I referendum costituzionali.
Ovvero dei rischi di una "esaltazione" dell'intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale

di *Stefania Leone*

SOMMARIO

Parte I - La disciplina costituzionale - 1. Ripartire da un antico dibattito; **2.** Alla Costituente: il *referendum* a patto che…; **3.** Del procedimento di revisione «camere e popolo» sono entrambi «parti necessarie»? La teoria di Costantino Mortati e la posizione assunta dalla Corte costituzionale; **4.** Per evitare abbagli: la centralità della fase parlamentare nel processo di revisione e la funzione sussidiaria e oppositiva dell'intervento popolare; **Parte II - La prassi** - **5.** I partiti "fanno a meno del *referendum*": un esercizio indotto di democrazia rappresentativa, ma anche il rischio di inibire riforme utili al Paese (dall'entrata in vigore della Costituzione sino all'approvazione della legge n. 352 del 1970); **6.** Due conseguenze dello stesso problema: i partiti "in fuga dal *referendum*", ma anche spinti a scelte demagogiche (al 1970 al 1993); **7.** I partiti "in cerca del *referendum*": dalla procedura derogatoria dell'art. 138 Cost. agli appelli al voto da parte dei riformatori (1993-… ? …); **8.** La legge approvata a maggioranza di due terzi e la legge approvata a maggioranza assoluta con possibilità di *referendum* … pari sono. Ma le riforme vanno istruite senza sapere come andrà a finire; **9.** Le campagne referendarie: una comunicazione iperbolica che non giova ad un esercizio di democrazia diretta; **10.** La necessaria omogeneità della delibera oggetto del *referendum* costituzionale. Non rischia di essere un altro errore prospettico?

Parte I – La disciplina costituzionale

1. Ripartire da un antico dibattito

Riferendosi agli istituti che si è soliti definire di governo popolare diretto, Santi Romano ebbe a dire che «[q]uale sia la posizione giuridica che così viene ad assumere il popolo e di che natura siano le funzioni che esso esercita, non è facile precisare»[1].

Queste difficoltà di inquadramento teorico riguardano ovviamente anche il *referendum*, che degli istituti di "governo popolare diretto" costituisce la massima espressione, e non soltanto quello che più di tutti ha occupato la dottrina, ovvero il *referendum* abrogativo. Anzi, se vogliamo, per il *referendum* costituzionale, sul quale si concentrano queste riflessioni, i dubbi si infittiscono, perché per definirne posizione giuridica e funzioni parrebbe preliminarmente necessario chiarire ove esattamente la consultazione popolare si collochi nel complessivo *iter* che conduce all'immissione nel sistema di una legge costituzionale. E in particolare se l'intervento del popolo si situi in seno o a valle del *procedimento di formazione* di tale fonte.

Inoltre – ma i temi evidentemente si toccano – occorre fare i conti con il carattere solo eventuale, e comunque facoltativo, della consultazione referendaria, che non è stata pensata dunque come passaggio obbligato della revisione costituzionale[2].

Per vero, anche il *referendum* abrogativo è una "possibilità", attivabile se, e solo se, una frazione del corpo elettorale o degli enti regionali decida di promuoverne l'indizione. Ma nell'art. 138 Cost. la circostanza assume un significato tutto peculiare, per la stretta prossimità, temporale e non solo, della fase referendaria rispetto a quella parlamentare, in cui l'oggetto del *referendum* prende forma. L'iniziativa volta all'esercizio di questa "possibilità" – ovviamente

[1] S. ROMANO, *Principii di diritto costituzionale generale, seconda edizione riveduta*, Milano, 1947, 247.

[2] La Costituzione, infatti, prevede «un unico metodo per la revisione della Costituzione», ma con una «fondamentale variante procedimentale», rappresentata proprio dalla ipotesi che si possa svolgere un referendum: G. FONTANA, *Il referendum* costituzionale, in *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere,* a cura di P. Carnevale, Roma, 2016, 14.

se in seconda deliberazione si sia raggiunta "solo" la maggioranza assoluta – si consuma infatti nei tre mesi successivi alla pubblicazione in Gazzetta ufficiale della legge[3], la quale, peraltro, costituisce l'oggetto predefinito, immutabile e infrazionabile della consultazione popolare che sia stata in questi termini eventualmente sollecitata (*infra*).

La Costituzione, dunque, "lega" il *referendum* costituzionale al procedimento parlamentare di adozione della legge costituzionale, al punto da lasciare "in sospeso" l'atto legislativo in ragione della possibilità che un *referendum* si svolga. Come da espresso disposto costituzionale, infatti, in questi casi la promulgazione da parte del Capo dello Stato non interviene a margine della delibera parlamentare, ma in un momento successivo: a tempo scaduto (se il *referendum* non sia stato chiesto) o a cose fatte (se il corpo elettorale sia stato convocato e i consensi abbiano avuto la meglio sui dissensi).

Ma nonostante questo legame, il Costituente non ha scelto di fare del *referendum* un elemento di aggravamento necessario, e dunque «ordinario»[4], del processo di revisione costituzionale.

Benché con ciò non si intenda certo sottovalutare il significato che di per sé assume la circostanza che l'art. 138 Cost. evochi la voce del popolo, né negare che questa scelta abbia a che fare con la rigidità della Costituzione. In dottrina si è addirittura sostenuto, anzi, che la mera «eventualità» che il corpo elettorale sia chiamato a esprimersi «marca di sé tutto il procedimento»[5], perché la sua stessa astratta previsione in qualche misura lo aggraverebbe comunque, a prescindere dal fatto che lo strumento sia concretamente messo all'opera[6]. Nell'atto in cui si accingono a proporre e istruire in Parlamento una modifica della Costituzione, le forze politiche in effetti *sanno* che in seconda lettura una delibera assunta a maggioranza assoluta non basterà necessariamente a se stessa, esponendosi al potenziale giudizio degli elettori. Una consapevolezza, questa, che condiziona inevitabilmente il loro atteggiamento nel predisporsi al compito, forse anche per questo vissuto come momento grave, solenne.

Ma rimane il dato, non irrilevante per i nostri ragionamenti, che la scelta sia stata quella di non prevedere sempre e comunque il passaggio nelle urne della decisione presa dal Parlamento.

Ciò che sicuramente ha tenuto lontana qualsiasi suggestione *rousseauiana*, l'idea cioè che l'atto parlamentare sia nullo a meno che a sanarlo non intervenga una successiva ratifica

---

[3] Se poi l'Ufficio centrale presso la Corte di cassazione dichiara legittima la domanda, entro i successivi sessanta giorni il *referendum* è indetto, e dovrà svolgersi in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo al decreto (art. 13 della legge n. 352 del 1970). Termine che può dilatarsi fino a un massimo di altri sei mesi solo laddove sia nel frattempo stata approvata una ulteriore legge costituzionale, per consentire lo svolgimento contestuale delle consultazioni (art. 15, comma 3, legge cit.).
In coerenza rispetto allo spirito della Costituzione, dunque, il legislatore ordinario non ha fissato, come nel caso del *referendum* abrogativo, una sessione referendaria, perché il *referendum* costituzionale non è partita a parte, ma evidentemente il completamento di un *iter* avviato e che deve essere, anzi in tempi il più possibile ristretti, concluso. Ragione questa per la quale L. ELIA, *L'ineludibile e indifferibile referendum*, in *Forumcostituzionale.it*, 2001, riteneva inapplicabile analogicamente al *referendum* costituzionale l'art. 34 della legge n. 352, ai cui sensi in caso di scioglimento anticipato, la consultazione è sospesa, perché possa celebrarsi sotto l'egida della nuova legislatura. A detta dello studioso, infatti, «a ragion veduta il legislatore del 1970 ha differenziato i due tipi di *referendum* (costituzionale e abrogativo di legge ordinaria), volendo escludere recisamente il protrarsi dell'incertezza sulla normativa costituzionale validamente, ma non efficacemente modificata. La ratio accolta nella legge consiste proprio nella necessità di eliminare al più presto (in qualsiasi periodo dell'anno!) ogni dubbio tra i cittadini procedendo in termini al possibile brevi ad una consultazione».

[4] Secondo la lettura offerta da A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, Bologna-Roma, 2011, 397, l'art. 138 Cost. avrebbe previsto forme di «aggravamento ordinario» e di «aggravamento integrato».

[5] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, Bologna, 2003, 376, 377.

[6] Come si dirà, infatti, nell'atto in cui si accingono a proporre e istruire in Parlamento una modifica della Costituzione, le forze politiche sanno che in seconda lettura una delibera assunta a maggioranza assoluta non basterà a se stessa, esponendosi al potenziale giudizio degli elettori. Una consapevolezza che, evidentemente,

popolare, perché sarebbe del popolo la titolarità esclusiva a decidere[7]. Ma la scelta di assegnare al *referendum* carattere eventuale e facoltativo ha posto un altro tipo di dubbio: deve cioè dirsi che la decisione di aggiornare la Costituzione spetti al Parlamento, il corpo elettorale intervenendo semmai solo in funzione di controllo esterno, oppure entrambi i soggetti (Parlamento e popolo) concorrono, e paritariamente, alla formazione della legge costituzionale, perché anche laddove rimanga silente la volontà popolare è da intendersi tacitamente acquisita?

Cambiando il punto di osservazione, si tratta allora di comprendere la natura giuridica del *referendum* costituzionale in speculare connessione con la natura giuridica da riconoscersi all'atto che ne costituisce l'oggetto: la delibera del Parlamento sulla quale il corpo elettorale sia chiamato a pronunciarsi è già *legge*, alla quale manchi solo di produrre effetti, o è invece ancora un *progetto di legge*, tale perché carente di un requisito di validità?

Il dibattito è antico. E ci si potrebbe chiedere se abbia senso, oggi, tornarci.

Panunzio, ad esempio, considerava questo un «problema tipicamente dogmatico» e dal «sapore un po' astratto». Ma tale astrattezza, aggiungeva lo studioso – che ne scriveva nel 1992 e che comunque non si sottrasse dal confrontarsi poi acutamente con la questione – dipendeva dalla circostanza che sino a quel momento nessun *referendum* costituzionale era ancora stato celebrato[8].

La ragione per la quale sembra utile tornare oggi su tali questioni teoriche deriva allora a ben vedere proprio dall'osservazione della prassi successivamente intervenuta.

Da quando abbiamo iniziato ad esercitarci con lo strumento (a partire dunque dal voto del 2001 relativo alle incisive modifiche al Titolo V della Costituzione), il momento referendario ha in effetti conosciuto una vistosa "iper-valorizzazione" da parte dei partiti politici. Quasi che, per le c.d. "grandi riforme", il voto dei cittadini sia divenuto approdo ineludibile, senza il quale essa resterebbe priva di un indispensabile sugello.

Si tratta di un'abitudine che rischiamo di vivere ormai con assuefazione. Per questo, una volta di più, conviene guardarci indietro, per richiamare noi stessi agli insegnamenti che quell'antico dibattito ci ha consegnato. E per riscoprire – al di là dei tecnicismi – che l'art. 138 Cost. ha posto in un preciso equilibrio i fattori che "aggravano" la procedura di revisione costituzionale.

Un dibattito, insomma, denso di prolifiche suggestioni per chi voglia capire il peso e il senso dell'intervento popolare nell'ambito del procedimento richiesto per mettere mano alla Costituzione o dare vita a una fonte ad essa concorrente per grado; perché, in ultimo, si tratta di ragionare, ancora una volta, della funzione dell'istituto referendario in rapporto al sistema rappresentativo.

Dovendosi allo scopo tenere conto, lo si ribadisce e sottolinea ulteriormente, delle differenze che tale questione pone in riferimento all'istituto referendario per come ambientato nell'art. 75 Cost. Non ci si intende qui soffermare sulla circostanza che in quel caso la consultazione insiste su una fonte di rango sub-costituzionale – aspetto già di per sé denso di significati, per la diversa "materia" potenzialmente maneggiata dal corpo elettorale nell'uno e nell'altro caso – ma su altri fattori.

Tanto per cominciare sul fatto che, in quel caso, al corpo elettorale è data la possibilità di incidere su un ordine normativo vigente, che ha dunque una inequivoca "precedenza" rispetto al voto degli elettori. Sia che si tratti di una legge in vigore da molti anni, sia che al popolo si

---

[7] J.-J. ROUSSEAU, *Il contratto sociale*, libro III, cap. XV, in cui si afferma come noto che «[q]ualsiasi legge, che non sia stata ratificata dal popolo, è nulla, perché non è una legge».
Le ragioni per le quali non convince questa impostazione che regge sull'idea che tra elettori ed eletti sussista un rapporto di mandato di tipo privatistico sono puntualmente argomentate da S. CICCONETTI, *La revisione costituzionale*, Padova, 1972, 148 ss.

[8] S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Referendum*, a cura di M. Luciani, M. Volpi, Roma, Bari, 1992, 88.

chieda se intende disvolere una legge appena voluta dal Parlamento, c'è un inequivoco rapporto di precedenza e separazione tra volizione parlamentare e volizione popolare. E infatti ragioniamo senza ombra di dubbio del *referendum* abrogativo in termini di fonte del diritto. Mentre per quanto già detto, pur nella varietà delle posizioni dottrinarie sul tema (v. *infra*), nessuno si è spinto a ricostruire il *referendum* costituzionale nei termini di un "corpo estraneo" rispetto all'*iter* che conduce all'introduzione nel sistema di una legge costituzionale, perché la voce del popolo non viene "dopo" che tutto si è concluso. E infatti, in relazione al *referendum* costituzionale, non di fonte del diritto ragioniamo[9].

Un'ulteriore notevole differenza attiene al fatto che questo rapporto di *alterità* tra *referendum* abrogativo e oggetto del *referendum* abrogativo – i quali non condividono una concatenazione procedurale: la legge ha concluso per intero il suo *iter* di approvazione, è stata promulgata e pubblicata, è già legge vigente, produce effetti, insomma vive nell'ordinamento; il *referendum* arriva dopo, magari un minuto dopo, ma dopo – si ripercuote anche sul potere attribuito ai referendari. I quali hanno la possibilità di autodeterminarsi in ordine alle tempistiche e all'oggetto della propria iniziativa.

Aspetti, entrambi, niente affatto secondari.

Poter scegliere il momento – pur nella finestra temporale "concessa" dalla legge n. 352 del 1970 – è già di per sé enorme vantaggio strategico, i promotori potendo approfittare di una congiuntura politica astrattamente favorevole alla buona riuscita dell'operazione. Senza dire della creatività insita nell'atto selettivo dell'oggetto del *referendum* (ancorché da esercitarsi entro i limiti materiali individuati dall'art. 75, secondo comma, Cost.). Scegliere su quale legge, su quale parte di legge, su quale frammento lessicale di disposizione di legge chiamare il popolo alle urne è decisione massimamente discrezionale. Tanto che la Corte costituzionale è intervenuta – a torto o a ragione, bene o male qui ora non importa – a porre un freno alla manipolatività dei quesiti, affinché il *referendum* non diventasse uno strumento improprio. Insomma, non potrà dirsi che l'art. 75 Cost. consegni al corpo elettorale la penna del legislatore, ma la possibilità di lasciare una traccia notevole nell'ordinamento sì, traccia che, soprattutto in alcuni casi, non si riduce al segno "meno", a mera sottrazione. E questo potere "creativo" è tutto nelle mani dei promotori, cui compete, pur nei limiti via via delineati dalla giurisprudenza costituzionale, confezionare il quesito che sarà sottoposto ai cittadini.

Il disegno è tutt'altro se ci si sposta sul terreno dell'art. 138 Cost. Qui questo rapporto di precedenza e di separazione tra volizione parlamentare e volizione popolare, e soprattutto questo rapporto di alterità tra il *referendum* e il suo oggetto sfuma.

Di una figura di «profilo diverso» ragionava proprio per questa ragione Ruini, quando nel 1953, nel "rileggere" il lavoro compiuto dalla Costituente, sottolineò per l'appunto che se «[n]ell'art. 138 il *referendum* si inserisce in un processo già in corso di revisione della costituzione o di approvazione d'una legge costituzionale; nel 75 sorge e si svolge dando luogo

---

[9] Per tutti, V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1984, 95; A. PIZZORUSSO, *Fonti*, cit., 428, che esclude possa parlarsi di una «fonte a se stante» e F. CUOCOLO, *Note introduttive sul referendum*, in *Studi per il XX anniversario dell'Ass. Cost.*, 1969, 181.

Né forse potremmo ragionare di un'autentica forma di "veto popolare. Le assonanze ci sono, per vero, soprattutto se si assume che il *referendum* costituzionale abbia essenzialmente funzione oppositiva.

Che il *referendum* ex art. 138 Cost. costituisca una «sorta di veto popolare» è suggestione di S. PANUNZIO, *Il metodo e i limiti della revisione costituzionale*, in *Quale riforma della Costituzione? Atti del seminario sul progetto di revisione della Costituzione*, a cura di G. Azzariti, 1999, 340. In senso più netto ancora, ragiona di un «veto radicale ed insuperabile» nei confronti della rappresentanza politica G. BRUNELLI, *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in *Quad. cost*., 2001, 67.

Ma come si è osservato, da un punto di vista strettamente giuridico il *referendum* non interviene ad annullare un atto legislativo già in tutto perfetto. Così M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca, continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2005, 7, nota 13, dal quale proviene il suggerimento a considerare allora questo accostamento in termini atecnici.

a un procedimento autonomo ed a sé stante»[10]. Tanto che, tornando al punto di partenza, addirittura ci si è chiesti se la delibera parlamentare sia legge a tutti gli effetti, o non ancora solo un progetto di legge. Tanto che, a differenza di quanto accade per il *referendum* abrogativo, ai promotori è dato di decidere solo dell'*an*, non del momento, non dell'oggetto. L'attivazione del *referendum* costringe infatti la revisione costituzionale a percorrere un tratto di strada aggiuntivo, ma proseguendo sugli stessi binari[11].

Il che, si badi, non deve indurre a semplicistiche classifiche di importanza tra il *referendum ex* art. 75 e il *referendum ex* art. 138 Cost.. Basti pensare che in questo secondo caso la possibilità di pronunciarsi sulla legge approvata dal Parlamento non soffre limiti di materia. Il solo limite che incontra il popolo, anch'esso potere costituito[12], è il divieto di intaccare la formula istituzionale repubblicana e il nucleo essenziale dei principi supremi, risultando dunque del tutto indifferente la strada che abbia percorso una simile illegittima legge di revisione costituzionale (approvazione in seconda deliberazione a maggioranza dei due terzi con esaurimento dell'*iter* alla fase parlamentare o approvazione a maggioranza assoluta e successiva conferma in sede referendaria). Ma, dunque, a parte questo vincolo, non c'è nel 138 Cost. materia sulla quale il corpo elettorale sia stato messo a tacere. Sicché, per ipotesi, il popolo potrebbe dire la sua su una legge di revisione costituzionale che incida sull'art. 53 Cost., ma non su una legge ordinaria che istituisca un tributo.

Allo stesso tempo, però, sappiamo che se nelle Assemblee rappresentative si raggiunge un consenso molto alto, il *referendum* cessa del tutto di essere una possibilità.

Insomma non è questione di gerarchie, evidentemente il *referendum* abrogativo e quello costituzionale rispondendo, ciascuno, a logiche proprie ed essendo ciascuno ugualmente importante dentro a ciascuna di quelle logiche. Ma ragionare di queste differenze è utile proprio per aiutarci a cogliere il senso *proprio* dei due istituti, e, nel caso del *referendum ex* art. 138 Cost., il peso e la funzione dell'intervento popolare nella specifica dinamica della revisione costituzionale.

Con una ulteriore, ultima, avvertenza preliminare. Ovvero che per cogliere il peso e la funzione dell'intervento popolare nella dinamica della revisione costituzionale è evidentemente necessario guardare anche all'altra faccia della medaglia, ovverosia al versante parlamentare del procedimento, perché, come si dirà, la decisione di "accogliere" il *referendum* nel complessivo *iter* che può condurre a modifiche della Costituzione ha molto a che fare con le scelte che sono state compiute in ordine al ruolo e alle modalità di decisione delle Assemblee parlamentari nell'art. 138 Cost.. Quanto non mai, infatti, i Costituenti hanno in questo caso lavorato con la bilancia in mano.

Ragionare insomma ancora oggi di questi temi è necessario proprio per non perdere di vista i rapporti di forza tra la "componente rappresentativa" e la "componente plebiscitaria" (qui nell'accezione non spregiativa, secondo la dogmatica tedesca[13]) compresenti nell'art. 138 Cost., componenti che la norma costituzionale ha infatti sapientemente dosato, e alle quali, soprattutto, ha assegnato specifiche funzioni.

---

[10] M. RUINI, *Il* referendum *popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, 61.

[11] Si potrebbe già dire, insomma, che qui massimamente vale quell'idea per cui la volontà popolare, «priva di forma», «necessita di un processo che le dia forma». Sicché «la direzione e la modalità della sua concreta attuazione sono determinati da chi pone la domanda e dal modo con cui la si interroga; per dirla con una metafora: le si deve rivolgere la parola». Così E.W. BOCKENFORDE, *Stato, costituzione, democrazia. Studi di teoria della costituzione e di diritto costituzionale*, a cura di M. Nicoletti-O. Brino, Milano, 2006, 504, 505.

[12] Anche in questo aspetto cogliendosi quanto intendeva C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana.* Padova, 1954, 11, nel dire che «la sovranità del popolo esiste solo nelle forme e nei limiti in cui la Costituzione l'organizza, la riconosce e la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto».

[13] E. FRAENKEL, *La componente rappresentativa e plebiscitaria nello Stato costituzionale democratico*, edizione italiana, Torino, 1994.

2. In Costituente: il *referendum* a patto che …

Per comprendere quale sia il punto di equilibrio individuato dall'art. 138 Cost. tra i fattori che "aggravano" la procedura di revisione costituzionale è bene ricordare da dove si è partiti.

I Costituenti non ebbero sin da subito chiaro quale ruolo avrebbero assegnato al popolo per cambiare la Costituzione. Per vero non era nemmeno scontato il ruolo che il popolo avrebbe avuto per farla la Costituzione.

Inizialmente, la possibilità di sottoporla a *referendum* ai fini della sua entrata in vigore sembrava essere stata lasciata aperta dal d.l.lt. n. 151 del 25 giugno 1994, che alla scelta del corpo elettorale aveva affidato le forme istituzionali «a tal fine» disponendo l'elezione di una Assemblea costituente (art. 1). Nel silenzio circa la necessaria indizione di un *referendum* sulla delibera che sarebbe stata adottata dall'Assemblea, secondo Mortati ciò non solo non sarebbe stato precluso, ma, al contrario, si sarebbe dovuta giustificare (ancorché adducendo anche solo ragioni di «opportunità pratica») la decisione di seguire un procedimento diverso[14]. Il silenzio del successivo d.l.lt. n. 98 del 1946 parve tuttavia più eloquente, perché un *referendum* fu in quel caso espressamente previsto, ma unicamente per derivare dal popolo la scelta circa la formula di stato (art. 1). E sebbene nel corso dei lavori della Costituente alcuni ancora tentarono di far passare l'idea che la Costituzione avrebbe dovuto riscuotere l'assenso del corpo elettorale, a prevalere fu invece la contrarietà a un simile approdo. Circostanza, questa, che influenzò anche il dibattito sulla posizione del corpo elettorale rispetto alle revisioni della Costituzione. Non pochi fecero leva su questa simmetria: poiché la nuova Costituzione non dovrà essere sottoposta a *referendum* non si vede perché debbano esserlo le revisioni della Costituzione.

Ed anzi, alcuni parvero animati proprio dalla preoccupazione di non alterare questo equilibrio. Ruini confessò *a posteriori* di aver rinunciato ad insistere per l'obbligatorietà del *referendum* nell'art. 138 Cost. non perché convintosi, ma perché temeva di dare così argomenti a coloro che in Costituente ancora caldeggiavano la celebrazione di un *referendum* una volta che si fosse portata a compimento la stesura della Costituzione. Evenienza temuta da quanti, come Ruini stesso, ritenevano che ciò avrebbe dato luogo a inopportune incertezze e agitazioni[15].

Un qualche coinvolgimento del corpo elettorale nella decisione di modificare la Costituzione, comunque, fu considerato fattore indispensabile già dalla Commissione Forti, ove la relazione sul tema «Costituzione rigida o flessibile» fu affidata, in prima Sottocommissione, a Massimo Severo Giannini[16]. Ebbene, in quella sede si osservò come rispetto all'esperienza propria di uno Stato federale, in cui la rigidità era concepita come limite alla modificabilità di una Convenzione alla quale si erano vincolati enti sovrani, in uno Stato unitario la caratteristica della rigidità avrebbe assunto una connotazione in parte diversa. Se la Costituzione, infatti, dettava i limiti entro cui i cittadini riuniti consentivano ad affidare allo Stato la piena autorità, la rigidità avrebbe dovuto interpretare il valore di "garanzia per i cittadini", ovverosia che la Costituzione non sarebbe stata modificata se non con il loro consenso[17].

Ma un consenso espresso in qualche forma?

---

[14] C. MORTATI, *La Costituente*, Roma, 1945, 222.

[15] M. RUINI, *Il referendum popolare*, cit. 64.

[16] L'esperienza statunitense, e in particolare l'innesto dell'art. 5 nella Convenzione approvata nel 1787, suggerì anzitutto di accogliere quel nuovo modello di Carta costituzionale: non un corpo normativo immutabile, ma un corpo dotato di una sua «fissità basale», modificabile «solo con l'uso di strumenti predeterminati».

[17] M.S. GIANNINI, *Relazione preliminare sul tema "Rigidità o flessibilità della Costituzione",* in *Alle origini della Costituzione italiana: i lavori preparatori della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (1945-1946)*, a cura di G. D'Alessio, Bologna 1979, 123 ss. Sul contributo di studiosi di caratura di Giannini nella Commissione Forti v. G. ZAGREBELSKY, *La Commissione Forti e i suoi giuristi*, in *Il Parlamento Italiano 1861-1988, XIII, 1943-1945. Dalla Resistenza alla democrazia. Da Badoglio a De Gasperi*, Milano, 1989.

Per capire ciò che i membri della Commissione avevano in mente basta ricordare che, a loro dire, anche la Costituzione sarebbe stata deliberata con l'intervento diretto del popolo, ma unicamente nel senso che sarebbe stata «nominata all'uopo una apposita Assemblea Costituente». E dunque, parallelamente, «*in qualche modo* dall'intervento del popolo» anche le modificazioni alla Costituzione non avrebbero potuto prescindere[18].

Insomma, «in qualche modo», non necessariamente per il tramite di un *referendum*, tanto che vennero seriamente considerati altri modelli di apprensione del consenso dei cittadini[19]. Già allora il sentimento nei confronti del *referendum*, infatti, oscillava: chi riteneva inconcepibile una forma di modifica della Costituzione che ne prescindesse, chi ammoniva dei rischi di abusare di questo istituto.

Anche in Costituente si ripresero in considerazione tutte le opzioni[20], a partire da quella che avrebbe fatto del *referendum* costituzionale il cardine della procedura.

In apertura dei suoi lavori, nella seduta del 4 settembre 1946, in Seconda sottocommissione fu proposta infatti questa secca versione: «Le leggi costituzionali dovranno essere sottoposte alla votazione diretta dei cittadini elettori, per l'approvazione a maggioranza dei votanti» (*proposta Conti*).

Ma nell'esame più approfondito che si svolse d'appresso nella prima sezione, furono altri i modelli che riscossero inizialmente maggiore successo. Il dibattito prese avvio il 15 gennaio 1947 con l'intervento del relatore, il socialista Paolo Rossi, che si espresse infatti a favore del meccanismo della c.d. "doppia legislatura", ispirato al sistema belga del 1921, che avrebbe previsto, dopo la proposta di riforma da parte del Parlamento, il suo scioglimento di diritto, e l'indizione di elezioni apposite, all'esito delle quali sarebbe stato un nuovo Parlamento ad emendare il testo costituzionale[21]. Il corpo elettorale, insomma, si sarebbe espresso sulla riforma costituzionale in una "fase intermedia", non successivamente alla sua approvazione.

---

[18] Così la sintesi della Commissione Forti. Nella propria precedente Relazione, infatti, Giannini aveva osservato che «[s]pecialmente se una Costituzione — come avverrà per quella italiana che uscirà dall'Assemblea Costituente — è frutto di una diretta manifestazione di sovranità popolare, non si potrebbero a essa apportare modificazioni che non abbiano la medesima fonte».

[19] Dopo aver scartato «i sistemi troppo macchinosi da un lato e quelli troppo semplici dall'altro» ci si concentrò su questi archetipi:
- Il modello «della duplice legislatura» (seriamente considerato, sia in questa fase di studi preliminari, sia successivamente alla Costituente) utilizzato in Belgio tra 1913 e il 1921, che prevedeva, dopo la proposta del Parlamento di emendare la Costituzione il suo scioglimento di diritto e l'indizione di elezioni apposite, all'esito delle quali il nuovo Parlamento avrebbe potuto modificare con maggioranze speciali la Costituzione;
- Il modello «dell'Assemblea nazionale» previsto in Francia nella Costituzione del 1875, che prevedeva, dopo l'approvazione del testo da parte delle due Assemblee, la riunione di esse in un'unica assemblea per la definitiva delibera a maggioranza assoluta.
- Il modello "del *referendum*", infine, accolto in Svizzera, che prevedeva la partecipazione diretta del popolo, in differenti potenziali forme. Veniva anzitutto contemplata la possibilità di una petizione popolare e, a quel punto, sia lo svolgimento di un *referendum* su questa stessa proposta popolare, sia sull'eventuale decisione del Parlamento di non dare seguito alla proposta, sia ancora sulla eventuale delibera del Parlamento di un testo di revisione.

[20] Una varietà di opzioni che si deve probabilmente alle incertezze su come dare concretezza al principio, pur largamente accolto, della rigidità. Di «incertezze» dei Costituenti e assenza di una «idea condivisa del suo significato» parla T. GROPPI, *La revisione della Costituzione. Commento all'art. 138*, in Commentario alla Costituzione, a cura di R. Bifulco-A. Celotto-M. Olivetti, Torino, 2006.

[21] «Ogni proposta di modificazione della Costituzione può essere introdotta dal Governo, o per iniziativa parlamentare, secondo l'ordinaria procedura dei progetti di legge, ma deve ottenere, in entrambe le Camere, una maggioranza pari almeno alla metà più uno dei membri che organicamente le compongono.
«La proclamazione stessa del risultato affermativo determina lo scioglimento del Parlamento.
«Entro novanta giorni saranno convocati i comizi elettorali e le nuove Camere dovranno entro un mese dalla loro rispettiva convocazione, porre ai voti, senza emendamenti, il progetto già approvato dal disciolto Parlamento. Ove il progetto risulti confermato, a normale maggioranza, esso diventa legge costituzionale.
«Dopo il voto il Parlamento continua la sua ordinaria attività legislativa» (proposta Rossi).

Le altre opzioni, pur percorribili, presentavano a suo dire ineliminabili inconvenienti: il «semplice *referendum*, svolgendosi nello spazio di poche settimane, può non rispondere a sicure esigenze politico-sociali, rappresentando il prodotto di una concitazione momentanea piuttosto che l'epilogo del meditato esame di una necessità politica»; l'approvazione da parte delle due Camere con maggioranze elevate avrebbe conferito alle minoranze il potere di bloccare riforme costituzionali pur sentite dalla maggioranza della popolazione; infine non soddisfacente sarebbe stato il deferimento della riforma al Parlamento in seduta comune, privo, proprio perché occasionalmente riunito, di «carattere reale ed intrinseco di organo costituente».

Insisterei subito su un punto. Non convinceva, e anzi "preoccupava", l'idea che il perno della revisione costituzionale fosse il *referendum*. La decisione di rivedere il testo costituzionale sarebbe stato il «prodotto di una concitazione momentanea», non «l'epilogo del meditato esame di una necessità politica». Mentre il sistema della doppia legislatura, sostenuto anche dal Presidente Terracini, avrebbe, da una parte, indotto il Parlamento a meditare bene sulla opportunità di proporre riforme costituzionali (ciò che ne avrebbe comportato l'anticipato scioglimento), dall'altra «affida[to] la revisione costituzionale alle Assemblee rappresentative, le quali danno maggiore garanzia di ponderatezza e, anche se elette in una atmosfera ardente, danno la certezza che l'esame della questione sarà compiuto in un clima più moderato»[22]. Ma le posizioni, sul punto, erano ancora distanti[23], tanto che, infine, il Presidente Terracini decise di concentrare i lavori su alcune questioni di principio[24].

---

[22] Il favore espresso per questo modello, secondo G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali nella fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale (a proposito della "soluzione Alfonso Tesauro")*, in *Studi in onore di Vincenzo Atripaldi*, Napoli, 2010, 1237, «esprime indubbiamente la profonda consapevolezza del Costituente in merito alla necessità non soltanto di assicurare forme particolarmente aggravate per l'approvazione delle leggi costituzionali, ma anche di mantenere saldamente ancorata nel Parlamento la funzione stessa di revisione».

[23] Nobile rilevò che se si fosse ritenuto necessario «interpellare il popolo» sarebbe stato «preferibile» farlo ricorrendo al *referendum»*. Tosato dubitava del meccanismo della doppia legislatura perché «il popolo non potrà pronunciarsi specificatamente sul problema fondamentale della revisione, il quale non costituirà altro che uno dei punti che saranno discussi durante la campagna elettorale, dal momento che le Camere così elette continueranno, dopo essersi pronunciate sulla questione, a svolgere il loro normale compito parlamentare». Piuttosto, la riforma avrebbe dovuto essere approvata dalle Camere ad ampia maggioranza e poi si sarebbe dovuta prevedere la «sottoposizione della Costituzione con le modificazioni approvate dall'Assemblea Nazionale al *referendum* popolare». La consultazione referendaria, si badi, in questo schema progettuale sarebbe stata fase necessaria, non solo eventuale, del procedimento. Mentre per Perassi, meglio sarebbe stato «richiederl[a] soltanto quando la modificazione costituzionale non fosse approvata da una maggioranza notevolmente elevata».
Mortati, per parte sua, sostenne che la rigidità della Costituzione avrebbe implicato darsi due criteri direttivi: diluire nel tempo il procedimento di revisione, ammettere «in una forma o in una altra» l'intervento del popolo nel procedimento, «poiché altrimenti una Costituzione non potrebbe considerarsi veramente democratica».
Ne conseguì l'elaborazione di un'ulteriore proposta, che teneva conto della possibilità che la revisione costituzionale fosse promossa anche dagli elettori, sull'assunto che potesse darsi l'evenienza di richieste dal basso incapaci di trovare espressione nei partiti:
«Alla revisione delle leggi costituzionali si procede su iniziativa del Governo, del Parlamento o di 500 mila elettori, e con presentazione di un progetto redatto in articoli.
«Se le due Camere si pronunciano favorevolmente sulla presa in considerazione della proposta, questa, dopo sei mesi dalla deliberazione, è sottoposta all'esame delle due Camere.
«Il progetto approvato è sottoposto a votazione popolare» (proposta *Mortati*).

[24] «1°) da chi deve partire l'iniziativa di proposta di modifica;

2°) se sia necessario l'intervento delle due Camere separatamente o dell'Assemblea nazionale, ovvero quello delle Camere e dell'Assemblea nazionale;

3°) se si deve adottare il sistema della doppia lettura per l'approvazione da parte delle Camere o dell'Assemblea nazionale e, in caso affermativo, quale intervallo di tempo debba intercorrere tra la prima e la seconda lettura;

4°) quale tipo di maggioranza si debba fissare;

5°) se al voto delle Camere debba abbinarsi il *referendum*; se il *referendum* debba essere obbligatorio o debba effettuarsi soltanto in certi casi; e infine se debba aver luogo su richiesta popolare».

Giunti a una convergenza sul fatto che il popolo avrebbe dovuto avere spazio nel procedimento di revisione, «salvo a definirne i modi e i limiti», il *referendum* fu battuto ai voti (6 a 8) dallo schema della doppia legislatura.

I nodi sarebbero però presto venuti al pettine. E questa architettura, pensata per tenere insieme le due cose – consentire l'espressione del popolo e garantire l'esame meditato di un'Assemblea parlamentare – fu rimessa in discussione praticamente subito. Anche perché il *referendum* aveva dalla sua arguti e tenaci avvocati.

Le critiche (ma anche i ripensamenti) sul modello belga si concentrarono, nella stessa seduta del 15 gennaio, essenzialmente su questi punti:

1. Il potenziale annacquamento del pronunciamento popolare: i cittadini non si sarebbero espressi sulla riforma elaborata dal Parlamento, ma sui singoli candidati alle elezioni. Oltretutto, salvo ricorrere al vincolo del mandato, il nuovo Parlamento avrebbe comunque potuto non assecondare le richieste degli elettori (Mortati).
2. La potenziale confusione del corpo elettorale: il meccanismo avrebbe avuto fortuna solo se dalle Camere fosse scaturita «una sola riforma alla volta ed in maniera chiara, in modo che gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare» (Einaudi).
3. La potenziale ineffettività del meccanismo: quantomeno se di secondaria importanza, nessun Parlamento sarebbe stato «disposto a decretare il proprio scioglimento per effettuare una riforma del genere» (Nobile).
4. La potenziale inutilità del meccanismo: «la consultazione popolare non sarebbe» stata «che un *referendum* larvato». E tanto valeva tenersi l'originale (Piccioni).
5. L'ambiguità su ciò che sarebbe spettato al "Primo Parlamento": esprimere un voto di mera "presa in considerazione" della revisione o approvare un progetto di revisione costituzionale? E su ciò che sarebbe spettato al "Secondo Parlamento": definire nel merito il progetto e approvarlo o ratificare quello già elaborato nella precedente legislatura?
6. L'assenza di tutele per gli oppositori alla riforma: il Parlamento avrebbe deciso a maggioranza semplice, senza dunque considerare le minoranze, «la cui manifestazione di volontà deve essere tenuta presente particolarmente in tali occasioni» (Tosato).

Insomma, i malumori sulla proposta appena accolta ribollirono trascorso nemmeno lo spazio di una seduta.

Il ripensamento vero e proprio si consumò tuttavia l'indomani, nella seduta del 16 gennaio 1947. Fu Perassi a esprimere il dubbio che la decisione presa non fosse stata sufficientemente meditata. E fu Perassi soprattutto a imprimere una svolta decisiva ai lavori, individuando esattamente la logica cui la norma costituzionale sulla modifica della Costituzione avrebbe dovuto rispondere. C'era dal suo punto di vista un modo migliore di conciliare i due criteri (lo ricordo: consentire l'espressione del popolo e garantire l'esame meditato di un'Assemblea parlamentare). Ovverosia «attribuendo un peso *notevole* alla deliberazione delle Camere: prevedendo, cioè, che la revisione costituzionale sia fatta dalle Camere col sistema della doppia lettura, a notevole intervallo di tempo l'una dall'altra e che il *referendum* sia escluso, se la proposta di revisione è votata da una maggioranza qualificata che si potrà determinare, ed ammesso, se questa maggioranza non sia raggiunta, su richiesta di un certo numero di cittadini».

A conferma del fatto che quello appena individuato fosse il "giusto equilibrio", l'on. Lussu, che si era schierato contro il *referendum*, con questi argomenti annunciò di aver cambiato idea: «una volta assicurato che non si farà luogo a revisioni affrettate, stabilendo le garanzie di una maggioranza qualificata e di un notevole intervallo di tempo tra la prima e la seconda lettura», si sarebbe potuto prevedere in un *referendum* «su richiesta del corpo elettorale» e «soltanto se

Come intuibile, si discusse anche dell'ordine in cui esaminare queste tematiche, dato il reciproco condizionamento dell'una rispetto alle altre. Soprattutto, era il nodo dell'intervento popolare a risultare fortemente condizionante: per l'on. Vanoni, «la procedura dinanzi alle Camere sarà necessariamente più rigida se non vi sarà la possibilità di un *referendum*, e più semplice se tale possibilità sarà ammessa»; per Mortati, ancora una volta, occorreva «scegliere anzitutto tra il sistema che prevede l'intervento del popolo e quello che non lo prevede».

la decisione del Parlamento non fosse convincente» (tradotto: se non fosse stata votata con maggioranza dei due terzi, come chiarì la formula poi concretamente proposta)[25].

Rimessa ai voti la questione, i rapporti di forza si rovesciarono: il principio referendario questa volta prevalse con 8 voti su 6 e la Commissione approvò il testo elaborato da Perassi, che nella sostanza rassomiglia a quello di oggi.

Certo, questa scelta finale, che poi passò con scarso dibattito in Assemblea, rispondeva chiaramente anche all'esigenza di evitare congegni troppo macchinosi (quale sarebbe stato evidentemente quello della doppia legislatura) che avrebbero rischiato di paralizzare ogni iniziativa di revisione.

Ma pare soprattutto evidente che, messo in discussione quel macchinoso congegno, il *referendum*, inizialmente scartato perché avrebbe consegnato a non sufficientemente meditate valutazioni del corpo elettorale decisioni cruciali per l'ordinamento, riprese quota proprio nel momento in cui si irrobustì – si fece «notevole» – il versante parlamentare della procedura. Nel momento cioè in cui si propose, in alternativa a una riforma costituzionale oggetto di pronuncia di due Parlamenti, una riforma votata due volte dallo stesso Parlamento, secondo regole di decisione che avrebbero dovuto assicurare una lenta scansione temporale della procedura, l'accordo di una consistente maggioranza e la spinta a raggiungerne una ancora più ampia.

E a questo punto il *referendum* fu sì "recuperato", ma mentre fino a quel momento se ne era discusso come di una fase se del caso necessaria del procedimento, si decise invece di accoglierlo nel testo in forma di voto solo eventuale e facoltativo. E se ne segnò in questo modo decisivamente il significato, nel senso di renderlo, come meglio si dirà, strumento d'indole oppositiva[26].

Che quella che si apre dopo l'approvazione a maggioranza assoluta sia però una fase procedimentale interna all'*iter* di formazione della legge oppure una fase procedimentale che agisce in funzione di controllo esterno di una legge già compiuta, non è ancora chiarito.

Va richiamato in proposito ancora una volta Perassi, che in plenaria propose di integrare il testo con la specificazione che «[l]a legge sottoposta a *referendum* non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi». E nell'illustrare l'emendamento ebbe a spendere parole assai impegnative sul rapporto tra intervento popolare e delibera parlamentare, e in particolare sulla natura di quest'ultima (progetto di legge o legge valida priva solo di effetti giuridici?). Perché mentre in assenza di questa specificazione, che sposta a valle del *referendum* la promulgazione, il *referendum* stesso avrebbe a suo dire assunto i connotati di un veto, con l'integrazione proposta si sarebbe chiarito che il concorso del voto popolare, «quando la domanda di *referendum* è regolarmente fatta, assume il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale», che concorre alla sua «perfezione»[27]. Mentre in caso di approvazione a maggioranza dei due terzi della legge, aggiunse il costituente, si sarebbe potuto «fondatamente presumere» che la stessa «risponde a esigenze sentite dalla maggioranza del Paese»[28].

Potrebbe allora sorgere un dubbio: che nella prospettiva di Perassi, il corpo elettorale non "si manifesta solo per dire no" (appunto in funzione di un controllo oppositivo esterno) ma "c'è

[25] Di questo "giusto equilibrio" non era però convinto l'on. Rossi (patrocinatore, lo si ricorda, del modello belga), e vale la pena ricordare perché. Disse di non ritenere che «una maggioranza di due terzi o di tre quinti possa significare che la Camera ha veramente interpretato la volontà del Paese e che di conseguenza non vi sia ragione di procedere al *referendum*». Insomma, la preoccupazione del Costituente era che si potesse del tutto prescindere da un pronunciamento del popolo.

[26] Valorizza in tale prospettiva questo snodo dei lavori preparatori G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico" di oltre cinquat'anni*, in *Nomos*, n. 2/2003.

[27] Seduta del 3 dicembre 1947.

[28] Seduta del 3 dicembre 1947.

sempre", è una componente necessaria di qualsiasi legge costituzionale comunque approvata, cioè anche quando il corpo elettorale non prende parola, perché può presumersene l'assenso[29].

Laddove si assumesse esatta questa ricostruzione del pensiero di Perassi, di significato assai diverso potrebbero considerarsi allora le parole pronunciate solo qualche giorno prima a nome della Commissione da Rossi. Pur enfaticamente evocando, nell'illustrare all'Assemblea il lavoro svolto, l'idea di un «ricorso alla fonte stessa della sovranità», il relatore ebbe invero a marcare proprio la natura oppositiva del *referendum*, pensato per tutelare «i diritti della minoranza», anche «di una modesta minoranza», «restando aperto l'appello al popolo, anche ad opera di una parte comparativamente piccola della pubblica opinione»[30]. Né egli dava per "invincibile" la presunzione che il raggiungimento della maggioranza qualificata dei due terzi in Parlamento sarebbe stata tale da "assorbire" la volontà del popolo. Una legge così approvata «raccoglierà certamente nel Paese una proporzione anche maggiore di consensi» (circostanza tanto più veritiera in un sistema proporzionale, aggiunse), ma poteva darsi anche il caso che «questa garanzia [fosse] fallace». E che cioè «la maggioranza parlamentare dei due terzi non risponda più alla maggioranza reale del Paese», tanto da ipotizzare, per questa evenienza, «una estrema valvola di sicurezza», ovvero la sconfessione di quella maggioranza alle elezioni generali e, «come primo atto del nuovo Parlamento», la revoca di quella «riforma impopolare»[31].

Come conciliare, allora, i punti di vista dei due Costituenti?

Forse non sopravvalutandone la distanza[32]. Sulla questione si dovrà tornare, quando si prenderanno in esame le diverse tesi espresse in merito dalla dottrina, ma qui preme subito dire che, tralasciando per ora il profilo più tecnico della questione, sarebbe eccessivo trarre dalle parole di Perassi[33] la conclusione che i Costituenti intendessero fare del corpo elettorale un vero e proprio co-decisore, un "terzo organo legislativo" nella procedura di formazione della legge costituzionale. Non sembra affatto, data la cautela con la quale fu infine incluso nel testo dell'art. 138 Cost. il momento referendario[34], al quale si fece posto, come fu peraltro lo stesso Perassi a chiarire, nell'atto di assegnare un «peso notevole» alla deliberazione delle Camere, che nel procedimento avrebbero avuto la precedenza, alle quali sarebbe spettato concepire il testo della disciplina, che si sarebbero dovute determinare in base a regole volte ad assicurare riflessione e condivisione[35].

---

[29] Sul punto, valorizzando la portata di questo intervento di Perassi E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum costituzionale nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974, 166, 167; critica invece M. L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982, 105 secondo la quale il costituente sarebbe «incorso in un equivoco di interpretazione».

[30] Seduta del 14 novembre 1947.

[31] Sulla diversa prospettiva da cui partivano Perassi e Rossi, quest'ultimo più attento ad accentare la valenza oppositiva del *referendum*, G. M. SALERNO, *Referendum*, Padova, 1992, 21, 22.
Secondo M. RUINI, *Il referendum popolare*, cit. 64, l'aderenza del popolo alla delibera parlamentare adottata a due terzi sarebbe solo una «presunzione», tanto che avrebbe preferito prevedere comunque un pronunciamento popolare (desistendo infine per le ragioni che si sono già dette circa il timore di dare argomenti a chi voleva sottoporre a *referendum* anche la Costituzione che si stava approvando).

[32] In questa stessa prospettiva, con argomentazioni condivisibili, L. PESOLE, *Il procedimento di revisione costituzionale nei confronti dell'Assemblea costituente*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016.

[33] Secondo M. L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum*, cit., 105, «incorso in un equivoco di interpretazione».

[34] Per G. FERRI, *Il referendum costituzionale*, cit. 119.
Peraltro, in precedenza, in sede scientifica, Perassi aveva espresso la tesi che in caso di *referendum* facoltativo, il carattere perfetto della legge adottata dal Parlamento (da assumersi dunque come tale) sarebbe venuto meno nel momento in cui i soggetti titolati a farlo ne avessero richiesto l'attivazione, con la conseguenza che, a quel punto, dall'esito del *referendum* sarebbe dipesa la reintegrazione del carattere perfetto della legge. T. PERASSI, *Il referendum*, 1911, 22. Un antecedente rilevante, se è vero che «l'operato di Perassi alla Costituente costituì il coerente sviluppo di idee elaborate nella prima fase della sua attività di studioso». Così M. SICLARI, *Il contributo di Tomaso Perassi ai lavori della costituente*, in *Nomos*, n. 2/2018.

[35] Seduta del 16 gennaio 1947.

In definitiva, a me pare che i Costituenti avessero idee chiare sul peso e sulla funzione che si intendeva assegnare all'intervento popolare nella revisione costituzionale, così come sul peso e la funzione che si andava attribuendo ai deliberati parlamentari. I lavori preparatori riflettono, in questa prospettiva, «la piena consapevolezza della centralità della fase parlamentare del procedimento di revisione»[36], rispetto alla quale la possibilità di intervento diretto del corpo elettorale mediante il *referendum* costituisce una ulteriore «garanzia di mantenimento dei principi costituzionali, dei quali potenzia la resistenza»[37].

Lo si ribadisce, il *referendum*, inizialmente scartato, viene infine accolto nell'art. 138 Cost. "a patto che" che fosse preceduto da una decisione parlamentare assunta con regole particolari, e a "patto che" non costituisse un fattore di aggravamento necessario del metodo della revisione. Il corpo elettorale, insomma, è stato concepito in funzione "sussidiaria", nell'ambito di una procedura che vedeva (che vede) il baricentro spostato sul lato parlamentare.

Il che non sta affatto a sottovalutarne il rilievo, giacché, alle condizioni previste, al popolo (anche ad una esigua parte del popolo) è stato consentito di esprimere la più potente delle volontà, quella di interdire la decisione parlamentare.

3. Del procedimento di revisione «camere e popolo» sono «parti necessarie»? La teoria di Costantino Mortati e la posizione assunta dalla Corte costituzionale

Secondo la lettura di Mortati, l'intervento popolare è «elemento formativo della legge costituzionale», la quale, dice, dopo l'approvazione da parte delle due Camere a maggioranza assoluta «ha bisogno del consenso di un terzo organo, il corpo elettorale, per venire validamente in vita». Dunque, l'approvazione popolare non è condizione di «efficacia», ma di «esistenza» dell'atto[38]. Tanto che l'atto in questione, dopo la delibera delle Camere, «non perde il carattere di progetto», dovendo ancora essere sottoposto alla promulgazione del Capo dello Stato, e la pubblicazione essendo solo notiziale perché una norma giuridica ancora è da venire a esistenza.

Così ricostruita la portata del *referendum*, per Mortati coerentemente si spiega l'assenza del *quorum*: mentre per il *referendum* abrogativo il voto popolare si pone come «fattore unico di mutamento del precedente ordine normativo» (e il *quorum*, in questa prospettiva, serve), nel caso del *referendum* costituzionale esso «forma *solo uno* degli elementi del processo formativo della legge di revisione». Sicché, sembra dirsi, trattandosi di un meccanismo a doppia cerniera, non occorre una così ampia partecipazione al voto (e un così ampio assenso alla riforma)[39].

Per lo studioso, va precisato, l'intervento popolare è sempre una componente necessaria del processo di riforma costituzionale. Una conclusione non incrinata dal carattere eventuale e facoltativo del *referendum*. Quanto alla sua facoltatività, se il termine dei tre mesi decorre senza richieste «il consenso popolare si presume esistente». Quanto alla sua stessa eventualità, la

---

[36] G. RIVOSECCHI, *Fattore tempo e garanzie procedurali*, cit., 1238. Di «aggravamento integrato», lo si ricorda, parla A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, Bologna-Roma, 2011, 397.
Come ancora una volta sembra confermato dalle parole di Perassi, quando, ragionando *a contrario*, spiegava che il divieto di svolgere *referendum* nell'ipotesi di una delibera assunta a maggioranza qualificata avrebbe costituito un «limite ragionevole alla facoltà di chiedere [la] messa in moto di una macchina notevolmente pesante, quale è quella della votazione popolare» (seduta del 3 dicembre 1947).

[37] M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 7.

[38] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1958, 778.
Per R. CARRÉ DE MALBERG, *Contribution à la Théorie générale de l'Etat*, Paris, 2003, la scelta del popolo di non richiedere il *referendum* era da assimilare alla sanzione tacita accordata dal Re alla legge in occasione della sua promulgazione.

[39] Non dissimilmente, M. RUINI, *Il referendum popolare*, cit., 62, per il quale così si spiegherebbe anche la scelta di includere un quinto dei membri di ciascuna camera tra i possibili promotori della consultazione, ciò che starebbe ancora una volta a dimostrare «il suo inserimento in un processo legislativo in corso».

legge adottata a maggioranza dei due terzi «assicur[a] della adesione di larghe masse della popolazione», sì da rendere superfluo un apposito appello al popolo.

Con esiti interpretativi non dissimili, altri hanno ragionato di una sorta di atto complesso uguale[40] o comunque caratterizzato da una "dualità"[41], riferendosi per l'appunto al contributo del Parlamento e del popolo alla elaborazione della legge costituzionale. L'autonomia legislativa del primo, infatti, sarebbe limitata da uno «spazio normativo riservato» al secondo[42]. Ancora una volta, nulla sposterebbe poi la circostanza che lo svolgimento del *referendum* sia solo una possibilità, perché la previsione in sé dell'istituto connoterebbe la struttura del procedimento, «caratterizzata originariamente» da questa «garanzia popolare». Non vi sarebbero allora due procedimenti costituzionali, uno con l'eventualità dell'intervento popolare l'altro che la esclude, perché l'eventualità sarebbe nel mero ricorrere, o non ricorrere, delle condizioni richieste dall'art. 138 Cost. (*quorum* di deliberazione e domanda degli aventi diritto), «non nell'inerenza della garanzia al procedimento», che è sempre presente[43].

In senso più radicale ancora, per sostenere che la volontà popolare sarebbe sempre presente nel processo di riforma costituzionale, si è poi sostenuto che essa si manifesterebbe in maniera «esplicita e diretta» quando il *referendum* si svolga, in maniera «implicita e diretta» quando, pur potendolo fare, nessuno avanzi una richiesta referendaria, e infine in modo «implicito ed indiretto» quando in seconda deliberazione sia raggiunta la maggioranza dei due terzi[44].

Tesi non del tutto coincidente è quella sostenuta in dottrina da chi, come Salerno, ritiene invece la legge costituzionale un atto «'facoltativamente' o, meglio, 'eventualmente' complesso», nel senso che qualora il corpo referendario si esprima favorevolmente «esso concorr[e] alla perfezione della legge costituzionale che diventa allora atto complesso»[45]. Questa lettura, dunque, rinuncia a interpretare la legge costituzionale come atto sempre compartecipato dalla volontà del Parlamento e da quella del popolo, a quest'ultimo riconoscendo un ruolo costitutivo della fonte solo nell'ipotesi in cui un suo pronunciamento sia effettivamente sollecitato[46].

Le letture che vedono nella legge approvata dalle Camere a maggioranza assoluta un progetto di legge in attesa di compiersi sono rimaste comunque minoritarie. Nella più parte delle riflessioni in materia si è ragionato dell'approvazione popolare nei termini di un «evento condizionante l'efficacia della legge di revisione»[47], che si aggiunge dall'esterno ad un atto legislativo validamente adottato già nel momento in cui interviene la (seconda) delibera parlamentare[48].

Una conclusione cui si giungerebbe sia valorizzando il dato testuale, l'art. 138 Cost. facendo letteralmente riferimento alla «legge» o alle «leggi» adottate dal Parlamento[49], sia il carattere

---

[40] P. VIRGA, *La revisione costituzionale*, in *Il circolo giuridico «L. Sampolo»*, 1948, 116; T. MARTINES, *Note sul procedimento di formazione delle fonti del diritto*, in *Opere. Tomo II*, Milano, 2000, 426, per il quale «più aderente allo spirito della norma (che intende fare piena applicazione del principio della sovranità popolare») è ritenere che il corpo elettorale non sia chiamato in funzione di controllo ma di «partecipazione al procedimento formativo della volontà stessa».

[41] A. MANZELLA, *Il Parlamento*, cit., 375.

[42] *ivi*.

[43] *ivi*, 375, 376.

[44] G. CONTINI, *La revisione costituzionale*, Milano, 1971, 186, 187.

[45] G. M. SALERNO, *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1988, 233.

[46] G. M. SALERNO, *Referendum*, cit. 122.

[47] S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, 409.

[48] *Ex multis*, S. CICCONETTI, *La revisione costituzionale*, cit., 151, 148 ss., L. ELIA, *L'ineludibile e indifferibile referendum*, cit.; S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali*, cit., 88; M. L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum*, cit., 107, 111; F. BARILE-U. DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Nov. dig. it.*, Torino, 1968, 786.

[49] S. CICCONETTI, *La revisione costituzionale*, cit., 162, il quale aggiunge come elemento significativo che solo con riferimento alla delibera del Parlamento (non del corpo elettorale) l'art. 138 Cost. usa l'espressione *adottare*.

eventuale e facoltativo del *referendum*. La «esteriorità» dell'intervento popolare rispetto alla legge, infatti, si riconnetterebbe proprio «alla natura facoltativa dello stesso nonché alla sua funzione di mero controllo politico (eventuale) del corpo elettorale sulle determinazioni legislative costituzionali del parlamento, e, dunque, al ruolo accessorio integrativo (non già costitutivo e perfettivo) del *referendum* costituzionale nella più complessiva procedura di revisione costituzionale»[50].

Ora, come noto, sulla questione è intervenuta anche la Corte costituzionale (sentenza n. 496 del 2000), alla quale tendenzialmente si attribuisce questa seconda posizione, sebbene, a ben guardare, essa abbia utilizzato nel suo argomentare espressioni non così nette. O meglio: la Corte non ha indugiato affatto, per quel che più conta, sulla sostanza delle cose, mentre sul profilo tecnico, come si dirà, ha lasciato forse dietro di sé qualche dubbio.

L'occasione fu data dalla necessità di scrutinare una legge della Regione Veneto con la quale era stato previsto un *referendum* consultivo per la presentazione di proposte di legge costituzionale finalizzate all'attribuzione alla Regione Veneto stessa di forme particolari di autonomia. Lo Stato, che aveva impugnato l'atto, si doleva tra le altre cose della circostanza che esso avrebbe dato luogo ad un aggravamento procedurale sconosciuto alla disciplina costituzionale recata dall'art. 138 Cost.

Per quanto qui rileva, nell'accogliere sotto questo profilo la censura, la Corte costituzionale – che in passato aveva ugualmente risolto analoga questione ma con affermazioni certamente meno impegnative[51] – ebbe a dire che «la decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare». Mentre «il popolo interviene […] solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva».

Questo è l'aspetto sostanziale, sul quale la pronuncia è inequivocabile.

Il concetto è ribadito a più riprese e trova conforto in precisi indici: 1. La circoscrizione «entro limiti temporali rigorosi» dell'esercizio del potere di iniziativa referendaria, a testimoniare come l'intervento popolare «[non] sia svincolato dal procedimento parlamentare al quale soltanto può conseguire»; 2. Il carattere non automatico della consultazione referendaria, l'effetto preclusivo prodotto dall'approvazione a maggioranza dei due terzi della legge «confermando che la revisione costituzionale è, appunto, in primo luogo, potere delle Camere»[52].

Tanto da inferirne – non avendosi però qui modo di indagare la correttezza della conclusione[53] – che non essendo consentito fare del popolo il propulsore della revisione

---

Più di recente, valorizza il dato letterale costituito dal riferimento all'atto "legge" nel testo dell'art. 138 Cost. anche R. PINARDI, *Alcune annotazioni sul giudizio di legittimità-ammissibilità delle richieste di referendum costituzionale*, in *Settanta anni di rigidità costituzionale. Atti del Convegno di Catanzaro, 8-9 giugno 2018*, a cura di U. Adamo, R. Caridà, A. Lollo, A. Morelli, V. Pupo, Napoli, 2019, 356.
Contra A. REPOSO, *Sulla natura giuridica*, cit., per il quale «se è vero che l'art. 138 fa riferimento alle "leggi" costituzionali "adottate" dalle Camere, vuole semplicemente attribuire loro la scelta del contenuto delle medesime e, del resto, la costituzione menziona poi esplicitamente le leggi "approvate" dal popolo».

[50] G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2013, 171 ss. Aderisce a questa ricostruzione M. SICLARI, *È possibile richiedere un referendum costituzionale parziale?,* in *Nomos*, n. 1/2016.

[51] Cfr. sentenza n. 470 del 1992.

[52] Su quest'ultimo passaggio N. ZANON, *« "Superiorità" della rappresentanza politica sul popolo nei procedimenti di innovazione costituzionale? (Divagazioni a margine della sentenza n. 496 del 2000 della Corte costituzionale»*, in *Democrazia, rappresentanza, responsabilità*, a cura di L. Carlassare, Padova, 2001, 151 ss., che pur nell'adesione di fondo alla prospettiva abbracciata dalla Corte sull'art. 138 Cost., ritiene che nella pronuncia siano presenti «accenti inusualmente brutali […] in materie e questioni di estrema delicatezza». Per quanto più interessa, una delle critiche riguarda proprio il passaggio nel quale si afferma che l'esclusione del *referendum* in caso di delibera approvata a maggioranza di due terzi sarebbe espressiva del primato della rappresentanza politica nella procedura, mentre in dottrina è stata ricostruita anche come indice di una «presunzione di rappresentatività».

[53] Sulla quale, criticamente, N. ZANON, *« "Superiorità" della rappresentanza politica*, cit., 151 ss.,

costituzionale, illegittima sarebbe allora una legge che pretenda di assegnare un simile ruolo alla popolazione regionale, così «incrina[ndo] le linee portanti del disegno costituzionale proprio in relazione ai rapporti tra l'istituto del *referendum* e la Costituzione».

Sul profilo più tecnico (quella approvata dal Parlamento a maggioranza assoluta in seconda deliberazione è allora legge fatta e finita o ancora un progetto di legge che ha bisogno di un elemento costitutivo ulteriore per guadagnarsi la forma di legge?) ho invece l'impressione che la Corte abbia assunto una posizione meno netta, circostanza che, però, è bene ribadirlo per evitare fraintendimenti, non altera affatto il concetto di fondo.

Dico questo perché, da una parte, si legge nella pronuncia che il popolo interviene in questa funzione (di istanza di freno, conservazione, garanzia, conferma…) «*[a]ll'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali*», ma, si aggiunge, «rispetto ad *una volontà parlamentare di revisione già perfetta*, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici». E poi: se quest'ultimo passaggio sembra evocare l'idea che il *referendum* costituisca fattore unicamente integrativo dell'efficacia della legge costituzionale, allo stesso tempo ci sarebbe da chiedersi perché la Corte non usi allora l'espressione "legge costituzionale già perfetta" quanto piuttosto l'espressione, potenzialmente più ambigua, «volontà parlamentare di revisione già perfetta».

Insomma, qualche dubbio sul punto rimane. Ma come dirà nel proseguo dell'analisi, si tratta di dubbi forse marginali, purché si abbiano idee chiare sulla sostanza delle cose, e dunque sul peso e sulla funzione che il popolo si è visto riconosciuto nel processo di revisione costituzionale.

4. Per evitare abbagli: la centralità della fase parlamentare nel processo di revisione e la funzione sussidiaria e oppositiva dell'intervento popolare

Nella disputa sulla natura giuridica del *referendum* costituzionale e, specularmente, dell'atto che scaturisce dalla deliberazione parlamentare, a me onestamente pare che la Costituzione – come testimoniano i passaggi non del tutto inequivoci della sentenza n. 496 del 2000 appena richiamati – offra argomenti ambivalenti, che potrebbero non irragionevolmente guidare verso l'una o verso l'altra conclusione. A ritenere cioè che la fase referendaria stia *dentro* al procedimento di formazione della legge o che concorra, *dal di fuori*, a conferire ad essa unicamente effetti giuridici.

Letteralmente, l'art. 138 Cost. chiama «leggi» gli atti in questione, e dice che queste sono «adottate» da ciascuna Camera, mentre ad altro tipo di espressione ricorre quando si sposta sul terreno della decisione popolare, perché per essere promulgata la legge deve essere «approvata» dalla maggioranza dei voti validi degli elettori. Il Parlamento "adotta", dunque, il corpo elettorale "approva". Ma questi elementi testuali potrebbero non essere decisivi. L'espressione "approvare" è usata anche al primo comma, e in riferimento – forse non a caso – alla seconda delibera parlamentare (le leggi costituzionali sono infatti «adottate» da ciascuna Camera con due successive deliberazioni […] ma «approvate» a maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna nella seconda votazione). E ancora (pur senza potersi evidentemente sopravvalutare il dato): il legislatore ordinario colloca queste "leggi" nella Gazzetta Ufficiale «distintamente dalle altre leggi», e «senza numero d'ordine» (art. 3 della legge n. 352 del 1970).

Ma in dottrina si è persino discusso dell'apporto che conferisce alla legge (anche la «legge» ordinaria di cui ancora una volta testualmente ragiona l'art. 74 Cost.) la stessa promulgazione, sebbene nessuno dubiti che nell'esercitare questa sua competenza il Presidente della Repubblica resta estraneo alla funzione legislativa in senso proprio[54]. Senza che occorra qui riaprire la

[54] P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi nel sistema degli atti presidenziali*, 2000, 175 ss. (spec. 179), che ragiona in questa prospettiva del passaggio dalla sanzione regia al rinvio delle leggi nel sistema costituzionale.

questione, ci si limita, in un primo senso, a citare Sandulli, per il quale prima della promulgazione si può parlare di «una volontà legislativa», «non ancora [di] una legge»[55]; nell'altro senso Galeotti, per il quale promulgazione e pubblicazione «s'aggiungono marginalmente ad un atto legislativo che ha già acquistato per l'ordinamento la rilevanza di atto giuridico imperativo»[56].

A fortiori, se persino della natura della promulgazione si è discusso, potrebbe allora dirsi che un atto ancora esposto agli esiti di un voto referendario, di perfetto abbia soltanto la «volontà parlamentare di revisione» (sentenza n. 496 del 2000). Dico *a fortiori*, non soltanto perché il voto referendario viene prima della promulgazione, condiziona la promulgazione. Non è solo perché il *referendum* si trova in un cerchio concentrico ancora più vicino alla delibera parlamentare di quanto lo sia la promulgazione. A rilevare potrebbe essere la differenza qualitativa dell'apporto conferito alla legge costituzionale dal voto referendario e dalla promulgazione.

In dottrina, coloro che hanno teorizzato che quella svolta dal corpo elettorale sarebbe un'attività di *controllo*, hanno sempre giustamente puntualizzato che ciò di cui si sta parlando non è certo un controllo di tipo tecnico-giuridico, di legittimità dell'atto, ma un controllo di merito politico, di «opportunità delle scelte del legislatore»[57]. E se è vero che di "controllo" può forse solo parlarsi in quanto lo stesso resti "esterno" a ciò che del controllo costituisce l'oggetto[58], la circostanza che da un punto di vista sostanziale la natura dell'apprezzamento operato da chi controlla non si discosti da quello operato da chi è controllato potrebbe portare argomenti aggiuntivi a coloro che ritengono che, tecnicamente, siamo ancora in fase di progressiva costruzione della fonte[59]. Sebbene del tutto *sui generis*, posto che qui il corpo elettorale, più che a *integrare* la volontà del Parlamento, sarebbe chiamato a *non contrapporvisi*, a non adottare un *contrarius actus*.

Ma, a prescindere dalla soluzione che si ritenga di dare a questi interrogativi di ordine formale, quel che conta, come si diceva, è la sostanza delle cose.

La mia impressione è che, talvolta, la dottrina si sia schierata dall'una o dall'altra parte (il *referendum* concorre a perfezionare la delibera parlamentare - il *referendum* attribuisce solo efficacia ad una legge già perfetta) perché eccessivamente preoccupata delle conseguenze derivanti dall'aderire all'opposta tesi.

---

[55] A. M. SANDULLI, *Legge (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Torino, 1963, 644, 645, il quale precisa però anche che non può parlarsi della fusione di due atti in un atto complesso, per la carenza dell'elemento della omogeneità tra gli stessi.

[56] S. GALEOTTI, *Contributo*, cit., 323, 324.

Ancora, riflettono di questo tema, con punti di vista diversi, S. CICCONETTI, *Promulgazione e pubblicazione delle leggi*, in *Enc. dir.*, 1988, 103; P. FALZEA, *Il rinvio delle leggi*, cit., 175 ss.; I. PELLIZZONE, *Contributo allo studio sul rinvio presidenziale delle leggi*, Milano, 2011, 42 ss.; P. BONETTI, *Art. 73*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di A. Celotto, M. Olivetti, Torino, 2006, 1412.

[57] S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali*, cit., 90; analogamente M. SICLARI, *È possibile richiedere un referendum*, cit.; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit., 171 ss.; G. FERRI, *Il referendum costituzionale*, cit. 144, che ragiona di funzione di controllo sulla eventuale «inopportunità – e, al limite, […] illegittimità – di una legge costituzionale o di revisione costituzionale avvertita dal corpo elettorale».

Forse in prospettiva non dissimile, M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 8, nota 14, puntualizza che le prestazioni di garanzia fornite dal *referendum* vanno intese nei termini di una «garanzia politica».

[58] Ragionando *a contrario*, secondo G. FERRI, *Il referendum costituzionale*, cit. 144, «data la sua estraneità a tale deliberazione, il *referendum* non può che svolgere nei suoi confronti una funzione di controllo».

[59] D'altra parte, si è anche notato, la pubblicazione che intervenga una volta decorso inutilmente il trimestre costituzionalmente previsto per sollecitare un *referendum,* o una volta che, alla prova referendaria, i si abbiano superato i no, non sarebbe da considerarsi una vera e propria "seconda pubblicazione", giacché quella precedente, in funzione notiziale, riguarderebbe ancora un progetto di legge. Così M. LUCIANI, *La revisione costituzionale in Italia*, in *La révision de la Constitution. Journée d'études des 20 mrs et 16 décembre 1992*, Aix-Marseille, 1993, 121, che ragiona proprio in questa prospettiva di «mero progetto» di legge.

Galeotti sosteneva che nella dottrina da lui avversata giocasse «la suggestione erronea che, configurando un certo atto come condizione o requisito d'efficacia, rispetto alla legge di revisione, invece che come elemento interno alla struttura della legge, se ne abbass[asse] e sminui[sse] conseguentemente la posizione costituzionale spettante al Popolo, che invece nel nostro ordinamento è il titolare della sovranità». E aggiungeva che dal suo punto di vista, invece, nell'assegnare all'approvazione popolare la capacità di impedire la produzione di effetti della legge di revisione costituzionale «la posizione sovrana del popolo non potrebbe […] risultare più integralmente rispettata»[60].

Ma un (inverso) eccesso di preoccupazione potrebbe essere imputato anche a coloro che insistono nel voler collocare il *referendum* ai margini della legge costituzionale, quasi che, diversamente ragionando, si facesse del corpo elettorale un autentico co-decisore. Così, però, non è, e hanno in questa prospettiva ragione coloro che osservano come il *referendum* non sia stato affatto configurato dalla Costituzione «come strumento di determinazione (o di codeterminazione) popolare dell'indirizzo politico»[61]. L'esame degli scambi tra i Costituenti, sui quali ci si è già soffermati, testimonia invece come «nulla [appaia] più lontano dalla loro concezione del sistema costituzionale dell'idea che il corpo elettorale sia un "terzo organo legislativo", detentore della funzione di revisione costituzionale»[62].

La primarietà, rispetto alla decisione politica di revisione, che secondo l'interpretazione accolta dalla Corte costituzionale spetta alla rappresentanza politico-parlamentare (sentenza n. 496 del 2000) non è certo infatti solo temporale, ma, si è detto, «assiologica», al Parlamento spettando definire il perimetro e il contenuto della revisione costituzionale[63].

La tesi sostenuta da Mortati potrebbe allora risultare eccessiva proprio laddove (e solo laddove) si spinge a immaginare che il popolo sia un «terzo organo». Come osservato da Paladin, infatti, il quale pur afferma che l'art. 138 Cost. «inser[isce] il corpo elettorale nell'*iter* formativo delle leggi in questione»[64] - agli elettori essendo assegnato «il compito di approvare tali atti» - questi non solo non hanno modo di incidere sul testo confezionato dal Parlamento, ma tendenzialmente si muovono per "contrastare" l'innovazione costituzionale. Come dai più riconosciuto, infatti, il carattere eventuale e facoltativo del *referendum* sta a indicare che «lo scopo realmente perseguito dai promotori […] consiste nel bloccare il procedimento di legislazione o di revisione costituzionale, provocando un voto popolare negativo e mantenendo in vigore la Costituzione nel suo testo originario»[65]. Una funzione oppositiva, insomma, peraltro non certo negata da Mortati, per il quale l'innesto dell'intervento popolare nell'art. 138 Cost. servirebbe proprio a «rafforzare la funzione di conservazione» della Costituzione, messa al riparo da «mutamenti avventati, non aderenti alla coscienza collettiva»[66].

---

[60] S. GALEOTTI, *Contributo*, cit., 409.

[61] S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali*, cit., 88.

[62] G. FERRI, *Il referendum costituzionale*, cit., 119. In una cornice «che limita notevolmente il ruolo del corpo elettorale nel procedimento di modifica della Costituzione», aggiunge l'A. (87), è dunque «ai partiti che [è stato] sostanzialmente affidato il potere di revisione costituzionale».

[63] G. PICCIRILLI, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in *Alla prova della revisione*, cit., 35.

[64] L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, 356.

[65] *Ivi*.

Su tale «funzione di conservazione» «contro la novità» del *referendum*, anzitutto, G. GUARINO, *La revisione della Costituzione. Il referendum*, in *Rass. dir. pubbl.*, n. 2/1948, 130 ss. Cfr. inoltre G. DI COSIMO, Art. 138, in Commentario breve alla Costituzione, cit., 138 ss. e T. GROPPI, *La revisione*, cit..

[66] C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 781.

Va peraltro notato che anche la tesi della presunzione circa il consenso popolare tacito nei confronti di leggi costituzionali approvate a maggioranza dei due terzi era meno rigida di quanto si possa pensare. Mortati, infatti, ammetteva la possibilità di un *referendum* abrogativo successivo all'approvazione di una simile legge sull'assunto, evidentemente, che il corpo elettorale potesse essere contrario alla sua approvazione (sebbene ancora una volta le

Una funzione che la più parte della dottrina ha condivisibilmente ricavato proprio dalla natura facoltativa del *referendum*, dalla imputazione del diritto di chiederne l'indizione a minoranze popolari, politiche o territoriali[67], e infine dall'assenza del *quorum* partecipativo[68]. Fattore, quest'ultimo, che una volta di più parrebbe peraltro dimostrare come al corpo elettorale non sia richiesto di funzionare esattamente alla stregua di un ulteriore organo deliberante[69].

La tesi per cui il corpo elettorale sarebbe un «terzo organo» è inoltre impegnativa al punto da costringere a dimostrare che la volontà del popolo costituisca sempre una parte necessaria della legge costituzionale, pure nell'ipotesi in cui il popolo non abbia parlato o non possa affatto parlare.

Invece, a mio parere, quando nessuno dei soggetti titolati a farlo abbia sollecitato un *referendum*, da ciò potrà al più presumersi che non vi siano nella società moti contrari alla revisione costituzionale, mentre è troppo dire che il corpo elettorale abbia specificamente assentito, sia pur in modo implicito, alla revisione costituzionale[70]. Quando la via referendaria sia del tutto preclusa, potrà al più dirsi che ciò si giustifica perché una legge costituzionale approvata a maggioranza dei due terzi dalle Camere, come sosteneva peraltro lo stesso Perassi in Costituente, presumibilmente «risponde a esigenze sentite dalla maggioranza del Paese»[71], ma non, addirittura, come invece sostenuto da Mortati, che essa «assicuri della adesione di larghe masse della popolazione»[72]. Il meccanismo induttivo rischia infatti di risultare troppo artificioso. D'altra parte, se domani il Parlamento dovesse approvare una legge ordinaria all'unanimità, nulla precluderebbe (proprio perché il Costituente non ha ritenuto sussistente una invincibile presunzione di assenso popolare alla scelta dei propri rappresentanti) che, dopodomani, il corpo elettorale promuova un *referendum* abrogativo. Il che sconsiglia, una volta di più, di enfatizzare in questa direzione il significato dell'ultimo comma dell'art. 138 Cost., come se, *post hoc, ergo propter hoc,* lo si debba necessariamente spiegare alla luce di ciò che sta prima, ovvero della disposizione che accosta il *referendum* (*rectius* la possibilità di *referendum*) alla decisione parlamentare assunta con una maggioranza meno consistente.

Quando la legge costituzionale sia immessa nel sistema senza che si sia dato corso a *referendum*, invece, «non dovrebbe dirsi che anch'essa si presenta come atto complesso derivante dall'integrazione di più dichiarazioni di volontà di cui una, quella popolare, sia nel contempo inesistente e "presuntivamente" favorevole». Piuttosto, seguendo una chiave di lettura più neutra, non suggestionata dalla percezione che la sovranità popolare debba per forza di cose "rivelarsi" nel processo di revisione costituzionale, più semplicemente, «verificatesi le predette condizioni (maggioranza parlamentare dei due terzi nelle seconde deliberazioni, oppure decorrenza del termine senza che sia presentata valida richiesta referendaria), le regole del procedimento di formazione della fonte di rango costituzionale escludono il verificarsi del *referendum*, e quindi gli effetti sia di integrazione che di preclusione derivanti dall'esito della

---

teorie dello studioso fossero guidate dalla volontà di confermare l'idea che alla legge costituzionale partecipassero «due parti necessarie»: «camere» e «popolo»).

[67] Categorie avvinte, secondo E. BETTINELLI, *Dinamica referendaria e comitato promotore*, in *Quad. cost*., 2001, 67, da un «rapporto di coerenza».

[68] Tanto è diffusa la convinzione, che non occorre nemmeno richiamare la copiosa dottrina che se ne fa portatrice.

[69] Né questa lettura sembra esclusa da quella, potenzialmente concorrente, che vede nell'assenza di un *quorum* partecipativo anche un espediente per evitare che l'interpello popolare rimanga privo di esito. Su questi ulteriori significati G. M. SALERNO, *Referendum*, cit. 123, 124.

Del tutto diversa, invece, e non convincente, è la tesi secondo cui la regola sarebbe tecnicamente neutra, potendo la rigidità della Costituzione essere favorita sia dalla previsione che dall'assenza del *quorum* di validità del *referendum*. Così A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in *Quad. cost*., n. 2 /2001, 307; *contra* M. LUCIANI, *Art. 75*, *cit.*, 572.

[70] G. FERRI, *Il referendum costituzionale*, cit. 113.

[71] Seduta del 3 dicembre 1947.

[72] C. MORTATI, *Istituzioni*, cit., 778

consultazione»[73]. Perché in queste ipotesi (in particolare in quella in cui si sia raggiunta la maggioranza dei due terzi) questo aggravio di procedura, questo ulteriore elemento di garanzia, è stato ritenuto eccessivo, in base alla meno impegnativa presunzione che un Parlamento che ha deciso a così larga maggioranza abbia "ben rappresentato" gli interessi della società. Il che non è affatto poco. Anzi, è la migliore prestazione che ci si possa attendere, e che si deve pretendere, da un'Assemblea elettiva impegnata a mettere mano alla Costituzione.

Di più. Come si è giustamente osservato, qui è al lavoro, ancora una volta, la saggezza della Costituzione; che in presenza di una revisione condivisa da larghissima parte delle Camere, ha evidentemente percepito il pericolo «di mettere in conflitto rappresentanza parlamentare e corpo elettorale»[74], perché una smentita da parte del popolo di una "decisione sulla Costituzione" assunta da un Parlamento così compatto potrebbe aprire scenari allarmanti.

Se questo è l'equilibrio disegnato dall'art. 138 Cost., se – a prescindere dal fatto che il voto referendario sia ritenuto elemento costitutivo o integrativo dell'efficacia della decisione parlamentare[75] – è quest'ultima il perno del procedimento di revisione; se allora il corpo elettorale è chiamato solo in funzione sussidiaria e oppositiva a pronunciarsi sul progetto di revisione concepito dall'organo della rappresentanza politica, da anni siamo vittime di un abbaglio. Perché nel 138 Cost. si tende ormai a vedere in alto rilievo il *referendum* costituzionale e in basso rilievo la delibera del Parlamento.

Non è sempre stato così, come si dirà nella seconda parte del lavoro, quando si analizzerà la prassi ricorrendo alle stesse periodizzazioni efficacemente selezionate da Romboli in un proprio scritto dedicato proprio al *referendum* costituzionale nell'esperienza repubblicana[76].

Che il *referendum* costituisca un approdo inevitabile delle "grandi riforme", che sia anzi sollecitato, in chiave plebiscitaria (questa volta in senso negativo), dalle stesse forze politiche che l'hanno portata a termine, è prassi che si è andata via via affermando per l'effetto del contestuale operare delle dinamiche maggioritarie della forma di governo, da una parte, e dell'acuirsi della crisi dei partiti politici, dall'altra, i quali si percepiscono inadeguati e dunque "insufficienti" al compito.

Ma come dirò, questa dinamica né produce riforme di migliore qualità, né, mi pare, valorizzi necessariamente la volontà popolare. E il rischio ulteriore che corriamo è di accettare inconsapevolmente questo terreno, con il ricorso ad argomenti che, nel tentativo di smascherare

---

[73] G. M. SALERNO, *Il referendum*, cit., 124.
Questo perché la tesi del consenso implicito «si fonda su di una ricostruzione inesatta (troppo ottimistica) dello spirito "democratico" della norma costituzionale e dei suoi padri». Così S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali*, cit., 89. Peraltro, secondo R. LUCIFREDI, *La nuova Costituzione italiana*, Milano, 1952, 213, 214, la presunzione di coincidenza tra volontà parlamentare e volontà popolare si potrebbe fare meno probabile quando sia trascorso molto tempo tra le elezioni e l'approvazione della legge costituzionale.

[74] N. ZANON, *Dopo il referendum: perché modificare l'art. 138 Cost*., in *Quad. cost.,* n. 4/2006, 767, critico per questo rispetto alle proposte tese a portare a due terzi la maggioranza richiesta per l'approvazione delle leggi costituzionali.
In questa prospettiva, potrebbe porre qualche dubbio il disegno di legge costituzionale approvato sotto l'egida del Governo Letta (d.d.l. cost. A.S. n. 813, presentato il 10 giugno 2013), che prevedeva la possibilità di chiedere un *referendum* avente ad oggetto anche una legge approvata a maggioranza dei due terzi dalle Camere. La facoltatività del *referendum* avrebbe evitato di convertire in chiave plebiscitaria il voto del corpo elettorale, ma non eliminava i rischi di corto-circuito tra rappresentanza politica e corpo elettorale di cui si è parlato. Su questa iniziativa A. ANZON-DEMMING, *La nuova strada per le riforme: non illegittima, ma rischiosa*, in *Rivista AIC*, n. 3/2013.

[75] Diversamente, diffusa è la percezione che «l'impostazione in base alla quale l'intervento del corpo elettorale sarebbe compartecipe della decisione assunta dal legislatore» rischi di «avvalorare la valenza confermativa, di legittimazione della deliberazione assunta dalla maggioranza parlamentare, che oggi viene diffusamente attribuita al referendum costituzionale in ambito politico». Così E. TIRA, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2020.

[76] R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione : scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, a cura di A. Pisaneschi-L. Violini, Milano, 2007.

la logica distorsiva che vi sta dietro, a me appaiono a rischio di cadere nello stesso errore prospettico, come dimostra il dibattito sulla pretesa omogeneità del quesito referendario, che ancora una volta, nell'art. 138 Cost., rischia di vedere in alto rilievo il pronunciamento del popolo e in basso rilievo la scelta politica espressa dalla rappresentanza parlamentare, sulla quale si è chiamati a esprimersi (*infra*).

Parte II – La prassi

5. I partiti "fanno a meno" del *referendum*: un esercizio indotto di democrazia rappresentativa, ma anche il rischio di bloccare riforme utili al Paese (dall'entrata in vigore della Costituzione sino all'approvazione della legge n. 352 del 1970)

Non occorre qui indugiare sulle ragioni che stanno dietro al grave ritardo – una paralisi lunga ben ventidue anni – col quale il Parlamento si è determinato infine per l'introduzione di una disciplina legislativa funzionale a mettere in moto il *referendum* (abrogativo e costituzionale, oltre che l'istituto dell'iniziativa popolare). Una su tutte: sino alla fine degli anni '60 «la democrazia diretta non suscitava […] l'entusiasmo di nessuna tra le maggiori forze politiche», «ma anzi continuava ad essere considerata con molta diffidenza»[77]. Tanto da essersi parlato di una sorta di convenzione contraria al *referendum*[78], di un tacito accordo per lasciare sospesa quella parte della Costituzione[79].

Sicché, le iniziative che pure furono istruite in Parlamento per ovviare a questo «stato di sonno»[80] risultarono sin dall'inizio segnate da un destino di sicuro insuccesso, e furono infatti registrate al tempo da Mortati non come «prova di buona volontà ma piuttosto di ipocrisia»[81].

E soprattutto non occorre indugiare sul motivo trainante della svolta del 1970, ovvero la consapevolezza del Governo che di lì a poco nelle aule parlamentari si sarebbe materializzato il consenso attorno alla legge sul divorzio. Insomma, «il *referendum*» (quello abrogativo) «venne in tal modo a formare una moneta di scambio»[82].

Fu allora francamente un po' a rimorchio che il legislatore si portò dietro in quest'opera di inveramento costituzionale il *referendum* di cui all'art. 138 Cost.

D'altra parte, le istanze provenienti dal basso affinché si colmasse questa lacuna erano per il *referendum* costituzionale oggettivamente meno incalzanti. Nel caso dell'art. 75 Cost., l'omissione era infatti più smaccatamente volta a sabotare un fondamentale istituto di partecipazione del popolo alla decisione pubblica, una omissione scientemente orientata ad inibire un esercizio di democrazia attraverso il quale le scelte dei partiti politici sarebbero state messe direttamente in discussione. Nel caso dell'art. 138 Cost., invece, la preclusione ad attivare il *referendum* aveva ricadute ambivalenti. Da una parte, certo, essa impediva al corpo elettorale di aprire bocca in materia; dall'altra era però la Costituzione stessa a individuare il rimedio alla propria inattuazione, e a tenere al contempo "garantito" il popolo avverso imprudenti revisioni costituzionali. A prescindere dall'opinione che si abbia sulla natura del *referendum* e dunque di una delibera parlamentare approvata a maggioranza assoluta senza la giuridica possibilità di rivolgere nei suoi confronti un'istanza referendaria, è certo che il Capo

[77] L. PALADIN, *Per una storia costituzionale dell'Italia repubblicana*, Bologna, 2004, 266.
[78] E. BETTINELLI, *Referendum abrogativo e riserva di sovranità*, in *Pol. dir.*, 1975, 306.
[79] A. CHIMENTI, *Storia dei referendum*, Roma-Bari, 1993, 17.
[80] A. MORRONE, *La repubblica dei referendum. Una storia costituzionale e politica (1946-2022)*, Mulino, 241.
[81] C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967, 705.
[82] L. PALADIN, *Per una storia costituzionale*, cit., 267.

dello Stato non avrebbe potuto promulgarla[83]. Sicché, in quella condizione, solo una larga convergenza delle forze politiche avrebbe consentito di portare a compimento una riforma costituzionale o l'adozione di altre fondamentali leggi costituzionali.

Con questo metodo – limitandoci a dare conto degli interventi correttivi al testo della Costituzione – nel periodo considerato si approvò: la legge costituzionale n. 2 del 1963, che tra l'altro parificava la durata del mandato di Camera e Senato (detto tra parentesi: imprimendo alla forma di governo una svolta cruciale, a dispetto dell'idea per cui le riforme piccole siano per ciò stesso piccole riforme[84]); la legge costituzionale n. 3 del 1963, che fissò il numero dei senatori e istituì la Regione Molise; la legge costituzionale n. 2 del 1967, che portò da 12 a 9 anni il mandato dei Giudici costituzionali e ne disciplinò le modalità di elezione per la parte di competenza del Parlamento in seduta comune.

Insomma, l'inattuazione dell'art. 138 Cost. produsse, all'epoca, una spinta fortissima nei confronti del sistema partitico affinché in Parlamento si cercasse pazientemente un punto di mediazione; in qualche misura, potremmo dire, affinché si riproducesse, sul terreno della modifica alla Costituzione, il carattere pattizio della Costituzione.

In questa fase, anche per coloro che ritengono quello delineato dall'art. 138 Cost. un «modulo a schema aperto», capace di prestarsi agli andamenti della situazione politico-costituzionale, ad assumere centralità nella sequenza deliberativa parlamentare fu dunque senza dubbio l'«implicazione garantista» della disciplina costituzionale, la sua vocazione alla tutela delle opposizioni[85].

Ma vedere in ciò solo virtù sarebbe un errore. D'altra parte, se solo virtù vi fossero in quella esperienza, avrebbe ragione chi propone oggi di correggere l'art. 138 Cost. innalzando a due terzi la maggioranza comunque richiesta per approvare una legge costituzionale (magari contestualmente eliminando del tutto la possibilità di coinvolgere il corpo elettorale[86]). Ma un simile irrigidimento altererebbe quell'equilibrio sapiente ancora una volta realizzato dai Costituenti tra le ragioni della conservazione e quelle del cambiamento. La Costituzione smetterebbe di essere quel «duttile acciaio che si riesce a plasmare faticosamente sotto l'azione del martello di un operaio forte e consapevole», per divenire ciò che, giustamente, non si è voluto che fosse, ovvero un «masso di granito»[87].

A dispetto della immobilità delle forme, poi, i fatti subiscono inevitabilmente gli effetti del tempo, sicché «rendere le revisioni troppo difficili», si è detto, rischia di «genera[re] tensioni sistemiche eccessive»[88]. Una evenienza da scongiurare, anche perché il pericolo di riforme "inutili" o "inopportune" messe a segno da cangianti maggioranze è già efficacemente sventato

---

[83] In una simile evenienza, secondo G. CONTINI, *La revisione costituzionale*, cit., 186, il Presidente della Repubblica avrebbe dovuto rinviare l'atto alle Camere con un messaggio.
Per R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale*, cit., si sarebbe verificata una sorta di «blocco» del procedimento, a suo dire superabile solo attraverso l'approvazione della legge di attuazione, sicché, laddove ciò fosse concretamente accaduto, «avrebbe potuto funzionare come una notevole spinta per superare l'inerzia del Parlamento».

[84] Ancorché essa registrasse, come noto, una prassi già in atto, i Presidenti Einaudi e Gronchi avendo proceduto a scioglimento anticipato del solo Senato nel 1953, 1958 e, ancora, nel 1963, proprio con l'obiettivo di allineare temporalmente la legislatura.

[85] S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in Federalismi.it, 8 aprile 2005.

[86] Ha proposto invece di fissare ad una maggioranza più alta di quella assoluta la soglia richiesta per approvare le leggi costituzionali e di cancellare dal testo dell'art. 138 Cost. la possibilità di ricordo al *referendum* E. LAMARQUE, *A mali estremi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, secondo la quale in questo modo il Parlamento sarebbe obbligato a larghe intese per approvare una riforma, con l'ulteriore beneficio che «la Costituzione smetterebbe di essere la vittoria di alcuni contro altri, e tornerebbe a essere la vittoria di tutti contro nessuno».

[87] On. Rossi, relatore della Commissione, seduta del 14 novembre 1947.

[88] M. LUCIANI, *Conclusioni*, in occasione del Seminario di studi su "La Costituzione dopo il referendum", Roma, 12 dicembre 2016, in *Rivista AIC*, n. 1/2017.

proprio dalla presenza nel sistema dell'intervento sussidiario del corpo elettorale, che a questo tipo di operazioni può, se lo vuole, decisivamente opporsi.

E per quanto, lo si ripete, l'urgenza del tempo non fosse affatto quella di assicurare finalmente vitalità al *referendum* costituzionale, i lavori preparatori della legge n. 352 del 1970 di tali preoccupazioni restituiscono una qualche traccia. Ed anzi addirittura vi si rinviene il timore, magari eccessivo, ma da non sottovalutare del tutto, di un potenziale ulteriore inconveniente implicato da un sistema nel quale le leggi costituzionali non possono che approvarsi a maggioranza qualificata dei due terzi. In questa cornice di regole, per portare comunque a termine una riforma percepita come indispensabile, le forze politiche potrebbero cioè prestarsi, più che a trasparenti, virtuose, mediazioni, a oscuri e deprecabili mercanteggiamenti. Nell'intervento del relatore della I Commissione del 21 marzo 1969 si insinuò persino che, in considerazione dell'assenza nel sistema della possibilità di chiedere un *referendum*, e dunque di approvare le leggi costituzionali anche a maggioranza assoluta, si fosse fatto ricorso anche a «transazioni non sempre chiare e, comunque, non democraticamente legittime»[89].

6. Due conseguenze dello stesso problema: i partiti "in fuga dal *referendum*", ma anche spinti a scelte demagogiche (al 1970 al 1993)

Nonostante l'introduzione della legge n. 352 del 1970 lasciasse finalmente libero il Parlamento di "fallire" nell'impresa di raggiungere la soglia dei due terzi dei consensi per portare a termine il procedimento aggravato di cui all'art. 138 Cost., nei vent'anni successivi furono ugualmente approvate con il concorso di questa larga maggioranza, tralasciando le pur importanti modifiche agli statuti regionali speciali, provvedimenti rilevanti come la legge costituzionale n. 2 del 1989, di indizione del *referendum* di indirizzo sull'Unione europea, la legge costituzionale n. 1 del 1991, intervenuta per consentire lo scioglimento delle Camere anche nel semestre bianco laddove coincidente con gli ultimi sei mesi della legislatura, e la legge costituzionale n. 3 del 1993, che ha cambiato il volto dell'art. 68 Cost.; mentre a maggioranza assoluta furono adottate unicamente la legge costituzionale n. 1 del 1989, in materia di reati ministeriali e la legge costituzionale n. 1 del 1992, inerente alla disciplina sull'amnistia e l'indulto. Ma anche in questi due ultimi casi l'*iter* si concluse in Parlamento, perché nessuno dei soggetti abilitati dall'art. 138 Cost. si attivò per provocare un voto popolare. Insomma, lo stato di sonno del *referendum* si protrasse ben oltre quanto imposto dall'assenza dello strumento giuridico per risvegliarlo. Ed evidentemente, allora, per altre ragioni.

Panunzio ha sostenuto che in quel frangente, il progressivo incalzare della crisi dei partiti avrebbe indotto il Parlamento a rifuggire, letteralmente, il *referendum*, nei confronti del quale il sistema partitico aveva sviluppato una vera e propria «ripulsa»[90]. Un sentimento di «ostilità» che meglio ancora si coglie considerando che, all'epoca, l'indole oppositiva dell'istituto appariva a tutti chiara, senza abbagli e fraintendimenti.

Si era quindi del tutto consapevoli delle conseguenze cui si sarebbe andati incontro, in una situazione di crescente sfiducia nei confronti della partitocrazia, laddove lo strumento fosse stato concretamente azionato e il corpo elettorale avesse smentito le scelte del Parlamento addirittura in "materia costituzionale". In questo stato di cose i partiti cercarono allora «quanto

[89] Così il relatore Riccio, nella seduta del 21 marzo 1969 (A.C., n. 1249-A).

[90] S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali*, cit., 93. Tanto da ritenere che, per come concretamente ha operato fino a un dato periodo storico, il *referendum* costituzionale ha finito per rendere più stringente il principio di rigidità costituzionale.

più possibile di evitare gli scontri e le consultazioni popolari […] e di mantenere invece ben stretto nelle loro mani il controllo della agenda delle questioni politiche da affrontare»[91].

Probabilmente lo studioso aveva ben colto la volontà (o la necessità) dei partiti di "proteggersi" dalle prove referendarie, sebbene sarebbe una forzatura pensare che in tutte le occasioni il Parlamento abbia agito sotto la spinta della paura del *referendum*. Lo stesso Panunzio affermava infatti che, in una fase storico-politica ancora segnata dal criterio proporzionale, la circostanza che non potesse darsi affatto per scontato nemmeno il conseguimento della maggioranza assoluta spingeva i riformatori a coinvolgere sin dall'inizio nel processo di revisione costituzionale il maggior partito d'opposizione, sì da garantirsi margini di sicurezza ampi, grazie ai quali ci si giocava concrete possibilità di raggiungere anche quota due terzi. In questa stessa prospettiva, allora, potrebbe guardarsi anche alle occasioni in cui, infine, si riuscì solo a ottenere il voto favorevole del maggior numero di parlamentari: una "casualità", o per meglio dire, un esito non dovuto ad aprioristiche contrapposizioni tra maggioranza e opposizione, fattore, quest'ultimo, che spiegherebbe anche perché la facoltà di richiedere il *referendum* non sia stata comunque esercitata[92].

Si tratta di una ulteriore chiave di lettura, che per vero potrebbe ricondurre allora la prassi del tempo ad una "resa fisiologia" della procedura aggravata delineata dall'art. 138 Cost., niente affatto distante dalla sua *ratio* più autentica. Di «tendenza all'ampio accordo», si è in effetti parlato, e pure nei casi in cui tale obiettivo non si raggiungeva, di assenza di un vero e proprio scontro tra le forze politiche; come confermato proprio dalla circostanza che quelle soccombenti, pur abilitate a farlo, rinunciavano a sollecitare il voto dei cittadini[93].

Non può però non considerarsi un altro fattore, di cui occorre tenere conto nell'approcciarsi alla prassi del tempo, soprattutto quella dell'ultima fase, prassi che proprio per questo forse non costituisce un banco di prova del tutto utile per valutare le potenzialità dell'art. 138 Cost…

Ebbene, la legge costituzionale n. 1 del 1989 era stata approvata con l'intento di dare voce proprio ai cittadini, con la previsione, *una tantum*, di un *referendum* di indirizzo sui poteri del Parlamento europeo. Un'operazione che, anche in ragione dell'oggetto «impossibile» del quesito, era apparsa a taluni afflitta da una «forte venatura demagogica e plebiscitaria»[94]. Con la legge costituzionale n. 3 del 1993, che interveniva ad eliminare l'autorizzazione a procedere, il Parlamento aveva agito sotto dettatura delle pressioni sociali. Senza alcuna possibilità di equivoci si legge nella relazione di maggioranza alla Camera dei deputati che la modifica derivava da una «forte domanda popolare legata all'emergere attuale e drammatico della "questione morale", con il conseguente crescente distacco tra cittadini e politici», una domanda sorretta da ragioni che «meritano ogni attenzione»[95]. Non dissimilmente, la percezione di dover rimuovere un ingiustificato privilegio aveva già attivato il Parlamento con l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1989, che riconduceva alla giurisdizione comune i reati ministeriali[96].

---

[91] *ivi*, 94.

[92] R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale*, cit.

[93] A. PERTICI, *Il procedimento di revisione costituzionale come garanzia della rigidità della Costituzione*, in *Alla prova della revisione*, cit., 156.

[94] M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016. Ma v. anche B. Caravita, *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, in *Pol. dir.*, 1989, 319 ss.

[95] On. Casini, relatore per la maggioranza della Commissione speciale per l'esame delle proposte di legge concernenti la riforma dell'immunità parlamentare, seduta del 28 aprile, 1992.

[96] Sulle spinte alla modifica costituzionale di una disposizione che aveva paradossalmente iniziato ad attirare le maggiori critiche quando per la prima volta, nel 1979, un ex Ministro fu condannato dalla Corte costituzionale, L. A. MAZZAROLLI, *Art. 96 Cost.,* in *Commentario breve alla Costituzione*, a cura di S. Bartole, R. Bin, Padova, 2008, v. 97 ss.

Oggettivamente, in nessuno di questi casi, prescindendo dal consenso che effettivamente si raggiunse nelle aule parlamentari, si sarebbero potute immaginare opposizioni dal basso[97]. Anzi, con questi interventi normativi i partiti avevano dimostrato di voler "inseguire" il popolo, assecondando la spinta antipolitica che proprio dal basso era provenuta.

Le crepe del sistema partitico erano ormai divenute uno squarcio, e mettevano in evidenza uno stato di inadeguatezza dei partiti grave al punto da segnare, in questi anni cruciali, forse anche il destino del *referendum* costituzionale.

7. I partiti "in cerca del *referendum*": dalla procedura derogatoria dell'art. 138 Cost. agli appelli al voto da parte dei riformatori (1993-… ? …)

A partire dai primi anni '90, profonde trasformazioni del sistema politico-istituzionale imprimono al rapporto tra partiti e *referendum* costituzionale un singolare rovesciamento di paradigma. Non più fuga dal voto dei cittadini ma ossessionata ricerca del voto dei cittadini. E paradossalmente, per la stessa ragione.

È ancora una volta l'inadeguatezza dei partiti politici, infatti, a renderli "immaturi" nel relazionarsi con questo istituto di partecipazione diretta del popolo alle più eminenti decisioni pubbliche. Se prima ne scansavano semplicemente l'esistenza, per il timore che la volontà espressa dal corpo referendario potesse palesare lo scollamento già in atto tra rappresentanti e rappresentati, l'esplodere della crisi, la sua natura ormai conclamata, inficia il buon esito del protrarsi di questa strategia, ed anzi li spinge ad appellarsi essi stessi agli elettori per cercare nella diretta espressione della sovranità popolare l'autorevolezza perduta.

Insomma, i partiti, da una parte sentono l'urgenza di rilanciare le sorti del sistema mediante incisive riforme istituzionali, dall'altra, nella consapevolezza che si sarebbe di fatto trattato di riformare se stessi, sentono di non essere autosufficienti rispetto allo scopo, perché privi della forza necessaria a legittimare trasformazioni così importanti nella "solitudine della rappresentanza politica"[98]. In quella situazione, si è detto, riforme approvate senza ««conferma esplicita dal voto popolare» avrebbero rischiato «di nascere paralitiche e screditate in partenza»[99].

Una sferzata in questa direzione la diede, come noto, il Capo dello Stato, col lungo e molto discusso messaggio inviato alle Camere il 26 giugno 1991[100], non a caso all'indomani del clamoroso esito del *referendum* abrogativo del 9 giugno sulla preferenza unica.

Sul piano del metodo, per quanto qui interessa, il Presidente Cossiga caldeggiava l'adozione di un *iter* in cui fosse «garantita l'espressione della libera e sovrana volontà popolare», perché a suo dire la scelta delle regole con cui procedere alle riforme non era più questione di «semplice ingegneria costituzionale», ma un «problema etico-politico», di concezione stessa della democrazia. Dopo aver illustrato diversi modelli, si soffermò in particolare sulla possibilità, ricorrendo all'art. 138 Cost., di istituire un'apposita «Assemblea costituente», liberata da vincoli procedurali nel proprio decidere ma sorretta da una peculiare «legittimazione politica, e forse anche istituzionale», che sarebbe stata assicurata dalla previsione di una «conferma della

[97] Come anche per l'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 1991, che preveniva l'ingorgo istituzionale facoltizzando il Presidente della Repubblica, al calare del proprio mandato, a sciogliere le Camere in procinto di scadenza naturale.

[98] Per usare espressioni di M. DOGLIANI-F. CASSELLA, *La "solitudine" del Parlamento nella decisione sulla forma dell'unità nazionale*, in *Le Regioni*, n. 5/1993, 1304 ss., a commento della sentenza n. 470 del 1992.

[99] G. BOGNETTI, intervento nel *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991, concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giur. Cost.,* n. 3/1991.

[100] Sul quale si vedano le voci intervenute nel già citato dibattito apparso sulla Rivista Giurisprudenza costituzionale, n. 3/1991.

[stessa] legge costituzionale istitutiva» «per mezzo del *referendum* confermativo popolare», da svolgersi obbligatoriamente e indipendentemente dalla maggioranza raggiunta[101].

Insomma, le prestazioni di garanzia per le opposizioni parlamentari che l'art. 138 Cost. aveva sino a quel momento offerto, in questo schema di ragionamento finivano disprezzate, e in loro sostituzione veniva invocato il ricorso ad un modello di decisione parlamentare più snello (leggasi, meno aggravato), "sostenuto" dall'esterno dalla legittimazione che sarebbe stata assicurata all'organo della rappresentanza attraverso il diretto coinvolgimento del corpo elettorale al processo di riforma. La trasfigurazione del disegno costituzionale, dell'equilibrio tra i fattori che "aggravano" la procedura di revisione costituzionale voluto dai Costituenti, era palese, così come palese il rischio di rinunciare, nella «compromissione di questo equilibrio tra sedi della rappresentanza e volontà popolare diretta, mediante lo spostamento verso quest'ultima dell'asse della decisione», alla funzione di garanzia («della Costituzione» stessa) assolta dall'art. 138 Cost.[102].

Non se ne fece nulla, come noto, ma negli anni successivi, nel contesto delle rinnovate dinamiche innescate dall'avvento del maggioritario, l'idea delle riforme organiche da compiersi attraverso procedimenti in deroga all'art. 138 Cost. e, soprattutto, attraverso regole che avrebbero visto il corpo referendario sempre coinvolto, tornò a farsi strada.

La legge costituzionale n. 1 del 1993 attribuì poteri referenti alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali De Mita-Iotti e stabilì che il testo della revisione dovesse essere approvato da ciascuna Camera a maggioranza assoluta e successivamente sottoposto, di diritto, a *referendum*. La legge costituzionale n. 1 del 1997 fece sostanzialmente altrettanto, conferendo una funzione istruttoria alla Commissione bicamerale per le riforme costituzionali D'Alema, e rendendo ancora una volta indefettibile il voto referendario sul testo che fosse stato licenziato dalle Camere a maggioranza assoluta. Ma con un ulteriore elemento di novità, per certi versi più coerente rispetto alla nuova configurazione assunta dall'istituto, ovvero la previsione di un *quorum* per la validità della consultazione referendaria.

L'istituto subiva comunque in entrambi i casi una vera e propria mutazione genetica: perdeva, in uno, il carattere facoltativo e (dunque) oppositivo, e si prestava, almeno in potenza, a plebiscitare le scelte del Parlamento[103]. Di contro, si infragiliva il versante parlamentare del procedimento di revisione – perché ci si accontentava della maggioranza assoluta, si precludevano questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli, si pretendeva il voto palese – ancora una volta rovesciando la logica che aveva ispirato la genesi dell'art. 138 Cost.. Come si è avuto modo di dire, infatti, il *referendum*, inizialmente scartato dai Costituenti perché si temeva che la revisione sarebbe stata il frutto di una «concitazione momentanea» anziché l'esito del «meditato esame di una necessità politica», fu ripescato solo quando, accantonato il modello della doppia legislatura, si previde che la legge sarebbe stata plasmata dalle Camere con regole procedimentali capaci di assicurare riflessione e metodo compromissorio.

Il fallimento del tentativo di portare a termine una riforma organica mediante queste procedure derogatorie, e l'abbandono, almeno allo stato, dell'idea che a riforme organiche della

---

[101] Si veda il testo integrale del messaggio del Presidente della Repubblica in A.C., X legislatura, Doc. I, n. 11 (https://legislature.camera.it/_dati/leg10/lavori/stampati/pdf/001_011001.pdf).

[102] S. STAIANO, *La legge di revisione*, cit.

[103] S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali*, cit., 117. Criticamente, anche R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale*, cit., per il quale la volontà referendaria avrebbe così assunto «il ruolo di una terza approvazione del medesimo testo, una sorta di "sanzione regia", in un significato molto simile a quello espressamente escluso dall'Assemblea costituente».

Assai criticamente, F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale? (Spunti problematici sulla costituzionalità della L.cost. n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione bicamerale per le riforme costituzionali)*, in *Giur. it*., 1998, n. I, 622; 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 Osservatorio Aic, 2013.

Costituzione debba procedersi al di fuori delle forme prescritte dall'art. 138 Cost.[104], non ha però corrisposto ad un ritorno alle origini. I partiti hanno infatti perseverato in questa «corsa al *referendum* costituzionale»[105], semplicemente agendo in altro modo. Una «seconda via»[106], alternativa alla "disapplicazione" dell'art. 138 Cost., ma caratterizzata comunque da una distorsione della logica dell'art. 138 Cost., perché il *referendum* è stato concepito dalle forze politiche che si sono esercitate con le riforme costituzionali nell'era del maggioritario non come valvola di sicurezza del sistema, ma come approdo prestabilito e inevitabile del percorso di revisione, affinché il popolo potesse legittimare, ratificandola, la scelta compiuta proprio dalla maggioranza parlamentare.

Come a tutti noto, così è stato nel 2001, quando a provocare un *referendum* sulla legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione fu sia la maggioranza parlamentare che l'aveva elaborata, sia l'opposizione[107]. Il *referendum* (l'uso del *referendum*) divenne terreno di scontro già nel dibattito parlamentare, gli uni richiamandosi alla sua autentica funzione avversativa, gli altri alle sue plurime potenzialità, e reciprocamente accusandosi, gli uni, di voler piegare lo strumento a logiche propagandistiche, gli altri, di sottrarsi al dialogo sulla riforma in esame pensando unicamente a farla fallire alla prova del voto[108]. Il *referendum* si svolse poi effettivamente il 7 ottobre 2001, dopo l'apertura della nuova legislatura, con una affluenza pari al 34,1% dell'elettorato e il prevalere dei si (64, 2%).

Nel 2006 furono invece solo i parlamentari dell'opposizione a depositare richiesta di *referendum*. In analoga direzione si mossero cinquecentomila elettori e la quasi totalità dei quindici Consigli regionali che presentarono domanda di *referendum*, cui però si aggiunse, evidentemente in controtendenza, e cioè in prospettiva adesiva rispetto alla riforma, la Lombardia[109]. Ciò che però non inficiò, va detto, la valenza fortemente oppositiva delle istanze referendarie[110], circostanzia testimonianza dal fatto che a "sfidare" la riforma licenziata dal Parlamento erano per la prima volta tutte le categorie (minoranze politiche, popolari e territoriali) contemplate dall'art. 138 Cost.[111]. Il *referendum* si svolse ancora una volta al cambio della legislatura, questa volta con la più consistente affluenza del 53% degli elettori e il prevalere dei no (61,3%).

Nel 2016 l'Ufficio centrale per il *referendum* riceveva invece, in riferimento alla riforma costituzionale c.d. Boschi-Renzi, quattro distinte richieste di matrice parlamentare, imputabili tanto a gruppi di maggioranza quanto di opposizione. Di più. Il Governo - sommando al proprio ruolo istituzionale un ruolo politico attivo nella fase referendaria[112] - si faceva esso stesso indirettamente promotore di una raccolta firme, giunta a soglia, mentre l'opposizione non

---

[104] Questione della quale si è per vero continuato a discutere anche in anni recenti, soprattutto con la presentazione del disegno di legge costituzionale S.813, istitutivo del «Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali», di cui già abbiamo parlato. Anche in quel caso, sia pur in differente modo, il *referendum* veniva esaltato nell'ambito del procedimento di approvazione della legge costituzionale, perché lo si sarebbe potuto chiedere anche laddove le Camere avessero approvato a maggioranza dei due terzi il testo della revisione.

[105] E. LAMARQUE, *A mali estremi*, cit.

[106] M. VOLPI, *Referendum*, cit., secondo il quale «[e]ntrambe le ipotesi (trasformazione del *referendum* in obbligatorio e iniziativa della maggioranza) hanno perseguito l'intento di trasformare il *referendum* da oppositivo in confermativo-approvativo».

[107] Parla in questa prospettiva di un «referendum double face» A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, cit., 427.

[108] Cfr., in particolare, Senato della Repubblica, seduta dell'8 marzo del 2001, in fase di ultima lettura sul testo poi infine approvato.

[109] V. S. MANNOZZI, *La lezione del referendum costituzionale del 2006*, in www.issirfa.cnr.it, novembre 2007.

[110] Essendosi peraltro al tempo sostenuto che quella licenziata dal Parlamento fosse la legge costituzionale che aveva «conquistato il più alto numero di critiche da parte degli studiosi di diritto costituzionale». Così G. AZZARITI, *La voce del diritto costituzionale o quella della politica politicante?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2006.

[111] E. TIRA, *Referendum costituzionale*, cit., che nota anche come la riforma si fosse attirata le critiche di una larga parte della dottrina.

[112] G. FONTANA, Il *Referendum*, cit.

riusciva nell'intento[113]. La consultazione si svolse il 4 dicembre 2016, con una affluenza pari al 65% degli aventi diritto e il prevalere dei no (59,1%).

L'ultima tornata referendaria su una legge di revisione costituzionale si è svolta infine nel 2020 e ha riguardato la riduzione del numero dei parlamentari. In questo caso, come si è giustamente osservato, l'intenzione delle forze parlamentari che avevano patrocinato la revisione di far culminare l'*iter* ex art. 138 Cost. nel voto referendario è apparsa persino più evidente. Artatamente, infatti, ci si era disposti in Parlamento per far mancare una maggioranza qualificata che si sarebbe invece certamente potuta raggiungere: in seconda deliberazione, mentre al Senato il Partito democratico aveva negato il proprio voto favorevole, alla Camera aveva concorso alla sua approvazione, con il risultato che nel secondo ramo, ma non nel primo, si era riusciti a raggiungere la maggioranza dei due terzi. In questo modo, la possibilità di richiedere un *referendum* era stata fatta salva, a dispetto della sussistenza delle condizioni politiche per chiudere la partita direttamente in Parlamento[114]. Il *referendum* si svolse infine il 20 e 21 settembre 2020 – peraltro ad ampia distanza dalla data inizialmente individuata per effetto di quanto disposto dal d.l. n. 27 del 2020, che aveva posticipato il voto a causa della pandemia – e vide la partecipazione del 51,1% degli aventi diritto e il prevalere dei sì (69,9%).

Allo spostamento del baricentro del procedimento di revisione costituzionale a tutto vantaggio (sempre che di vantaggio si tratti…[115]) del pronunciamento popolare, a mio avviso si deve anche la scelta del Governo di far decorrere per intero i tre mesi previsti dall'art. 138 Cost. prima di procedere all'indizione del *referendum*. Ciò a dispetto di quanto, a me pare letteralmente, dispone la legge n. 352 del 1970, disciplina che detta una scansione temporale incentrata sulla singola richiesta referendaria: 1. l'Ufficio centrale decide con propria ordinanza sulla legittimità della stessa «entro 30 giorni dalla sua presentazione» (art. 12); 2. l'ordinanza è senza indugio comunicata ad alcuni soggetti, tra i quali il Presidente della Repubblica e il Presidente del Consiglio (art. 13); 3. se di ordinanza di legittimità si tratta, il *referendum* è indetto dal Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, «entro sessanta giorni dalla comunicazione» dell'ordinanza stessa (art. 15); 4. La data del *referendum* cade in una domenica «compresa tra il 50° ed il 70° giorno successivo alla emanazione del decreto di indizione» (ancora art. 15).

Nonostante ciò, con propria nota in data 7 maggio 2001, il Presidente del Consiglio dei Ministri, in occasione del primo *referendum* costituzionale della storia repubblicana, stabilì che l'indizione sarebbe avvenuta entro i sessanta giorni successivi alla scadenza dei tre mesi stabiliti dalla Costituzione, «così da consentire all'apposito Comitato di cittadini di promuovere ed eventualmente completare la raccolta delle 500.000 firme prescritte».

Ancorché guidata da «nobili ragioni», quello posto in essere, si è detto, «non fu un intervento di esegesi, bensì di vera e propria disapplicazione *in parte qua* della legge n. 352 del 1970, accompagnata da una sua riscrittura»[116].

Non si tratta in effetti di disconoscere gli interessi sottesi ad una simile soluzione, posto che averla patrocinata ha significato consentire ai soggetti (*a tutti i soggetti*) rientranti delle categorie di cui all'art. 138 Cost. di prendere parte attiva alla campagna referendaria, e, aspetto

---

[113] L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018.

[114] Su queste dinamiche cfr. E. TIRA, *Referendum costituzionale*, cit..

[115] cfr. Infra.

[116] P. CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale è davvero liberamente disponibile?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2005.
Diversamente, per L. ELIA, *L'ineludibile e indifferibile referendum*, cit., «l'interpretazione accolta dal governo fa prevalere quanto disposto dall'art. 138 Cost. comma II, sul precetto contenuto nel I comma dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970».
Per una ulteriore lettura della disciplina ordinaria, v. B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002, 22 ss.

assai rilevante, di acquisire (ai limitati fini di) la veste di potere dello stato (cfr. ordinanza n. 195 del 2020). Ma questi interessi, se del caso, avrebbero dovuto essere intercettati mediante una formale modifica della disciplina legislativa ordinaria, o al più, come suggerito ancora una volta dalla dottrina citata, accedendo ad una differente opzione ermeneutica. Non si sarebbe cioè dovuto "ritardare" l'indizione del *referendum*, quanto piuttosto consentire a chi fosse arrivato dopo di «unirsi al "coro"»[117].

Qui preme però mettere soprattutto in evidenza un altro aspetto. La legge n. 352 del 1970 parrebbe in realtà rispondere ad una logica "fedele" a quella propria del precetto costituzionale, che delineando il *referendum* quale strumento di indole oppositiva, immagina che la più piccola delle minoranze (ovvero anche uno solo dei soggetti legittimati alla richiesta) possa, a mo' di un interruttore che non ha bisogno di essere pigiato due volte, provocare il pronunciamento del corpo elettorale. E senza indugio. Le regole di svolgimento del *referendum* costituzionale e abrogativo rispondono infatti ad una diversa *ratio*, perché le seconde non costruiscono una sessione referendaria svincolata dal procedimento legislativo, ma anzi a questo strettamente consequenziale, per permettere la più rapida eliminazione dello stato di incertezza legato alla sospensione dell'atto legislativo adottato dalle Camere su una materia tanto importante quanto quella costituzionale[118].

Ma allora, più che guardare all'interesse soggettivo dei singoli promotori, la Costituzione – e dunque la legge attuativa – guarda all'interesse oggettivo dell'ordinamento allo svolgimento del *referendum*, interesse soddisfatto già nel momento in cui sia stato dato il "primo" impulso a svolgere il *referendum*. E infatti, come si è osservato, «chi propone il *referendum* persegue un proprio interesse "partigiano" certo, ma dal punto di vista della Costituzione quello che conta è il fine obiettivo, ossia che il popolo intero si pronunci sulla legge approvata dalle Camere»[119]. La prassi interpretativa invece invalsa testimonia, una volta di più, come ormai nel guardare all'art. 138 Cost. la prima cosa che salta all'occhio è la presenza del *referendum*, e gli interessi (soggettivi) che vi gravitano attorno.

8. La legge approvata a maggioranza di due terzi e la legge approvata a maggioranza assoluta con possibilità di *referendum* … pari sono. Ma le riforme vanno istruite senza sapere come andrà a finire

Ora, l'interrogativo che ci si di deve porre a questo punto dell'analisi è il seguente: una riforma costituzionale concepita, sin dalla sua origine, per seguire un *iter* che raggiungerà il suo

---

[117] Entrando dunque in corsa nella campagna referendaria, in qualsiasi stadio essa si trovi. Così ancora P. CARNEVALE, *Ma la data di svolgimento*, cit..

[118] Come afferma lo stesso L. ELIA, *L'ineludibile e indifferibile referendum*, cit., occorre «eliminare al più presto (in qualsiasi periodo dell'anno!) ogni dubbio tra i cittadini procedendo in termini al possibile brevi ad una consultazione».

Una finalità che sembra ricavarsi dunque dallo stesso dettato costituzionale. Come infatti affermato dalla Corte costituzionale, sia pur a differente scopo: «ad impedire che l'intervento popolare sia svincolato dal procedimento parlamentare al quale soltanto può conseguire, [la legge] circoscrive entro limiti temporali rigorosi l'esercizio del potere di iniziativa: tre mesi dalla pubblicazione della legge di revisione sulla Gazzetta Ufficiale» (sentenza n. 496 del 2000).

Una dilatazione dei tempi di celebrazione del *referendum* è ammessa dalla legge solo «[q]alora sia intervenuta la pubblicazione […] del testo di un'altra legge di revisione della Costituzione o di un'altra legge costituzionale», ipotesi in cui «il Presidente della Repubblica può ritardare, fino a sei mesi oltre il termine previsto dal primo comma del presente articolo, la indizione del *referendum*, in modo che i due *referendum* costituzionali si svolgano contemporaneamente con unica convocazione degli elettori per il medesimo giorno» (art. 15). Previsione che, secondo M. L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum*, cit., 85, sarebbe dettata solo per «esigenze di tipo economico e tecnico».

[119] A. MORRONE, *La repubblica dei referendum*, cit., 243, 244, 245.

culmine nel voto referendario è per ciò stesso "più democratica"? ed è in questa prospettiva una riforma migliore?

Prima di rispondere a questa domanda è meglio sgombrare il campo da un altro possibile dubbio e porre subito in evidenza il cuore del problema.

Chi scrive non è dell'idea che l'art. 138 Cost. abbia bisogno di essere aggiornato alla luce delle trasformazioni istituzionali che hanno impresso al nostro sistema una dinamica bipolare, sebbene al tempo della Costituente lo si immaginava all'opera proprio in un contesto proporzionale[120]. Nulla di gravemente preoccupante, infatti, vedo in una riforma (piccola o grande che sia) approvata dalle Camere a maggioranza assoluta, anche se quella maggioranza regge su regole elettorali concepite per "costruirla artificialmente", perché non sono convinta che un gioco al rialzo sia ciò di cui c'è bisogno (discorso a parte meritando l'ipotesi in cui la legge elettorale arrivi ad assegnare ai vincitori i due terzi dei seggi, circostanza che, però, ne segnerebbe proprio per questo l'illegittimità). Né di per sé mi preoccupa l'idea che sia il Governo a dare diretto impulso ad una riforma costituzionale. Ciò che, come noto, non è affatto precluso.

Quel che più conta è che il procedimento aggravato delineato dall'art. 138 Cost. possa infatti continuare ad offrire inalterate le prestazioni di garanzia per le quali è stato concepito, consentendo al corpo elettorale di contrapporsi ad una revisione costituzionale che sia percepita come inopportuna o addirittura dannosa, o che sia anche solo non apprezzata. In questa prospettiva, l'art. 138 Cost. ha anzi, e nonostante tutto, continuato a dare buona prova di sé, sia quando ha confermato la scelta parlamentare dando via libera alla promulgazione della legge costituzionale, sia quando ne ha bloccato l'entrata in vigore. In questo secondo caso, in particolare, ha «perfettamente svolto […] la sua funzione difensiva»[121].

Il problema è un altro. Ovvero che le maggioranze di turno si predispongono ormai alle revisioni costituzionali del tutto ignorando l'esistenza del terzo comma dell'art. 138 Cost., un precetto di cui occorre leggere il testo: *se si raggiunge la maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione il referendum non si può fare*; ma anche il sotto-testo: *è quello compromissorio il metodo della revisione*[122].

Con ciò non si vuole sostenere (rovesciando i termini della domanda iniziale) che la Costituzione prediliga la legge costituzionale approvata a maggioranza dei due terzi ad una

---

[120] Ragionando della regola che preclude il *referendum* quando in Parlamento si sia raggiunta una maggioranza qualificata, Rossi ebbe a sottolinearne la logica «avuto riguardo alla concreta realtà politica». Aggiunse che «[i]n un paese dove vigesse il sistema del collegio uninominale, o dove le correnti politiche si polarizzassero intorno a due soli partiti, una maggioranza qualificata di due terzi potrebbe eventualmente non rispondere alla maggioranza reale del Paese», «[m]a in Italia, dove abbiamo il sistema della proporzionale […] una maggioranza che raccolga in Parlamento i due terzi raccoglierà certamente nel Paese una proporzione anche maggiore di consensi». Ass. cost., seduta del 14 novembre 1947.

[121] N. ZANON, *Dopo il referendum*, cit., 766. Sulla efficacia della capacità di "blocco" delle riforme costituzionali da parte del popolo sovrano L. Ventura, *Relazione introduttiva*, in *Alla prova della revisione*, cit., 13. Cfr. anche S. TROILO, *Il referendum costituzionale e la sua iniziativa da parte dei cittadini nell'esperienza italiana*, in *Federalismi.it*, n. 31/2021 il quale nota che, anche quando «utilizzato dalle forze politiche di maggioranza in modo distorto e non conforme al disegno costituzionale», «il referendum costituzionale ha effettivamente funzionato come strumento oppositivo a garanzia delle minoranze».

[122] In una differente prospettiva, per G. CAVAGGION, *L'articolo 138 in Assemblea costituente. Procedimento ordinario di revisione costituzionale e partecipazione delle minoranze*, in *Nomos*, n. 2/2017, «[l]a scansione e la successione dei tre commi che compongono l'articolo in esame induce piuttosto a configurare l'approvazione a maggioranza assoluta in seconda lettura, che non a caso è prevista dal comma primo, come il procedimento ordinario, "normale" di revisione costituzionale». Il terzo comma, invece, «si presenta come deroga e caso eccezionale rispetto al procedimento delineato dai primi due commi: se la maggioranza con la quale la revisione o la legge costituzionale viene approvata in seconda lettura è talmente ampia (due terzi) da garantire la convergenza del corpo elettorale (tramite i rappresentanti della maggioranza e delle minoranze, essendo il voto di questi ultimi necessario per il raggiungimento di una soglia così elevata) sulle modifiche proposte, si può "fare a meno" del referendum costituzionale»

approvata a maggioranza assoluta; le quali, giuridicamente, pari sono. «Il doppio binario tracciato dall'art. 138 Cost. è [anzi] frutto di grande saggezza»[123].

Quel che la Costituzione predilige, però, è che ci si provi, che ci si disponga lealmente a conseguire quel risultato, perché è alle regole fondamentali che si sta mettendo mano. Quando si entra in Parlamento per riformare la Costituzione, insomma, lo si deve fare senza sapere come andrà a finire. Perché solo così si potrà tentare la strada del compromesso, che richiede instancabile pazienza e incertezza del risultato.

Dall'idea della riforma costituzionale (quanto più possibile) condivisa si è invece passati all'idea della riforma costituzionale «contesa se non propriamente contenziosa»[124], da approvare contando solo su se stessi, e guardando al corpo elettorale come al "sostituto" di quell'elemento di aggravio della procedura (il coinvolgimento delle opposizioni) al quale si rinuncia in partenza. Quasi che si trattasse di un'operazione matematica: si somma ciò che si toglie, sperando che il risultato non cambi[125]. Ma l'operazione funziona solo se i termini sono bilanciabili, e qui non lo sono. Il risultato cambia eccome, perché è nella sede della rappresentanza parlamentare, secondo regole che incitano all'intesa più larga, che il Costituente ha voluto che la riforma prendesse forma, consegnando invece agli elettori il diritto di opporvisi.

In questa prospettiva, la chiamata alle armi (del *referendum*) da parte della maggioranza, più che essere il problema, è il *sintomo* del problema. Un conto è infatti se i riformatori, dopo sinceri ma vani tentativi di far convergere le opposizioni sul testo della riforma (cedendo qualcosa), decidano di accodare la propria ad altre richieste referendarie, per segnalare politicamente di non temere il voto. Si tratterebbe ugualmente, bene inteso, di un travisamento del senso dell'art. 138 Cost. – non solo inutile ma potenzialmente dannoso, perché a rischio di "inquinare" la genuinità del dibattito pubblico in campagna referendaria (*infra*) – ma in qualche modo politicamente comprensibile. Ma non è comunque così che vanno le cose. La scelta dei riformatori di invocare l'assenso del popolo rispetto alla "propria riforma" è la spia che, nel metterla a punto, si è agito deliberatamente in solitudine, senza accettare compromessi e puntando diretti al *referendum*, per sollecitare il corpo elettorale a svolgere quasi una funzione di «arbitraggio» tra posizioni in contesa[126].

---

[123] R. BIN, *Riforme costituzionali a colpi di maggioranza: perché no?*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it.

[124] G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit.. V. anche A. CARDONE, *Sistema delle fonti e forma di governo. La produzione normativa della Repubblica tra modello costituzionale, trasformazioni e riforme*, 2023, 104, secondo il quale questa prassi farebbe transitare le procedure di riforma previste dall'art. 138 Cost. «nel campo riservato alla contrapposizione politico-partitica contingente».

La prassi è andata dunque in senso contrario agli auspici di G. SCACCIA, *Revisione di maggioranza e "qualità" della Costituzione*, in www.associazionedeicostituzionalisti.it, per il quale «la progressiva bipolarizzazione del sistema politico dovrebbe fornire ragioni per un recupero della funzione neutralizzatrice della Costituzione. Proprio in una temperie storico-istituzionale nella quale il Parlamento abbandona i moduli decisionali dell'agire consociativo per porsi in una relazione più stretta e conseguente con l'indirizzo politico governativo; in una fase nella quale la capacità di integrazione (e dunque di legittimazione) della rappresentanza politica declina per lasciare spazio ad una maggiore efficienza decisionale, la Costituzione dovrebbe essere preservata dall'applicazione del principio di maggioranza». Sicché, «L'irruzione del *majoritarianism* sul terreno delle scelte fondanti potrebbe infatti accreditare l'idea che la riforma costituzionale sia elemento qualificativo del programma di governo e che dunque, per ciò stesso, la Carta sia esposta ad un continuo ed oscillante adeguamento, sincronico con i mutamenti della maggioranza, con fatale compromissione di quei caratteri di durevolezza e tendenziale perpetuità dai quali trae alimento l'autorità etico-politica, ancor prima che giuridica, delle prescrizioni costituzionali».

[125] Si riteneva, cioè, che «l'assenso popolare» potesse «sana[re] la debolezza del consenso parlamentare, e che, dunque, la democrazia diretta compensa[sse] l'insoddisfacente risultato della democrazia deliberativa». Lo osserva S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, 92.

Ritiene che il *referendum* agirebbe come «fattore politicamente rafforzativo di una riforma costituzionale che ha incontrato il favore di una parte soltanto delle Camere e, presumibilmente, delle sole forze di maggioranza» A. REPOSO, *Sulla natura giuridica*, cit., 8.

[126] F. DAL CANTO, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale (1994-2005),* in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, Bologna-Roma, 2006, 63.

Si badi, di queste dinamiche rischiano ormai tutti di essere artefici e corresponsabili.

Sia cioè i componenti della maggioranza sia quelli dell'opposizione, che potrebbero mettere piede in Parlamento con lo sguardo già rivolto al *referendum*, producendosi in un atteggiamento reciprocamente non collaborativo, se non addirittura viziato dalla tentazione di fare campagna referendaria anticipata dalle aule parlamentari. In questa dinamica, i primi avrebbero buon gioco di dire ai secondi che se la proposta non sta bene, saranno gli elettori a decidere; questi ultimi potrebbero fare altrettanto, persino cedere le armi, affinché la riforma si presenti com'è, con tutti i suoi difetti (meglio ancora, anzi …), al giudizio del popolo[127].

Per concludere, e così rispondere alla domanda iniziale, senza che da questo atteggiamento si tragga, di contro, alcun beneficio. Perché, se la Costituzione non esprime preferenza per una legge costituzionale approvata a maggioranza dei due terzi, non lo fa nemmeno nei confronti di una legge adottata a maggioranza assoluta dalle Camere e successivamente convalidata dal voto degli elettori. Se una revisione portata a termine in questo modo fosse davvero dotata di un plusvalore democratico, la Costituzione non avrebbe di certo avallato il «doppio binario», perché non potrebbe tollerare riforme costituzionali "al ribasso".

Non convince, d'altra parte, l'idea che esista una gradazione della democrazia. La democrazia è o non è. Una legge non è più o meno democratica. È approvata o non approvata secondo le regole improntate al metodo democratico.

A seguire fino in fondo questa tesi, peraltro, occorrerebbe teorizzare che la legge costituzionale approvata dal solo Parlamento e quella invece avallata dal corpo elettorale abbiano due statuti giuridici differenti, se non addirittura una forza passiva differente, sicché la seconda non potrebbe essere a sua volta abrogata o modificata se non con il medesimo

---

Quanto alla prassi, basta dire dell'ammissione dello stesso *ex* Presidente del Consiglio dei Ministri Matteo Renzi: «dal primo giorno abbiamo detto che il voto finale delle riforme sarebbe arrivato dai cittadini». La Repubblica, 11 settembre 2016. Quanto alla proposta di revisione ora all'esame delle Camere, la Presidente del Consiglio, anche di recente, ha affermato che il tentativo sarà quello di approvare la riforma a maggioranza dei due terzi, ma mettendo in chiaro in modo piuttosto eloquente che l'intenzione è di andare fino in fondo, se del caso licenziando il testo a maggioranza assoluta e rimettendosi agli elettori: «perché è vero che i padri costituenti preferivano una riforma approvata a due terzi della maggioranza parlamentare, ma non hanno escluso che questo non accadesse. Cioè capivano anche lo stallo che poteva venire dalla tattica politica sulla riforma costituzionale. E io penso che di fronte alla tattica politica, il tentativo di chiedere agli italiani che cosa pensino di questa proposta che viene fatta per loro, se non si riesce ad approvare la riforma con i due terzi del Parlamento, debba essere esplorata». Così, in occasione dell'incontro La costituzione di tutti. Dialogo sul premierato, 8 maggio 2024 (https://www.governo.it/it/articolo/intervento-del-presidente-meloni-allincontro-la-costituzione-di-tutti-dialogo-sul).

[127] Per limitarci alle più recenti esperienze, se è vero che inizialmente la riforma c.d. Boschi-Renzi nasceva sotto l'egida del Patto del Nazareno, la rottura di quell'accordo determinava una discontinuità anche nei lavori parlamentari, inducendo, da una parte, la maggioranza a perseverare nel portare a casa ad ogni costo la riforma, dall'altra, l'opposizione a sfilarsi dal dialogo. Sull'*iter legis* v. D. CASANOVA-M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi",* in *La Costituzione in movimento: la riforma costituzionale tra speranze e timori*, a cura di A. Apostoli, M. Gorlani, S. Troilo, Torino 2016, 17 ss.
Non è possibile fare invece un bilancio sulla riforma costituzionale *in itinere*, salvo constatare che, al momento, un rilevante miglioramento il testo iniziale sembra in effetti averlo avuto nel passaggio alla Commissione affari costituzionali del Senato. Meno convincente, però, è la tesi, sostenuta dalla Presidente del Consiglio, secondo cui la riforma nascerebbe già improntata al compromesso, perché negli intendimenti originari si sarebbe dovuto trattare di una revisione volta a introdurre l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, non del Presidente del Consiglio. Il sospetto, tuttavia, è che lungi dall'essere una modifica alla quale si è ceduto per venire incontro alle richieste dell'opposizione, si sia trattato soprattutto di un cambiamento di rotta indotto dalla consapevolezza (non a caso…) che alla prova referendaria una simile innovazione non avrebbe incontrato il favore degli italiani, presso i quali la figura del Capo dello Stato gode di ottima considerazione. Rischia invece di costituire un elemento di divisione insuperabile, sul quale però la maggioranza non mostra di voler cedere, proprio l'elezione diretta del Presidente del Consiglio.

procedimento, ovvero con una nuova legge costituzionale approvata sia dal Parlamento sia dal corpo elettorale tramite *referendum*[128]. Il che, evidentemente, non è.

Basterebbe d'altra parte ricordarci l'insegnamento di Ruini, che nell'art. 138 Cost. vedeva all'opera «sistema rappresentativo parlamentare e *referendum* popolare». E aggiungeva: «ambedue espressioni dello stesso principio di sovranità del popolo»[129].

9. Le campagne referendarie: una comunicazione iperbolica che non giova ad un esercizio di democrazia diretta

Dopo aver affermato che la decisione politica della revisione è «opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare», nella sentenza n. 496 del 2000 la Corte costituzionale si preoccupava di chiarire che con ciò non si intendeva dire «che il dibattito relativo alla modificazione delle norme più importanti per la vita della comunità nazionale debba restare confinato nei luoghi istituzionali della politica». E che al contrario «è opportuno che esso si diffonda nella opinione pubblica e che fornisca alla discussione parlamentare l'*habitat* culturale necessario ad affrontare un procedimento di revisione».

Il Giudice costituzionale, insomma, immaginava che la discussione sul merito delle iniziative di revisione costituzionale fosse avviata presso l'opinione pubblica già in fase di "costruzione" del testo nelle Assemblee parlamentari, e che, in un circolo virtuoso, queste ultime ne traessero a loro volta profitto, con ricadute positive sulla qualità del dibattito in aula e, a cascata, sulla qualità della riforma stessa.

Partirei da qui per segnalare subito quanto lontani si sia andati rispetto a questa idea. Se è vero, come a me pare vero, che talvolta sin dalle prime battute in Parlamento la mente corre al *referendum*, il rischio è che le forze politiche impegnate a istruire il procedimento di revisione, anziché concentrarsi su quello, e anziché caldeggiare una edificante immissione nella discussione pubblica delle informazioni necessarie a consentire ai cittadini di iniziare a formarsi una opinione, prediligano esibirsi in scontri muscolari che hanno il sapore di una (malsana) campagna referendaria anticipata[130].

Quanto alla campagna referendaria vera e propria, mi limiterei ad osservare questo: se la tendenza è a polarizzare gli argomenti già in sede di confronto parlamentare e infine ad approvare la riforma senza genuini tentativi di mediazione da parte della maggioranza, ma talvolta anche senza una genuina predisposizione alla mediazione da parte delle opposizioni, questa stessa tendenza alla polarizzazione degli argomenti non potrà che riprodursi, e in forma esasperata, nel dibattito pubblico che accompagna i cittadini al voto referendario. Una tendenza ulteriormente aggravata dall'evenienza che sia la maggioranza ad eccitare il *referendum*, perché la sua funzionalizzazione alla legittimazione di se stessa ne determina «una torsione plebiscitaria»[131] che può inquinare la discussione. Ancor più se a tutto ciò si aggiunge una personalizzazione del significato del voto, mediante la posizione di una sorta di questione di fiducia sull'esito del *referendum*[132].

---

[128] Ma v. sul punto P. BARILE, *La revisione della Costituzione italiana*, in *Commentario sistematico alla Costituzione italiana dietto da Calamandrei e Levi*, Firenze, 1950.

[129] M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, 1953, 26.

[130] Va invece almeno dato atto al Parlamento di essersi sempre più aperto alla pubblica opinione "edotta", riservando spazi significativi nell'esame in Commissione finalizzati all'acquisizione di elementi istruttori mediante l'audizione di esperti della materia.

[131] M. LUCIANI, *Il referendum abrogativo*, cit., 7, nota 12.

[132] Inoltre, segnala P. MARSOCCI, *Il referendum costituzionale tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica*, in *Federalismi*, n. 2/2016, occorre considerare i rischi di una confusione tra il piano della comunicazione istituzionale e quello della comunicazione politica.

Il discorso pubblico – complice un'informazione che appare ormai del tutto inadeguata al compito di non banalizzare e non semplificare ciò che banale e semplice non è – finisce per estremizzarsi. Le campagne referendarie alle quali abbiano sino ad oggi assistito si sono incentrate su argomenti, branditi da una parte e dell'altra, esasperati, se non addirittura fuori fuoco rispetto all'oggetto del decidere. A tacere della retorica contrapposizione tra coloro che: "la Costituzione non si tocca"[133] e coloro che: "le cose non funzionano perché non si riforma la Costituzione".

In questo quadro di problemi "comunicativi" si è ad un certo punto posto anche un dilemma di ordine tecnico-giuridico, che attiene alla formulazione del quesito. Come noto, l'Ufficio centrale per il *referendum* si determina in proposito secondo coordinate definite dalla legge n. 352 del 1970. L'art. 16 lascia aperte due sole strade: per le leggi di revisione costituzionale il quesito deve così risultare: *«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... ?*»; mentre per le altre leggi costituzionali vale la diversa formula: «*Approvate il testo della legge costituzionale.. concernente... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero... del... ?*».

La *ratio* è evidente, perché nel primo caso l'attenzione dell'elettore deve essere canalizzata sulle disposizioni della Costituzione incise dall'intervento riformatore. Si deve cioè sapere cosa della Costituzione per come la conosciamo cambierà. Nel secondo, invece, il *focus* va posto sull'oggetto della legge, che interviene infatti *a latere* del testo costituzionale; oggetto che il legislatore ordinario ha ritenuto capace di essere sintetizzato dal suo titolo.

Il problema si pone soprattutto per le "operazioni miste", ovvero per le leggi costituzionali che intervengano sia a modificare norme della Costituzionale, sia ad accostarvi ulteriori previsioni normative, fattispecie non contemplata dalla legge ordinaria, e rispetto alla quale, dunque, permangono dubbi[134].

Per la prospettiva che si sta qui adottando, concentrata sul profilo comunicativo, è questo un problema che in realtà si pone tutte le volte in cui si ricorra alla seconda formula, che come detto valorizza il titolo della legge. Ciò che peraltro l'Ufficio centrale tende a fare, ormai per prassi, anche quando trattasi di leggi di revisione costituzionale. Invece di indicare gli articoli della Costituzione oggetto di revisione, si riproduce nel quesito, insomma, il titolo della legge, che di quegli articoli dà comunque conto. Operazione neutra, questa, però, se neutro è il titolo; più discutibile, invece, se il titolo è costruito secondo logiche tese alla «enfatizzazione di alcuni aspetti» della riforma, «individuati più sulla scorta di una valutazione politica, che non sulla base di una scelta realmente fedele al contenuto del disegno di legge»[135], oppure quando compaiono nel titolo, oltre all'oggetto dell'intervento, le finalità perseguite.

Così ad esempio è stato nel 2016, quando l'Ufficio centrale formulò in questi termini il quesito: «Approvate il testo della legge costituzionale concernente "disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il

---

[133] Per dirla con E. FRAENKEL, *Riforma della Costituzione e democrazia*, tr. it. a cura di A. Bolaffi, in Mocromega, n. 4/1990, 73, «[l]a cieca fedeltà costituzionale per la quale è tabù ogni parola del testo scritto, fa correre il rischio che mentre questo resta immutato, della costituzione stessa non rimanga neppure un'ombra. La fedeltà alla Costituzione non deve mai diventare feticismo costituzionale, se la difesa della Costituzione non vuole trasformarsi in inconsapevole e tragica collaborazione alla sua liquidazione».

[134] Per tesi contrapposte sulla soluzione da adottare in questi casi v. in particolare: P. CARNEVALE, *L'Ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referendum costituzionale: non c'è due senza tre*, in *Costituzionalismo.it*, 1/2016, che ritiene applicabile un criterio di prevalenza, e G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. proseguendo un dialogo con paolo carnevale*, in *Oss. fonti*, n. 2/2016, che propende per il ricorso alla formula prevista per le "altre" leggi costituzionali.

[135] P. CARNEVALE, *L'Ufficio centrale della Cassazione*, cit.; criticamente anche V. ONIDA, B. RANDAZZO, *Note minime sulla illegittimità del quesito referendario*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.

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 così rischia di essere domani, se un *referendum* si svolgerà, laddove il quesito si incentrasse ancora una volta sul titolo della legge, che, stando al disegno di legge ora all'esame delle Camere, recherà «Modifiche agli articoli 59, 88, 92 e 94 della Costituzione per l'elezione diretta del Presidente del Consiglio dei ministri, il rafforzamento della stabilità del Governo e l'abolizione della nomina dei senatori a vita da parte del Presidente della Repubblica» (A.S. n. 935).

Impossibile in effetti non avvedersi di come queste scelte definitorie (che accostano alla indicazione degli "oggetti" dell'intervento, talvolta anzi di una selezione degli "oggetti" dell'intervento, l'individuazione delle finalità perseguite) appaiano preordinate, ancora una volta, ad attrezzarsi sin da subito per affrontare, in posizione di vantaggio, l'indefettibile prova referendaria.

10. La necessaria omogeneità della delibera oggetto del *referendum* costituzionale. Non rischia di essere un altro errore prospettico?

Il dibattito attorno alla presunta necessaria omogeneità del quesito referendario ha animato in particolar modo la dottrina in occasione della consultazione del 2016, ma non si tratta di tema nuovo, la questione avendo iniziato ad occupare gli studiosi già tempo addietro. Tra i più convinti sostenitori della tesi, si è affermato che «la legge di revisione, di cui parla l'art. 138 Cost., deve avere necessariamente un contenuto unitario ed omogeneo, tale cioè da risultare idoneo ad essere sottoposto a *referendum*»[136]. Ancorché la Corte costituzionale abbia infatti sviluppato la propria giurisprudenza sulla necessaria chiarezza, univocità e omogeneità del quesito nel giudizio di ammissibilità dei *referendum* abrogativi, quelle ivi elaborate sarebbero «affermazioni sull'istituto in generale», giacché riconducibili al principio democratico, e dunque ad esigenze da tutelare «in termini identici per il *referendum* abrogativo e per quello confermativo di cui all'art. 138 Cost.»[137].

L'idea, insomma, è che «se chiaro ed omogeneo deve essere il requisito del procedimento ex art. 75 Cost. non si vede perché la diversità dei due referendum debba implicare che disomogeneo e confuso possa essere il quesito sottoposto al corpo elettorale nei *referendum* costituzionali»[138]. Sicché anche al corpo referendario chiamato a pronunciarsi ai sensi dell'art. 138 Cost. dovrebbe essere assicurata la libertà del voto, e quindi la possibilità «di esprimersi su gruppi omogenei di modifiche, ordinati per materia»[139].

La dottrina in esame, ovviamente, si è dovuta confrontare anche con un notevole problema di ordine materiale, problema che, a mio modo di vedere, rivela però anche la controvertibilità dell'assunto teorico. Come assicurare infatti il rispetto di tale vincolo?[140].

Si potrebbe teorizzare, a monte, che esistano limiti "dimensionali" [141] incidenti sullo stesso potere di revisione costituzionale, limiti tra i quali rientrerebbe anche il divieto di elaborare

---

[136] R. ROMBOLI, *Le regole della revisione costituzionale*, in *Quest. giust.*, 1994, 407.

[137] ivi, 407. Analogamente A. PACE, *Processi costituenti italiani 1996-1997*, in *A.A.V.V., Studi in onore di Leopoldo Elia*, Milano, 1999, 1140 ss.

[138] G. FERRARA, *Revisione e Costituzione. Risposte a Franco Modugno*, in *Studi in onore di Franco Modugno*, II, Napoli, 2011, 1455.

[139] E. GROSSO, *Il referendum costituzionale e la blindatura della riforma*, in *Costituzione: una riforma sbagliata. Il parere di sessantatre costituzionalisti*, Firenze, 2004.

[140] Per A. PIZZORUSSO, *Fonti*, 402, infatti, pur trattandosi di tema meritevole di massima attenzione, se ne potrebbe discutere solo *jure condendo*.

[141] Ne ragiona V. MARCENÒ, *Manutenzione, modifica puntuale, revisione organica, ampia riforma della Costituzione: la revisione costituzionale ha un limite dimensionale?*, in *Alla prova della revisione*, cit., 296 ss.

riforme c.d. organiche, tanto che, in passato, percepita l'insufficienza rispetto allo scopo delle regole delineate all'art. 138 Cost., si era tentata la strada delle procedure in deroga[142]. La Costituzione, dunque, ammetterebbe solo modifiche «puntuali, specifiche, attinenti cioè ad un determinato istituto, ad un singolo tema»[143].

Se, tuttavia, il Parlamento approvasse ugualmente una legge costituzionale dai contenuti eterogenei, e su di essa fosse posta un'istanza referendaria, occorrerebbe fare i conti con l'assenza, nel sistema, di un giudizio di ammissibilità analogo a quello previsto per il *referendum* abrogativo. Ma anche laddove si ritenesse che, pur nel silenzio della legge, sia l'Ufficio centrale a poter svolgere questo tipo di giudizio (o che glielo si attribuisca espressamente), come dovrebbe funzionare? Potrebbero essere sin d'ora i referendari a "disarticolare" la legge depositando uno o più quesiti omogenei per contenuto? Oppure, laddove la domanda fosse unica, dovrebbe essere l'Ufficio centrale a spacchettarla d'ufficio in più quesiti a tutela della libertà del voto?

Come noto, la questione è diventata "concreta" nel 2016, quando, stante l'assenza di un siffatto filtro, in occasione della celebrazione del *referendum* costituzionale che si sarebbe svolto il 4 dicembre, innanzi al Tribunale di Milano veniva stata depositata un'azione cautelare volta sostanzialmente a ottenere che fosse sollevata una questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 12 e 16 della legge n. 352 del 1970, ritenuti in contrasto con il principio di sovranità popolare, con la libertà del voto e con lo stesso procedimento di revisione costituzionale, perché tale disciplina non contempla la possibilità di presentare quesiti referendari distinti laddove a reclamarlo sia l'eterogeneità della legge approvata dal Parlamento[144]. L'iniziativa non è tuttavia andata a buon fine, avendo l'autorità giudiziaria adita affermato – questo il cuore della motivazione – che nel caso dell'art. 138 Cost. «il corpo elettorale è chiamato attraverso il voto ad esercitare una forma di controllo politico sul complesso della deliberazione parlamentare», sicché «non resta che esprimere attraverso il voto popolare una valutazione complessiva della riforma costituzionale». In sostanza, «l'oggetto del *referendum* costituzionale è quindi rappresentato dalla legge di revisione della Costituzione e, pertanto, la formulazione del quesito non rientra nella disponibilità dei promotori, cui spetta solo un potere di iniziativa per sollecitare un pronunciamento del corpo elettorale» (sezione I civile, ordinanza 6 novembre 2016)[145].

Si tratta di considerazioni che, nonostante l'acume delle argomentazioni sviluppate dagli autorevoli elettori-ricorrenti, paiono condivisibili. Mentre infatti l'art. 75 Cost., testualmente, consente l'abrogazione totale o parziale di una legge, viceversa, nel caso dei referendum

---

In Costituente, fatta eccezione per un intervento di Einaudi – il quale auspicava che il Parlamento avrebbe approvato «una sola riforma alla volta ed in maniera chiara, in modo che gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare»[141] – il tema non ricevette approfondimento. Ass. cost., sed. 15 gennaio 1947.
Nei lavori della Commissione Forti, si avanzò il tema della distinzione tra «piccole e grandi modificazioni costituzionali»; alcuni componenti della sottocommissione proponevano di lasciare addirittura al Capo dello Stato la decisione in ordine al mettere in moto o meno il congegno della revisione costituzionale. Si disse, però, che la questione andava messa da parte, per l'evidente criticità di lasciare al Capo dello Stato una simile grave decisione e per il fatto che è «sia teoricamente sia praticamente, è impossibile distinguere piccole o grandi modificazioni».

[142] In tema F. MODUGNO, *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale e i suoi possibili limiti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino 2005, p. 615 ss.

[143] G. FERRARA, *Verso la monocrazia. Ovvero del rovesciamento della Costituzione e della negazione del costituzionalismo*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2004. Con la precisazione che ciò non significa contemplare solo interventi su una singola disposizione, ma che «che si possa procedere a rivedere anche più disposizioni ed articoli purché, riguardino una sola delle materie, una specifica istituzione».

[144] Gli argomenti alla base dell'azione sono sviluppati, dagli stessi ricorrenti, in V. ONIDA, B. RANDAZZO, *Note minime sulla illegittimità del quesito referendario*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016.

[145] https://www.giustiziainsieme.it/it/costituzione-e-carta-dei-diritti-fondamentali/360-tribunale-di-milano-sez-i-ord-6-novembre-2016-in-materia-di-quesiti-referendari?hitcount=0.
A commento della quale G. RIVOSECCHI, *La tutela del voto referendario. Note a margine del ricorso "Onida-Randazzo" al Tribunale civile di Milano*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2017.

costituzionali, l'oggetto del quesito è necessitato, trattandosi, ancora una volta testualmente, della legge costituzionale approvata dal Parlamento[146], la quale va dunque considerata alla stregua di un monolite inscalfibile. Per il Costituente, si potrebbe in qualche modo dire, l'omogeneità del quesito è «soddisfatta a monte [proprio] dalla delibera legislativa», che renderebbe «*de iure* omogeneo» il quesito[147]. Sicché, come si è giustamente osservato, l'Ufficio centrale dovrebbe semmai dichiarare illegittima una richiesta referendaria che si appuntasse su una parte della legge[148].

Ora, a questa esiziale argomentazione di carattere ermeneutico si potrebbero aggiungere gli ulteriori enormi inconvenienti ai quali si andrebbe comunque incontro ipotizzando di "contravvenire" al dato testuale in nome della libertà del voto.

Ma a me pare che, per concludere il ragionamento che si è provato a impostare con queste riflessioni sul peso e sulla funzione del *referendum* costituzionale nel procedimento di revisione, l'aspetto che merita di essere evidenziato è un altro. Anzi due.

Il primo attiene all'assunto di base, e che cioè le leggi di revisione costituzionale dovrebbero essere omogenee, proprio ad evitare che il corpo referendario possa trovarsi costretto ad esprimersi in blocco su profili che, invece, meriterebbero separato giudizio. Si tratta peraltro di un argomento che ha fatto breccia nello stesso legislatore costituzionale, che ha ritenuto di ricavare questa "lezione" dall'esito del *referendum* costituzionale del 2016. Da quel momento, in effetti, le forze politiche si sono in qualche modo sentite "costrette" ad abbandonare la via delle riforme ampie, e a procedere unicamente su quella dei "piccoli ritocchi".

Tralasciando di soffermarsi sulle perplessità che suscita questa tecnica[149] - oltre che, nel merito, sull'utilità di queste "mini-riforme" - ciò che più preme qui sottolineare è che la teorizzazione di un simile limite dimensionare rischia di presentare qualche eccesso di schematismo. La "materia costituzionale", d'altra parte, ha una sua specificità, la Costituzione non potendo essere considerata solo un *corpus* normativo, ma un'architettura, un'impalcatura sorretta da pilastri che si collegano e bilanciano l'un l'altro.

Con ciò non si intende certo dire che "tutto si tiene", e che la modifica di una qualsiasi norma della Costituzione sia un "batter d'ali" capace di riverberarsi su tutto il sistema. Di contro, però, ben si può comprendere la scelta del Parlamento di agire anche su ambiti di disciplina solo all'apparenza scollegati, intervenendo sul testo della Costituzione con un ampio disegno riformatore. Talvolta, come si è condivisibilmente osservato, ciò è anzi necessario: «vi sono riforme che debbono essere organiche e non puntuali»[150].

---

[146] M. SICLARI, *È possibile richiedere un referendum*, cit., che a conferma richiama anche quanto stabilito dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 445 del 2005 a proposito dei *referendum* ex art. 123 Cost., ove è stata esclusa la possibilità di presentare quesiti parziali, il tenore letterale della disposizione costituzionale rendendo palese «che il referendum ivi disciplinato si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti».

Cfr. anche A. PERTICI, *Il procedimento di revisione costituzionale come garanzia della rigidità costituzionale*, in *Alla prova della revisione*, 173, secondo il quale, infatti, «per pretendere l'omogeneità del quesito, occorrerebbe poter pretendere anche quella del testo della legge», M. D'AMICO-G. ARCONZO-S. LEONE, *Come cambia la Costituzione*, Torino, 2016, 85 ss.

[147] Sul tema F. SORRENTINO, *Le garanzie costituzionali dei diritti. Lezioni raccolte da Roberta Calvano*, cit., 52.

[148] R. PINARDI, cit., 363.

[149] Ci si permette di rinviare a S. LEONE, *Il voto per il Senato ai diciottenni: una riforma "cauta", in Studium iuris*, n. 5/2021.

Da ultimo, persino nel presentare al Parlamento la riforma in questo momento al suo esame, riforma che pure incide su aspetti assai rilevanti della forma di governo, il Governo ha ritenuto di "rassicurare", nella relazione illustrativa, circa il fatto che si tratterebbe di una formulazione ispirata a un criterio «minimale» di modifica della Costituzione (A.S. n. 935).

[150] S. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi,* in *Studi sulla riforma costituzionale: itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001, 140, che usa l'esempio della riforma

Il secondo, ma collegato, aspetto sul quale ci si vuole in ultimo soffermare ci riporta invece al punto di partenza. A mio avviso, porre il problema della omogeneità del quesito referendario significa, ancora una volta, enfatizzare eccessivamente il significato del pronunciamento popolare nell'ambito della disciplina delineata dall'art. 138 Cost., col rischio di distorcerne il significato, vera l'affermazione che la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità del *referendum* non è importabile nell'art. 138 Cost., data non solo la possibile diversità degli oggetti dell'uno (l'atto o singole disposizioni) e dell'altro (soltanto l'atto), ma data in primo luogo «la diversità delle reciproche funzioni»[151].

Se si ammettesse che la riforma costituzionale possa essere sottoposta a *referendum* sotto forma di più quesiti, «la normativa costituzionale di risulta potrebbe risultare sensibilmente diversa da quella deliberata dalle Camere», con un esito non solo problematico da un punto di vista della coerenza, ma che soprattutto «finirebbe per mettere in discussione la centralità parlamentare nella procedura di revisione costituzionale». «La manipolazione referendaria dei contenuti della revisione costituzionale, così come determinati dalle assemblee rappresentative», in sostanza, «esalterebbe oltre misura il ruolo riformatore del corpo elettorale»[152].

Non ci si nasconde certo che, soprattutto in considerazione della prassi che vede le stesse maggioranze artefici delle revisioni chiamare a proprio supporto la voce del popolo, l'ampiezza delle riforme (e del relativo quesito referendario) possa acuire il rischio che tutto si risolva in un plebiscito[153].

Ma si ha più di un dubbio sul fatto che il rimedio a questo sviamento dalla funzione del *referendum* possa passare per un altro errore prospettico sulla funzione del *referendum*.

Il *referendum* costituzionale non è infatti "a tema libero", perché compete all'organo della rappresentanza-parlamentare elaborare l'oggetto sul quale, eventualmente, il popolo abbia a pronunciarsi, mentre a quest'ultimo spetta solo decidere, laddove sia stato effettivamente interpellato, se bloccare il corso della riforma o approvarla: così com'è, ovvero così come è stata pensata dal Parlamento, che l'ha concepita come un oggetto unitario e che, diversamente, non l'avrebbe concepita.

Nulla esclude che gli elettori si determinino in senso negativo anche in relazione alla "lettura sistematica" che sta dietro al disegno riformatore, e che lo rigettino per questo, o anche per questo. Anche in questa forma applicativa vedremmo se del caso all'opera quel prezioso congegno difensivo che la Costituzione ha posto a tutela di se stessa.

---

dell'introduzione del presidenzialismo, per inferirne che in questi casi occorrerebbe anche intervenire sul sistema delle autonomie e lo statuto dell'opposizione parlamentare.

[151] S. CICCONETTI, Intervento nel *Dibattito sul messaggio presidenziale*, cit., 3239. Anche per S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali*, cit., 93, «è improprio trasferire le logiche elaborate dalla Corte a proposito della necessaria omogeneità del referendum abrogativo […] anche al referendum ex art. 138, che ha natura assai diversa»

[152] G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit..

[153] A. Pizzorusso, *Fonti*, cit., 402.