

RECENSIONE A ANDREA MORRONE, *LA REPUBBLICA DEI REFERENDUM. UNA STORIA COSTITUZIONALE E POLITICA (1946-2002)*, IL MULINO, BOLOGNA, 2022*

ANDREA PERTICI**

* Contributo non sottoposto a referaggio in conformità al Regolamento della Rivista.

** Professore ordinario di Diritto costituzionale nell'Università di Pisa.
Contatto: andrea.pertici@unipi.it

Il volume “La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)” è lo sviluppo del più snello “La Repubblica dei referendum” che lo stesso Morrone aveva scritto con Augusto Barbera vent’anni prima (nel 2003).

Alla premessa seguono, infatti, tredici capitoli, i primi sei dei quali corrispondono ai primi otto del precedente scritto (che ne contava in totale nove, l’ultimo dei quali, sostanzialmente, di conclusioni), con solo qualche accorpamento nel periodo che si conclude nel 2003. La parte nuova si sviluppa a partire dal settimo capitolo, relativo a “I referendum nella stagione del bipolarismo” (capitolo VII), proseguendo attraverso le diverse “stagioni”: da quella della “grande riforma” (di Berlusconi) e dei referendum sul porcellum (capitolo VIII) a quella dei referendum “sui beni comuni” (capitolo IX) a quella della “crisi di sistema” (capitolo X), che segna la fine del bipolarismo, a quella dei “referendum contro il decisionismo politico”, identificata addirittura come “epoca” di Matteo Renzi (capitolo XI), a quella dei “populisti al governo” con successiva “normalizzazione” (capitolo XII). Il volume si conclude con la stessa domanda di vent’anni prima: “Quale futuro per il referendum?” (capitolo XIII).

Prima di arrivare a fornire questa risposta, attraverso ricordati capitoli, l’Autore ripercorre alcune tra le più importanti vicende susseguitesi dal 1946 al 2022, tracciando – ci indica in sottotitolo – “una storia costituzionale e politica”. Rispetto al volume del 2003, che non recava alcun sottotitolo, in effetti, questo pare dare ancor più attenzione al contesto storico-politico, in particolare, appunto, degli anni più recenti, come risulta immediatamente evidente dal numero di pagine dedicatovi.

Certamente è apprezzabile la prudenza dell’Autore che in premessa esclude di scrivere un testo di storia, intendendo approcciare semmai la «storia costituzionale», precisando, però, subito dopo, di guardare a quella del referendum, che ritiene avere ricevuto «un’attenzione rara» da parte dei costituzionalisti, che hanno privilegiato «soprattutto lo studio della giurisprudenza della Corte costituzionale» in materia. Tuttavia, l’evidente passione per le vicende politico-istituzionali sembra portare l’Autore ad andare ben oltre questa prospettiva, finendo in molti casi per occuparsi dettagliatamente delle vicende politico-istituzionali degli ultimi anni, di cui offre una lettura personale, non mancando di prendere posizione.

Certamente, neppure la significativa mole del nuovo volume sarebbe stata sufficiente, in realtà, per affrontare compiutamente la storia della Repubblica dal 1946 ai giorni nostri, ciò avendo portato comunque ad una selezione dei passaggi, privilegiando quelli evidentemente ritenuti più significativi in relazione ai referendum. In proposito, può essere certamente utile la ricostruzione delle molte iniziative referendarie anche quando esse non hanno avuto seguito,

magari per non avere neppure concluso la raccolta delle firme (come negli ultimi anni è avvenuto più volte e in taluni casi è stato evitato solo attivando, come canale parallelo, la richiesta da parte dei Consigli regionali). In effetti, è soprattutto rispetto all'assunzione delle diverse iniziative che le ricadute politico-istituzionali, talvolta arricchite da un certo gusto per i retroscena, vengono doviziosamente evidenziate. Rimane, invece, generalmente più sullo sfondo la questione del giudizio di ammissibilità, che pure ha fortemente condizionato la configurazione dello strumento. Ciò è in qualche modo preannunciato nella *Premessa*, in cui si evidenzia come sia proprio sul giudizio di ammissibilità che ci si è concentrati, trascurando, secondo l'Autore, invece la "storia" dei referendum. In ogni caso, la minore centralità dell'intervento della Corte costituzionale non impedisce, in alcuni casi, un giudizio sull'operato della stessa, che è in più punti severo, come generalmente è stato, peraltro, da parte degli studiosi e degli osservatori. Nella circostanza che maggiormente coinvolge lo stesso Morrone, relativa ai referendum ricordati con il suo stesso cognome, che pure l'Autore cerca di trattare con distacco (al punto di parlare di sé in terza persona), il giudizio della Corte è descritto addirittura come condizionato, in sostanza, da una strategia politica. Infatti, quei quesiti, che scommettevano sull'ipotesi di una possibile reviviscenza del "Mattarellum", giunsero al giudizio di ammissibilità dopo la formazione del Governo Monti, alla cui salvaguardia l'Autore collega la dichiarazione d'inammissibilità affermando che «il verdetto della Consulta apparve già scritto. Non si cercò neppure di nascondere, quando, con notevole clamore, i due più importanti fogli nazionali, all'unisono, anticiparono il giudizio negativo della maggioranza dei giudici [...] L'indiscrezione fotografò un compromesso già raggiunto: la Corte avrebbe sì bocciato i quesiti, per mettere al riparo il Governo Monti, ma avrebbe anche stimolato il Parlamento a cambiare il *porcellum*».

La già richiamata attenzione per le vicende politico-istituzionali evidenzia poi, in particolare, la forte interrelazione che il referendum ha con la democrazia rappresentativa, secondo il disegno costituzionale e secondo il suo sviluppo applicativo. Il carattere abrogativo dell'unico referendum previsto su atti legislativi lo rende il più efficace strumento che il popolo può utilizzare per correggere le scelte dei propri rappresentanti, ciò essendo reso efficacemente possibile dalla provenienza della proposta anche solo dieci elettori, salva la necessità di cinquecentomila sottoscrizioni il cui reperimento era stato reso più complesso del necessario dalla legge n. 352 del 1970 e che, invece, la sottoscrizione elettronica resa effettiva dall'emendamento Magi ha reso più agevole. In questo senso, se ne abbiamo ben compreso il senso, non ci ritroviamo del tutto nella configurazione compiuta in sede di riflessioni conclusive sulla «polifunzionalità empirica del referendum», soprattutto abrogativo, riconducibile a «due tipologie: il referendum *contro* una decisione necessariamente esistente della

democrazia rappresentativa; il referendum *per* una decisione che non può che essere *nuova e alternativa*». Più che di due tipologie di referendum, infatti, ci sembra che si tratti di due aspetti che ciascun referendum (abrogativo), in definitiva, contiene. Pur comprendendosi che il grado di complessità dell'abrogazione può essere molto variabile (dalla più semplice, che porta alla abrogazione totale di una legge, fino ad operazioni di elaborato ritaglio, che però non possono spingersi alla «la saldatura di frammenti lessicali eterogenei»: sent. n. 36/1997), in ogni caso, il corpo elettorale finirà per confermare o smentire le scelte dei propri rappresentanti, essendo, al tempo stesso, *contro* qualcosa e *per* qualcos'altro. Se il carattere di novità e alternatività può forse essere più evidente nel caso di manipolazioni (nei limiti del consentito) dei testi, come ad esempio, quando si è riusciti a trasformare un sistema sostanzialmente proporzionale in uno prevalentemente maggioritario, la stessa direzione potrebbe essere comunque indicata da un quesito più seccamente abrogativo, come quello (coevo) sul finanziamento pubblico ai partiti.

Ma per tornare all'effetto correttivo della democrazia rappresentativa, esso è evidente anche nel referendum costituzionale. Pur con tutte le differenze tra i due strumenti, infatti, anche in questo caso la maggioranza popolare (sollecitata da una minoranza) può smentire la maggioranza parlamentare (come nel caso ha fatto sia nel 2006 che nel 2016, in reazione alle due revisioni di più ampia portata).

Tale effetto correttivo che può essere svolto tanto dal referendum abrogativo quanto da quello costituzionale è divenuto particolarmente utile a seguito della modifica del sistema elettorale, da proporzionale (fino al 1993) a prevalentemente maggioritario (1993-2005) a proporzionale con premio (2005-2017) a proporzionale con correzione maggioritaria (dal 2017). Infatti, l'approvazione di una legge o di una legge costituzionale o di revisione costituzionale da parte della maggioranza parlamentare (soprattutto se non molto ampia) frutto di sistemi elettorali non rigidamente proporzionali può più agevolmente non corrispondere alla maggioranza del corpo elettorale, il quale, se chiamato a pronunciarsi, potrà renderlo evidente. Ciò è avvenuto in modo piuttosto chiaro, ad esempio, in uno dei più celebri referendum della storia repubblicana, al quale anche l'Autore, infatti, dedica ampio spazio: quello costituzionale del 2016. In quel caso, venuto meno il "Patto del Nazareno" tra Renzi e Berlusconi (leader non «dei due soggetti principali del sistema politico», ma semmai del primo e del terzo), le conseguenze sul progetto di revisione costituzionale non potevano che farsi sentire: esso, infatti, finiva per avere la sola maggioranza di Governo, che a quel punto della legislatura era formata dal Pd, che, soprattutto alla Camera, era gonfiato come una rana dal premio di maggioranza, ma ormai in calo, e da uno spezzatino di piccoli partiti, il maggiore dei quali era quello guidato da Alfano, che aveva già mostrato la sua scarsa consistenza popolare

nelle elezioni europee de 2014, che avevano segnato la fine di Scelta civica, presentatasi come “Scelta europea”. Quindi, il 56% o 57% di voti favorevoli, ottenuti rispettivamente al Senato e alla Camera, dalla revisione costituzionale del Governo non corrispondevano certamente alla maggioranza degli elettori, che infatti per quasi il 60% votarono contro nel referendum del 4 dicembre 2016.

Con ciò non intendiamo dire che, con un sistema proporzionale, gli elettori non possano smentire gli eletti (basti pensare al primo referendum sul finanziamento pubblico ai partiti politici al quale gli elettori nel 1978 risultarono favorevoli, ma in percentuale enormemente inferiore rispetto a quella dei partiti che avevano votato per quella legge), ma certamente con un sistema maggioritario ciò è più probabile, perché il risultato del referendum è ovviamente proporzionale. Si tratta di un punto sul quale ci si è voluti soffermare perché, tra le molte considerazioni interessanti che il volume compie, anche rispetto all’evolversi del sistema politico-istituzionale, a cui certamente le diverse leggi elettorali hanno contribuito, esso avrebbe forse meritato una maggiore valorizzazione.

E a questo probabilmente si lega anche quello che è oggi uno dei punti più critici del referendum, come ben evidenzia Morrone: il quorum. Infatti, sempre più spesso le forze politiche di maggioranza per non rischiare di essere smentite invitano gli elettori a non andare a votare. Questo è avvenuto, ad esempio, da parte della maggioranza di centrodestra nel 2005 (referendum sulla procreazione medicalmente assistita) e nel 2011 (in quelli che l’Autore ricorda come referendum sui “beni comuni”, che si accompagnavano però a quello sul nucleare e a quello sul legittimo impedimento) e da parte di quella trasversale a guida Renzi nel 2016 (referendum sulle trivellazioni in mare). Spesso questi inviti trovano terreno fertile in un Paese in cui l’affluenza alle urne è in costante calo, ma gli elettori – quando particolarmente interessati, come nel 2011 – hanno saputo anche respingere l’invito.

In effetti, nelle conclusioni, cercando finalmente di rispondere alla domanda sul futuro del referendum, si evidenzia come per rendere lo strumento maggiormente efficace rispetto all’esistente gli interventi sarebbero due: uno sul giudizio di ammissibilità e l’altro sul quorum. Si tratta di un approdo che certamente condividiamo, ritenendoci che potrebbe essere utile accompagnarlo ad alcuni interventi sulla legge n. 352 del 1970 (su cui sia consentito rinviare a A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli*, in *Quad. cost.*, n. 3/2022, 493 ss.), al cui miglioramento ha però certamente contribuito già la previsione della firma digitale.

Rispetto ai due punti evidenziati come critici nel testo, l’Autore ritiene che quanto al giudizio di ammissibilità sia «davvero difficile un cambio di giurisprudenza». In effetti, tutti concordano che la Corte costituzionale abbia

eccessivamente stretto le maglie dell'ammissibilità (tanto da spingere il Presidente Amato, nel 2022, ad un pubblico invito al suo collegio a "non cercare il pelo nell'uovo", come ricordato nel par. 8 del XII capitolo) e soprattutto che lo abbia fatto introducendo limiti e requisiti progressivamente dilatatisi tanto da rendere l'esito sempre più incerto ed imprevedibile (come rilevato dallo stesso redattore della sent. n. 16 del 1978, L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull'ammissibilità del referendum*, in AA.VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Atti del seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta nei giorni 5 e 6 luglio 1996, Milano, Giuffrè, 1998, 13 s.). In effetti, a nostro avviso, la Corte potrebbe forse essere spinta a tornare ad un controllo più definito dall'inserimento in Costituzione di norme che, da un lato, aggiungessero, alle leggi su cui il referendum è già espressamente escluso, quelle «approvate con maggioranze speciali o procedimenti aggravati» e quelle «essenziali per la formazione e il funzionamento di organi costituzionali», ritenendo altresì inammissibili i quesiti in cui «sono incluse disposizioni i cui contenuti siano tra loro palesemente eterogenei», ma, dall'altro, prevedessero altresì che «in nessun altro caso può essere esclusa l'ammissibilità del referendum» e che «è comunque esclusa qualunque valutazione della legittimità costituzionale della normativa eventualmente risultante dall'abrogazione proposta». Morrone, invece, non pare individuare alcuna possibilità per riportare questa competenza a un maggiore *self-restraint* e ad una maggiore prevedibilità.

Quanto, invece, al quorum l'Autore si mostra più possibilista rispetto ad un suo abbassamento. Senza, infatti, sembrare prendere in considerazione l'opzione del "quorum zero" caldeggiata dal Consiglio d'Europa, egli ribadisce l'ipotesi, avanzata da più parti in dottrina (e già ripresa anche nel precedente volume del 2003), oltre che contenuta nello Statuto toscano, per cui il quorum di validità del referendum sarebbe da fissare alla maggioranza dei votanti nelle ultime elezioni per la Camera dei deputati. Certamente si tratta di una soluzione condivisibile, che più volte abbiamo prospettato anche come più sensata rispetto ad altre che hanno semplicemente fissato percentuali più basse della maggioranza assoluta, anche se, riprendendo le argomentazioni del «Codice di buona condotta sui referendum» elaborato dalla Commissione di Venezia, nell'ambito del Consiglio d'Europa ([https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008rev-cor-ita](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008rev-cor-ita))

Infine, l'Autore non manca di soffermarsi sul potenziamento dell'integrazione tra democrazia diretta e rappresentativa anche con riferimento all'iniziativa popolare rinforzata. Peraltro, il suddetto effetto "correttivo" della democrazia rappresentativa si sarebbe potuto realizzare anche con un referendum sulle leggi di iniziativa popolare non affrontate dalle Camere per un determinato periodo, secondo la proposta di Mortati e più recentemente quella, più

articolata, avanzata dai gruppi del M5S e della LSP nella XVIII legislatura e che, dopo un'approvazione da parte della Camera dei deputati (in un testo non privo di qualche problema di funzionamento comunque risolvibile) non ha proseguito il suo *iter*.

In conclusione, possiamo dire che quello qui recensito è un libro che, come il precedente scritto con Barbera, è molto utile al fine di collocare il referendum nel contesto delle dinamiche politico-istituzionali, evidenziandone anzitutto le capacità di incidere sulle stesse, svolgendo, in definitiva, «una funzione di controllo dei rappresentanti» (come scrive giustamente l'Autore) e una possibilità di determinare e condizionare le scelte politiche, che non ha forse pari, soprattutto a fronte del cattivo funzionamento dei partiti. Se questi sono certamente punti di forza, l'Autore ne individua altri di debolezza per la «tendenza del sistema politico-istituzionale a riportare il referendum all'interno delle proprie strategie d'azione», facendone uno strumento di opposizione al governo o un «uso plebiscitario» da parte dello stesso esecutivo o un «uso partitocratico». Si tratta di tendenze che certamente la normativa vigente aiuta a contenere (in particolare, ad esempio, attraverso un'iniziativa dal basso), ma che non paiono poter essere del tutto superate attraverso il diritto. Tuttavia, anche rispetto a queste distorsioni il voto popolare ha dimostrato di sapersi ribellare, restituendo magari risultati opposti rispetto a quelli auspicati da chi aveva immaginato tali strumentalizzazioni (si pensi ai referendum costituzionali del 2006 e del 2016, oltre che al primo referendum abrogativo sul divorzio). Anche per questo conoscere la storia costituzionale e politica dei referendum, oltre che la sua disciplina e la giurisprudenza costituzionale in materia, può essere utile e questo libro dà certamente il suo prezioso contributo.