

# Crisi della rappresentanza e ruolo del referendum

di Francesco Zammartino

L'inatteso risultato del referendum costituzionale, sulla giustizia – riferendomi in particolare alla netta vittoria del "no" – induce a nuove riflessioni sul rapporto tra consultazioni referendarie e partecipazione popolare. Da decenni, infatti, si rileva una concreta disaffezione dei cittadini verso gli istituti di democrazia diretta. Tale fenomeno si spiega, in una visione più ampia, con l'accertata crisi della rappresentanza politica: quest'ultima, avendo perso il suo carattere unitario fondato sulla sovranità nazionale, si presenta ormai come rappresentanza di interessi contrapposti, a stento riconducibili a unità.

Di conseguenza, la nostra democrazia, al pari di altre democrazie postmoderne, ha subito una progressiva omologazione della dimensione politica. Questo processo ha snaturato, se non superato, le istituzioni ereditate dal passato, traghettando il sistema da una dimensione consensuale e consociativa a una maggioritaria, d'investitura e di mandato. È proprio in questo contesto, nel quale anche i partiti si sono trasformati da formazioni di massa a "partiti personali" (Staiano) – ovvero consorzi autoreferenziali basati sul potere economico più che sulla rappresentanza ideologica – che ritengo vada calato il tema felicemente introdotto dalla lettera di Adriana Ciancio.

Analizzando l'istituto referendario previsto nel procedimento di revisione costituzionale, non sembra peregrino affermare che, in origine, esso fosse sentito come uno strumento obbligatorio, diretto a confermare quanto deciso dalla maggioranza parlamentare. Le vicende degli ultimi decenni, non ultima la riforma sulla giustizia, hanno invece confermato la torsione in senso plebiscitario dell'istituto. Paradossalmente, quello che doveva essere un incoraggiamento ad appoggiare le riforme si è trasformato in un "boomerang", spingendo il corpo elettorale a criticare la politica dei governi e facendo passare in secondo piano i contenuti delle riforme stesse.

In un siffatto contesto, dove il confronto politico si riduce a una "campagna di reciproca delegittimazione e annientamento" (Baldini) finalizzata a incentivare l'insicurezza nell'elettorato, si evidenzia la totale distorsione del senso originario del referendum ex art. 138 Cost. Quest'ultimo, in un sistema bipolare, appare ormai destinato a smarrire la propria funzione, assumendo le vesti di una vera e propria elezione politica che crea seri problemi istituzionali.

Da qui la convinzione che la difficoltà di portare a termine le riforme non vada imputata alla Costituzione, bensì al mancato raggiungimento di un accordo condiviso in sede politica. Ciò induce a ritenere che qualsiasi tentativo di modificare l'art. 138 Cost. rischi di produrre risultati diversi da quelli prefissati.

Si pensi, per esempio, al dibattito sull'obbligatorietà del referendum costituzionale: per alcuni significherebbe indebolire la garanzia delle minoranze, poiché le maggioranze non avrebbero più interesse a coinvolgerle; per altri, viceversa, spingerebbe la maggioranza a cercare il consenso delle opposizioni per evitare di essere sconfessata. In quest'ultima prospettiva, l'obbligatorietà produrrebbe comunque un maggior aggravamento del procedimento di revisione.

Un altro tema è l'estensione del limite dell'omogeneità (previsto per l'art. 75 dalla sentenza n. 16/1978) al referendum costituzionale, ma nonostante la dottrina maggioritaria sostenga l'estensione del requisito di omogeneità al referendum costituzionale con argomentazioni apparentemente solide, una pur significativa parte della dottrina muove critiche a tale orientamento.

Le obiezioni, in sintesi, si fondano su due rilievi: l'incostante applicazione del requisito di omogeneità e la natura del quesito. Trasporre tale parametro al referendum costituzionale imporrebbe le contraddizioni della giurisprudenza precedente, poiché a differenza dell'abrogativo, il quesito costituzionale è definito direttamente dal Parlamento e non dai promotori.

Tutto ciò ci induce a considerare che il vero banco di prova è comprendere se tali riforme, in un sistema caratterizzato da rottura del legame di rappresentanza, riuscirebbero a svolgere una funzione integrativa. L'obiettivo dovrebbe essere comporre la discordanza tra la posizione del Parlamento e il sentire del corpo elettorale, facendo emergere la funzione responsabilizzante del referendum.

Pertanto, più che agire sulle disposizioni tecniche (come la mancata previsione di un quorum nel referendum costituzionale), è importante intervenire sui fattori che ostacolano l'effettività della partecipazione.

E le stesse considerazioni, con i dovuti distinguo, credo che valgano anche per il referendum abrogativo ex art. 75 Cost., rispetto al quale le omissioni del legislatore hanno disorientato il cittadino, spesso chiamato a decidere su quesiti di scarso impatto o non coincidenti con la reale richiesta di modifica normativa.

Cosa fare, dunque, per ridare vitalità all'istituto e ridurre la sfiducia? La questione coinvolge indubbiamente la legge attuativa n. 352 del 1970, in particolare il quorum partecipativo che, negli ultimi anni, è diventato un'arma infallibile per chi punta alla bocciatura tramite l'astensione. Anche su questo punto emergono varie e note proposte tra cui quella ripresa da Adriana Ciancio, che prevede l'abolizione del quorum strutturale e quella avanzata da Augusto Barbera, che propone l'introduzione di un quorum flessibile, calcolato sulla base dei votanti delle elezioni politiche precedenti.

A nostro avviso, invece, se l'astensione dal voto referendario è espressamente considerata dalla Costituzione, in quanto dalla non partecipazione alla consultazione da parte della maggioranza degli aventi diritto discende la non validità dell'esito deliberativo, suona alquanto stridente l'affermazione secondo cui chi fa appello all'astensione dal voto referendario agirebbe in contrasto con la «libera e trasparente manifestazione della volontà popolare». Per di più, va considerata l'applicabilità alle consultazioni referendarie - sulla base del principio costituzionale che impone di proibire qualsiasi coazione (più o meno diretta) nei confronti di chi intenda astenersi dal voto referendario - delle disposizioni sanzionatorie previste dalle leggi elettorali vigenti in connessione ad atti volti costringere con violenza o minaccia taluno all'astensione dal voto o comunque ad indurre all'astensione mediante la promessa o la dazione di favori o utilità, ovvero abusando di funzioni pubbliche.

Tutto ciò dimostra che l'astensione dal voto referendario è un comportamento protetto dall'ordinamento, e che anch'essa costituisce una possibile e legittima manifestazione della volontà dei cittadini chiamati ad esprimersi sulla domanda posta dal referendum abrogativo.

Ma al di là delle proposte citate, appare evidente come un intervento confinato alla sola sfera costituzionale o legislativa, inclusa la disciplina del referendum abrogativo, risulti inadeguato parziale. E' necessario, infatti, che tanto gli attori politici quanto gli organi istituzionali preposti al controllo di legittimità e ammissibilità maturino una maggiore consapevolezza. L'obiettivo è inquadrare ogni riforma in una più vasta riconsiderazione degli strumenti di partecipazione popolare, coerentemente con l'evoluzione dei principi del nostro sistema rappresentativo.

30 APRILE 2026