ANTONIO RUGGERI

Noterelle in tema di democraticità del referendum*

SOMMARIO: 1. I limiti ai quali va incontro la pronunzia popolare e quelli che discendono dalla sua adozione, a presidio della democrazia costituzionale. – 2. I limiti inespressi al referendum, in ispecie quello del carattere puntuale ed omogeneo dell'oggetto su cui esso si svolge, bisognoso di essere inteso in prospettiva assiologico-sistematica, e le non poche né lievi questioni da esso lasciate irrisolte, specie laddove lo si consideri valevole anche per le pronunzie popolari *ex* art. 138. – 3. I rilievi critici mossi alla tesi favorevole alle sole modifiche ad oggetto circoscritto, le obiezioni che ad essi pure possono essere rivolte, l'ipotesi di sottoporre le domande di referendum costituzionale al sindacato preventivo della Consulta e gli inconvenienti anche da siffatta soluzione discendenti. – 4. Una succinta notazione finale, a riguardo del carattere *quodammodo* circolare¸ di mutua condizionalità, che si intrattiene tra la democrazia diretta, *sub specie* di democrazia referendaria, e la democrazia rappresentativa.

1. *I limiti ai quali va incontro la pronunzia popolare e quelli che discendono dalla sua adozione, a presidio della democrazia costituzionale*

La democrazia costituzionale – com'è noto – è una forma autolimitata di potere[1]; se si preferisce altrimenti dire, è l'immagine più genuina ed immediata di un potere costituente che decide di autolimitarsi e di limitare l'esercizio del potere a venire, oggettivandosi in una Costituzione venuta alla luce a questo specifico fine[2].

---

* Comunicaz. al convegno del Gruppo di Pisa su *I referendum nell'esperienza costituzionale repubblicana*, Catanzaro 21-22 giugno 2024. Avverto che per le limitate finalità di questo studio i riferimenti di letteratura saranno circoscritti all'essenziale.

[1] Della democrazia costituzionale ha, di recente, trattato M. LUCIANI, *L'evoluzione della democrazia costituzionale italiana*, in *Quad. cost.*, 1/2024, 229 ss., svolgendo la sua analisi entro un orizzonte teorico-ricostruttivo non poco distante da quello verso il quale si volge la mia riflessione scientifica, secondo quanto può ora vedersi dal mio *I parametri costituzionali sfuggenti e le forme del loro inveramento nell'esperienza, a mezzo di consuetudini culturali di riconoscimento del loro significato*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2024, 6 maggio 2024, 494 ss., 523 in nt. 65. In argomento, non si può non fare richiamo almeno di L. FERRAJOLI, *La democrazia costituzionale*, Il Mulino, Bologna 2016; utili indicazioni anche da A. SPADARO, in più studi, tra i quali il *Contributo per una teoria della Costituzione*, I, *Fra democrazia relativista e assolutismo etico*, Giuffrè, Milano 1994, e, ora, *I confini della Corte: dal "triangolo delle Bermuda" al "quadrilatero costituzionale"*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2024, 29 aprile 2024, 469 ss. Altri riferimenti, infine, in A. LAMBERTI, *Democrazia e Costituzione: attualità, disfunzioni, prospettive*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 2/2024, 21 maggio 2024, 38 ss.

[2] È bensì vero che l'essenza di una Costituzione di liberale fattura, alla luce della definizione datane nel famosissimo art. 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, è nel riconoscimento dei diritti fondamentali e, in funzione nei riguardi di questo servente, della separazione dei poteri; è parimenti vero, tuttavia, che il riconoscimento in parola resterebbe privo di senso ed anzi suonerebbe come un'autentica beffa laddove non si accompagnasse alla previsione dei modi più adeguati per limitare il potere, in primo luogo appunto distribuendolo tra più centri istituzionali.

Nella democrazia costituzionale, nessun potere costituito può, dunque, essere senza limite[3]: sarebbe un'autentica *contradictio in adiecto*, ripugnante rispetto al modo con cui l'essenza della democrazia è qualificata ed espressa. Se ne ha, d'altronde, lampante conferma sin dalla formula di apertura del libro costituzionale, laddove in via generale si afferma che la sovranità del popolo si rende manifesta "nelle forme e nei limiti della Costituzione". Secondo la teoria classica del potere costituente[4], solo quest'ultimo dunque è, *in nuce*, illimitato, non pure qualsivoglia prodotto di potere costituito[5].

Il referendum non fa, dunque, eccezione alla regola, quale che sia poi il tipo o la forma in cui si traduce e concreta[6]. Una conclusione, questa, che non soltanto vale per il referendum abrogativo o per altre specie di referendum, quali quelle di cui si ha riscontro in sede locale, peraltro problematicamente distinguibili tra di loro[7], ma anche per lo stesso referendum costituzionale che parrebbe esserne la più elevata espressione, non foss'altro che per il fatto di poter decidere delle sorti di atti idonei a riscrivere la Carta; e vale, malgrado la lettera dell'art. 138 non sembri porre alcun limite al dispiegarsi dello strumento, specie per ciò che attiene agli effetti conseguenti alla sua attivazione. Non è (e non può essere), però, così, secondo quanto si dirà a momenti.

Il riferimento alla lettera torna, nondimeno, utile qui, ancora una volta, per accennare di sfuggita alla generale questione relativa alla "misura" giusta delle espressioni linguistiche della Carta, in ragione dei peculiari connotati complessivi degli oggetti dalla stessa riguardati[8]. Certo si è

---

[3] Sulla Costituzione quale limite del potere e sul ruolo esercitato dal giudice costituzionale a suo presidio, v., nuovamente, per tutti, gli scritti sopra citt. di A. SPADARO.

[4] Per una sua recente, efficace rappresentazione, v. M. CALAMO SPECCHIA, *La Costituzione tra potere costituente e mutamenti costituzionali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2020, 17 febbraio 2020, 266 ss.

[5] È stata, per vero, più volte affacciata l'idea che quella di potere costituente sarebbe ormai una nozione esaurita (indicazioni in M. LUCIANI, *Il voto e la democrazia. La questione delle riforme elettorali in Italia*, Editori Riuniti, Roma 1991, 8 s. e *passim*, e, dello stesso, *L'antisovrano e la crisi delle costituzioni*, in *Riv. dir. cost.*, 1996, 124 ss., spec. 136 ss.; U. ALLEGRETTI, *Il problema dei limiti sostanziali all'innovazione costituzionale*, in AA.VV., *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, a cura di E. Ripepe e R. Romboli, Giappichelli, Torino 1995, 29; M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, in *Quad. cost.*, 1/1995, 7 ss.), ma – come si è tentato di mostrare altrove – si confonde in tal modo con la realtà un personale, apprezzabilissimo desiderio coltivato da chi vive in un contesto liberal-democratico e non sarebbe disposto a cambiarlo con nessun altro. La crescita e diffusione, ahimè viepiù estesa, delle c.d. democrazie illiberali (espressione che per molti di noi costituisce un autentico ossimoro) è, peraltro, segnalata da tempo dalla più avvertita dottrina [per tutti, v. A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2019, 18 giugno 2019, 583 ss.], secondo quanto si dirà meglio a momenti a proposito delle c.d. "democrature"; e credo che, alla luce dei più recenti sviluppi politico-istituzionali accompagnati dal rischio incombente della deflagrazione di un nuovo conflitto bellico mondiale, questa idea riceva viepiù solide conferme.

[6] La varietà delle sue espressioni è con chiarezza rappresentata in prospettiva comparata negli studi di S. BAGNI, *Il popolo legislatore*, Bononia University Press, Bologna 2017, e L. CIANCI, *Prospettive costituzionali e comparate sugli strumenti di democrazia diretta come strumento per il riconoscimento dei diritti fondamentali*, in *Itinerari della comparazione. Scritti in onore di G.F. Ferrari*, II, a cura di E. Bertolini, L. Cuocolo, J.O. Frosini, L. Montanari, G. Parodi, O. Pollicino, R. Orrù, G. Romeo, A. Vedaschi, Egea, Milano 2023, 72 ss.

[7] Con specifico riguardo ai referendum c.d. consultivi, d'indirizzo *et similia*, si è fatto altrove notare che, in realtà, il popolo non dà mai pareri ma esprime sempre e comunque una volontà che richiede di porsi affermare nell'esperienza. La distinzione tra tipo e tipo di consultazione popolare può, sì, apprezzarsi in prospettiva formale-astratta ed al piano degli effetti da ciascun tipo prodotti, non pure dunque da una politico-sostanziale. È pur vero, nondimeno, che la *vis* normativa insita nella decisione popolare varia in ragione della formulazione della domanda e dell'oggetto che potrebbe essere scientemente lasciato nel vago. La qual cosa rende, per la sua parte, conferma del non secondario rilievo giocato, per un verso, da chi confeziona l'oggetto stesso e, per un altro verso, da chi formula la domanda, secondo quanto si preciserà meglio di qui a breve.

[8] Sulla lingua della Costituzione, v., almeno e di recente, B. BARBISAN, *La più bella del mondo? Leggibilità e concretezza della Costituzione italiana*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2022, 8 giugno 2022, 142 ss., e, nella stessa *Rivista*, J. VISCONTI, *La lingua della Costituzione tra lessico e testualità*, 3/2022, 29 agosto 2022, 110 ss. V., poi, i contributi al convegno AIC svoltosi a Messina e Taormina dal 27 al 29 ottobre 2022, su *Lingua linguaggi diritti*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023. Nella dottrina anteriore, v., spec., G. SILVESTRI, *Linguaggio della Costituzione e linguaggio giuridico: un rapporto complesso*, in *Quad. cost.*, 2/1989, 229 ss.; M. DOGLIANI, *Diritto costituzionale e*

che, con riguardo al tema qui in rilievo, i riferimenti costituzionali appaiono essere eccessivamente laconici e, anche alla luce degli sviluppi di un acceso, ininterrotto confronto tra gli studiosi come pure delle indicazioni venute dalla giurisprudenza[9], bisognosi di corpose integrazioni. Basterebbe, insomma, questo dato, nella sua oggettiva crudezza, ad avvalorare la tesi secondo cui una maggiore specificazione concettuale, ovviamente non spinta in innaturali dettagli non congeniali alla Carta, sarebbe stata (e un domani sarebbe) sommamente opportuna, rendendosi in tal modo possibile il riequilibrio del rapporto, ad oggi vistosamente squilibrato, tra un modello afflitto da vistose lacune ed un'esperienza non priva di oscillazioni e vere e proprie contraddizioni, ovverosia – se si preferisce altrimenti dire – tra una Carta fin troppo reticente ed una Corte fin troppo eloquente e, per vero, non sempre coerente fino in fondo con se stessa[10].

Restano, infatti, ad oggi non sufficientemente chiarite alcune questioni di fondo riguardanti tanto il referendum abrogativo quanto quello costituzionale, sui quali soltanto a motivo dello spazio assai ridotto di cui ora dispongo fermo qui l'attenzione, tanto per ciò che concerne la estensione del campo materiale in cui la pronunzia popolare può dispiegarsi quanto (e soprattutto) in merito alla intensità dei vincoli dalla stessa discendenti come pure di quelli ai quali essa soggiace: questioni che, poi, come si sa, ad ogni tornata referendaria si ripropongono con toni sovente assai animati e talora persino scomposti.

A prima impressione, parrebbe essere maggiormente aggrovigliata la matassa per ciò che concerne i limiti cui va incontro la decisione popolare di quelli che invece conseguono al suo svolgimento. Per quest'ultimo aspetto, infatti, quanto al referendum abrogativo, il dibattito ha essenzialmente riguardo, per un verso, alla eventuale riproduzione in un tempo successivo della legge caducata dal corpo referendario[11] e, per un altro verso, al carattere meramente politico o anche giuridico degli obblighi di *facere* che discenderebbero dalla pronunzia popolare. Nell'un caso, è chiaro che, escludendosi – sia pure, ad avviso di alcuni, solo per un certo tempo[12] – la possibilità della riproduzione, l'atto che dovesse farvi luogo potrebbe essere portato alla cognizione della Consulta e da questa sanzionato nelle forme usuali[13]. Nell'altro caso, invece, il nodo parrebbe

---

scrittura, in *Ars interpretandi*, 1997, 103 ss., e AA.VV., *La lingua dei giuristi*, a cura di P. Caretti e R. Romboli, Pisa University Press, Pisa 2016.

[9] Ad ogni tornata referendaria, quest'ultima ha peraltro, per un verso, messo ulteriormente a punto concetti già più volte esposti e, per un altro verso, fatto luogo a talune loro precisazioni anche di non secondario interesse [particolarmente istruttiva, al riguardo, la rappresentazione della complessiva vicenda referendaria che è in A. MORRONE, *La Repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, il Mulino, Bologna 2022], ed a darne conferma è sufficiente anche solo un rapido raffronto con taluni, accurati studi ormai risalenti, quali quelli di P. CARNEVALE, *Il «referendum» abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam. Padova 1992; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Cedam, Padova 1992, e A. MANGIA, *Referendum*, Cedam, Padova 1999, in cui sono rappresentati i più salienti orientamenti della Consulta.

[10] Ad esser franco, temo poi che questa divaricazione, con il conseguente squilibrio interno che la connota, possa crescere a dismisura per il caso che dovesse accogliersi la proposta ricostruttiva, pure acutamente argomentata, di recente affacciata da C. CARUSO, *La ragione referendaria e i suoi giudici*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2024, 13 febbraio 2024, 134 ss., secondo cui dovrebbe darsi il modo alla Corte di innovare variamente e sensibilmente alla domanda referendaria a mezzo di un uso particolarmente incisivo delle tecniche decisorie di cui dispone (ad es., facendo luogo a pronunzie additive di ammissibilità, di manipolazione del tempo di produzione dell'effetto abrogativo, e via dicendo).

[11] Riprendo qui la dizione consigliata da R. PINARDI, *Alcune annotazioni sul giudizio di legittimità-ammissibilità delle richieste di* referendum *costituzionale*, in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, a cura di U. Adamo - R. Caridà - A. Lollo - A. Morelli - V. Pupo, Editoriale Scientifica, Napoli 2019, spec. 356, invece di quella usuale di "corpo elettorale", per le ragioni ottimamente rappresentate dallo studioso appena richiamato.

[12] Cfr. P. VIPIANA, *La "legislazione negativa". Saggio su un'insolita e controversa nozione del diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino 2017, 139 ss.

[13] Con riferimento alla questione ora accennata, mi limito qui a rilevare, senza poter argomentare, che non è tanto un problema di tempo quanto uno di identità di oggetto che, a mia opinione, si ha laddove identica sia la "situazione normativa" – come a me piace chiamarla – su cui si è svolta la prova referendaria rispetto a quella risultante dall'atto che si considera essere indebitamente "riproduttivo" della stessa. Riprendo, dunque, qui, adattandola al tema oggi di nostro specifico interesse, una formula altrove utilizzata in merito all'oggetto dei giudizi sulle leggi.

essere più teorico che pratico, dal momento che, quand'anche dovesse assumersi il carattere giuridicamente vincolato del seguito legislativo alla decisione popolare, è alquanto problematico trovare il modo per assicurarne la osservanza, ove si convenga che avverso le omissioni assolute del legislatore[14], a conti fatti, non v'è rimedio che valga[15].

Assai più consistente, invece, il peso complessivo dei vincoli ai quali il referendum soggiace, in ispecie quello abrogativo. Qui, per vero, lo scarto tra il diritto vigente e il diritto vivente si presenta particolarmente vistoso[16], avendosi da quest'ultimo sicura conferma di quel carattere lacunoso dell'enunciato costituzionale cui si faceva cenno poc'anzi.

Della cosa possono darsi, così come si sono date, molte spiegazioni, sia con riferimento a ciascuna specie di limite che agli stessi visti nel loro insieme. Una triplice ragione, tuttavia, ai miei occhi appare meritevole di una speciale considerazione; e si coglie ed apprezza nell'intento, per un verso, di porre un argine al rischio pur sempre incombente di una temuta deriva referendaria, all'uso cioè smodato dello strumento, pure riconosciuto quale espressione di esercizio diretto di sovranità[17]; per un altro verso, di fugare *ex ante*, sin appunto dal momento della verifica dell'ammissibilità della domanda referendaria, l'altro e non meno micidiale rischio della produzione di effetti incostituzionali[18]; infine, per un altro verso ancora, di preservare la libera e consapevole

---

[14] … a riguardo delle quali, v., almeno, F. PATERNITI, *Le omissioni del legislatore. Profili, problemi, prospettive*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, e A. MORRONE, *Positivismo giudiziario. Appunti a partire dalle c.d. omissioni legislative*, in *Quad. cost.*, 1/2024, 127 ss. Infine, in prospettiva comparata, AA.VV., *I giudici costituzionali e le omissioni del legislatore. Le tradizioni europee e l'esperienza latino-americana*, a cura di L. Cassetti e A.S. Bruno, Giappichelli, Torino 2019.

[15] In altri luoghi mi sono sforzato di argomentare la tesi, caldeggiata anche da R. Conti (e da altri), secondo cui omissioni siffatte, dalle quali risulti provato che consegua la lesione diretta ed immediata di un diritto costituzionale, potrebbero spianare la via al risarcimento del danno dalle stesse derivante. Una tesi, questa, fatta oggetto di penetranti rilievi da parte di un'accreditata dottrina [R. ROMBOLI, *Corte costituzionale e legislatore: il bilanciamento tra la garanzia dei diritti ed il rispetto del principio di separazione dei poteri*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2023, 12 settembre 2023, spec. 825] che, tuttavia, non mi hanno dissuaso dal caldeggiarla, fermo restando – torno a dire – che deve risultare acclarato il rapporto di causalità tra il "non normato" legislativo e il *vulnus* recato a situazioni giuridiche costituzionalmente protette. Tutto ciò posto, ad ogni buon conto, non sono così ingenuo da non avvedermi che la proposta da me affacciata abbia possibilità assai esigue di trovare accoglienza nella pratica: non già, però, per la ragione di ordine generale rilevata dallo studioso sopra richiamato secondo cui appare arduo immaginare che possa venire alla luce una disciplina legislativa che ne dia la regolazione, dal momento che non fanno per vero difetto testi di legge variamente riguardanti le condizioni e i limiti di appagamento dei diritti costituzionali, bensì a causa dei timori che potrebbero nutrirsi in ordine agli effetti conseguenti all'adozione della disciplina da me vagheggiata per le finanze dello Stato (che pure – come si sa – sono non di rado obbligate a farsi carico di mancanze in genere pregiudizievoli per i diritti) e per la funzionalità dei processi. Si potrebbe, ovviamente, pensare a far luogo a filtri rigorosi, tali da scoraggiare la presentazione di domande pretestuose, e ad altro ancora. Di tutto ciò, nondimeno, non è di certo questa la sede giusta per gli opportuni approfondimenti.

[16] Notazioni di ordine generale a riguardo dei modi con cui può atteggiarsi (ed effettivamente si atteggia) il rapporto tra Costituzione vigente e Costituzione vivente possono, volendo, aversi dal mio *Note introduttive ad uno studio dei rapporti tra Costituzione vigente e Costituzione vivente*, in *Dir. fond.* (www.dirittifondamentali.it), 1/2024, 19 aprile 2024, 385 ss.

[17] Su ciò si è ripetutamente e con dovizia di argomenti intrattenuta la più avvertita dottrina, mossa dal duplice intento di evitare lo snaturamento dello strumento stesso e di preservare il carattere essenzialmente rappresentativo del modello di democrazia per il nostro Paese prescelto dalla Costituente. Confesso la mia ignoranza sul punto; credo, però, che il numero delle iniziative referendarie in rapporto al numero delle leggi e degli atti aventi forza di legge (anzi, al numero delle loro disposizioni e persino dei frammenti di disposizioni) oggetto delle iniziative stesse dovrebbe portare a tranquillizzare anche i più guardinghi studiosi avverso l'uso smodato dello strumento in parola. Non è da esso, dunque, che ha da temere la democrazia rappresentativa che, piuttosto, ha in se stessa il marcio o – come mi è venuto in altra occasione di dire [nel mio *Le revisioni costituzionali e il nodo (non scioglibile?) del degrado culturale della rappresentanza politica (prime notazioni)*, in *Ord. int. e dir. um.* (www.rivistaoidu.net), 2/2023, 15 maggio 2023, 216 ss.] – il vero e proprio *degrado culturale* che la sta progressivamente spegnendo e che – Dio non voglia! – potrebbe determinarne la fine ingloriosa.

[18] Checché se ne dica da parte di molti, studiosi ed operatori, che altro è il riscontro dell'ammissibilità della domanda referendaria ed altra cosa il sindacato di costituzionalità sulla c.d. normativa di risulta, che può aversi nelle forme usuali, nei fatti la linea distintiva tra i due casi è sfuggente e sarebbe ingenuo pensare che la Corte, in occasione del primo, non si interroghi altresì a riguardo del secondo. Che, poi, a volte si sia assistito ad indebite carenze ovvero ad

espressione di volontà del singolo votante (e, dunque, di riflesso, dell'intero corpo referendario). Tre ragioni che, poi, discendono dalla medesima fonte, che è appunto quella di far sì che la più vigorosa forma di esercizio diretto della sovranità da parte del popolo sia (e resti) pur sempre una manifestazione di potere costituito, senza innaturalmente convertirsi in una di potere costituente, e che, già solo per il fatto di restare entro la cornice della Carta, possa dirsi genuina manifestazione di democrazia.

Se poi si ferma, sia pure solo per un momento, l'attenzione su alcuni dei limiti enucleati per il referendum dalla giurisprudenza, ci si avvede subito che si vuole comunque dar modo a ciascuno dei componenti il corpo referendario di adottare una decisione – per quanto possibile, in considerazione della posta in palio – meditata, frutto di un'approfondita riflessione fatta con se stesso come pure con altri soggetti partecipanti al voto, non già un'espressione passionale, puramente emotiva o, diciamo pure, oclocratica, sull'onda di suggestioni ricevute – sovente, senza che se ne abbia piena consapevolezza – da parte di attori politici o di altro genere dotati di penetranti strumenti di persuasione, peraltro non di rado occultamente e subdolamente azionati.

Il rischio dello snaturamento delle espressioni di volontà nello Stato costituzionale è – come si sa – oggi assai elevato ad ogni piano di esperienza giuridica, ove si consideri la formidabile capacità di condizionamento della formazione del pensiero di cui sono dotati alcuni strumenti in grado di penetrare dentro la mente dell'uomo e di manipolarne i processi di elaborazione delle idee: un dato, questo, che è poi particolarmente accentuato e vistoso con riguardo allo strumento oggetto del nostro incontro di studio, specie nel tempo presente segnato da un populismo imperante ed omnipervasivo.

Qui, infatti, il rischio dello scivolamento della democrazia lungo la china che porta all'esito della sua conversione in una democratura – come oggi, con termine brutto ma efficace, è da molti qualificata, specie in relazione ad alcune involuzioni istituzionali registratesi in Paesi che pure seguitano a far parte dell'Unione europea[19] – è, per vero, sempre incombente, particolarmente nella presente congiuntura segnata da un populismo vistoso e viepiù pervasivo.

---

eccessi espressivi di un sindacato fin troppo penetrante è un discorso che non può qui esser fatto. Al tirar delle somme, convengo con la conclusione cui è di recente pervenuta una sensibile dottrina secondo cui si è perlopiù fatto luogo ad "un bilanciamento deferente rispetto alle scelte del legislatore rappresentativo e piuttosto stringente rispetto alla richiesta referendaria" (C. CARUSO, *La ragione referendaria e i suoi giudici*, cit., 126).

[19] In tema, la letteratura è ormai incontenibile: v., dunque, almeno, AA.VV., *Crisi dello Stato costituzionale e involuzione dei processi democratici*, a cura di C. Panzera - A. Rauti - C. Salazar - A. Spadaro, Editoriale Scientifica, Napoli 2020; G. D'IGNAZIO, *Le democrazie illiberali in prospettiva comparata: verso una nuova forma di Stato? Alcune considerazioni introduttive*, in *DPCE Online* (www.dpceonline.it), 3/2020, 3563 ss.; nella stessa *Rivista*, A. SPADARO, *Dalla "democrazia costituzionale" alla "democrazia illiberale" (populismo sovranista), fino alla…. "democratura"*, 3875 ss.; G. DELLEDONNE, *Ungheria e Polonia: punte avanzate del dibattito sulle democrazie illiberali all'interno dell'Unione Europea*, 3999 ss.; M. CALAMO SPECCHIA, *Un prisma costituzionale, la protezione della Costituzione: dalla democrazia "militante" all'autodifesa costituzionale*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2021, 91 ss.; AA.VV., *Defending Checks and Balances in EU Member States*, a cura di A. von Bogdandy - P. Bogdanowicz - I Canor - C. Grabenwarter - M. Taborowski - M. Schmidt, Springer, Berlin 2021; E. CUKANI, *Condizionalità europea e giustizia illiberale:* from outside to inside*? I casi di Ungheria, Polonia e Turchia*, Edizioni Scientifiche Italiane, Napoli 2021; V.Z. KAZAI, *Restoring the Rule of Law in Hungary. An Overview of the Possible Scenarios*, in *Oss. fonti* (www.osservatoriosullefonti.it), 3/2021, 983 ss.; nella stessa *Rivista*, M. COLI, *Sfida al primato del diritto dell'Unione europea o alla giurisprudenza della Corte di giustizia sulla* Rule of Law*? Riflessioni a margine della sentenza del tribunale costituzionale polacco del 7 ottobre 2021*, 1083 ss.; A. FESTA, *Lo Stato di diritto nello spazio europeo. Il ruolo dell'Unione europea e delle altre organizzazioni internazionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021; A. ANGELI, *Il principio di indipendenza e imparzialità degli organi del potere giudiziario nelle recenti evoluzioni della giurisprudenza europea e polacca*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 4/2021, 10 febbraio 2021, 1 ss.; nella stessa *Rivista*, I. SPADARO, *La crisi dello Stato di diritto in Ungheria, Polonia e Romania ed i possibili rimedi a livello europeo*, 14/2021, 2 giugno 2021, 178 ss.; G. GUERRA, *Tendenze autoritarie nell'Europa (neo)liberale.* Governance *economica, opposizione politica e populismo*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2021, 521 ss.; R. CALVANO, *Legalità UE e Stato di diritto, una questione per tempi difficili*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 4/2022, 7 dicembre 2022, 166 ss.; A. DI GREGORIO, *La degenerazione delle democrazie contemporanee e il pluralismo semantico dei termini "democrazia" e "costituzionalismo"*, in *Scritti in onore di F. Lanchester*, I, a cura di G. Caravale - S. Ceccanti - L. Frosina - P. Piciacchia - A. Zei. Jovene, Napoli 2022, 489 ss., e, della stessa, *La crisi dello Stato di diritto come occasione di*

Per l'aspetto ora considerato, se ci si pensa, la democrazia diretta non è (o, meglio, non *dovrebbe* essere), nella sua forma maggiormente saliente quale traspare dalle indicazioni venute dalla Consulta, così distante – come ad una prima (ma erronea) impressione parrebbe – dalla democrazia rappresentativa. È vero che fa nella prima difetto il confronto diretto tra coloro che concorrono alla decisione, dal momento che il concorso stesso si realizza mediante attività svolte *singulatim* da coloro che partecipano alla decisione; non c'è, insomma, il dibattito parlamentare che precede e determina la venuta alla luce della legge quale emblematica espressione di democrazia, secondo la mirabile ricostruzione teorica kelseniana[20]. Comune alle esperienze qui rapidamente poste a raffronto è, tuttavia, il loro essere (e *dover* essere) tutte espressione di potere costituito; e proprio la giurisprudenza costituzionale, specie con l'insistito riferimento fatto ai limiti delle pratiche referendarie (e, segnatamente, a quelli concernenti le manifestazioni libere e consapevoli di volontà da parte del singolo votante) ne rende eloquente testimonianza.

Il referendum, insomma, quale che ne siano la natura e gli effetti, è (e non può che essere) manifestazione di volontà frammista a ragione, non già dell'una disgiunta o, peggio, contrapposta all'altra; dunque e in breve, di democrazia (di una democrazia costituzionale, appunto), non di oclocrazia, inconcepibile in uno Stato retto da una Costituzione di tradizioni liberali.

2. *I limiti inespressi al referendum, in ispecie quello del carattere puntuale ed omogeneo dell'oggetto su cui esso si svolge, bisognoso di essere inteso in prospettiva assiologico-sistematica, e le non poche né lievi questioni da esso lasciate irrisolte, specie laddove lo si consideri valevole anche per le pronunzie popolari* ex *art. 138*

Dovendo, pertanto, anche il referendum, al pari di ogni altra espressione di potere costituito, andare incontro a limiti, è da chiedersi, per il caso che gli stessi siano inespressi, come far luogo al loro riconoscimento e, quindi, quali ne siano la connotazione complessiva e gli effetti.

Preliminarmente, occorre chiedersi perché mai di alcuni di essi non si faccia parola nella Carta. È sufficiente un pur sommario raffronto tra la formulazione letterale dell'art. 75 ed il catalogo dei limiti enucleati dalla sent. n. 16 del 1978 per avere subito nitida l'immagine dello scarto tra la laconicità e vera e propria reticenza del dettato costituzionale e la ricognizione semantica fattane dalla Corte. È, per vero, da mettere in conto l'eventualità che quest'ultima si sia

---

perfezionamento del perimetro costituzionale europeo?, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 1/2022, 121 ss.; A. GUAZZAROTTI, *Tutela dei valori e democrazie illiberali nell'UE: lo strabismo di una narrazione "costituzionalizzante"*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 2/2022, 4 agosto 2022, 1 ss., e, dello stesso, ora, *Neoliberismo e difesa dello Stato di diritto in Europa. Riflessioni critiche sulla costituzione materiale dell'UE*, FrancoAngeli, Milano 2023; T. GROPPI, *Dal costituzionalismo globale ai nuovi autoritarismi. Sfide per il diritto comparato*, in *Oss. cost.* (www.osservatorioaic.it), 4/2022, 7 novembre 2022, 65 ss.; AA.VV., *Il costituzionalismo democratico moderno può sopravvivere alla guerra?*, a cura di G. Azzariti, Editoriale Scientifica, Napoli 2022; L. FERRAJOLI, *Il futuro del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 2/2022, 23 settembre 2022, 182 ss.; AA.VV., *Attraverso lo Stato di diritto. Crisi e prospettive*, a cura di A. Lo Giudice, ESI, Napoli 2022; AA.VV., *The Rule of Law in the EU: Crisis and Solutions*, a cura di A. Södersten - E. Hercock, Swedish Institute for European Policy Studies, Report No. 1 (2023); A. BARAGGIA, Ricatto *democratico? L'utilizzo della condizionalità a protezione dello Stato di diritto*, in *Quad. cost.*, 2/2023, 355 ss.; AA.VV., *Rule of law, culture e territori*, a cura di V. Carlino e G. Milani, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), aprile 2023; M. BELOV, *Rule of Law in Europe in Times of Constitutional Polycrisis, Constitutional Polytransition and Democratic Discontent*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 3/2023, 875 ss., e, pure *ivi*, V. PERJU, *Rule of Law Riddles*, 895 ss. Infine, R. BIN, *L'Unione europea rispetta i principi del* rule of law*?*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2024, 27 gennaio 2024, 150 ss., e i contributi che sono nello Speciale QG/MEDEL, *Democrazia e rule of law in Europa. Criticità e sfide aperte alla vigilia delle elezioni per il Parlamento europeo*, Conferenza di Firenze del 5 aprile 2024, in *Quest. giust.* (www.questionegiustizia.it).

[20] Così è *mutatis mutandis* altresì per gli atti normativi adottati dal Governo e, in genere, per ogni atto frutto di volontà di una sede istituzionale non monocratica. Nei collegi in genere, infatti, quand'anche aventi una conformazione in tutto peculiare, quale a mio modo di vedere, è il Consiglio dei Ministri, c'è (o, meglio, ci può essere) pur sempre, perlomeno secondo modello, un libero confronto tra coloro che vi appartengono, diversamente dalle pronunzie referendarie in occasione della cui formazione ogni individuo è solo con se stesso e la propria coscienza.

spinta oltre i confini del campo materiale rimesso alla sua coltivazione[21]. Non è di qui – com'è chiaro – far luogo ad una nuova analisi della decisione in parola che, per unanime riconoscimento, ha tracciato il solco entro il quale si è mossa la successiva giurisprudenza. D'altronde, dalla considerazione di questo dato – piaccia o no – non può prescindersi, ponendosi quale diritto vivente ormai saldamente radicato nell'esperienza. Ad ogni buon conto, al di là della questione, pure di non secondario rilievo, concernente le specie di leggi sottratte ad abrogazione popolare[22], a quanto pare i limiti, forse, di maggior peso sono proprio quelli specificamente riguardanti il profilo qui messo in evidenza, in quanto volti a preservare il carattere democratico della pronunzia popolare. Ne dà eloquente conferma l'insistita attenzione dedicata dalla Corte alla libera e consapevole espressione del voto e, dunque, ai caratteri del quesito, obbligato a conformarsi ai canoni della razionalità, omogeneità, coerenza, teleologica significanza[23].

Certo, si tratta di connotati il cui riconoscimento prende forma su un terreno oggettivamente scivoloso e non privo di insidie, prestandosi ciascuno di essi – quale più quale meno – e, soprattutto, nel loro insieme a riscontri imbevuti di un tasso assai elevato (forse, francamente insopportabile) di apprezzamento discrezionale. Al di là delle implicazioni che possono aversene (ed effettivamente si hanno) al piano degli equilibri istituzionali (segnatamente, tra Corte e legislatore, anche popolo-legislatore), nel complesso divenuti per varie ragioni assai precari, con pregiudizio palese per il principio della separazione dei poteri[24], manifesta è, ad ogni buon conto, la preoccupazione che resti sempre ferma e marcata la linea distintiva tra democrazia e oclocrazia, specie in presenza delle più dirette ed immediate espressioni della prima. Il giudizio preventivo di ammissibilità esperito dalla Corte ne è garanzia, per quanto in astratto non possa escludersi la eventualità che, qui come altrove, il massimo garante del sistema possa talora non fare buon uso degli strumenti formidabili di cui è dotato, senza che sia poi chiaro come vi si possa porre rimedio a fronte della formidabile "copertura" offerta alle decisioni della Corte dall'art. 137, ult. c., Cost.[25].

La questione si pone, poi, con toni di particolare evidenza e di cruciale rilievo con riferimento a pronunzie popolari diverse da quelle cui fa riferimento l'art. 75, e segnatamente a

---

[21] Di una "sovrainterpretazione dell'art. 75 Cost., sostanzialmente riscritto dalla creativa giurisprudenza costituzionale" ha, non molto tempo addietro, discorso C. CARUSO, *La ragione referendaria e i suoi giudici*, cit., 115.

[22] Anche per esse, nondimeno, possono, per taluni aspetti, valere le notazioni che di qui ad un momento si faranno, in particolare in relazione alle leggi (*rectius*, alle *norme*) costituzionalmente necessarie siccome indispensabili per l'affermazione di norme della Carta altrimenti destinate a restare senza effetto. È però soprattutto in relazione al modo di porsi della domanda referendaria che la questione qui trattata specificamente si pone (v., infatti, quanto se ne dice subito di seguito nel testo).

[23] Un quadro di sintesi dei più salienti sviluppi della giurisprudenza può, volendo, vedersi in A. RUGGERI - A. SPADARO, *Lineamenti di giustizia costituzionale*[7], Giappichelli, Torino 2022, 381 ss.

[24] Mi sono sforzato di rappresentarne le principali cause, ancora di recente, nel mio *Separazione dei poteri e dinamiche della normazione*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2024, 18 marzo 2024, 377 ss. Si è fatto non molto tempo addietro il punto sullo stato di salute, per vero cagionevole, del principio della separazione dei poteri in occasione della Giornata di studi in ricordo di Giovanni Grottanelli de' Santi *su La separazione dei poteri nello stato contemporaneo*, Siena 14 marzo 2024; v., inoltre, C. PINELLI, *L'influenza del principio di separazione dei poteri nelle democrazie contemporanee*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2024, 8 maggio 2024, 126 ss. Segnalo infine, che il 27 e 28 giugno di quest'anno avrà luogo a Messina un convegno su *Separazione dei poteri, indirizzo politico e garanzie costituzionali*; ha già reso noto anticipatamente il suo contributo M. RUOTOLO, *La verticalizzazione del potere. La separazione dei poteri alla prova dell'integrazione europea e di una recente proposta di riforma costituzionale*, in *Costituzionalismo* (www.costituzionalismo.it), 1/2024, 7 giugno 2024, 168 ss. Ed è interessante interrogarsi a riguardo delle ragioni di questa insistita e nel tempo presente particolarmente vistosa attenzione dedicata al principio in parola: spia eloquente – a me pare – di un disagio viepiù diffusamente avvertito da numerosi studiosi di varia estrazione davanti ad una generale tendenza istituzionale deviante dal solco costituzionale.

[25] Nessuno svolgimento è qui consentito al fugace cenno appena fatto alla micidiale questione teorico-pratica indicata nel testo che da sola richiederebbe una estesa ed approfondita trattazione ad essa specificamente dedicata. Se n'è fatta parola unicamente per avvertire che essa resta pur sempre sullo sfondo, anche con riguardo ai controlli sulle domande referendarie, forse per vero più ancora che in relazione all'adempimento di altri compiti di spettanza della Corte, a motivo del fatto che qui il giudice costituzionale si confronta in modo diretto con un'iniziativa che evoca in campo – come soleva dire un'accreditata dottrina – il popolo in armi.

quelle di cui agli art. 132, 133[26] e 138. Comune alle tre fattispecie è, infatti, la mancanza del previo controllo da parte della Corte; e la cosa – come si sa – non è senza conseguenze[27]. Si dà, nondimeno, una differenza a prima vista netta tra le pronunzie popolari riguardanti i mutamenti dei confini territoriali degli enti e quelle riguardate dal penultimo articolo della Carta. Le une, infatti, hanno un oggetto puntualmente definito e sono, pertanto, d'immediata intellegibilità per i votanti che possono, in libertà e consapevolezza, dichiararsi favorevoli o contrari al quesito loro posto. Nessuna garanzia in tal senso, invece, si ha per le pronunzie aventi ad oggetto gli atti di forma costituzionale; ed è chiaro che l'unico modo che si ha per assicurarla in modo efficace parrebbe essere quello di far valere il limite *ex ante*, in sede di predisposizione dell'articolato normativo su cui ciascun votante è chiamato ad esprimersi[28]. Se n'è prontamente avveduta una sensibile dottrina che anche (e non solo) da ciò ha dedotto la sussistenza del limite logico-sistematico costituito dal carattere necessariamente circoscritto ed internamente omogeneo delle novità apportate alla Carta[29].

---

[26] … a riguardo delle quali, ora, la relaz. al nostro incontro di E. DI CARPEGNA BRIVIO, *I referendum previsti dagli artt. 132 e 133 Cost.*

[27] Non manca – come si sa – quello dell'Ufficio centrale per il referendum in relazione alle iniziative referendarie di cui all'art. 138, ma – com'è stato messo opportunamente in chiaro da un'avveduta dottrina (spec., R. PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Giuffrè, Milano 2000, e, dello stesso, *Alcune annotazioni sul giudizio di legittimità-ammissibilità delle richieste di* referendum *costituzionale*, cit., spec. 357 ss.) – ha, appunto, natura e funzioni diverse dal controllo che avrebbe potuto aversi presso la Consulta. Non è, d'altronde, senza significato la circostanza per cui le pronunzie dell'Ufficio in parola sono impugnabili dai promotori delle iniziative referendarie in sede di conflitto di attribuzioni, laddove le decisioni della Consulta – come si sa – sono sottratte ad ogni forma di gravame.

[28] Rovescia il ragionamento altra dottrina che dalla (supposta) mancanza del vincolo per le leggi di revisione costituzionale di dover esibire contenuti omogenei fa discendere la conseguenza secondo cui lo stesso non si darebbe neppure per il referendum (A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino 2010, 197). Si mostra, invece, avvertito dello stretto legame che si ha tra il carattere omogeneo dell'oggetto e la democraticità della pronunzia popolare che lo riguarda M. SICLARI, *È possibile richiedere un referendum costituzionale parziale?,* in *Nomos* (www.nomos-leattualitaneldiritto.it), 1/2016.

[29] V., part., A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il presidenzialismo?*, in *St. parl. e pol. cost.*, 1995, 15 s., e, dello stesso, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 2/2016, 13 aprile 2016; in un non dissimile ordine di idee si dispongono quanti rinvengono nel referendum costituzionale uno strumento a tutela delle minoranze e, dunque, a finalità oppositiva [tra gli altri, v. V. BALDINI, *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della Costituzione. Considerazioni a margine della legge n. 1/1997*, in *Jus*, 1997, 471; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig./Disc. pubbl.*, XII (1997), 17; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *Ass. Cost.* (www.associazionedeicostituzionalisti.it), 8 marzo 2007; R. CALVANO, *L'omogeneità del quesito nel referendum costituzionale* ex *art. 4, legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Giur. cost.*, 1998, 417 ss.; altri riferimenti in M. LUCIANI, *sub* art. 75, in *Comm. Cost.*, Zanichelli - Il Foro italiano, Bologna - Roma 2005, 6 in nt. 12]. Tesi, questa, per vero, finemente argomentata che però non sempre è stata avvalorata dai fatti, com'è peraltro oggi confermato dal chiaro quadro di sintesi che è nella relazione di S. LEONE al nostro incontro, dal titolo *I referendum costituzionali. Ovvero dei rischi di una "esaltazione" dell'intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale*, p. II. Si rammenti specialmente la strana vicenda registratasi in occasione del rifacimento del Titolo V nel 2001 che, per essersi avuto – come si sa – a colpi di maggioranza, ha indotto quest'ultima ad attivarsi al fine di dotare la riforma dell'avallo da parte della pronunzia popolare; e così ad una prima anomalia (tale da molti considerata ed aspramente criticata) ha fatto seguito una seconda, perlomeno a tener ferma l'indicazione teorica della dottrina sopra richiamata. Non si trascurino, poi, i tentativi ripetutamente fatti di varare testi di riforma concernenti l'intera seconda parte della Carta; ed è bensì vero che – com'è noto – non hanno avuto buon fine ma ciò non ha impedito alle Camere appunto di porre mano alla loro stesura e ad approvarli. Un esito, questo, davanti al quale si potrebbe affacciare l'ipotesi che sia stato determinato proprio dal rifiuto dei votanti di far luogo ad una "bilanciamento" tra i *sì* ed i *no* concernenti i singoli disposti in essi contenuti; e, tuttavia, nessuna prova certa può essere addotta a conferma di siffatta supposizione.

Maggiormente flessibile appare, invece, la ricostruzione da altri prospettata secondo la quale il Costituente avrebbe consegnato un "modulo a schema aperto … destinato a vedere assumere variabile significato ad alcune sue implicazioni in fase dinamica" [part., S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), 7/2005, 8 aprile 2005, spec. 6, da cui è tratto il riferimento fedelmente trascritto]. La pluralità di valenze che lo strumento referendario è in grado di esprimere è, peraltro, rilevata – com'è noto – anche in giurisprudenza (part., v. Corte cost. n. 496 del 2000) e da più studiosi, tra i quali G. FERRI, *Il*

E, tuttavia, per un verso, non va trascurata la circostanza per cui possono darsi casi, ragguardevoli per numero ed implicazioni, in cui si dà una obiettiva difficoltà ad avere sicuro riscontro della osservanza del limite in parola, specie ove si consideri che a volte il carattere circoscritto delle novità positive apportate alla Carta è meramente apparente e che le stesse, in realtà, sono idonee ad aprirsi a raggiera, spiegandosi in un campo materiale ben più vasto da quello specificamente riguardato.

Un esempio volutamente esasperato può rendere meglio di molti ragionamenti fatti al piano teorico-astratto l'idea di quanto si viene dicendo. Supponiamo, dunque, che con legge di revisione si prenda di mira anche un solo termine contenuto in un principio fondamentale[30]; ebbene, con la sua caduta potrebbero parimenti venire meno molte espressioni che variamente lo specifichino ed attuino in seno alla Carta. Né varrebbe opporre con un'accreditata dottrina che le sole revisioni consentite sarebbero quelle nominate, che indichino cioè i disposti su cui si appuntano, dal momento che è comunque inevitabile che possa aversi (ed effettivamente si abbia) una sorta di abrogazione "conseguenziale" a carico di altri disposti, pur se dal primo distanti per collocazione; e studiosi e pratici del diritto sarebbero obbligati a prenderne atto[31].

Per un altro verso, possono poi darsi circostanze che sconsigliano l'adozione di leggi di revisione dall'oggetto eccessivamente circoscritto[32]; e, comunque, l'esperienza non sempre – come si sa – si mantiene pienamente fedele alla logica o, diciamo pure, al buon senso per ciò che attiene alle dimensioni giuste delle modifiche testuali, specie laddove qualitativamente intese, viste cioè in prospettiva assiologico-sistematica, il cui significato complessivo si coglie ed apprezza pur sempre su un terreno sommamente scivoloso ed incerto[33], richiedendosi allo scopo talune verifiche che solo l'esperienza, con i suoi svolgimenti storico-concreti, è in grado di apprestare.

Si ricordi, ancora una volta, la vicenda maturata oltre vent'anni addietro, in occasione della riscrittura del Titolo V, laddove di una obiettiva omogeneità interna all'articolato si aveva, per vero, riscontro, ogni disposto mostrandosi per la propria parte conducente alla configurazione della condizione giuridica delle autonomie territoriali (in ispecie, di quelle regionali); e, tuttavia, traendo ispirazione dalla giurisprudenza in tema di referendum abrogativo, ugualmente si potrebbe agevolmente argomentare che il singolo votante avrebbe potuto volere quanto stabilito da questo o quell'enunciato e non pure da altri anche al primo *ratione materiae* contigui. Si aggiunga, poi, per

---

referendum *nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova 2001, 316 ss.; cfr., inoltre, L. GENINATTI SATÈ, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Giappichelli, Torino 2018. Si è, nondimeno, osservato che dalla Carta non si hanno indicazioni a sostegno né del carattere oppositivo né di quello confermativo del verdetto popolare (A.I. ARENA, *Libertà e pluralismo nella formazione delle leggi costituzionali*, Editoriale Scientifica, Napoli 2021, rist. 2023, 132 ss.). La qual cosa può, per vero, aprirsi ad esiti di opposto segno, assumendosi ora che nessuna delle ipotesi ricostruttive in parola abbia fondamento ed ora, di contro, che entrambe possano trovare accoglienza dentro il capiente contenitore costituzionale (ma v. quanto se ne dice subito di seguito nel testo).

[30] In realtà, pur giustificandosi in alcuni casi – come si vedrà a breve – talune innovazioni ai principi di base dell'ordinamento, in altri le stesse – al di là delle procedure adottate per la loro adozione – sono da considerare espressive di potere costituente; e quanto si passa subito a dire nel testo ne dà sicura conferma. Qui, nondimeno, per il momento interessa solo verificare se le novità in parola abbiano, o no, carattere circoscritto *quoad obiectum*.

[31] Per riferire qui di un caso che ci auguriamo non abbia mai a verificarsi, qualora si cancellasse dalla lavagna costituzionale la parola "democratica" contenuta nell'art. 1, è di tutta evidenza che verrebbe travolto l'intero impianto costituzionale. È pur vero l'inverso; e qui l'ipotesi rischia di dimostrarsi non meramente teorico-astratta, vale a dire che si rimuovano o modifichino enunciati di questa o quella parte dell'articolato costituzionale che portino all'effetto del sostanziale svuotamento del significato del termine suddetto. Il disegno di legge Meloni sul c.d. premierato elettivo – per restare all'attualità –, ad avviso di una nutrita schiera di commentatori, fa correre questo rischio. E il vero è che le modifiche tacite della Costituzione non le impedisce la teoria ma solo una pratica scrupolosamente osservante del valore della fedeltà alla Repubblica.

[32] L'ipotesi è ragionata nel mio *Note minime in tema di revisioni costituzionali ad oggetto eccessivamente circoscritto (traendo spunto dal "taglio" dei parlamentari)*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 3/2020, 23 settembre 2020, 509 ss.

[33] Riferimenti ed indicazioni al riguardo in V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, cit., 279 ss.

ciò che più importa, la circostanza per cui non pochi termini presenti nella Carta, nella sua originaria come pure nella nuova versione, risultavano e risultano in più punti – si è detto altrove[34] – concettualmente sfuggenti, prestandosi a forme di implementazione nell'esperienza problematicamente compatibili con la Carta stessa, in ispecie con il principio fondamentale di unità-autonomia – come lo si è altrove chiamato –, nel suo fare "sistema" con i principi fondamentali restanti (e, segnatamente, con quelli di libertà ed eguaglianza). Ed è allora doveroso chiedersi quanto di tutto ciò i partecipanti al referendum sulla riforma del Titolo V avessero davvero piena consapevolezza.

3. *I rilievi critici mossi alla tesi favorevole alle sole modifiche ad oggetto circoscritto, le obiezioni che ad essi pure possono essere rivolte, l'ipotesi di sottoporre le domande di referendum costituzionale al sindacato preventivo della Consulta e gli inconvenienti anche da siffatta soluzione discendenti*

Certo, è risaputo che la "logica" sottesa alle pronunzie a finalità abrogativa non è la stessa di quella che anima e sorregge le pronunzie sulle leggi costituzionali; vi è, dunque, un fondo di verità anche nel punto di vista della dottrina che confuta in radice il ragionamento sopra fatto, nell'assunto della strutturale diversità dei due tipi di decisioni popolari.

Confesso di giudicare poco credibile l'idea, pure finemente rappresentata, secondo cui l'oggetto del referendum costituzionale sarebbe unicamente dato dal fatto in sé della revisione, astraendo dunque dai contenuti specifici dell'atto approvato allo scopo che potrebbero presentarsi anche come eterogenei[35]. Maggiormente incisivo trovo, invece, l'argomento secondo cui non è prevedibile (o, diciamo meglio, sicuramente prevedibile[36]) stabilire *ex ante* l'entità dei consensi che potranno coagularsi attorno al testo normativo all'esame delle Camere. Di qui, la conseguenza per cui il limite del carattere puntuale delle innovazioni apportate alla Carta verrebbe a riconoscersi solo

[34] … nel mio *I parametri costituzionali sfuggenti e le forme del loro inveramento nell'esperienza, a mezzo di consuetudini culturali di riconoscimento del loro significato*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 1/2024, 6 maggio 2024, 494 ss.

[35] V., part., G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. dir.* XXXIX (1988), 231, e, dello stesso, *Il referendum*, cit., 115 s.; G. RAZZANO, *Il referendum costituzionale sulle "modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione*, in *Giur. it.*, 2001, 2428, e P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *Riv. AIC* (www.rivistaaic.it), 1/2013, 15 marzo 2013, spec. 21 ss. Su tutto ciò, v., inoltre, il quadro di sintesi che è in S.G. GUIZZI, *Le leggi di revisione della Costituzione*, in AA.VV., *La Costituzione vivente*, a cura di L. Delli Priscoli, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano 2023, 1811 ss., spec. 1817 ss., e nella relaz. al nostro incontro di S. LEONE, dietro già richiamata, spec. all'ult. par., nonché i rilievi che sono in A.I. ARENA, *Libertà e pluralismo nella formazione delle leggi costituzionali*, cit., 122, che fa, tra l'altro, notare come sia alquanto singolare che il limite della puntualità ed omogeneità dei disposti non si consideri valevole per i rappresentanti mentre lo sarebbe per i rappresentati. Lo stesso A., tuttavia, non si nasconde il fatto che i primi sono chiamati a prendere parte alla messa a punto degli enunciati, nonché a ripetute votazioni sugli stessi prima dell'approvazione finale della legge che tutti li ricomprende, diversamente dai secondi che possono pronunziarsi solo in via eventuale e con un unico voto su un testo normativo preconfezionato ed inalterabile (sul punto, v., nuovamente, A. D'ATENA, *Democrazia illiberale e democrazia diretta nell'era digitale*, cit., 590, con richiamo ad un rilievo di L. Paladin e M. Luciani). Di qui, la critica mossa da un'avvertita dottrina [per tutti, A. PIRAINO, *Verso una nuova forma di democrazia?*, in *Il domani* (www.ildomaniditalia.eu), 23 dicembre 2019, spec. § 3] e da me *toto corde* condivisa, ad un progetto di legge costituzionale volto ad introdurre, così come già da tempo proposto (v., infatti, tra gli altri, E. DE MARCO, *Il* referendum *propositivo nell'attuale progetto di riforma della Costituzione. aspetti problematici e spunti di riflessione*, in *Scritti in onore di G. Silvestri*, I, Giappichelli, Torino 2016, 776 ss.), un referendum approvativo dei testi di legge d'iniziativa popolare non licenziati dalle Camere entro diciotto mesi dalla loro presentazione: come se, appunto, il voto "secco" del corpo referendario possa fare le veci del dibattito parlamentare e, in genere, delle procedure stabilite per l'approvazione delle leggi nelle sedi della rappresentanza politica…

[36] È chiaro che si sa quali sono le forze politiche di maggioranza e quali quelle di opposizione; nondimeno, è pure da mettere in conto la eventualità che in occasione dell'approvazione di una legge si abbia un certo travaso di voti dall'una all'altra parte; la qual cosa, in presenza di una maggioranza risicata, può dimostrarsi risolutiva al fine dell'esito della votazione.

secundum eventum, a seguito della votazione appunto[37]. Eppure, anche quest'argomento non parrebbe essere irresistibile, dal momento che la mera prospettazione della eventualità che non si raggiunga la maggioranza dei due terzi potrebbe considerarsi tale da obbligare gli autori dei progetti di revisione a dotarli *ab initio*, di necessità, del carattere suddetto[38]. D'altro canto, come si è fatto in altri luoghi notare, l'ostacolo potrebbe essere agevolmente superato (*rectius*, aggirato) a mezzo della presentazione di una pluralità di progetti ad oggetto circoscritto, cosa che però potrebbe esporre al rischio non meramente teorico-astratto che solo alcuni siano approvati ed altri no ovvero approvati con l'una o l'altra maggioranza[39].

Si consideri, inoltre, la circostanza per cui, assumendosi come dotato di giuridico rilievo il limite della puntualità della eventuale pronunzia popolare, esso dovrebbe riflettersi in una causa d'invalidità della legge venuta alla luce senza avervi prestato osservanza: si faccia caso, *persino per il caso che la legge riceva quindi l'avallo del corpo referendario*, non potendo di certo lo strumento popolare sanare una originaria invalidità dell'atto che ne è oggetto.

Come si è fatto altrove notare, si può però seriamente dubitare del fatto che la Corte si dichiari disponibile, in via generale, a caducare un atto di forma costituzionale[40], pur avendo – com'è noto – rilevato che anche le leggi approvate con le procedure di cui all'art. 138 sono tenute a mantenersi rispettose dei principi di base dell'ordinamento, e, comunque, a caducarlo *esclusivamente sotto l'aspetto sopra indicato*, laddove cioè lo stesso si presenti immune da altri vizi, sempre che peraltro si trovi il modo per investirla della cognizione di una questione che lo abbia ad oggetto. Non si dimentichi, poi, che si è qui, in tesi, in presenza di una legge provvista del *placet* venutole dalla pronunzia popolare che risulterebbe pertanto affetta dal vizio d'irragionevolezza "conseguenziale" alla previa irragionevolezza dell'atto che ne è oggetto; e, tuttavia, con la sua stessa esistenza, la pronunzia in parola esprime una indubbia efficacia persuasiva in ordine alla propria validità (e, risalendo, alla validità dell'atto su cui si appunta) nei riguardi della Consulta, di cui realisticamente occorre tener conto[41]. Non si trascuri poi la circostanza per cui altre leggi di revisione, quale quella che ha riscritto il Titolo V, si sono fatte portatrici di disposti dalla assai dubbia conformità a Costituzione, quindi "sanzionati" non già alla luce del sole e con le forme usuali bensì a mezzo di "modifiche tacite" operate per via sotterranea, a mezzo cioè della loro sostanziale riscrittura per via interpretativa, specie ad opera della Corte.

A conti fatti, il vizio della non puntualità ed omogeneità della revisione – ammesso che se ne possa davvero predicare la esistenza – non parrebbe evitabile se non per effetto di un limite che le forze politiche presenti nelle assemblee parlamentari pongano a se stesse, come tale apprezzabile al piano politico[42].

---

[37] Così, F. MODUGNO, *Revisione costituzionale*, in *Diz. dir. pubbl.*, a cura di S. Cassese, V (2006), 5194.

[38] Il rilievo, già affacciato da A. Cerri e A. Pace, è stato da quest'ultimo ripreso in *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, cit., 5.

[39] Sul punto, tra gli altri, A. MORRONE, *Uno, nessuno e centomila referendum costituzionali?*, in *Federalismi* (www.federalismi.it), *Focus Riforma costituzionale*, 4/2016, 17 febbraio 2016, e A. FUSCO, *Il procedimento di revisione: le fasi ulteriori, necessarie ed eventuali*, in AA.VV., *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, cit., spec. 79 ss.; altre indicazioni in M.C. CARBONE, *Problematiche di una revisione organica della Costituzione nell'ordinamento italiano*, Cacucci, Bari 2019, spec. 115 ss.

[40] Fa storia a sé la peculiare vicenda registratasi in relazione allo statuto siciliano, venuto alla luce – come si sa – prima della Carta repubblicana nel corso di una peculiare temperie storico-politica.

[41] Non è, infatti, la stessa cosa che la Corte sia chiamata *ex ante* a decidere della ammissibilità di una domanda referendaria, come si ha in relazione a quelle presentate ai sensi dell'art. 75, ovvero *ex post*, su una legge che possa farsi vanto di essere stata, in ultima istanza, voluta dal popolo. Nell'un caso, fa aggio sulla bilancia il velo d'ignoranza a riguardo dell'esito del verdetto popolare; nel secondo, invece, quest'ultimo è noto.

[42] Il carattere politicamente connotato del limite in parola è rilevato dalla più avveduta dottrina (con varietà di accenti, part., F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in *Studi in onore di Gianni Ferrara*, II, Giappichelli, Torino 2005, 618 ss., e P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, cit., 20).

Il vero è che si dà (o, meglio, si *darebbe*) un modo sicuro per ovviare agli inconvenienti suddetti; ed è (o *sarebbe*) quello, patrocinato da una sensibile dottrina[43], di prevedere in prospettiva *de iure condendo* anche per i referendum costituzionali il previo controllo della Consulta. Solo che anche questa soluzione non appare esente da rischi. In disparte, infatti, la critica di ordine preliminare ad essa da più parti fatta di muovere dall'erroneo presupposto della omogeneità di natura delle due specie di pronunzie popolari, tale da giustificare l'estensione all'una del regime previsto per l'altra, il rischio di maggior rilievo è quello di esporre la Corte alla critica strumentale di voler sovrapporre – perlomeno in alcuni casi – la propria valutazione politica, effettuata in sede di controllo, alla decisione politica racchiusa nel testo di legge[44]. Insomma, la Corte potrebbe essere presentata agli occhi di una pubblica opinione non sempre pienamente avveduta e consapevole quale il massimo decisore politico nel corso di una vicenda di per sé connotata da un tasso elevato ed ineliminabile di politicità[45].

Ora, specie nella presente congiuntura segnata da singolare asprezza della lotta politica e da un iperattivismo del giudice delle leggi, di cui si hanno ripetute e significative testimonianze[46], cautela impone di far di tutto per fugare il rischio in parola. La tendenza è, infatti, assai marcata nel senso di frequenti, innaturali commistioni dei ruoli, tanto degli organi della direzione politica *inter se*, quanto, appunto, dei decisori politici e dei garanti, a motivo della "supplenza" che i giudici in genere si trovano a dover svolgere a causa delle complessive e viepiù vistose carenze dei decisori politici[47].

Fermo tutto ciò, è comunque indisponibile il bisogno di preservare la democraticità dell'istituto referendario che, per il fatto stesso di portare il nome che porta e di essere previsto da una Carta d'ispirazione liberale, non può in alcun caso o modo degradare e svilirsi a mera decisione di stampo oclocratico[48].

---

[43] Tra gli altri, I. NICOTRA, *Le zone d'ombra nel giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, in AA.VV., *Le zone d'ombra della giustizia costituzionale. I giudizi sui conflitti di attribuzione e sull'ammissibilità del referendum abrogativo*, a cura di R. Pinardi, Giappichelli, Torino 2007, 279.

[44] È pur vero, tuttavia, che è un rischio al quale si va sempre incontro, in sede di giudizio di ammissibilità delle domande di referendum abrogativo come pure in sede di giudizio sulle leggi, specie di alcune.

[45] Meno grave è, invece, l'inconveniente di ritardare oltre modo il varo di una nuova legge costituzionale, sol che si pensi che già alla Costituente era stata affacciata l'idea che le modifiche alla Carta si perfezionassero per effetto di una prima loro approvazione seguita dallo scioglimento delle Camere e quindi confermata dalle nuove assemblee. Non ci si nasconda, poi, il vantaggio costituito da un tempestivo sindacato svolto dalla Consulta che potrebbe, per un verso, rendere alquanto remota (se non, ovviamente, impossibile) la eventuale successiva impugnazione dell'atto costituzionale e, per un altro verso, prevenire – almeno in alcuni casi – manipolazioni dello stesso per via interpretativa da parte del giudice costituzionale.

[46] … tra le più rilevanti delle quali è, a mia opinione, da annoverare il disinvolto accantonamento del limite delle "rime obbligate" di crisafulliana memoria, sostituite da quelle "possibili" o – come si è detto da una sensibile dottrina [D. TEGA, *La Corte nel contesto. Percorsi di* ri-accentramento *della giustizia costituzionale in Italia*, Bononia University Press, Bologna 2020, spec. 101 ss., e *La traiettoria delle rime obbligate. Da creatività eccessiva a* felix culpa*, a gabbia troppo costrittiva*, in *Sist. pen.* (www.sistemapenale.it), 2/2021, 3 febbraio 2021, 5 ss.] – dai "versi sciolti".

[47] Non a caso, d'altronde, il tema dei rapporti tra attività della Corte e rispetto della discrezionalità del legislatore ha attratto l'attenzione di una nutrita schiera di studiosi che vi si sono dedicati anche con contributi di respiro monografico (v., part., di recente, A. GIUBILEI, *Discrezionalità legislativa e garanzia della Costituzione*, Editoriale Scientifica, Napoli 2023, e G. VASINO, *Sindacato di costituzionalità e discrezionalità del legislatore. Tutela sostanziale dei diritti e tecniche decisorie*, Giappichelli, Torino 2024; utili indicazioni anche dai contributi di AA.VV., *Ricordando Alessandro Pizzorusso. Verso una nuova "stagione" nei rapporti tra Corte costituzionale e legislatore?*, a cura di E. Malfatti - V. Messerini - R. Romboli - E. Rossi - A. Sperti, Pisa University Press, Pisa 2023).

[48] Che sia questa la vera posta in palio è rilevato dalla più avvertita dottrina con specifico riguardo al limite della puntualità ed omogeneità dei disposti oggetto della pronunzia popolare che – come si è veduto – metterebbe al riparo dal rischio in parola [v., part., A. CERRI, *Revisione costituzionale*, in *Enc. giur.*, XXXI (1991), 6, e G. FERRARA, *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della mondializzazione*, in *Scritti in onore di G. Guarino*, II, Cedam, Padova 1998, 270; divergente, ora, il punto di vista di A.I. ARENA, *Libertà e pluralismo nella formazione delle leggi costituzionali*, cit., spec. 123 ss.].

V'è di più; e qui il discorso si lega strettamente all'attualità politico-istituzionale del tempo presente. Quanto, infatti, si è venuti dicendo acquista una colorazione particolarmente marcata ed uno speciale rilievo laddove si sia in presenza di novità costituzionali, quali quelle prefigurate dal già richiamato disegno Meloni sul premierato, idonee ad incidere sulla struttura stessa della forma di governo e persino della forma di Stato, alterandole in significativa misura. Una conclusione, questa, che un domani potrebbe altresì valere per novità riguardanti la parte sostantiva della Carta, quali quelle concernenti la "invenzione" di nuovi diritti fondamentali, specie laddove dovesse aversi senza la necessaria vigilanza e cautela[49], e, più ancora, per quelle che dovessero investire gli stessi principi fondamentali, per il caso che esse per prime non fossero fatte a modo[50].

Ancora una volta, lo spazio ristretto di cui ora dispongo non mi consente di far luogo ad un'analitica illustrazione delle indicazioni appena date, bisognosa di aversi in sedi comunque diverse da questa. Certo si è che, se in prospettiva formale-astratta tutte le modifiche apportate alla Carta sono uguali a se stesse e, perciò, suscettibili di essere fatte oggetto di un discorso unitario, per l'aspetto assiologico-sostanziale, di contro, non "pesano" tutte allo stesso modo, anche (e specificamente) per il profilo qui interessante dei condizionamenti ai quali può andare soggetta la volontà del singolo votante, in sede della sua formazione prima e della manifestazione poi. Parimenti certo, ad ogni buon conto, a me pare essere che gli organi della rappresentanza politica debbano farsi carico, al momento della messa a punto di un nuovo articolato di forma costituzionale, dei riflessi che potrebbero aversene per il caso che sullo stesso si abbia una pronunzia referendaria, salvaguardandone – come si è venuti dicendo – l'indisponibile carattere democratico. Non resta, allora, che sperare in modifiche misurate per estensione e formulate in termini chiari, immediatamente percepibili nel loro significato e complessivamente tali da dar modo a ciascun votante di esprimersi con consapevolezza degli effetti discendenti dalla decisione collettivamente adottata[51]. Se ci si pensa, è anche questo un modo di rendere testimonianza del dovere di fedeltà alla Repubblica, gravante su tutti, cittadini ed istituzioni.

---

[49] Faccio qui di passaggio presente di essere, in via di principio, favorevole all'aggiornamento del catalogo dei diritti fondamentali, che anzi ho altrove caldeggiato con fermo convincimento, al fine di rendere ancora più competitiva la nostra Carta al confronto con altre maggiormente al passo coi tempi e darle così l'opportunità di giocarsi la partita alla pari, dal momento che – come ha ripetutamente precisato la giurisprudenza costituzionale (a partire dalla nota sent. n. 388 del 1999) – tutti i documenti normativi in parola sono chiamati a darsi mutuo alimento semantico, integrandosi reciprocamente nei fatti interpretativi. Il modo più sicuro per far luogo all'aggiornamento in parola – come vado dicendo da tempo – è, a mio modo di vedere, quello di far capo a *consuetudini culturali* diffuse e profondamente radicate nel corpo sociale in ordine al riconoscimento di taluni bisogni intensamente avvertiti e comunemente considerati espressivi appunto di nuovi diritti fondamentali.

[50] Discussa è stata – come si sa – l'aggiunta fatta in coda all'art. 9 alla quale, nondimeno, personalmente non guardo con sfavore. Ancora una volta, a parer mio, non può prescindersi dal riferimento alle consuetudini culturali suddette, bisognose pertanto di essere appagate nei limiti consentiti al linguaggio *per essentialia* proprio della Carta, all'insegna del "metaprincipio" – se così può dirsi – della ricerca di soluzioni a finalità espansiva, nondimeno rispettose della matrice culturale da cui i principi discendono e, dunque, volte a rendere ancora più saldo il nucleo concettuale racchiuso in ciascuno di essi e di tutti nel loro fare "sistema" [maggiori ragguagli, volendo, nel mio *I principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale tra interpretazioni storicamente orientate e revisioni a finalità espansiva*, in *Consulta OnLine* (www.giurcost.org), 2/2022, 12 maggio 2022, 473 ss.]. Un solo esempio per tutti, con riguardo all'auspicio che abbia finalmente ad aggiungersi all'art. 3 il divieto di discriminazione altresì in base all'orientamento sessuale.

[51] Certo, però, che è singolare la circostanza per cui si denunzia da tempo la oscurità delle leggi (per tutti, M. AINIS, *La legge oscura. Come e perché non funziona*, Laterza, Roma - Bari 2010) o, addirittura, la "radicale" oscurità delle stesse (part., Corte cost. n. 110 del 2023), invocandosi in modo martellante la loro indefettibile "chiarezza" – si tratti di leggi comuni così come costituzionali –, quando è risaputo che le stesse, una volta venute alla luce, sono sovente oggetto di infinite dispute in merito al loro significato. Certo si è, ad ogni buon conto, che, al ricorrere di talune circostanze, l'irragionevolezza delle formule degli enunciati trasmoda in vera e propria irrazionalità *ictu oculi* rilevabile.

4. *Una succinta notazione finale, a riguardo del carattere* quodammodo *circolare, di mutua condizionalità, che si intrattiene tra la democrazia diretta,* sub specie *di democrazia referendaria, e la democrazia rappresentativa*

Stando le cose così come sono qui viste, si ha conferma – a me pare – del carattere complesso e *quodammodo* circolare, di mutua condizionalità, che è proprio della relazione che si intrattiene tra la democrazia diretta, *sub specie* di democrazia referendaria, e la democrazia rappresentativa. Ciascuna delle due forme in cui si articola e svolge il valore democratico in alcune delle sue più salienti espressioni appare infatti idonea a caricarsi di plurime valenze. E così il referendum abrogativo – è stato da tempo chiarito – ha la duplice funzione di sanzione per un verso, di stimolo per un altro, nei riguardi degli atti in cui si concreta la volontà dei rappresentanti. Questi ultimi, poi, per la loro parte, in presenza di un'iniziativa referendaria, possono attivarsi sollecitamente al fine di impedire che essa pervenga a maturazione, come pure a seguito della stessa possono (e devono[52]) intervenire a colmare i vuoti creati nella normazione dalla pronunzia popolare che abbia avuto esito ablativo.

Quanto, poi, al referendum costituzionale, dipende pur sempre dalle scelte dei rappresentanti (e – come si è rammentato – dai modi con cui sono adottate) l'adozione di eventuali iniziative referendarie e, ovviamente, il senso o il verso che le stesse potranno avere. Ancora una volta, infatti, è la rappresentanza a dare stimolo ed alimento alla pronunzia popolare, così come questa – quali che ne siano gli effetti – potrebbe, a sua volta, sollecitare la prima, se del caso, a rimettersi in moto, dando vita a nuovi atti, costituzionali e non, di normazione variamente collegati al verdetto popolare.

Resta, ad ogni buon conto, fermo che la venuta alla luce di atti di revisione costituzionale connotati da un'ampia trama strutturale, specie se internamente non omogenea e, più ancora, laddove gravida di valenze politico-istituzionali, espone a seri rischi il valore democratico, in una delle sue più rilevanti espressioni, per il fatto stesso di obbligare ciascun votante a scelte laceranti che potrebbero persino rinnovarsi più volte in relazione al medesimo atto prima della espressione del voto sullo stesso.

Occorre, insomma, una buona dose di *self-restraint* e porre mano ad innovazioni costituzionali unicamente laddove ne sia acclarata la necessità[53], dandovi quindi forma tale da preservarne la misura in modo che risulti comunque garantita una manifestazione autenticamente libera e consapevole di volontà da parte di ciascun votante.

Si dirà che, nel tempo presente, il riscontro di siffatte condizioni appare un'impresa improba, forse davvero disperata.

E sia.

Giudico, tuttavia, essere minore il male della mancanza di una disciplina costituzionale di cui pure si avverta il bisogno rispetto a quello che potrebbe conseguire all'approvazione di una afflitta da gravi, documentate lacune e contraddizioni interne o, all'opposto, chiara o, magari, chiarissima e tuttavia idonea a recare guasti d'incalcolabile entità. Certo, saranno poi, ancora una volta, chiamati in campo i pratici del diritto (e, segnatamente, i giudici), sollecitati ad una faticosa e non di rado sofferta opera di ricucitura di un tessuto normativo venuto alla luce a brandelli o, come che sia, mal fatto. In una stagione in cui vistoso è – come si diceva – il *degrado culturale* della

[52] … ed è un dovere esso pure linearmente discendente dalla fedeltà alla Repubblica, ovverosia è la stessa in una delle sue multiformi espressioni (ragguagli circa il suo modo di operare e di farsi valere, in aggiunta agli studi di G. Lombardi e L. Ventura, possono aversi, part., da A. MORELLI, in più scritti, part. da *I paradossi della fedeltà alla Repubblica*, Giuffrè, Milano 2013).

[53] Ipotesi, questa, di assai remoto riscontro a motivo della strutturale duttilità di cui – quale più quale meno – gli enunciati della Carta sono provvisti e, dunque, della loro attitudine a durare a lungo nel tempo. È, tuttavia, chiaro che, specie laddove si punti ad innovare alla parte organizzativa, le pur formidabili risorse di cui l'interpretazione dispone sono talora obbligate ad alzare le mani in segno di resa ed è pertanto giocoforza far ricorso alle procedure predisposte dall'art. 138.

rappresentanza politica, l'eventualità appena accennata non sembra per vero essere meramente remota. Tuttavia, se questo è il segno dei tempi, non si può che prenderne atto e rimboccarsi le maniche, sforzandosi di rimediare almeno alle più gravi carenze, senza ad ogni buon conto coltivare l'ambizioso (ma, a conti fatti, di altamente improbabile realizzazione) disegno di poterle rimuovere del tutto. La qual cosa – come pure si è argomentato altrove – richiede un'opera assai lunga ed impegnativa di scavo nel corpo sociale, da cui è estratto il ceto politico, e di riconformazione complessiva della sua struttura e delle dinamiche che la attraversano e connotano, all'insegna dei valori costitutivi dell'etica pubblica repubblicana cui dà voce la Carta.

Ma, di tutto ciò – com'è chiaro – sono altri i luoghi in cui dovrà farsene oggetto di riflessione.