



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2016  
REFERENDUM E APPELLI AL POPOLO

## 2 giugno 1946: referendum o plebiscito?

di ANTONIO MASTROPAOLO

2 GIUGNO 1946

*REFERENDUM O PLEBISCITO?*

di *Antonio Mastropaolo*

*Ricercatore di Istituzioni di Diritto pubblico*

*Università della Valle d'Aosta*

ABSTRACT

ITA

*Referendum* o plebiscito? La domanda si pone oggi più che mai nel dibattito pubblico. I problemi di ordine ricostruttivo che solleva la distinzione tra i due istituti non sono pochi. In queste pagine si intende affrontarli analizzando le questioni costituzionali sollevate dal più importante appuntamento referendario della storia d'Italia: quello che sciolse nel 1946 la questione istituzionale, contestualmente alle elezioni dell'Assemblea costituente. Il timore per forme plebiscitarie di legittimazione del potere contribuì, allora, a anticipare rispetto al dibattito costituente, a definire lo spazio costituzionalmente legittimo della consultazione del popolo sovrano.

EN

*Referendum* or plebiscite? The issue concerning the difference between these two institutions is frequently raised in current political debate. The aim of this article is to distinguish between these two institutions with particular reference to the lively discussion which took place on the eve of the most important referendum in Italian history. The one which in 1946 solved the dilemma between monarchy and the republic. On that same day the Constituent Assembly was elected. Anticipating the debates of the Assembly on this issue, the concern for plebiscitary legitimation helped to define on which constitutional issues the sovereign people should be consulted.

## 2 GIUGNO 1946 *REFERENDUM O PLEBISCITO?*

di Antonio Mastropaolo

SOMMARIO: 1. Alla ricerca di una definizione; 2. La vittoria della repubblica; 3. Il ritorno allo Statuto dopo il 25 luglio; 4. L'8 settembre e le colpe della monarchia; 5. La questione istituzionale nel dibattito politico costituente; 6. L'abdicazione di Vittorio Emanuele III; 7. Conclusione sulla natura giuridica del referendum istituzionale.

### 1. Alla ricerca di una definizione

La consultazione popolare cui i cittadini italiani saranno chiamati il 4 dicembre prossimo intorno alla riforma costituzionale promossa dal governo Renzi ha riproposto nella polemica politica l'antico dilemma plebiscito/*referendum*. Il confine tra i due istituti è incerto<sup>1</sup>, anche se indubbiamente al concetto di plebiscito si ricorre solo sporadicamente, in ragione dell'aura negativa che lo circonda<sup>2</sup>. Nel linguaggio corrente quest'ultimo costituirebbe, genericamente, l'avallo – unico – di una decisione politica eccezionale e/o eccentrica rispetto al sistema costituzionale su cui interviene. Al *referendum* invece si riconosce per lo più un significato positivo, in quanto costituirebbe un istituto partecipativo caratterizzato dalla sua ripetibilità<sup>3</sup>.

Polemicamente negli ultimi mesi il dilemma è riemerso. Questo articolo non vuole entrare nel merito del dibattito odierno, ma vuol cogliere l'occasione per riprendere il tema in una prospettiva più ampia. Si cercherà in primo luogo di definire alla luce della letteratura la differenza tra i due concetti. Successivamente si prenderà in esame la consultazione popolare che il 2 giugno 1946 decise della forma istitu-

---

<sup>1</sup> Sulla difficoltà di una distinzione netta tra i due istituti. Cfr. M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, 1997, p. 498.

<sup>2</sup> S. TIERNEY, *Constitutional Referendums: The Theory and Practice of Republican De-liberation*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 22 e ss.

<sup>3</sup> G. SMITH, *The Functional Properties of the Referendum*, in *European Journal of Political Research*, 4 (1), 1976, pp. 1-23.

zionale che si sarebbe data all'Italia dopo la caduta del fascismo. Anche in quel caso alcuni hanno parlato di un plebiscito e altri di un *referendum* vero e proprio.

Allo scopo di definire l'incerto limite giuridico tra i due istituti può essere di qualche interesse ricordare l'origine antica del plebiscito quale forma di appello al popolo. Nel diritto romano era così chiamata ogni norma votata dalla plebe su proposta dei tribuni. La decisione era assunta dai tribuni, mentre alla plebe era rimesso il compito di consentire o meno. Le norme così nate vincolavano esclusivamente la plebe. Solo in una fase più tarda alcune di tali norme furono accettate dagli organi della repubblica, mediante giuramento, assumendo il nome di *leges sacratae*. Era la procedura di votazione a connotarne la natura di avallo popolare: la plebe era convocata in una piazza vicino al Foro, chiamata *comitium*, ove si procedeva al voto *tributum*. Ciò significava che ogni tribù contava per un voto a prescindere dal numero dei votanti. Alla plebe in ogni caso non era attribuita nessuna effettiva competenza in ordine al contenuto della deliberazione<sup>4</sup>. L'elemento proprio e originario dell'istituto plebiscitario era perciò costituito dalla chiamata in causa del popolo per conferire una legittimazione, comunque in uno spazio circoscritto, a un provvedimento normativo deliberato altrove.

In epoca contemporanea i casi in cui si è utilizzato il termine, e pure i tentativi di offrirne una definizione giuridica, sono stati molti e di differente portata<sup>5</sup>. È comunque possibile individuare una serie di situazioni in cui si è ricorso all'espressione plebiscito attribuendo ad essa una valenza essenzialmente positiva. Consideriamole in sequenza.

1. Originariamente il termine è stato utilizzato per riferirsi a una consultazione popolare, svoltasi in nome del principio rivoluzionario di autodeterminazione di un popolo, avente a oggetto eventi di particolare rilevanza nella storia degli Stati: annessioni, incorporazioni, secessioni o unioni<sup>6</sup>. Tali consultazioni sembrano avere la particolarità

---

<sup>4</sup> T. MARCHI, *Plebiscito*, in *Enciclopedia italiana di scienze, lettere ed arti*, Istituto Poligrafico dello Stato, Roma, 1949, pp. 532-533.

<sup>5</sup> L'uso moderno dei due termini, *referendum* e plebiscito, risale alla metà del XVIII secolo. Anche se la loro contrapposizione si colloca a partire dalla III Repubblica. Cfr. J. DENQUIN, *Réferendum et Plébiscite. Essai de théorie générale*, L.G.D.G., Paris, 1976.

<sup>6</sup> Questa nozione di plebiscito, tenuta ben distinta dalle differenti consultazioni popolari per le quali si è ricorso allo stesso termine, è quella più diffusa nella dottrina più risa-

di essere doppiamente rilevanti nel diritto interno e «in ispecie nel diritto internazionale, in quanto sempre più diffusamente considerati come presupposto del riconoscimento dei mutamenti territoriali o istituzionali da parte della comunità internazionale»<sup>7</sup>. È quest'ultimo l'uso del termine plebiscito meno incerto, che gli attribuisce un significato giuridicamente circoscritto, rilevante per il diritto internazionale<sup>8</sup>. Si tratta di un appello al popolo, in funzione decidente e quindi legittimante, su determinate scelte politiche fondamentali in ordine al territorio di uno Stato<sup>9</sup>.

2. All'espressione si è fatto anche ricorso, in modo più diretto, per riferirsi a una consultazione popolare, rilevante solo per il diritto interno con il quale «saltuariamente, è stato chiesto al popolo di pronunciarsi su scelte istituzionali operate in piena libertà dai governanti»<sup>10</sup>. Anche in questo caso ci troviamo innanzi a un appello al popolo in funzione legittimante di determinate scelte politiche, non legato ai meccanismi giuridici attraverso cui ordinariamente si forma la volontà normativa di uno Stato, e dunque di carattere integrativo<sup>11</sup>. Qualora vi

---

lente. Si veda ad es. A. GIANNINI, *Tendenze costituzionali*, Zanichelli, Bologna, 1933, pp. 72-77.

<sup>7</sup> A. CHIAPPETTI, *Plebiscito*, in *Enciclopedia del diritto*, Giuffrè, Milano, 1983, p. 947.

<sup>8</sup> Un accurato elenco di questo genere di plebisciti si trova in C. LIPARITI, *Plebisciti*, in *Novissimo digesto italiano*, Torino, 1966, pp. 133-141.

<sup>9</sup> È questo sicuramente il caso dei plebisciti italiani del periodo risorgimentale ai quali peraltro fu riconosciuto valore costituente nei confronti del nuovo Stato. «Tali atti sono entrati a far parte del diritto pubblico italiano in base al principio che un ordinamento costituzionale non può non considerare come suo tutto il complesso di principi, d'istituti che hanno costituito i prodromi della sua vita. Sul loro fondamento il primo re d'Italia tale divenne per grazia di Dio e "volontà della nazione"». Cfr. T. MARCHI, *op. cit.*, p. 534. Sulla natura costituzionale dei plebisciti si vedano A. BRUNIALTI, *La costituzione italiana e i plebisciti*, in «Nuova Antologia», 37, 1883, pp. 322 ss; D. ANZILOTTI, *La formazione del Regno d'Italia*, in «Rivista di diritto internazionale», 1912, pp. 1-33; S. ROMANO, *I caratteri giuridici della formazione del Regno d'Italia*, in «Rivista di diritto internazionale», 1912, p. 360 e ss; F. RUFFINI, *Diritti di libertà (1926)*, Edizioni Gobettiane, Roma, 2012, p. 132; V. E. ORLANDO, *Regno d'Italia (Formazione del)*, in «Nuovo Digesto italiano», X, Torino 1939, pp. 312-314.

<sup>10</sup> A. CHIAPPETTI, *op. cit.*, p. 947.

<sup>11</sup> Gli esempi di questo genere più risalenti sono: i plebisciti del 1793 e del 1795 con cui furono approvate le costituzioni prima dell'anno I, mai posta in vigore, e poi quella dell'anno III; il plebiscito del 1799 con cui fu approvata la costituzione dell'anno VIII che istituiva il consolato; il plebiscito con cui nel 1802 fu attribuito a Napoleone il titolo di console a vita; il plebiscito del 1804 con cui Napoleone fu proclamato imperatore dei francesi (svoltosi con voto palese); il plebiscito del 1851 con cui fu attribuito a Luigi Napoleone il potere di elaborare una costituzione, il plebiscito con cui nel 1852 gli fu attribuito il tito-

sia continuità tra il principio accolto nell'ordinamento costituzionale e la consultazione popolare su scelte costituzionali già compiute, in epoca recente, si è invece ricorso al concetto di *referendum* costituzionale, mettendo in risalto la partecipazione referendaria come elemento consustanziale alla natura stessa del sistema politico. Il concetto di plebiscito, in senso negativo, permane qualora la consultazione popolare avvenga al di fuori della dinamica propria della forma di governo accolta e contro di essa: «su domande formulate *ad libitum* dai governanti (quando e in quanto questi ultimi si attendano un responso largamente affermativo, “plebiscitario”) per fornire un “ulteriore” e non formalmente necessario avvallo a determinazioni da essi stessi già irrevocabilmente adottate o in corso di adozione»<sup>12</sup>.

3. Un altro caso in cui si è utilizzato il termine in un senso parzialmente sovrapponibile al precedente sono le consultazioni elettorali avvenute negli anni del fascismo nel 1929 e nel 1934. In entrambe le occasioni in luogo di un'elezione politica dei rappresentanti in parlamento il voto si ridusse a una rigida scelta tra l'assenso e il dissenso nei confronti di una lista unitaria nazionale, senza margine di discrezionalità e senza nemmeno la garanzia del voto segreto. Anche qui ci troviamo innanzi a una forma di appello al popolo volta a legittimare una forma di esercizio del potere che si voleva caratterizzata da piena identificazione tra Stato e società: «la lista si pone come indice, espressione di tutto un indirizzo politico; con la risposta per il sì e per il no alla domanda: “approvate voi la lista dei deputati designati dal Gran consiglio del fascismo?” l'elezione viene ridotta ad una semplice espressione di consenso o dissenso in confronto di un sistema di governo, di un indirizzo politico, di quell'indirizzo segnato dalle supreme gerarchie del partito: carattere e significato codesti i quali vengono ad avere decisiva prevalenza su quelli di scelta dei rappresentanti che

---

lo di imperatore e ancora il plebiscito del 1870 con cui veniva istituito l'impero “parlamentare”. È stato certo Napoleone Bonaparte ad avviare un nuovo indirizzo per cui non è la costituzione ad essere oggetto di avallo popolare, ma una singola questione, che, se accolta, è in grado di condizionare tutto il sistema politico. «Con Napoleone l'*appel au peuple* si è trasformato da istituto di governo diretto in istituto di governo rappresentativo: la sovranità popolare rimane bensì la fonte del potere, ma, nell'interpretazione bonapartista e nella pratica applicazione, diventa la fonte più specialmente di un governo personale, di una dittatura cioè conferita dal popolo al capo dello stato». Cfr. T. MARCHI, *op. cit.*, p. 533. Si può collocare tra questi casi il *referendum* con cui Evo Morales, all'inizio del 2016, ha cercato di modificare la costituzione boliviana per ottenere la possibilità di ricandidarsi nel 2019.

<sup>12</sup> A. CHIAPPETTI, *op. cit.*, p. 949.

sono inclusi nelle elezioni generali. Altra forma di applicazione di plebiscito quindi che, posto su una concreta questione squisitamente politica, per sì o per no, non risposto sul concetto della sovranità popolare, si propone, in un sistema non fondato sul governo diretto, di saggiare lo stato d'animo popolare per mantenerne meglio il contatto con lo Stato»<sup>13</sup>. Nella concezione fascista, seguendo la riflessione dei suoi teorici più consapevoli, la sovranità non appartiene al popolo, ma allo Stato. Il corpo degli elettori quindi non poteva esercitarla attraverso lo strumento delle elezioni libere, ma poteva solo manifestare la propria approvazione nei confronti delle scelte del regime<sup>14</sup>.

Le situazioni considerate sono eterogenee e ciò spiega la difficoltà di pervenire a una loro definizione giuridica. Ma è comunque possibile individuare una serie di ricostruzioni interpretative, che non necessariamente si escludono.

1. Secondo un primo autorevole punto di vista vi è *referendum* qualora il popolo partecipi all'attività legislativa e amministrativa e qualora la consultazione referendaria intervenga all'interno di un procedimento deliberativo condotto da altri poteri<sup>15</sup>. Al contrario vi è plebiscito qualora il popolo partecipi all'attività legislativa o amministrativa, accettando, o respingendo, proposte cui può dare forza di legge senza il concorso di un altro organo dello Stato<sup>16</sup>. Questa ricostruzione trae il proprio fondamento da una nozione ristretta di *referendum*, ricavata dall'esperienza svizzera, dove gli organi rappresentativi privi del necessario mandato, dovevano necessariamente ottenere l'assenso popolare prima dell'adozione di determinati provvedimenti<sup>17</sup>. Com'è stato giustamente osservato si tratta di una definizione residuale, in ragione delle maglie troppo strette entro cui si colloca la nozione di *referendum* e che è contraddetta da una pratica politica e giuridica di diverso

---

<sup>13</sup> Cfr. T. MARCHI, *op. cit.*, p. 536.

<sup>14</sup> R. MARTUCCI, *op. cit.*, p. 227.

<sup>15</sup> M. BATTELLI, *Les institutions de la démocratie directe en droit suisse et comparé moderne*, Librairie du Recueil Sirey, Parigi, 1932, p. 4.

<sup>16</sup> Precisa però lo stesso Battelli che: «En France et en Italie on donne souvent de ce terme une définition plutôt politique: c'est la manifestation de confiance du peuple envers un chef auquel la nation confère des pouvoirs très étendues. Le plébiscite ainsi compris à un caractère nettement césarien, car il comporte une dévolution d'autorité presque illimitée». Cfr. M. BATTELLI, *op. cit.*, p. 4.

<sup>17</sup> A. CHIAPPETTI, *op. cit.*, pp. 948-949.

segno<sup>18</sup>. Ma è pur vero che essa mette in luce un aspetto di ordine generale che può essere accolto, ed è stato accolto, da altre definizioni di plebiscito: la fondamentale autolegittimazione del plebiscito, in quanto espressione della volontà di un popolo, che non necessita di riconoscimento giuridico *ex ante*.

2. In base ad un'altra tesi, oggetto del *referendum* sarebbero atti normativi, mentre oggetto del plebiscito sarebbero fatti o avvenimenti che riguardano la stessa struttura dello Stato<sup>19</sup>. Anche questa opinione è stata oggetto di critica. Si è sostenuto che l'atto normativo oggetto della consultazione non è in realtà discriminante, poiché la sua previsione risulta casuale, potendosi verificare – ed essendosi verificati – sia casi di *referendum* che non hanno a oggetto atti direttamente normativi sia plebisciti che sono formulati nei termini di un avallo di una determinazione normativa<sup>20</sup>. Pur condividendo questa critica, si può però riconoscere a tale definizione il merito di mettere in rilievo la dimensione eccedente, rispetto al sistema normativo vigente, del plebiscito. Nulla esclude che oggetto di un plebiscito possano essere atti normativi, ma ciò che “pesa” in essi non è tanto la natura del quesito, quanto la dimensione trascendente della consultazione, in qualche misura *extra-ordinem*, perché relativa a un fatto, in senso ampio, rilevante dal punto di vista del fondamento costituzionale dell'ordinamento giuridico<sup>21</sup>.

3. Anche per questo, altri hanno definito il plebiscito una manifestazione di volontà nazionale che mira all'istituzione di un nuovo potere sovrano<sup>22</sup>. Alcuni degli autori che hanno proposto questa definizione hanno precisato che ciò non può avvenire con forme prestabilite dall'ordinamento, in quanto sanziona un momento storico appena verificatosi o prossimo a verificarsi<sup>23</sup>.

---

<sup>18</sup> C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Cedam, Padova, 1967, p. 706; A. CHIAPPETTI, *op. cit.*, p. 949.

<sup>19</sup> *Ibidem*. Santi Romano invece precisa: «Ad ogni modo è da tener presente che il plebiscito è indetto in base a disposizioni che concernono quel determinato caso: nessun principio, né di diritto internazionale né di diritto interno, lo prevede e lo regola come istituto generale». Cfr. S. ROMANO, *Principi di diritto costituzionale generale*, Giuffrè, Milano, 1946, pp. 248-248. Più di recente E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, CEDAM, Padova, 1974, p. 70, nota 64.

<sup>20</sup> A. CHIAPPETTI, *op. cit.*, p. 950.

<sup>21</sup> Di qui un accenno, forse critico, di Santi Romano alla denominazione di *referendum* attribuita alla consultazione popolare del 1946. Cfr. S. ROMANO, *op. cit.*, p. 248.

<sup>22</sup> A. GIANNINI, *op. cit.*, p. 72.

<sup>23</sup> I. TAMBARO, *Plebiscito*, in *Il Digesto italiano*, Utet, Torino, 1906-1912, p. 919.

4. Nel tentativo di circoscrivere ulteriormente la nozione, altri ancora, da un punto di vista squisitamente formale, hanno definito più limitatamente il plebiscito una consultazione che non avviene in conformità a norme costituzionali vigenti. Si tratterebbe di un appello al popolo con carattere eccezionale, che può svolgersi, al limite, in conformità a una previsione normativa *ad hoc*<sup>24</sup>.

5. Infine, secondo un ultimo orientamento interpretativo, il plebiscito non sarebbe una scelta tra due soluzioni alternative, ma un'attestazione di fiducia in un uomo o in un regime<sup>25</sup>. Questa definizione dà rilievo prevalente all'elemento sociologico della consultazione popolare, rischiando però di essere poco significativa dal punto di vista giuridico e non dirimente per una distinzione dall'istituto del *referendum*<sup>26</sup>. Infatti, proseguendo nel ragionamento, si potrebbe sostenere che il *referendum* è sì una valutazione libera tra due opzioni, ma è anche utilizzato per rafforzare determinate decisioni politiche prese da chi governa e quindi si può considerare uno strumento per attestare la fiducia nei suoi confronti<sup>27</sup>. E si potrebbe anche rimarcare che anche le elezioni, pur in un contesto di competizione elettorale, è pure una forma di attestazione fiducia nei confronti di chi governa o si appresta a governare. Nella debolezza di questa distinzione, l'unico elemento maggiormente caratterizzante del plebiscito sarebbe allora costituito da una maggiore contrapposizione tra una soluzione "buona" e una "cattiva".

Se la ricchezza di situazioni e di definizioni mostra la difficoltà che pone una corretta qualificazione giuridica del plebiscito, essa comun-

---

<sup>24</sup> S. CARBONARO, *Il referendum nella Costituzione e negli statuti delle regioni ad ordinamento speciale*, in *Studi in onore di C. Esposito*, Vol. I, Cedam, Padova, 1972, p. 133; G. GEMMA, *Plebiscito, Referendum*, in N. BOBBIO, G. PASQUINO, N. MATTEUCCI, a cura di, *Dizionario di politica*, UTET, Torino, 1983, p. 717 e 850; A. CHIAPPETTI, *op. cit.*, p. 952; G. AMBROSINI, *Referendum*, Bollati Boringhieri, Torino, 1993, p. 13.

<sup>25</sup> Cfr. M. HAURIOU, *Précis de droit constitutionnel*, 2 ed., Librairie du Recueil Sirey, Parigi, 1929, p. 549. Ma anche H. DUVAL, P. LEBLANC-DECHOISAY, P. MINDU, *Referendum et Plebiscite*, Armand Colin, Paris, 1970. In Italia F. LANCHESTER, *Gli strumenti della democrazia. Lezioni di diritto costituzionale*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 152. M. LUCIANI, *Art. 75, in Commentario della Costituzione, La formazione delle leggi*, Zanichelli, Bologna-Roma, 2005, p. 133.

<sup>26</sup> Cfr. M. RUINI, *La nostra e le cento costituzioni del mondo. Commenti e note alla nostra costituzione*, Giuffrè, Milano, 1962, p. 735. Ruini qualifica qui il *referendum* istituzionale del '46 come plebiscito.

<sup>27</sup> A. CHIAPPETTI, *op. cit.*, p. 953.

que consente di individuare alcuni elementi propri del concetto dal punto di vista del diritto costituzionale. In particolare si può osservare che la decisione in merito alla quale il popolo è chiamato a pronunciarsi non è neanche fittiziamente prodotto di un'elaborazione avvenuta ad opera dei corpi intermedi istituzionalizzati che lo compongono secondo i canali integrativi previsti dall'ordinamento costituzionale. Il plebiscito è l'avallo di una decisione presa in alto, da chi detiene il potere, e presentata al popolo come decisiva per la realizzazione di un qualche ideale di "buon governo", che è tale proprio in quanto la decisione sarà approvata dal popolo consultato direttamente<sup>28</sup>. Il plebiscito si risolve nella sanzione di un fatto compiuto, o in corso di compimento, e si fonda sulla necessità, propriamente moderna, di coprire con il manto della volontà popolare fatti politici non pienamente giustificabili alla luce dell'ordinamento vigente.

Un criterio distintivo di massima, tra *referendum* e plebiscito, può forse allora rintracciarsi in un diverso utilizzo dell'idea di democrazia. Nel primo caso essa è intesa come fine da perseguire inserendo il popolo in un procedimento deliberativo istituzionalizzato. Nel secondo essa è uno strumento in vista di un determinato obiettivo politico, non necessariamente in armonia con il principio della partecipazione democratica alla vita pubblica<sup>29</sup>. La consultazione plebiscitaria in sostanza sembra attestare che la sovranità non appartiene al popolo. Vale invece in questi casi il principio per cui il potere viene dall'alto e la fiducia muove dal basso<sup>30</sup>. Per questa ragione può sostenersi che il plebiscito serva a riconoscere carattere rappresentativo al governo quando possa essere messo in dubbio. Ma è anche l'atto mediante il quale il popolo attesta che la sovranità appartiene a un determinato soggetto politico, che ha agito o intende agire nei confronti

---

<sup>28</sup> In una prospettiva politologica questo genere di consultazione è stata ricondotta entro la categoria dei "referendum passivi", e cioè controllati da chi governa. Cfr. S. HUG, *Occurrence and Policy Consequences of Referendums. A Theoretical Model and Empirical Evidence*, in *Journal of Theoretical Politics*, 16 (3), p. 323.

<sup>29</sup> Sul complesso rapporto tra plebiscito e democrazia si veda N. ROGACHEVSKY, *Are Plebiscites constitutional? A disputed Question in the Plebiscite Campaign of 1970*, in *French History*, Vol. 27, n. 2, 2013, pp. 249-270.

<sup>30</sup> L. SCUCCIMARRA, "La fiducia viene dal basso, il potere dall'alto". *Il laboratorio di brumaio e la crisi del legislativo-centrismo rivoluzionario*, in *Giornale di Storia costituzionale*, n. 8, 2004, pp. 129-148.

dell'ordinamento costituzionale<sup>31</sup>. Al contrario il *referendum* è lo strumento con cui il popolo, depositario della sovranità ultima, è chiamato direttamente a partecipare al governo della nazione<sup>32</sup>.

## 2. La vittoria della repubblica

Una volta tratteggiata la distinzione tra *referendum* e plebiscito può essere interessante, ancora una volta, volgere lo sguardo verso la vicenda costituente e in particolare a quel fondamentale snodo politico e istituzionale che fu la scelta tra monarchia e repubblica. Quale fu l'esatta portata di quel *referendum*? Qual è stato il suo significato nell'esperienza politico-costituzionale italiana? Qual è la natura giuridica del *referendum* svoltosi il 2 giugno del 1946? Senz'ombra di dubbio, esso rientra nel più ampio *genus* delle consultazioni popolari dirette<sup>33</sup>. È tuttavia da stabilire se, al di là dei termini utilizzati, la consultazione sia giuridicamente qualificabile come *referendum* o come plebiscito. La differenza, come vedremo, non è secondaria.

Il 2 giugno del 1946, con *referendum* popolare, svoltosi contestualmente alle elezioni dell'Assemblea costituente, la monarchia dei Savoia fu accantonata sia nella sua dimensione istituzionale sia in quella politica. Sino a quel momento lo Statuto Albertino e il principio monarchico su cui si fondava avevano resistito in modo straordinario alle ingenti trasformazioni che avevano segnato la vita dell'ordinamento statutario sia nel corso del Risorgimento, sia nei decenni successivi, sia ancora negli anni del fascismo e dopo la sua caduta.

Le votazioni si svolsero in un clima sostanzialmente ordinato. Nonostante i malumori, nessuno si mostrò disposto a colpi di mano che avrebbero messo a rischio il futuro sviluppo democratico del paese e

---

<sup>31</sup> Non occorre qui ricordare che lo stesso Hitler era convinto che ogni potere derivasse dal popolo. Questa idea sulla natura fondamentalmente plebiscitaria del potere politico era peraltro diffusa in Europa. Cfr. A. DAMI, *Plébiscite?*, in *Esprit* (1932-1939), Vol. 4, N. 44, pp. 257-259.

<sup>32</sup> Cfr. I. TAMBARO, *op. cit.*, p. 922.

<sup>33</sup> Un'approfondita analisi comparata delle diverse forme di consultazione popolare si trova in P. ULERI, *Le forme di consultazione popolare nelle democrazie: una tipologia*, in *Rivista italiana di scienza politica*, n. 2, agosto 1985, pp. 205-254.

aperto la strada alla guerra civile e probabilmente anche a un intervento militare degli Alleati. Al voto parteciparono ben 25 milioni di italiani<sup>34</sup>. Anche dal punto di vista dell'immaginario collettivo fu un evento di grande portata. Dopo anni di oppressione e di silenzio era possibile esprimere le proprie opinioni liberamente. Gli italiani chiamati alle urne compresero appieno la portata dell'appuntamento, vi si apprestarono con ordine, e con fiducia nel futuro democratico del paese, e accorsero in massa alle urne. La percentuale dei votanti, tra cui le donne, ammesse per la prima volta al voto, sfiorò il 90 per cento.

Il risultato del *referendum* fu proclamato dalla Corte di Cassazione il 10 giugno (12.672.767 voti per la repubblica poi rettificati in 12.717.923 contro 10.688.905 per la monarchia poi anch'essi corretti in 10.719.284). La Corte si riservava un'ulteriore pronuncia, che giunse il 18 giugno, sulle contestazioni e sul numero complessivo dei votanti e dei voti nulli (che risulteranno essere 1.498.136). Umberto aveva infatti contestato gli esiti della consultazione, affermando che i voti a sostegno della repubblica erano sì la maggioranza, ma solo rispetto ai voti validi e non rispetto alla totalità dei voti espressi. Questa presa di posizione generò immediatamente una forte tensione tra l'*entourage* del sovrano e il governo. Si diffuse addirittura la voce – mai confermata – che si stesse preparando un colpo di Stato da parte dell'esercito a sostegno del re. Nonostante qualcuno paventasse il rischio di guerra civile, nessuno però si rivelò disposto ad accettarne le conseguenze. Da un lato lo stesso re dimostrò nell'occasione ampio senso di responsabilità rimettendosi alle decisioni istituzionali,

---

<sup>34</sup> Molte incertezze accompagnarono la votazione. Non ultima quella relativa alla futura posizione di Umberto II in caso di vittoria della monarchia. Tra i sostenitori dell'istituzione non pochi vedevano di buon occhio un passaggio di consegne. In un sondaggio sulla scelta tra monarchia e repubblica ben il 5 % dichiarava che le accuse nei confronti del re erano ingiuste, il 27% dichiarava che: "Il Re può aver sbagliato, ma la monarchia deve rimanere" e il 16% riteneva non opportuno modificare la forma dello Stato. Il 40% si dichiarava favorevole invece alla repubblica. In un altro sondaggio si chiedeva se l'abdicazione di Vittorio Emanuele III aveva o meno fatto aumentare le opinioni favorevoli alla monarchia. Qui ben il 53% sosteneva che le aveva fatte aumentare. Innanzi alla domanda: "Se in Italia rimanesse la monarchia, chi dovrebbe essere il re?", solamente il 32 % dei favorevoli alla monarchia indicava Umberto II, il 25% si schierava per il giovane Vittorio Emanuele e il 5% a favore di un qualsiasi altro esponente di casa Savoia. L'8 % degli intervistati addirittura indicava un membro di un'altra dinastia e il 30% preferiva non indicare nessuno. Si vedano anche altre interessanti rilevazioni in P. LUZZATTO FEGIZ, *Il volto sconosciuto dell'Italia*, Giuffrè, Milano, 1956, pp. 411-439.

dall'altro lato De Gasperi, presidente del consiglio, seppe mantenere calmi gli animi. Il 13 giugno il governo dichiarò operante la norma del decreto luogotenenziale n. 98 per cui «dal giorno della proclamazione del risultato a favore della Repubblica e fino alla elezione da parte dell'Assemblea costituente del capo provvisorio dello Stato, le relative funzioni devono essere assunte ed esercitate dal Presidente del Consiglio in carica nel giorno della elezione»<sup>35</sup>. Il sovrano ne prese atto e il

---

<sup>35</sup> La dichiarazione assunta dal Consiglio dei ministri che segnava il passaggio dalla Monarchia alla Repubblica così recitava:

*«Il Consiglio dei Ministri ha preso atto della proclamazione dei risultati del referendum, fatta, a termini di legge, dalla Suprema Corte di Cassazione e che assicura la maggioranza alla Repubblica, e si è riservato di decidere nella seduta di oggi sui provvedimenti concreti che ne derivano. Il Consiglio confida nel senso di civismo di tutti gli italiani e fa appello al Paese, che si è manifestato nella sua maggioranza repubblicana, perché, consapevole della sua forza e del suo diritto, non si presiti a provocazioni di elementi faziosi nella sicurezza che nessuno potrà strappargli la vittoria raggiunta nella legalità della consultazione popolare della quale il Governo rimane interamente garante.*

*In conformità della precedente deliberazione, la giornata di oggi, martedì 11 giugno, è considerata festiva a tutti gli effetti».*

Nei giorni successivi fu approvata un'altra dichiarazione:

*«Il Consiglio dei Ministri riafferma che la proclamazione dei risultati del referendum fatta il 10 giugno dalla Corte di Cassazione, e nella forma e nei termini dell'art. 17 del decreto legge luogotenenziale 26 aprile 1946, n. 219 ha portato automaticamente all'instaurazione di un regime transitorio, durante il quale, fino a quando l'Assemblea Costituente non abbia nominato il Capo Provvisorio dello Stato, l'esercizio delle funzioni del Capo medesimo spetta ope legis al Presidente del consiglio in carica.*

*Tale situazione, costituzionalmente creata dalla volontà espressa dal popolo nella forma prevista dalle leggi luogotenenziali, non può considerarsi modificata dalla comunicazione di Umberto II al Presidente del Consiglio.*

*Il Governo, sapendo di poter contare sul senso di responsabilità di tutti gli organi dello Stato, rinnova il suo appello ai cittadini perché nel momento attuale, decisivo per le sorti del Paese, all'interno come nei rapporti internazionali, lo sorreggano concordemente, con la loro vigile disciplina e col patriottismo operante, nel compito di assicurare la pacificazione e l'unità nazionale».*

La comunicazione di Umberto suonava così:

*«Signor Presidente, ritengo opportuno confermare ancora una volta la mia decisa volontà di rispettare il responso della maggioranza del popolo italiano, espresso dagli elettori votanti, quale risulterà dagli accertamenti e dal giudizio definitivo della corte Suprema di Cassazione, chiamata per legge a consacrarlo. Poiché questo proposito è di certo comune a tutti, come il desiderio di apportare il massimo contributo alla pacifica-*

giorno stesso si imbarcò sul volo che lo avrebbe condotto verso l'esilio. A ripensare a quei momenti sembrerebbe che il *referendum* e le elezioni dell'Assemblea si siano svolti secondo dinamiche differenti. Il voto ai partiti premiò le nuove forme che aveva assunto la dinamica politica. Ebbero la meglio i partiti di massa che disponevano di un'efficace rete di radicamento sul territorio. Al contrario le forze che avevano gestito la campagna in modo tradizionale, secondo le consuetudini del periodo prefascista e facendo leva sull'idea del "partito d'opinione", ottennero risultati piuttosto deludenti. Ciò dimostrava, almeno in parte, il più importante rivolgimento avvenuto a livello istituzionale, in seguito alla caduta del fascismo: l'affermazione dei partiti come luogo integrazione tra la società e lo Stato.

La DC, con un ampio sostegno delle zone rurali, aveva ottenuto il 35,2 per cento dei voti e 207 seggi in Assemblea. Il PSIUP, vincente a Milano e Torino, con il 20,7 per cento delle preferenze aveva conquistato 115 seggi, superando così i comunisti, che, a sorpresa, ne ottenevano "solo" 104 con il 19 per cento. Tra gli altri partiti, stupiva il risultato del Partito d'azione che aveva ottenuto solo 7 deputati con l'1,5 per cento e quello dei repubblicani, gli unici ad aver rifiutato ogni compromesso con la monarchia, che si erano aggiudicati il 4,4 per cento dei voti e 24 deputati. Se l'insuccesso dei primi dimostrava per molti la loro distanza dalle masse e il troppo forte legame con le forme politiche del passato liberale, l'esito del Partito repubblicano, comunque autoesclusosi dall'accordo costituente, testimoniava come la questione istituzionale fosse pregiudizialmente legata più alle colpe della monarchia sabauda, che alla sostituzione della forma di Stato. Era un problema, quest'ultimo, percepito solo in ambiti ristretti e culturalmente avanzati della popolazione.

Tra i partiti uno solo sembrava rappresentare una minaccia reale per il futuro democratico del paese, il Fronte dell'Uomo Qualunque, fondato dal drammaturgo Guglielmo Giannini, disponeva del sostegno di potentati locali ex fascisti. Questa formazione politica, sostenuta prevalentemente dal voto del sud, aveva ottenuto ben 30 deputati,

---

*zione degli spiriti, sono sicuro che possiamo ancora continuare in quella collaborazione intesa a mantenere quanto è veramente indispensabile: l'unità d'Italia.*

*Accolga, Signor Presidente, L'espressione dei miei migliori sentimenti. Affezionatissimo Umberto».*

svolgendo una campagna contro ogni iniziativa riformatrice che minacciasse l'“italiano qualunque” e facendo quindi leva su forme di anti-politica *ante litteram*.

L'esito referendario, d'altro canto, mostrò quanto profonda fosse la frattura tra Nord e Sud. Nord e Centro sostennero la repubblica, il Sud si schierò in gran parte per la monarchia. Su questo risultato incise la differente esperienza degli ultimi anni: al Nord la Resistenza, ma anche, in realtà, la stessa propaganda della Repubblica di Salò, erano state in grado di creare un diffuso sentimento antimonarchico imperniato sull'idea del tradimento. Al Sud, al contrario, la ricostituzione del Regno del Sud sotto la Corona, accompagnata da una sostanziale continuità di potere con il periodo fascista, avevano alimentato la fiducia nei confronti della conservazione contro l'astratto ideale della repubblica visto come vero e proprio “salto nel buio”<sup>36</sup>.

Il voto referendario, tuttavia, assunse anche altri significati di rilievo costituzionale connessi all'idea stessa di sovranità popolare. Merita quindi essere ripercorso il tragitto storico politico che condusse alla consultazione per i risvolti di carattere ricostruttivo e teorico che sembra offrire.

### 3. Il ritorno allo Statuto dopo il 25 luglio

Indagare sul significato costituzionale del voto referendario significa osservare il mutamento della concezione dell'istituto monarchico. La tendenza di lungo periodo fu quella di un progressivo svuotamento dell'idea, che era stata alla base della stesura dello Statuto Albertino e di tutto il Risorgimento, di una monarchia, sacra e sovrana, che sceglieva di autolimitarsi attraverso un documento costituzionale e di legittimarsi come fulcro intorno al quale costruire l'unità italiana<sup>37</sup>. Già nel corso dell'800 questa idea si era attenuata a favore di una conce-

---

<sup>36</sup> I giudizi in merito naturalmente non erano concordi nemmeno all'estero. Si veda ad esempio J. G. HEINBERG, *Continuity and Change in European Governments*, in *The Journal of Politics*, vol. 8, n. 3, 1946, p. 402.

<sup>37</sup> In tal senso può anche essere letto l'incontro a Teano tra Giuseppe Garibaldi e Vittorio Emanuele III, che spesso è stato assimilato alla cosiddetta “svolta di Salerno”, che al contrario rappresenta un passaggio decisivo verso lo svuotamento della sovranità regale, quando la scelta di Garibaldi fu una resa nei suoi confronti.

zione “desacralizzata” della monarchia, intesa come istituzione capace, entro la forma di governo parlamentare, di svolgere un ruolo costituzionale in un quadro normativamente garantito. Le ambiguità di fondo erano purtuttavia rimaste e solo nel dibattito costituente si riuscì a scioglierle.

In quel momento, occorre sottolinearlo, la risoluzione della questione istituzionale era strettamente legata al problema della convocazione di un’assemblea costituente chiamata a ridefinire l’assetto istituzionale dell’Italia dopo la caduta del fascismo. Per molte delle forze politiche la rimozione della monarchia doveva essere la premessa necessaria dell’instaurazione di un vero e proprio regime democratico.

Quest’idea però era ben lungi dall’essere maturata fin dai giorni che seguirono la caduta del fascismo. Certo, all’interno dei partiti politici la possibilità sia di una costituente sia della repubblica era stata avanzata, in particolare nell’area socialista e tra gli azionisti<sup>38</sup>, ma era mancata l’occasione per rendere questa ipotesi concreta nel dibattito pubblico, anche perché le altre forze politiche si erano mostrate meno determinate in tal senso<sup>39</sup>. Nello stesso scenario internazionale, gli alleati avevano “naturalmente” individuato come interlocutore istituzionale Vittorio Emanuele III guardando con perplessità alla costellazione antifascista. Anche il re, del resto, si era mosso per darsi

---

<sup>38</sup> In una nota del *Taccuino 1943* Pietro Nenni immagina tra le idee attorno a cui mobilitare le masse: “Lega del popolo per la liberazione del Paese e la pace sparata, Governo provvisorio, Consigli di fabbrica, di mestiere e di professione, Costituente e Repubblica”. Cfr. P. NENNI, *Vent’anni di fascismo*, Edizioni Avanti!, Milano, 1964. Ma ancora prima, nella primavera del 1942 fu pubblicato sul *New York Times* un memoriale redatto da Ugo La Malfa, Adolfo Tino e Ferruccio Parri. Come ricorda Leo Valiani: “In quel memoriale si diceva che per alcune correnti democratiche dell’antifascismo il problema istituzionale era maturo e doveva essere impostato apertamente tanto più che non poteva essere esclusa la possibilità che la monarchia cercasse di salvare la sostanza del regime sacrificando in extremis la forma mussoliniana”. Cfr. L. VALIANI, *Dall’antifascismo alla Resistenza*, Feltrinelli, Milano, 1959, p. 106.

<sup>39</sup> È interessante ricordare che tra le altre forze antifasciste sulla monarchia non vi era accordo. E comunque, per alcune di loro, non si trattava di una questione centrale del loro programma. Così era per i liberali e i democristiani, preoccupati prima di tutto di riconquistare le libertà civili e politiche, ma non pregiudizialmente contrari all’appoggio nei confronti del sovrano, così era anche per la Democrazia del lavoro, indifferente rispetto al problema istituzionale. Particolare era la posizione del Pci “che non rifuggiva, con spregiudicato possibilismo, dall’idea di cercare una intesa con gli ambienti della Corona e dell’esercito al fine di rovesciare il fascismo”. Cfr. P. PERMOLI, *La Costituente e i partiti politici italiani*, Cappelli, Rocca san Casciano, 1966, p. 19.

un'immagine di salvatore della patria dissociando le sue responsabilità da quelle del fascismo e chiamando a raccolta gli italiani intorno a sé. L'occasione "costituzionale" gli era stata offerta il 25 luglio del 1943 con l'ordine del giorno Grandi, che aveva consentito la deposizione e l'arresto di Mussolini.

Il cosiddetto colpo di stato si può, perciò, collocare nel solco dell'idea della sovranità regale virtualmente piena<sup>40</sup>. Non sarebbe errato allora affermare che il 25 luglio avvenne non un colpo di Stato, ma un vero e proprio *coup de Majesté* d'antico regime, un atto di reintegrazione della sovranità, perciò autolegittimantesi in principio. Con esso, il re, al di là del diritto vigente, assumeva su di sé ogni potere per garantire la continuità dello Stato<sup>41</sup>.

Un simile argomento tornava peraltro utile a giustificare l'inerzia del sovrano negli anni delle riforme fasciste<sup>42</sup>. La sua posizione si era dimostrata, dal punto di vista morale e politico, imbarazzante. Aveva accettato, senza opporre la sua "prerogativa", ogni decisione politica del fascismo sin dall'approvazione delle leggi sul Gran Consiglio; e soprattutto aveva condiviso con Mussolini la responsabilità della dichiarazione di guerra. Ora Vittorio Emanuele III poteva sostenere che solo la grave minaccia alla continuità dello Stato aveva reso ammissibile una sua intromissione nella vita politica del paese. In questo modo poteva salvare la monarchia distinguendo nettamente dai destini del regime le responsabilità della Corona, chiamata, per sua natura a svolgere solo un compito di "supplenza" nel governo delle situazioni estreme.

Il re procedette quindi alla nomina di Badoglio a capo del Governo. L'intento del sovrano era, velleitariamente, di riportare indietro le lan-

---

<sup>40</sup> È difficile non vedere qui una fonte d'ispirazione per la teoria di Carlo Esposito sul Capo dello Stato come reggitore dello Stato nei momenti di crisi sistemica. È in queste situazioni, secondo lo studioso, che il sovrano avrebbe dovuto assumere su di sé il ruolo di salvatore della patria per scongiurare la disgregazione dello Stato. C. ESPOSITO, *Capo dello stato*, in *Enciclopedia del diritto*, VI, Milano, 1960, p. 224.

<sup>41</sup> R. MARTUCCI, *Storia costituzionale italiana*, Carocci, Roma, 2002, p. 245.

<sup>42</sup> Lo stesso Umberto Terracini anni dopo sosterrà: "il modo col quale il fascismo fu congedato, attraverso l'arresto di Mussolini e il passaggio alla creazione di un governo che accoglieva in sé solo parzialmente uomini o tradizioni mediate del fascismo, fece credere agli italiani che, in realtà, il merito della liquidazione del fascismo spettasse alla monarchia". Cfr. U. TERRACINI, *Come nacque la Costituzione. Intervista di Pasquale Balsamo*, Editori Riuniti, Roma, 1997, p. 3.

cette della storia e di tornare al regime statutario precedente l'ascesa del fascismo, se non addirittura, secondo alcune letture<sup>43</sup>, a un governo monarchico *puro*. Anche allora, come oggi è consueto, si spese l'immagine di un "governo dei tecnici" per porre l'accento sulla cesura rispetto al regime e alla sua politica, ma ciò non impedisce di affermare che esso avesse piuttosto i caratteri di un "Governo della Corona", secondo lo schema liberale classico. La sua struttura rifletteva la totale assenza di un Parlamento, che mai si era verificata durante l'esperienza statutaria. Gli organi di cui si componeva lo Stato erano ridotti a tre: il re, il capo del governo e l'esecutivo, composto prevalentemente da militari, diplomatici e tecnici, riflesso delle tradizionali prerogative monarchiche e chiamati a svolgere un compito essenzialmente amministrativo. Su queste basi il nuovo ministero avviò una vera e propria opera di restaurazione costituzionale, deliberando l'abbattimento delle istituzioni del fascismo, oltre che l'elezione di una nuova Camera dei deputati da svolgersi entro quattro mesi dalla cessazione dello stato di guerra.

#### **4. L'8 settembre e le colpe della monarchia**

È con l'8 settembre che la strategia monarchica mostrò i suoi limiti. Con la fuga del re si assistette a un crollo di legittimazione della monarchia, almeno verso l'interno. La finzione della regalità perdeva ogni attendibilità innanzi agli italiani per le colpe dell'uomo chiamato a ricoprirne l'ufficio. Il tentativo, fin lì perseguito, di salvare il sovrano come persona e come istituzione, accreditando l'idea di una sua estraneità agli eventi politici, fu definitivamente smascherato, anche se, verso l'esterno, la stipulazione dell'armistizio con gli alleati dimostrava il permanere di una fiducia internazionale in lui e nel suo governo.

Da questo momento, innanzi alle manovre del Regno del Sud di salvaguardare in qualche misura la continuità dello Stato, tramite la

---

<sup>43</sup> P. PERMOLI, *op. cit.*, p. 15.

figura del re<sup>44</sup>, il problema istituzionale divenne centrale nella progettazione del futuro assetto democratico da parte dei partiti aderenti al CLN. Occorreva affrontare in modo esplicito, e nonostante le pressioni internazionali, il problema della sopravvivenza della monarchia. Non era possibile dichiararla decaduta. Il gesto sarebbe stato visto con allarme dagli alleati, soprattutto dagli inglesi che vedevano nell'istituzione monarchica una garanzia di moderazione<sup>45</sup>; ma non sarebbe piaciuto nemmeno a quelle forze antifasciste che nutrivano ancora fiducia nelle capacità coesive dell'istituzione monarchica. Non restava che rimandare la soluzione a dopo la guerra chiamando il popolo a esprimersi, anche se, dopo venti anni di regime, non era facile prevederne gli orientamenti. Fu così che il 16 ottobre 1943 il CLN approvò una mozione che prevedeva di «convocare il popolo, al cessare delle ostilità, per decidere sulla forma istituzionale dello Stato»<sup>46</sup>.

Dal testo di tale mozione traspare un'evidente condanna della monarchia, che però investe il titolare dell'ufficio più che l'istituzione stessa. Anche se la priorità rimaneva la guerra di liberazione, nelle ultime parole si affacciava il problema istituzionale, rimesso alla volontà popolare. Nulla però era detto circa le modalità attraverso cui essa

---

<sup>44</sup> La tesi monarchica di una continuità dello Stato unitario incarnata dal Re e dissolta in seguito all'esautorazione perpetrata dai partiti è sostenuta da A. DEGLI ESPINOSA, *Il Regno del Sud, 8 settembre 1943 - 4 giugno 1944*, Magliaresi, Roma, 1946.

<sup>45</sup> Occorre qui ricordare il discorso tenuto da Churchill il 21 settembre alla camera dei Comuni. Qui egli sottolineava che «la popolazione e le forze militari si sono dovunque mostrate sfavorevoli o attivamente ostili ai tedeschi... e ansiose di obbedire sino ai limiti delle loro possibilità agli ordini del nuovo governo del Re d'Italia». Ciò confermava la necessità di un appoggio alla Corona: «La fuga di Mussolini in Germania, la sua liberazione ad opera dei paracadutisti, ed i suoi tentativi di formare un governo "quisling" che con le baionette tedesche possa ricollocare il giogo fascista sul collo del popolo italiano, aprono naturalmente la strada alla guerra civile in Italia. È necessario nell'interesse generale, altrettanto che in quello dell'Italia, che tutte le forze sopravvissute della vita nazionale italiana siano raccolte insieme attorno al loro governo legittimo, e che il Re ed il maresciallo siano sostenuti da tutti gli elementi quali essi siano, liberali e di sinistra, capaci di tenere testa alla combinazione "quisling" fascista e di creare così le condizioni che acconsentano di cacciare tale infame combinazione dal suolo italiano o meglio ancora di annichirla sul posto». Era questa comunque una posizione che non pregiudicava ulteriori sviluppi istituzionali. Churchill precisava ancora innanzi ai recalcitranti laburisti che: «Niente di quanto è stato affermato previene o pregiudica, in alcun modo, la libera decisione del popolo italiano». Cfr. A DEGLI ESPINOSA, *op. cit.*, pp. 81 e ss.

<sup>46</sup> I. BONOMI, *Diario di un anno*, Castelvechi, Roma, 2014, pos. 1890.

avrebbe dovuto esprimersi. Su questa base le diverse componenti del CLN iniziarono a delineare i propri obiettivi istituzionali<sup>47</sup>.

È interessante, peraltro, la proposta del CLN. Si era affermata l'idea di mantenere la monarchia *sub iudice* sino alla fine della guerra. Certo le sinistre, in particolare socialisti e azionisti, più timidamente i comunisti, ne avrebbero voluto la soppressione immediata, ma si preferì una posizione interlocutoria, decidendo di avvalersi ancora del prestigio internazionale dell'istituzione in attesa della fine della guerra.

Il solo fatto che fossero i partiti antifascisti a decidere della sopravvivenza della monarchia sino alla sconfitta delle forze nazifasciste era comunque carico di significato. Significava sostenere che la forma monarchica era solo una tecnica di organizzazione del potere che trovava il suo fondamento ultimo nella volontà popolare e non una forma trascendente di comando che aveva il proprio fondamento nella volontà divina, come invece si sosteneva, nonostante le trasformazioni costituzionali, prima della caduta del fascismo. La posizione dei liberali era esemplare. Furono loro, anche per bocca di Croce, a spingere per l'abdicazione in favore del nipote del re, esente da ogni responsabilità personale nei confronti del regime; ma questa soluzione piacque poco agli ambienti di corte. Da un lato, la richiesta trovava fondamento nell'indegnità della persona del sovrano e non poteva perciò essere accolta. D'altro canto questa ipotesi poteva assumere anche un altro significato: il riconoscimento che la sovranità del re, anche se solo in potenza piena, era suscettibile di essere sottoposta a un giudizio umano, in contrasto con il principio tradizionale della monarchia per cui il re non può sbagliare<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> E. BETTINELLI, *op. cit.*, p. 131.

<sup>48</sup> Indegnità morale dei Savoia e questione istituzionale sono profili solo parzialmente coincidenti. Ciò risulta da molte dichiarazioni dell'epoca. In un documento socialista dell'inizio del 1945 non si esita a parlare di un "imperativo repubblicano", ma poi si precisa:

*«Questa nostra parola d'ordine è stata raccolta con encomiabile spirito di iniziativa da una nostra Federazione provinciale che si è fatta promotrice di una mozione antimonarchica proponendo la creazione di un "Fronte Repubblicano" fra tutti i partiti, movimenti e gruppi che si rendono conto come la liquidazione di Casa Savoia costituisca, prima ancora di una questione istituzionale di possibile discussione, una pregiudiziale morale sulla quale nessun italiano, che abbia a cuore la dignità del proprio paese,*

Nei mesi successivi il tema delle colpe del re e, di riflesso, dell'opportunità di mantenere la monarchia fu ripreso più volte, anche nel corso del Congresso di Bari, che adottò ancora una risoluzione aperta. Sebbene si registrasse un qualche arretramento rispetto alle posizioni di ottobre, in merito alla formazione di un governo "con i pieni poteri del momento d'eccezione", anziché con tutti i poteri costituzionali di cui si era detto in ottobre, alcuni punti rimanevano fermi: il rinvio della questione istituzionale a dopo la guerra, previa abdicazione dell'attuale sovrano, e la convocazione di un'Assemblea costituente.

Questo passaggio merita di essere sottolineato. È vero che il Congresso di Bari vide il prevalere di forze nostalgiche del passato e continuiste, ma è anche vero che la monarchia rimaneva *sub iudice*. Non è certo di poco conto che si parlasse ancora di abdicazione e, per la prima volta espressamente, di questione istituzionale. Per i partiti, in larga parte almeno, era quest'ultimo ancora un problema di forma di governo e non di regalità. La quale, in sostanza, in modo forse irriflesso, si riteneva definitivamente tramontata nella sua dimensione trascendente.

Questa impostazione del problema, nonostante le attenuazioni rispetto ai mesi precedenti, non poteva che apparire indigesta a Vittorio Emanuele III e ai nostalgici della monarchia di *ancien régime*. Fu l'iniziativa di Togliatti, su impulso sovietico e indirettamente forse anche di Badoglio, di rinunciare all'abdicazione, con la svolta di Salerno, a consentire il superamento dell'*impasse* e l'accettazione da parte del re di una soluzione ancora di compromesso avanzata da De Nicola, Croce e Sforza. L'accordo prevedeva il differimento della questione istituzionale al termine della guerra e alla convocazione di un'assemblea costituente, ma, in luogo dell'abdicazione, proponeva la nomina come Luogotenente di Umberto di Savoia, senza che la titolarità formale e attuale della Corona fosse messa in discussione. Si trat-

---

*dovrebbe transigere... Si pongano in guardia i compagni dal sottovalutare con eccessiva leggerezza la possibilità della dinastia sabauda che può contare sul concorso di imponenti ed oscure forze conservatrici e sull'appoggio dell'attuale governo britannico che preferirebbe, evidentemente, una docile monarchia all'incognita di una instaurazione repubblicana».*

Cfr. *Per un fronte antimonarchico, marzo 1945*, in S. NERI SERNERI, a cura di, *Il Partito Socialista nella Resistenza. I documenti e la stampa clandestina (1943-1945)*, Nistri-Lischi, Pisa, 1988., p. 312.

tava di una soluzione che consentiva a tutti di salvare la faccia e che si rivelò un utile *escamotage* per il re di sfuggire all'abdicazione e per i partiti di consentire al mantenimento della monarchia, pur sempre utile sul piano internazionale. La premessa di una monarchia *sub iudice* non veniva però meno e di ciò probabilmente le stesse forze politiche che accettarono il compromesso erano ben consapevoli.

La “svolta di Salerno” condurrà alla formazione il 22 aprile 1944 di un nuovo gabinetto di larga concentrazione antifascista, guidato sempre da Badoglio, ma ora in nome della “tregua istituzionale” e non più in nome della Corona. Si trattava di un governo di coalizione cui partecipavano esponenti di tutte le forze antifasciste, anche se restavano in carica i membri militari per volontà dell’A.C.C.<sup>49</sup>. Si rompeva così lo schema che aveva funzionato dal 25 luglio, ma sembra difficile sostenere che si trattasse di un governo un qualche modo riconducibile alla forma parlamentare. Esso era espressione del CLN<sup>50</sup>, quantunque esso avesse iniziato a svolgere “compiti analoghi a quelli indirettamente espliciti dalle assemblee parlamentari nelle forme di governo ‘parlamentari’”<sup>51</sup>.

Tra gli impegni del nuovo governo figurava quello di convocare un’assemblea costituente legislativa, ma i suoi obiettivi primari erano altri e più immediati: la liberazione, l’epurazione e la ricostruzione<sup>52</sup>. A rilevare il problema rappresentato da un’assemblea costituente e legislativa a un tempo e a criticare la mancata assunzione di impegno in un qualche documento scritto fu Ivanoe Bonomi. La colpa era fatta ricadere sul Congresso di Bari, che «non ha messo l’accento sulla necessità pregiudiziale della Costituente per risolvere il problema istituzionale e questa deplorabile deficienza si palesa in tutta la situazione che ne è derivata»<sup>53</sup>. Ciò non toglie che con la nomina a Luogotenente del figlio, Vittorio Emanuele aveva accettato la nuova impostazione del problema della regalità. Si potrebbe dire che con tale atto egli ave-

<sup>49</sup> G. ZAGREBELSKY, *Coalizioni di governo e “regime transitorio”*, in *Democrazia e diritto*, 1973, p. 201 e ss.

<sup>50</sup> A. DEGLI ESPINOSA, *Il Regno del sud*, cit., p. 343.

<sup>51</sup> V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 124; M. DOGLIANI, *Il sistema costituzionale*, in M. FIRPO, N. TRANFAGLIA, P. ZUNINO, *Guida all’Italia contemporanea, II. Istituzioni politiche e forme di governo*, Garzanti, Milano, 1998, p. 51

<sup>52</sup> E. BETTINELLI, *op. cit.*, pp. 132-133.

<sup>53</sup> I. BONOMI, *Diario di un anno*, cit., pos. 2342.

va accettato di salvaguardare la monarchia nella sfera della *iurisdictio*, rinunciando alla sovranità del *gubernaculum*.

La nomina del Luogotenente segnò perciò la fine della sovranità teocratica. Il R.d. n. 140/1945 fu l'ultimo ad adottare la formula "per grazia di Dio e per volontà della Nazione re d'Italia". La sovranità statutaria era finita. Di poco seguiva un altro indicativo cambiamento: la formula del giuramento, con il decreto n. 151/1944, cessava di essere quella di fedeltà al Re per diventare quella di fedeltà alla Nazione.

Coerentemente con questa premessa, ad opera di Umberto, iniziò una fase di "accreditamento costituzionale" dell'istituzione monarchica. In questa prospettiva può essere letta l'intervista da lui rilasciata il 20 aprile del 1944 al *Times*, che suscitò una vivace reazione di protesta tra i partiti antifascisti. Alla domanda del giornalista su come mai l'Italia avesse dichiarato guerra alla Francia e alla Gran Bretagna, egli aveva risposto che questa era stata la volontà di Mussolini, ma che tutto il popolo vi aveva consentito, giacché non si era levata nessuna voce di protesta, né nessuna richiesta di convocazione del Parlamento. L'affermazione era coerente con la tesi per cui il re non era un sovrano d'*ancien régime* che sceglieva di autolimitarsi, ma un organo costituzionale chiamato ad esercitare atti normativamente circoscritti. Naturalmente l'attualità degli eventi e delle colpe di Vittorio Emanuele III, oltre all'attuale situazione politica, rendevano inaccettabile una simile conclusione<sup>54</sup>.

I tempi però non erano maturi. Occorreva limitarsi a sanzionare in un atto legislativo la tregua raggiunta. Con la liberazione di Roma Badoglio si dimise per far luogo al primo ministero presieduto da Bonomi, il cui obiettivo immediato fu quello di formalizzare la tregua istituzionale. Fu quindi approvata con il D.l.l. del 25 giugno 1944 n. 151 quella che andrà poi sotto il nome di "costituzione provvisoria", che stabilì l'iter costituente che si sarebbe dovuto percorrere<sup>55</sup>. I momenti previsti erano tre: liberazione, elezione di un'Assemblea costituente,

---

<sup>54</sup> F. LUCIFERO, *L'ultimo re: i diari del ministro della Real Casa*, Mondadori, Milano, 2002, p. 595.

<sup>55</sup> Art. 1 Dopo la liberazione del territorio nazionale, le forme istituzionali saranno scelte dal popolo italiano che a tal fine eleggerà, a suffragio universale diretto e segreto, una Assemblea Costituente per deliberare la nuova costituzione dello Stato.

I modi e le procedure saranno stabiliti con successivo provvedimento.

scelta istituzionale e redazione di una Costituzione<sup>56</sup>. Era qui affermata, in modo più diretto e inedito nell'esperienza statutaria, la sovranità popolare<sup>57</sup>, ma la scelta della forma istituzionale non era rimessa direttamente al popolo. Ciò avveniva per una certa diffidenza verso le forme di appello diretto al popolo, da sempre ritenute pericolose e al momento incerte negli esiti. I dubbi in tal senso erano confermati dal fatto che nel testo non si faceva nemmeno menzione di un possibile *referendum* successivo di approvazione per legittimare il testo costituzionale che sarebbe uscito dai lavori dell'Assemblea costituente.

Nei due anni che precedettero il *referendum*, il Luogotenente si impegnò ancora, e più efficacemente, a far dimenticare le colpe di casa Savoia. Umberto II tentò di dimostrarsi formalmente e sostanzialmente rispettoso del sistema dei partiti. Mantenne un profilo defilato e conforme all'ideale della tradizione parlamentare liberale che vedeva nel capo dello Stato una figura *super partes*, chiamata a oliare i meccanismi del sistema politico. In ciò si dimostrò più accorto del padre nel gestire la propria immagine, omettendo qualsiasi manifestazione anche indiretta di regalità. Affrontò i mutamenti di governo senza intervenire nella discussione tra i partiti e favori, attraverso lo strumento delle consultazioni, la formazione dei governi senza imporre la propria volontà. Coerentemente controfirmò tutti i decreti che gli erano stati presentati, anche quando non graditi. Cessò così di essere un protagonista del dibattito costituzionale, ormai rivolto, in larga parte, al tema dell'Assemblea Costituente, dimostrando di accettare la dinamica democratica, di cui si dichiarava estimatore.

È di nuovo un'intervista a mostrare la diversa prospettiva rispetto al passato entro cui si muovevano le aspirazioni della monarchia. Il 1° novembre del 1944 il *New York Times* pubblicò le dichiarazioni rila-

---

<sup>56</sup> Il primo atto con cui si era assunto l'impegno a convocare al termine delle ostilità un'Assemblea costituente chiamata a rinnovare lo stato contro le pretese di restaurazione del sistema costituzionale prefascista era stata la risoluzione adottata al termine del Congresso di Bari (8-29 Gennaio 1944). Cfr. E. Bettinelli, *La formazione dell'ordinamento elettorale nel periodo precostituente. All'origine della democrazia dei partiti*, in E. Cheli, a cura di, *La fondazione della Repubblica. Dalla costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979, p. 129.

<sup>57</sup> C. DE FIORES, *Monarchia, partiti e popolo nel periodo provvisorio (1943-44)*, in C. FRANCESCHINI, S. GUERRIERI, G. MONINA, *Le idee costituzionali della Resistenza. Atti del Convegno di studi. Roma 19, 20 e 21 ottobre 1995*, Presidenza del Consiglio dei Ministri, Roma, 1997, p. 462.

sciate da Umberto al giornalista Herbert L. Matthews nel corso di una conversazione privata dall'emblematico titolo *Italian Monarchy Must Move Left. Crown Princes Declares*. Le prime domande riguardavano il dilemma monarchia o repubblica. A giudizio del giornalista Umberto sembrava distinguere tra l'atteggiamento dei partiti, le cui posizioni erano chiare, e il sentimento popolare, che era ancora sconosciuto. Per questa ragione, in accordo con la Carta Atlantica, la proposta era di rimettere la decisione a un "plebiscito" (sic) da svolgersi al ritorno della normalità. Solo dopo si sarebbe potuto procedere alla formazione di un'assemblea costituente che avrebbe disciplinato la *forma della monarchia* così come avrebbe disciplinato - in caso di diverso esito - la *forma della repubblica*, nonché come il Parlamento sarebbe dovuto essere costituito ed eletto, e se ci sarebbero state una o due camere e via di seguito.

L'opzione in favore dell'appello al popolo è la più diretta ammissione del fatto che il sovrano costituzionale è cosa ben diversa dal sovrano teocratico: mentre quest'ultimo deriva la sua autorità da Dio, il primo è l'esito di una scelta, operata dal popolo, anche se su tale scelta avrebbe pesato la concezione antica della regalità.

L'intervista continuava soffermandosi sulla costituzione futura e sui suoi contenuti. Umberto riteneva che lo Statuto dovesse essere il punto di partenza per la stesura di un testo più attuale. Egli dunque descriveva la funzione del re in questa fase: garantire che il Governo – *in Lincolnesque sense* – dovesse essere del popolo, per il popolo e dal popolo.

Nella conversazione era affrontato anche il problema del partito comunista. Il principe, giudicava Togliatti "*clever, agreeable and easy to discuss problems with*". Più che della componente comunista, Umberto appariva preoccupato del fatto che alcuni elementi legati al fascismo potessero pensare di potersi salvare legandosi alla monarchia. Il più grande *handicap* della monarchia, a suo giudizio, era il peso del passato. Il principe sosteneva invece che l'Italia del futuro sarebbe stata democratica sia nel caso di vittoria della repubblica sia nel caso di vittoria della monarchia. Umberto anzi si dichiarava contrario all'ipotesi della formazione di un partito monarchico, poiché riteneva che la sua posizione dovesse essere al di sopra dei partiti politici e non avrebbe voluto veder combattere il partito repubblicano e il partito monarchico.

Un'altra affermazione del Luogotenente è interessante: la considerazione che la forma di governo dovesse essere distinta dalla questione della democrazia, tenuto conto del fatto che repubbliche come la Germania potevano essere dittature e monarchie come l'Inghilterra erano al contrario democratiche<sup>58</sup>. Il giornalista manifestando l'impressione che il principe considerasse ovvio che in futuro il governo italiano dovesse guardare verso sinistra e che ciò non fosse in conflitto con l'istituzione della monarchia. La conclusione che Matthews ne traeva era che il principe volesse una monarchia liberale e democratica, che avrebbe potuto essere anche una monarchia di sinistra<sup>59</sup>.

## 5. La questione istituzionale nel dibattito politico costituente

Dal giugno del 1944 si apriva il dibattito sulla natura e sulle funzioni dell'Assemblea costituente, che avrebbe poi in seguito posto il problema di quale sarebbe stato il sistema elettorale più adatto a legittimarla. Erano di nuovo questioni che avevano a che vedere anche con il ruolo dei partiti nel nuovo ordinamento costituzionale e nei confronti dello Stato<sup>60</sup>.

In generale le forze di sinistra (comunisti, azionisti e socialisti) diffidavano della maturità del corpo elettorale. Da sempre gli italiani, messi alla prova del voto, si erano rivelati moderati, se non proprio conservatori, quando non erano stati oggetto di manipolazioni. Sebbene queste forze politiche ritenessero possibile superare questi limiti attraverso l'educazione e la preparazione alla democrazia, d'altro canto confidavano essenzialmente nei partiti come luogo elettivo di organizzazione dell'opinione pubblica e di formazione della volontà politica<sup>61</sup>. Da ciò la loro preferenza, accolta come abbiamo visto dal D.L.L.

---

<sup>58</sup> Questa idea di una possibile sopravvivenza della monarchia attraverso un'evoluzione in senso liberale e democratico è testimoniata peraltro anche da colloqui precedenti tra Maria José, moglie di Umberto, e l'ambasciatore Gallarati Scotti, promotore di un tentativo di salvare la monarchia attraverso una reggenza della Principessa del Piemonte sino alla maggiore età di Vittorio Emanuele. Cfr. T. GALLARATI SCOTTI, *Memorie riservate di un ambasciatore 1943-1951*, a cura di NINO DEL BIANCO, Franco Angeli, Milano, 2009.

<sup>59</sup> In *New York Times*, 1° novembre 1944.

<sup>60</sup> E. BETTINELLI, *op. cit.*, pp. 134-135.

<sup>61</sup> Idea che fu allora sostenuta da Costantino Mortati in *La Costituente*, Darsena, Roma, p. 54.

n. 151 del 1944, per una scelta istituzionale che dovesse avvenire entro l'Assemblea costituente, che s'immaginava eletta con sistema proporzionale e che si auspicava controllata da un'ampia maggioranza repubblicana<sup>62</sup>.

Gli altri partiti mostravano, invece, posizioni differenti sia sul sistema elettorale dell'Assemblea costituente e sulle sue funzioni, sia proprio sul tema istituzionale. In seno alla DC la spaccatura tra il fronte del sì e il fronte del no alla monarchia divideva il partito, rendendo difficile, se non impossibile, una posizione univoca sul tema, e ciò nonostante prevalevano gli orientamenti a favore di un sistema proporzionale e la fiducia nel potere costituente dell'Assemblea. Le altre formazioni, in particolare liberali e demolaburisti, invece, sebbene tendenzialmente monarchiche e divise al loro interno sul sistema elettorale, ritenevano si dovesse lasciare la scelta al popolo nella convinzione – non distante da quella delle sinistre – che esso avrebbe espresso le sue preferenze in favore della monarchia e della continuità, anche se non necessariamente della dinastia sabauda<sup>63</sup>.

Fu la preoccupazione per una probabile prevalenza del fronte repubblicano entro l'Assemblea costituente a spingere le forze favorevoli al mantenimento della monarchia, soprattutto nel 1945, ad avviare una vivace campagna di propaganda per rinviare il più possibile le elezioni e per rimettere la decisione della questione istituzionale a un *referendum*. Fu contestualmente affermata la necessità di fare appello proprio alla sovranità popolare per risolvere il problema istituzionale, vessillo delle forze antifasciste e fondamento della stessa «costituzione provvisoria», chiedendo il ricorso allo strumento più immediato di espressione di questa sovranità e cioè una consultazione popolare, nella migliore tradizione risorgimentale<sup>64</sup>. L'appello al popolo, come da tradizione, si presentava come uno strumento notevolmente più mal-

---

<sup>62</sup> Una previsione del tutto sbagliata poiché alla fine ai partiti di orientamento esplicitamente repubblicano in giugno andarono 251 seggi contro i 305 agli altri. Cfr. R. MARTHUCCI, *op. cit.*, p. 257.

<sup>63</sup> Per un parallelo con l'esperienza francese si veda M. EINAUDI, *Political Change in France and in Italy*, in *The American Political Science Review*, Vol. 40, n. 5, 1946, pp. 898-923.

<sup>64</sup> Per legittimare la scelta del *referendum* istituzionale si procedette a forzate interpretazioni del DLL n. 151/1944 come ricorda G. GUARINO, *Due anni di esperienza costituzionale italiana*, cit., nota 2, pp. 75-76.

leabile di una coesa Assemblea Costituente, apparentemente dominata da partiti intenzionati a rompere con il passato<sup>65</sup>. La speranza era che il tempo e il conservatorismo degli italiani avrebbero fatto il resto. Una consultazione popolare avrebbe garantito una nuova legittimazione per la monarchia.

Tale fronte, tuttavia, nulla avrebbe potuto se non vi fosse stato l'appoggio degli Alleati e di un grande partito di massa come la Democrazia cristiana. Mentre l'atteggiamento conservatore degli Alleati s'inseriva però in una linea politica ormai consolidatasi a livello internazionale, il sostegno di De Gasperi al *referendum* fu in parte il riflesso di una contingente valutazione delle divisioni interne al suo elettorato dominato, in gran parte, da sentimenti monarchici<sup>66</sup>. Se fosse stata la Costituente a decidere sulla forma istituzionale sarebbe stato necessario che ciascun partito si presentasse davanti all'elettorato dichiarando esplicitamente come avrebbero votato i suoi deputati una volta eletti. L'unico modo per evitare di pronunciarsi preventivamente era di far sì che gli elettori liberassero i partiti dalla questione istituzionale, che dopotutto aveva scarso rilievo per il futuro sviluppo democratico del paese<sup>67</sup>. Fu stabilito così che il 2 giugno 1946 si sarebbe votato per la monarchia o per la repubblica e, contestualmente, con legge elettorale proporzionale, per la lista del partito preferito<sup>68</sup>. L'atto che sanciva la nuova posizione in merito fu il D.L.L. del 16 marzo 1946 n. 98, che sottrasse definitivamente la decisione sulla questione istituzionale all'Assemblea e la collocò in una fase anteriore a quella della re-

---

<sup>65</sup> Le paure di un eccessivo potere dell'Assemblea costituente erano diffuse negli ambienti della Democrazia cristiana. Così De Gasperi commentava con l'ambasciatore Kirk il 25 agosto 1945: «L'insediamento della costituente porrebbe automaticamente fine ad ogni altra forma di autorità, compresa quella del luogotenente generale del Regno, del Consiglio dei Ministri e degli attuali presidenti della Camera e del Senato, e il potere sarebbe concentrato tutto nel presidente nominato dalla Costituente il quale formerebbe allora un governo provvisorio». Cfr. A GAMBINO, *Storia del dopoguerra. Dalla Liberazione al potere Dc*, Laterza, Bari, 1975, p. 134.

<sup>66</sup> P. SCOPPOLA, *La proposta politica di De Gasperi*, Il Mulino, Bologna, 1978, p. 218 e ss.

<sup>67</sup> P. CARETTI, *Forme di governo e diritti di libertà nel periodo costituzionale provvisorio*, in E. CHELI, a cura di, *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea costituente*, Il Mulino, Bologna, 1979, pp. 64-65.

<sup>68</sup> La legge elettorale fu approvata – in esito a una discussione iniziata durante il Governo Parri e a lungo dibattuta in sede di Consulta nazionale – con il D.L.L. 10 marzo 1946, n. 74.

dazione della Costituzione, che si sarebbe, da questo punto di vista, dovuta svolgere con un limite normativo riguardo alle possibili scelte istituzionali relative alla figura del capo dello Stato e dunque in una condizione di sovranità costituente diminuita<sup>69</sup>. Certo, *a posteriori*, considerati gli esiti, il giudizio nei confronti della consultazione referendaria non può non essere positivo. Da un punto di vista teorico però l'aver rimesso la questione alla volontà popolare sollevava un problema di fondo: se un'Assemblea Costituente ha poteri limitati, il vero costituente è colui che li limita<sup>70</sup>. La limitazione anticipata dei poteri effettivi dell'Assemblea Costituente sulla base dell'esito referendario appare, in questo senso, come una conferma del fatto che i partiti, uniti dal patto ciellenistico e dall'esperienza della Resistenza, erano gli unici reali depositari del potere politico, e quindi, in ultima analisi, i veri detentori del potere costituente. Innanzi a loro si collocava l'Assemblea, una realtà politicamente non originaria e perciò non autonoma, non dotata di un potere "trascendente", ma di una "forma" entro la quale i veri detentori del potere politico si sarebbero mossi.

Questo, potremmo dire, costituisce l'elemento più significativo dal punto di vista costituzionale. La decisione di accettare il *referendum*,

---

<sup>69</sup> Ciò che già colpisce di queste previsioni è l'assunzione della necessaria presenza, almeno apparentemente, anche nel futuro assetto costituzionale di un Capo dello Stato chiamato a esercitare le funzioni che erano state del re, sicuramente, almeno nella veste di Capo provvisorio dello Stato, quella dell'accoglimento delle dimissioni del governo in carica e quella del conferimento dell'incarico al nuovo ministero.

<sup>70</sup> Il tema dei limiti dell'Assemblea costituente fu allora affrontato ponendo due ulteriori questioni: a chi spetta la potestà legislativa ordinaria? All'Assemblea costituente o al governo? Come delibererà l'Assemblea? A maggioranza semplice o qualificata? Questi problemi furono sollevati, inizialmente, durante il governo Parri, da De Gasperi, durante la seduta del Consiglio dei Ministri del 10 ottobre 1945. Il Consiglio dei ministri affrontò la questione nei primi mesi del 1946. L'accordo fu infine raggiunto tra i segretari dei tre principali partiti, De Gasperi, Togliatti e Nenni, e trovò la sua formulazione del D.l.l. n. 98. In merito alla questione istituzionale, si optò per la sua devoluzione della scelta fra monarchia e repubblica direttamente al popolo tramite *referendum*; in ordine alla titolarità della potestà legislativa, si stabilì di attribuire al governo, fino alla convocazione del Parlamento a norma della nuova Costituzione, il potere legislativo, tranne che in materia di leggi elettorali e leggi di approvazione dei trattati internazionali. Queste ultime restavano, come la materia costituzionale, di competenza dell'Assemblea salva comunque la possibilità per il governo di sottoporle ogni argomento per cui ritenesse opportuna la sua deliberazione. Quanto alle modalità di deliberazione in Costituente, si stabilì di applicare il regolamento della Camera in vigore fino a che l'Assemblea costituente non avesse eventualmente provveduto approvandone uno nuovo.

nonostante la sfiducia nelle forme plebiscitarie, avveniva entro, e discendeva da, un patto costituente forte e consolidato, che non si sentiva più minacciato dalla monarchia e da un processo di legittimazione che non fosse quello derivante dall'affermazione di una sovranità popolare organizzata in partiti<sup>71</sup>. Su questo consolidamento incise l'idea di democrazia delle forze politiche, in quanto contesa pacifica tra visioni del mondo entro un quadro normativo costituzionale. Ebbero tuttavia anche peso le dichiarazioni, e soprattutto il comportamento, del Luogotenente, che avevano tratteggiato la figura di un monarca costituzionale la cui permanenza non avrebbe costituito una minaccia né per i lavori della Costituente né per il futuro democratico del paese.

## 6. L'abdicazione di Vittorio Emanuele III

Il passaggio finale di questo percorso verso il *referendum* è rappresentato dall'abdicazione di Vittorio Emanuele III, alle soglie della consultazione e dell'elezione dell'Assemblea costituente, nel maggio del 1945. Questo gesto costituiva una rottura della tregua istituzionale sancita dalla svolta di Salerno, perché con essa il sovrano si era impegnato a non compiere alcun atto pregiudizievole della soluzione istituzionale. Occorre però intendere il significato della tregua. Essa non tanto sospendeva la scelta in favore della repubblica, ma accantonava il problema dell'indegnità morale della casa regnante, sulla quale concordavano anche parte di coloro – era il caso di Croce – che erano schierati a favore dell'istituto monarchico.

L'abdicazione apparve perciò una violazione della tregua istituzionale, anche se non comportava alcun mutamento nei poteri costituzionali di Umberto di Savoia, almeno finché fossero stati esercitati coerentemente con le consuetudini e le convenzioni maturate durante il

---

<sup>71</sup> Esprime questa idea Mario delle Piane quando afferma che i CLN si palesano, guardando l'insieme e la sostanza della loro azione, come la forma organizzativa, gli strumenti di lotta di una classe politica nuova, distinta non soltanto da quella fascista, bensì anche da quella prefascista... una classe politica nuova che si pone l'obiettivo di creare in Italia la democrazia... La politica dei CLN porta alla Repubblica e alla Costituente: si Corona con la Repubblica e la Costituente". Cfr. M. DELLE PIANE, *Ancora sulla funzione dei CLN*, in «Il Ponte», ottobre 1961, anno XVII, , n. 10.

periodo statutario, ancora valide ed effettive<sup>72</sup>. Lo stesso Umberto si preoccupò di assicurare il governo con una lettera datata 10 maggio. Ciò che però era cambiato era il pieno riconoscimento della derivazione della sua sovranità dal popolo, che di fatto costituiva il cuore dell'accordo costituente e l'assenza di ogni altro circuito di legittimazione della sua funzione di capo dello Stato. Egli non mancava neppure di assicurare i partiti sul punto:

«Davanti a Dio giuro *alla Nazione* di osservare lealmente le leggi fondamentali dello Stato, che la volontà popolare dovrà rinnovare e perfezionare. Confermo altresì l'impegno di rispettare, come ogni italiano, le libere determinazioni dell'imminente suffragio, che – ne sono certo – saranno ispirate al migliore avvenire della Patria»<sup>73</sup>.

Proprio l'abilità del Re di maggio e il tempo trascorso giocarono a favore della monarchia determinando una vittoria della repubblica tutt'altro che schiacciante. Umberto, in qualche misura, contribuì alla costruzione del consenso intorno al *referendum* e all'eventualità stessa che il suo esito gli fosse favorevole. In tal senso può essere interpretato il risultato. Poco avvezza alle questioni istituzionali, c'è motivo di ritenere che l'elettorato non abbia interpretato il *referendum* come una scelta in favore della Repubblica, bensì come un giudizio contro il re e le sue colpe, su cui specie nel Mezzogiorno prevalse l'ossequio verso la monarchia<sup>74</sup>. Al contempo, però, per gran parte dei partiti, una volta accettato il *referendum*, il tema della repubblica aveva perso di centralità e la stessa monarchia, in quanto istituzione inserita in una forma di governo parlamentare, era ormai ritenuta in qualche misura accettabile e compatibile con il processo costituente, come confermeranno le soluzioni adottate nel testo costituzionale sul Presidente della Repubbli-

---

<sup>72</sup> Per questa ragione alcuni hanno argomentato la legittimità dell'abdicazione. Cfr. O. RANELLETTI, *Corso di istituzioni di diritto pubblico*, Giuffrè, Milano, 1947, pp. 220-222.

<sup>73</sup> Il testo del proclama si trova in P. CALAMANDREI, A. LEVI, a cura di, *Commentario sistematico della costituzione italiana*, Barbera, Firenze, 1950, p. IX.

<sup>74</sup> P. POMBENI, *Questione istituzionale e battaglia per il potere nella campagna per le elezioni del 2 giugno 1946*, in R. RUFFILLI, a cura di, *Costituente e lotta politica. La stampa e le scelte costituzionali*, Vallecchi, Firenze, 1978, p. 3 e ss.

ca, che tratteggiarono una figura non troppo dissimile da quella del re statutario<sup>75</sup>.

Il fatto stesso che si procedesse a un *referendum*, al netto delle intenzioni di coloro che lo avevano sostenuto per salvare l'istituto monarchico, costituì comunque un evento inedito. Segnò un'importante discontinuità formale rispetto al passato statutario, da cui difficilmente si sarebbe potuto tornare indietro. La proposizione del *referendum*, indipendentemente dal suo esito, comportava lo svuotamento anche giuridico della regalità, cui poteva sopravvivere solo la figura del re come organo di un'eventuale forma di governo a base parlamentare<sup>76</sup>.

Sino a quel momento la monarchia aveva trovato il proprio fondamento nella teoria discendente del potere, riconosciuta dallo Statuto, anche se quest'ultimo sembrava mettere sullo stesso piano Dio e la Nazione. Era stato il sovrano che, autolimitandosi, aveva concesso lo Statuto. Lo Statuto, costituiva per lui un vincolo finché sarebbe restato in piedi l'accordo su cui si fondava. Venendo meno quest'accordo, la sovranità, intesa propriamente come *suprema potestas*, si sarebbe teoricamente dovuta "restaurare" a discapito della controparte dell'accordo, la Nazione. Nella nuova struttura dello Stato, al contrario, l'idea stessa che una parte dominasse le altre fu sostituita da quella secondo cui la sovranità risiede nel popolo. Esso non è solo la fonte della sovranità, ma il suo detentore e la esercita indirettamente attraverso i suoi rappresentanti e, in via eccezionale, direttamente<sup>77</sup>.

---

<sup>75</sup> Illuminante in tale senso l'osservazione di Massimo Severo Giannini sulla questione del *referendum* istituzionale: «Mi sembra che essa sia più di apparenza che di sostanza, essendo nota la posizione dei partiti di destra, i quali ritengono che non si tratta di scegliere tra monarchia e repubblica, ma tra certe forme di monarchia e certe forme di repubblica; per cui, essi dicono, non avrebbe senso prospettare una simile domanda». Cfr. M. S. GIANNINI, *L'Assemblea costituente*, in «Bollettino dell'Istituto di Studi Socialisti», 1945, anno I, n. 1, 5/6, ora in M. S. GIANNINI, *Scritti. Volume Secondo, 1939-1948*, Giuffrè, Milano, 2002, pp. 601-603.

<sup>76</sup> Di ciò era consapevole lo stesso Umberto II il quale dichiarava: «La repubblica si può regger col cinquanta per cento, la monarchia no» e ancora «La monarchia non è mai un partito. È un istituto mistico, irrazionale, capace di suscitare negli uomini, sudditi e principi, incredibili volontà di sacrificio. Non deve essere costretta a difendersi ogni giorno dalle insidie e dalle accuse. Deve essere un simbolo caro o non è nulla». Cit. in G. DI CAPUA, *Le chiavi del Quirinale. Da De Nicola a Saragat, la strategia dl potere in Italia*, Feltrinelli, Milano, 1971, p. 38.

<sup>77</sup> A TESAURO, G. CAPOCELLI, *The Fundamentals of Italian Constitution*, in *The Canadian Journal of Economics and Political Science*, Vol. 20, n. 1, 1954, p. 50.

## 7. Conclusione sulla natura giuridica del *referendum* istituzionale

Alla luce di questa ricostruzione è possibile soffermarsi sulla natura giuridica della consultazione svoltasi il 2 giugno del 1946. In merito occorre fare una distinzione preliminare di punto di vista, a seconda che ci si collochi entro il quadro costituzionale tratteggiato dallo Statuto Albertino, oppure entro il nuovo quadro costituente emerso nei mesi successivi alla caduta del fascismo e alla svolta di Salerno.

Nello spazio costituzionale formalmente vigente al momento della consultazione non si può negare che il D.l.l. n. 98 del 1946 abbia introdotto un *referendum* istituzionale in via eccezionale e in conformità alla messa in discussione del principio politico che costituiva uno dei fondamenti del regime statutario: la derivazione originaria della costituzione dal sovrano. Si potrebbe quindi affermare che si trattasse di un plebiscito, poiché è indubbio che le fonti normative del periodo transitorio, nel porre la questione istituzionale e rimettendone la decisione al popolo, avessero introdotto un tipo di consultazione diretta eccentrico rispetto al sistema costituzionale vigente<sup>78</sup>.

Le conclusioni sono tuttavia essere diverse qualora ci si ponga entro il quadro costituzionale delineatosi nel periodo transitorio, che vide, a suo fondamento, l'accordo costituente tra i partiti del CLN. In questa prospettiva l'indizione di una consultazione popolare che rimetteva la scelta della forma istituzionale al popolo non era eccentrica rispetto al sistema costituzionale in corso d'instaurazione. Non si trattava di un'alternativa di natura costituente, come avrebbe potuto essere quella tra una monarchia d'*ancien régime* e una repubblica democratica, dove la seconda dovesse costituire la scelta "giusta" per l'*élite* politica che aveva condotto la Resistenza. In merito anzi si può sostenere che la decisione sulla regalità, fondamento primo dello Statuto, era stata già presa nei giorni successivi all'8 settembre e andava nel senso del suo definitivo superamento<sup>79</sup>.

---

<sup>78</sup> G. M. SALERNO, *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 202.

<sup>79</sup> Contra la natura referendaria del *referendum* istituzionale: E. DE MARCO, *op. cit.*, p. 110; G. M. SALERNO, *op. cit.*, p. 202.

La proposizione al popolo della questione istituzionale va quindi ricondotta entro la nozione giuridica di *referendum*. L'alternativa posta al popolo aveva il carattere di una scelta entro uno spazio normativamente circoscritto, fondato sull'idea di sovranità popolare esercitata attraverso la mediazione di partiti in grado di organizzare la conflittualità sociale in un confronto da svolgersi entro uno spazio costituzionale politicamente orientato. La scelta, all'interno di un procedimento che mirava alla creazione di un ordinamento democratico secolarizzato, era tra due forme organizzative istituzionali differenti. Questo parrebbe essere l'elemento forte dal punto di vista costituzionale. Alcune conclusioni possono quindi essere avanzate:

➤ Il *referendum* istituzionale costituì una consultazione popolare avvenuta sulla base di un accordo politico costituzionale stipulato nella fase anteriore al suo svolgimento, che ne ha costituito il presupposto normativo. Di qui in poi sia la monarchia, sia la repubblica, indipendentemente dall'esito referendario, avrebbero trovato il loro unico fondamento nella sovranità popolare esercitata nelle forme che sarebbero emerse dal dibattito in Assemblea costituente<sup>80</sup>.

➤ La funzione del *referendum* non fu in alcun modo né di legittimazione, né di riconoscimento giuridico dell'Assemblea costituente, poiché essa trovava il proprio fondamento istituzionale nel patto che legava i partiti del CLN e nell'elezione con sistema proporzionale dei suoi membri<sup>81</sup>.

➤ Il *referendum* costituì una consultazione libera entro il processo deliberativo volto all'instaurazione di un ordinamento democratico e non l'avallo plebiscitario di una decisione già assunta. Si configurò come una scelta tra due forme organizzative del potere realmente alternative e percorribili, che non erano comunque in grado di mettere in

---

<sup>80</sup> In questo quadro mi sembra possa anche leggersi la nota teoria di Carlo Esposito secondo cui l'art. 1 del D.l.l. n. 98 avrebbe introdotto un principio per cui la decisione ultima in ordine alla forma istituzionale debba spettare sempre al popolo e la tesi secondo cui il divieto di revisione costituzionale della forma repubblicana previsto dall'art. 139 debba intendersi nel senso che essa non può avvenire se non attraverso un nuovo *referendum* previsto da una legge speciale. Cfr. C. ESPOSITO, *op. cit.*, p. 5 e ss.

<sup>81</sup> Sulla strutturale incompatibilità tra sistema elettorale proporzionale e *referendum* si veda ancora G. GUARINO, *op. cit.*, pp. 54-56.

discussione il patto costituente riguardo al futuro assetto costituzionale<sup>82</sup>.

➤ L'unica differenza giuridica riscontrabile tra le due opzioni aveva a che vedere con il fatto che il capo dello Stato sarebbe stato eletto in uno Stato repubblicano, mentre il re sarebbe stato tale per nascita o diritto di famiglia. La scelta referendaria circoscriveva le modalità di individuazione del capo dello Stato, che sarebbero state successivamente disciplinate dall'Assemblea costituente come stabilito nel D.l.l. n. 98<sup>83</sup>. Conferma di ciò si ha nelle scelte successive dei costituenti, durante la redazione del testo costituzionale, che finirono per riproporre, per il nuovo assetto repubblicano, una forma di governo parlamentare, che costituiva l'ideale continuazione, alla luce delle innovazioni prodottesi con l'emersione dei partiti di massa, del modello parlamentare che si era costruito nel secolo precedente e che aveva trovato pratico riconoscimento nel periodo transitorio.

➤ Si deve ancora osservare che dal dibattito politico nel periodo transitorio emerse un tendenziale, se non unanime, affidamento nelle forme della democrazia rappresentativa, almeno da parte delle forze appartenenti al CLN, accompagnato da una qualche diffidenza nelle capacità di espressione politica della società non organizzata dai partiti<sup>84</sup>. Per il futuro assetto istituzionale, molti esponenti della nuova classe politica erano concordi nell'immaginare che la volontà popolare avrebbe dovuto manifestarsi attraverso la mediazione della forma partito, pur nella diversità di orientamento sulla forma che i partiti avrebbero dovuto assumere, e sul parlamento, come luogo della formazione del consenso politico necessario alla deliberazione legislativa. Ciò è testimoniato sia dalla portata del dibattito sul sistema elettorale per la formazione dell'Assemblea costituente, sia dalla discussione su quali avrebbero dovuto essere i poteri di quest'ultima. La premessa era comunque costituita da una profonda sfiducia nella capacità del popolo di compiere, almeno per il momento, una scelta politica costituzionale

---

<sup>82</sup> Conferma di ciò si ha nella stessa previsione costituzionale laddove all'art. 1 si precisa che l'Italia è una "Repubblica democratica". Questa espressione esclude che la possibilità ritenere con l'espressione repubblica il governo del popolo e con l'espressione monarchia il governo di uno solo. L'elemento democratico della forma di governo non discende perciò dal fatto che l'Italia ha optato per la repubblica. Cfr. C. ESPOSITO, *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in ID., *La Costituzione italiana. Saggi*, Cedam, Padova, 1954, p. 2.

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 3.

<sup>84</sup> A. DI GIOVINE, *Referendum e sistema rappresentativo*, in «Il Foro italiano», Vol. 102, *Parte Quinta: monografie e varietà*, 1979, pp. 149-150 e 163-164.

libera e consapevole, maturata in seguito ad una valutazione storica delle derive degli appelli diretti al popolo nel secolo precedente. Ed è probabilmente anche per questa ragione che si rinunciò al *referendum* di approvazione della costituzione come invece avvenne in Francia<sup>85</sup>.

➤ La profonda diffidenza nei confronti delle derive plebiscitarie delle consultazioni popolari dirette è confermata dalla stessa disciplina dell'istituto referendario immaginata in seguito dai costituenti durante i lavori dell'Assemblea<sup>86</sup>. Da un lato si prevedeva il *referendum* abro-

---

<sup>85</sup> Il timore di una trasformazione di una qualsiasi consultazione referendaria in un plebiscito era allora forte anche alla luce della vicina esperienza francese. Così commenta Giuseppe Guarino:

*«Si è ritenuto che i due ultimi referendum in Francia (approvazione dei due successivi progetti di costituzione) si sono tramutati di fatto in plebisciti, la prima volta pro o contro il partito comunista, la seconda volta pro o contro il generale De Gaulle. L'osservazione è da ritenersi esatta soprattutto nel primo caso, in cui risulta provata dal fatto che effettivamente gli stessi appartenenti alle correnti non marxiste del partito socialista votarono contro il progetto; nel secondo caso alcune riserve sono suggerite dalle circostanze che la questione della fiducia nel generale, che aveva assunto una posizione molto netta contro il progetto, si incrociava con quella della fiducia nel comunismo e con il vero caso di coscienza, creato in moltissimi elettori dalla presenza in campi opposti di De Gaulle e del partito cattolico, noto fino ad allora come "le parti de la fidélité". Va aggiunto che in ogni modo in entrambi i casi gli effetti del plebiscito non si sono prodotti, perché la risposta è stata negativa».*

Cfr. G. GUARINO, *Il referendum e la sua applicazione nel regime parlamentare*, in *Rassegna di diritto pubblico*, II, 1, gennaio-marzo 1947, p. 47.

<sup>86</sup> È proprio questa disciplina che ha consentito in Italia di ridurre, se non proprio di eliminare, i rischi insiti in queste forme di consultazione. Cosa che altrove non è avvenuta. Cfr. M. FATIN-ROUGE STÉFANINI, *Le référendum et la protection des droits fondamentaux*, in *Revue française de droit constitutionnel*, 1, 53, 2003, pp. 73-101. Giuseppe Guarino nel 147 scriveva:

*«La connessione obbiettiva e subbiettiva, che esiste tra le singole questioni e il complesso della vita politica, è indice che l'abdicazione che il singolo fa della libertà di giudizio, concessagli nel referendum, è molto più razionale di quello che al principio non possa sembrare; ma è indice di una progressiva trasformazione del referendum in plebiscito, quando il contrasto tra le parti è acuto e la questione discussa importante. Il contrasto tra le parti è in realtà attutito nelle elezioni per la presenza di partiti intermedi, che propongono formule concilianti e colmano il vuoto esistente tra le ali estreme. Il referendum, al contrario, isola le parti opposte, le costringe a schierarsi in campi avversi, individua l'elemento più importante ed attuale della vita politica, e lo mette, per così dire, al fuoco dell'attenzione e della risposta, chiedendo in definitiva una votazione su di esso e non più su una questione singola e specifica. Si vota pro o contro, non perché si preferisce una delle due soluzioni, ma perché quella soluzione è stata adottata dal-*

gativo, originariamente costruito come uno strumento di carattere critico, che riapre una discussione invece di chiuderla<sup>87</sup>, e non come un luogo di chiusura di un procedimento decisionale e di produzione del diritto alternativo al parlamento<sup>88</sup>. Dall'altro lato il *referendum* costituzionale previsto dall'art. 138 era inteso come strumento oppositivo in grado di valorizzare e non di eludere l'elemento compromissorio delle scelte di rilievo costituzionale<sup>89</sup>.

---

*la tale personalità o dal tal partito. Il referendum acquista, così, i caratteri del plebiscito che si distingue perché non è scelta tra due soluzioni, ma attestazione di fiducia in un uomo od in un gruppo politico. Nel plebiscito è presente un solo soggetto, contro il quale e per il quale si vota.*

Cfr. G. GUARINO, *op. cit.*, p. 46. Sul naturale rischio che le consultazioni popolari referendarie si trasformino in strumenti plebiscitari di legittimazione delle forze di governo si veda: M. QVORTRUP, *Are Referendums Controlled and Pro-hegemonic?*, in *Political Studies*, vol. 48, 2000, pp. 821-826. Si vedano anche le ampie considerazioni di A. DI GIOVINE, *Democrazia diretta: da chi?*, in *Teoria politica*, Anno XII, n. 2, 1996, pp. 7-27.

<sup>87</sup> Cfr. G. ZAGREBELSKY, *Il «Crucifige» e la democrazia*, Einaudi, Torino, 1995, p. 112.

<sup>88</sup> Istituto ben diverso dal *referendum* obbligatorio legislativo previsto in molti Stati americani, che si affianca e resta distinto dal *referendum*-veto di cui non mancano però gli esempi negli Stati Uniti. Cfr. A. L. LOWELL, *L'opinione publique et le gouvernement populaire*, Trad. franc, Paris, 1924, pp. 175-177.

<sup>89</sup> È questa una concezione del *referendum* non estranea alla tradizione del pensiero liberaldemocratico. Similmente all'inizio del secolo Albert Venn Dicey, autore di sicura fede liberale, aveva visto nel *referendum* un possibile strumento integrativo e non alternativo al governo rappresentativo. A suo giudizio il problema più grande di questa forma di governo era infatti rappresentato dalla possibilità che una piccola maggioranza in seno alla camera dei Comuni potesse cambiare la costituzione in modo arbitrario. Innanzi alla perdita di legittimazione della Camera dei Lords, come organo di controllo, egli aveva immaginato che il *referendum* potesse essere un utile strumento di veto nei confronti di iniziative di questo genere. Su questa proposta si veda: Cfr. M. QVORTRUP, *A comparative study of referendums. Government by the people*, Manchester University Press, Manchester and New York, 2005, pp. 44-61. D'altro canto questo aspetto "conservativo", che può essere riconosciuto all'istituto, è stato da qualcuno sostenuto anche nelle recenti polemiche giornalistiche sul *referendum* costituzionale in Italia: «Nello spirito della carta, il *referendum* è l'estremo atto difensivo depositato nelle mani di una minoranza. Sconfitta in aula da una logica di innovazione partigiana, così poco accettata da non raggiungere la maggioranza qualificata auspicata, la componente soccombente, con una metaforica e pacifica forma di appello al cielo, chiama il popolo a ristabilire le condizioni della condivisione del patto costituzionale. Non vi è dubbio che, nella logica della costituzione repubblicana, il *referendum* sulle riforme rientra nel novero delle eccezioni costose. Esso evoca cioè la risposta ad una rottura grave che si è verificata nella rappresentanza con il varo di riforme scarsamente motivate e poco condivise. Alla sospensione del necessario dialogo sulle questioni istituzionali non c'è alcun rimedio che il ricorso al popolo». Cfr. M. PROSPERO, *Referendum. Renzi come De Gaulle*, in *Il Manifesto*, 15/3/2015. Lettura, quest'ultima, già proposta autorevolmente da Mortati: «Il *referendum* deve essere inteso come un'arma messa a disposizione della mino-

---

ranza in parlamento, o di quei gruppi di elettori che ritengono non aderenti alla volontà del paese determinate misure prese dalla maggioranza al potere o intendano provvedere ad omissioni in cui questa sia incorsa, e perciò è rivolto a temperare l'arbitrio della maggioranza stessa". Cfr. C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 708 e ss. Altri autori comunque hanno sostenuto la possibile complementarietà tra parlamentarismo e *referendum*. Cfr. anche R. CARRÉ DE MALBERG, *Considérations théoriques sur la combination du référendum avec le parlementarisme*, in *Annuaire de l'Institut international de droit publique*, Parigi, 1931, p. 270 e ss. e N. BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in G. QUAZZA, a cura di, *Democrazia e partecipazione*, Stampatori, Torino, 1978, p. 32. Sulla strutturale incompatibilità tra governo di coalizione e *referendum* si veda invece G. GUARINO, *op. cit.*, pp. 53-54.



# *Costituzionalismo.it*

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

## Direzione

*Direttore* Gaetano **AZZARITI**

*Vicedirettore* Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**  
Paolo **CARETTI**  
Lorenza **CARLASSARE**  
Elisabetta **CATELANI**  
Pietro **CIARLO**  
Claudio **DE FIORES**  
Alfonso **DI GIOVINE**  
Mario **DOGLIANI**  
Marco **RUOTOLO**  
Aldo **SANDULLI**  
Dian **SCHEFOLD**  
Massimo **VILLONE**  
Mauro **VOLPI**

## Comitato scientifico di Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca **BASCHERINI**, Marco **BETZU**,  
Gaetano **BUCCI**, Roberto **CHERCHI**, Giovanni **COINU**,  
Andrea **DEFFENU**, Carlo **FERRAJOLI**, Luca **GENINATTI**,  
Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio **IANNUZZI**, Valeria **MARCENO'**,  
Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**  
**PINTO**, Elisa **OLIVITO**, Luciano **PATRUNO**, Laura **RONCHETTI**,  
Ilenia **RUGGIU**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**

## Redazione

Andrea **DEFFENU**, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: [info@costituzionalismo.it](mailto:info@costituzionalismo.it)

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | [Costituzionalismo.it](http://Costituzionalismo.it) (Roma)