



CONVEGNO ANNUALE DEL GRUPPO DI PISA:  
“ALLA PROVA DELLA REVISIONE.  
SETTANTA ANNI DI RIGIDITÀ COSTITUZIONALE”  
UNIVERSITÀ DEGLI STUDI “MAGNA GRAECIA” DI CATANZARO –  
DIPARTIMENTO DI GIURISPRUDENZA  
8-9 giugno 2018

IL PROCEDIMENTO DI REVISIONE:  
LE FASI ULTERIORI, NECESSARIE ED EVENTUALI

versione provvisoria

Alessia Fusco\*

SOMMARIO: – 1. IMPOSTAZIONE DELLA DOMANDA CHE ANIMA LA RICERCA E DELIMITAZIONE DELL’INDAGINE. – 2. NECESSITÀ ED EVENTUALITÀ DELLE FASI ULTERIORI NELL’ALVEO PROCEDIMENTALE: COSTRUZIONE DELL’INDAGINE – 3. LA FASE ULTERIORE “COMUNQUE NECESSARIA”: LA PUBBLICAZIONE. – 4. LA FASE «EVENTUALE» E «FACOLTATIVA»: IL REFERENDUM COSTITUZIONALE. INVERAMENTO NELLA PRASSI. – 4.1 L’INIZIATIVA REFERENDARIA E LA NATURA DEL REFERENDUM COSTITUZIONALE. – 4.2 L’OMOGENEITÀ DEL QUESITO REFERENDARIO E IL CONTROLLO...NECESSARIO? – 4.3 IL QUORUM: PUNTO DI OSSERVAZIONE PRIVILEGIATO PER LO STUDIO DELLA NATURA EVENTUALE E FACOLTATIVA. – 4.4 IL REFERENDUM COSTITUZIONALE: «UNA GARANZIA CHE TUTTI PUÒ TRANQUILLIZZARE»? – 5. IL PUNTO DI INTERSEZIONE TRA NECESSITÀ ED EVENTUALITÀ: I POTERI DEL PRESIDENTE DELLA REPUBBLICA. – 6. ALCUNE CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE.

1. *Impostazione della domanda che anima la ricerca e delimitazione dell’indagine*

La complessità degli aspetti sottesi all’esame delle fasi oggetto di questo studio, su cui tanta letteratura si è già prodotta nel corso dell’esperienza

---

\* Cultrice di Diritto costituzionale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Torino; Dottoressa di ricerca in “Studi costituzionalistici italiani, europei e transnazionali”, *Doctor Europaeus*, Università degli Studi di Genova.

repubblicana, insieme a un'attenzione necessaria al quesito da cui l'analisi deve muovere, impone di delineare con chiarezza la domanda che intende animare la ricerca che qui si svolge. Come vanno lette le fasi ulteriori, necessarie ed eventuali, del procedimento di revisione alla luce della garanzia della rigidità costituzionale? In che modo queste fasi vanno a garantire la rigidità costituzionale? Oggetto della ricerca saranno, pertanto, gli istituti che iscrivono il loro raggio d'azione nelle fasi procedurali ulteriori rispetto alla fase parlamentare, intesi come strumenti di garanzia della rigidità, al fine di indagare sugli elementi della «specificità volontaria»<sup>1</sup> in cui si è concretata l'attenzione del Costituente per le garanzie costituzionali.

La domanda che guida il lavoro di ricerca ben si attaglia a uno studio sul procedimento di revisione, a seguito di una delle pagine della storia repubblicana in cui le fasi ulteriori del procedimento, specie quella referendaria, si sono colorate di sfumature significative volte a suscitare riflessioni di varia natura. La recente stagione referendaria del 2016, conseguente all'approvazione del ddl cost. S 1429, c.d. "Renzi-Boschi", rende necessario, infatti, depurare gli istituti oggetto dell'analisi dalle incrostazioni della cronaca e provare a ricondurre le peculiarità emerse nel quadro dei lineamenti teorici e normativi che interessano gli istituti coinvolti. Il tentativo sarà pertanto quello di compiere un'indagine in ordine agli istituti sul piano giuridico, confrontando in seconda battuta i profili emersi con i dati forniti dalla prassi. A tal fine, l'analisi non potrà prescindere dalla presa in considerazione dell'originaria caratterizzazione dell'oggetto di studio – quale delineata negli Atti dell'Assemblea costituente, per la cui disamina si prediligerà un approccio diretto alla fonte, oltre che alle pur dettagliate ricostruzioni già compiute da numerosi studi<sup>2</sup> – e delle indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale su singoli aspetti.

L'interrelazione che collega alcuni profili del tema con quelli oggetto di altre relazioni di questo convegno impone l'esperimento di un'*actio finium regundorum*. Nello specifico, non saranno affrontati in alcun modo aspetti relativi alla fase "principe" del procedimento di revisione, di cui si occupa Giovanni Piccirilli: al riguardo, preme sottolineare sin dalle prime battute come anche l'analisi che qui si svolge muova dal sostenere la primarietà logica e assiologica della fase parlamentare sulle fasi ulteriori; precisazione, questa, consegnataci dalla logica intrinseca dell'art. 138 e ribadita con forza dalla giurisprudenza costituzionale (si allude in particolare alla sent. n. 496 del 2000, in cui la Corte ha avuto modo di esprimersi sull'assegnazione della «decisione politica di revisione in primo luogo alla rappresentanza politico parlamentare»<sup>3</sup>). In questo modo, viene inevitabilmente

---

<sup>1</sup> S. GALEOTTI, *La garanzia costituzionale. Presupposti e concetto*, Giuffrè, Milano 1950, 3.

<sup>2</sup> Tra gli altri, M. L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano 1982; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova 2001; T. GROPPI, art. 138, in *Commentario della Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, Giappichelli, Torino 2006, 2705 ss. e, di recente, L. GENINATTI, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Giappichelli, Torino 2018.

<sup>3</sup> Cfr. l'*incipit* del punto 4 del *Cons. in dir.* della pronuncia in oggetto.

rimarcato il carattere eventuale della fase referendaria, a fronte delle tendenze registrate nella prassi, volte a spostare il potenziale decisionale della revisione dalla sede parlamentare a quella della consultazione popolare. Proprio su quest'ultimo punto, che sarà compiutamente trattato oltre, le proposte di modifica dell'art. 138, oggetto della relazione di Francesco De Martino, saranno prese in considerazione al solo fine di evidenziare come la torsione verso la necessità della fase referendaria caratterizzi anche la prospettiva *de iure condendo*.

## 2. *Necessità ed eventualità delle fasi ulteriori nell'alveo procedimentale: costruzione dell'indagine*

Necessità ed eventualità sono due concetti di teoria generale, che modellano le fasi ulteriori del procedimento di revisione costituzionale. L'uso di questi non è avallato da un parallelo impiego nel dettato costituzionale né dalla possibilità di un prestito da altre fonti del diritto, in cui i due termini sono solitamente usati con connotazioni diverse rispetto a quelle qui proposte. Tuttavia, tale impiego è giustificato tanto sul piano logico quanto dagli usi lessicali della dottrina giuridica, che ha riconosciuto nelle varie fasi ulteriori dell'*iter* di revisione costituzionale elementi, appunto, ora di necessità, ora di eventualità.

Ai fini della costruzione dell'indagine, si sarebbe potuto seguire l'ordine logico e cronologico con cui le varie fasi si innestano nel procedimento, così come descritto dall'art. 138. Si sarebbe anche potuto propendere per altre opzioni di studio ed espositive, formulate sulla base di criteri diversi.

Sulla scorta della traccia assegnata, si è inteso piuttosto valorizzare le categorie della necessità e dell'eventualità in quanto strutturanti quelle fasi del procedimento di revisione costituzionale ulteriori rispetto alla fase "principe", ossia quella parlamentare.

Necessità di ordine logico e sistematico, dettate *in primis* dall'esigenza di studiare istituti così ricchi di profili strutturali e funzionali, hanno convinto ad assecondare l'intuizione di condurre lo studio di ciascuno entro una cornice teorica ben precisa. La teoria del procedimento, così come consegnataci negli studi di diritto pubblico da Serio Galeotti<sup>4</sup>, ci consente di collocare nell'alveo di un vero e proprio procedimento lo studio degli istituti oggetto di quest'analisi e delle fasi nelle quali questi si iscrivono. La preferenza accordata agli studi sul procedimento legislativo rispetto a quelli sul procedimento amministrativo<sup>5</sup>, di ben più corposa tradizione, si spiega anche alla luce del dato politico che struttura il primo e che, come si vedrà,

---

<sup>4</sup> S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano 1957.

<sup>5</sup> Per una ricostruzione di carattere generale della nozione come «partecipazione in contraddittorio di più soggetti», cfr. R. VILLATA, G. SALA, *Procedimento amministrativo*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, Utet, Torino 1996, 569 ss.. Tra gli altri, non possono essere trascurati gli studi di A. SANDULLI, *Il procedimento amministrativo*, Giuffrè, Milano 1940; F. BENVENUTI, *Funzione amministrativa, procedimento, processo*, in *Riv. Trim. Dir. Pubbl.*, 1952, 118 ss.; G. PASTORI, *La procedura amministrativa*, Pozza, Venezia 1964; M. NIGRO, *Il procedimento amministrativo tra inerzia legislativa e trasformazione dell'amministrazione*, in *Dir. proc. ammin.vo*, 1989.

si rivela fondamentale nella costruzione e nell'innesto delle varie fasi. Il modello procedimentale è infatti un dato tecnico la cui costruzione, presidiata dall'art. 138 nelle sue varianti, muta a seconda delle scelte di campo degli attori politici: in questa prospettiva, si può osservare come il potere, a seconda delle sue esigenze contingenti, determini di volta in volta le sue scelte entro gli schemi del diritto. Ciò consente di non studiare le diverse fasi *uti singulae*: inquadrando infatti i singoli istituti non come monadi ma all'interno della loro cornice teorico-sistematica, ossia quella del procedimento di revisione, si può provare a cogliere come si inseriscono le fasi eventuali nel procedimento. Approccio, questo, che potrà rivelarsi fruttuoso in relazione ad alcuni profili specifici della fase referendaria.

La compresenza di fasi necessarie e fasi eventuali suggerisce un ordine del ragionamento che inizi dalla considerazione della pubblicazione, unica fase che assume davvero un carattere di necessità entro un procedimento di revisione la cui fase parlamentare si concluda con l'approvazione di una delibera legislativa che registri almeno la maggioranza assoluta. Di qui si passerà poi all'esame del *referendum* costituzionale, iscritto in quella fase procedimentale che ha natura non solo eventuale ma anche «facoltativa»<sup>6</sup>, in relazione ai profili che si sono ritenuti più pregnanti sul piano euristico. Da ultimo si osserverà come la combinazione dei connotati della necessità e dell'eventualità caratterizzi quegli istituti – promulgazione e rinvio – appartenenti alla fase procedimentale in cui un ruolo fondamentale è costituzionalmente ascrivito al Presidente della Repubblica.

### 3. *La fase ulteriore “comunque necessaria”: la pubblicazione*

Nell'*iter* procedimentale della revisione costituzionale, se vi è una fase che viene in rilievo in quanto sempre e comunque necessaria, questa è la fase della pubblicazione. Va precisato che l'inquadramento della pubblicazione come fase comunque necessaria ben si colloca nello studio delle fasi ulteriori del procedimento. In questa prospettiva, la possibile obiezione secondo cui la pubblicazione non sarebbe fase comunque necessaria, nell'ipotesi in cui la proposta di legge costituzionale naufragasse nell'*iter* parlamentare, per il mancato raggiungimento della maggioranza richiesta ai fini del passaggio alle fasi ulteriori del procedimento, è ben superata in virtù del raggio tematico della presente analisi, limitata appunto alle fasi ulteriori.

Nel procedimento di revisione costituzionale, la pubblicazione assume una connotazione peculiare. Nelle sue sfaccettature, l'istituto della pubblicazione, calato nella fase ulteriore del procedimento di revisione, persegue una funzione di garanzia della rigidità. Oltre a condividere le medesime caratteristiche della pubblicazione della legge ordinaria, alla fine dell'*iter* procedimentale descritto dall'art. 138, la pubblicazione è prevista in un altro momento del procedimento di revisione,

---

<sup>6</sup> Come ben messo in luce da G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Editoriale scientifica, Napoli 2013.

successivo all'approvazione del progetto di legge costituzionale a maggioranza assoluta, nella specie della pubblicazione anomala<sup>7</sup>. La fase in cui si iscrive la pubblicazione notiziale integra l'aggravamento del procedimento di revisione ed è infatti presente in quegli altri *iter* procedimentali di formazione di fonti del diritto di forza superiore a quella della legge ordinaria<sup>8</sup>. Il riferimento è al procedimento di formazione degli statuti regionali delle regioni di diritto comune, *ex art. 123 Cost.*, in cui è significativo osservare che la pubblicazione dello Statuto è idonea a far decorrere il termine non solo per l'eventuale richiesta referendaria ma anche per l'eventuale impugnativa del Governo<sup>9</sup>.

*Ex art. 138*, tale pubblicazione si pone come «atto strumentale»<sup>10</sup> endoprocedimentale. Il carattere strumentale della pubblicazione anomala, pur non esplicitato nel testo dell'art. 138, emerge con chiarezza da un esame degli atti dell'Assemblea costituente.

Il funzionamento della fase in questione si deve, nella sua organizzazione procedimentale definitiva, soprattutto alle precisazioni fornite in assemblea plenaria da Tomaso Perassi a proposito del rapporto tra consultazione popolare, promulgazione e pubblicazione nella scansione cronologica dell'*iter* di revisione costituzionale. Pronunciandosi in senso contrario a una proposta precedentemente avanzata con riguardo all'*iter* del *referendum* abrogativo – promulgazione e pubblicazione della legge seguita da eventuale *referendum* «restando in tal caso sospesa l'entrata in vigore della legge» – Perassi ammoniva sull'inopportunità di attribuire al *referendum*, in particolare a quello costituzionale, «la configurazione giuridica di un veto». La conformazione procedimentale che, secondo il relatore, maggiormente garantiva contro un uso sistematico in chiave oppositiva del *referendum* costituzionale, doveva prevedere «che la legge costituzionale votata dalle due Camere non fosse promulgata, ma ... soltanto pubblicata ai fini di essere

---

<sup>7</sup> Di «pubblicazione denuncia» discorre A. PIZZORUSSO, *art. 138*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, Zanichelli, Bologna 1975, 717.

<sup>8</sup> Sul punto, cfr. C. Cost., sent. n. 304/2002: «la parola “pubblicazione”, utilizzata nel terzo comma, indica un evento che è anteriore alla pubblicazione dello statuto (e quindi anche alla pubblicazione cosiddetta necessaria che ne determina l'entrata in vigore) e che funge da momento iniziale per il decorso del termine per richiedere il *referendum*. È a questo punto assai arduo immaginare, in assenza di una esplicita indicazione in tal senso da parte del legislatore costituzionale, che quella stessa parola “pubblicazione”, che compare nel comma precedente e che ha, anch'essa, la funzione di scandire l'iniziale decorso di un termine (quello entro il quale il governo della Repubblica può promuovere la questione di legittimità costituzionale sugli statuti regionali), abbia un significato totalmente disomogeneo e stia ad indicare non una pubblicazione a fini notiziali, ma la pubblicazione successiva alla promulgazione, la cui funzione, di per sé, non è quella di provocare l'apertura di termini, ma l'entrata in vigore degli atti normativi. L'interpretazione testuale induce dunque a ritenere che il termine “pubblicazione” di cui ai commi 2° e 3° indichi forme di pubblicità notiziale; conclusione non dissimile suggerisce l'architettura logica dell'art. 123 della Costituzione». Sul tenore della pubblicazione notiziale negli Statuti regionali, cfr. anche C. cost. sent. n. 12/2006, punto 8 del *Cons. in dir.*

<sup>9</sup> Di due distinte forme di controllo, «democratica» la prima, «giuridica» la seconda, ne discorre T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Giuffrè, Milano 2017, 682. G. D'ALESSANDRO, *art. 123*, in *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, Il Mulino, Bologna, 2018, 397, osserva come l'*iter legis ex art. 123* non condivida pedissequamente con l'*iter* di revisione della Costituzione tutte le fasi procedimentali; il modello della pubblicazione anomala è, invece, riprodotto in ogni suo carattere.

<sup>10</sup> Così A. PIZZORUSSO, *ibidem*.

portata a conoscenza del popolo, sicché i cittadini *potessero* esercitare la facoltà di chiedere il *referendum*. Soltanto quando, essendo stato richiesto il *referendum*, la votazione popolare abbia avuto luogo e la maggioranza richiesta si sia pronunciata a favore della legge, questa viene promulgata ai fini della sua entrata in vigore»<sup>11</sup>.

La natura e le finalità ascritte, sin dalla fase genetica della Costituzione, alla pubblicazione anomala delle leggi di revisione costituzionale possono quindi essere correttamente intese soltanto se messe in relazione con altre fasi e con altri aspetti dell'*iter* della revisione, prendendo cioè in considerazione il nesso funzionale e procedimentale di questa forma di pubblicazione con la fase della promulgazione, oltre al nesso con il carattere facoltativo della consultazione referendaria e con la conseguente esigenza di informazione sul contenuto della legge. Ulteriore conferma, questa, della necessità di un approccio sistematico allo studio delle singole fasi del procedimento, che tenga conto del modo in cui esse sono tra loro interrelate.

#### 4. La fase «eventuale» e «facoltativa»: il referendum costituzionale. Inveramento nella prassi

Attenta dottrina<sup>12</sup> specifica con chiarezza i caratteri della fase referendaria. Tra questi, *in primis*, eventualità e facoltatività. In base al disegno dell'art. 138, l'eventualità si lega alla subordinazione dell'esperimento della fase referendaria in ordine a una delibera legislativa che abbia registrato la maggioranza assoluta e non qualificata dei 2/3; la facoltatività, alla condizione che il *referendum* sia richiesto dai soggetti titolari dell'iniziativa referendaria e non sia attivato in assenza di proposta, stante l'avverarsi della condizione cui è rimessa la sua eventualità.

Nella storia repubblicana, si sono registrati tredici casi legati a leggi di revisione costituzionale e altre leggi costituzionali la cui approvazione si è avuta con la sola maggioranza assoluta<sup>13</sup>; solo per tre di questi, però, il procedimento si è

---

<sup>11</sup> Assemblea plenaria, 3 dicembre 1947.

<sup>12</sup> G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit., 168 ss.

<sup>13</sup> Si tratta, in ordine cronologico, della l. cost. 23 febbraio 1972 n. 1, «Modifiche del termine stabilito per la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia», della l. cost. 9 maggio 1986 n. 1, «Modifica dell'art. 16 dello Statuto speciale per la Sardegna approvato con la l. cost. 26 febbraio 1948 n. 3 concernente la definizione del numero dei consiglieri regionali», della l. cost. 16 gennaio 1989 n. 1, «Modifiche degli art. 96, 134 e 135 della Costituzione e della legge costituzionale 11 marzo 1953 n. 1 e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'art. 96 della Costituzione», della l. cost. 12 aprile 1989 n. 3, «Modifiche ed integrazioni alla legge costituzionale del 23 febbraio 1972 n. 1 concernente la durata in carica dell'Assemblea regionale siciliana e dei Consigli regionali della Sardegna, della Valle d'Aosta, del Trentino-Alto Adige e del Friuli-Venezia Giulia. Modifica allo Statuto speciale della Valle d'Aosta», della l. cost. 6 marzo 1992 n. 1, «Revisione dell'art. 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto», della l. cost. 6 agosto 1993 n. 1, «Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costituzionale», della l. cost. 23 settembre 1993 n. 2, «Modifiche e integrazioni agli Statuti speciali per La Valle d'Aosta, la Sardegna, il Friuli-Venezia Giulia e il Trentino-Alto Adige», della l. cost. 17 gennaio 2000 n. 1, «Modifica all'art. 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero», della l. cost. 23 ottobre 2002 n. 1, «Cessazione degli effetti dei commi primo e secondo della tredicesima disposizione transitoria e finale della Costituzione», della l. cost. 30 maggio 2003 n. 1, «Modifica dell'art. 51 della Costituzione».

composto anche della fase referendaria, negli anni 2001, 2006 e 2016, in relazione a revisioni costituzionali che hanno interessato più punti della Carta fondamentale.

#### 4.1 *L'iniziativa referendaria e la natura del referendum costituzionale*

La *ratio* dell'individuazione dei soggetti titolari dell'iniziativa referendaria e della natura del *referendum* – questioni, a mio avviso, intimamente connesse, analogamente ad altri aspetti dell'iter procedimentale di revisione costituzionale – può essere meglio colta se si confronta il conciso dettato costituzionale con gli approfondimenti dialettici condotti in seno all'Assemblea costituente.

Sin dalla relazione preliminare sulla struttura del potere legislativo, Conti aveva stimolato la Commissione dei Settantacinque a discutere dell'opportunità che spettasse alle Regioni, in «sostituzione» o come «rafforzamento» del voto di una maggioranza parlamentare qualificata, la responsabilità di una fase ulteriore dell'*iter* di revisione, eventualmente successiva all'approvazione della legge costituzionale da parte delle Camere; ovvero se convenisse «sottoporre le leggi costituzionali alla votazione diretta dei cittadini, esigendosi per l'approvazione la maggioranza dei votanti calcolati sia nazionalmente sia per regioni»<sup>14</sup>.

Quanto al ruolo delle Regioni, la proposta di Nobile che «la richiesta del *referendum* potesse esser fatta da un quinto delle Assemblee regionali» fu scartata a favore di una formulazione provvisoria già simile a quella tuttora contenuta nell'art. 138, in cui si prevedeva che l'iniziativa referendaria spettasse, tra gli altri, a sette Consigli regionali. Questo numero, su emendamento di Perassi, fu poi portato a cinque in considerazione del fatto che, «data la distribuzione delle Regioni d'Italia, esigere che la domanda del *referendum* sia fatta da almeno sette Consigli regionali potrebbe avere qualche inconveniente dal punto di vista politico»<sup>15</sup>.

Il dibattito sul punto specifico della partecipazione popolare all'iniziativa referendaria occupò, in verità, meno spazio rispetto alla riflessione su altri elementi strutturali del procedimento di revisione. In effetti, i suoi termini e i suoi possibili esiti risultavano già in qualche misura chiariti nell'ambito della discussione vertente sulla titolarità dell'iniziativa di revisione costituzionale, svoltasi per la maggior parte in seno alla Commissione dei Settantacinque; ulteriore segno, questo, di come le varie fasi del procedimento di revisione costituzionale – per quanto distanti nella scansione dell'*iter* procedimentale e per quanto utilmente separate nell'analisi dottrinale – abbiano un ineludibile legame funzionale e siano profondamente interagenti.

Nelle prime fasi del dibattito in Commissione, fu Mortati a proporre che la revisione costituzionale potesse scaturire, oltre che dall'iniziativa di Governo e Camere, da quella di 500.000 elettori. La proposta raccolse il *placet* del presidente della Commissione Terracini, secondo cui la difficoltà stessa di mobilitare un tale

---

<sup>14</sup> Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 4 settembre 1946.

<sup>15</sup> Assemblea plenaria, 3 dicembre 1947.

numero di elettori sarebbe stata in sé garanzia della rilevanza della proposta, meglio di quanto non potesse esserlo la richiesta anche di un solo deputato; oltretutto, il funzionamento così proposto non privava le Camere della possibilità di respingere la richiesta popolare. La proposta di Mortati, che prendeva le mosse dalla sfiducia nella «sensibilità politica» di Camere e Governo e dalla convinzione che i partiti non fossero «sufficientemente rappresentativi di tutta la massa dei cittadini», era intesa a «lasciare a una certa percentuale della popolazione la possibilità di trovare uno sbocco a richieste e proposte le quali non trovino sufficiente espressione nei partiti»<sup>16</sup>. Benché l'idea di Mortati sia stata rigettata dalla Commissione<sup>17</sup>, questa propensione a dare voce in capitolo anche alle istanze politiche minoritarie, nell'ambito della revisione costituzionale, procedeva da una sensibilità non dissimile da quella in seguito fatta propria dalla Commissione, che come vedremo giustificò l'introduzione del *referendum* costituzionale come garanzia, tra l'altro, di un potenziale coinvolgimento anche di forze politiche e sociali minoritarie nell'*iter* della revisione.

In effetti, benché già nelle discussioni preliminari fosse stato proposto da più parti di «arrivare al *referendum* ... su proposta anche di una sola camera», escludendo l'iniziativa popolare in quanto «creerebbe agitazione nel Paese prima ancora dell'attuazione del *referendum*», la Commissione optò per una soluzione di compromesso, che non prevedeva la titolarità popolare dell'iniziativa di revisione ma consentiva a una componente della popolazione l'esercizio di un protagonismo nelle fasi ulteriori, mediante la richiesta del *referendum*. Paolo Rossi difese in assemblea plenaria la validità di tale progetto presentandolo come una «garanzia ... che tutti può tranquillizzare, il ricorso alla fonte stessa della sovranità: il *referendum* popolare, quando un quinto dei membri di una Camera, o 500.000 elettori, o sette Consigli regionali ne facciano domanda. Con ciò anche i diritti della minoranza – di una modesta minoranza – sono tutelati efficacemente, restando aperto l'appello al popolo, anche ad opera di una parte comparativamente piccola della pubblica opinione»<sup>18</sup>.

Quello testé ricordato è un passo famoso, che insieme ad altri, ha dato adito a interpretazioni divergenti circa la natura e la funzione del *referendum* costituzionale nella *mens* dei costituenti. Vi è, da un lato, chi ne ha desunto la natura schiettamente oppositiva del *referendum* come istituto «di minoranza e a tutela della minoranza, di opposizione alla maggioranza espressa dai rappresentanti in parlamento»<sup>19</sup>. Vi è, dall'altro lato, chi ha insistito sul fatto che Rossi stesso, e per sua voce la Commissione, avesse inteso temperare le innegabili potenzialità in chiave oppositiva del *referendum* costituzionale con «strumenti per evitare l'esercizio del potere di

---

<sup>16</sup> I sez. della Seconda sottocommissione della Commissione per la Costituzione, 15 gennaio 1947.

<sup>17</sup> Il primo comma del progetto di articolo presentato dalla Commissione all'assemblea plenaria, poi espunto dal testo finale, attribuiva esplicitamente la titolarità dell'iniziativa di revisione a Camere e Governo.

<sup>18</sup> Assemblea plenaria, 4 novembre 1947.

<sup>19</sup> Così R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

veto da parte della minoranza», quali la doppia deliberazione parlamentare, utili a «spostare l'asse del procedimento dal rischio dell'opposizione sistematica alla possibilità dell'approvazione democratica»<sup>20</sup>.

Dal tenore delle discussioni svoltesi in Assemblea costituente emerge come il *referendum* costituzionale sia profondamente caratterizzato da una natura e una funzione in chiaro contrasto rispetto a quelle del *referendum* abrogativo: non cioè la previsione di un diritto di veto da parte del popolo sulle riforme costituzionali promosse dal Parlamento bensì l'esercizio da parte dello stesso di un ruolo integrativo rispetto all'attività legislativa di revisione costituzionale delle Camere. Si ritenne, in altri termini, che quella referendaria dovesse essere la fase ultima del controllo democratico nel procedimento di revisione. Su queste basi, sembra che la risposta al problema della natura del *referendum* costituzionale fosse molto chiara ai Costituenti.

Il dibattito si è riaperto nel contesto particolarmente sensibile al tema della stagione dei *referendum* costituzionali iniziata nel 2001 e proseguita nel 2006<sup>21</sup>. Nel 2016, poi, è emerso come l'idea di un carattere oppositivo<sup>22</sup> del *referendum* costituzionale, *de iure* o *de facto*, sia più che mai radicata, ancorché non chiaramente avallata dalla ricostruzione della *intentio* del Costituente. Gli eventi del 2016 hanno portato alla luce con adamantina evidenza la necessità di confrontarsi con un ineludibile dato politico, ossia il profilarsi di una spendibilità oppositiva, non tanto rispetto al merito del progetto di revisione quanto al Governo che lo ha promosso<sup>23</sup>. L'emergere, dopo un cinquantennio di mancato esperimento della fase referendaria, di una propensione della classe politica verso impegnativi programmi di revisione costituzionale ha al contempo reso urgente una riflessione tanto teorica quanto pratica sulla natura del *referendum* e mostrato il ritardo nella precisazione di tale natura rispetto all'istituto "modello", il *referendum* abrogativo, che invece, anche per la maggiore chiarezza e la minore problematicità dei suoi connotati, pone questioni di più agile risoluzione. Si ha l'impressione che la dottrina e la giurisprudenza, nelle loro ricostruzioni, continuino a rifarsi agli schemi del modello, nonostante i tratti differenziali che connotano i due strumenti *in apicibus*.

Nel suo studio sulla natura non necessariamente oppositiva del *referendum*, Geninatti asserisce che la rigidità non deve trasformarsi in uno strumento sistematico di opposizione. In questo senso, se si legge il problema alla luce della garanzia della rigidità, secondo la domanda posta all'inizio della ricerca, si può affermare che garanzia della rigidità non deve assumere il significato di opposizione fine a se stessa alla riforma della Costituzione, poiché la *ratio* della rigidità non è porre un deterrente alle riforme ma garantire la loro introduzione con la massima

---

<sup>20</sup> L. GENINATTI, *op.cit.*, 9.

<sup>21</sup> Cfr. *Una nuova Costituzione? La modifica della seconda parte in attesa del referendum*, con presentazione di A. Pertici e R. Romboli, Ed. Plus, Pisa 2006., 4 ss.

<sup>22</sup> Riflessione, questa, presentata dalla dottrina, a partire da G. GUARINO, *La revisione della Costituzione. Il referendum*, in *Rass. Dir. pubbl.*, 2/1948, 130 ss.

<sup>23</sup> Sul punto, A. PERTICI, *La Costituzione spezzata. Su cosa voteremo con il referendum costituzionale*, Lindau, Torino 2016, 49 ss.

partecipazione possibile. Leggendo il *referendum* costituzionale alla luce della *ratio* della garanzia della rigidità, non si può dire che lo strumento referendario sia stato introdotto come elemento di sabotaggio della revisione bensì come strumento di opposizione politica inserito però in un'architettura il cui fine non è porre un veto alla revisione ma garantirne la democraticità<sup>24</sup>, nel rispetto dei limiti assoluti.

Si rivela qui feconda la valorizzazione dell'inquadramento della fase nell'alveo procedimentale. Chi scrive si va convincendo, infatti, che la dicotomia natura oppositiva vs. natura confermativa sia espressione di un inquadramento parcellizzato del problema; di un'analisi, in altri termini, che punti a valutare la fase referendaria come momento slegato dalle fasi precedenti, incancrendo la discussione su un singolo aspetto. Tale considerazione è avvalorata dal collegamento, che ho posto all'inizio del presente paragrafo, tra iniziativa referendaria e natura del *referendum*. Quali che siano i soggetti richiedenti – espressione delle forze di maggioranza o delle forze di opposizione – la fase eventuale, in cui si situa l'istituto del *referendum*, si costruisce comunque come una fase volta a garantire la massima dialettica nella revisione costituzionale. È, questo, un punto su cui avremo modo di tornare ancora nel prosieguo di questo studio, dopo aver percorso altri itinerari dell'analisi.

#### 4.2 L'omogeneità del quesito referendario e il controllo...necessario?

Un aspetto che non dovrebbe di per sé sollevare alcun problema, in quanto regolato espressamente dalla legge n. 352 del 1970<sup>25</sup>, ma che si è rivelato invece gravido di notevoli implicazioni riguarda la formulazione del quesito referendario<sup>26</sup>.

È significativo osservare, però, come nella prassi il problema abbia assunto tratti distintivi tutt'altro che semplici. La formulazione del quesito proposto per l'ultimo *referendum* comportava un elemento di novità rispetto a quelle dei quesiti riportati sulle schede dei *referendum* costituzionali del 2001 e del 2006. Se, infatti, nelle prime due occasioni si optò per titoli della legge di revisione e, conseguentemente, quesiti generici, riguardanti la volontà o meno di approvare le

---

<sup>24</sup> In generale, nella *mens* del Costituente, «il procedimento della revisione costituzionale (...) non fu invocato come un elemento in grado di ostacolare gravemente le riforme» e l'art. 138 fu l'unica soluzione «almeno nella visione dei Costituenti, capace di comporre il carattere rigido della Costituzione con le esigenze di adeguamento delle sue disposizioni al divenire della storia»: così F. R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, ESI, Napoli 2014, 56.

<sup>25</sup> Art. 16, l. n. 352 del 1970: «Il quesito da sottoporre a *referendum* consiste nella formula seguente: “Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo... (o degli articoli...) della Costituzione, concernente...(o concernenti...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero...del...?; ovvero: “Approvate il testo della legge costituzionale...concernente...approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero...del...?».

<sup>26</sup> Questo profilo è strettamente legato a quello del titolo della legge, in forza della preferenza accordata dalla prassi alla seconda delle due formule *ex art.* 16 e di quel «concernente» che traspone nel quesito il titolo della legge costituzionale, come ben precisa P. CARNEVALE, *Sul titolo delle leggi di revisione costituzionale. Prime riflessioni a margine del disegno di legge di riforma della seconda parte della Costituzione attualmente in itinere*, in *Rivista AIC*, 1/2015, 20. Su aspetti connessi a quello in oggetto, si veda anche G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2/2016.

modifiche apportate al titolo V e alla parte II della Costituzione, nel 2016 i singoli interventi di cui si componeva il progetto di revisione costituzionale furono indicati analiticamente nel titolo della legge.

Nel 2015, Paolo Carnevale osservava «l'importanza ed il rilievo che la denominazione della richiesta può assumere nelle consultazioni popolari, specie in occasione di *referendum* su complessi normativi assai articolati»<sup>27</sup>. Parole che si rivelarono “profetiche”, attese le vicende successive dell'ultima stagione referendaria.

Al complicarsi della formulazione del quesito referendario è corrisposta da più parti, e in più sedi adite, l'invocazione di un controllo sulla sua omogeneità. L'omogeneità del quesito referendario ha infatti occupato una parte significativa del dibattito pubblico in occasione delle consultazioni del 2016<sup>28</sup>.

Come noto, il *referendum* costituzionale non è sottoponibile a un controllo sull'omogeneità del quesito, momento invece necessario nell'*iter* relativo al *referendum ex art. 75 Cost.* Ciò perché, «mentre il quesito abrogativo è nella piena disponibilità dei promotori, che possono scegliere come costruirlo, seppure nei limiti della formulazione del testo normativo su cui si vuole incidere (...), al contrario, nel *referendum* costituzionale, il quesito corrisponde al testo della delibera approvata in seconda deliberazione a maggioranza assoluta (ma inferiore ai due terzi) delle due Camere, e pubblicata nella Gazzetta Ufficiale. Poiché le Camere non sono tenute a rispettare l'omogeneità nell'approvare le leggi (anche) costituzionali, neppure il quesito referendario pare essere vincolato a tale requisito»<sup>29</sup>. A ciò si aggiunga un'altra considerazione, legata a un possibile ruolo della Corte, in sede di giudizio di ammissibilità, nella fase eventuale del procedimento di revisione in cui si iscrive l'*iter* referendario. Nel delicato equilibrio di pesi e contrappesi, *quid iuris* si giustificerebbe un intervento della Consulta atto a fornire un “lasciapassare” per la prosecuzione della fase eventuale e, in generale, dell'intera revisione costituzionale? Diversamente che per il *referendum* abrogativo, l'intervento della Corte sarebbe preclusivo non della continuazione di un *iter* per l'abrogazione di una legge già esistente, bensì di un *iter* genetico di un atto normativo, per giunta di rango costituzionale. La Corte diverrebbe così una sorta di Camera di ultima istanza, la cui volontà sarebbe espressa a seguito della delibera legislativa e condizionerebbe l'*an* della consultazione popolare, non per mere *quaestiones legitimitatis*, come nel caso dell'Ufficio centrale, ma per una sorta di controllo di costituzionalità preventivo. Per vero, l'ipotesi contemplata sarebbe assai singolare, posto che la Corte non ha mai esplicito neanche *ex post* un controllo di costituzionalità su una legge di revisione, preferendo il ricorso a una sanzione in via interpretativa<sup>30</sup>.

---

<sup>27</sup> P. CARNEVALE, *ibidem*.

<sup>28</sup> *Ex multis*, A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2016.

<sup>29</sup> Così A. PERTICI, *Il giudice delle leggi e il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo*, Giappichelli, Torino 2010, 197.

<sup>30</sup> Il riferimento è a C. cost. sent. n. 303 del 2003.

Sta di fatto, però, che la stagione referendaria del 2016 ha segnato la richiesta di un “surrogato” del controllo di ammissibilità del *referendum*, attraverso il ricorso, in più momenti, all’autorità giurisdizionale.

Il dibattito, dottrinale e politico, intorno a un quesito formulato in quei termini ha riguardato l’opportunità di uno «spacchettamento», ovvero di una frammentazione in tanti quesiti quanti erano le aree di intervento in cui operava la revisione, a tutela della libertà di espressione del voto da parte dei cittadini. La diatriba, con le sue conseguenze *sub iudice*, in ragione della presentazione di diversi ricorsi – ha comportato una serie di decisivi approfondimenti teorici, che hanno riguardato non solo la questione specifica dell’omogeneità del quesito ma anche la natura e le funzioni stesse del *referendum* costituzionale, tenendo conto non solo di coordinate giuridiche e dottrinali, ma anche di istanze pratiche e politiche.

Sia nella formulazione dei ricorsi sia nelle risposte fornite dagli organi giudiziari coinvolti, la funzione e la natura del *referendum* sono state prese in considerazione usando spesso, come termine principale di paragone, il *referendum* abrogativo: uno strumento, questo, che non solo presenta caratteri di maggiore semplicità concettuale e di minore contraddittorietà, ma che ha anche goduto di precisazioni normative e giurisprudenziali più puntuali rispetto al tema del *referendum* costituzionale<sup>31</sup>. Alla «consolidata giurisprudenza della Corte costituzionale relativa al *referendum* abrogativo» e in particolare alla sentenza n. 16 del 1978 (che argomentava «la scissione o anche l’integrale reiezione»<sup>32</sup> di quesiti non omogenei) faceva riferimento, per esempio, il ricorso proposto innanzi al tribunale di Milano per l’annullamento del decreto di indizione del *referendum*<sup>33</sup>.

Una tendenza, questa, all’esame comparato dei due tipi di *referendum*, che non era nuova alla dottrina e che già in anni di poco precedenti aveva offerto spunti di confronto tra opinioni più intransigenti e opinioni improntate a un maggior pragmatismo. Le prime sostenevano la necessità di tutelare per il *referendum* costituzionale ancor più che per quello abrogativo l’omogeneità del quesito, ammettendo solo quesiti formulati puntualmente. Le seconde, invece, improntate, come detto, a un maggior pragmatismo, suggerivano di adottare in materia di revisione costituzionale una flessibilità analoga a quella storicamente adottata nei giudizi sull’omogeneità dei quesiti referendari abrogativi e mettevano in risalto, da un lato, l’impedimento opposto da quesiti puntuali a grandi progetti di riforma, dall’altro, i rischi rappresentati dall’approvazione di alcune modifiche e non di altre nell’ambito di un progetto di revisione tutto sommato coerente<sup>34</sup>.

---

<sup>31</sup> Cfr., su tutti, M. LUCIANI, art. 75, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Zanichelli-Società Ed. del Foro italiano, Bologna-Roma, 2005. Tra gli ultimi studi, cfr. G. BARCELLONA, *Votare contro. Il referendum come opposizione e norma*, Franco Angeli, Milano 2016.

<sup>32</sup> Cfr. C. cost., sent. n. 16 del 1978, punto 5 del *Cons. in dir.*

<sup>33</sup> Cfr. l’ordinanza del Tribunale di Milano, sez. I, 6 novembre 2016, n. 54353 e, a riguardo, le considerazioni di G. RIVISECCHI, *La tutela del voto referendario. Note a margine del ricorso “Onida-Randazzo” al Tribunale civile di Milano*, in *Osservatorio AIC*, 1/2017.

<sup>34</sup> A. PERTICI, *op.cit.*, 196 ss.

Ai fini della trattazione qui condotta è interessante riscontrare come sia il ricorso poc'anzi citato sia la sentenza del tribunale civile di Milano abbiano preso in considerazione, oltre alla materia specifica dell'omogeneità del quesito, il tema più generale della funzione del *referendum* costituzionale come sarebbe prevista dalla Carta costituzionale, interrogandosi sulla maggiore o minore coerenza del quesito in oggetto rispetto ai principi che avevano animato l'elaborazione dell'art. 138 Cost. Secondo i ricorrenti «il carattere fondamentalmente oppositivo, a tutela delle minoranze, del *referendum* previsto dall'art. 138 Cost., da ritenersi non necessario secondo il dettato costituzionale, rafforzato dalla mancata previsione di un *quorum* per la validità dello stesso, impone che l'eventuale dissenso riguardo alle deliberazioni parlamentari debba potersi esprimere con riguardo ai loro contenuti concreti, consentendo anche l'espressione di eventuale dissenso/consenso su alcuni contenuti e non su altri, non potendosi, per contro, interpretare come una sorta di necessaria ratifica». Il giudice ha obiettato che tali considerazioni, qualora accolte, avrebbero attribuito all'iniziativa popolare una funzione creativa nell'elaborazione dei termini della riforma costituzionale, ritenuta indebita proprio perché in contrasto con il carattere oppositivo della consultazione a cui si richiamavano gli stessi ricorrenti: «il corpo elettorale è chiamato attraverso il voto ad esercitare una forma di controllo politico sul complesso della deliberazione parlamentare ... laddove le possibili modifiche sono state introdotte durante il dibattito parlamentare ... e non resta che esprimere attraverso il voto popolare una valutazione complessiva della riforma; ... la formulazione del quesito non rientra nella disponibilità dei promotori, cui spetta solo un potere di iniziativa per sollecitare un pronunciamento del corpo elettorale».

Il giudice ha dunque aderito alla tesi dei ricorrenti circa la natura oppositiva del *referendum* costituzionale; a suo avviso, però, proprio «sotto tale profilo i ricorrenti ... non ne traevano le dovute conseguenze giuridiche. ... La scelta dei padri costituenti individuava nel Parlamento l'organo deputato all'esercizio della funzione di revisione costituzionale, (...) sottraendola non solo alla libera disponibilità di ridotte maggioranze politiche contingenti, ma anche ad estemporanei interventi diretti del corpo elettorale». Sarebbe insomma scorretto attribuire al corpo elettorale «un potere di composizione del (nuovo) testo costituzionale che ad esso pare non spettare».

Sul punto specifico, poi, dell'omogeneità del quesito formulato nel 2016, l'organo giudicante ha valorizzato un principio, per così dire, di omogeneità sostanziale, per cui la compresenza in seno allo stesso quesito di questioni relative a puntuali e disgiunti interventi revisionali è sembrata giustificata dall'intima coerenza del progetto complessivo di revisione, da cui tutti gli interventi in questione scaturivano. Una coerenza derivante, d'altronde, dal fatto che, più in generale, in qualsiasi Carta costituzionale «ogni singola materia trattata sia strettamente legata, non solo nelle disposizioni adottate all'interno di ogni singolo argomento, ma anche alle altre varie materie che ne compongono l'intero testo, e che non possa prescindere, neppure in sede referendaria, da una scomposizione che

alteri l'equilibrio complessivo delle reciproche interconnessioni avuto di mira dal Legislatore in funzione costituente»<sup>35</sup>.

Su altro fronte, nell'impossibilità di adire in sede di giudizio di ammissibilità del *referendum* la Corte costituzionale, la questione sull'omogeneità del quesito ha avuto comunque modo di approdare alla Consulta, nell'ambito di un giudizio per conflitto di attribuzione interorganico, il cui esito è segnato dall'ordinanza n. 256 del 2016. La vicenda, ricca di aspetti processuali alquanto singolari<sup>36</sup>, è scaturita dall'iniziativa del Codacons e dell'avvocato di questo, in proprio, nella veste di «elettore avente diritto a esprimersi nel *referendum* costituzionale in questione»<sup>37</sup> in relazione alle ordinanze dell'Ufficio centrale per il *referendum*<sup>38</sup> del 6 maggio e dell'8 agosto 2016. È significativo rilevare che, sul punto della sussistenza del requisito oggettivo del conflitto, i ricorrenti si dolevano dell'operato dell'Ufficio centrale che, con le ordinanze suddette, avrebbe «travistato l'art. 16 della legge n. 352 del 1970 e leso le prerogative del corpo elettorale»<sup>39</sup>. Un caso, quello in oggetto, che non pare privo di un suo peso specifico nell'analisi che qui si conduce.

Al riguardo, si può rilevare che le caratteristiche eterogenee del quesito hanno fatto sì che alla mancanza di un giudizio di ammissibilità sul *referendum* costituzionale abbia sopperito uno ... “spacchettamento” delle forme di controllo *sub iudice*; anzi, *sub iudicibus*, giacché sono stati diversi e di diversa natura i soggetti giurisdicenti coinvolti. Ancora una volta, questo aspetto può essere colto solo ponendo la fase referendaria in relazione alla fase parlamentare, che, per il profilo che qui rileva, ne condiziona titolo, quesito e oggetto.

#### 4.3 *Il quorum: punto di osservazione privilegiato per lo studio della natura eventuale e facoltativa*

Sul *quorum* di partecipazione nel *referendum* costituzionale, si registra l'assenza di un dibattito in Assemblea costituente<sup>40</sup>.

Contrariamente ad altri aspetti delle fasi ulteriori del procedimento di revisione, non regolati espressamente dall'art. 138, per cui si pone il problema di un'eventuale estensione analogica delle disposizioni costituzionali di riferimento (un esempio è dato dal rinvio, su cui rifletteremo *infra*), la mancata riflessione sul *quorum* nei lavori preparatori e l'assenza di una previsione a riguardo accentuano il

---

<sup>35</sup> Cfr. l'ordinanza del Tribunale di Milano, sez. I, 6 novembre 2016, n. 54353.

<sup>36</sup> In particolare, il giudizio è concluso con un'ordinanza di inammissibilità per difetto di legittimazione attiva, rilevabile senza molta fatica.

<sup>37</sup> Cfr. l'ordinanza in oggetto.

<sup>38</sup> Sui caratteri del controllo svolto dall'Ufficio centrale per il *referendum*, il riferimento principale è R. PINARDI, *L'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione: natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Giuffrè, Milano 2000.

<sup>39</sup> Cfr. l'ordinanza in oggetto.

<sup>40</sup> Sui fatti che determinarono questa scelta in Assemblea costituente, cfr. A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in *Quad. cost.*, 2/2001, 299 s.

già profondo *discrimen* che sussiste tra il *referendum* costituzionale e il *referendum* abrogativo<sup>41</sup>.

Vista in chiave di garanzia della rigidità, *prima facie*, l'assenza della previsione di un *quorum* potrebbe essere letta come un *vulnus*, giacché gli esiti dell'*iter* di revisione sarebbero consegnati nelle mani dei votanti (in astratto, anche molto pochi). L'argomento è, però, reversibile, perché la previsione di un *quorum* renderebbe "l'appello al popolo" il reale momento della decisione, svalutando la decisione adottata in sede parlamentare. In tal caso, un'eventuale decisione adottata da un'esigua minoranza potrebbe porre un problema di legittimazione della decisione stessa.

Su queste basi, non pare scorretto affermare che l'introduzione di un *quorum*<sup>42</sup> asseconderebbe lo snaturamento della *ratio* eventuale del *referendum* costituzionale. Ciò si può ben cogliere sul piano degli effetti di una consultazione referendaria in cui non fosse raggiunto il *quorum* previsto: se ciò accadesse, l'*iter* procedimentale della revisione si concluderebbe proprio nella fase dell'"appello al popolo". In altri termini, l'introduzione del *quorum* confermerebbe la tendenza a spostare la reale decisione politica dalla sede della democrazia rappresentativa a quella della partecipazione popolare mediante *referendum*, assecondando lo snaturamento della fase eventuale, che diverrebbe così sempre più fase necessaria del procedimento di revisione.

Il tema del *quorum* si connota di un'ulteriore pregnanza euristica se legato a quello della natura dello strumento referendario nel procedimento di revisione costituzionale. Stante il disegno dell'art. 138, l'assenza di un *quorum* è strumentale alla garanzia della rigidità. È il tassello che ben si inserisce nel *puzzle* della fase referendaria, marcandone significativamente il connotato eventuale e la funzione dialettica. Su quest'ultima, in particolare, l'assenza del *quorum* sta a indicare come il Costituente, nell'alveo procedimentale dell'art. 138, abbia inteso lo strumento referendario in chiave garantista, sganciando la validità del voto referendario dalla libera partecipazione di tutti i soggetti che vogliano prendervi parte.

#### 4.4 Il referendum costituzionale: «una garanzia che tutti può tranquillizzare»?

Come visto, nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente Paolo Rossi considerava il *referendum* costituzionale «una garanzia che tutti può tranquillizzare»<sup>43</sup>. Nell'esperienza dell'ultima tornata referendaria è stato posto

---

<sup>41</sup> Cfr. E. GROSSO, *Il referendum costituzionale e la blindatura della riforma*, in *Costituzione, una riforma sbagliata: il parere di sessantatre costituzionalisti*, a cura di F. Bassanini, Passigli, Antella (Bagno a Ripoli), 2004; R. ROMBOLI, *op. cit.*; V. COCOZZA, *Alcune riflessioni sulla opportunità di un quorum di partecipazione per il referendum costituzionale*, in *Federalismi*, 3 maggio 2017.

<sup>42</sup> ...ventilata in alcuni progetti di riforma dell'art. 138: punto, questo, che sarà approfondito nella versione definitiva dello scritto.

<sup>43</sup> Cfr. p. 9, nota n. 18.

l'accento sull'iniziativa referendaria mista di forze di maggioranza e forze di opposizione e, di conseguenza, sulla compresenza della natura oppositiva e confermativa del *referendum*. In tesi, stante la formulazione dell'art. 138, nulla vieta alle forze di maggioranza di richiedere il *referendum* su una delibera legislativa frutto della sua stessa volontà<sup>44</sup>. Si potrebbe sostenere che, proprio per favorire un'ampia partecipazione dialettica alla revisione costituzionale, le forze di maggioranza avrebbero l'interesse a sottoporre la delibera legislativa a votazione popolare. Un ragionamento di tal tipo, però, seppur ammissibile in tesi, si scontra con un'obiezione legata al contesto politico e con un dato normativo.

Circa il primo punto, i caratteri dell'agone politico sono ormai drammaticamente caratterizzati dalla crisi della sede della democrazia rappresentativa. Nel procedimento di revisione, questo dato assume la connotazione di una sfiducia nella decisione politica adottata dai rappresentanti, scarsamente legittimati da vari fattori, non ultimo il sistema elettorale e le sue colorite vicende degli ultimi anni. Il *referendum* rischia così di diventare il reale luogo di adozione della decisione, specie laddove l'iniziativa delle forze di maggioranza sia costruita non nella prospettiva garantista bensì con una chiara funzione legittimante, di stampo populista<sup>45</sup>.

In questo senso sembrano essersi mosse anche le proposte *de iure condendo*, che, nel prevedere la trasformazione dello strumento referendario da eventuale a obbligatorio<sup>46</sup>, avrebbero voluto imprimere al *referendum* un ben preciso significato nel procedimento di revisione.

Situazione, questa, che non «tranquillizza» di certo, per riprendere le parole di Rossi.

L'argomento è certamente reversibile, dato che le forze di maggioranza potrebbero richiedere il *referendum* non animate da un intento legittimante la decisione assunta in sede parlamentare ma per favorire una partecipazione dialettica maggiore, in chiave di garanzia della rigidità. Quand'anche così fosse, non si spiegherebbe, però, il dato dell'eventualità: come mai, cioè, l'esperimento della fase referendaria possa avvenire solo a condizione che l'approvazione in sede parlamentare sia stata conseguita da una maggioranza inferiore ai 2/3. Questo dato invalicabile suggerisce di affermare che sia quella parlamentare la sede che legittima la scelta della maggioranza, senza che questa – come “un buon padre di famiglia” – senta la necessità di legittimare ulteriormente la propria scelta attraverso il canale del voto popolare, con temibili ripercussioni di sistema.

---

<sup>44</sup> La disposizione si limita a prevedere i soggetti legittimati a proporre *referendum*, null'altro aggiungendo.

<sup>45</sup> Su questo profilo, cfr. A. MORELLI, *La riscoperta della sovranità nella crisi della globalizzazione*, in *Consulta On line*, 12 marzo 2018, 103 ss.

<sup>46</sup> V., in particolare, la bozza De Mita-Iotti e il d.d.l. cost. presentato dal Governo Letta (n. 813 AS): su quest'ultimo, cfr. A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del D.D.L. Cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Giur. cost.*, 2013, fasc. 3, 2437 ss.

## 5. *Il punto di intersezione tra necessità ed eventualità: i poteri del Presidente della Repubblica*

Nelle fasi ulteriori del procedimento di revisione costituzionale, necessità ed eventualità sono categorie che si combinano in quei passaggi dell'*iter* ascritti ai poteri del Capo dello Stato.

Ai fini della presente analisi, nella fase integrativa dell'efficacia la promulgazione rileva quanto all'assenza di tratti differenziali rispetto al modello del procedimento di formazione della legge ordinaria, similmente alla fase della pubblicazione. La differenza col modello *ex art. 73 Cost.* si pone solo per quel che concerne le formule di promulgazione usate, regolate dalla l. n. 352 del 1970, rispettivamente all'art.2 (nel caso in cui la proposta di legge costituzionale sia stata approvata in seconda deliberazione con la maggioranza qualificata dei 2/3), all'art. 5 (in caso di mancata richiesta referendaria conseguente all'approvazione del progetto di legge in seconda deliberazione con la maggioranza assoluta), all'art. 14 (in caso di mancato esperimento dell'intera fase referendaria, conseguente all'ordinanza di illegittimità della richiesta referendaria resa dall'Ufficio centrale per il *referendum*).

Meno piano è, invece, il ragionamento sul potere di rinvio presidenziale, atteso il mancato riferimento dell'art. 138 al modello dell'art. 74.

Come per la prassi in materia di pubblicazione provvisoria della legge di revisione costituzionale prima dell'eventuale consultazione referendaria, anche in merito all'eventuale rinvio della legge di revisione alle Camere da parte del Capo dello Stato l'art. 138 non fornisce indicazioni esplicite. Nel dibattito fra i costituenti, peraltro, la discussione intorno al potere di rinvio del Presidente della Repubblica, con riferimento alle leggi costituzionali, fu piuttosto accesa, specialmente in occasione del dibattito in assemblea plenaria della proposta di articolo elaborata dalla Commissione dei Settantacinque. L'osservazione, condotta dall'On. Preti, circa l'opportunità di un'esplicita previsione dell'impossibilità di rinvio alle Camere delle leggi di revisione costituzionale diede la possibilità a Perassi di precisare l'*opinione* della Commissione in merito alla formulazione di quella parte dell'articolo. «Quando si tratti di leggi ordinarie», osservò Perassi, «la facoltà del Presidente di attirare l'attenzione delle Camere su un testo che hanno votato può essere motivata anche da considerazioni attinenti alla costituzionalità del testo votato. ... Quando si tratti di leggi costituzionali, è evidente che la situazione è un po' diversa, perché (...) non è possibile sollevare una questione di incostituzionalità<sup>47</sup>. Al presidente spetta solo di accertare che, trattandosi di una legge costituzionale, questa sia stata votata secondo il procedimento stabilito dalla Costituzione». Ciò posto Perassi si interrogò sul fatto che convenisse o meno «arrivare ad inserire espressamente nella Costituzione una disposizione che vieti in materia assoluta al Presidente di far uso

---

<sup>47</sup> Passaggio, questo, di estremo interesse, se si considera quanto stabilito poi con la sent. n. 1146 del 1988 dalla Corte costituzionale in merito alla sindacabilità delle leggi costituzionali, sia pure solo per violazione dei principi fondamentali.

di quella facoltà». Secondo il suo parere, tale precisazione sarebbe stata inopportuna: «mi pare che sia una questione estremamente delicata, da lasciare alla prassi costituzionale. È questa che permetterà di dare al funzionamento della Costituzione quell'indirizzo che meglio corrisponde alla realtà delle cose».

Preti, soddisfatto della replica di Perassi, osservò anche che il fatto stesso che l'articolo «non menzioni il diritto di veto del Presidente ... sia una sufficiente garanzia giuridica e politica. Un Presidente che ne volesse fare uso assumerebbe la responsabilità di dare al testo costituzionale un'interpretazione arbitraria». Un criterio di economia testuale – basato sull'idea che l'articolo, così formulato, fornisse indirizzi impliciti di per sé sufficienti a scongiurare abusi da parte del Capo dello Stato – risultò prevalente anche nel contemporaneo esame della proposta dell'On. Benvenuti. Questi propose di aggiungere all'articolo: «Il Presidente della Repubblica non promulga le leggi modificatrici della Costituzione o con essa contrastanti se non quando siano state adottate dalle due camere con la procedura e con la maggioranza di cui al presente articolo». L'emendamento si presentava come «una garanzia dei diritti fondamentali dell'uomo e del cittadino», sanciti dalla Costituzione, ed era motivato dal fatto che «il Presidente della Repubblica, come la sua figura emerge dal sistema costituzionale sostenuto dalla Commissione, deve obbligatoriamente promulgare le leggi quand'anche esse sopprimano le libertà fondamentali dei cittadini». La Commissione, nella persona di Paolo Rossi, contestò la ridondanza della precisazione suggerita da Benvenuti: il testo dell'articolo già «comprende ed esaurisce senz'ombra di dubbio l'esigenza di cui all'emendamento» e del resto «il controllo formale al Presidente nessuno glielo toglie; quindi se si volesse creare una legge costituzionale, una legge attinente alla libertà, senza il procedimento dell'art. 130 [*recte*: 138] il Presidente farebbe benissimo a non promulgarla».

L'*opinione* della Commissione fu, in entrambi i casi fatta propria dall'Assemblea plenaria, che ritenne pertanto garanzia sufficiente della tutela del processo democratico e delle libertà costituzionali l'osservanza, da parte del Capo dello Stato, di quegli aspetti che risultavano esplicitati negli articoli che lo riguardavano e nel testo proposto per il 138. La via di affidare l'esperimento del potere di rinvio alla prassi costituzionale<sup>48</sup> non si è rivelata feconda per sciogliere i nodi relativi all'esperimento della fase nel procedimento di revisione. In luogo di questa, sono state prospettate soluzioni alternative. Tra queste, l'invio di un messaggio alle Camere da parte del Presidente, tra la prima e la seconda deliberazione, *ex art.* 87, affinché questi possa svolgere opera di sensibilizzazione palesando il suo convincimento<sup>49</sup>. Non praticabile in quanto sconfinante nel paradosso risulta l'ipotesi di un rinvio tra la prima e la seconda deliberazione<sup>50</sup>, che il Presidente

---

<sup>48</sup> Sul punto, v. F. CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Giuffrè, Milano 1955.

<sup>49</sup> Cfr. I. PELLIZZONE, *Studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Giuffrè, Milano 2011, 209, e R. DICKMANN, *Il rinvio alle Camere delle leggi costituzionali*, in *Federalismi*, 3/2010.

<sup>50</sup> Di cui fa menzione I. PELLIZZONE, *ibidem*.

esperirebbe senza interferire nell'attività delle Camere le quali, nel caso in cui accogliessero i rilievi del Capo dello Stato, darebbero nuovamente luogo alla prima deliberazione; in caso contrario, procederebbero nell'*iter* alla seconda deliberazione. Non vi è chi non veda, però, quanto questa strada non sia percorribile, stante la mancanza dell'oggetto, ossia di una legge di revisione costituzionale già approvata con le due deliberazioni, per come previsto dall'*iter*, su cui il Presidente dovrebbe esercitare la propria prerogativa.

Altri strumenti a parte, il rinvio è senz'altro il mezzo di controllo presidenziale più efficace<sup>51</sup>. Il primo problema che ci si deve porre inerisce al momento in cui il rinvio può essere esperito e alla sua collocazione nella scansione procedimentale. Sulla scorta del dato letterale dell'art. 138 e d'intesa con chiara dottrina<sup>52</sup>, sarebbe opportuno collocare il rinvio all'esito del procedimento di revisione, stante il collegamento strutturale di tale istituto con quello della promulgazione. È chiaro che l'esercizio del potere di rinvio, per alcuni problematico già nel caso in cui la delibera legislativa abbia registrato la maggioranza dei 2/3, risulta ancor più discutibile nel caso in cui l'*iter* procedimentale sia stato caratterizzato dall'esperimento della fase referendaria. Se, infatti, nel primo caso, il potere del Presidente si scontrerebbe con l'alta maggioranza prevista dall'art.138 come elemento di aggravamento procedurale, nel secondo andrebbe a collidere anche con la voce democratica esterna espressa in sede referendaria. Quali che siano gli sviluppi della nascente legge di revisione – approvazione con la maggioranza qualificata dei 2/3, con la maggioranza assoluta e successivo esperimento o meno della fase eventuale – atteso il ruolo di garanzia della Costituzione – e, nell'ambito in esame, di partecipazione dialettica alla garanzia della rigidità della Costituzione – del Capo dello Stato, non si vede perché questi non possa esercitare una prerogativa costituzionalmente attribuitagli.

Altro *discrimen* fondamentale interessa i motivi per cui il rinvio verrebbe esercitato, che rimodulano in parte il problema temporale della collocazione del rinvio nella scansione procedimentale. Qualora il rinvio fosse sostenuto da ragioni legate al procedimento (assenza di una delibera o non conformità delle due delibere), avrebbe senso che il rinvio fosse esperito subito dopo la fase parlamentare, a prescindere dalla maggioranza raggiunta. Se vi fosse stata la maggioranza qualificata dei 2/3, infatti, il rinvio rientrerebbe pienamente nella logica del collegamento strutturale con la promulgazione e, pertanto, *nulla quaestio*; se, invece, si fosse avuta la maggioranza assoluta e stesse decorrendo il termine per la richiesta referendaria, un mancato rinvio del Presidente per ragioni procedimentali sarebbe una grave mancanza nello snodo procedimentale e andrebbe a inficiare gli sviluppi successivi.

---

<sup>51</sup> Sul punto, cfr. anche P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, Giuffrè, Milano 2000; D. GALLIANI, *Il Capo dello Stato e le leggi*, I, Giuffrè, Milano 2011, specc. 302 ss. e le considerazioni contenute in *Evoluzione del sistema politico-istituzionale e ruolo del Presidente della Repubblica*, Atti di un incontro di studio, Messina-Siracusa 19 e 20 novembre 2010, a cura di A. Ruggeri, Giappichelli, Torino 2011.

<sup>52</sup> R. ROMBOLI, *Il rinvio delle leggi*, in *Rivista AIC*, 1/2011, 18.

Questa considerazione, però, ci dà l'opportunità di considerare i problemi dell'esperibilità del rinvio in relazione alla natura delle varie fasi del procedimento.

Se, per coerenza sistemica, si muove dall'assunto della priorità logica e assiologica della fase parlamentare su quelle ulteriori – e, in particolare, su quella referendaria, in relazione alla quale si è avuto modo di vedere come i termini della decisione politica espressa nella sede della democrazia rappresentativa condizionino l'innesto della fase eventuale, e nell'*an* (diversa maggioranza raggiunta) e nel *quomodo* (il popolo è chiamato a esprimersi su un testo già confezionato e nessuna modifica può apportarvi) – risulta difficile non concludere che il rinvio possa essere esperito solo dopo la fase parlamentare e non a conclusione dell'*iter* procedimentale. È la fase parlamentare, infatti, l'unica ad assumere carattere costitutivo<sup>53</sup> e il Presidente, chiamato a rilevare sia vizi procedimentali sia di contenuto, esercita la prerogativa del rinvio dopo che l'atto normativo è stato reso perfetto. Gli eventuali sviluppi successivi – il *referendum*, appunto – non avrebbero senso, anche per ragioni di economia procedimentale, su un testo viziato in ordine al quale il Presidente non avesse espletato il suo controllo.

Nell'orbita dell'eventualità gravitano anche istituti connessi a prerogative presidenziali, il cui significato è ben meno pregnante del rinvio ma che in questa sede è comunque opportuno considerare.

Il primo istituto in esame è l'autorizzazione presidenziale alla presentazione di un disegno di legge costituzionale. Nella fase dell'iniziativa dell'*iter ex art. 138 Cost.*, il Capo dello Stato, nel caso ravvisi un palese contrasto del contenuto della proposta governativa con i dettami costituzionali, potrebbe rifiutarsi di autorizzarne la presentazione. Va in prima battuta rilevato come l'istituto in questione è un residuo storico<sup>54</sup>. L'ipotesi della negata autorizzazione è da considerare con somma cautela, giacché riguarda il momento genetico di un disegno di revisione il cui sviluppo non è possibile conoscere, a cominciare dalle vicende della fase parlamentare. In questo senso, *a contrario*, si può osservare che un disegno di legge costituzionale potrebbe ben essere confezionato dal Governo senza che si ravvisi alcuna macchia di incostituzionalità, salvo poi "sporcarsi" negli sviluppi della fase parlamentare, attraverso la presentazione di emendamenti che ne alterino significativamente *contra Constitutionem* il contenuto. Ancora, il Governo potrebbe optare per la presentazione di una proposta di legge di revisione costituzionale ad opera di uno o più parlamentari della maggioranza, superando così l'eventuale scoglio della denegata autorizzazione presidenziale<sup>55</sup>, benché l'impatto di un disegno di legge di revisione costituzionale sia assai diverso da quello di una

---

<sup>53</sup> *Contra*, T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XIV ed., Giuffrè, Milano 2017, 299.

<sup>54</sup> A. RUGGERI, *Rinvio presidenziale delle leggi ed autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge fra aperture del modello e delusioni della prassi*, Relaz. al Convegno su *Il Presidente della Repubblica*, Perugia 9-11 maggio 1996, a cura di M. Luciani e M. Volpi, Il Mulino, Bologna 1997, 171 ss.

<sup>55</sup> Così L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, Giuffrè, Milano 1981, 151.

proposta di legge costituzionale presentata da esponenti della maggioranza. Da ultimo, va rilevato che il Presidente potrebbe anche optare *in itinere* per l'esercizio di altre sue prerogative: ad esempio, un'esternazione.

Il secondo istituto che viene in rilievo è lo scioglimento camerale, collegato alle prerogative del Presidente nelle vicende del 138 sin dagli albori della riflessione, nel rispetto dell'«amplissimo potere discrezionale che ha alla sua base in una valutazione politica della rispondenza del corpo rappresentativo alle tendenze del corpo elettorale»<sup>56</sup>. Su queste basi, l'inveramento di tale prerogativa presidenziale potrebbe aversi in caso di rinvio alle Camere di legge di revisione costituzionale eccedente i poteri di revisione e approvata *identiter* o di una stessa legge approvata a maggioranza assoluta e non confermata dalla volontà popolare mediante *referendum*. Per quanto invocata, anche di recente, non sembra però un'ipotesi praticabile, stante la *ratio* dello scioglimento camerale.

#### 6. *Alcune considerazioni conclusive.*

In risposta alla domanda che ha animato la ricerca, dall'analisi condotta emergono due possibili chiavi di lettura, a seconda della prospettiva valorizzata.

Da un lato, vi è una lettura che mette in risalto lo iato qualitativo e il carattere eterogeneo che caratterizza la fase parlamentare e le fasi ulteriori. Si tratta di uno iato che pone in risalto appunto la prima, “fase principe” del procedimento di revisione, cui è assegnata la determinazione della decisione politica che viene confezionata nella legge di revisione costituzionale, che è realizzata interamente, nella sua fase costitutiva, nella sede della rappresentanza politica.

Dall'altro lato, un diverso e complementare tipo di lettura porta a mettere in risalto la coerenza intrinseca tra fase parlamentare e fasi ulteriori, giacché queste sono concepite in maniera interconnessa. Così come emerso dall'analisi di alcuni passaggi dei lavori preparatori, la genesi di una non si può cogliere se non prendendo in considerazione il dibattito sulle altre.

Tanto gli atti dell'Assemblea costituente quanto una parte della dottrina sembrano confermare che le fasi ulteriori, in primo luogo quella referendaria, non siano state concepite in funzione di una possibilità di veto popolare. Se debitamente inquadrato nell'alveo procedimentale, il *referendum* si pone come uno dei vari strumenti volti a garantire una rigidità costituzionale, intesa non come una serie di ostacoli preposti a rendere più difficile il procedimento di revisione ma come un insieme di garanzie del progressivo, e più ampio possibile, coinvolgimento di un numero elevato dei componenti della società e della politica nel procedimento di revisione. Fermo restando, peraltro, che il disegno costituzionale mette “ciascuno al suo posto”: molti possono partecipare, ma in momenti e con funzioni diverse.

---

<sup>56</sup> P. BARILE, La revisione della Costituzione, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, diretto da P. Calamandrei e A. Levi, II, Barbera, Firenze 1950, 495.

La versione del tutto provvisoria di questa relazione, che si spera potrà beneficiare degli arricchimenti che emergeranno in sede di confronto e dibattito con la comunità scientifica, si chiude in data due giugno. Una coincidenza non casuale, che rimanda alla festa della Repubblica e alla scomparsa, ventidue anni fa, del maestro degli studiosi della sede universitaria che ospita i lavori di questo convegno: Temistocle Martines. In numerosi suoi scritti<sup>57</sup>, già nella seconda metà del secolo scorso, Martines riscontrava la fuga dalla sede della rappresentanza politica, la disaffezione nei confronti della legge, la degenerazione del parlamentarismo e già allora osservava come sempre più si confondessero «gli uomini col sistema, attribuendo a quest'ultimo gli errori che sono propri soltanto dei primi»<sup>58</sup>. Su queste basi, constatava come si stessero creando «nuove teorie intorno alla “rappresentanza politica”, miranti a sostituire il tradizionale concetto con quello di una “rappresentanza” che troverebbe il suo fondamento nella “pubblica opinione”, nel “consenso popolare” o nei vari “interessi economico-culturali” presenti e operanti nella Nazione»<sup>59</sup>. Considerazioni quanto mai attuali, in un contesto politico-istituzionale che sembra dimenticare sempre più i fondamenti dell' «etica pubblica costituzionale»<sup>60</sup>: una dimensione fondamentale che, unita a una sapiente conoscenza delle categorie giuridiche, può essere l'antidoto a usi impropri del lessico, messaggi populistici svilenti, pochezza istituzionale. In questo senso, la sfida per il cittadino e lo studioso non risiede nel «rinvenimento di possibili *nuovi* rimedi a fronte della crisi delle istituzioni»<sup>61</sup> ma nel «ripensamento e nella valorizzazione degli strumenti e delle vie indicati dalla Costituzione»<sup>62</sup>: in particolare, per quel che attiene a rappresentanza e partecipazione, nel rivalutare «l'attualità del bilanciamento operato dal Costituente»<sup>63</sup>, tenendo in debito conto, per il tema che qui interessa, il significato delle dinamiche della necessità e dell'eventualità nelle fasi del procedimento di revisione della Carta fondamentale.

---

<sup>57</sup> *Ex multis*, T. MARTINES, *La democrazia pluralista*, in ID., *Opere*, I, Giuffrè, Milano 2000, 239 ss; ID., *La funzionalità delle assemblee legislative e le riforme costituzionali del dopoguerra*, *ibidem*, 354 ss; ID., *La disaffezione alla legge*, *ibidem*, 575 ss.; ID., *A futura memoria*, in *Opere*, III, Giuffrè, Milano 2000, 279 ss.

<sup>58</sup> T. MARTINES, *La funzionalità delle assemblee legislative*, cit., 356.

<sup>59</sup> *Ibidem*, 357.

<sup>60</sup> Sui diversi livelli semantici dell' «etica pubblica costituzionale», cfr., tra i molti scritti dello stesso Autore, A. SPADARO, *Il fenomeno della pubblicizzazione degli interessi privati e, di riflesso, della privatizzazione degli interessi pubblici: un piccola introduzione sulla crisi dell' “etica pubblica costituzionale”*, in *Diritto e potere nell'Italia di oggi*, a cura di A. Pizzorusso, E. Ripepe, R. Romboli, Giappichelli, Torino 2004.

<sup>61</sup> Si prende in prestito quanto scritto da L. VENTURA, *Le sanzioni costituzionali*, cit., 1.

<sup>62</sup> *Ibidem*.

<sup>63</sup> M. DELLA MORTE, *Rappresentanza vs, partecipazione? L'equilibrio costituzionale e la sua crisi*, Franco Angeli, Milano 2012, 18.