effetto. Come noto, alla legge adesso citata si arrivò a seguito di un aspro contenzioso collegato alla disciplina legislativa che ammetteva sul divorzio: tale disciplina era avversata soprattutto dal partito – la Democrazia cristiana – che era il perno delle maggioranze governative, ma che non disponeva della forza parlamentare sufficiente per impedirne l'approvazione. Si decise così di dare attuazione al dettato costituzionale in tema di *referendum* abrogativo, anche e proprio al fine di consentire di sottoporre la legge sul divorzio al giudizio del

popolo. E con la medesima legge di attuazione, sulla base di una corretta interpretazione del dettato costituzionale, si è posta la disciplina normativa necessaria per lo svolgimento di tutte le altre forme referendarie previste dalla Costituzione, aprendo così definitivamente la via alla concreta sperimentazione del nuovo istituto di diretta partecipazione popolare.

Passando pertanto alla concreta esperienza referendaria, ed iniziando per ragioni sistematiche dal *referendum* costituzionale, va ricordato che soltanto nel 2001 e nel 2006 si sono svolte consultazioni popolari aventi a oggetto leggi di revisione della Costituzione. Sino all'entrata in vigore della legge n. 352 del 1970, anche a causa del fatto che non era possibile procedere al *referendum* in assenza della necessaria legge attuativa della Costituzione, le leggi di rango costituzionale sono state tutte approvate superando la maggioranza dei due terzi dei componenti delle Assemblee richiesta dall'art. 138, terzo comma, Cost., quale condizione per precludere l'iniziativa referendaria. Successivamente al 1970, la più parte delle leggi di revisione è stata approvata o superando il predetto *quorum* deliberativo dei due terzi, ovvero con una larghissima maggioranza, e quindi senza suscitare particolari scontri tra le forze politiche. Viceversa, nei due predetti casi del 2001 e del 2006 le riforme costituzionali sottoposte al giudizio del popolo provenivano da approvazioni parlamentari scaturite da lunghi e aspri conflitti tra le forze politiche di maggioranza e quelle di opposizione. Gli esiti dei due *referendum* costituzionali sono stati assai diversi: nel 2001, in corrispondenza a una assai bassa percentuale di votanti (ha partecipato il 34,1 per cento degli aventi diritto al voto) si è conclusa favorevolmente la consultazione popolare sulla legge di revisione avente a oggetto il titolo V della seconda parte della Costituzione, e cioè il nuovo sistema delle autonomie regionali e locali (legge cost. n. 3 del 1001); mentre nel 2006, a fronte di una maggiore partecipazione al voto, è stata respinta la riforma che toccava in numerosi aspetti l'intera seconda parte della Costituzione, dalla forma di governo sino alla Corte costituzionale, sicché in questo caso la legge di revisione della Costituzione non è stata promulgata (ha votato il 52,5 per cento degli elettori).

Circa i *referendum* abrogativi di leggi e atti aventi forza di legge dello

Stato, dal 1974 – anno in cui si è svolta la prima consultazione sulla legge che ammetteva il divorzio – sino ai giorni nostri il popolo è stato chiamato 15 volte a esprimersi su 59 quesiti abrogativi totali o parziali. In via generale, per 24 quesiti non è stato raggiunto il *quorum* partecipativo richiesto dal quarto comma dell'art. 75 Cost. per la validità della consultazione, cioè la maggioranza degli aventi diritto al voto. Per i restanti 35 quesiti in ordine ai quali si è superato il predetto *quorum*, in 19 occasioni ha prevalso il voto favorevole all'abrogazione, mentre nei restanti 16 casi ha vinto chi si opponeva all'abrogazione richiesta dai promotori e dunque la legge statale è rimasta in vigore. Dunque, in estrema sintesi, rispetto ai quesiti sottoposti al popolo, le consultazioni referendarie sono rimaste senza esito nel 40 per cento dei casi; il 32,2 per cento dei quesiti ha avuto una risposta popolare favorevole all'abrogazione, mentre nel 27,1 per cento dei casi il popolo si è espresso contro l'abrogazione.

# La crisi del referendum

Già così riassunti, i dati in questione segnalano una certa inefficacia dell'istituto referendario, ovviamente con riferimento al *referendum* abrogativo nazionale. Per di più, se i dati numerici vengono letti non soltanto in modo aggregato, ma anche scomponendoli in senso diacronico, appare significativo il fatto che dalla metà degli anni Novanta in poi si è manifestata la tendenza sempre più marcata, e che appare inarrestabile negli ultimi tempi, verso il mancato raggiungimento del *quorum* partecipativo. Dal 1997 in poi, il popolo è stato chiamato sei volte a esprimersi su 24 quesiti referendari e la percentuale di partecipazione al voto è sempre risultata inferiore alla maggioranza degli aventi diritto al voto, rendendo così nulla la consultazione popolare. Soltanto in un'occasione (nel primo *referendum* del 1999 sull'abolizione della quota proporzionale nel sistema elettorale della Camera) il *quorum* partecipativo è stato sfiorato, mentre negli altri casi la partecipazione al voto è stata sempre largamente inferiore al minimo richiesto dalla Costituzione, anche quando i quesiti posti hanno sottoposto all'attenzione dei votanti temi di una certa rilevanza politica, etica o

sociale.

Molto si è detto circa la sempre più diffusa disaffezione dei cittadini rispetto allo strumento referendario e sulle soluzioni da adottare per rimediare a tale situazione, ad esempio riducendo, rendendo flessibile o abolendo del tutto il *quorum* partecipativo. Ma, al di là dei rimedi escogitabili per neutralizzare il rilievo che la Costituzione attualmente attribuisce a chi non partecipa alla consultazione popolare, occorre indagare le ragioni della crisi del *referendum* abrogativo, crisi che ha condotto a domandarsi se non si tratti di un istituto da abrogare [cfr. Raveraira 1990, pp. 77 e ss.]. A tal proposito, è necessario tenere conto sia delle questioni strettamente giuridiche, sia dei profili attinenti all'evoluzione del regime parlamentare e più complessivamente delle nostre istituzioni pubbliche rappresentative. Dal primo punto di vista, non può non ricordarsi il ruolo svolto dal filtro di ammissibilità operato dalla Corte costituzionale, filtro che è stato esercitato secondo una giurisprudenza non sempre lineare e che la dottrina tutta considera fonte di incertezza. 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 a sviluppare 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. 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, quando si è sottoposta a *referendum* per due volte consecutive 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 quando le omissioni e i silenzi del legislatore hanno sostanzialmente contraddetto l'esito di consultazioni volte a orientare secondo determinati obiettivi la sviluppo della formazione (ad esempio, in tema di finanziamento pubblico ai partiti politici o di privatizzazione della Rai-Tv).

A quanto appena 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 tutto ciò ha determinato sul sistema dei partiti, vieppiù indebolitosi anche a seguito delle forti ripercussioni prodotte dalla corruzione e dalla crisi morale (oltre che economica 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 a un agone 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, e 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 a un quesito referendario proposto da altri, ha assunto una posizione univoca e 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 dei due schieramenti o, al contrario, da componenti 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 che le coalizioni che si trovano all'opposizione nel nostro sistema rappresentativo, certo prevalentemente maggioritario ma ancora fortemente intriso di elementi proporzionalistici, 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 a 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 decisi, i cittadini sembrano domandarsi 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 incerti innanzi ai *referendum* e se le consultazioni referendarie, per di più, non soltanto hanno spesso un oggetto poco chiaramente percepibile, ma anche esiti soltanto parziali e comunque incapaci di influire decisivamente sul loro orizzonte di vita. È evidente, allora, che l'effetto conclusivo non può non 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.

Infine, non può dimenticarsi una questione delicatissima che coinvolge non solo le consultazioni referendarie nazionali, ma, a maggior ragione, quelle di livello regionale e locale, ossia il grave *deficit* informativo che contribuisce a indebolire fortemente l'interesse dei cittadini rispetto alle consultazioni indette. Sul punto, possono rivolgersi meritate critiche ai mezzi di informazione, pubblici o privati che siano, così come può rilevarsi che l'assenza di un'idonea modalità ufficiale di informazione chiara e di facile comprensione in ordine alle consultazioni referendarie, impedisce ai cittadini di essere correttamente informati non solo sullo stesso svolgimento dei *referendum*, ma soprattutto sui quesiti posti e sugli effetti derivanti dall'espressione del voto in senso favorevole o contrario (o anche dalla stessa astensione dal voto). In un'epoca come la nostra, dominata da numerosi mezzi di comunicazioni che pervadono la vita individuale e collettiva in una sorta di società sempre più «trasparente», è alquanto paradossale che ben poco si faccia per assicurare ai cittadini tutti una qualche forma di informazione sui *referendum*. Vi sono, in tal senso, esperienze straniere (dalla Svizzera all'Australia) che potrebbero essere facilmente prese a modello, se solo vi fosse la volontà di farlo.

# Bibliografia

Berretta P., *Il referendum abrogativo nello sviluppo della prassi*,in «*Quaderni costituzionali*» 1985; Caravita di TorittoB., *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in «Politica e diritto», 1989; Carnevale P., *Il referendum abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova 1992; De Marco E., *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Cedam, Padova 1984; Galeotti S., *Esigenze e problemi del* referendum, in «*Iustitia*», nn. 2-3, 1970; Camera dei deputati, *Il referendum abrogativo in Italia. La norme. Le sentenze. Le proposte di modifica*,Roma 1981; Luciani M., *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in

*Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli, Bologna-Roma 2005; Mezzanotte C., Nania R., *Referendum e forma di governo in Italia*, in «Democrazia e Diritto», 1981; Raveraira M., *Il referendum abrogativo: un istituto da abrogare?*, in «Diritto e società», 1990; Ruini M., *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Giuffrè, Milano 1953; Salerno G.M., *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano 1988; Id., *In piedi…entra il popolo sovrano!*, in «Giornale di storia costituzionale»,n. 11, I semestre 2006; Volpi M., *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto, Appendice delle Discipline pubblicistiche*, vol. II, Utet, Torino 1997.