

## **Crisi dei partiti, torsione dei referendum e tensioni (vecchie e nuove) della forma di governo parlamentare**

*di Adriana Ciancio – 29 marzo 2026*

1. Le vicende che hanno accompagnato in questi ultimi mesi lo svolgimento del referendum sulla legge di revisione del Titolo IV della Parte seconda della Costituzione, al di là dell'esito su cui non mi soffermerò, sollecitano a riprendere la riflessione sulle forme di consultazione referendaria generale previste in Costituzione. Mi riferirò, dunque, sia al referendum costituzionale, sia a quello abrogativo, mentre non troveranno ingresso in questa sede considerazioni sui referendum c.d. territoriali ai sensi dell'art. 132 e, successivamente, anche dell'art. 123 Cost.

In premessa, manifesto l'adesione all'impostazione (Luciani e, nella letteratura politologica, Sartori), secondo cui l'istituto referendario va annoverato tra gli strumenti di democrazia partecipativa, piuttosto che di democrazia diretta (come invece sostiene dottrina pure assai nutrita), essendo quest'ultima inconciliabile con la complessità sociale delle democrazie pluralistiche contemporanee, nella misura in cui, intesa in senso stretto (Rousseau), essa comporterebbe l'assunzione di decisione da parte del popolo senza forma alcuna di mediazione "istituzionale", oltre che in compresenza.

Al di là, comunque, delle questioni definitorie, dò subito conto dell'intitolazione che ho attribuito a questa lettera, ponendo l'interrogativo (retorico) su quanto la crisi dei partiti, che tanto negativamente pesa sul funzionamento della democrazia rappresentativa (come lucidamente ci ricordava anche Giusi

Sorrenti nella sua Lettera di ottobre) abbia finito per incidere altresì sul concreto rendimento dei referendum in tanti decenni di storia repubblicana, e, di conseguenza, in base alla premessa, sulla conformazione della democrazia partecipativa. E da qui, però, a cascata, e problematicamente, persino sul funzionamento della forma di governo (Baldassarre).

2. Una prima risposta la fornisce già, appunto, il referendum costituzionale, come lo definiscono sia la legge 352 del 1970, sia la Corte costituzionale (sin dalla celebre sent. n. 16 del 1978), ma che nella denominazione sempre più diffusa si atteggierebbe a “confermativo” di una decisione già assunta in sede parlamentare. In tal senso, del resto, si esprimono sia l’ordinanza della Corte di Cassazione, sia il decreto presidenziale di indizione del referendum, in ciò assecondando la circostanza che dal 2001 ad oggi la relativa richiesta è giunta anche, quando non “in primo luogo”, da quelle stesse forze politiche “di maggioranza” che la revisione hanno inizialmente sostenuto e quindi definitivamente deliberato nelle aule parlamentari.

In tal modo, però, rischia di smarrirsi, o quantomeno risulta assai sfumata (almeno nel nome, se non pure nella sostanza, in considerazione delle parti da cui proviene in prima istanza la richiesta) quella valenza - verrebbe da dire - “naturalmente oppositiva”, che è più consona all’esclusione della praticabilità della consultazione popolare nell’ipotesi dell’approvazione della riforma con l’ampia maggioranza prevista dal terzo comma dell’art. 138. Ossia quei 2/3 dei membri di ciascuna delle Camere, che rappresenta il *quorum* di garanzia “per eccellenza” per tutte le decisioni che vanno condivise con una parte (significativa) delle minoranze, almeno nei primi scrutini, dall’elezione del Capo dello Stato (art. 83, III co. Cost.) a quella dei Giudici della Consulta (art. 2, l. cost. n. 2/1967).

E, del resto, tale valenza ostativa all’entrata in vigore della revisione già approvata nella doppia delibera parlamentare si esplicita con chiarezza nella titolarità del potere di iniziativa, rimessa infatti pur sempre a minoranze, per quanto qualificate. Risulterebbe, infatti, difficile spiegare altrimenti l’attribuzione del

potere di chiedere il referendum anche ad una frazione dei parlamentari dell'una o dell'altra Camera dinanzi cui si è ormai definitivamente concluso l'iter legislativo, se non in quanto espressione di quelle forze politiche, di opposizione appunto, che non hanno concorso all'approvazione della legge, la quale, dunque, è stata varata "soltanto" con la maggioranza assoluta.

Si è consapevoli di aderire, in tal modo, solo ad una (Romboli; nello stesso senso, da ultimo, anche Calvano) fra le impostazioni più diffuse sulla reale funzione del referendum costituzionale. E, tuttavia, a conforto sovviene la mancata previsione nell'art. 138 di un quorum di partecipazione, con l'evidente fine di scongiurare il rischio che la contingente maggioranza di governo, che - conformemente al funzionamento fisiologico della democrazia rappresentativa - sia ancora effettivamente maggioranza nel Paese reale, possa con il semplice invito all'astensione riuscire a paralizzare il ricorso al referendum (Salerno) come ultima valvola di sicurezza "contro" la modifica della Costituzione ovvero, come pure si dice, a sua "garanzia".

Tuttavia, la crisi che ha investito, sin dagli inizi degli anni '90 del secolo scorso, il sistema politico italiano ha condotto ad utilizzare l'istituto in questione quale strumento "plebiscitario" di conferma popolare (una sorta di "ratifica", direbbe Bettinelli) della "bontà" delle riforme decise in Parlamento. E il funzionamento negli ultimi tre decenni del sistema elettorale in senso sostanzialmente maggioritario favorisce tale risultato, giacché è ormai agevole raggiungere il *quorum* richiesto per la seconda votazione camerale dal II comma dell'art. 138 anche senza il contributo delle minoranze.

A questo punto viene però difficile concepire il referendum costituzionale soltanto come un innesto di partecipazione popolare sul funzionamento della democrazia rappresentativa. Invero, se così fosse, *nulla quaestio* verrebbe da dire, almeno ai sensi di quanto avverte già l'art. 1 Cost. nell'ultima parte del secondo comma, e secondo l'intenzione dei Padri e delle Madri costituenti.

Sembra invece – come già accennato – che la torsione testé segnalata vada oltre le dinamiche (fisiologiche) della forma di stato, richiamando questioni, non nuove in dottrina (Guarino), circa la compatibilità tra il (*rectius*, i) referendum e la forma di governo parlamentare.

3. Così evidenziano le richieste di referendum su leggi di revisione costituzionale presentate da deputati e senatori della stessa maggioranza parlamentare in questi ultimi 25 anni di storia repubblicana (Ceccanti-Clementi la riassume di recente), che si leggono allora come un vero e proprio appello al popolo affinché sostenga le scelte della maggioranza parlamentare, confortando quest'ultima, e il Governo che essa sostiene, attraverso una sorta di “fiducia extraparlamentare”, se è consentita l'espressione. Una forma di “legittimazione popolare”, insomma (per dirla come Morrone e Medico), parallela a quella mediata in sede parlamentare dalla mozione di fiducia, ed eventualmente (ma in verità sempre più spesso) ancora indirettamente confermata in occasione delle numerose delibere su cui il Governo appone la questione di fiducia, portando a casa il risultato a sé favorevole.

In questo senso, invero, si leggono le reiterate dichiarazioni di Matteo Renzi, nell'imminenza del voto del 4 dicembre 2016, con gli avvertimenti circa il suo futuro disimpegno dalla politica se avesse vinto il fronte del NO; circostanza poi smentita nei fatti, come risulta a tutti evidente. Nello stesso senso, d'altra parte, sono andati gli ammonimenti, pur di segno differente, dell'attuale Presidente del Consiglio quando sollecitava a tenere fuori dalla recentissima campagna referendaria ogni considerazione relativa alla sintonia/distonia rispetto al Governo in carica, avvertendo che quest'ultimo non si sarebbe dimesso, qualsiasi fosse stato l'esito referendario.

Eppure è su quest'ultima linea che si è in buona parte manifestata la contrapposizione tra i sostenitori del Sì e, rispettivamente, del NO alla riforma dell'ordinamento giudiziario, oltre le questioni tecniche di stretto diritto costituzionale sull'oggetto effettivo della legge di revisione. La “battaglia” sulla data del voto, che ha indotto alcuni promotori di una parallela iniziativa popolare ad investire della questione pure

il giudice amministrativo, così come quella sulla formulazione del quesito, poi rimodulato dalla Cassazione, ne sono chiaro segno, ancor prima delle sollecitazioni alle dimissioni di ministri, se non dell'intero Governo, che giungono da varie parti dopo la proclamazione del risultato referendario.

Appare evidente, dunque, che nella prassi l'istituto ha finito per assumere una piega eccentrica rispetto al regime parlamentare delineato nel Testo fondamentale. Sicché può anche intravedersi nell'altra grande riforma costituzionale preannunciata dall'attuale Governo (quella cioè - *ça va sans dire* - sul premierato c.d. elettivo, e al di là della circostanza che venga abbandonata, come pare ormai probabile) un tassello di una tendenza più generale, da parte delle forze politiche di volta in volta in maggioranza, a ricorrere a forme alternative di fiducia, per così dire, "popolare" alla compagine di governo, che andrebbero dunque ad "affiancare" quella tradizionale e connaturata al regime oggi vigente, come si esprime in sede parlamentare.

Tralascio sul punto ogni ulteriore considerazione sulle ripercussioni di tale evoluzione sul ruolo del Parlamento e sul rischio di sua eventuale, ulteriore marginalizzazione, ciò che mi porterebbe assai lontano dalle attuali considerazioni, e vado invece rapidamente a volgere lo sguardo - come anticipato - al referendum abrogativo.

4. Senza poterne ripercorrere in questa sede la storia (per quello ci sono già gli scritti di Anna Chimenti prima; di Barbera-Morrone, poi; e, ancora, di Morrone anche da solo), mi limito a richiamare la circostanza a tutti nota che, concepito come (limitato) correttivo delle disfunzioni della democrazia rappresentativa, da tempo ormai l'uso che si fa dell'istituto ha molto travalicando gli originari confini tracciati dal Costituente quale atto di legislazione unidirezionale negativa (Sandulli); per quanto a tutti gli effetti fonte, idonea, dunque, in quanto tale, ad innovare l'ordinamento (Crisafulli).

Invero, il ricorso intenso e, talora, disinvolto al referendum parziale (riferendomi qui all'ampiezza delle manipolazioni che riescono a superare il vaglio di ammissibilità della Consulta) ne ha determinato uno straripamento in forme di consultazione popolare anche molto distanti dal disegno costituzionale (l'*eccedenza* di cui discute di recente Morrone, ancora insieme a Medico), quali referendum a fini ora consultivi, ora anti-maggioritari, spesso anti-partitici e persino arbitrari. Una vera e propria "rivincita della storia" – com'è stato detto (Cariola) – sulla "potatura" avvenuta in Assemblea costituente dell'originaria proposta Mortati.

In particolare, l'uso sempre più politico dell'istituto, ormai utilizzato come vero e proprio strumento di indirizzo, idoneo ad incidere in modo anche determinante sull'indirizzo politico di settore (Salerno), consente di annoverarlo tra i tanti mezzi di cui si avvale il sistema, fondato sui partiti, per tematizzare quando non direttamente definire problemi politici anche di rilievo (Baldassarre). E ciò senza far correre il rischio alle alleanze sovente fragili su cui si reggono le contingenti maggioranze di governo di rompere gli equilibri delicati sottesi agli accordi di coalizione.

A fronte di questa torsione emergono, però, tutte le insufficienze di una disciplina congegnata in relazione a tutt'altra funzione.

La cartina di tornasole la fornisce la perdurante previsione del quorum strutturale, inserito in Costituzione in consonanza all'originaria destinazione dell'istituto quale strumento che avrebbe dovuto fungere, in un certo senso, quale atto sostitutivo della legge nella perdurante inerzia del Parlamento a procedere ad abrogazioni di assetti di interessi non più corrispondenti all'evoluzione della coscienza sociale. E, in quanto fonte tra le altre fonti, allora - non alternativa, ma, in un certo senso, parallela alla legge parlamentare, sia pur con il contributo della partecipazione popolare e in funzione meramente ablatoria dell'efficacia di norme già vigenti – il Costituente all'art. 75 ne ha subordinato la validità alle stesse condizioni previste, *mutatis mutandis*, dall'art. 64 per l'atto legislativo: il quorum partecipativo starebbe

infatti al numero legale in sede parlamentare, come la maggioranza dei voti validamente espressi per l'esito positivo del referendum sta alla maggioranza semplice per l'approvazione della legge.

Tuttavia, la successiva e inarrestabile trasformazione dell'istituto, che, posto a presidio del corretto funzionamento della forma di Stato, è stato via via sempre più utilizzato come rimedio alle inefficienze della forma di governo, ha condotto al disallineamento di quella previsione di doppio quorum dalla funzione che l'istituto andava assumendo nella prassi. Da qui consistenti dubbi sull'opportunità di mantenere la previsione del *quorum* di partecipazione. Dubbi che si sono tanto più intensificati in relazione ai risultati delle consultazioni più recenti, risultate invalide a causa dell'alta astensione, nonostante la delicatezza dei temi posti sul tappeto. Se, infatti, l'elevato astensionismo in certe occasioni si è potuto spiegare con il fastidio dell'elettorato ad essere stato convocato per questioni tutto sommato di scarso interesse per il corpo sociale (già nel 1990 con i referendum sulla caccia e sull'uso dei pesticidi), non altrettanto può dirsi per consultazioni che hanno avuto ad oggetto materie sensibili, quali il diritto al lavoro o anche talune condizioni di acquisto della cittadinanza, come nella più recente tornata del giugno 2025, pure rivelatasi infruttuosa per mancato raggiungimento del quorum. A ciò oltretutto si accompagna il paradosso relativo all'ormai acquisita possibilità di raccogliere le firme in via elettronica, sicché alla facilità di arrivare al deposito della richiesta non ha poi fatto riscontro, inaspettatamente, un'altrettanta intensa partecipazione all'espressione del voto.

**5. *Hic sunt leones!*** Resta a questo punto da chiedersi cosa fare. Abbandonare alla sostanziale desuetudine l'istituto attraverso il quale il nostro Paese ha affrontato (e vinto) importanti battaglie di civiltà giuridica, per non parlare della svolta elettorale che ha consentito all'ordinamento di allinearsi ai mutamenti del contesto geopolitico mondiale dopo il crollo del muro di Berlino, pare un ossimoro in un frangente in cui la partecipazione popolare richiede l'allargamento e la diversificazione dei canali di emersione delle istanze sociali. L'alternativa è rilanciarlo.

In proposito, si sottolinea l'inadeguatezza della legge n. 352 del 1970 (Volpi), approvata in tutta fretta – come si ricorderà – per consentire la celebrazione della consultazione sull'allora recente legge sul divorzio. Mi pare però che un'autentica rivitalizzazione del referendum abrogativo non possa prescindere dalla revisione costituzionale. Ossia, in questo caso, dell'art. 75. Da tempo, infatti, (ne ragionavo oltre 25 anni fa dalle pagine di "politica del diritto") sostengo la necessità (più che la semplice opportunità) della radicale eliminazione del quorum strutturale e non soltanto il suo ridimensionamento. Ciò avrebbe il duplice, positivo effetto di dare comunque un risultato valido alla consultazione popolare, al contempo impedendo ai partiti di deresponsabilizzarsi dinanzi a temi scottanti, allorché, omettendo di dare un'indicazione netta ai propri elettori, riescono a non esporsi politicamente sulle problematiche che dividono le coscienze. Allo stesso tempo, si eviterebbe di alterare la parità delle armi insita nella possibilità, attualmente consentita alle forze politiche di volta in volta contrarie all'abrogazione, di giocare – per così dire – con un doppio mazzo di carte (quello del No e quello dell'astensione) la partita contro coloro che l'abrogazione referendaria promuovono o comunque sostengono.

Oggi pare logico abbinare a tale modifica l'innalzamento del numero delle firme necessarie per presentare la richiesta, data la facilità di raccogliere con i sistemi elettronici, al fine di mantenere una minima garanzia di effettivo e diffuso consenso popolare sull'istanza di abrogazione da sottoporre al responso delle urne.

Ma, in base alle premesse, non è del tutto peregrino ipotizzare persino la riforma dell'art. 138. Strada forse meno agevole, nella misura in cui esso effettivamente compone il c.d. limite assoluto alla revisione, costituendo – sotto il profilo procedurale – la garanzia delle garanzie, come del resto segnala la sistematica del Testo fondamentale. Eppure, strada non impossibile come, per altri versi, depone il precedente della riforma recente degli artt. 9 e 41 Cost., che ha ormai definitivamente "sdoganato" la

possibilità di intervenire in modifica persino sui principi, purché non si diminuisca, ma piuttosto si innalzi il livello delle garanzie.

Ed è ciò che si ha in mente quando si ventila l'idea (in passato Elia, ma anche Rodotà) di rendere il referendum obbligatorio, quantomeno per le riforme "organiche", se la maggioranza raggiunta in seconda deliberazione sia "soltanto" assoluta. Si tratta del resto, com'è noto, di una via in qualche misura già inaugurata con la legge cost. n. 1 del 1993, istitutiva della Commissione "De Mita-Iotti" per le riforme istituzionali, e successivamente ripercorsa dalla legge cost. 1 del 1997, istitutiva della Commissione D'Alema, in questo secondo caso con l'ulteriore previsione di un quorum di partecipazione come condizione di validità del referendum costituzionale, reso in entrambe tali circostanze obbligatorio, sia pur soltanto in via derogatoria.

Si obietta che la previsione di referendum "generalizzato" non eviterebbe che il corpo elettorale si esprima in relazione alla maggiore o alla minore consonanza al Governo, così da non disinnescare del tutto il tentativo da parte della maggioranza di snaturare il referendum costituzionale utilizzandolo come anomalo istituto di stampo plebiscitario (Zagrebelsky) a corredo (o "puntello") della fiducia parlamentare.

Ad ogni modo, se si aprisse la strada, impervia ma coraggiosa, della riforma del procedimento di revisione, potrebbero introdursi, a coronamento, altre previsioni di garanzia, quale un controllo di ammissibilità quantomeno sulla sufficiente omogeneità del quesito a contenere revisioni eccessivamente ampie, la cui praticabilità, tuttavia, dal punto di vista teorico è stata anche contestata (Pace). E, d'altra parte, l'esito delle urne nel 2006, 2016 e, da ultimo, nel 2026 ha chiaramente dimostrato la ritrosia, per non dire la vera e propria avversione del corpo elettorale ad intervenire in modifica della Carta fondamentale quando si palesano revisioni "di sistema", non solo per la tecnicità dei quesiti e/o per

manifesta ostilità al Governo, ma anche – non si fa fatica ad ipotizzare – per la pervasività delle modifiche in votazione.

L'alternativa potrebbe consistere nell'eliminare in radice la possibilità di approvare le leggi di revisione con la maggioranza assoluta, con l'effetto certamente positivo di rendere le modifiche costituzionali apportabili soltanto con un consenso parlamentare così ampio da associare necessariamente nella decisione di riforma le minoranze.

Non ho qui lo spazio per ripercorrere le obiezioni già formulate in dottrina verso questa ipotesi, fondamentalmente in base all'argomento che in tal modo verrebbe scardinato l'equilibrio voluto in Costituzione tra i rappresentanti (Parlamento) e i rappresentati (popolo) quando entrano in gioco modifiche della medesima.

A meno di non voler in qualche modo combinare le due ipotesi, associando il referendum al quorum “unico” dei 2/3.

In relazione quest'ulteriore ipotesi, mi limito a constatare che non potrebbe trascurarsi il rischio di condannare a sostanziale immutabilità il Testo fondamentale, che nasce sì da un “compromesso” a 360 gradi tra correnti ideologiche anche molto distanti, per non dire contrapposte, ma in un frangente storico e in condizioni socio-politiche assolutamente peculiari (dopo due guerre mondiali e la caduta del regime fascista) molto diversi dagli attuali e che il raggiungimento di quel compromesso hanno reso possibile anzitutto per la forte tensione morale da cui era percorsa la società italiana dell'epoca e, in conseguenza, i suoi rappresentanti alla Costituente.

E mi pare non ci si possa nascondere che, ormai, la Costituzione sconta la fatica di un'organizzazione in talune parti (per tutte, il bicameralismo “perfetto”) non più adeguata alle mutate circostanze di contesto, interno e internazionale.

Ovviamente con questa mia non ho la pretesa di proporre soluzioni, tantomeno ideali. Mi limito dunque a richiamare l'attenzione anche su queste tematiche così importanti per misurare lo stato di salute della nostra democrazia, a 80 anni dal referendum istituzionale.