

FOCUS FONTI – 22 LUGLIO 2016

# Il referendum costituzionale tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica

di Paola Marsocci

Professore associato di Diritto costituzionale  
Sapienza – Università di Roma



# Il referendum costituzionale tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica \*

**di Paola Marsocci**

Professore associato di Diritto costituzionale  
Sapienza – Università di Roma

**Sommario:** **1.** Il coinvolgimento degli elettori nel percorso delle “riforme”. Cosa e come comunicare all’opinione pubblica del significato della revisione costituzionale in itinere e del significato del referendum *ex art.* 138. - **2.** Ci sarà il referendum: dalla raccolta firme alla campagna elettorale. - **3.** Sarà un *certo* tipo di referendum: la delicata scelta dell’aggettivo. - **4.** Che oggetto avrà il quesito e come sarà formulato. - **5.** Quali saranno le conseguenze del voto: fare o non fare entrare in vigore la legge di revisione costituzionale approvata dalla Camere. Alcune considerazioni conclusive sul concetto di dibattito pubblico.

## **1. Il coinvolgimento degli elettori nel percorso delle “riforme”. Cosa e come comunicare all’opinione pubblica del significato della revisione costituzionale in itinere e del significato del referendum *ex art.* 138**

In questo contributo svolgerò alcune considerazioni a partire da un confronto tra il presente momento della nostra storia costituzionale e quello nel quale era inserito il precedente referendum costituzionale del 25 e 26 giugno 2006. L’obiettivo è quello di contribuire a fare chiarezza sul delicato confine “giuridico” tra comunicazione politica e comunicazione istituzionale, come sollecita fortemente a fare la campagna referendaria (formalmente) alle porte (sostanzialmente, già iniziata da mesi).

In quella circostanza, gli elettori italiani si erano trovati di fronte alla scelta di voto in assoluto più complessa dopo quella legata al referendum istituzionale del 2 giugno 1946. Nel 1946, dietro l’aspetto formalmente nitido e netto dell’opzione se mantenere o meno in vita la monarchia o cambiare, scegliendo la Repubblica, si celava la grande responsabilità di decidere se accogliere – e

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.



così contribuire direttamente a fondare – un assetto inusitato. Dalla nuova forma di Stato sarebbe scaturita la futura compagine sociale, politica ed istituzionale.

Anche per quanto riguarda i referendum *ex art.* 138, l'ordinamento dispone che i quesiti siano netti e sufficientemente succinti, perché all'elettore si formula la domanda se “approvare” o meno il testo della legge di revisione costituzionale, seguita dall'indicazione del titolo della legge approvata dal Parlamento e dalla data della pubblicazione sulla G.U.; tuttavia, analogamente a quanto accaduto con il referendum istituzionale, la valutazione sottesa alla scelta è decisamente gravosa.

Il testo della Costituzione, scritto grazie al mandato ricevuto dall'Assemblea costituente in concomitanza con quello stesso voto quasi 60 anni prima, anche nel 2006 è stato sottoposto alla prova del consenso popolare. In quella occasione, eravamo di fronte ad un testo revisionato in così larga parte da far pensare che si trattasse di riconsiderare non solo la forma di governo, ma anche (almeno) un certo modo di interpretare alcuni tra i principi fondamentali iscritti nella Carta<sup>1</sup>.

Tra qualche mese, accadrà di nuovo.

Così 70 anni fa, come 10 anni fa, come tra qualche mese, (tanti) votanti e non solo loro si sono trovati e si troveranno a voler comprendere il merito di ciascuno dei cambiamenti proposti, ad immaginare l'impatto complessivo sull'ordinamento costituzionale, a discernere vantaggi e svantaggi sui cittadini, sulle loro formazioni sociali, sulle istituzioni (anche sovranazionali) e sulle parti politiche. Così ancora, nella vicenda attuale come nelle precedenti, insieme alla possibilità di modificare la fonte suprema del nostro ordinamento giuridico, al giudizio dell'opinione pubblica nazionale sarà sottoposto indirettamente anche il complesso delle vicende che continuano a segnare la lunga transizione italiana. Transizione che ha modificato spesso nei fatti istituti e istituzioni costituzionali, ha travolto fino a far sparire gli stessi partiti che quella Costituzione avevano contribuito a scrivere, ha mutato la società e i gruppi sociali che la rappresentano<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> Come si ricorderà, il primo referendum *ex art.* 138 si è svolto il 7 ottobre del 2001, in occasione dell'approvazione della revisione del titolo V, anche su richiesta delle stesse forze politiche di maggioranza.

<sup>2</sup> Su tali temi la letteratura è vastissima; per analisi recenti cfr. G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale. Tornare ai fondamentali*, Roma-Bari, 2016, che parte dalla considerazione che dietro l'“eclissi” del carattere rappresentativo delle democrazie moderne sono scomparsi tanto i rappresentanti, e con essi i partiti, che i rappresentati e che la governabilità come obiettivo preponderante ne è la causa; P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Milano, 2016, che ripercorre criticamente, sotto il profilo storico, il cambiamento del ruolo dei partiti dentro lo Stato dal dirigere (contribuendo a legittimare le istituzioni repubblicane) al delegare al potere costituito le sue trasformazioni; S. CECCANTI, in *La transizione è (quasi) finita. Come risolvere nel 2016 i problemi aperti 70 anni prima. Verso il referendum costituzionale*, Torino, 2016 che



In sintesi, la prova consiste nell'immaginare quali saranno gli effetti pratici ragionevolmente attesi della legge approvata dalle Camere il 12 aprile 2016, ma anche nel portare alla luce il metodo seguito nell'intero percorso "riformatore", insieme alle finalità delle sue singole tappe. Così come è accaduto nella precedente occasione, agli italiani si chiederà di essere "saggi" e di comprendere logica e sostanza che si celano dietro la più semplificata delle domande: sì o no ad un intero e assai variegato pacchetto di modifiche alla Costituzione<sup>3</sup>.

Nel 2006 è sembrato che gli elettori abbiano ricambiato la cortesia, girando al Parlamento e alle forze politiche – che delle scelte parlamentari dovrebbero essere le principali ispiratrici – la domanda affatto semplice: che fare dopo (e con) il "no" forte e chiaro a quella revisione costituzionale<sup>4</sup>.

Le prime risposte si sono avute partendo dalla Relazione di uno dei due gruppi di lavoro voluto ed istituito dal Presidente Napolitano, durante la passata fase post-elettorale e prima della sua rielezione; si è passati per la proposta – poi rientrata – di istituire una *Convenzione per le riforme*, composta in modo da attribuire a soggetti estranei al circuito della rappresentanza non solo poteri propositivi o consultivi, ma poteri di decisione<sup>5</sup>; è seguito l'annuncio della commissione dei 20 deputati e 20 senatori che avrebbero dovuto, con tempi predefiniti e contingentati (il "cronoprogramma" di 18 mesi), riformare la nostra Costituzione; è stata formata la commissione cosiddetta dei "saggi" (quasi tutti costituzionalisti), nominata dal Presidente del Consiglio Letta a inizio giugno; si è inteso, poi, coinvolgere direttamente i cittadini anche nella fase di avvio del percorso di revisione; infine, l'8 aprile 2014 si è giunti al deposito al Senato del DDL Renzi-Boschi, i cui contenuti sono stati descritti e "spiegati" agli italiani anche tramite il portale *web* del governo.

---

proponendo criteri interni ed esterni per valutare le riforme in atto, anche nella prospettiva della comparazione con la Francia, ne evidenzia, all'opposto, proprio i benefici sul sistema politico-istituzionale.

<sup>3</sup> Condivisibilmente, A. POGGI, *La 'questione' istituzionale e costituzionale come questione politica*, in *Federalismi.it*, n. 11/206, 5, ricorda che «la lezione che ci consegna il referendum del 2 giugno e la vicenda costituente e costituzionale successiva è che la storia non consente di prescindere dalla "legittimazione" politica del momento e, dunque, dalla lotta per la conquista del potere. Il costituzionalismo deve fare i conti con ciò e non viceversa, come troppo spesso accade, rifugiarsi in un mondo "ideale" privato della lotta politica». Credo altresì che sia auspicabile che la lotta politica, anche se certamente calata nel contesto dell'attualità, non si traduca in occasionalismo di maggioranza e che – considerata la posta in gioco – sia comunque nobilitata proprio a partire dal rispetto delle procedure e dal responsabile uso delle finalità e degli strumenti della comunicazione pubblica.

<sup>4</sup> All'esito della bocciatura della revisione approvata nel 2005, era stato previsto e con chiarezza annunciato da G. FERRARA, *Attuare la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it* (05/07/2006), 1, che "la vittoria della Costituzione, pur netta, chiara e splendida, non è definitiva", perché i germi all'anticostituzionalismo sono ormai chiaramente presenti nel nostro sistema.

<sup>5</sup> Evidentemente, sin da subito, non era sembrato affatto scontato che le proposte per la legge elettorale e le altre riforme avrebbero avuto il Parlamento come interlocutore prioritario e principale.

In particolare, con la consultazione *on line* “Riforme costituzionali” (maggio-novembre 2013), avviata dalla P.C.D.M e dall’allora Ministero per i Rapporti con il Parlamento Quagliariello, è stata prospettata una prima tappa “informale” di partecipazione popolare, la cui probabile principale finalità è stata quella di scongiurare il rischio «che un’ulteriore prova di inconcludenza nuoccia al prestigio delle istituzioni repubblicane»<sup>6</sup>. La scelta è caduta su un questionario sui grandi temi della possibile riforma, che in premessa riportava nozioni di diritto costituzionale “in pillole”. Nel rapporto finale col quale se ne analizzano i risultati si parla di “azione corale”, cui hanno partecipato molte istituzioni (tra amministrazioni centrali, istituzioni nazionali, autonomie funzionali – come le scuole –), partner privati e ovviamente cittadini (circa 130.000 hanno compilato il questionario). In questa circostanza la consultazione pubblica è stata usata come strumento di comunicazione (istituzionale) dell’indirizzo politico, con finalità di servizio ma anche di promozione dell’immagine istituzionale del governo. E’ qui possibile solo accennare che non appare criticabile tanto la scelta dello strumento in sé, quanto le modalità con cui il questionario è stato predisposto, somministrato e valutato<sup>7</sup>.

Il metodo dei promotori di questa revisione costituzionale, come si vede, presenta qualche novità sia nella fase dell’iniziativa, sia in quella dell’approvazione parlamentare (si pensi alla chiara volontà del Presidente del Consiglio di farsi *dominus* dell’attivazione del processo riformatore<sup>8</sup>), così come analogie, a me sembra, possano essere rintracciate tra i contenuti dei due tentativi di revisione. Non è tuttavia il raffronto sul merito l’oggetto specifico della presente riflessione<sup>9</sup>.

---

<sup>6</sup> Come ha sostenuto A. BARBERA, nella sua audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica sul DDL costituzionale 1429-B, il 3 agosto 2015). Posizione ancora più intransigente ha preso l’ex Presidente della Repubblica G. Napolitano, il quale – intervistato sul punto – ha sostenuto che «il No comporterebbe la paralisi definitiva, la sepoltura dell’idea di revisione della Costituzione», cfr. A. CAZZULLO, *Referendum, Giorgio Napolitano: «Se vince il no per le riforme è finita»*, *Il Corriere della Sera*, 2 maggio 2016.

<sup>7</sup> Quello delle consultazioni *on line* è un istituto oggi solo in parte disciplinato e non per quanto riguarda il Governo nazionale, né le assemblee parlamentari che invece lo utilizzano in via di prassi e sulla cui natura giuridica rinvio a P. Marsocci, *Consultazioni pubbliche e partecipazione popolare*, in *Rassegna parlamentare*, n. 1/2016, 29 ss.

<sup>8</sup> Ricorda tra gli altri S. MERLINI, *La riforma costituzionale, l’art. 138 della Costituzione e il referendum*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1/2016, 7, che «dopo la seconda deliberazione del Senato il presidente del consiglio ha voluto manifestare la sua soddisfazione, aggiungendo che in caso di referendum egli avrebbe partecipato attivamente alla campagna per il sì e preavvertendo che in caso di vittoria del no, egli si sarebbe immediatamente dimesso».

<sup>9</sup> Entrambe hanno come ambizione specifica quella di adeguare la forma di governo ai nuovi assetti istituzionali che si sono andati delineando soprattutto a seguito delle riforme elettorali, delle “riforme” già introdotte a Costituzione vigente, degli adeguamenti determinati dalle trasformazioni dell’assetto dell’Ue, in poche parole, modellare il testo della Costituzione sulla realtà. Ho di recente commentato il testo del DDL Renzi-Boschi nel merito del tema della partecipazione popolare con riferimento alla iniziativa legislativa, al referendum e alle altre “consultazioni” popolari, in *Effettività e “sincerità” della partecipazione*

L'intenzione è piuttosto quella di dar conto ed analizzare quali caratteristiche presenta il delicato tema della comunicazione all'opinione pubblica del referendum *ex art. 138* come fonte del diritto. A chi compete attivare e gestire la circolazione delle informazioni nei confronti dei cittadini-elettori (ed a loro supporto)? Entro che limiti e con quali strumenti? Con quale assunzione di responsabilità?

In premessa, vorrei allora sollecitare ad osservare le possibili distinzioni tra l'attività di comunicazione politica e quella di comunicazione istituzionale.

La ricerca e l'acquisizione di ogni informazione utile per esercitare consapevolmente il diritto al voto è l'ovvia strada che i cittadini si trovano a percorrere; tuttavia, molto meno banale è ricordare che le fonti dalle quali attingere sono di due tipi: quelle dirette ossia provenienti dalle istituzioni pubbliche coinvolte nel procedimento e quelle indirette, ossia mediate dai mezzi di comunicazione, dagli attori politici (primi tra tutti i comitati promotori<sup>10</sup>), dagli altri attori sociali (si pensi alla cultura accademica, solo per fare un esempio); fonti, queste seconde, che per loro "carattere" non si limitano a permettere la circolazione dei dati, ma ricomprendono anche commenti, ragionamenti, valutazioni anche finalizzate ad orientare il voto stesso.

La comunicazione istituzionale condivide con la comunicazione politica e la comunicazione sociale lo stesso ambito generale, quello della comunicazione pubblica, laddove "pubblica" significa distinta e distinguibile sia dalla comunicazione privata-interpersonale, sia da quella dell'area di mercato. Essa mantiene però alcuni caratteri peculiari, quanto a soggetti coinvolti (dalla natura giuridica di istituzioni pubbliche discende il peculiare regime di responsabilità), a contenuti, a strumenti ed a specifiche finalità. Come ogni attività istituzionale rinviene, in base al principio di legalità sostanziale, i propri fondamenti specifici nell'ordinamento e genera attese giuridicamente qualificate nei cittadini. In questo senso, l'informazione di fonte pubblica *deve* presentare dei caratteri specifici, quali – io ritengo – la certezza e l'attendibilità (rispetto sia alla fonte sia al contenuto), l'intelligibilità (rispetto alla forma), l'utilità (rispetto alla destinazione). Con questo non si intende escludere affatto che tali qualità possano essere riconosciute anche a fonti "private", sia di fatto sia perché lo impone l'ordinamento; basti ricordare gli obblighi giuridici e professionali gravanti sull'attività giornalistica (chiarezza, completezza, continenza, verifica delle

---

*popolare. spunti sui cambiamenti dell'assetto costituzionale italiano*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/ 2015. Per considerazioni sul raffronto tra forma e sostanza, cfr. B. CARAVITA, *Questioni di metodo e questioni di contenuto nelle riforme costituzionali e elettorali*, in *Federalismi.it*, n. 22/2014.

<sup>10</sup> Quattro sono le richieste di cui l'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione ha dichiarato la legittimità.

fonti, utilità sociale ...) o anche gli oneri di natura etico-politica eventualmente assunti da partiti ed altre formazioni politiche.

Occorre sottolineare però che un dato o un'informazione – se di fonte soggettivamente pubblica – mette in gioco il principio del legittimo affidamento. Inoltre, anche se ancora misconosciute, disattese o, peggio, strumentalizzate, le norme sulla comunicazione istituzionale hanno avuto e continuano ad avere un grande significato di civiltà giuridica, innanzitutto perché costringono a marcare una distinzione tra questa attività e quella di comunicazione politica.

L'attività di comunicazione politica in senso proprio – ossia quella tesa alla promozione di posizioni e di proposte che ancora devono tradursi in norme, nonché all'orientamento al voto – deve essere mantenuta distinta sia da quella di comunicazione amministrativa, che riguarda la circolazione dei dati su tutto ciò che concerne la gestione della cosa pubblica<sup>11</sup>, sia da quella (sempre istituzionale) di comunicazione dell'indirizzo politico – di ognuna delle sue fasi: teleologica, strumentale ed attuativa –, la cui responsabilità (non discrezionalità) resta in capo al vertice “politico” dell'ente o istituzione. Il principio della separatezza non prescinde, ma anzi comporta il raccordo tra questi due ultimi piani ed esclude, invece, la loro commistione con il primo (quello politico in senso stretto).

Nel periodo elettorale (ed a prescindere dal tipo di consultazione popolare) il rapporto fra comunicazione istituzionale e politica si fa particolarmente delicato.

Per chiarire i concetti sopra espressi e per riprendere il filo del ragionamento sull'attività di informazione e comunicazione relativa al referendum costituzionale, è possibile citare l'esempio del divieto contenuto nell'articolo 9 della legge 28/2000<sup>12</sup>, sulla parità di accesso durante le campagne elettorali e referendarie e la comunicazione *politica*. Tale disposizione prescrive l'impossibilità per le pubbliche amministrazioni di svolgere comunicazione istituzionale nei 30 giorni precedenti il voto, ad eccezione di quella impersonale ed indispensabile allo svolgimento delle attività. Nonostante a distanza di 16 anni dalla sua entrata in vigore tale disposizione risulti mal interpretata e peggio applicata, l'esplicitazione di questo divieto è importante soprattutto per

---

<sup>11</sup> Sia consentito solo un cenno alla recente evoluzione in tema di trasparenza e accesso civico, dal d.lg.vo 33 del 2103 alla recente legge 7 agosto 2015, n. 124 (cd. legge Madia).

<sup>12</sup> Rubricato «Disciplina della comunicazione istituzionale e obblighi di informazione», il cui testo recita: «1. Dalla data di convocazione dei comizi elettorali e fino alla chiusura delle operazioni di voto è fatto divieto a tutte le amministrazioni pubbliche di svolgere attività di comunicazione ad eccezione di quelle effettuate in forma impersonale ed indispensabili per l'efficace assolvimento delle proprie funzioni. 2. Le emittenti radiotelevisive pubbliche e private, su indicazione delle istituzioni competenti, informano i cittadini delle modalità di voto e degli orari di apertura e di chiusura dei seggi elettorali». La comunicazione delle pubbliche amministrazioni è, in particolare, disciplinata dalla legge n. 150 del 2000.



rimarcare che le due attività sono comunque separate e distinguibili quanto ad obiettivi ed a modalità di realizzazione, oltre che a soggetti dedicati al loro svolgimento. Benché la norma sia esplicitamente riferita alle sole pubbliche amministrazioni, credo che il principio possa essere valido anche per il governo nella sua qualità di vertice dell'amministrazione e di organo di indirizzo politico.

In sintesi, tale disposizione esprime il principio che la loro commistione è *sempre* da evitare.

La legge aiuta a mettere in evidenza che, nei periodi in cui (formalmente) si volge la campagna elettorale, la confusione tra i due piani può recare gravi danni aggiuntivi, in quanto prodotti sia alla comunicazione istituzionale, che perde il suo carattere di affidabilità (correttezza, completezza, attendibilità delle notizie e dei dati diffusi dalle p.a.), sia alla comunicazione politica stessa, che risulta opaca e “truffaldina”.

*Impersonale*, nel suo significato più stringente, significa non riferibile in alcun modo alla visibilità e alla promozione delle proposte politiche della persona che è al vertice istituzionale (o è membro uscente delle assemblee che devono essere rilette) e che intende ricandidarsi, ma anche non finalizzato a dare risalto all'avvenuta attuazione del programma di maggioranza. L'attività legata a quest'ultimo aspetto, in particolare, fuori dal periodo delle campagne elettorali non solo è lecita, ma è doverosa, in quanto appunto attività di comunicazione istituzionale dell'indirizzo politico; prima del voto essa, invece, diviene chiaramente strumentale ad orientare gli elettori, producendo di fatto lo stesso effetto di una comunicazione “strettamente” politica (ovviamente legittima, ma *fuori* dal contesto istituzionale e senza oneri economici di alcun genere per le p.a. e le istituzioni pubbliche).

*Indispensabile* è quando essa è imprescindibilmente connessa all'operare delle p.a. (le procedure amministrative ordinariamente presuppongono scambi di informazioni o rilascio di notizie) e ricorrono casi in cui è necessario e/o urgente veicolare particolari informazioni amministrative. Se si fa riferimento a quanto chiarito dalla dottrina e si considerano le diverse finalità della comunicazione istituzionale<sup>13</sup>, in questi periodi devono essere evitate le attività tese (anche indirettamente) alla promozione dell'immagine ed all'educazione alla cittadinanza, mentre vanno

---

<sup>13</sup> G. ARENA, *Introduzione all'amministrazione condivisa*, in *Studi parlamentari e di politica costituzionale*, n. 117-118/1997, ID., *La funzione pubblica di comunicazione*, in ARENA G. (a cura di), *La funzione di comunicazione nelle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2001; M. DE BENEDETTO, voce *Comunicazione pubblica*, in *Enc. giur. Treccani*, Roma 2001; F. MERLONI, *La funzione di informazione pubblica nella società dell'informazione*, in F. MERLONI (a cura di), *L'informazione delle pubbliche amministrazioni*, Rimini, 2002; P. MARSOCCHI, *Poteri e pubblicità. Per una teoria giuridica della comunicazione istituzionale*, Padova, 2002.





mantenute quelle tese al servizio dei cittadini ed alla certezza dei loro rapporti con le amministrazioni.

E' opportuno ribadire che nel comunicare si svolge sempre un'attività professionale di selezione ed elaborazione dei dati e delle informazioni; non esiste in sé "asetticità", esiste la professionalità e la responsabilità, soprattutto considerato che i periodi di "sostanziale" campagna elettorale in Italia sono dilatati e non certo coincidenti con i trenta giorni precedenti il voto (il lasso di tempo cioè a cui si riferisce il divieto posto dall'art. 9)<sup>14</sup>.

In sintesi, qualsiasi enfattizzazione personale deve essere evitata, anche se l'opinione pubblica è ormai smalzata circa il distorto uso che delle risorse pubbliche – la cui unica possibilità sanzionatoria consiste nel giudizio contabile della Corte dei Conti – viene fatto per le campagne di rielezione dei candidati o delle forze politiche delle maggioranze in carica, oppure ancora per il sostegno alle proposte referendarie (ed ai relativi proponenti).

In conclusione, di fronte ad un percorso di revisione costituzionale, comprendere la posta in gioco è il principale, ma non l'unico onere a carico dell'elettore: accanto ad esso c'è l'onere di capire come funziona questo specifico strumento referendario, anche discernendo – e così riuscendo a trarne utilità – i messaggi di comunicazione istituzionali da quelli di comunicazione politica. E' sui molteplici problemi che questo comporta che sarà centrata l'attenzione delle prossime considerazioni.

## **2. Ci sarà il referendum: dalla raccolta firme alla campagna elettorale**

Torniamo allora al caso del prossimo referendum costituzionale.

Occorre comunicare – ossia (sia consentita la pedante precisazione) attivare un circuito di dati e di notizie con la volontà non solo di raggiungere il proprio interlocutore, ma di stimolare una sua risposta ugualmente orientata allo scambio di informazioni – che gli elettori saranno chiamati alle urne, che sarà un *certo* tipo di referendum, su che oggetto verterà il voto, con quali conseguenze.

Partiamo dalla fase prodromica, quella della sottoscrizione dei quesiti.

Tale delicata e complessa procedura ha spinto di recente alcuni tra i promotori referendari ("Comitato per il No nella riforma costituzionale" e rappresentanti del "Comitato per la libertà di

---

<sup>14</sup> Sempre a proposito dell'interpretazione di questa disposizione, è chiaro che pur non essendo esplicitati tra gli strumenti utili a disposizione delle amministrazioni i *social network*, è comunque possibile e necessario ragionare nei termini tradizionali, ossia distinguendo i "luoghi" pubblici *on line* (portali istituzionali e pagine social direttamente imputabili alle p.a., ormai ampiamente disciplinati) e quelli "privati", che possono essere trattati dalle istituzioni come "media" ossia come strumenti gestiti da altri soggetti, ma utili allo svolgimento della propria attività di comunicazione. La distinzione tra comunicazione istituzionale e politica resta quella illustrata in precedenza, anche di fronte all'uso del *web*.



voto”)<sup>15</sup> a scrivere al Presidente del Consiglio, al Ministro dell’Interno ed a quello delle Riforme, sollecitando interventi urgenti ed utili a rimuovere le “gravi carenze ordinamentali” e gli “ostacoli che compromettono il diritto dei cittadini di partecipare effettivamente alla vita politica con specifico riguardo a quanto previsto dal secondo comma dell’articolo 138 della Costituzione”. Si precisa che l’onere della presenza di un autenticatore che rivesta l’incarico di pubblico ufficiale rimane molto gravoso – anche in termini economici, tanto che in alcune città la raccolta delle firme risulta limitata o addirittura impedita – per i comitati, soprattutto se alle spalle non si hanno organizzazioni stabili e radicate come quelle dei partiti politici. A ciò si aggiunge la constatazione del limitato apporto (anche in termini di qualità ed efficienza del servizio reso) garantito dal servizio di autenticazione messo a disposizione dallo Stato<sup>16</sup> e dagli enti locali, causato anche dalle recenti riforme strutturali legate a tali enti. Nella lettera si lamenta proprio la scarsa efficacia della dovuta attività di comunicazione istituzionale, in rapporto alla formazione del personale adibito al compito ad all’organizzazione pratica del servizio stesso, ma anche l’inadempienza di alcuni obblighi, quali il reperimento in tempo utile di tutti i certificati elettorali dei firmatari che solo il comune può rilasciare, e lo sfruttamento insufficiente delle potenzialità offerte dalle innovazioni introdotte dal codice per l’amministrazione digitale.

La principale disciplina di riferimento per la raccolta delle sottoscrizioni al quesito referendario resta, infatti, la legge n. 352/1970, le cui disposizioni sono giudicate da questi comitati ormai anacronisticamente restrittive, se non “arbitrarie e irragionevoli”<sup>17</sup>; per tali ragioni se ne richiede l’immediato aggiornamento, anche utilizzando atti d’urgenza, quali il decreto legge. Nella lettera si segnala infine che: “Contestualmente, il Governo dovrebbe; a) sollecitare i Comuni ad informare la cittadinanza delle iniziative referendarie in corso e dare risalto agli uffici dove i cittadini possono firmare, ad esempio creando una pagina dedicata e un link ad essa sulle homepage dei propri siti istituzionali; b) sollecitare la RAI a trasmettere informazioni anche all’interno dei telegiornali circa le modalità per sottoscrivere i referendum presso le segreterie comunali”.

---

<sup>15</sup> Analoghe doglianze riguardano la raccolta delle firme per il referendum sulla legge elettorale 6 maggio 2015, n. 52, questo è il motivo per cui ai due firmatari si è unito il “Comitato per l’abrogazione di due norme dell’Italicum”. L’8 giugno 2016 è stata anche presentata una interrogazione a risposta immediata in Commissione (n. 5-08824 dell’On. Nuti) sulle modalità di trasmissione delle certificazioni elettorali dei comitati promotori di referendum.

<sup>16</sup> Nella lettera si dice che «Non ci risulta neanche che siano stati fornite indicazioni organizzative da parte del Ministero dell’interno, dei Presidenti di Tribunali nonché degli enti rappresentativi di notai e giudici di pace».

<sup>17</sup> Si ricorda nel testo che in riferimento a tale legge, «lo Stato italiano, come noto, è già sotto giudizio dinanzi al Comitato diritti umani dell’ONU per violazione del Patto internazionale sui diritti civili e politici».



Come si vede, tutto ciò attiene specificatamente agli obblighi di comunicazione istituzionale in capo ai diversi livelli di responsabilità territoriale; gli obiettivi della reperibilità e conoscibilità dei documenti e delle altre informazioni perseguono le finalità di servizio, di certezza del diritto, di educazione e promozione alla cittadinanza, caratteristiche peculiari di tale attività.

Pur non toccando, ancora, l'ambito della comunicazione politica, tali profili sono chiaramente indispensabili ad una “democraticamente sana” (in quanto effettiva) attività di libera formazione dell'opinione pubblica ed è, dunque, necessario almeno continuare a stigmatizzare la carenza di sanzioni specifiche per le eventuali inadempienze ed inadeguatezze organizzative a carico delle amministrazioni competenti<sup>18</sup>.

In questo senso, sempre nella citata lettera, si richiama il testo del “Codice di buona condotta sui referendum”, adottato, dalla Commissione di Venezia (Commissione europea per la democrazia attraverso il diritto) nel 2007 e fatto proprio dal Consiglio d'Europa, e dunque anche dal governo italiano, con la dichiarazione della riunione 1042 bis del 27 novembre 2008, con la quale gli Stati Membri sono stati invitati ad attenersi al Codice. Nel “codice” si indica come necessaria l'applicazione di sanzioni in caso di violazione del dovere di neutralità delle amministrazioni (punto 2.2, let. i).

Veniamo poi alle garanzie che riguardano la fase del percorso referendario successiva a quella del deposito delle richieste.

Anche in questa circostanza temporale, occorre operare una chiara distinzione tra obblighi di comunicazione istituzionale, a garanzia della libera espressione del voto e contenuti e limiti della comunicazione politica, a garanzia dei diritti degli elettori e delle forze politiche.

Il quadro di riferimento è ovviamente costituito da quanto dispone l'ordinamento giuridico in generale per le occasioni elettorali e per quelle referendarie in particolare.

Quanto al principio del suffragio paritario, se si prendono i riferimenti contenuti nel punto 2.2 del documento dalla Commissione di Venezia, è possibile constatare che tali specificazioni sono formalmente – ad oggi<sup>19</sup> – tutte assicurate dal nostro ordinamento, con l'avvertenza che, mentre da poco sono state modificate le disposizioni che riguardano il tema del finanziamento ai partiti, le disposizioni che riguardano la “par condicio” sono ferme al 2000, nonostante le grandissime

---

<sup>18</sup> In parte oggi colmata dal già citato decreto n. 33 del 2013 e successive modifiche.

<sup>19</sup> Si pensi al tentativo, più volte in passato annunciato, di sostituire il metodo dell'uguaglianza rigorosa tra le voci dei possibili diversi comitati referendari con quello dell'uguaglianza proporzionale al consenso ottenuto dalle forze politiche in precedenti elezioni.



innovazioni del sistema dei media (tradizionali e digitali, si pensi solo ai *social network* esclusi ad oggi da quelle previsioni). Il Codice di buona condotta le riporta come segue:

- a. L'uguaglianza delle opportunità deve essere garantita ai sostenitori e agli oppositori della proposta oggetto di votazione. Ciò implica la neutralità da parte delle autorità amministrative, soprattutto in relazione a: la campagna referendaria; la copertura da parte dei mezzi di informazione, in particolar modo quelli pubblici; il finanziamento pubblico della campagna e dei suoi attori; l'affissione di manifesti e la pubblicità; il diritto di manifestare nelle principali strade della città.
- b. Nelle trasmissioni delle radio e televisioni pubbliche che trattano della campagna referendaria, è auspicabile che venga assicurata la parità tra i sostenitori e gli oppositori delle proposte.
- c. E' necessario garantire una copertura imparziale ai sostenitori e agli oppositori della proposta in altre trasmissioni dei mezzi di comunicazione pubblici, soprattutto i notiziari. Può essere tenuto conto del numero dei partiti politici che sostengono ognuna delle posizioni, oppure i loro risultati elettorali.
- d. Deve essere assicurata la parità in termini di finanziamenti pubblici ed altre forme di sostegno. È auspicabile che venga assicurata la parità tra i sostenitori e gli oppositori della proposta. Tale sostegno può, tuttavia, essere limitato ai sostenitori e agli oppositori della proposta che rappresentano una percentuale minima dell'elettorato. Se tra i partiti politici viene garantita l'uguaglianza, essa può essere rigorosa o proporzionale. Se è rigorosa, i partiti politici vengono trattati su base paritaria indipendentemente dalla loro forza parlamentare attuale o sostegno tra l'elettorato. Se è proporzionale, i partiti politici devono essere trattati sulla base dei risultati ottenuti durante le elezioni.
- e. Le condizioni finanziarie o di altro tipo inerenti la pubblicità radiofonica o televisiva devono essere le stesse per i sostenitori e per gli oppositori della proposta.
- f. Conformemente alla libertà di espressione, devono essere adottate disposizioni legali per assicurare che vi sia un accesso minimo ai mezzi audiovisivi privati, in relazione alla campagna referendaria e la pubblicità, per tutti i partecipanti al referendum.
- g. I finanziamenti ai partiti politici e alla campagna referendaria devono essere trasparenti.
- h. Il principio di pari opportunità può, in taluni casi, portare ad una limitazione della spesa da parte dei partiti politici e di altri partiti coinvolti nel dibattito referendario, soprattutto per quanto concerne la pubblicità.
- i. Devono essere comminate sanzioni in caso di violazione del dovere di neutralità.

L'intervento delle autorità competenti con finalità di supporto amministrativo all'intera procedura elettorale ed alle procedure ad essa connesse<sup>20</sup> è dunque sempre necessario. In questo contesto

---

<sup>20</sup> Dunque, innanzitutto il Ministero dell'Interno, le amministrazioni locali, l'AGCOM.



generale, ci si deve allora interrogare su come il potere pubblico debba ottemperare ai suoi obblighi, senza influenzare l'esito del voto, né utilizzare fondi pubblici per fini di campagna elettorale, ma solo per veicolare con efficacia tutte le informazioni necessarie per lo svolgimento del referendum.

A mio avviso, deve farlo organizzando le strutture in modo da garantire che i dati siano di facile reperimento (anche prima ed a prescindere dalle eventuali puntuali richieste), ampiamente e tempestivamente diffusi, esaustivi, chiari ed utili come da ultimo prescritto dalle recenti ulteriori riforme sulla funzione amministrativa.

In capo ai soggetti politici, promotori e attori della campagna elettorale, oltre agli obblighi relativi al rispetto delle norme vigenti ci sono, invece, diritti da esercitare nei confronti del potere pubblico ed oneri di responsabilità politica nei confronti dei cittadini ed elettori. Correttezza, stile formale, credibilità e utilità della comunicazione politica saranno elementi da valutare appunto solo sotto il profilo politico, al momento del voto.

### **3. Sarà un *certo* tipo di referendum: la delicata scelta dell'aggettivo**

A dire agli elettori che tipo di referendum sarà celebrato, tra quelli disciplinati dalla nostra Costituzione, spetta innanzitutto alle autorità pubbliche.

La scelta dell'aggettivo da usare accanto al sostantivo non è affatto un dettaglio trascurabile.

Come per il referendum *ex art. 75*, il secondo comma dell'art. 138 lo denomina *solo* "popolare", e sta all'interprete meglio qualificarlo perché la sintesi linguistica evochi immediatamente la *ratio* dell'istituto. Se però, ancora oggi, l'interpretazione della dottrina (anche alla luce di quella offerta dalla Corte costituzionale) è divisa sulla funzione oppositiva o confermativa di questa modalità di appello al corpo elettorale, la sopra citata "neutralità" istituzionale, a mio avviso, imporrebbe alle autorità competenti nelle diverse fasi elettorali di usare l'espressione "referendum costituzionale", sicuramente utile almeno a marcare la differenza con il referendum che invece tutti non hanno dubbi a denominare "abrogativo". Ancor più considerato che (almeno) i media dovrebbero acquisire come maggiormente attendibile – e dunque farla propria – questa soluzione, in ragione della natura istituzionale della fonte.

Così, dunque, dovrebbero fare il Ministero dell'interno, quello delle Riforme, le amministrazioni locali, e qualunque altra carica dello Stato che si trovi, in occasioni istituzionali come anche in atti e documenti, a citare questo voto referendario. Evidentemente, questa opinione non è maggioritaria, come dimostra la scelta operata in sede di indizione, da ultimo con il D.P.R. 28 aprile 2006, pubblicato nella G.U. del 2 maggio 2006, n. 100, che recava invece questo titolo:

«Indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante modifiche alla Parte II della Costituzione».

Si tratta di una questione di *metodo* che però influisce, e molto, sulla sostanza.

Come già era successo nel 2001 (a proposito del voto sul nuovo Titolo V approvato con i voti della maggioranza di centro-sinistra) e nel 2006 (revisione voluta dal maggioranza a guida Berlusconi), con la revisione voluta oggi dalla maggioranza a guida Renzi si sta continuando, con l'acquiescenza di tutte le forze politiche, ad utilizzare troppo spesso l'espressione – diciamo così, giornalistica – referendum “confermativo”. In mancanza di una denominazione normativa chiara, che i partiti e i comitati promotori “qualifichino” il referendum *ex art.* 138 in modo da orientare gli elettori nel senso da loro auspicato è non solo immaginabile, ma legittimo. Sia permesso almeno di dubitare, tuttavia, della correttezza di un analogo comportamento ondivago da parte di chi è tenuto al rispetto degli obblighi di comunicazione istituzionale.

Nel merito, continuo a schierarmi tra quanti ritengono che la finalità di questo tipo di referendum sia oppositiva, in quanto l'obiettivo perseguito dai soggetti che l'art. 138 della Costituzione legittima a proporre il referendum è quello di tentare di bloccare la revisione, laddove il solo restare in silenzio sarebbe già sufficiente per fare entrare in vigore la legge<sup>21</sup>. Tale è la *ratio* giuridica di questo importante strumento di garanzia delle opposizioni parlamentari<sup>22</sup>, come delle parti politiche che intendano organizzarsi fuori dalle Camere e delle rappresentanze espresse dalle Regioni. Lo dimostrano anche le sue altre caratteristiche: il referendum *ex art.* 138 è eventuale, facoltativo, sospensivo, preventivo. Il fatto che questo obiettivo, una volta esperito, sia realizzato

---

<sup>21</sup> Interpretazione sin da subito offerta da G. GUARINO, *La revisione della Costituzione – Il referendum*, in *Rassegna di Diritto Pubblico*, 1948, 130 ss. e seguita negli anni da molti, per tutti, S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI, M. VOLPI, *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari 1992. Posizione di recente ribadita tra gli altri da S. MERLINI, *La riforma costituzionale*, cit., 2. Per una ricostruzione completa delle tesi contrapposte, cfr. G. FERRI, *Il referendum nel procedimento di revisione costituzionale*, Padova 2001, spec. 92 ss. e la dottrina ivi riportata, secondo il quale “In tanto la modifica costituzionale può essere decisa senza il consenso dell'opposizione parlamentare, in quanto a garanzia di quest'ultima sia prevista la possibilità di un appello al popolo in difesa dei valori costituzionali sottesi alle norme sottoposte a revisione”.

<sup>22</sup> Eppure, non dovrebbe essere difficile “comunicare” la valenza di garanzia delle minoranze che la Costituzione introduce nella procedura di revisione, in quell'art. 138 che è inserito appunto nell'ultimo titolo della sua seconda parte, quello titolato “Garanzie costituzionali”. La dottrina pressoché unanime lo ha insegnato, definendo oppositivo tale referendum, cfr. M. Volpi *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 501; R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in E. RIPETE, R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, Torino 1995, 67 ss.; S. M. CICONETTI, *La revisione costituzionale*, Padova, 1972 e, in modo più sfumato, riferendosi all'effetto del voto, quello cioè di approvazione o di rigetto della legge, A. PIZZORUSSO, art. 138, *Commentario della Costituzione*, a cura di Branca, 1977, 717.

o invece fallisca non muta certo la natura dell'istituto referendario, così come il fallimento di una cura su un paziente non ne modifica il presupposto di rimedio terapeutico<sup>23</sup>.

La procedura di approvazione della legge di revisione si esaurisce interamente nell'iter parlamentare e dunque nelle dinamiche della rappresentanza, che non sopporta vincoli di mandato<sup>24</sup>; se interviene, il referendum può divenire condizione sospensiva dell'efficacia della legge, non essendo ad oggi previsto – proprio in ragione della sua natura eventuale e facoltativa<sup>25</sup> – che il suo valore sia quello di giustapporsi alla deliberazione delle assemblee legislative, “dando vita – qualora il referendum abbia esito positivo – ad un atto complesso parlamentare-popolare”<sup>26</sup>. Di qui anche la imprecisione nel definire “approvativo” il referendum, nonostante la formulazione disposta dalla legge attuativa dell'istituto.

In sintesi, la richiesta al corpo elettorale è se fare entrare in vigore o no la legge di revisione.

Chiedere un surplus di legittimazione, attraverso un voto di *conferma* alla legge approvata dalla maggioranza parlamentare, non tradisce tanto l'approssimazione nello stile linguistico, ma ha lo scopo di rafforzare *politicamente* i suoi promotori, “omologando” la deliberazione parlamentare alla pronuncia popolare. Ritengo più che opportuno che chi ricopre funzioni pubbliche, quando parla *fuori* dal contesto specifico delle campagne elettorali, si astenga dal farlo<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> L'intenzione è di ignorare e così mutare nei fatti il principio che è sotteso al ricorso al voto popolare in queste circostanze. Tentativo “di rottura” non nuovo, come ha insegnato la deroga *una tantum* dell'intera procedura di revisione costituzionale operata dalla legge n. 1 del 1997, istitutiva della Commissione bicamerale, ampiamente e aspramente criticata da molta dottrina costituzionalistica, cfr. A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Dir. pubbl.* 1997, 581 ss.; G.U. RESCIGNO, *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?* in *Dir. pubbl.*, 1997, 603 ss. Si tratta insomma di una tra le caratteristiche peculiari della forma parlamentare di governo italiana, quella – come ricordava V. CRISAFULLI (*Aspetti problematici del sistema parlamentare vigente in Italia*, in *Jus*, 1958) – di predisporre costituzionalmente, attraverso l'istituto referendario, un sistema di limiti alla maggioranza, si tratta “di rendere possibile che i governati si pongano, seppur episodicamente, sullo stesso piano dei governanti partecipando del potere di direzione politica ovvero temperando l'assolutezza di questo potere da parte delle formazioni politiche di maggioranza” (T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari* (1960), ora in *Temistocle Martines Opere*, tomo II, Milano 2000, 363).

<sup>24</sup> Sulla condivisibile opinione che il consenso popolare alla revisione costituzionale sia necessario, in quanto sembra contrastare anche con la norma che istituisce il divieto di mandato imperativo (art. 67 Cost.), cfr. G. FERRI, *op. ult. cit.* 109 s. Cfr. la posizione di C. MORTATI, *Note introduttive ad uno studio sui partiti politici, nell'ordinamento italiano*, in *Scritti giuridici in memoria di V.E. Orlando*, II, Padova, 1957, 355 ss., che riconosce ai referendum una forza diretta piuttosto a temperare l'assolutezza del dominio delle forze politiche di maggioranza.

<sup>25</sup> In particolare il suo carattere facoltativo è da interpretare nel senso che «l'affiancamento al titolare (principale) del potere di revisione costituzionale è sempre e solo un'ipotesi, mai una necessità», così G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2012, 170.

<sup>26</sup> *Ibidem*, 121.

<sup>27</sup> Invece, come è noto, a generare confusione in questi ultimi anni è stata proprio la maggioranza di turno nel momento in cui ha proposto l'obbligatorietà del referendum come deroga *una tantum* (è il caso della legge n. 1 del 1997 che istituiva la Commissione bicamerale per le riforme costituzionali) e, più tardi



#### 4. Che oggetto avrà il quesito e come sarà formulato

Le considerazioni appena svolte ci conducono a riflettere sull'oggetto del quesito e sulla sua formulazione, prendendo di nuovo lo spunto iniziale da una disposizione contenuta nel “Codice di buona condotta”: «Il quesito messo al voto deve essere chiaro; non deve essere fuorviante; non deve suggerire una risposta; gli elettori devono essere informati degli effetti del referendum; gli elettori devono essere in grado di rispondere ai quesiti unicamente tramite l'indicazione di *si*, *no*, o con una scheda bianca» (let. a).

Non è forse inutile ricordare che la fonte alla quale attingere per conoscere l'oggetto del prossimo referendum costituzionale è un documento formale, un testo facilmente disponibile – quello della legge di revisione costituzionale – per chiunque abbia avuto la volontà di acquisirlo, oggi peraltro molto rapidamente tramite il *web*. Tale documento è pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del 15 aprile 2016, ma anche “spiegato” sinteticamente nel sito istituzionale del Parlamento o analizzato nei dossier dei servizi studio delle Camere (dove più utilmente vengono riportate le disposizioni vigenti con testo delle modifiche a fronte). Anche se molto meglio sarebbe avere a disposizione un documento che riporti il testo della Carta così come sarebbe dopo l'eventuale entrata in vigore della revisione, leggere la legge approvata, più di qualsiasi “ausilio esterno”, può aiutare gli elettori a farsi almeno qualche idea sulla “posta in gioco”; così come, sempre solo leggendo l'art. 138 della nostra Costituzione, è possibile valutare il metodo con cui si arrivati fino a qui.

Nell'esperienza del 2006 è, del resto, probabile che l'aver comparato quel fiume di parole con il testo della Costituzione in vigore possa aver influito sulla scelta degli elettori; il nuovo testo proposto allora, ad esempio, per l'art. 70 della Costituzione si componeva di 600 parole contro le 9 originarie, tante parole, in frasi mal scritte, che avrebbero reso più arduo interpretare con coerenza e, dunque, attuare con efficacia il nuovo riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni.

---

unendosi all'opposizione nel proporre il referendum a “conferma” della revisione del Titolo V, “chiamando a raccolta i propri sostenitori e le proprie organizzazioni, utilizzando tutti i mezzi di cui dispongono per creare un consenso sul testo oggetto della revisione”, come osserva A. CERVATI, *Brevi riflessioni sull'uso di procedure straordinarie di revisione della Costituzione e sull'abuso di alcune leggi costituzionali in alcuni ordinamenti contemporanei*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano 1999, 265. La maggioranza che aveva proposto la revisione costituzionale del 2005 aveva scelto una strada analoga, quella di eliminare l'ultimo comma dell'art. 138: sarebbe stato così sempre possibile richiedere il referendum indipendentemente dall'entità del consenso espresso.





Un linguaggio debordante che, allora, rese ancora più evidente la distanza con la comunicazione stringata alla quale avevamo assistito in campagna elettorale fino alla vigilia del voto e, tutto sommato, anche dopo di esso. Si commentò, in quella circostanza, infatti che era stata evidentemente giudicata troppo tecnica la questione della revisione costituzionale (o addirittura troppo tecnica la Costituzione in sé?) non solo da chi l'aveva proposta, ma anche da chi vi si opponeva (allora, il centro-sinistra). Entrambi gli schieramenti non concessero al dibattito un posto significativo, pur trattandosi dell'ambito maggiormente espressivo della loro profonda distanza<sup>28</sup>.

In quella circostanza, fu avanzata la considerazione che insieme a quei 53 articoli si sarebbe cambiata nei fatti l'intera Costituzione<sup>29</sup>, considerazione di sintesi che invece probabilmente motivò e mosse al voto la maggioranza degli elettori<sup>30</sup>. Cittadini non ignari del fatto che forma di stato e forma di governo, così come descritte e prescritte rispettivamente dalla prima e dalla seconda parte della Costituzione vigente, siano intimamente connesse e vadano dunque “lette insieme”.

Su questi punti, a mio avviso, si rinvengono analogie con l'odierno percorso riformatore.

Così, le modifiche proposte dal testo che sarà sottoposto al voto popolare il prossimo autunno, in quanto ridefiniscono composizione, funzioni e relazioni delle istituzioni pubbliche, hanno un impatto sui principi strutturali del modo di essere della convivenza democratica, così come prescritti dalla Carta stessa. I rapporti tra principi e diritti, da un lato e istituzioni che definiscono e regolano il potere, dall'altro dovrebbero essere interpretate e commentate alla luce dei principi del costituzionalismo moderno, che è appunto la teoria non solo della divisione tra i poteri (legislativo, esecutivo, giurisdizionale) ma del “limite” al potere in sé e dunque nei confronti di chi lo detiene<sup>31</sup>.

---

<sup>28</sup> Come osservato allora, in particolare, da S. RODOTÀ, *Referendum oscurato dalla politica-show*, in *La Repubblica*, 25 maggio 2006.

<sup>29</sup> C. MORTATI, in *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1976, 1241 indicava come primo tra i limiti alla revisione quello “del divieto di mutare la Costituzione nel suo complesso”. Considerazione espressa in dottrina tra gli altri da L. CARLASSARE, *Il progetto governativo di riforma: il costituzionalismo più che mai alla prova*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it) (21/10/2003); G. AZZARITI, *L'ultima idea: la revisione della costituzione secondo il Governo in carica. Un approccio critico*, in [www.constituzionalismo.it](http://www.constituzionalismo.it) (novembre 2003); S. BARTOLE, *Riforme costituzionali e beghe politiche*, in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it) (6/3/ 2004).

<sup>30</sup> Non voglio trascurare che il “no” alla revisione evocava il “no” indiretto alla persona del Presidente del Consiglio Berlusconi, così come oggi – su esplicita e reiterata richiesta dello stesso Renzi – il “no” equivarrebbe ad una sfiducia politica all'insieme della compagine governativa.

<sup>31</sup> Di recente, cfr. G. AZZARITI, *Revisione costituzionale e rapporto tra prima e seconda parte della Costituzione*, in *Nomos*, n. 1/2016

E così, anche di fronte alla persistente esigenza di redigere al meglio le nuove disposizioni (ben 48), per eliminare formulazioni giuridicamente improprie, locuzioni così imprecise da diventare oscure ed alimentare contrasti in sede di interpretazione ed attuazione, ossia di fronte al tema della forma linguistica della norma costituzionale<sup>32</sup>, la soluzione proposta è l'attenzione con la quale piuttosto gli stessi organi costituzionali coinvolti semplificano e sintetizzano le “spiegazioni” che dovrebbero aiutare i cittadini a comprendere la sostanza degli effetti del nuovo testo.

Il rigore tecnico nella redazione del testo costituzionale è sacrificato perché evidentemente poco “redditizio” sia nelle complesse dinamiche dell'approvazione parlamentare sia nelle dinamiche politiche più generali, di cui la comunicazione all'opinione pubblica è parte fondamentale. Il coinvolgimento diretto del corpo elettorale così oneroso in termini di corretta comunicazione istituzionale, a maggior ragione se al suo giudizio viene sottoposto un intero pacchetto<sup>33</sup>, è un'occasione troppo “tentatrice” per usare il referendum come strumento dal sapore *plebiscitario*<sup>34</sup>.

Oggi, più che in passato, anche nel dibattito costituzionalistico ricorre l'uso di questo termine, spesso accostato a quello di populismo<sup>35</sup>. Accade perché se ne intende verificare la compatibilità con il modello democratico e, in particolare, con la sua componente rappresentativa. E' noto che i plebisciti possono servire anche come tecnica di selezione delle *élites*; il voto popolare – spesso

---

<sup>32</sup> Analizza il DDL anche sotto questo profilo, E. ROSSI, [Una Costituzione migliore? Contenuti e limiti della riforma costituzionale](#), Pisa, 2016. Sul parere del Comitato per la legislazione sulla riforma costituzionale, cfr. R. ZACCARIA, [La lingua del legislatore ordinario e della revisione costituzionale](#), in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2015, 3.

<sup>33</sup> In modalità “prendere o lasciare”, ossia con procedure in contrasto con l'art. 138, che consente solo revisioni puntuali ed omogenee, come molti avevano osservato già molti anni fa, cfr. G. FERRARA, *Costituzione con scasso, Il Manifesto*, 6 ottobre 1995; A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano 1999; A. PACE, *Problemi della revisione costituzionale in Italia: verso il federalismo e il parlamentarismo?*, in *Studi parl. e di polit. cost.*, 1995 e ID., *La Costituzione non è una legge qualsiasi*, in [www.costituzionalismo.it](#) (31/3/2004). Sulla stessa questione, oggi v. nota 30.

<sup>34</sup> Così anche M. LUCIANI, *Art. 75. Il referendum abrogativo*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario alla Costituzione. La formazione delle leggi*, Roma, 2005, 7. Il tentativo di introdurre l'obbligatorietà del referendum ex art. 138 è stato, come noto, esperito con la legge costituzionale n. 1 del 1993 e poi con la legge costituzionale n. 1 del 1997; per un'ampia ricostruzione critica, cfr. G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit., 203 ss..

<sup>35</sup> Quanto al populismo, netta è la sua distanza dal costituzionalismo contemporaneo, quale corrente politico-ideale che afferma la necessità storica che i diritti e i limiti ai poteri vengano affermati, definiti e garantiti *normativamente*, e che considera la politica la leva sociale perché il percorso si compia e si consolidi. Il populismo (categoria politologica) non è concetto elaborato in seno al costituzionalismo moderno e contemporaneo, in assoluto forse neanche dal diritto, ma dalla degenerazione della sua interpretazione ed applicazione, cfr. altre osservazioni in P. Marsocci, *Le tracce di populismo e plebiscitarismo nell'odierna realtà costituzionale italiana*, in *Costituzionalismo.it*, (18 luglio 2013). Sui tentativi di classificazione della componente plebiscitaria nelle procedure di modifica costituzionale, cfr. l'ampia ricostruzione e le considerazioni critiche di G. FONTANA, *op. cit.*, 73 ss. e 86

su un unico candidato – convalida la carica, con un “sì” o con un “no” ad una persona, dunque con un’accezione o con un rifiuto. La ricerca di un rapporto diretto tra un capo e le masse popolari e l’esplicitazione che la migliore se non *l’unica* legittimazione per l’esercizio del potere politico sia quella derivante dal consenso diretto (le cui forme espressive vanno dal voto elettorale, al sondaggio, alla mera consultazione in rete) inficia la natura giuridica dell’istituto referendario.

Venendo alla formulazione del quesito, sulla scheda comparirà questa formula, seguita dai rettangoli con il SI ed il NO: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?».

E’ la legge n. 352 del 1970 a stabilire la formula con la quale si deve redigere il quesito, con questo di fatto escludendo che esso possa non avere ad oggetto la legge di revisione per come è stata approvata e nel suo complesso, fermo restando che possono essere avanzate più proposte, da altrettanti soggetti (con il vantaggio di essere qualificati come “potere dello Stato” e di partecipare alla divisione degli spazi di par condicio sui mass media)<sup>36</sup>.

Non è possibile, nell’economia del presente contributo, soffermarsi sull’importante questione dell’omogeneità e puntualità del quesito<sup>37</sup>, si può però osservare che nelle urne – anche in questa occasione e stante la formulazione del quesito indicata dall’Ufficio centrale della Corte di Cassazione – null’altro se non il titolo potrà guidare gli elettori nella comprensione dell’oggetto della revisione. Ebbene, il titolo scelto per questa legge fa scaturire almeno qualche dubbio sulla

---

<sup>36</sup> Come sottolineato da P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, in *Nomos*, 1/2016, 6 s.

<sup>37</sup> Come è noto alcuni costituzionalisti si sono autorevolmente spesi per una soluzione alternativa a quella che priverebbe, «in realtà, gli elettori del diritto di distinguere fra le modifiche a quelle norme e quei principi con le quali essi concordano e quelle modifiche ad altre norme e ad altri principi che essi vogliono, invece, respingere», inoltre a nessuno può sfuggire che «una revisione così ampia della Costituzione contiene inevitabilmente la introduzione di modifiche di materie e di principi costituzionali non solo diversi l’uno dall’altro ma che possono riferirsi anche a finalità non necessariamente univoche» (S. Merlini, *op. cit.*, 3); così anche M. AINIS, *Più quesiti referendari per rispettare l’elettore*, in *Il Corriere della Sera*, 9 febbraio 2016, «Purché il quesito sia chiaro, univoco, puntuale. Altrimenti il voto diventa un plebiscito, una caricatura della democrazia. il procedimento di revisione costituzionale fu congegnato per interventi singoli, mirati. Non per riforme che ambiscano a creare di nuovo l’universo». Ancora, cfr. F. LANCHESTER, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio AIC*, 1/2016; P. CARNEVALE, *op. cit.*, 9, che auspica che gli interventi riformatori siano se non puntuali, almeno ad oggetto circoscritto, pur rinvenendo ed analizzando i diversi ostacoli alla esperibilità di richieste parziali; M. SICLARI, *E’ possibile richiedere un referendum costituzionale parziale?*, in *Nomos*, 1/2016, spec. 4 s., A. PACE, *I limiti alla revisione costituzionale nell’ordinamento italiano ed europeo*, in *Nomos*, 1/2016, spec. 4. s.



corretta osservanza del principio che «il quesito messo al voto deve essere chiaro; non deve essere fuorviante; non deve suggerire una risposta» (let. c. del punto 1.1 «Libera formazione dell'opinione degli elettori» della Carta di Venezia). Inoltre, come è già stato rilevato, è assolutamente significativo che la legge n. 352 abbia prescritto per il quesito relativo al referendum per la legge di revisione costituzionale una formula distinta rispetto a quella relativa al referendum per le altre leggi costituzionali. Nelle prime «compare l'indicazione delle parti della Costituzione incise, che invece è nell'altra sostituita dalla individuazione della materia disciplinata dalla legge, tradizionalmente espressa dal titolo della stessa. Non siamo quindi in presenza di una bizzarria o di un formalismo del legislatore privo di effettiva consistenza. Tutt'altro. Siamo piuttosto dinanzi ad una chiara opzione del legislatore del 1970, volta a focalizzare l'attenzione dell'elettore su quella che è l'operazione centrale compiuta da ciascuna legge di revisione costituzionale, vale a dire la modifica della Costituzione»<sup>38</sup>.

Per la terza volta, tale prescrizione non è stata seguita, con la differenza che questa volta il titolo “parla” agli elettori, sottolineando (dopo averli selezionati) solo *alcuni* punti della riforma e non invece indicando gli articoli della Carta oggetto della revisione.

Nell'autunno del 2016, il messaggio che apparirà veicolato è che la riforma si rende necessaria per ridurre i costi della politica e per accelerare i tempi della decisione; ciò che viene comunicato – non solo politicamente e soprattutto non solo all'opinione pubblica italiana – è un riformismo efficientista<sup>39</sup>. L'annuncio del cd. cronoprogramma dei 18 mesi aveva fatto intendere, già all'inizio del percorso, che nell'indirizzo politico di governo la revisione se non proprio a “tutti i costi”, ma almeno “purché sia” sarebbe stata obiettivo irrinunciabile, ossia la risposta più efficace alla richiesta di cambiamento (anche in questo caso “purché sia” dell'opinione pubblica nazionale

---

<sup>38</sup> P. CARNEVALE, *L'Ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referendum costituzionale: non c'è due senza tre*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2016, 100, l'A. trae alcune pienamente condivisibili considerazioni, tra le quali quella che in tal modo si sortiscano i rischiosi effetti di indirizzare il consenso e di condizionare il voto.

<sup>39</sup> Osserva [P. COSTANZO](#), *La lingua delle Aule parlamentari, la lingua della Costituzione e la lingua della legge*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 3/2015, 2 che «si potrebbe pensare al linguaggio normativo non solo come veicolo comunicativo di valori, ma anche della generale rilevanza del messaggio veicolato, nel senso che sarebbe già la modulazione linguistica delle prescrizioni a comunicare su che livello intenda muoversi il nomoteta di turno. Sarebbe, dunque, per converso, l'improprietà linguistica a fornire il primo indizio circa l'errore che può viziare l'atto». «Non diversamente si potrebbe argomentare per la stessa revisione costituzionale in corso, il cui titolo ha già attirato l'attenzione di una sensibile dottrina, che, della complessa formulazione “Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione”, ha messo in luce l'evidente sovraesposizione di solo alcuni dei diversi contenuti della riforma “funzionalizzata alla acquisizione di consenso nella pubblica opinione” a motivo dell'enfasi posta sulle ragioni del risparmio perseguito, dell'abolizione di enti ritenuti inutili e della mortificazione della cd. casta», 4.



e in parte anche delle istituzioni dell'Ue)<sup>40</sup>. Prima si cambia strada, poi si vede cosa succede, secondo una logica che rivela, a mio parere, proprio il sintomo della malattia che affligge le democrazie contemporanee. Per molti si tratta di carenza di governabilità, per altri – all'opposto – di carenza di rappresentatività.

### **5. Quali saranno le conseguenze del voto: fare o non fare entrare in vigore la legge di revisione costituzionale approvata della Camere. Alcune considerazioni conclusive sul concetto di dibattito pubblico**

I mutamenti sociali, non meno che le continue trasformazioni del sistema politico-partitico sembrano evidentemente suggerire ad alcuni, di tanto in tanto, di risvegliare il potere costituente<sup>41</sup>, veicolando l'idea di una grande riforma con significato palingenetico. Tuttavia, anche in riferimento all'argomento di quali saranno le conseguenze del voto (che deve essere oggetto della comunicazione pubblica) ossia, occorre chiarezza. Il prevalere dei SI permetterà di proseguire l'iter che porterà all'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale, il prevalere dei NO interromperà tale percorso. Questo è il messaggio istituzionale che le autorità competenti hanno l'obbligo di diffondere, in modo efficace perché arrivi a tutti gli elettori indistintamente.

Quello dell'effettiva consapevolezza dei cittadini rispetto al contenuto delle decisioni pubbliche non è, infatti, l'obiettivo. Solo perseguendo la presunzione di conoscenza, dunque, e non la pretesa di cognizione consapevole, l'ordinamento giuridico, e per esso le istituzioni coinvolte, possono assolvere a uno dei compiti che spettano loro in un contesto realmente democratico e pluralista: quello di favorire la circolazione delle informazioni, mantenendo il ruolo di orientamento e guida essenzialmente solo con riferimento a quelle conoscenze che permettono al singolo di rapportarsi criticamente rispetto ai propri diritti e doveri.

Alla comunicazione politica nella sua accezione più ampia – ossia a tutti quei molti portatori di istanze differenti e distinguibili – compete molto altro, evidentemente.

Innanzitutto occorre la consapevolezza che di fronte non si ha come interlocutore un soggetto coeso e indistinto. Nella prospettiva storica del costituzionalismo, *ridurre ad identità* governanti e governati, rappresentanti e rappresentati, permette l'affiorare di istanze populiste e se, nell'ottica liberale si era valorizzata l'autonomia di giudizio dei primi rispetto ai secondi, in quella

---

<sup>40</sup> Alcune riflessioni sul «meta-argomento della ineluttabilità della riforma», in P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in *Federalismi.it*, n.12/2016, 4.

<sup>41</sup> Ipotesi da scongiurare, in questo senso, cfr. almeno G. SILVESTRI, *Il potere costituente come problema teorico-giuridico*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia* Milano, 1999, II, 1634 e M. LUCIANI, *L'Antisovrano e la crisi delle Costituzioni*, in *Rivista di diritto costituzionale*, 1996, spec. 153.

socialdemocratica si è messo in primo piano il circuito critico della comunicazione tra i primi e i secondi, nel quale è possibile esprimere opinioni e proposte, ma soprattutto è necessario assumersi le responsabilità politiche delle decisioni, oltre il mascheramento del valore “confermativo” del voto popolare.

Inoltre, come già accennato, resta importante “disvelare” la profonda connessione tra prima e seconda parte della Costituzione; chiarire a tutti gli elettori che si dovranno fare i conti con l’impatto che le modifiche avranno su tale complessa relazione, è tuttavia solo il punto di partenza. Molto più oneroso è spiegare come si possa revisionare l’organizzazione dello stato in modo che le innovazioni introdotte alla forma di governo contribuiscano efficacemente a rendere *sia* le assemblee legislative *sia* gli esecutivi interpreti più efficaci e lungimiranti delle enormi trasformazioni sociali che i principi del costituzionalismo democratico contemporaneo, prescritti con nitidezza nella Carta italiana del ’48, ancora validamente ambiscono ad indirizzare<sup>42</sup> (ammesso, ovviamente, che questo sia l’orizzonte ideale di riferimento).

E dunque, se il referendum – anche quello costituzionale – è comunemente considerato uno dei modi di partecipazione diretta dei cittadini alla formazione della volontà dello Stato e, di più, uno degli strumenti efficaci “per formare l’educazione politica del popolo...(in quanto) pone l’elettore a contatto con una o più questioni concrete a differenza di quanto accade per la funzione elettiva svolta dal corpo elettorale”<sup>43</sup>, l’uso distorsivo che se ne è fatto in questi ultimi anni rende più facile invocare – a giustificazione della inefficacia della comunicazione politica – lo scarso interesse dei cittadini verso i temi trattati o, ancor di più, la difficoltà di comprensione delle complicate questioni tecnico-giuridiche sottese al quesito.

In conclusione, di fronte all’importante domanda se l’elettore al momento del voto referendario abbia *realmente* compreso il contenuto, le conseguenze e le finalità della revisione costituzionale, le istituzioni pubbliche dovranno rispondere con la valutazione anche *ex post* (professionale) delle attività di informazione e comunicazione; gli attori sociali e quelli politici in particolare avranno l’onere di rispondere interpretando il significato del voto, continuando in definitiva ad alimentare, in senso pluralista, il dibattito pubblico.

---

<sup>42</sup> Si rinvia a S. D’ALBERGO, *Diritto e Stato tra scienza giuridica e marxismo*, Roma, 2004, 232 ss. Ragiona sulle tesi che propongono «lo sganciamento dei diritti dal diritto positivo e quindi dal potere che lo produce», M. LUCIANI, *Costituzionalismo irenico e costituzionalismo polemico*, in *Giur. cost.*, 2006, 1652.

<sup>43</sup> T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, cit. , 352.



Nessuno insomma dovrà essere impreparato, salvo accorgersi *a posteriori* di quanto sia complessa e foriera di responsabilità la comunicazione pubblica di fronte ad un voto popolare, soprattutto se referendario (il caso “Brexit”, se ce ne fosse bisogno, insegna<sup>44</sup>).

---

<sup>44</sup> Alcune considerazioni sul tema, già in F. BILANCIA, *Referendum, populismo e moneta unica. A proposito della costituzione europea*, in *Costituzionalismo.it*, 3/2005. Interessante è proprio il dibattito che i costituzionalisti inglesi hanno attivato prendendo spunto dal recente caso del deputato costretto alle dimissioni per alcune affermazioni, relative ad un candidato avversario, rivelatesi false. La dottrina si domanda se una campagna elettorale – anche quella referendaria appena finita – funestata dalla circolazione di notizie false (laddove accertato) possa configurare ipotesi di reato specifiche, cfr. M. DOHERTY, *Should Making False Statements in a Referendum Campaign Be an Electoral Offence?*, in [UK Constitutional Law Association](#), Blog (4th Jul 2016).