

Giampietro Ferri*, *Il referendum nella revisione costituzionale*,
Padova, CEDAM, 2001, pp. XVIII-390 (prezzo £ 62.000)

Il referendum «costituzionale» - secondo quanto risulta dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, ai quali è dedicata la prima parte del libro - è un istituto di democrazia diretta posto a tutela delle minoranze, dalle quali verrebbe promosso nell'eventualità che la maggioranza approvasse una modifica della Costituzione lesiva dei loro diritti, e quindi per difendere i valori sottesi alle norme sottoposte alla revisione.

Il referendum «costituzionale» - secondo quanto risulta dai lavori preparatori dell'Assemblea Costituente, ai quali è dedicata la prima parte del libro - è un istituto di democrazia diretta posto a tutela delle minoranze, dalle quali verrebbe promosso nell'eventualità che la maggioranza approvasse una modifica della Costituzione lesiva dei loro diritti, e quindi per difendere i valori sottesi alle norme sottoposte alla revisione.

L'eterogeneità del sistema politico ha fatto sì che questa eventualità non potesse realizzarsi per un lungo periodo di tempo. In presenza di una radicale conflittualità tra le forze politiche, la modifica della Costituzione non avrebbe potuto essere approvata senza il consenso del maggior partito di opposizione, il P.C.I., componente fondamentale dell'«arco costituzionale». Pertanto, anche dopo l'entrata in vigore della legge attuativa dei referendum, le leggi costituzionali sono state quasi sempre deliberate da una maggioranza di ampiezza tale da escludere un intervento diretto del corpo elettorale nel procedimento legislativo: una prassi che ha paralizzato l'istituto referendario e ne ha giusticato il limitato interesse da parte della letteratura, la quale si è per lo più occupata del problema della collocazione del referendum nel procedimento legislativo (che viene trattato nel capitolo primo della parte seconda), dividendosi fra i sostenitori della tesi dell'appartenenza alla fase costitutiva e i sostenitori della tesi - che si ritiene preferibile - dell'appartenenza alla fase integrativa dell'efficacia.

I profondi cambiamenti intervenuti nel sistema politico, che ha assunto un grado via via più elevato di omogeneità in seguito agli eventi del 1989, hanno creato le condizioni per un cambiamento della funzione del referendum. Il fatto che, nella democrazia maggioritaria, si contrappongano essenzialmente due coalizioni di partiti che si alternano alla guida del Governo non esclude che per la revisione costituzionale venga ricercata un'intesa fra di esse, la quale è anzi richiesta dallo spirito della norma che disciplina il procedimento di revisione. Ma, ove non riesca il tentativo di coinvolgere la minoranza, la maggioranza potrebbe approvare la modifica della Costituzione e affrontare la prova referendaria. Il referendum potrebbe allora essere richiesto sia dalla minoranza - com'era nella previsione dei Costituenti - sia dalla maggioranza che, dopo aver superato l'opposizione della minoranza, avvertisse una carenza di rappresentatività indotta dalla circostanza che normalmente la formula maggioritaria attribuisce la maggioranza dei seggi che non rispecchia la equivalenza numerica del corpo elettorale. Il referendum, affrancato dalla condizione di marginalità imposta dal precedente sistema politico, diventerebbe lo strumento per arbitrare il conflitto tra la minoranza e la maggioranza, assumendo, per la prima, un carattere "oppositivo" e, per la seconda, un carattere "confermativo".

Le leggi costituzionali n.1/1993 e n.1/1997 (alle quali è dedicata la terza parte del libro) che, derogando temporaneamente all'art. 138 Cost., hanno introdotto un referendum confermativo non sembrano costituire - a dispetto della natura della deroga - un fenomeno eccezionale. Esse sembrano collocarsi all'interno di una evoluzione dell'istituto referendario, il quale, lungi dal mostrarsi inadeguato al cambiamento della democrazia in senso maggioritario, appare in grado di svolgere non soltanto la funzione "originaria" di tutela delle minoranze - evidenziata dalla dottrina -, ma - come sembrerebbe dimostrare la recente vicenda della revisione del titolo V della parte seconda della Costituzione - anche quella di "conferma" della deliberazione legislativa approvata da una maggioranza che ricerchi ulteriori garanzie in merito alla rappresentatività della decisione da essa assunta.

* ricercatore di Istituzioni di Diritto Pubblico nella Facoltà di Economia nell'Università degli Studi di Verona
giampietroferri@virgilio.it