

Gianpaolo Fontana\*

## *Il referendum costituzionale*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive – 2. Il problematico statuto giuridico del *referendum* costituzionale alla luce della prassi – 2.1 La natura eventuale e facoltativa del *referendum* costituzionale – 2.2 L’iniziativa del *referendum* costituzionale – 2.3 La mancanza del *quorum* di partecipazione – 3. La portata della revisione costituzionale e la natura omogenea del quesito – 4. Il *referendum* costituzionale ed i processi di innovazione costituzionale: dalla riforma del merito a quella del metodo – 4.1 Le deroghe *una tantum* all’art. 138 Cost. – 5. *Referendum* costituzionale e ruolo “costituente” del popolo – 6. Il *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016 sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi

### *1. Considerazioni introduttive*

Quello che si celebrerà il 4 dicembre 2016<sup>1</sup> e dal quale dipendono le sorti della riforma costituzionale Renzi-Boschi è il terzo *referendum* costituzionale della storia repubblicana italiana<sup>2</sup>. Tale ultima vicenda

---

\* Professore associato di Diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi Roma Tre.

<sup>1</sup> La legge costituzionale è stata approvata in via definitiva dalle Camere il 12 aprile 2016 e pubblicata a fini notiziali sulla *G.U.* n. 88 del 15 aprile 2016; sulla stessa sono state presentate diverse iniziative referendarie (sia da parte di 1/5 dei parlamentari sia da parte di 500.000 elettori) le quali sono state ammesse per mezzo delle ordd. della Corte di Cassazione, Ufficio centrale per il *referendum*, del 6 maggio e dell’8 agosto 2016. La consultazione referendaria è stata indetta per il giorno 4 dicembre 2016 con d.P.R. 27 settembre 2016. Sulle questioni che riguardano, in particolare, la scansione temporale dei passaggi procedurali del *referendum* costituzionale e l’interpretazione dell’art.15 della l. n. 352 del 1970 si veda, più di recente, P. CARNEVALE, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, relazione al seminario di studi sul tema “Referendum e appelli al popolo. La progressiva deformazione del sistema delle fonti del diritto”, Pisa, 19 settembre 2016 (in corso di pubblicazione).

<sup>2</sup> Il primo *referendum* costituzionale si è tenuto il 7 ottobre del 2001 ed ha approvato la legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha riformato l’intero Titolo V della Seconda Parte della Costituzione; il secondo *referendum* si è celebrato il 25 giugno 2006 e, avendo riportato un esito negativo, ha impedito l’entrata in vigore della riforma costituzionale

referendaria ripropone talune questioni, dall'evidente tono costituzionalistico, in larga misura già affrontate nelle precedenti occasioni e che hanno a che fare, in particolare, con il metodo della riforma costituzionale<sup>3</sup>.

Il presente contributo si propone, dunque, di esaminare gli aspetti più rilevanti del *referendum* previsto dall'art. 138 Cost., così come emergenti dalla disciplina costituzionale e da quella legislativa di attuazione, mettendo in luce le principali problematiche attuative e talune significative trasformazioni che hanno investito il ruolo normativo e la portata istituzionale ad esso tradizionalmente assegnate.

Numerose, infatti, le questioni controverse che connotano lo statuto giuridico del *referendum* costituzionale e che la prassi, soprattutto di recente, si è incaricata di evidenziare anche in considerazione della laconicità della previsione costituzionale.

Risulta pressoché impossibile comprendere la *ratio* del *referendum* costituzionale e la sua successiva metamorfosi senza tenere presente la

---

patrocinata dal Governo Berlusconi con la quale si intendeva modificare l'intera seconda parte della Costituzione.

<sup>3</sup> Sul *referendum* costituzionale, in via generale, G. GUARINO, *La revisione della Costituzione. Il referendum*, in *Rass. dir. pubbl.*, 2/1948, 130 ss.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982; S.M. CICCONE, voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, XL, 1989, Milano, 142 ss.; G. BUSIA, *Il referendum costituzionale sulla riforma del Titolo V: i primi passi di un istituto con una lunga storia dietro le spalle*, in AA.VV., *Trasformazioni della funzione legislativa*, III.1, a cura di F. Modugno, P. Carnevale, Milano, 2003, 223 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in AA.VV., *La revisione costituzionale e i suoi limiti*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano, 2007, 93 ss.; P. BARILE, U. DE SIERVO, voce *Revisione della costituzione*, XV, Torino, 1968, 773 ss.; A. BALDASSARRE, *Il referendum costituzionale*, in *Quad. cost.*, 2/1994, 252; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giur. it.*, 1998, 622; M. VOLPI, voce *Referendum*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 514; V. ANGIOLINI, voce *Revisione costituzionale*, in *Dig. Disc. Pubbl.*, XII, Torino, 1997, 312 ss.; G.M. SALERNO, *Il referendum*, Padova, 1992, spec. 105 ss.; S.P. 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 A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001, 73 ss.; T. GROPPI, *Art. 138*, in *Commentario alla Costituzione*, a cura di R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti, III, Torino, 2006, 2701 ss.; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138*, in AA.VV., *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, a cura di S. Gambino e G. D'Ignazio, Milano, 2007, 93 ss.; nonché, volendo, G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2013.

natura rigida e pattizia del complessivo ordinamento costituzionale e senza avvalersi dei criteri di interpretazione sistematica e teleologica.

L'interpretazione sistematica di taluni aspetti emergenti dall'art. 138 Cost., la collocazione dello stesso sotto il Titolo VI della Parte seconda della Costituzione, dedicata alle *garanzie costituzionali*, nonché il dibattito svoltosi in seno all'Assemblea costituente<sup>4</sup> consentono di assegnare al *referendum ex art. 138 Cost.* una funzione conservativa e garantista. Quest'ultima, in particolare, si evince dalla natura, sotto diversi profili, aggravata del procedimento di revisione costituzionale rispetto a quello legislativo ordinario e, soprattutto, dall'innalzamento dei *quorum* previsti in relazione alle seconde deliberazioni parlamentari.

Più in generale il *referendum* costituzionale è considerato un istituto di democrazia diretta e, al pari delle altre forme di consultazione popolare diretta accolte nel nostro ordinamento costituzionale<sup>5</sup>, ha ricevuto attuazione

<sup>4</sup> Su tale aspetto cfr. T. GROPPI, *Art. 138*, cit., 2705 ss.; G. BUSIA, *Il referendum costituzionale sulla riforma del Titolo V: i primi passi di un istituto con una lunga storia dietro le spalle*, cit., spec. 223 ss. Ritiene che il *referendum* costituzionale sia destinato a funzionare come un modulo a schema aperto «destinato a vedere assumere variabile significato ad alcune sue implicazioni in fase dinamica, in ragione dell'influenza contingente del processo storico-istituzionale» S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in AA. VV., *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, a cura di V. Baldini, Napoli, 2006, 31.

<sup>5</sup> Sul punto la dottrina, non solo italiana, è generalmente concorde; *ex plurimis* cfr. V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, 1, VI ed. agg.ta a cura di F. Crisafulli, Padova, 1993, 112; M. MAZZIOTTI DI CELSO, G.M. SALERNO, *Manuale di diritto costituzionale*, V ed., Padova, 2010, 292; S.M. CICCONE, *Le fonti del diritto italiano*, II ed., Torino, 2007, 323; R. BIN, G. PITRUZZELLA, *Diritto costituzionale*, Torino, XII, 2011, 71; R. GUASTINI, *Teoria e dogmatica delle fonti*, Milano, 1998, 447-448; G. ZAGREBELSKY, *Diritto costituzionale, I, Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, rist. 2010, 187; A. CELOTTO, *Premessa*, VIII, in AA.VV., *Le nuove "sfide" della democrazia diretta*, a cura di A. Celotto, G. Pistorio, Napoli, 2015; H. KELSEN, *Teoria generale del diritto e dello Stato*, VI ed., Milano, 1994, 303. Qualificano il *referendum* abrogativo, in particolare, come «atto normativo direttamente espressivo della sovranità popolare» F. MODUGNO, S. NICCOLAI, voce *Atti normativi*, in *Enc. Giur.*, I, Roma, 1997, 26. Una diversa prospettiva, tuttavia, è offerta da Luciani il quale ritiene che la caratteristica del popolo adunato contraddistingua storicamente le forme di assunzione diretta delle decisioni pubbliche rispetto a quelle di natura rappresentativa; secondo tale A., dunque, pur nel mutato quadro concettuale offerto dalle democrazie pluralistiche contemporanee, non risulta condivisibile l'idea che il *referendum* sia annoverato tra le forme di partecipazione democratica diretta, in ragione del fatto che lo stesso presuppone più di un elemento di mediazione tra il popolo e la decisione politica; più correttamente, stando a siffatta ricostruzione, il *referendum* dovrebbe essere considerato alla stregua di un modello rappresentativo-plebiscitario; su tali aspetti cfr. M. LUCIANI, *Art. 75*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. Branca e continuato da A. Pizzorusso. *La formazione delle leggi*, I, 2, *Il referendum*

legislativa con la legge n. 352 del 1970<sup>6</sup>.

La disciplina normativa sul procedimento di revisione costituzionale ha risentito (direttamente ed indirettamente) di una serie di modifiche formali ed informali che hanno riguardato l'ordinamento costituzionale.

Le prime hanno investito direttamente l'art. 138 Cost. (seppure in via transitoria) e la disciplina legislativa elettorale per il rinnovo delle Camere, indirettamente incidente sulla medesima disposizione costituzionale. Le modifiche formalmente costituzionali si sono registrate in occasione delle deroghe *una tantum* apportate all'art. 138 Cost. dalle leggi costituzionali istitutive delle commissioni bicamerali Iotti-De Mita (legge cost. n. 1 del 1993) e D'Alema (legge cost. n. 1 del 1997)<sup>7</sup>.

Le modifiche legislative ordinarie si sono avute con il passaggio dal regime elettorale proporzionale (che aveva accompagnato l'approvazione della Carta costituzionale) a quelli (formalmente o sostanzialmente) maggioritari che si sono susseguiti nell'ultimo quarto di secolo.

Le modifiche informali hanno poi avuto riguardo al superamento di alcune convenzioni costituzionali che si riteneva accompagnassero lo statuto costituzionale del *referendum ex art. 138 Cost.*; la disponibilità dell'iniziativa referendaria in capo alle (sole) opposizioni dissenzienti, infatti, aveva portato la dottrina ad accreditare la natura oppositiva<sup>8</sup> del *referendum* costituzionale la quale, tuttavia, è stata messa in discussione a partire dell'esordio del *referendum* costituzionale nel 2001 e, più di recente, anche nella più recente vicenda referendaria del 2016.

La maggiore facilità con la quale il Parlamento può addivenire all'approvazione delle leggi di revisione costituzionale in costanza di regime elettorale (formalmente o sostanzialmente) maggioritario, infatti, ha comportato l'attenuazione della rigidità costituzionale e la modifica della stessa

---

*abrogativo*, Bologna, 2005, 1 ss.; ID., *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza e della responsabilità politica*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001, 109 ss. Invero la stessa giurisprudenza costituzionale pare non avere incertezze nel qualificare il *referendum* alla stregua di un istituto di democrazia diretta; sul punto, più di recente, cfr. Corte cost. sent. n. 63 del 1990 (punto 8 del considerato in diritto); sent. n. 28 del 2011 (punto 3.1 del considerato in diritto); sent. n. 199 del 2012 (punto 5.2.2 del considerato in diritto).

<sup>6</sup> Prima dell'approvazione della disciplina legislativa di attuazione, dunque, la disposizione relativa al *referendum* costituzionale è rimasta inapplicata e le revisioni costituzionali, sino a quel momento intervenute, potevano essere approvate nelle seconde deliberazioni parlamentari esclusivamente con la maggioranza dei due terzi dei voti.

<sup>7</sup> Sulle quali v. *infra* pr. 4.

<sup>8</sup> A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, II ed., Padova, 2002, 215 e 227; M. LUCIANI, *Art. 75, op. cit.*, spec. 573.

fisionomia del *referendum* costituzionale.

Resta questa una delle criticità più serie dell'attuale assetto costituzionale che ne ha seriamente compromesso la stabilità. Nonostante i moniti e gli auspici provenienti dalla dottrina costituzionalistica<sup>9</sup> e talune proposte di legge costituzionale presentate nelle precedenti legislature, a siffatta disfunzione non si è, sino al momento attuale, posto rimedio e la stessa riforma costituzionale in attesa del prossimo *referendum* resta sul punto silente. La mancata modifica dell'art. 138 Cost. nella riforma costituzionale Renzi-Boschi, peraltro, conferma, ancora una volta, il carattere strumentale e non necessitato delle deroghe in precedenza apportate (o progettate) alla disciplina del procedimento di revisione costituzionale<sup>10</sup>.

I ricorrenti tentativi di modifica costituzionale e l'instancabile fervore riformistico che connota la vicenda istituzionale italiana rinvergono la loro ragione fondamentale nelle condizioni di particolare agio nelle quali i partiti di governo, che si sono avvicinati alla guida del Paese, possono mettere mano unilateralmente alla modifica della Costituzione, facendone spesso un uso politico ed occasionalistico ai fini di auto-legittimazione<sup>11</sup>.

Oltre alla evoluzione in senso maggioritario dei sistemi elettorali, ragioni più generali rinvenibili nel radicale scompaginamento del tradizionale assetto politico-partitico hanno concorso, come vedremo, alla profonda trasformazione del *referendum* costituzionale ed alla modifica di alcune delle connotazioni ad esso tradizionalmente assegnate.

<sup>9</sup> «Per sottrarre la Costituzione alla disponibilità della maggioranza politica, è sufficiente prevedere sempre la necessità della maggioranza qualificata. La soluzione si giustifica, sia per allineare la nostra costituzione agli standard correnti nel costituzionalismo contemporaneo, sia per offrire alle opposizioni parlamentari garanzie minime, che, senza il loro coinvolgimento nelle decisioni aventi ad oggetto i diritti fondamentali e le basilari regole del gioco democratico, sarebbero ingiustificabilmente pretermesse, sia per scongiurare la prospettiva che ogni maggioranza scriva la “propria” costituzione, con conseguente, intollerabile, instabilità del quadro complessivo» così A. D'ATENA, *Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali*, in *issirfa.cnr.it*, ottobre 2006, 2. Più di recente tornano a sottolineare siffatta necessità P. CARETTI, *L'ennesimo «revival» della Grande Riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in *osservatorioaic.it*, 1/2013, 5; R. ROMBOLI, *Le riforme e la funzione legislativa*, relazione presentata al III seminario AIC “I Costituzionalisti e le riforme”, Bologna 11 giugno 2015, edita in *Rivista AIC*, 3/2015.

<sup>10</sup> Su tali problematiche sia consentito rinviare a G. FONTANA, *L'art. 138 tra modifiche tacite e deroghe una tantum*, in *Liber amicorum in onore di Stefano Maria Cicconetti*, Napoli, 2016, 137 ss.

<sup>11</sup> Sul punto cfr. G. FONTANA, *Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti*, in *Focus. Fonti del diritto*, 22 luglio 2016 edito in *federalismi.it*.

## 2. *Il problematico statuto giuridico del referendum costituzionale alla luce della prassi*

In via preliminare va rilevato come l'art. 138 Cost. preveda un unico metodo per la revisione della Costituzione il quale, tuttavia, conosce una fondamentale variante procedimentale; detta variante è rappresentata, appunto, dalla possibilità (giammai la necessità) di ricorrere al *referendum* costituzionale nel caso in cui ricorra la duplice condizione: a) del mancato raggiungimento della maggioranza dei due terzi nelle seconde deliberazioni camerali; b) dell'esercizio dell'iniziativa referendaria da parte (almeno) di uno dei soggetti ai quali la stessa viene costituzionalmente riconosciuta.

Come recita l'art. 138, 2° comma Cost., infatti, «le leggi stesse sono sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi». Il 3° comma della medesima disposizione costituzionale ha cura di precisare che «non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti».

Solo attraverso l'interpretazione sistematica delle peculiarità disciplinari del *referendum* costituzionale risulta possibile rintracciarne l'autentica vocazione istituzionale e normativa.

Il carattere eventuale e facoltativo, l'affidamento dell'iniziativa referendaria a favore di minoranze nonché la mancanza di *quorum* partecipativo appaiono, infatti, le caratteristiche salienti dello statuto giuridico del *referendum* costituzionale.

### 2.1 *La natura eventuale e facoltativa del referendum costituzionale*

Dall'esame dell'art. 138 Cost. emergono il carattere eventuale e facoltativo della consultazione popolare.

*Eventuale* in quanto in caso di approvazione del testo costituzionale con la maggioranza dei due terzi in entrambe le Camere, il *referendum* non può essere chiesto; *facoltativo* in quanto, anche ove astrattamente attivabile, lo stesso può non avere luogo in difetto della relativa richiesta.

Da qui la connotazione doppiamente eventuale<sup>12</sup> della consultazione

---

<sup>12</sup> In tal senso A. CELOTTO, *La Costituzione al bivio. Perché votare no alla riforma*, Napoli,

popolare in questione la quale rende evidente non solo il ruolo centrale e prevalente delle assemblee rappresentative nell'ambito della complessiva procedura di revisione costituzionale ma anche l'approccio auspicabilmente condiviso nelle sedi parlamentari della decisione di modificare il testo costituzionale. Resta evidente, infatti, che l'impraticabilità del *referendum* nel caso in cui la legge costituzionale sia stata approvata nelle seconde deliberazioni con la maggioranza dei due terzi lascia intendere, almeno in via di principio<sup>13</sup>, il carattere marginale del dissenso parlamentare e popolare.

Il carattere eventuale e facoltativo del *referendum* costituzionale (almeno nelle intenzioni del Costituente) appare chiaramente funzionalizzato al mantenimento del carattere pattizio della Costituzione. Solo riforme condivise, infatti, avrebbero messo al riparo le forze politico-parlamentari promotrici della riforma dalla necessità di confrontarsi con i rischi della consultazione referendaria la quale, in ipotesi, avrebbe potuto sconfiggere i propositi di innovazione<sup>14</sup>.

Il ruolo del *referendum* costituzionale nell'ambito della più complessiva procedura di revisione costituzionale ha così posto una serie di dubbi interpretativi in ordine alla sua esatta natura giuridica. Parte della dottrina ritiene che il *referendum ex art. 138 Cost.* rappresenti un elemento di perfezione della legge, dovendosi considerare lo stesso alla stregua di una componente costitutiva del complesso procedimento di revisione costituzionale. Altro orientamento dottrinale, valorizzando il carattere eventuale e facoltativo della consultazione referendaria, ha ritenuto preferibile e più coerente, anche con il tenore formale della disposizione costituzionale (che parla di *legge costituzionale* suscettibile di *referendum*), considerarla elemento integrativo dell'efficacia<sup>15</sup>.

Come avremo modo di vedere oltre, il ruolo complementare e sussidiario del corpo elettorale ha conosciuto un'evidente attenuazione nella prassi in ragione sia dei tentativi di rendere obbligatoria la consultazione popolare in occasione delle *deroghe una tantum* apportate al procedimento di revisione *ex art. 138 Cost.*, sia in ragione della richiesta referendaria avanzata anche dai fautori dell'approvazione parlamentare della riforma costituzionale e, più in generale, in occasione dell'esaltazione enfatica di

---

2006, 13.

<sup>13</sup> Si è già accennato all'incidenza del sistema elettorale sulla concreta operatività e rigidità del procedimento di revisione costituzionale.

<sup>14</sup> Su tali aspetti S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, cit., 83.

<sup>15</sup> Sul punto cfr. T. GROPPI, *Art. 138*, cit., 2714.

tale *appello al popolo* nei processi di innovazione costituzionale.

## 2.2 *L'iniziativa del referendum costituzionale*

Altra caratteristica essenziale del *referendum* costituzionale va ravvisata nella titolarità dell'iniziativa che viene riconosciuta ad alcune qualificate minoranze (parlamentari, sociali, territoriali). Non a caso il governo, pur figurando formalmente tra i soggetti promotori dell'*iter legis* costituzionale<sup>16</sup>, non risulta titolare dell'iniziativa referendaria.

Su tale specifico profilo si registrano opinioni opposte in dottrina. Ferma restando la distinzione delle ragioni di opportunità costituzionale (le quali scongiurerebbero il Governo dall'intraprendere un'iniziativa legislativa, tanto più se di riforma organica della Costituzione) da quelle di legittimità costituzionale (le quali che *ex se* non sarebbero di ostacolo ad una simile evenienza), certo è che non resta indifferente la natura e la base parlamentare del Governo che si facesse promotore di un'iniziativa di riforma costituzionale.

Un esecutivo sorretto da un'ampia e trasversale maggioranza politica (ad esempio un governo di larghe intese ovvero un governo tecnico come pure ce ne sono stati nella recente e recentissima esperienza repubblicana) ben potrebbe rendersi propulsore di un'iniziativa di modifica costituzionale, senza incorrere nelle ragioni di sconvenienza costituzionale evidenziate; resterebbero intatte, infatti, le prerogative parlamentari di discussione, modifica e votazione dei contenuti della riforma costituzionale. In tale ipotesi il governo più difficilmente potrebbe approfittare in maniera faziosa delle proprie prerogative istituzionali senza alienarsi il necessario ed ampio consenso parlamentare da cui trae legittimazione.

Discorso del tutto diverso, invece, vale nel caso in cui un governo di

---

<sup>16</sup> «La tesi [...] secondo la quale il Governo disporrebbe dell'iniziativa legislativa anche per le leggi di revisione costituzionale, non viola un esplicito divieto costituzionale, ma certamente determina l'abbassamento della Costituzione allo stesso livello delle leggi ordinarie e della politica quotidiana» così A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del No*, Milano, 2016, 2; in senso opposto è stato rilevato che «non esiste alcun problema di ordine costituzionale nel fatto che il testo sia stato presentato dal Presidente del Consiglio e dal Ministro per le riforme istituzionali. Il procedimento disciplinato dall'art. 138 si innesta infatti sul procedimento legislativo ordinario, sicché l'iniziativa legislativa è disciplinata dall'art. 71, che esplicitamente prevede l'iniziativa governativa, la quale, ai sensi dell'art. 87, quarto comma, va autorizzata dal Presidente della Repubblica» così B. CARAVITA, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del Sì*, Milano, 2016, 5.

maggioranza (e magari di stretta maggioranza), frutto dell'applicazione di dispositivi maggioritari presenti nella legge elettorale (per giunta dichiarati incostituzionali con la sentenza della Corte costituzionale n. 1 del 2014) faccia della (propria) riforma costituzionale il principale obiettivo programmatico sul quale (seppure indirettamente tramite i propri parlamentari) convocare il corpo elettorale a pronunciarsi mediante *referendum*.

Non la mera iniziativa, dunque, ma l'eccessivo protagonismo del governo nei processi di innovazione costituzionale rischia di confondere due piani che dovrebbero rimanere sempre ben distinti: l'azione di riforma costituzionale e l'indirizzo politico della maggioranza di governo<sup>17</sup>. La sovrapposizione delle due prospettive, infatti, rischia di politicizzare eccessivamente il dibattito sulla riforma costituzionale e sul *referendum*, spostando l'attenzione dell'elettorato sul dibattito politico contingente e sull'azione di governo piuttosto che sui contenuti della riforma costituzionale in discussione. In tale ipotesi anziché il *testo* della riforma costituzionale sarebbe il *contesto* politico a determinare l'esito del *referendum*.

Tuttavia la configurazione del *referendum* costituzionale quale strumento oppositivo e di garanzia delle minoranze se trova un valido conforto nella sua natura eventuale<sup>18</sup> non può fondarsi sul riconoscimento della titolarità dell'iniziativa referendaria a favore dei soggetti indicati all'art. 138 Cost. Per assumere un rilievo davvero decisivo, infatti, sarebbe stato necessario garantire, in qualche modo, l'attivazione della consultazione referendaria in via esclusiva alle minoranze contrarie alla revisione costituzionale<sup>19</sup>. Ben diversamente, in occasione sia del *referendum* costituzionale del 2001 sia in quello che ci attende nell'autunno del 2016 l'iniziativa referendaria è stata intrapresa (anche) dai parlamentari sostenitori della riforma che avevano (ed hanno) concorso ad approvarla nelle aule parlamentari. Fondare la natura oppositiva del *referendum* su di una mera

<sup>17</sup> In tal senso, più di recente, muovono le preoccupate considerazioni di P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in *federalismi.it*, 12/2016, 2-3.

<sup>18</sup> Ritiene che la natura oppositiva del *referendum* costituzionale sia confermata proprio dal suo carattere eventuale, trattandosi di «strumento che (giuridicamente) ha senso solo per gli oppositori della modificazione costituzionale, ché per i sostenitori il risultato è conseguito anche con la semplice inerzia» M. LUCIANI, *Art. 75, op. cit.*, 573. In un diverso ordine di idee, invero, il *referendum* costituzionale potrebbe essere attivato anche dai fautori della modifica costituzionale qualora si accedesse alla ricostruzione che tende ad accreditare alla legge costituzionale, confermata in sede referendaria, un *plusvalore* in termini non solo politici ma persino giuridici.

<sup>19</sup> Quando sono in gioco le garanzie dell'ordinamento costituzionale, infatti, affidarsi al mero galateo istituzionale oppure al buon senso degli attori politici ed istituzionali può essere non sempre conveniente.

convenzione costituzionale che alla prima occasione viene travolta, infatti, si è dimostrata costruzione assai fragile.

Il congiunto operare, infatti, del sistema elettorale maggioritario e della iniziativa governativa e della maggioranza di governo, riferite rispettivamente alla legge costituzionale ed al *referendum ex art. 138 Cost.*, potrebbero esporre l'ordinamento costituzionale a modifiche (magari radicali) propuginate da minoranze (anche infime), a dispetto di ogni connotazione pluralistica e condivisa delle scelte costituzionali. Da qui il denunciato uso politico della Costituzione ed il ricorso alle riforme costituzionali come strumento di lotta politica contingente con il rischio di compromettere la rigidità della Costituzione, esponendola a continue tensioni e tentazioni riformatrici che ne mettono in discussione unitamente alla stabilità le stesse capacità di integrazione politica e di disciplinamento del conflitto politico.

### 2.3 *La mancanza di quorum di partecipazione*

Altra caratteristica fondamentale del *referendum* costituzionale riguarda la mancanza del *quorum* di partecipazione che vale, anche sotto tale profilo, a differenziarlo dal *referendum* abrogativo *ex art. 75 Cost.* il quale prevede espressamente, prima ancora del *quorum* funzionale della *maggioranza dei voti validamente espressi*, quello strutturale della partecipazione al voto della *maggioranza degli aventi diritto*.

Tale aspetto è stato variamente interpretato dalla dottrina tanto più che esso non fu esplicitamente preso in considerazione durante i lavori dell'Assemblea costituente<sup>20</sup>. L'introduzione di un *quorum* di partecipazione, peraltro, venne avanzata in occasione della approvazione della legge n. 352 del 1970 ma fu accantonata nella considerazione che la stessa sarebbe stata opzione non consentita dall'art. 138 Cost.

In via generale si tende ad escludere che si sia trattato di una mera lacuna o di una svista del costituente; del pari è stata esclusa l'introduzione surrettizia del *quorum* di partecipazione per via dell'applicazione analogica di quanto sul punto previsto dall'art. 75 Cost. Al contrario tale mancanza è stata riconnessa alla natura oppositiva del *referendum*<sup>21</sup>: «la mancanza

<sup>20</sup> Circostanza ricordata da R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma*, cit., 108-109.

<sup>21</sup> In tal senso cfr. G. GUARINO, *La revisione della costituzione. Il referendum*, in *Rass. dir. Pubbl.*, 1948, 130 ss.; P. BARILE, U. DE SIERVO, voce *Revisione della costituzione*, cit., 785; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, in *Giur. it.*, 1998,

di un *quorum*, è stata giustificata in particolare con riguardo alla natura oppositiva del referendum dell'art. 138 Cost. il quale tenderebbe non ad assicurare la certezza di un vasto consenso, quanto, in negativo, che la legge di revisione approvata dalle camere non incontri nell'elettorato soverchie opposizioni»<sup>22</sup>. Appare difficilmente contestabile, peraltro, che il *referendum ex art. 138 Cost.* non possa essere invocato per ratificare revisioni costituzionali specie se di ampio respiro; proprio la mancanza di *quorum* di partecipazione rappresenta la ragione ostativa all'utilizzazione in senso confermativo del *referendum* costituzionale.

L'assenza nel *referendum* costituzionale del *quorum* partecipativo, dunque, è stata funzionalmente connessa alla sua natura garantista «la quale verrebbe ostacolata ove si richiedesse un *quorum* di partecipazione per la validità della pronuncia popolare»<sup>23</sup>. Né, invero, sono mancate altre ricostruzioni che hanno fatto leva sulla intenzione perseguita dal costituente di evitare che la celebrazione del *referendum* costituzionale potesse essere lasciata senza esito<sup>24</sup>. La previsione di un *quorum* partecipativo, infatti, potrebbe rendere *inutiliter data* la consultazione popolare nel caso in cui non si rechi a votare la maggioranza degli elettori. Per evitare, allora, lacerazioni ed incertezze che fatalmente si produrrebbero in una simile evenienza, l'assenza del *quorum* partecipativo è stato considerato accorgimento utile a garantire al *referendum* costituzionale un risultato, positivo o negativo, comunque certo e vincolante, nei confronti della legge costituzionale approvata dal Parlamento.

Parte della dottrina ha sostenuto la natura *tecnicamente neutra* di una simile mancanza<sup>25</sup>, potendo la rigidità della Costituzione essere favorita tanto dalla presenza quanto dall'assenza di un *quorum* partecipativo.

Né, ancora, sono mancate ricostruzioni più recenti che, alla luce della prassi, dell'uso confermativo e, dunque, della torsione plebiscitaria subita dall'istituto, hanno evidenziato la natura ambivalente<sup>26</sup> del *referendum*

622; M. VOLPI, voce *Referendum*, cit., 514.

<sup>22</sup> Sul punto cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138*, cit., 109.

<sup>23</sup> In tal senso G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, op. cit., 134.

<sup>24</sup> È questa la tesi di G. M. SALERNO, *Il referendum*, op. cit., 119.

<sup>25</sup> In tal senso A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in *Quad. cost.*, 2/2001, 307; *contra* M. LUCIANI, *Art. 75*, op. cit., 572 ss.

<sup>26</sup> Cfr. G. FERRI, *Riflessioni sul referendum costituzionale*, in *Quad. cost.*, 4/2006, 768; che il *referendum* costituzionale presenti «una molteplicità di diverse possibili funzioni, dettate non solamente dalla sua struttura interna, ma anche dal riflettersi su di esso delle complesse dinamiche volta a volta presenti nel quadro istituzionale» è sostenuto da G. BUSIA, *Il referendum costituzionale sulla riforma del Titolo V: i primi passi di un istituto con una lunga storia*

costituzionale, giungendo a discorrere persino di un uso *double face* dello stesso<sup>27</sup>.

Una volta messa in discussione la esclusiva finalità oppositiva del *referendum* costituzionale (alla luce del fatto che l'iniziativa nel 2001 e nel 2016 è stata assunta anche dai favorevoli alla decisione parlamentare di modifica della Costituzione), emerge l'intrinseca contraddittorietà di uno strumento paradigmaticamente fondato sul principio di maggioranza, immaginato, tuttavia, per la tutela delle minoranze<sup>28</sup>.

### 3. La portata della revisione costituzionale e la natura omogenea del quesito

Un altro relevantissimo problema di metodo riguarda l'ampiezza e la portata delle modifiche che possono essere apportate al testo costituzionale.

Ci si è interrogati, in altri termini, se fossero rinvenibili limiti intrinseci alle ipotesi di riforma costituzionale in ragione della eterogeneità ed ampiezza dei contenuti e degli istituti di volta in volta coinvolti nei vari tentativi di riforma. La possibile estensione (in senso orizzontale) e la profondità (in senso verticale) delle modifiche costituzionali consentite dall'art. 138 Cost. è stata e permane al centro di un intenso dibattito teorico tra gli studiosi. In relazione a questo secondo profilo rileva il tema dei limiti materiali alla revisione costituzionale, rappresentati dalla categoria dei principi costituzionali supremi<sup>29</sup> i quali, pur nella loro problematica definizione teorica ed individuazione pratica, stanno ad indicare gli elementi caratterizzanti ed indefettibili dell'ordinamento costituzionale, come tali intangibili e giurisdizionalmente garantiti. A partire dalla sentenza n. 1146 del 1988, infatti, è

---

*dietro le spalle*, cit., 200-201.

<sup>27</sup> Si riferisce in questi termini, in particolare, al *referendum* costituzionale del 2001 A. PIZZORUSSO, *Le fonti del diritto*, in *Commentario al codice civile Scialoja-Branca*, a cura di F. Galgano, II ed., Bologna, 2011, 427.

<sup>28</sup> Diversa è l'opinione di Luciani secondo il quale «la funzione di tutela delle minoranze ascritta al nostro *referendum* costituzionale non è affatto in contraddizione con l'assoggettamento della votazione referendaria alla regola di maggioranza. Che il *referendum* sia vinto dai più è ovvio, ma ciò non impedisce che, per la sua collocazione nel sistema e per la sua concreta disciplina giuridica, esso offra prestazioni non maggioritarie (in altri termini: una cosa è il *principio* di maggioranza, cosa diversa la *logica maggioritaria* di un istituto o di un regime politico)» così M. LUCIANI, *Art. 75, op. cit.*, 7 nt. 12.

<sup>29</sup> Sul tema cfr. F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Giur. cost.*, 2/1992, 1656 ss.; ID., *Qualche interrogativo sulla revisione costituzionale ed i suoi possibili limiti*, in AA.VV., *Scritti in onore di Gianni Ferrara*, II, Torino, 2005, 615 ss.

stato riconosciuto il sindacato della Corte costituzionale nei confronti delle stesse leggi di revisione costituzionale, in relazione non solo a vizi formali ma anche a quelli sostanziali.

A ben vedere in questa sede rileva più l'aspetto quantitativo che non quello qualitativo delle modifiche costituzionali. Anche qualora non risultasse inciso nessuno dei limiti materiali alla revisione costituzionale, infatti, resta da verificare se il procedimento prefigurato dall'art. 138 Cost. possa essere utilizzato solo per mere *revisioni* (modifiche puntuali e circoscritte del testo) ovvero anche per realizzare in senso proprio *riforme* (di ampia portata coinvolgenti *uno actu* parti, articoli, istituti ed organi costituzionali diversi). Anche ammettendo l'inutilizzabilità delle regole previste dall'art. 138 Cost. per realizzare revisioni totali o integrali della Costituzione resta, in ogni caso, il problema di definire esattamente i confini della revisione che, in ipotesi, ben potrebbe essere organica e riguardare contenuti disomogenei; tra gli estremi della modifica totale e di quella puntuale, infatti, sono possibili revisioni costituzionali che incidano simultaneamente su diversi istituti ed ambiti della Costituzione, al fine di rendere gli stessi coerenti e bilanciati. Resta in altri termini da accertare quali siano in concreto i limiti quantitativi e la portata delle modifiche costituzionali compatibili con l'art. 138 Cost.

Sul punto gli studiosi del diritto costituzionale sono addivenuti a conclusioni alquanto diversificate anche se pare prevalente l'orientamento favorevole ad ammettere la portata limitata e il contenuto necessariamente omogeneo degli interventi di revisione costituzionale<sup>30</sup>. Detto carattere necessariamente puntuale ed omogeneo viene, tra l'altro, argomentato proprio in ragione della necessità di assicurare l'espressione libera e consapevole del voto degli elettori in occasione della consultazione popolare che sulle leggi di revisione potrebbe essere promossa. Nel caso in cui l'oggetto del *referendum* costituzionale fosse rappresentato da un contenuto ampio e diversificato, verrebbe coartata l'espressione del voto popolare, contravvenendo a quei criteri di omogeneità e matrice razionalmente unitaria individuati dalla Corte costituzionale in relazione ai *referendum* abrogativi.

L'estensibilità al *referendum* costituzionale dei medesimi criteri individuati dal giudice costituzionale, a partire dalla celebre sentenza n. 16 del 1978,

<sup>30</sup> Più di recente ricostruiscono il dibattito in argomento A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Giur. cost.*, 6/2015, 2303 ss.; R. PINARDI, *L'iter referendario costituzionale: funzioni e ruolo dell'Ufficio centrale per il referendum*, in *Focus*, fonti del 22 luglio 2016, edito in *federalismi.it*, 17 ss.; P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, in *Nomos*, 1/2016, 2 ss.

a proposito dei *referendum* abrogativi *ex art. 75 Cost.* riposa sulla assimilabilità delle due consultazioni popolari la quale, tuttavia, in dottrina non risulta pacificamente ammessa<sup>31</sup>. La disciplina costituzionale e quella legislativa ordinaria ma ancor di più la diversa funzione e natura delle due consultazioni popolari, infatti, rendono problematica siffatta assimilazione.

In primo luogo va rilevato come tanto l'art. 138 Cost. quanto l'art. 4 della legge n. 352 del 1970, a differenza dell'art. 75 Cost. e dell'art. 27 legge n. 352 del 1970, non prevedono l'eventualità di un *referendum* parziale ma dispongono che il quesito approvato debba obbligatoriamente riferirsi all'intera legge costituzionale «nella totalità inscindibile dei suoi contenuti determinati liberamente dal Parlamento»<sup>32</sup>.

Mentre nel *referendum ex art. 75 Cost.*, il requisito della omogeneità risulta indispensabile al fine di individuare il quesito da sottoporre al corpo elettorale, nel *referendum ex art. 138 Cost.*, occorre solo una valutazione comparativa in ordine alla desiderabilità o meno della efficacia della delibera costituzionale approvata dalle Camere. In tale caso, dunque, non risulta necessaria l'omogeneità del quesito in quanto l'elettore viene chiamato ad esprimersi sul testo normativo nuovo proposto in sostituzione del vecchio, non essendo possibile ai promotori dell'iniziativa referendaria confezionare un quesito diverso da quello coincidente con la delibera legislativa parlamentare approvata ai sensi dell'art. 138 Cost.

In secondo luogo il controllo sulla omogeneità del quesito referendario *ex art. 75 Cost.* è affidato alla Corte costituzionale in sede di giudizio di ammissibilità<sup>33</sup> mentre analogo controllo non è previsto in relazione al quesito referendario *ex art. 138 Cost.* essendo in tal caso previsto il solo controllo dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte di Cassazione.

Del resto la possibilità di frazionare il quesito del *referendum* costituzionale parrebbe escluso dall'art. 4 della legge n. 352 del 1970 laddove si prevede che «la richiesta di *referendum* di cui all'art. 138 della Costituzione deve contenere l'indicazione della legge di revisione della Costituzione o della legge costituzionale che si intende sottoporre alla votazione popolare».

Ma ciò che più conta è che nel caso di riforme organiche l'ipotesi di

<sup>31</sup> Cfr. P. CARNEVALE, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*, op. cit., 2 ss.

<sup>32</sup> Così S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, cit., 160. La possibilità di richiedere un *referendum* costituzionale parziale è sostenuta da A. PIZZORUSSO, *Limiti e procedure della revisione costituzionale*, in AA.VV., *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione*, Torino, 1995, 11.

<sup>33</sup> Cfr. art. 2 l. cost. n. 1 del 1953 e art. 33 l. 352 del 1970.

*frantumare* i contenuti della riforma in diversi quesiti, da sottoporre in maniera distinta e separata al corpo elettorale per una più libera e puntuale scelta, pare soluzione del tutto inadeguata a garantire quel grado minimo di *coerenza interna, armonia e prevedibilità*; requisiti questi che, pure, dovrebbero connotare ogni tentativo di riforma costituzionale, tanto più se di ampio respiro. L'eventualità di pronunce referendarie diversificate, infatti, potrebbe generare una riforma costituzionale del tutto sbilanciata ed incoerente rispetto a quella approvata dalle assemblee parlamentari; l'esito della consultazione popolare potrebbe, in ipotesi, consegnare un testo costituzionale riformato carente del necessario equilibrio ed armonia nella strutturazione dei poteri e delle correlative garanzie costituzionali.

Ammettendo, pure, che la riforma costituzionale possa essere sottoposta al vaglio referendario tramite una pluralità di quesiti<sup>34</sup>, resta il fatto che la normativa costituzionale di risulta potrebbe risultare sensibilmente diversa da quella deliberata dalle Camere; un simile esito, al di là dei problemi di coerenza posti dalla Costituzione riformata, 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, infatti, esalterebbe oltre misura il ruolo riformatore del corpo elettorale il quale, pur esprimendosi a maggioranza ed in difetto del *quorum* di partecipazione, snaturerebbe il principio di rigidità costituzionale e la natura pattizia della Costituzione. Una minoranza del corpo elettorale, infatti, approvando solo una parte dei quesiti referendari, finirebbe per imporre le proprie determinazioni rispetto a quelle (sostanzialmente diverse) approvate nelle sedi parlamentari con il procedimento aggravato *ex art. 138 Cost.* La riforma costituzionale che in ipotesi potrebbe conseguirne, si rivelerebbe sostanzialmente diversa da quella voluta e determinata dal Parlamento. Ancora una volta è la mancanza di *quorum* di partecipazione nel *referendum* costituzionale a rappresentare un argomento contrario ad affidare al corpo elettorale il potere di snaturare ed alterare i contenuti della riforma costituzionale così come unitariamente approvati nelle aule parlamentari.

D'altro canto sostenere che l'art. 138 Cost. autorizzi esclusivamente riforme puntuali e circostanziate della Costituzione vietando riforme organiche<sup>35</sup>

<sup>34</sup> Su tali profili cfr. R. PINARDI, *L'iter referendario costituzionale: funzioni e ruolo dell'Ufficio centrale per il referendum*, cit., 6 ss.

<sup>35</sup> Fa notare come, in riferimento al tema della riforma costituzionale, si sia verificato «un singolare processo di deriva semantica del termine “organico”: da qualificazione di stampo tendenzialmente virtuoso, che testimonia armonia e visione sistematica – nel

e di ampia portata pare tesi improntata ad un eccessivo tasso di astrazione che non tiene conto delle dinamiche evolutive e dei complessi rapporti tra esigenze di stabilità e di innovazione del testo costituzionale. Siffatta impostazione, infatti, traducendosi, di fatto, nell'impossibilità di apportare, nel rispetto dell'art. 138 Cost., ampie modifiche costituzionali rischierebbe non solo di implementare letture svalutative della Costituzione ma anche di legittimare tentativi di riforma costituzionale *extra-ordinem* ovvero di dare credito a quanti ritengono indifferibile l'attivazione di un processo costituente<sup>36</sup>.

#### *4. Il referendum costituzionale ed i processi di innovazione costituzionale: dalla riforma del merito a quella del metodo*

A ben vedere la metamorfosi del *referendum* costituzionale e, più in generale, le modifiche tacite dell'art. 138 Cost. rinvergono la loro fondamentale giustificazione nella critica alla connotazione particolarmente garantista del procedimento di revisione costituzionale alla quale è stata addebitata, unitamente al regime elettorale proporzionale, la intrinseca incapacità del sistema istituzionale di autoriformarsi. È nello scorcio finale degli anni '80 che prende corpo il tema della riforma costituzionale quale premessa ineludibile per realizzare lo sblocco della democrazia italiana e l'ammodernamento del suo impianto istituzionale. La prima autorevole e radicale critica alla perdurante adeguatezza del procedimento di revisione costituzionale (ma forse della Costituzione *tout court*) si rinviene nel messaggio del Presidente della Repubblica Cossiga, inviato alle Camere il 26 giugno 1991, che costituì oggetto di un intenso e vivace dibattito non solo politico ma anche tra i costituzionalisti<sup>37</sup>. In detto messaggio le forze politico-parlamentari venivano sollecitate a prendere atto del carattere indifferibile ed urgente del processo di riforma istituzionale. Partendo da una lettura estensiva dei limiti sostanziali alla revisione costituzionale e data la irrimediabilità *rebus sic stantibus* del sistema, il messaggio presidenziale

---

linguaggio comune – ad attestato di viziosità e di eccesso – nel vocabolario dei giuristi» P. CARNEVALE, *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna problematica*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 20.

<sup>36</sup> Cfr. S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, cit., 162 e spec. 186 (nt. 218).

<sup>37</sup> Larga parte di quel dibattito è riportato in *Giur. cost.*, 5/1991, 3211 ss.

indicava tre possibili percorsi di riforma costituzionale, due dei quali muovevano apertamente dalla necessità di derogare alla procedura prefigurata dall'art. 138 Cost.; in buona sostanza, come efficacemente si ebbe a notare, dall'esigenza delle riforme si passava alla esigenza della riforma del metodo<sup>38</sup>. L'affermazione della vocazione funzionale del procedimento ordinario di revisione costituzionale a realizzare unicamente modifiche parziali e dal contenuto necessariamente omogeneo (in vista dell'eventuale consultazione referendaria<sup>39</sup>) ha spinto così verso l'escogitazione di procedure ritenute più adeguate (anche mediante interventi referendari obbligatori) a legittimare ampi interventi di riforma costituzionale. L'asserita complicazione procedurale dell'art. 138 Cost. finì per essere considerata, nelle condizioni di frammentazione politico-parlamentare allora esistenti, uno dei maggiori ostacoli che si frapponevano ad un effettivo e non più differibile processo di riforma costituzionale<sup>40</sup>.

L'ormai pluridecennale dibattito sulla riforma costituzionale, dunque, non ha risparmiato le stesse regole sulla revisione costituzionale che sono state oggetto in occasione della istituzione delle commissioni bicamerali De Mita-Iotti e D'Alema di due deroghe transitorie e, più di recente, all'inizio della XVII legislatura, sono state oggetto di un nuovo tentativo di deroga *una tantum*. Le ragioni che hanno militato a favore della formale deroga-sospensione della procedura prefigurata dall'art. 138 Cost. sono state, da un lato, la ritenuta inutilizzabilità della stessa per realizzare ampie

<sup>38</sup> In tal senso F. MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (In occasione di un commento al messaggio alle Camere del presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, in *Giur. cost.*, 1/1992, 1680.

<sup>39</sup> Sul punto, più di recente, insiste A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Giur. cost.*, 3/2013, 2438-2439; ID., *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2014, 6 ss.; in senso difforme cfr. P. CARNEVALE, *Art. 138 vs. art. 138, ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla. Qualche considerazione critica alla luce di un recente disegno di legge costituzionale*, in *osservatorioaic.it*, 1/2013, 15 ss.; S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., 159 ss. nonché G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, op. cit., spec. 188 ss.

<sup>40</sup> Sul fatto che l'art. 138 Cost. abbia rappresentato un «ostacolo alla realizzabilità del processo riformatore» v. P. CARNEVALE, *Art. 138 vs. art. 138, ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla. Qualche considerazione critica alla luce di un recente disegno di legge costituzionale*, op. cit., 2; ID., *La revisione costituzionale nella prassi del "terzo millennio". Una rassegna*, in *Rivista AIC*, 1/2013, 19. Per una recente confutazione (anche nella prospettiva del diritto comparato) della tesi che vorrebbe il meccanismo di revisione prefigurato dall'art. 138 Cost. informato ad un'eccessiva rigidità cfr. F. GALLO, *Possibilità e limiti della revisione costituzionale*, conferenza tenuta presso l'auditorium Santa Margherita dell'Università Ca' Foscari, Venezia, 14 giugno 2013, 12.

ovvero organiche riforme costituzionali ma, più in generale, lo scompaginamento del tradizionale assetto politico e la perdita di credito e di credibilità dei partiti politici. Come si è in precedenza accennato, infatti, con una evidente eterogenesi dei fini, la posizione<sup>41</sup> di quanti ritenevano praticabile la procedura prevista dall'art. 138 Cost. solo per apportare modifiche limitate e circoscritte al testo costituzionale, pur muovendo da intenti garantistici e verso finalità conservative del testo costituzionale, ha finito con il rafforzare la tendenza al superamento dell'art. 138 Cost. attraverso la sperimentazione di metodi alternativi di revisione costituzionale.

#### 4.1 *Le deroghe una tantum all'art. 138 Cost.*

Come accennato nel giro di pochi anni (1993-1997), nel tentativo di portare a termine un disegno di riforma costituzionale organico e condiviso della seconda parte della Costituzione, sono state approvate due distinte leggi costituzionali (la n. 1 del 1993<sup>42</sup> e la n. 1 del 1997<sup>43</sup>) le quali oltre ad istituire commissioni bicamerali (denominate dai rispettivi presidenti De

<sup>41</sup> Cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138*, in AA.VV., *La revisione costituzionale ed i suoi limiti*, cit., 132-133; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, II ed., 2002, 13 nota 11, 66 nota 142, 154 nota 113, 225 ss.

<sup>42</sup> Sulla legge cost. n. 1 del 1993 cfr. A. PIZZORUSSO, R. ROMBOLI, R. TARCHI, *In difesa dei valori della Costituzione*, in *Foroit.*, VI/1994, 378 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, op. cit., 215-217; C. DE FIORES, *La commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giur. cost.*, 1993, 155 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, op. cit., 196 ss.; F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014, 67 ss.

<sup>43</sup> Per una ricostruzione degli eventi che portarono all'approvazione della legge cost. n. 1 del 1997 nonché per gli aspetti problematici dalla stessa implicati cfr. A. PIZZORUSSO, *La costituzione ferita*, Roma-Bari, 1999, 62 ss.; A. DI GIOVINE, *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in *Quad. cost.*, 1997, 381 ss. F. DAL CANTO, *Leggi costituzionali e di revisione costituzionale 1994-2005*, in *Commentario della Costituzione fondato da Giuseppe Branca*, Bologna, 2006, spec. 27 ss.; S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *L'attuazione della Costituzione tra recenti riforme e ipotesi di revisione*, in AA.VV., *L'attuazione della costituzione*, II ed., Pisa, 2004, 15 ss.; S.P. PANUNZIO, *Metodi e limiti della revisione costituzionale*, in AA.VV., *I costituzionalisti e le riforme*, Milano, 1998, 461 ss.; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, cit., 622 ss.; A. PACE, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, op. cit., XIV ss., 215 ss.; ID., *Brevi note sulla sostanziale conferma dell'art. 138 Cost. nel progetto della Bicamerale*, in *Giur. cost.*, 1997, 4199 ss.; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, op. cit., 222 ss.; S.M. CICONETTI, *Le fonti del diritto*, op. cit., 126 ss.; F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione*, op. cit., 80 ss.

Mita-Jotti e D'Alema), incaricate dello svolgimento delle funzioni istruttorie nella predisposizione dei testi di riforma, configuravano entrambe, pur con talune varianti, un metodo di revisione costituzionale derogatorio *una tantum* di quello previsto dall'art. 138 Cost.<sup>44</sup>. Le due leggi costituzionali non miravano ad introdurre un nuovo procedimento ordinario di revisione costituzionale, in sostituzione di quello *ex art. 138 Cost.*, ma aprivano la strada ad una procedura *ad hoc*, appositamente studiata per i lavori delle commissioni bicamerali e destinate a consumarsi in un solo atto.

In relazione a ciò che maggiormente rileva ai fini della presente trattazione, tralasciando le specificità disciplinari delle due procedure alternative, preme evidenziare come entrambe introducessero un *referendum* approvativo-obbligatorio<sup>45</sup>. L'obbligatoria manifestazione della volontà del corpo elettorale veniva argomentata con la necessità di sottoporre, comunque, all'approvazione popolare un così importante ed organico disegno di revisione costituzionale. Presupposto implicito di una tale previsione era, con tutta evidenza, la convinzione circa la (pretesa) inadeguatezza delle regole previste dall'art. 138 Cost. per realizzare una riforma costituzionale di ampia portata.

Le cautele limitative che circondarono le leggi costituzionali derogatorie dell'ordinario procedimento di revisione costituzionale non riuscirono ad evitare forti critiche le quali, soprattutto in sede dottrinale, ne denunciavano i rischi di lesione della rigidità costituzionale e la valenza di vera e propria rottura costituzionale, stante la ingiustificata ed inammissibile deroga apportata all'art. 138 Cost.<sup>46</sup>. Le nuove regole attenuavano la rigidità della procedura di revisione costituzionale (specie in relazione alla procedura parlamentare ed al superamento del metodo bicamerale della fase referente<sup>47</sup>) e, prevedendo il *referendum* costituzionale obbligatorio

<sup>44</sup> Che le suddetti leggi costituzionali siano da considerarsi rotture della Costituzione cfr. F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Vicenza, II ed., 2015, 64. Contrario all'ammissibilità di leggi costituzionali in deroga temporanea alla Costituzione si mostra A. CERRI, voce *Revisione costituzionale*, cit., 6. Critiche all'uso provvedimento delle norme (soprattutto costituzionali) sulla produzione sono efficacemente argomentate da P. CARNEVALE, *Osservazioni sparse in tema di norme sulla normazione e su talune caratteristiche del loro regime giuridico*, in *Costituzionalismo.it.*, 3/2003, pr. 4.3.

<sup>45</sup> Cfr. art. 3 l. cost. n. 1 del 1993 e art. 4 l. cost. n. 1 del 1997.

<sup>46</sup> In senso contrario alla derogabilità delle regole sulla revisione costituzionale cfr. A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l.cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, cit., 2438 ss.; ID., *Sulle revisioni costituzionali*, cit., *passim*.

<sup>47</sup> L'art. 3, comma 4, della legge cost. n. 1 del 1997, in particolare, prevedeva che «il progetto o i progetti di legge costituzionale sono adottati da ciascuna Camera con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi, e sono approvati articolo

(non già eventuale), finivano per alterare le originarie connotazioni oppositive e garantiste della consultazione referendaria.

Da qui le critiche della dottrina costituzionalistica che denunciò la trasformazione in senso confermativo e plebiscitario della consultazione popolare, originariamente prefigurata nell'art. 138 Cost. quale strumento oppositivo ad esclusiva disposizione delle minoranze dissenzienti<sup>48</sup>.

Nella legge cost. n. 1 del 1997, in particolare, si prevedeva oltre al *referendum* obbligatorio un'ulteriore deroga, consistente nella previsione del *quorum* di partecipazione pari alla maggioranza degli aventi diritto al voto.

Nonostante il fallimento delle due commissioni bicamerali, il carattere non risolto del metodo delle riforme costituzionali è, una volta di più, confermato dalla cronaca istituzionale più recente.

Con l'avvio della XVII legislatura si è affacciata una nuova ipotesi di deroga temporanea all'art. 138 Cost. e di riforma organica della Costituzione; il Governo Letta, infatti, ha approvato un disegno di legge costituzionale<sup>49</sup> che prefigurava, ancora una volta, un procedimento di revisione costituzionale, sotto diversi profili, derogatorio *una tantum* dell'art. 138 Cost., presentando non poche analogie con la legge costituzionale n. 1 del 1993 e, soprattutto, con quella n. 1 del 1997.

Meritevole di interesse, inoltre, è l'art. 4, comma 2, il quale prevede che «ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista

---

per articolo dalle Camere senza voto finale su ciascun progetto, ma con un voto unico sul complesso degli articoli di tutti i progetti»; tale previsione ha indotto in dottrina a parlare di *perdita di senso del procedimento parlamentare*, stante il venir meno del necessario e tradizionale collegamento tra discussione, potere di emendamento e votazione parlamentare del testo; in tal senso v. M. MANETTI, *Riforme istituzionali: qualche riflessione sul metodo*, in *Giur. cost.*, 1998, 407 e 411.

<sup>48</sup> In tale senso S. PANIZZA, R. ROMBOLI, *L'attuazione della Costituzione tra recenti riforme e ipotesi di revisione*, in AA.VV., *L'attuazione della costituzione, op. cit.*, 24 ss.; F. MODUGNO, *Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, cit., 622.

<sup>49</sup> Si tratta del d.d.l. cost. A.S. n. 813 comunicato alla Presidenza del Senato il 10 giugno 2013, approvato in prima deliberazione, con talune modifiche l'11 luglio 2013. Non risparmia critiche severe a tale d.d.l. cost. A. PACE, *La disapplicazione dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, cit., 2437 ss.; in senso critico anche P. CARNEVALE, *Art. 138 vs. art. 138, ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla. Qualche considerazione critica alla luce di un recente disegno di legge costituzionale*, cit., spec. 11 ss.; G. SERGES, *Notazioni minime a margine del progetto di istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, in AA.VV., *L'istituzione del comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, a cura di M. Siclari, Roma, 2013, 21 ss. Ritiene che esso pur non apprendo viziato sotto il profilo della legittimità costituzionale risulti criticabile sotto il profilo politico-costituzionale A. ANZON DEMMIG, *La nuova strada per le riforme: non illegittima ma rischiosa*, in *Rivista AIC*, 3/2013.

del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico». Siffatta previsione, per nulla perspicua, in quanto riferita non già ad un unico progetto di modifica bensì al singolo progetto, pare orientata ad assicurare che l'eventuale *referendum* popolare possa svolgersi nel rispetto del criterio dell'omogeneità e, quindi, a neutralizzare le possibili critiche che, in sede soprattutto dottrinale, erano state mosse nei confronti delle consultazioni referendarie previste nelle precedenti leggi costituzionali n. 1 del 1993 e n. 1 del 1997. Ma ciò che più rileva in questa sede è l'art. 5 il quale prevede che «la legge o le leggi costituzionali approvate ai sensi della presente legge costituzionale sono sottoposte, quando ne facciano domanda, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali, a referendum popolare anche qualora siano state approvate nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza dei due terzi dei suoi componenti e sono promulgate se al referendum siano state approvate dalla maggioranza dei voti validi». Si tratta di un *referendum* facoltativo il quale, stando a quanto riportato nella relazione introduttiva del Governo, sarebbe destinato a rafforzare il principio della sovranità popolare.

La natura facoltativa ma sempre possibile del *referendum*, in altri termini, avrebbe avuto la funzione di neutralizzare la valenza plebiscitaria della consultazione popolare, per restituirla alla sua originaria funzione oppositiva e di tutela delle minoranze dissenzienti. Resta, invero, almeno un'obiezione che revoca in dubbio l'idoneità di una simile previsione a perseguire le finalità dichiarate. L'assenza di *quorum* partecipativo nella consultazione popolare rischia di produrre effetti fuorvianti; in caso di esito negativo, infatti, si assisterebbe ad una patente delegittimazione delle assemblee parlamentari (soprattutto nel caso di avvenuta approvazione del testo di riforma in seconda lettura con la maggioranza dei due terzi); in caso di esito positivo, la eventuale scarsa partecipazione del corpo elettorale sarebbe tale da sminuire ogni apporto confermativo, contribuendo, al contrario, ad indebolire la riforma appena varata e ad alimentare il contenzioso politico-parlamentare.

La natura eventuale (ma sempre possibile) del *referendum* costituzionale finisce per alterare pericolosamente, dunque, l'armonia tra il momento della rappresentanza parlamentare e quello della partecipazione popolare la quale ha contrassegnato, sin dal disegno costituente, la procedura di revisione costituzionale.

Quelle appena illustrate erano modifiche capaci di trasfigurare non solo la funzione politico-normativa del *referendum* costituzionale ma di modificarne anche la natura giuridica ed il significato nell'ambito della

procedura di revisione costituzionale.

In tutte le tre diverse procedure speciali di revisione costituzionale, la consultazione popolare non può essere considerata più elemento accessorio e meramente integrativo delle determinazioni parlamentari di modifica costituzionale quanto piuttosto elemento necessario e quindi costitutivo. Ne risultava svilito uno dei caratteri tipici del *referendum* costituzionale: la funzione di controllo e di interdizione democratica a disposizione di gruppi dissenzienti della società civile (e comunque delle minoranze parlamentari e territoriali) e da questi esercitabile per contrastare le degenerazioni della sfera parlamentare, promosse in danno del patto costituzionale.

Il meccanismo prefigurato dall'art. 138 Cost., infatti, fa perno sulle assemblee rappresentative; solo in via eventuale (qualora non venga raggiunta la maggioranza dei due terzi nelle seconde deliberazioni parlamentari) e facoltativa (qualora qualcuno dei soggetti titolari dell'iniziativa in concreto richieda la consultazione popolare sulla delibera legislativa costituzionale) è ammesso l'intervento diretto del corpo elettorale.

L'incidenza della componente democratico-plebiscitaria assumeva, dunque, una diversa pregnanza in una procedura che, nelle intenzioni del costituente, era stata affidata alle determinazioni (non certo esclusive ma) di certo privilegiate della rappresentanza parlamentare.

La stessa Corte costituzionale, con la sentenza n. 496 del 2000, ha avuto occasione di esprimersi in maniera inequivocabile sul ruolo primario che le istituzioni rappresentative sono chiamate a svolgere nelle procedure di revisione costituzionale; ruolo che esclude in radice la superiorità e la prevalenza giuridico-formale delle espressioni di volontà popolare risultando, al contrario, su tale terreno confermato il primato della rappresentanza politica: «il popolo in sede referendaria non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione istituzionale» e ancora «all'interno del procedimento di formazione delle leggi costituzionali il popolo interviene infatti solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici»<sup>50</sup>.

---

<sup>50</sup> Corte costituzionale sent. n. 496 del 2000 (punto 4.2 del considerato in diritto).

## 5. Referendum costituzionale e ruolo “costituente” del popolo

Dai vari tentativi di riforma costituzionale recente emerge un dato comune. Sia le riforme costituzionali organiche approvate in sede referendaria (*referendum* del 2001 di approvazione della legge cost. n. 3 del 2001) sia i procedimenti in deroga all'art. 138 Cost. attestano un inedito protagonismo del corpo elettorale il quale puntualmente viene evocato per sostenere e convalidare le scelte di riforma costituzionale assunte nell'ambito del circuito rappresentativo.

L'*appello al popolo* nelle strategie di riforma costituzionale trova, infatti, la propria ragione costitutiva in due fattori tra loro intimamente connessi: la crisi dei partiti politici e l'insoddisfacente funzionamento dei meccanismi della rappresentanza parlamentare.

L'esaltazione del ruolo del corpo elettorale nell'ambito dei procedimenti di revisione costituzionale, come già rilevato, viene normativamente formalizzata ed assume connotati particolarmente evidenti nei procedimenti in deroga all'art. 138 Cost. posti in essere dalle legge costituzionali n. 1 del 1993 e n.1 del 1997 e, ancor più di recente, con il d.d.l. cost. presentato dal governo Letta all'inizio della XVII legislatura.

Al di là delle motivazioni di natura tecnica (compensazione delle semplificazioni procedurali previste nelle ipotesi derogatorie del 138 Cost. e conferma popolare di riforme costituzionali organiche realizzate nel rispetto dell'ordinario procedimento di revisione ma approvate con una maggioranza di poco superiore a quella assoluta in seconda deliberazione) resta sullo sfondo una ragione politica fondamentale capace di spiegare la natura obbligatoria del *referendum* costituzionale: l'aggravarsi della sfiducia nei partiti politici ha spinto a ricercare direttamente presso il corpo elettorale un conforto sulle riforme costituzionali approvate nelle sedi parlamentari. Non a caso, del resto, il tema della riforma costituzionale ed i tentativi di riforma costituzionale coincidono con i momenti di più grave crisi dell'assetto partitico; in tale quadro appare evidente che le riforme costituzionali vengono dalle stesse forze politico-parlamentari evocate per finalità di auto-legittimazione e per rinsaldare la loro centralità nella vita istituzionale.

Una delle connotazioni che emerge con maggiore chiarezza dalle regole della revisione costituzionale, così come prefigurate nell'art. 138 Cost., è proprio l'equilibrio tra la rappresentanza politico-parlamentare e quella popolare, tanto che è stato riconosciuto che, pur nella sua dinamicità funzionale, «il procedimento di revisione non è mai squilibrato verso la prevalenza assoluta della volontà popolare diretta, non dà campo a determinazioni di

tipo plebiscitario»<sup>51</sup>.

Il carattere eventuale e facoltativo del *referendum* costituzionale, nonché la mancanza di *quorum* di partecipazione, rappresentano elementi che concorrono, per il tramite della natura oppositiva del *referendum*, ad incoraggiare revisioni costituzionali ampiamente concordate nelle sedi parlamentari, atteso che, in caso contrario, in modo non troppo disagevole, una minoranza attiva potrebbe farle naufragare in sede referendaria.

Ben diversamente il coinvolgimento diretto del corpo elettorale previsto nelle procedure derogatorie di riforma della Costituzione (attraverso *referendum* obbligatori ovvero *referendum* facoltativi ma sempre esperibili) ha rappresentato il tratto comune e distintivo del nuovo approccio alla riforma costituzionale che ha finito per ammiccare ad un ruolo “costituente” delle espressioni immediate del popolo sovrano anche oltre e contro le decisioni parlamentari.

Tali impostazioni rinviano ad un’idea di assolutezza del potere (anche costituente) del popolo che si colloca al di fuori, non solo delle coordinate dell’art. 1 Cost. (il quale è, al tempo stesso, regola del potere del popolo e regola sui limiti di quest’ultimo), ma della stessa cultura costituzionalistica. Giova ricordare in proposito il noto ammonimento di Carlo Esposito secondo il quale «la disposizione che il popolo è sovrano nelle forme ed i limiti della Costituzione non significa che la Costituzione sopravvenga per porre limiti estrinseci all’esercizio di una preesistente volontà del popolo... ma proprio all’opposto 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. Fuori della Costituzione e del diritto non c’è sovranità, ma l’arbitrio popolare, non c’è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e le sue debolezze»<sup>52</sup>.

L’idea sottostante la rivalutazione delle istanze di partecipazione immediata alla gestione della cosa pubblica, infatti, riposa su una concezione organicistica ed unitaria del popolo la quale finisce per trascurare le componenti di artificio e di finzione giuridica, presupposte dagli istituti giuridico-costituzionali delle democrazie pluralistiche e per svalutare le istanze di tutela del pluralismo e dei diritti delle minoranze.

<sup>51</sup> S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, cit., 40.

<sup>52</sup> Così C. ESPOSITO, *Commento all’art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, 1954, 11.

## 6. Il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi

L'inclinazione plebiscitaria del *referendum* costituzionale, invero, emerge chiaramente anche in relazione alla più recente riforma costituzionale che, in applicazione dell'ordinario procedimento di cui all'art. 138 Cost., ha esaurito il proprio corso parlamentare con la votazione finale a maggioranza assoluta lo scorso 12 aprile.

Si tratta, come già accennato, di una revisione organica e di maggioranza (ma sarebbe, forse, più corretto parlare di minoranza alla luce degli esiti iper-maggioritari prodotti dall'ultima applicazione della l. elettorale n. 270 del 2005), la cui iniziativa legislativa è stata assunta con grande determinazione dal governo e sul cui esito positivo, più di una volta, il Presidente del Consiglio non ha esitato ad investire non solo le sorti dell'esecutivo ma la sua personale carriera politica<sup>53</sup>. In tale ultima esperienza referendaria si intrecciano numerosi fattori che determinano la sovrapposizione tra l'azione di governo e le scelte di riforma della Costituzione nonché la confusione tra i ruoli politici e quelli istituzionali dello stesso governo; siamo infatti in presenza di un disegno di legge costituzionale di riforma organica della Costituzione la cui iniziativa è stata intrapresa da un governo di maggioranza (non di larghe intese o di ampia coalizione) il quale si spende attivamente per la fase parlamentare e per quella referendaria tanto da farsi promotore (seppure indiretto) della stessa richiesta delle consultazione popolare. Una così evidente insistenza e sovraesposizione del Governo sul tema della riforma costituzionale, peraltro, rende opaca la distinzione tra l'attività di comunicazione politica e quella di comunicazione istituzionale<sup>54</sup> e, più in generale, finisce per alimentare conflitti politici sugli eventuali abusi delle prerogative istituzionali e normative governative in vista della consultazione referendaria. La polemica che ritualmente accompagna la scelta governativa di fissazione della data del *referendum ex art. 15* della legge n. 352 del 1970 è un chiaro segnale in tale direzione.

L'evocazione plebiscitaria e populistica del ruolo risolutivo del corpo elettorale, peraltro, appare con grande nettezza anche nella attuale vicenda referendaria. Alquanto di recente, infatti, il Presidente del Consiglio ha

<sup>53</sup> Sul punto cfr. A. ANZON DEMMIG, *Perché non convincono le ragioni del no al referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, 2/2016, 2.

<sup>54</sup> Sul tema cfr. P. MARSOCCI, *Il referendum costituzionale tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica*, in *Focus. Fonti del diritto*, 22 luglio 2016, edito in *federalismi.it*.

avuto modo di affermare: «dal primo giorno abbiamo detto che il voto finale delle riforme sarebbe arrivato dai cittadini, qualunque fosse stato il *quorum*. Non cambieremo certo idea per paura»<sup>55</sup> e, ancor più di recente, «la legge elettorale, in uno, tre o cinque mesi, la cambi, quello che non si può cambiare è la Costituzione o la cambi col referendum o rimane la stessa per 30 anni»<sup>56</sup>.

Ebbene, al di là della scarsa consapevolezza tecnica sulle possibili articolazioni del procedimento di revisione costituzionale (atteso che la fase referendaria non avrebbe potuto avere luogo nel caso in cui le Camere avessero approvato il testo di riforma con la maggioranza dei due terzi), emerge chiaramente l'evocazione del ruolo taumaturgico del corpo elettorale. Detta evocazione, peraltro, suona sempre meno credibile (stante la disaffezione popolare nei riguardi delle consultazioni tanto elettorali quanto referendarie) nonché improvvida, considerato che sarebbe destinato a realizzarsi sul terreno costituzionale mediante strumenti squisitamente maggioritari (quali sono indiscutibilmente quelli referendari) ed in difetto del *quorum* di partecipazione.

Il carattere strumentale di tale (più recente) appello al popolo risulta viepiù confermato da altri fattori che stanno caratterizzando la campagna referendaria *in itinere*. La inevitabile politicizzazione, il clima divisivo e di aspra contrapposizione che scaturiscono fatalmente da ogni ipotesi di modifica organica della Costituzione portata avanti a colpi di maggioranza, infatti, rischiano di distrarre l'opinione pubblica dai contenuti di merito della riforma costituzionale e sovraccaricarla di contenuti ed umori che caratterizzano la contesa politica contingente.

In primo luogo va, allora, ribadito come il *referendum* costituzionale (almeno nell'ambito della procedura ordinaria di revisione costituzionale) non è mai necessario (alla luce del suo carattere facoltativo ed eventuale), potendo la legge costituzionale esaurire il proprio corso nella sola sfera parlamentare (a seconda se sia stata approvata a maggioranza dei due terzi o a maggioranza assoluta).

In secondo luogo la mancanza di *quorum* di partecipazione è intrinsecamente inidonea a svolgere la funzione di (iper)validazione popolare della riforma costituzionale non solo in ragione del carattere pattizio della Costituzione (che renderebbe altamente sconsigliabili revisioni di maggioranza o, peggio, di minoranza) ma anche perché l'espressione diretta del consenso popolare, potrebbe rivelarsi sotto il profilo quantitativo così

<sup>55</sup> Dichiarazione rilasciata il 29 giugno 2016 e reperibile all'indirizzo <<http://www.matteorenzi.it/newsletter-templates/enews434>> (ultimo accesso 02.11.2016).

<sup>56</sup> Dichiarazione riportata da *La Repubblica*, 11 settembre 2016.

modesta da non apportare alcun significativo conforto ulteriore rispetto alle scelte già espresse nelle sedi parlamentari.

L'insistenza sulla necessità di coinvolgere il corpo elettorale, quale insurrogabile fattore di legittimazione, nei processi di riforma costituzionale trova la propria spiegazione nella crisi di legittimazione dei soggetti della politica e trascura di considerare che il sistema della rappresentanza politica, al quale vengono addebitate le principali responsabilità della inefficienza e delle degenerazioni (persino criminali) della vita politica, trae legittimazione (in maniera più o meno diretta) proprio da quel corpo elettorale al quale demagogicamente si attribuiscono virtù salvifiche<sup>57</sup>.

Vi è, in altri termini, un rischio di mistificazione nelle concezioni che insistono sul primato dei momenti di esercizio diretto della sovranità rispetto a quelli rappresentativi; siffatta mistificazione oltre a minimizzare gli aspetti della mediazione (che pure esistono negli istituti partecipativi), tende ad oscurare il fatto che la sovranità popolare costituisce il fondamento giustificativo tanto delle forme di democrazia diretta quanto di quelle di democrazia rappresentativa.

La persistente (ed a tratti ossessiva) attenzione nei confronti del ruolo del corpo elettorale sul terreno delle riforme costituzionali finisce, dunque, per perdere larga parte della sua giustificazione alla luce del fatto che il popolo non rappresenta la soluzione ai problemi istituzionali ma è esso stesso il problema. Pare, allora, aver colto nel segno quell'attenta dottrina la quale ha invitato ad indagare le ragioni della crisi della rappresentanza più dal lato del rappresentato che non da quello del rappresentante<sup>58</sup>.

### *Abstract*

Il contributo esamina gli aspetti salienti del regime giuridico del *referendum* costituzionale mettendone in evidenza le più significative problematiche applicative nonché le trasformazioni registrate dall'istituto nella prassi. L'analisi dei precedenti storici consente di svolgere talune considerazioni critiche anche in relazione al prossimo *referendum* costituzionale del 4 dicembre 2016, rintracciando talune costanti che hanno caratterizzato i processi di innovazione istituzionale passati ed *in itinere*.

<sup>57</sup> Sul punto cfr. M. TARCHI, *L'Italia Populista. Dal qualunquismo ai girotondi*, Bologna, 2003, 12.

<sup>58</sup> Cfr. M. LUCIANI, *Il paradigma della rappresentanza di fronte alla crisi del rappresentato*, in AA.VV., *Percorsi e vicende attuali della rappresentanza*, a cura di N. Zanon e F. Biondi, Milano, 2001, 114.

