



## **L’innesto del referendum nella forma di governo, o di una miscela esplosiva**

*di Roberta Calvano – 20 aprile 2026*

La recente celebrazione del referendum costituzionale del 22 e 23 marzo scorsi ha offerto innumerevoli spunti di riflessione alla dottrina costituzionalistica circa le trasformazioni e torsioni cui è soggetto l’istituto referendario e che la prassi, più e meno recente, rende particolarmente evidenti. Tra le molte suggestioni offerte in tema da Adriana Ciancio nella sua *Lettera* vorrei soffermarmi in particolare su quelle concernenti le ipotesi di modifica alla disciplina posta nell’art. 138 Cost., oltre che sulla disciplina generale dell’istituto referendario (molto ci sarebbe da dire in verità anche in relazione all’insoddisfacente regime dei controlli cui il referendum è soggetto, anche alla luce delle pronunce rese nei mesi scorsi da Ufficio centrale e Tar Lazio, ma anche di quelle concernenti i quesiti sulla legge n. 86 del 2024 dell’Ufficio centrale e poi della Corte costituzionale nel 2025, ma lo spazio di queste note non consente di occuparsene in questa sede).

Come giustamente l’A. ricorda in chiusura, a ottant’anni dal referendum istituzionale del 2 giugno 1946, nel riflettere sull’importanza di quel momento e sul tuttora pregnante significato della scelta allora operata dal corpo elettorale, soffermarsi sul referendum diventa un’occasione per ragionare sullo stato di salute (aggiungo io: preoccupante) della nostra democrazia.

La ricorrenza che ci si appresta a celebrare, nel mentre si discute di un possibile intervento in materia elettorale, nuovamente nel segno della compressione del *principio costituzionale* della rappresentatività rispetto all'*esigenza* della governabilità, rischia di diventare un'occasione per registrare un drammatico distacco tra le promesse di trasformazione della società italiana contenute nel testo costituzionale, per non dire il tradimento di molti suoi principi e la disapplicazione di alcuni dei suoi più rilevanti meccanismi di limitazione del potere. E più l'impianto della Costituzione appare tradito, più il senso di quelle "forme e limiti" di cui parla l'art. 1 Cost. sembra restare negletto ed incompreso. Così torna a diventare potente il rischio che il flusso della volontà popolare, che non trova spazio per incanalarsi nelle forme del parlamentarismo e del costituzionalismo democratico, rompa gli argini e segua le vie del plebiscitarismo, e di un rapporto con il potere mediato solo dalla dialettica tra carisma del/i leader e massa indistinta. Di fronte a tale scenario, meno irrealistico di quanto si possa pensare, il tema dell'innesto degli istituti di democrazia partecipativa nella forma di governo torna a mostrarsi delicato e centrale.

I dati principali emersi in quest'ultima stagione inducono a soffermarsi almeno un istante su un elemento *in primis* tra gli altri. L'introduzione nel 2021 della possibilità dell'attivazione dell'iniziativa referendaria su piattaforma *online* con firma digitale, nell'agevolare enormemente l'accesso allo strumento referendario, azzerando i costi dell'iniziativa per i promotori, e ad un tempo rendendo fruibile la possibilità di firmare a chiunque, ovunque ubicato, in tempo reale, ha rappresentato una trasformazione senza precedenti nell'ambito dell'esercizio dei diritti politici, di cui forse non era stato colto dal legislatore il potenziale dirompente impatto. L'iniziativa popolare del referendum, ed in particolare la raccolta delle cinquecentomila firme, viene così a sganciarsi dalla necessaria mediazione da parte di soggetti collettivi strutturati e presenti in modo articolato sul territorio, partiti e sindacati, per diventare un potere alla portata di chiunque. I tempi ridotti di raccolta delle firme per l'iniziativa del referendum per l'abrogazione della legge n. 86 del 2024 (legge di attuazione dell'art. 116, comma 3 Cost.) stanno a dimostrare la portata di tale cambiamento, così come la presentazione del quesito referendario sulla legge

di revisione costituzionale Meloni-Nordio da parte di un gruppo di 15 cittadini non meglio identificati, e come tali richiamati sui mezzi di informazione. Quanto possa essere fuorviante considerare un arricchimento in senso democratico questa modifica concernente il potere di iniziativa, che lo mette apparentemente alla portata potenziale di ciascun cittadino, rendendolo protagonista al punto di sostituirsi ai corpi intermedi, diventando promotore dell'iniziativa, così ponendo il tema del referendum al centro dell'agenda politica, dovrebbe essere evidente. Cosa possa poi significare questa novità in termini di potenziale "cattura" dell'istituto referendario da parte di soggetti di varia natura, come gruppi economici o lobbies, o anche potenze estere, anche alla luce dell'agevole diffusione dell'iniziativa referendaria tramite le piattaforme social è facile immaginarlo. Lo sganciamento dalle forme della politica novecentesca pare essersi consumato insomma nella piccola ed apparentemente innocua introduzione di questa possibilità. L'ipotesi di un significativo innalzamento del numero delle firme richieste per entrambi i referendum, di cui agli artt. 75 e 138 Cost. appare di fronte a questo problema il minimo intervento palliativo immaginabile.

Meriterebbe poi attenzione (ben diversa da quella pensabile nell'economia di questa breve replica) la questione giustamente posta da Adriana Ciancio circa la necessità di ripensare all'architettura dell'art. 138 Cost., anche nel senso di eliminare la possibilità di approvare le leggi di revisione costituzionale a maggioranza assoluta. Le prospettive di "messa in sicurezza" dell'art. 138 Cost. e delle altre norme contenenti maggioranze qualificate in relazione alla nomina degli organi di garanzia si collegano invero direttamente alle già richiamate prospettive di modifica del sistema elettorale, ma appaiono in verità scelte che si sarebbe dovuto compiere già da lungo tempo, a partire da quel processo di trasformazione dei sistemi elettorali di Camera e Senato che li ha portati a rendere le due Camere sempre meno rappresentative, e i parlamentari sempre più "ricattabili" dalle segreterie di partito cui devono la loro elezione. La revisione costituzionale solo a maggioranza dei due terzi ci risparmierebbe poi il triste spettacolo delle continue *normette* di revisione di un legislatore spesso sciatto, ma pretenzioso, che quasi

una volta l'anno vuole lasciare la sua traccia nel testo costituzionale, "tutelando" qualcosa o qualcuno solo in quanto non (ancora) espressamente nominato.

Immaginare in questa ipotesi (dell'approvazione della revisione costituzionale solo a maggioranza dei  $\frac{2}{3}$ ) la possibilità di un referendum obbligatorio significherebbe dimenticare l'insegnamento secondo cui il quid che conta nel referendum è il potere di chi pone la domanda: un quesito che non venga dal basso, ad avviso di chi scrive, rischia di essere irrimediabilmente condannato ad essere per ciò solo sempre introduttivo di un plebiscito pro o contro chi lo propone. Sarebbe l'esito esattamente opposto a quello perseguito da chi intenda intervenire sulla disciplina del referendum per ricondurre l'istituto nell'alveo di un fisiologico innesto come strumento complementare nell'ambito di una forma di governo caratterizzata in senso prevalentemente rappresentativo parlamentare. Miscelare attentamente la giusta - e quindi, ad avviso di chi scrive, ridotta - dose di democrazia partecipativa che può essere utilmente immessa nel sistema democratico rappresentativo senza minarne i fragili equilibri diventa insomma un aspetto cruciale da considerare quando si compiono queste scelte. Così come riflettere su quanto potrebbe essere pericoloso trasformare il dibattito pubblico, più di quanto già non avvenga oggi, in un perenne scontro tra sì e no, tra "amico" e "nemico", anziché in un'arena in cui si discute pluralisticamente delle scelte da assumere sulle varie tematiche in vista del perseguimento dell'interesse generale.

Infine, la proposta, da più parti avanzata, che viene ripresa dall'A. circa l'abolizione del *quorum* nel referendum abrogativo certamente disarmerebbe la sleale e diseducativa spinta all'astensionismo. Con essa si finirebbe tuttavia per aprire la porta ad uno squilibrio importante tra il peso del voto parlamentare in approvazione di una legge, e il potere di abrogarla offerto magari ad un'esigua minoranza di elettori. La miscela tra parlamentarismo e partecipazione rischierebbe insomma di risultare alterata, fino alla possibilità di diventare esplosiva. E ciò ancor più ove si consideri la profonda crisi che il Parlamento

vive, e rispetto alla quale gli istituti di partecipazione non possono rappresentare in alcun modo un efficace surrogato.