



*Costituzionalismo.it*

Fascicolo 2 | 2016  
REFERENDUM E APPELLI AL POPOLO

## Il procedimento di revisione costituzionale nei lavori dell'Assemblea costituente

di LUCIANA PESOLE

**IL PROCEDIMENTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE  
NEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE**

di *Luciana Pesole*

*Professoressa associata di Giustizia costituzionale  
Università degli Studi di Perugia*

**ABSTRACT**

**ITA**

La lettura degli Atti dell'Assemblea costituente relativi alla scelta del procedimento per modificare la Costituzione fornisce diversi spunti interessanti. Si può facilmente riscontrare una significativa corrispondenza tra i profili problematici di cui oggi si discute e le tematiche allora dibattute. In Assemblea costituente erano già emerse molte delle questioni attualmente in primo piano. E' possibile, pertanto, ripercorrere il dibattito costituente per ottenere indicazioni che ci permettono di capire meglio il presente. Alcune di queste indicazioni (pur presentando comunque dei profili che meritano attenzione) non risultano risolutive, ma si prestano piuttosto a letture non univoche. Altre indicazioni, invece, ci forniscono un quadro dai contorni più definiti. Questo vale, in particolare, con riferimento a due ambiti tematici: la valenza oppositiva che dovrebbe assumere il referendum nel procedimento di revisione e, soprattutto, la ponderazione delle scelte parlamentari, necessaria ai fini della massima condivisione. In questo modo viene alla luce il divario tra lo scenario tracciato dai Costituenti e la prassi politica che contraddistingue la realtà odierna.

**EN**

The reading of the Constituent Assembly's Acts relating to the choice of the procedure for amending the Constitution provides several interesting insights. A significant correspondence between the problematic aspects currently under discussion and the topics which were dis-

cussed at that time can easily be noticed. In fact, many of the issues that are now in the foreground had already emerged within the Constituent Assembly. Thus, it is possible to retrace the debate within the Constituent Assembly in order to get some indications that allow us to better understand the current situation. Some of these indications (although they contain some aspects deserving attention) are not conclusive, but rather suitable to different interpretations. Other indications, however, offer a clearer vision, in particular with reference to two issues: the role of political opposition that the referendum should play in the review process, and mainly the careful deliberation of the Parliament necessary for the maximum sharing. In this way, the gap between the scenario outlined by the Framers of the Italian Constitution (1948) and the political practice characterizing today's reality emerges clearly.

# IL PROCEDIMENTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE NEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

di *Luciana Pesole*

SOMMARIO: *1. Premessa; 2. La bocciatura del procedimento di revisione mediante scioglimento delle Camere; 3. L'iniziativa della revisione; 4. L'ampiezza e chiarezza del potere di revisione; 5. La valenza del referendum previsto nell'ambito del procedimento di revisione; 6. Il valore della ponderazione come elemento pervasivo di tutto il dibattito.*

## 1. Premessa

Volgere lo sguardo verso il passato non rappresenta necessariamente un'inutile operazione nostalgica, ma più spesso diventa il modo per dare una più corretta interpretazione del presente.

Quando si prendono in considerazione gli Atti dell'Assemblea costituente diviene possibile cercare e individuare l'intento di fondo dei Costituenti e, quindi, ricostruire le fondamenta su cui si regge l'attuale assetto costituzionale. Ripercorrere le tappe che hanno condotto l'Assemblea costituente ad approvare l'attuale procedimento di revisione costituzionale significa in particolare scoprire che molti dei temi oggi dibattuti non costituiscono una novità, ma erano emersi già allora (a volte in modo sfumato, altre volte in modo più puntuale). Non sempre il dibattito costituente ci fornisce indicazioni risolutive, ma ci permette comunque di focalizzare meglio alcune delle problematiche attuali e, soprattutto, di cogliere lo spirito con cui sono state affrontate in sede costituente.

Alla discussione sul procedimento di revisione non fu dedicato molto tempo. Le sedute più significative sono quelle che si svolgono in Commissione (più precisamente nella prima Sezione della seconda Sottocommissione) il 15 e 16 gennaio 1947, mentre l'approvazione finale in Assemblea avviene, dopo un dibattito piuttosto stringato e sen-

za particolari tensioni, il 3 dicembre 1947<sup>1</sup>. Come è noto, la parte finale della Costituzione (il titolo VI sulle Garanzie costituzionali) viene affrontata con la fretta di chiudere per consentire l'entrata in vigore della Costituzione il 1° gennaio 1948. Inoltre, alla fine dei lavori, era probabilmente subentrata una certa stanchezza. Lo si evince anche dalle parole di Paolo Rossi, quando riferisce all'Assemblea sulle decisioni adottate in Commissione e sottolinea che sono intervenuti più di cinquanta oratori di tutti i gruppi, ma senza che nessuno di loro si sia soffermato sul procedimento di revisione<sup>2</sup>. Evidentemente quest'ultimo, essendo un tema piuttosto tecnico e collocato alla fine della Costituzione, non aveva suscitato una particolare attenzione. Ciò nonostante, la lettura dei resoconti delle sedute che hanno affrontato la questione del procedimento da seguire per modificare la Costituzione fa emergere comunque degli aspetti interessanti, che sono degni di essere analizzati.

## 2. La bocciatura del procedimento di revisione mediante scioglimento delle Camere

Il procedimento di revisione costituzionale preso in considerazione prima di quello attualmente in vigore stabiliva che l'approvazione di revisioni costituzionali avrebbe comportato lo scioglimento delle Camere. Una volta deciso che la nuova Costituzione sarebbe stata di carattere rigido, la prima ipotesi di procedimento aggravato di cui si di-

---

<sup>1</sup> Sulle modalità organizzative del lavoro costituente v., da ultimo, l'analisi in chiave storico-politica di P. POMBENI, *La questione costituzionale in Italia*, Bologna, 2016, 195 ss. Per quanto concerne, invece, l'indagine sul procedimento di revisione nella fase immediatamente precedente all'elezione dell'Assemblea costituente, si rinvia a M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982, 23 ss. Si puntualizza inoltre che nel presente lavoro si è utilizzato, per esaminare i lavori dell'Assemblea costituente, il sito [www.lanascitadellacostituzione.it](http://www.lanascitadellacostituzione.it), a cura di Fabrizio Calzaretto, che riporta per ogni articolo della Costituzione le sedute che gli sono state dedicate. Le citazioni che si riportano nelle note seguenti devono, quindi, ritenersi riferite al sito che si è appena indicato.

<sup>2</sup> Seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 14 novembre 1947, p.1. Il disinteresse nei confronti del procedimento di revisione potrebbe significare che tutti sono convinti che la Costituzione debba durare per lunghissimo tempo e, quindi, nessuno si preoccupa di stabilire le regole per la sua modifica, oppure che regna perfino tra i Costituenti «un deplorabile scetticismo sull'autorità, sull'efficacia e il rigore» della Costituzione (così Paolo Rossi).

scusse approfonditamente fu appunto quella che prevedeva l'approvazione della legge di revisione da parte della Camere in carica (a maggioranza assoluta), seguita dallo scioglimento delle Camere e dalle conseguenti elezioni delle nuove Camere, che come atto iniziale avrebbero dovuto confermare a maggioranza semplice la revisione approvata dalle Camere precedenti senza apportare emendamenti<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Il 15 gennaio 1947 la prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione inizia la discussione sulla revisione costituzionale, che prosegue poi il giorno seguente. Il relatore Paolo Rossi (p.1) evidenzia come l'ipotesi dello scioglimento delle Camere (che si è indicata nel testo) possa rappresentare «una notevole garanzia». Si tratta di un procedimento che prese spunto dalle Costituzioni del Belgio del 1921 e della Spagna del 1931, che contemplavano però la possibilità per le Camere neolette di apportare emendamenti al testo approvato dalle Camere precedenti. Lo sottolinea, in senso critico rispetto alla proposta di Rossi, Mortati nella seduta del 16 gennaio 1947, p.3. Una critica analoga era stata formulata, sempre nel corso della seduta del 16 gennaio, anche dal Presidente Terracini (v. p.2), il quale aveva evidenziato che non è corretto vincolare le nuove Camere «ad una formulazione precisa», visto che queste nascono come «Assemblea costituente» (cioè per approvare una revisione costituzionale) e solo in un secondo momento si trasformano in «Assemblea legislativa» (sullo stesso tema si sofferma poi anche Piccioni: v. p.3-4). Stupisce la qualifica di “costituente” attribuita alle nuove Camere. Il potere che queste avrebbero dovuto esercitare, in realtà, sarebbe stato comunque espressione di potere costituito (purché esercitato nel rispetto dei limiti formali e materiali deducibili dalla Costituzione). In tale ambito risulta applicabile la distinzione utilizzata da A. PIZZORUSSO, *Art.138, in Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA, Bologna-Roma, 1981, 712, che contrappone il potere costituente «ordinario» (quello che viene esercitato quando si modifica la Costituzione) al potere costituente «straordinario» (quello esercitato dall'Assemblea costituente, che ha condotto all'approvazione della Costituzione repubblicana). Probabilmente, comunque, nell'ipotesi in questione c'è anche una componente di inesperienza costituzionale che incide sulla precisione terminologica e concettuale. Quando si utilizzano documenti risalenti nel tempo è inevitabile che, accanto ai tanti profili che risultano strettamente connessi con il presente, e quindi ancora attuali, ve ne siano invece altri legati a quel momento storico e successivamente superati. Diversi spunti in tal senso si colgono, ad es., nella seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 3 dicembre 1947, dedicata all'approvazione definitiva del procedimento di revisione. Nel corso della seduta si discute del problema del rinvio presidenziale delle leggi costituzionali (sul punto v. nota 23) e questo spiega almeno in parte certe discrepanze. Di fatto dagli interventi sembra emergere che non si possono far entrare in vigore leggi incostituzionali e mettere così la Corte costituzionale di fronte al fatto compiuto (affermazione che stride con la struttura del giudizio incidentale, che, come è noto, sarà introdotto solo dopo l'entrata in vigore della Costituzione) e che il controllo presidenziale sulle leggi costituzionali deve riguardare solo la regolarità del procedimento utilizzato, mentre non è possibile sollevare la «questione di incostituzionalità» (affermazione che sembrerebbe riconoscere la sindacabilità delle leggi costituzionali solo per vizi formali e non per quelli materiali, a differenza di quanto sarà poi chiarito definitivamente solo con la sentenza n.1146/1988 della Corte costituzionale). V. rispettivamente Benvenuti, p.4-5 e Perassi, p.7.

L'elezione delle nuove Camere viene presentata come modalità, alternativa al referendum, che avrebbe consentito la manifestazione della volontà popolare nell'ambito della revisione costituzionale<sup>4</sup>. L'intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale era stato, quindi, pensato nella forma della consultazione elettorale finalizzata a scegliere la composizione politica delle Camere che avrebbero provveduto a confermare (o respingere) la revisione approvata dalle Camere precedenti.

Alla fine della seduta vengono approvati sia il principio che la volontà popolare si sarebbe manifestata mediante il ricorso a nuove elezioni, sia il principio (collegato al primo) che dopo l'approvazione della riforma costituzionale le Camere avrebbero dovuto sciogliersi<sup>5</sup>.

Ma la decisione viene poi ribaltata nella seduta del giorno successivo (16 gennaio 1947), quando il Presidente Terracini (alla luce del dibattito svoltosi in seno alla prima Sezione della seconda Sottocommissione) ritiene opportuno sottoporre nuovamente alla votazione il prin-

---

<sup>4</sup> L'alternatività al referendum si deduce dalla lettura del dibattito relativo all'ipotesi della revisione mediante lo scioglimento delle Camere. In particolare il Presidente Terracini, durante la votazione sui principi relativi alla revisione costituzionale che si svolge alla fine della seduta del 15 gennaio 1947, parla chiaramente di intervento della volontà popolare mediante «due soluzioni alternative: il referendum o le elezioni» (p.6). Il punto in realtà non è sempre chiaro. Mortati, durante la discussione svoltasi sempre il 15 gennaio 1947 (p.7), manifesta la sua perplessità in merito al procedimento di revisione che comporta lo scioglimento delle Camere, sottolineando che, visto il divieto di mandato imperativo, non c'è alcuna garanzia che le nuove Camere rispettino «il mandato implicito popolare». Pertanto sarebbe opportuno «o rinunciare alle elezioni delle Camere o ricorrere al referendum». Sembrerebbe, quindi, che il mantenimento del procedimento con lo scioglimento delle Camere avrebbe dovuto comportare l'intervento popolare (anche) mediante referendum. Occorre comunque rilevare che la posizione di Mortati si collega in modo palese al *favor* che l'illustre costituzionalista ha sempre manifestato nei confronti dell'istituto referendario. Inoltre la sua opinione sul punto risulta più comprensibile se confrontata con quanto lo stesso Mortati aveva affermato precedentemente nel corso della stessa seduta (v. p.3), quando aveva dichiarato esplicitamente che per un Paese come l'Italia è più opportuno che l'intervento popolare avvenga mediante referendum piuttosto che mediante nuove elezioni. Il referendum dovrebbe essere successivo all'approvazione della revisione da parte delle Camere in carica e, in caso di esito positivo, «sarebbe preferibile evitare lo scioglimento». Confrontando i due interventi di Mortati sembrerebbe, quindi, che il procedimento di revisione con lo scioglimento delle Camere potrebbe essere mantenuto ma a condizione di inserire, dopo l'approvazione della riforma costituzionale da parte delle Camere in carica, l'intervento popolare mediante referendum (referendum che, qualora desse un esito confermativo della riforma approvata in ambito parlamentare, potrebbe impedire lo scioglimento delle Camere stesse). Una posizione analoga viene assunta in seguito anche da Nobile (v. la seduta del giorno successivo, il 16 gennaio 1947, p.1).

<sup>5</sup> V. la seduta del 15 gennaio 1947, p.6.

cipio (rigettato il giorno precedente) «che il ricorso alla volontà popolare debba farsi con l'indire il referendum»<sup>6</sup>, principio che questa volta viene invece approvato determinando così l'inizio di quel percorso che condurrà alla formulazione dell'attuale art.138 Cost.

Per quanto concerne i rilievi critici che condussero a respingere l'ipotesi originaria di revisione mediante scioglimento delle Camere è interessante quanto rilevato da Paolo Rossi, nella seduta del 15 gennaio 1947, sul carattere opposto di alcuni di tali rilievi. Per alcuni si sarebbe trattato di un'ipotesi che avrebbe reso troppo difficoltosa la revisione, per altri invece non sarebbe stata sufficientemente garantista in quanto l'approvazione della revisione da parte delle Camere neo-elette sarebbe avvenuta a maggioranza semplice, quindi senza tutelare la partecipazione delle minoranze<sup>7</sup>. La prima osservazione critica è significativa perché rappresenterà poi uno dei motivi principali per cui la proposta sarà respinta e si opterà conseguentemente per il procedimento con la doppia deliberazione. Ma forse ancora più degna di nota è la seconda osservazione, che mette in luce uno dei principali fili conduttori del procedimento di revisione costituzionale: la necessità che non sia il frutto della sola maggioranza, ma consenta anche l'intervento e la partecipazione delle forze politiche di minoranza. La sottolineatura fatta da Paolo Rossi in merito alle valutazioni di segno opposto date al procedimento da lui proposto (per alcuni eccessivamente rigido, per altri non sufficientemente rigido) fa emergere in modo chiaro quella relatività nella comparazione tra i diversi possibili procedimenti di revisione, per cui non sempre è agevole capire se le scelte effettuate in merito vadano nel senso di un maggiore o minore aggravamento<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Seduta del 16 gennaio 1947, p.4.

<sup>7</sup> V. rispettivamente gli interventi di Nobile e di Tosatti, sempre nella seduta del 15 gennaio 1947, p.3. Paolo Rossi risponde all'obiezione di Tosatti sottolineando che, trattandosi di una revisione già approvata a maggioranza assoluta dalle Camere che poi si sono sciolte, per le nuove Camere deve ritenersi sufficiente la maggioranza semplice per evitare che una minoranza possa impedire l'approvazione di una riforma che ha già ottenuto un ampio assenso da parte delle precedenti Camere. Quest'ultimo profilo, tra l'altro, era già stato evidenziato da Paolo Rossi all'inizio della seduta (v. p.1), quando, nell'illustrare le diverse possibili alternative relative al procedimento aggravato necessario per la revisione costituzionale, aveva manifestato le sue perplessità nei confronti di quei sistemi che prevedono maggioranze qualificate per la revisione, in quanto danno di fatto alle minoranze il potere di ostacolare le riforme.

<sup>8</sup> V. per tutti S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alter-*



Le motivazioni principali che indussero a respingere la proposta della revisione mediante scioglimento delle Camere trovano fondamento nella ricerca del giusto equilibrio tra il prevedere un procedimento aggravato a garanzia della rigidità della Costituzione e, nel contempo, fare in modo che detto procedimento non sia tale da rendere eccessivamente difficile la modifica della Costituzione. Rimangono in tal senso emblematiche le parole pronunciate da Paolo Rossi, a nome della Commissione, davanti all'Assemblea costituente nella seduta pomeridiana del 14 novembre 1947: «La Costituzione non deve essere un masso di granito che non si può plasmare e che si scheggia; e non deve essere nemmeno un giunco flessibile che si piega ad ogni alito di vento. Deve essere, dovrebbe essere, vorrebbe essere una specie di duttile acciaio che si riesce a riplasmare faticosamente sotto l'azione del fuoco e sotto l'azione del martello di un operaio forte e consapevole!»<sup>9</sup>. Il procedimento fondato sullo scioglimento delle Camere avrebbe reso troppo complicata la modifica della Costituzione, mentre il procedimento con la doppia deliberazione sarebbe stato più agevole e avrebbe comunque garantito la necessaria ponderazione, grazie all'intervallo di tre mesi tra una deliberazione e l'altra<sup>10</sup>. I tre mesi

---

*nativi*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001, 109 ss. (spec.110).

<sup>9</sup> Seduta pomeridiana del 14 novembre 1947 (p.2), nel corso della quale l'Assemblea costituente prosegue la discussione generale sui Titoli IV e VI della Parte seconda del progetto di Costituzione. L'intervento di Paolo Rossi è interessante da diversi punti di vista. Innanzitutto, come si è già evidenziato all'inizio (v. nota 2), mette in luce la scarsa attenzione dedicata dall'Assemblea al tema della revisione costituzionale (sulla cui importanza probabilmente non c'era ancora piena consapevolezza). Inoltre evidenzia in modo chiaro i profili problematici della revisione mediante scioglimento delle Camere, nonostante fosse stato proprio lui il maggiore artefice di tale ipotesi (parla di «congegno troppo macchinoso», soprattutto se si devono realizzare riforme di secondaria importanza; sottolinea il rischio di un continuo rinvio di «riforme necessarie ed urgenti, data la legge biologica di conservazione che è comune alle razze animali e parlamentari»; rileva la dubbia legittimità di un sistema in cui le Camere che si sciolgono vanno a condizionare i poteri e le attività delle nuove Camere; infine fa notare come potrebbe manifestarsi l'esigenza di una revisione talmente urgente «da non consentire, senza grave pericolo, senza gravissimo danno, la mora della doppia legislazione») (p.1-2).

<sup>10</sup> In tal senso si era già espresso Nobile nella seduta della prima Sezione della seconda Sottocommissione del 15 gennaio 1947, p.2. Si vedano anche le considerazioni formulate dal Presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini nella relazione che accompagnava il Progetto di Costituzione della Repubblica italiana.

vengono ritenuti un arco temporale sufficientemente lungo da consentire una valutazione meditata della revisione costituzionale, ma anche abbastanza breve da evitare l'eccessivo protrarsi di una situazione indefinita.

Diverse perplessità erano emerse sul procedimento con lo scioglimento delle Camere, durante la discussione in seno alla prima Sezione della seconda Sottocommissione che si svolse nei giorni 15 e 16 gennaio 1947<sup>11</sup>, ma il motivo predominante che portò a scartare tale ipotesi mi pare che vada appunto ravvisato nella eccessiva difficoltà che avrebbe caratterizzato la revisione incentrata sul sistema della doppia legislatura.

### **3. L'iniziativa della revisione**

La seduta del 16 gennaio 1947 della prima Sezione della seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione si conclude con l'approvazione della proposta Perassi<sup>12</sup>, che è molto vicina al pro-

---

<sup>11</sup> Nella seduta del 15 gennaio, ad es., Nobile (p.1-2) sottolinea tra le altre cose l'inopportunità di un sistema che, nel momento in cui si palesa l'esigenza di modificare la Costituzione, costringe le Camere allo scioglimento e determina così una situazione che complica in modo significativo le revisioni costituzionali (che dovrebbero invece essere facilitate, viste le numerose novità introdotte dalla nuova Costituzione), con la possibile ulteriore conseguenza che possa crearsi una frattura tra il Paese e la Camere nel caso in cui queste si dimostrino restie a decretare il proprio scioglimento. Nel corso della stessa seduta Tosato (p.2) osserva che le elezioni delle nuove Camere non possono considerarsi una presa di posizione del popolo sul tema della revisione, in quanto questa non sarà altro che uno dei tanti aspetti discussi nel corso della campagna elettorale. Il Presidente Terracini (p.7-8) manifesta poi la sua perplessità per un procedimento di revisione che costringe le Camere allo scioglimento anche quando potrebbero non avere ancora esaurito il loro compito e nel contempo evidenzia come un sistema del genere renda di fatto difficile la realizzabilità di riforme costituzionali di secondaria importanza, dal momento che è improbabile che le Camere siano disposte a sciogliersi per consentire revisioni non particolarmente significative (per quanto necessarie). Piccioni (p.7) mette in luce l'inutilità del sacrificio delle Camere che si sciogliono nell'ipotesi in cui le nuove Camere respingano la revisione (sul punto però Paolo Rossi replica evidenziando che ciò starebbe a dimostrare il venir meno della corrispondenza tra la volontà del corpo elettorale e la composizione delle vecchie Camere, il cui scioglimento quindi risulterebbe comunque opportuno). Si vedano, inoltre, le critiche su cui ci si è già soffermati precedentemente (v., in particolare, note 4, 7 e 9).

<sup>12</sup> Il giorno precedente, nel corso della discussione in seno alla prima Sezione della seconda Sottocommissione, Perassi (v. p.2) aveva già formulato, a livello embrionale, la sua proposta alternativa alla revisione mediante scioglimento delle Camere, evidenziando l'opportunità di adottare il sistema della doppia lettura con un congruo «periodo di rifles-

cedimento di revisione attualmente previsto in Costituzione. Erano già contemplate la doppia deliberazione (lettura) con un intervallo di tre mesi, la maggioranza assoluta (per il voto finale) nella seconda lettura, la possibilità di richiedere referendum per un quinto dei membri di una Camera o per cinquecentomila «cittadini aventi diritto di voto», l'esclusione di tale possibilità nel caso in cui fosse stata raggiunta la maggioranza dei due terzi «in seconda lettura da ciascuna delle due Camere»<sup>13</sup>.

Il testo che viene approvato il 16 gennaio 1947 in seno alla prima Sezione della seconda Sottocommissione è molto simile all'art.130 del progetto di Costituzione che verrà elaborato dalla Commissione. Quest'ultimo si distingue dal primo, oltre che per una migliore formulazione linguistica, per l'inserimento di sette Consigli regionali tra i soggetti che possono richiedere il referendum.

La differenza di maggiore rilievo rispetto all'attuale art.138 Cost. concerne la presenza di un primo comma (sia nella proposta Perassi approvata il 16 gennaio 1947, sia nell'art.130 del progetto di Costituzione) che riservava l'iniziativa delle revisioni costituzionali al Governo e alle Camere. L'art.130, 1°co., del progetto di Costituzione di-

---

sione tra una votazione e l'altra» e con la previsione di un referendum non obbligatorio, ma da richiedersi solo in caso di mancato raggiungimento di una maggioranza particolarmente elevata. Sulla base dell'intervento di Perassi formula poi la sua proposta Nobile (p.2-3), che prevedeva l'approvazione della revisione da parte dell'Assemblea Nazionale (le due Camere riunite insieme), con due deliberazioni a distanza di tre mesi (la prima a maggioranza assoluta, la seconda a maggioranza relativa) e la sottoposizione della proposta di revisione a referendum, salvo che nella seconda deliberazione non fosse stata raggiunta la maggioranza dei due terzi. Come si è detto, la seduta del 15 gennaio si era poi conclusa con l'approvazione del procedimento di revisione con scioglimento delle Camere (che sarà invece respinto il giorno successivo).

<sup>13</sup> Il testo che viene approvato alla fine della seduta del 16 gennaio 1947 contiene due differenze rispetto alla proposta presentata nel corso della seduta da Perassi (v. p.4): l'intervallo di tempo tra le due deliberazioni delle Camere viene ridotto da sei a tre mesi e viene aggiunta la possibilità di richiedere referendum per un quinto dei membri di una Camera (originariamente, quindi, tale possibilità era stata pensata solo a favore dei cinquecentomila elettori). Da notare che alla fine della seduta Nobile (appoggiato dallo stesso Perassi) aveva chiesto di inserire la possibilità di richiedere il referendum anche a favore di una quota delle Assemblee regionali (un quinto), ma la proposta era stata respinta dalla Sezione (v. p.5). Come si evidenzia più avanti nel testo, nell'art.130 del progetto di Costituzione elaborato dalla Commissione saranno poi introdotti tra i soggetti che possono farsi promotori del referendum costituzionale sette Consigli regionali.

sponeva testualmente: «L'iniziativa della revisione costituzionale appartiene al Governo ed alle Camere»<sup>14</sup>.

Nel dibattito svoltosi nella prima Sezione della seconda Sottocommissione era emersa in modo diffuso la convinzione che il Governo, insieme alle Camere, fosse il soggetto istituzionale in grado di rappresentare meglio la sensibilità del corpo elettorale<sup>15</sup>. Da notare che anche nel procedimento di revisione, respinto dalla Sezione, che prevedeva lo scioglimento delle Camere si parlava di «proposta di modificazione della Costituzione...introdotta dal Governo, o per iniziativa parlamentare»<sup>16</sup>. Si trattava, quindi, di un'idea "trasversale", presente in entrambe le principali proposte di procedimento di revisione costituzionale (quello con lo scioglimento delle Camere e quello con la doppia deliberazione parlamentare).

L'idea dell'iniziativa riservata al Governo (oltre che alle Camere), come si è detto, era ampiamente condivisa. L'unica opinione veramente dissenziente in merito sembra essere quella di Piccioni, il quale sottolineava che il Governo «rappresenta il potere esecutivo e non riflette le esigenze del Paese», pertanto sarebbe necessario riconoscere l'iniziativa della revisione costituzionale soltanto alle Camere<sup>17</sup>.

Inoltre è particolarmente interessante la proposta di Mortati, che avrebbe voluto estendere l'iniziativa anche al popolo (cinquecentomila elettori), in quanto Camere e Governo non avrebbero una sufficiente sensibilità politica<sup>18</sup>. L'auspicio dell'iniziativa popolare viene comunque formulato senza mettere in discussione quella governativa e parlamentare (l'iniziativa del corpo elettorale avrebbe dovuto affiancarsi a quella di Governo e Camere, ritenuta, come si è detto, insufficiente).

---

<sup>14</sup> L'unica differenza testuale rispetto alla proposta Perassi approvata il 16 gennaio 1947 è ravvisabile nell'uso del singolare invece del plurale: si parla di iniziativa «della revisione costituzionale» anziché «delle revisioni costituzionali».

<sup>15</sup> In particolare si era espresso in questi termini Tosato nella seduta del 15 gennaio 1947, p.5, quando aveva evidenziato che la revisione della Costituzione va effettuata solo se sono in gioco questioni già entrate «nella sensibilità di larghi strati della popolazione» e i maggiori esponenti di tale sensibilità sono il Governo e le Camere. Occorre sottolineare che l'intervento di Tosato era finalizzato non solo a perorare la causa dell'iniziativa governativa e parlamentare, ma anche ad escludere l'opportunità di affidare tale iniziativa anche al popolo (sul punto v. anche più avanti nel testo).

<sup>16</sup> Si veda la proposta di Paolo Rossi formulata all'inizio della seduta del 15 gennaio 1947 (p.1).

<sup>17</sup> Seduta del 15 gennaio 1947, p.6.

<sup>18</sup> V. sempre seduta del 15 gennaio 1947, p.3 e p.5-6.

Secondo questa impostazione l'iniziativa popolare avrebbe permesso di sottoporre alla decisione delle Camere anche revisioni non prese in considerazione dai partiti politici; inoltre, nell'ambito del procedimento di revisione che prevedeva lo scioglimento delle Camere, avrebbe costretto queste ad esaminare la proposta popolare e, quindi, eventualmente ad accettare, anche nei casi di maggiore riluttanza, l'ipotesi dello scioglimento.

La seduta del 15 gennaio 1947 si conclude, però, con una votazione che respinge l'inserimento dell'iniziativa popolare: sulle ragioni a favore prevalgono quelle contrarie. In particolare venne contestata la maggiore difficoltà di raccogliere cinquecentomila firme rispetto alla rapidità e immediatezza dell'iniziativa parlamentare e fu paventato il rischio che una minoranza di cinquecentomila elettori potesse «proporre delle riforme solo per mettere in agitazione il Paese»<sup>19</sup>.

La versione definitiva del procedimento di revisione costituzionale viene approvata dall'Assemblea costituente nel corso della seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947 grazie all'emendamento, sostitutivo dell'intero articolo 130 del progetto di revisione costituzionale, presentato da Perassi.

Le differenze tra le due versioni sono queste:

a) Il procedimento viene esteso, oltre alle leggi di revisione della Costituzione, anche alle «altre leggi costituzionali». Viene così identificata un'unica categoria di fonte del diritto, comprensiva sia delle leggi che modificano la Costituzione, sia delle leggi che intervengono in materia costituzionale senza apportare alcun cambiamento al testo costituzionale. In entrambi i casi si segue lo stesso procedimento, quindi siamo di fronte a due sottospecie appartenenti alla stessa cate-

---

<sup>19</sup> Si vedano gli interventi di Paolo Rossi nella seduta del 15 gennaio 1947, p.5. Da notare che in Paolo Rossi appare piuttosto ricorrente l'idea che la minoranza possa costituire un pericolo e un ostacolo (v. quanto si è già evidenziato alla nota 7). La non opportunità del riconoscimento dell'iniziativa anche a «gruppi popolari» (oltre che a Governo e Camere) viene ribadita da Paolo Rossi nella seduta pomeridiana del 14 novembre 1947, quando, a nome della Commissione, illustra all'Assemblea costituente il procedimento di revisione che era stato approvato (p.2). In tale sede evidenzia che in una democrazia rappresentativa retta da un sistema elettorale proporzionale non c'è ragione di riconoscere l'iniziativa al corpo elettorale perché sono presenti in Parlamento tutti i gruppi politici di una certa entità. Questi possono, quindi, farsi portavoce (anche nell'esercizio dell'iniziativa per il procedimento di revisione) degli interessi di quella quota del corpo elettorale che rappresentano. Sulla difficoltà di un'iniziativa che prevedeva la raccolta di cinquecentomila firme v. anche il Presidente Terracini nel corso della seduta del 15 gennaio 1947, p.5.

goria di leggi (quelle costituzionali appunto, che vengono introdotte in seguito alla scelta di adottare una Costituzione di tipo rigido)<sup>20</sup>;

b) Viene ridotto da sette a cinque il numero di Consigli regionali che possono richiedere il referendum (prevedere un numero di Consigli regionali troppo alto potrebbe creare problemi di natura politica, «data la distribuzione delle regioni d'Italia»);

c) Con riferimento al referendum viene aggiunta la frase: «La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi». La puntualizzazione viene proposta da Perassi per sottolineare la peculiarità del referendum contemplato nel procedimento di revisione (rispetto ad un altro tipo di referendum, previsto per le leggi ordinarie nell'art.72 del progetto di Costituzione e poi non approvato, che, qualora fosse stato richiesto, avrebbe potuto sospendere l'entrata in vigore di una legge già promulgata, assumendo così «la configurazione giuridica di un veto»). Nel procedimento di revisione, secondo Perassi, il referendum «assume il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale»<sup>21</sup>;

d) Scompare il 1° comma, che riservava l'iniziativa al Governo e alle Camere, ma senza che venga fatta alcuna discussione in merito. L'Assemblea vota la nuova versione del procedimento di revisione senza soffermarsi sul venir meno della disposizione che prevedeva l'iniziativa solo governativa e parlamentare. Senza questa espressa forma di riserva, di fatto l'iniziativa delle leggi costituzionali viene ad essere estesa anche al popolo, nonostante tale ipotesi fosse stata respinta, come si è visto, nella seduta della prima Sezione della seconda

---

<sup>20</sup> Nel suo intervento durante la seduta Perassi insiste sulla necessità di temperare i due concetti di “rigidità” e “non immutabilità”. Che la Costituzione sia rigida non significa che sia immutabile. Più incerta sul punto era apparsa la posizione di Paolo Rossi, quando nella seduta pomeridiana del 14 novembre 1947 aveva illustrato all'Assemblea il procedimento di revisione approvato dalla Commissione. Alla fine del suo intervento si era domandato se, con tale procedimento di revisione, ci si trovasse ancora di fronte ad una Costituzione rigida: «si potrebbe forse parlare di una Costituzione semi-rigida o piuttosto di una Costituzione garantita da un serio e severo congegno di revisione costituzionale» (p.3). Sembra, in sostanza, che la presenza di un procedimento di revisione vada ad attenuare la rigidità. In Perassi, invece, appare più chiara l'idea che la rigidità non comporta immutabilità.

<sup>21</sup> Sul valore del referendum nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale v., più analiticamente, § 5.

Sottocommissione del 15 gennaio 1947<sup>22</sup>. Ma il silenzio sul punto fa pensare che l'Assemblea non si sia resa conto del tutto della significativa svolta derivante dall'eliminazione del vecchio 1° comma<sup>23</sup>.

L'evoluzione che ha condotto all'attuale formulazione dell'art.138 della Costituzione merita di essere confrontata con una delle critiche più ricorrenti formulate nei confronti della legge di revisione sottoposta a referendum il 4 dicembre 2016. E' stata contestata più volte l'iniziativa governativa di tale legge di revisione: il procedimento di revisione costituzionale deve essere il frutto di una condivisione tra maggioranza e opposizione, per cui deve ritenersi esclusa la possibilità di una iniziativa da parte del Governo<sup>24</sup>.

Se però teniamo conto della modalità con cui l'Assemblea costituente è giunta ad eliminare dal procedimento di revisione la disposizione che riservava al Governo e alle Camere l'iniziativa, non mi pare che ci siano i margini per negare a priori la possibilità di un'iniziativa governativa. La votazione sul procedimento di revisione, come si è visto, non ha fatto emergere alcun intento favorevole ad escludere la possibilità dell'iniziativa governativa. Nella versione approvata in Commissione l'iniziativa era espressamente prevista (solo) a favore di Governo e Camere, nella versione definitiva non compare più alcuna puntualizzazione in merito. L'interpretazione più lineare dell'eliminazione della disposizione che limitava la possibilità dell'iniziativa all'ambito governativo e parlamentare (tra l'altro verificatasi in maniera quasi inconsapevole) non mi pare possa condurre a

---

<sup>22</sup> V. nota 19.

<sup>23</sup> S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Referendum*, a cura di M. LUCIANI e M. VOLPI, Roma-Bari, 1992, 86, evidenzia che probabilmente Perassi era invece pienamente consapevole dell'estensione dell'iniziativa al corpo elettorale, vista la grande attenzione che aveva sempre dimostrato, insieme a Mortati, nei confronti delle manifestazioni della volontà popolare. Sul profilo in questione si è soffermato di recente anche M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare: quale riforma?*, in *Costituzionalismo.it*, n.2/2016, parte I, 16. Nella seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947 l'emendamento Perassi fu approvato rapidamente, senza dedicare al tema della revisione una particolare attenzione. Buona parte della seduta fu invece dedicata alla discussione sul problema del rinvio presidenziale delle leggi costituzionali, sollevato da Preti e in merito al quale si decise di non fissare in Costituzione un divieto assoluto, ma di affidarsi, data la delicatezza della questione, alla prassi costituzionale (così Perassi) (v. p.3 ss.). Sul punto v. anche nota 3.

<sup>24</sup> V. per tutti A. PACE, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del no*, in *Federalismi.it*, n.17/2016, 1 ss. In senso contrario v., però, B. CARAVITA, *Referendum 2016 sulla riforma costituzionale. Le ragioni del sì*, ivi, 5-6, che evidenzia i casi di revisione costituzionale attivati mediante iniziativa governativa.

ritenere interdetta l'iniziativa governativa. L'unico effetto certo di tale eliminazione è ravvisabile nella estensione dell'iniziativa a favore degli altri soggetti che ne sono titolari per la legislazione ordinaria (il corpo elettorale in primo luogo)<sup>25</sup>. Eliminare una disposizione che circo-scrive ad alcuni soggetti soltanto l'esercizio di una attribuzione non equivale ad introdurre un implicito divieto a carico di quei soggetti, ma significa semmai riconoscere la possibilità di esercitare quell'attribuzione anche a quei soggetti che ne erano esclusi.

Se volessimo interpretare la cancellazione (o meglio, la scomparsa quasi inconsapevole) del 1°co. dell'art.130 del progetto di Costituzione come implicita manifestazione di volontà contraria all'iniziativa governativa per le leggi di revisione, dovremmo fare lo stesso per l'iniziativa parlamentare (considerato che nella versione originaria, come si è visto, l'esercizio dell'iniziativa del potere di revisione era riservato sia al Governo, sia alle Camere). Ma una conseguenza del genere sarebbe paradossale. Non è pensabile che i Costituenti abbiano voluto privare le Camere (e il Governo) della titolarità del potere di iniziativa.

Il problema della riforma tentata nel 2016 non sta tanto nell'iniziativa governativa di per sé (che, ripeto, non mi pare possa ritenersi preclusa), quanto nella gestione che il Governo ha fatto della riforma, a partire dall'inserimento della riforma stessa nel programma politico (con la conseguenza inevitabile di trattare e percepire la legge di revisione come una legge di indirizzo politico)<sup>26</sup>, fino alla creazione di un legame inscindibile tra approvazione della riforma e permanenza in carica del Governo. E' indubbio e indiscutibile che le revisioni costituzionali non possono essere fatte con la stessa logica della legislazione ordinaria. La partecipazione delle minoranze al procedimento di revisione è un elemento imprescindibile: è la stessa *ratio* sottesa all'art.138 Cost. ad indicarci chiaramente che le modifiche della Costituzione non possono avvenire "a colpi di maggioranza" (con il rischio che ogni maggioranza sia poi tentata di plasmare a suo piac-

---

<sup>25</sup> V. nota 23.

<sup>26</sup> V. sempre lo stesso A. PACE, *op. ult cit.*, 3 ss. La forte impronta governativa della riforma è stata più volte messa in luce. Si vedano in merito anche le recenti considerazioni di P. CARNEVALE, *Il referendum del prossimo (sic) dicembre fra snodi procedurali, questioni parzialmente inedite e deviazioni della prassi*, in *Costituzionalismo.it*, n.2/2016, parte I, 45 ss., con peculiare riferimento alla dilatazione temporale per lo svolgimento della consultazione referendaria.



mento il testo costituzionale). Ma ciò nonostante, non mi pare corretto affermare che l'iniziativa delle riforme costituzionali non può essere presa dal Governo. Un'iniziativa governativa potrebbe essere accettabile se poi il procedimento di revisione avesse uno svolgimento tale da consentire un effettivo coinvolgimento delle forze politiche di opposizione. Certo, un'iniziativa parlamentare (soprattutto se di tipo trasversale) sarebbe sicuramente più conforme a quello spirito di condivisione che dovrebbe caratterizzare qualsiasi tentativo di modifica della Costituzione. L'iniziativa governativa, indubbiamente, rischia di marcare definitivamente la riforma come espressione della volontà della maggioranza. Ma resta comunque fermo che il problema principale della riforma del 2016 vada ravvisato più nelle modalità con cui è stata portata avanti che non nel fatto, di per sé considerato, dell'esercizio dell'iniziativa da parte del Governo.

#### 4. L'ampiezza e chiarezza del potere di revisione

La discussione sulla scelta del procedimento di revisione (conclusasi, come si è visto, a favore del sistema con la doppia deliberazione e, quindi, con l'esclusione di quello più complesso con la doppia legislatura) induce alcuni Costituenti a domandarsi se non sia il caso di adottare procedimenti diversi a seconda del tipo di revisione che si intende realizzare. Si tratta il più delle volte di interventi appena accennati, ma comunque in grado di rivelare profili interessanti che meritano qualche rapida riflessione.

Nel corso della seduta del 15 gennaio 1947 Mortati prospetta l'opportunità di tenere distinta la revisione totale della Costituzione da quella parziale, in modo da prevedere per quest'ultima un procedimento meno complesso<sup>27</sup>. Come si è visto, la seduta del 15 gennaio si era poi conclusa con l'approvazione del procedimento di revisione con scioglimento delle Camere. La laboriosità di tale procedimento aveva probabilmente indotto a prendere in considerazione la possibilità di circoscriverlo alle ipotesi di revisione più complesse<sup>28</sup>. All'intervento

<sup>27</sup> Seduta della prima Sezione della seconda Sottocommissione del 15 gennaio 1947, p.5.

<sup>28</sup> E' questa l'idea di fondo che si può cogliere dal dibattito svoltosi anche il giorno successivo (sul punto v. più avanti nel testo), anche se Mortati nel suo intervento aveva parlato di una generica distinzione tra revisione totale e parziale, senza esplicitare la necessità

di Mortati risponde in modo succinto e senza argomentazioni il Presidente Terracini, che esprime semplicemente il parere che sarebbe meglio limitarsi all'ipotesi della revisione parziale. Sulla stessa lunghezza d'onda sembra collocarsi anche Einaudi, che evidenzia come il sistema della revisione con scioglimento delle Camere potrà funzionare correttamente solo se verrà approvata una riforma alla volta e formulata in modo chiaro, così da consentire al corpo elettorale un voto consapevole<sup>29</sup>.

Il tema viene poi ripreso il giorno successivo. Fuschini, nel sottolineare la necessità di prevedere un procedimento di revisione che non sia «né troppo facile né troppo difficile», distingue le riforme importanti da quelle di carattere secondario, per poi manifestare perplessità per il sistema fondato sullo scioglimento delle Camere<sup>30</sup>. Subito dopo interviene Einaudi, che riprende il tema prospettato il giorno precedente e ribadisce la necessità di presentare agli elettori una proposta precisa, alla quale sia possibile «rispondere con un *sì* o con un *no*» (per questo le nuove Camere devono votare sulla riforma approvata dalle Camere precedenti senza apportare emendamenti). Inoltre evidenzia la difficoltà di distinguere le riforme principali da quelle secondarie e conclude affermando che il procedimento di revisione (con lo scioglimento delle Camere) debba essere utilizzato solo per le prime, mentre per le riforme secondarie ci si può affidare all'adattamento automatico derivante dalle interpretazioni che si succedono nella prassi. In senso analogo sul punto si esprime anche Nobile: lo scioglimento delle Camere va utilizzato solo per riforme fondamentali e non anche per riforme di secondaria importanza (queste ultime, tra l'altro, possono riguardare norme di dettaglio rispetto alle quali il corpo elettorale non ha neanche la competenza tecnica necessaria per una corretta valutazione)<sup>31</sup>.

---

di circoscrivere il procedimento fondato sullo scioglimento delle Camere alle ipotesi di revisione più ampie e complesse.

<sup>29</sup> Per gli interventi di Terracini e Einaudi v., rispettivamente, p.5 e p.7. La questione posta da Einaudi è strettamente connessa a quella della omogeneità-chiarezza del quesito referendario, che verrà affrontata più avanti nel testo.

<sup>30</sup> Seduta della prima Sezione della seconda Sottocommissione del 16 gennaio 1947, p.1-2.

<sup>31</sup> V. sempre seduta del 16 gennaio 1947, p.2-3.

La decisione finale in merito si può trarre dalle parole di Paolo Rossi, quando, a nome della Commissione, spiega all'Assemblea le motivazioni che hanno portato ad escludere il procedimento con lo scioglimento delle Camere e ad approvare, invece, quello con la doppia deliberazione. Non è opportuno obbligare le Camere allo scioglimento quando si devono realizzare riforme di secondaria rilevanza, né è pensabile creare tra le norme costituzionali una gerarchia al fine di utilizzare per la revisione di quelle meno importanti un procedimento più agile<sup>32</sup>. In sostanza, quindi, non viene introdotta in Costituzione la distinzione tra riforme fondamentali e riforme secondarie ed il procedimento previsto è soltanto quello dell'attuale art.138.

Dalla rapida analisi effettuata mi pare che emerga in modo incontestabile un elemento: la possibile distinzione tra riforme totali e parziali viene presa in considerazione (sia pure in modo non approfondito) in un contesto in cui sembrava prevalere l'idea del procedimento di revisione fondato sullo scioglimento delle Camere. L'estrema complessità di questo aveva portato ad ipotizzare un suo utilizzo solo per le riforme fondamentali (lasciando le altre o all'evoluzione della prassi o ad un eventuale procedimento meno difficoltoso)<sup>33</sup>. Si ha, cioè, l'impressione che la tematica in questione sia emersa perché condizionata dal tipo di procedimento del quale si stava discutendo. Lo scioglimento delle Camere viene ritenuto una conseguenza eccessiva e troppo complessa quando si devono realizzare riforme costituzionali di secondaria importanza. Sembra esserci, quindi, un intento di fondo volto a riservare il procedimento di revisione con lo scioglimento delle Camere soltanto alle riforme fondamentali. Il fatto che poi si decida di approvare un procedimento di revisione più semplice (quello con la doppia deliberazione) significa che deve ritenersi implicitamente esclusa la possibilità di realizzare riforme organiche? Si deve dedurre che l'art.138 Cost. può essere utilizzato solo per riforme circoscritte?

---

<sup>32</sup> Seduta pomeridiana del 14 novembre 1947 dell'Assemblea costituente, p.1-2.

<sup>33</sup> La presenza di due procedimenti di revisione (uno più complesso per le riforme organiche, l'altro più semplice per le riforme parziali) caratterizza diverse Costituzioni. Sul tema si è di recente soffermato F.R. DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista AIC*, n.3/2016, che ha preso in esame gli ordinamenti costituzionali di Austria, Spagna e Svizzera (tutti caratterizzati dalla previsione di due procedimenti di revisione: uno più aggravato per le revisioni totali, un altro meno aggravato per le revisioni di secondaria importanza). L'A. ritiene che in Italia non si possano realizzare riforme organiche (l'art.138 Cost., quindi, sarebbe destinato ad essere applicato solo a riforme circoscritte).

In Italia devono ritenersi implicitamente vietate riforme ampie e complesse?

Il tema è estremamente delicato e presupporrebbe un'analisi approfondita (a cominciare dalla puntualizzazione del significato della distinzione tra riforme totali e parziali, ammesso che sia possibile individuarla)<sup>34</sup> che non si può condurre in questa sede.

Onestamente non mi pare che quanto emerge dal dibattito in Assemblea costituente consenta di circoscrivere con certezza il potere di revisione (il cui esercizio subisce un unico condizionamento indiscutibile: quello dei limiti alla revisione).

In merito all'ampiezza del potere di revisione in Italia si fronteggiano due teorie dottrinali contrapposte, che si possono sintetizzare nei seguenti termini: da una parte si afferma che le revisioni di carattere organico non possono ritenersi precluse in quanto non sono espressamente vietate e, dall'altra, si sottolinea invece che la mancanza di indicazioni in merito vada interpretata come inammissibilità della possibilità di realizzare revisioni ampie (quest'ultima teoria si fonda sul presupposto della naturale immodificabilità delle Costituzioni scritte)<sup>35</sup>. La tematica in oggetto è estremamente complessa e ha diverse implicazioni. La lettura degli Atti dell'Assemblea costituente non fornisce comunque indicazioni certe in merito e non ha, quindi, un valore risolutivo. L'unica conclusione che possiamo trarre è che i Costituenti erano consapevoli della possibilità (contemplata in diversi ordinamenti costituzionali) di prevedere due procedimenti distinti (uno più aggravato per le riforme di carattere organico, l'altro meno aggravato per le riforme più circoscritte). Tale possibilità non fu però presa in considerazione e la scelta definitiva ricadde, come si è visto, su un unico

---

<sup>34</sup> La stessa terminologia utilizzata (si parla di riforme totali e parziali, organiche e circoscritte, fondamentali e secondarie) si presta ad interpretazioni diverse, che necessiterebbero di un apposito approfondimento. Si consideri anche il rischio di affrontare la questione dell'ampiezza del potere di revisione su di un piano meramente quantitativo (che considera e distingue le riforme in base all'estensione), quando invece il problema vero è semmai quello di distinguere le riforme dal punto di vista qualitativo-sostanziale (si dovrebbe guardare, più che all'estensione della legge di revisione, al contenuto delle disposizioni costituzionali sulle quali si va ad incidere). S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., 127 ss.

<sup>35</sup> V. rispettivamente S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., 127-128 e 139 ss. e A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, in *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, 1 ss.

procedimento (quello con la doppia deliberazione), strutturalmente più semplice di quello fondato sullo scioglimento delle Camere.

C'è un'ultima puntualizzazione da fare in merito. L'intento volto a riservare il procedimento di revisione con scioglimento delle Camere alle riforme più importanti viene manifestato rilevando nel contempo la necessità che queste riforme siano comunque caratterizzate dalla chiarezza, in modo da consentire al corpo elettorale l'espressione di un voto consapevole. E' quanto emerge dagli interventi di Einaudi<sup>36</sup>, il quale, come si è visto, ritiene preferibile che la revisione mediante scioglimento delle Camere sia riservata alle sole ipotesi in cui si vogliono realizzare le riforme principali (quelle secondarie dovrebbero essere semplicemente affidate alla prassi) e nello stesso tempo evidenzia la necessità che si voti una riforma alla volta, per dare al popolo la possibilità di esprimersi con un *sì* o con un *no*.

Gli interventi di Einaudi, quindi, mettono in luce due necessità: realizzare con lo scioglimento delle Camere solo le riforme importanti e, al tempo stesso, fare in modo che queste riforme abbiano una struttura chiara e precisa (le Camere devono presentare «una riforma alla volta»), così da garantire al corpo elettorale un voto consapevole. Nonostante la sottolineatura della necessità di attuare una riforma per volta, la preoccupazione principale non sembra essere quella di circoscrivere il potere di revisione (che anzi viene ritenuto attivabile solo quando c'è l'esigenza di realizzare riforme importanti), ma è piuttosto quella di creare le condizioni per una corretta manifestazione della volontà popolare. Non viene negata la possibilità di riforme incisive, ma viene subordinata alla condizione che rispondano al requisito della chiarezza<sup>37</sup>.

Le affermazioni di Einaudi, anche se concise, sono comunque indicative di un'esigenza fortemente avvertita anche oggi, che trova espressione prevalentemente nella questione, ampiamente condivisa, della necessaria omogeneità del quesito referendario. Si ritiene che le riforme costituzionali debbano avere un contenuto circoscritto ed

---

<sup>36</sup> V. note 29 e 31.

<sup>37</sup> Si ribadisce qui quanto si è sottolineato alla nota 34: non è semplice distinguere la natura e tipologia delle revisioni costituzionali, anche alla luce delle diverse varianti terminologiche utilizzate. Del resto, come si è visto sopra nel testo, lo stesso Einaudi aveva esplicitato la difficoltà di individuare la linea di confine tra riforme principali e secondarie (pur evidenziando la necessità di ricorrere allo scioglimento delle Camere solo per le prime).

omogeneo, in modo da non ledere la libertà del voto referendario<sup>38</sup>. Va comunque sottolineato che allora veniva invocata soprattutto la chiarezza del potere di revisione (il Parlamento veniva chiamato a realizzare riforme dal contenuto chiaro), oggi invece ci si appella prevalentemente all'omogeneità. Non sono due concetti esattamente coincidenti. L'omogeneità (che allora non viene tenuta presente visto che rappresenta un requisito di ammissibilità introdotto e applicato dalla giurisprudenza costituzionale con riferimento al referendum abrogativo) non ha confini ben definiti. Basti pensare al modo concreto con cui è stata utilizzata dalla Corte costituzionale per il referendum abrogativo: la relativa giurisprudenza ha un andamento ondivago, nel quale il requisito dell'omogeneità viene richiamato con una elasticità variabile a seconda dell'esigenza che prevale (quella di ammettere o non ammettere il referendum abrogativo)<sup>39</sup>. La chiarezza, invece, mi pare un concetto più ampio, che può caratterizzare anche riforme dal contenuto eterogeneo (non è detto che l'eterogeneità si traduca automaticamente in mancanza di chiarezza).

L'esigenza di fondo, comunque, è la stessa, allora come oggi: garantire le condizioni per un corretto esercizio del diritto di voto (è questo il collegamento che si può cogliere tra passato e presente).

Il contesto del dibattito attuale, tra l'altro, è diverso da quello dell'Assemblea costituente, dove, come si è visto, la discussione si svolge tenendo presente il procedimento fondato sullo scioglimento delle Camere e dove, quindi, l'intervento del corpo elettorale viene pensato ai fini della elezione delle nuove Camere (e non in ambito referendario). Ciò nonostante, le due ipotesi (elezioni e referendum) sono strettamente connesse per quanto concerne le caratteristiche che devono essere garantite alla manifestazione del voto popolare. L'esigenza di revisioni chiare perché possa poi essere esercitato un voto consapevole è ravvisabile in entrambe le ipotesi.

I dati ricavabili dalla discussione in Assemblea costituente non consentono, però, di ritenere precluse a priori revisioni dal contenuto eterogeneo, che inciderebbero sulla libertà dell'eventuale voto referendario. Il problema emerso (anche) in Assemblea costituente si pone

---

<sup>38</sup> Sul punto v. per tutti A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n.2/2016, 3 ss.

<sup>39</sup> Così M. LUCIANI, *Art.75*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di G. BRANCA e A. PIZZORUSSO, Bologna-Roma, 2005, 403 ss. (spec.422).

più sul piano politico che non giuridico. Le Camere che approvano la riforma dovrebbero avere la preoccupazione politica del contenuto che andrà conseguentemente ad assumere il quesito referendario. Approvare riforme dal contenuto ampio ed eterogeneo non mi pare di per sé precluso, ma significa comunque mettere a repentaglio la possibilità di esercitare un voto consapevole (è la consapevolezza, più che la libertà, a rischiare di essere pregiudicata: una riforma dal contenuto eterogeneo, se formulata in modo chiaro, potrebbe ugualmente garantire l'espressione di un voto consapevole e a quel punto verrebbe ad essere conseguentemente garantita anche la libertà di voto)<sup>40</sup>.

Senza entrare nel merito di una questione che necessiterebbe di un ampio approfondimento, credo che la tematica in oggetto si possa riassumere nei seguenti termini. Oggi è largamente diffusa la convinzione che il requisito dell'omogeneità, fissato e utilizzato (in modo, come si è detto, non sempre lineare) dalla Corte costituzionale per il referendum abrogativo, debba caratterizzare la manifestazione di qualsiasi voto referendario, compreso quello inerente al potere di revisione. Perché possa essere garantito questo presupposto si ritiene, quindi, che il Parlamento sia legittimato ad approvare solo riforme costituzionali circoscritte e dal contenuto omogeneo.

In questo modo, però, si rischia di plasmare il potere parlamentare di revisione sulla base di una caratteristica emersa e pensata con riferimento al referendum abrogativo. C'è una sorta di inversione dell'ordine logico<sup>41</sup>. Bisognerebbe, invece, prima fissare l'ampiezza del potere di revisione (ammesso che sia possibile farlo) e poi stabilire conseguentemente anche il raggio di azione del referendum costituzionale (fermo restando che, come si è detto, sarebbe politicamente opportuno che le Camere esercitassero il potere di revisione tenendo conto della necessità di garantire le condizioni per un corretto esercizio del voto referendario). Il requisito dell'omogeneità è stato stabilito

---

<sup>40</sup> Quando si dice che il quesito referendario eterogeneo lede la libertà di voto perché costringe l'elettore ad accettare anche riforme che vorrebbe respingere, o – viceversa – a respingere riforme che vorrebbe accettare, si esprime un'esigenza messa in luce, nell'ambito del referendum abrogativo, dalla giurisprudenza costituzionale, ma non trasportabile nell'ambito del referendum costituzionale (dove non c'è un comitato che formula il quesito, ma c'è il Parlamento che esercita il potere di revisione). Sul punto v. anche più avanti nel testo.

<sup>41</sup> Il rischio di un'inversione dell'ordine logico è messo in luce da S.P. PANUNZIO, *Il metodo ed i limiti della revisione costituzionale*, cit., 340.

per il referendum abrogativo, che ha caratteristiche diverse e risponde ad una logica diversa<sup>42</sup> (a cominciare dal fatto che il corpo elettorale non è chiamato a decidere su una scelta preconfezionata dai parlamentari, ma è esso stesso l'artefice del quesito mediante il comitato promotore, quindi pretendere l'omogeneità non significa incidere su un potere di natura parlamentare, ma richiedere una migliore formulazione a chi si è attivato in rappresentanza del corpo elettorale stesso). Non è corretto, pertanto, procedere ad una trasposizione da un ambito referendario all'altro.

Ciò che accomuna il contesto attuale e quello dell'Assemblea costituente credo possa essere identificato nella indiscutibile esigenza di chiarezza, che dovrebbe condizionare l'esercizio del potere di revisione, che va a sua volta ad incidere sulla consapevolezza del voto referendario. Devono risultare in modo chiaro e lineare sia gli obiettivi che si vogliono perseguire, sia il contenuto delle modifiche che si vogliono apportare alla Costituzione (e a tal fine è determinante il modo in cui la riforma viene formulata). Non mi pare corretto escludere a priori la realizzabilità di riforme ampie ed eterogenee, anche perché ci possono essere scelte parlamentari realizzabili solo mediante revisioni di carattere organico<sup>43</sup>. E' però indubbiamente più difficile che riforme del genere risultino connotate da quella chiarezza che dovrebbe consentire al corpo elettorale di decidere con sufficiente consapevolezza.

Anche nell'ambito adesso esaminato (quello dell'ampiezza del potere di revisione e della omogeneità-chiarezza del quesito referendario) vale quanto si è rilevato con riferimento al problema dell'iniziativa governativa: ci troviamo di fronte a questioni che non determinano una preclusione sul piano giuridico, ma pongono semmai problemi da affrontare e risolvere in base a valutazioni di opportunità politica.

---

<sup>42</sup> S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., 158 ss.

<sup>43</sup> S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., 140 e 162, indica come esempio di riforma necessariamente organica il mutamento in senso presidenziale della forma di governo, che richiederebbe contemporaneamente il rafforzamento del sistema delle autonomie e dello statuto dell'opposizione, e sottolinea inoltre la pericolosità dal punto di vista della «politica costituzionale» dell'affermazione per cui l'art.138 Cost. consentirebbe solo revisioni puntuali, in quanto la realizzazione di qualsiasi riforma più complessa potrebbe portare ad un'impropria invocazione di un'Assemblea costituente.



## 5. La valenza del referendum previsto nell'ambito del procedimento di revisione

Ulteriori aspetti interessanti emergono poi per quanto concerne la collocazione da riconoscere all'istituto referendario previsto nell'ambito del procedimento di revisione. Anche qui dal dibattito dei Costituenti si possono cogliere indicazioni che, quanto meno apparentemente, non sembrano del tutto univoche e di carattere risolutivo. Occorre, però, sottolineare sin da subito che da una lettura più attenta ed approfondita degli Atti dell'Assemblea costituente è possibile ricavare un quadro ricostruttivo maggiormente preciso e meno incerto.

Il ruolo del referendum costituzionale si deduce prevalentemente da due prese di posizione, che sembrano condurre a due conclusioni non esattamente coincidenti. Seguendo un ordine cronologico, la prima di queste posizioni è quella espressa da Paolo Rossi, quando, nel corso della seduta pomeridiana del 14 novembre 1947, illustra all'Assemblea costituente il procedimento di revisione approvato in Commissione e spiega i motivi che hanno determinato quella scelta. Paolo Rossi non espone il suo personale punto di vista, ma parla a nome della Commissione, quindi c'è da presumere che le sue parole siano volte ad esplicitare in sintesi gli orientamenti emersi durante i lavori in Commissione. La possibilità di richiedere il referendum (riconosciuta, nell'art.130 del progetto di Costituzione, a un quinto dei membri di una Camera, cinquecentomila elettori, sette Consigli regionali) sta a garantire una efficace tutela dei diritti di una minoranza anche modesta: anche una «parte comparativamente piccola della pubblica opinione può appellarsi al popolo attivando il procedimento referendario»<sup>44</sup>. Il referendum è meramente facoltativo (oltre che eventua-

---

<sup>44</sup> V. p.2 della seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 14 novembre 1947. Il fatto che Paolo Rossi in tale seduta espone il punto di vista della Commissione è un elemento che va tenuto presente (si pensi solamente alla circostanza che Paolo Rossi era stato il principale promotore del procedimento di revisione con lo scioglimento delle Camere, mentre nella seduta del 14 novembre è chiamato a mettere in luce tutti i rilievi critici che ne hanno determinato la bocciatura). Il profilo che si è evidenziato nel testo esprime quel sentimento fortemente garantista nei confronti delle minoranze, che costituisce uno degli elementi più caratterizzanti del procedimento di revisione. Nella posizione personale di Paolo Rossi, come si è visto (v. note 7 e 19), prevale invece piuttosto il timore che le minoranze possano ostacolare le scelte compiute dalla maggioranza. Anche nella seduta del 14 novembre 1947 (v. sempre p.2) colpisce il fatto che, quando illustra l'approvazione a mag-

le) ed assume una valenza oppositiva rispetto alla riforma votata dal Parlamento. Mi pare che sia questo il senso attribuibile a quanto evidenziato da Paolo Rossi.

Si colloca, invece, in un ambito diverso la sottolineatura fatta da Perassi nella seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947, che conduce all'approvazione definitiva del procedimento di revisione mediante la votazione dell'emendamento proposto dallo stesso Perassi, sostitutivo dell'intero art.130 del progetto di Costituzione. Tra le modifiche proposte da Perassi c'è anche l'inserimento nel 2° comma della frase: «La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi». L'intento di Perassi, come si è già accennato nel § 3, è quello di fare in modo che il referendum, svolgendosi prima della promulgazione, assuma «il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale»<sup>45</sup>. In questo caso il referendum non viene configurato con una valenza oppositiva rispetto alla volontà parlamentare, ma va piuttosto a svolgere una funzione integrativa di tale volontà. Occorre, comunque, sottolineare che, se Paolo Rossi parlava a nome della Commissione, Perassi esplicitava la sua posizione, tra l'altro caratterizzata da una forte sensibilità verso le manifestazioni della volontà popolare e, quindi, tendenzialmente orientata a valorizzarle il più possibile<sup>46</sup>.

Le due più significative configurazioni del referendum costituzionale che si ricavano dal dibattito in Assemblea costituente riflettono i due principali orientamenti dottrinali che sono stati assunti in merito. Alla posizione di Paolo Rossi si collega la ricostruzione teorica oggi maggiormente seguita, a quella di Perassi si rifà invece la dottrina più risalente nel tempo e, quindi, più prossima ai lavori dell'Assemblea costituente. Per quest'ultima il referendum, andando ad integrare la

---

gioranza assoluta della seconda deliberazione delle Camere, non la giustifica con la necessità di un consenso più ampio rispetto alla consueta maggioranza semplice, ma con la necessità di «evitare colpi di mano minoritari, sempre deplorabili, pericolosi, deplorabilissimi e pericolosissimi nella suprema materia costituzionale» (è come se si soffermasse di più su un lato della medaglia). La differenza tra la posizione personale di Paolo Rossi e il punto di vista della Commissione emerge chiaramente anche con riferimento all'ipotesi (contemplata nell'ultimo comma dell'art.138 Cost.) in cui il referendum non si può svolgere perché è stata raggiunta la maggioranza dei due terzi. Sul punto v. più avanti, nota 55.

<sup>45</sup> Seduta pomeridiana dell'Assemblea costituente del 3 dicembre 1947, p.2-3.

<sup>46</sup> V. nota 23.

volontà parlamentare, assume una valenza costitutiva, implicitamente presente anche quando il referendum non può avere luogo (perché è stata raggiunta la maggioranza dei due terzi) o non viene richiesto dai soggetti a ciò legittimati<sup>47</sup>. Per chi ritiene, invece, che il referendum si inserisca nel procedimento di revisione con una funzione oppositiva, la deliberazione è soltanto parlamentare e il corpo elettorale ha la possibilità di opporsi alla scelta fatta dalla maggioranza parlamentare<sup>48</sup>. La legge di revisione, quindi, non è un atto complesso, ma è appunto espressione della sola volontà parlamentare alla quale può contrapporsi il corpo elettorale mediante il referendum.

La diversità che emerge dalle due posizioni può, però, essere almeno in parte attenuata se teniamo conto di altri elementi che emergono dal dibattito costituente, grazie ai quali alla fine è possibile ottenere indicazioni abbastanza univoche (sia pure non altrettanto esplicite quanto quelle risultanti dai due interventi dei Costituenti che si sono appena esaminati).

Innanzitutto mi pare degno di attenzione l'intervento che lo stesso Perassi fa nel corso della seduta del 15 gennaio 1947, che, come si è detto ripetutamente, è quella che si conclude con l'approvazione del procedimento fondato sullo scioglimento delle Camere. Già allora Perassi esplicita in modo chiaro la sua preferenza per un sistema caratterizzato dalla doppia deliberazione parlamentare e, nel contempo, evidenza sia l'opportunità che alla base della revisione vi sia il «parere» delle Camere (da intendersi come centralità del ruolo parlamentare), sia la necessità di prevedere un referendum non obbligatorio, ma meramente eventuale (vale a dire riservato alle ipotesi in cui la revisione non è approvata con una maggioranza particolarmente elevata)<sup>49</sup>. E', quindi, un intervento dal quale si evincono in modo chiaro due ele-

---

<sup>47</sup> Tra gli esponenti più autorevoli C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II vol., IX ediz., Padova, 1976, 1229, che non a caso in Assemblea costituente ha sempre valorizzato, come Perassi, le manifestazioni della volontà popolare. V. anche G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971, 186 ss.

<sup>48</sup> Tra i tanti favorevoli a tale ricostruzione v. S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, cit., 91 ss.; A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione in Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, cit., 154-155; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Milano, 2001, 87 e 101 ss. Quest'ultimo, facendo riferimento ai lavori dell'Assemblea costituente, evidenzia come mediante il referendum sia possibile bloccare la decisione presa dal Parlamento, ma non contribuire a determinarne il contenuto.

<sup>49</sup> Seduta della prima Sezione della seconda Sottocommissione del 15 gennaio 1947, p.2.

menti che poi risulteranno ricorrenti anche nel corso della seduta che si svolge il giorno successivo: la natura parlamentare della deliberazione e il ruolo esterno e circoscritto dell'intervento popolare.

Il 16 gennaio (nel corso della seduta che segna il passaggio dal procedimento con lo scioglimento delle Camere a quello con la doppia deliberazione) Perassi ribadisce ed esplicita ancora meglio i concetti espressi il giorno prima. In particolare parla di attribuire «un peso notevole» alla deliberazione parlamentare, mediante due letture intervallate da un «notevole» arco di tempo; inoltre, per quanto concerne il referendum, sottolinea che, non solo dovrebbe essere escluso se viene raggiunta una maggioranza qualificata, ma, quando tale maggioranza non venga raggiunta, il suo svolgimento dovrebbe comunque essere subordinato alla «richiesta di un certo numero di cittadini» (il referendum, cioè, dovrebbe avere una natura, oltre che eventuale, facoltativa)<sup>50</sup>.

Sulla stessa lunghezza d'onda si collocano anche altri interventi effettuati nel corso della stessa seduta. Lussu, pur avendo assunto una posizione iniziale contraria al referendum, dichiara che, se vengono previste garanzie tali da impedire «revisioni affrettate» (maggioranza qualificata e duplice lettura intervallata nel tempo), l'idea del referendum diviene accettabile, purché riservata alle sole ipotesi di decisioni parlamentari non convincenti. Fuschini dichiara di aderire alle considerazioni fatte da Perassi ed evidenzia che, prima di arrivare al referendum, bisogna assicurare un congegno parlamentare tale da garantire un «esame prudente e avveduto». Nobile, nell'esprimere le sue critiche al procedimento con lo scioglimento delle Camere (che dovrebbe eventualmente essere riservato solo alle riforme fondamentali), aderisce alla proposta di Perassi sottolineando che il referendum dovrebbe essere previsto solo per le revisioni di carattere non essenzialmente politico (come, ad es., quelle che potrebbero incidere sull'assetto della famiglia) e, comunque, dovrebbe svolgersi dopo l'approvazione parlamentare<sup>51</sup>.

Il quadro che si ricava dall'insieme di questi interventi (compreso quello dello stesso Perassi, che li ha sollecitati) configura un referendum che si contrappone (o, volendo utilizzare una terminologia più

---

<sup>50</sup> Seduta della prima Sezione della seconda Sottocommissione del 16 gennaio 1947, p.1.

<sup>51</sup> Per i tre interventi indicati nel testo v. sempre Seduta della prima Sezione della seconda Sottocommissione del 16 gennaio 1947, rispettivamente pp.1; 2-3; 3.

morbida, si pone di fronte) ad una decisione parlamentare già adottata<sup>52</sup> (il soggetto protagonista della revisione è il Parlamento) e che è destinato ad essere utilizzato non obbligatoriamente, ma solo a certe condizioni. I due aspetti che vengono in rilievo (il carattere prettamente parlamentare della decisione sulla revisione e la natura meramente eventuale del referendum) sono espressione di quell'atteggiamento di prudenza e diffidenza che ha segnato la discussione in Assemblea costituente sull'istituto referendario in genere<sup>53</sup>. Se si escludono le posizioni di Mortati e Perassi, i più propensi a favorire il coinvolgimento della volontà popolare, il sentimento più diffuso in Assemblea costituente è quello dell'apprensione e del timore. Si accetta l'intervento popolare diretto solo se "relegato" entro confini ben delimitati e, comunque, sottoposto a limiti precisi. Nell'ambito del procedimento di revisione il fatto che il corpo elettorale vada a pronunciarsi su una deliberazione parlamentare già adottata comporta che l'unica ipotesi in cui il referendum assume valore incisivo è quella in cui si oppone alla volontà parlamentare ed impedisce l'entrata in vigore della legge di revisione.

In questo contesto mi sembra di poter dire che le indicazioni che si ricavano dal dibattito in Assemblea costituente sono più univoche di quanto non possa a prima vista sembrare<sup>54</sup>. Il fatto che il referendum

---

<sup>52</sup> Anche in questo caso, come per l'iniziativa governativa, si distingue la voce isolata di Piccioni, che propone l'introduzione di un referendum preventivo, volto ad accertare l'orientamento del corpo elettorale in merito alla revisione. La proposta viene definita «audace» dal Presidente Terracini, che cita l'esempio della Svizzera, dove lo strumento referendario viene utilizzato *ex post*, per ratificare le decisioni già adottate in ambito parlamentare. Seduta del 16 gennaio 1947, p.3. La risposta di Terracini riflette l'atteggiamento di tendenziale diffidenza da parte dei Costituenti nei confronti degli istituti di democrazia diretta, specie se pensati come interventi preventivi rispetto alle deliberazioni delle Camere (v. anche nota successiva).

<sup>53</sup> Sull'approccio cauto dei Costituenti nei confronti del referendum v. M. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, 8 ss. La diffidenza, in realtà, non riguarda solo il referendum, ma qualsiasi istituto di democrazia diretta, soprattutto se di carattere propulsivo. Basti pensare alle critiche fatte alla proposta di Mortati di riconoscere l'iniziativa delle leggi di revisione anche al corpo elettorale (v. § 3). V. anche nota precedente.

<sup>54</sup> In tal senso anche R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *Associazione deicostituzionalisti.it*, (8 marzo 2007), 4-5. Occorre sottolineare che c'è poi una parte della dottrina che ritiene che la natura del referendum costituzionale non sia univocamente determinabile. G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, Ristampa del 2013, 109, ad esempio, sottolinea la «duplice valenza» dell'istituto referendario previsto

si svolga prima della promulgazione, enfatizzato da Perassi, alla fine incide relativamente sul disegno d'insieme, comunque caratterizzato da un Parlamento che decide e da un (eventuale) intervento popolare che può solo opporsi o accettare la riforma. Lo stesso Perassi, del resto, come si è visto, ha fortemente contribuito a questa configurazione del referendum negli interventi precedenti rispetto alla seduta del 3 dicembre 1947 (dove ha prevalso la preoccupazione di far assumere un ruolo di rilievo al corpo elettorale, che però stride con l'architettura complessiva dell'art.138 Cost.). Si impone, in sostanza, una rilettura delle parole usate da Perassi il 3 dicembre, che devono essere in qualche modo ridimensionate alla luce degli elementi ulteriori che si sono analizzati.

Confrontando i dati raccolti con la formulazione finale dell'art.138 Cost., emerge in modo piuttosto chiaro la valenza oppositiva del referendum rispetto ad un potere prettamente parlamentare. Depongono in tal senso a favore sia il carattere eventuale (il referendum non può svolgersi se è stata raggiunta la maggioranza dei due terzi, che fa presumere che la gran parte del corpo elettorale concordi con la decisione parlamentare<sup>55</sup>) e facoltativo (quando non viene raggiunta la suddetta

---

nell'art.138 Cost., che viene condizionata dal contesto politico-istituzionale nel quale il referendum viene richiesto.

<sup>55</sup> Paolo Rossi, quando nella seduta pomeridiana del 14 novembre 1947 (p.3) illustra all'Assemblea i risultati raggiunti in Commissione sul procedimento di revisione, sottolinea che la maggioranza dei due terzi si può ritenere che corrisponda alla maggioranza reale del Paese grazie alla vigenza di un sistema elettorale di tipo proporzionale (oltre tutto in un ambito politicamente molto frammentato). Se ci fosse il sistema del collegio uninominale, o comunque un sistema con le correnti politiche polarizzate intorno a due soli partiti, la maggioranza dei due terzi potrebbe non essere rispondente alla effettiva maggioranza del Paese. Viene chiaramente messa in luce la forte connessione tra ultimo comma dell'art.138 e sistema elettorale: l'abbandono del sistema proporzionale può in effetti far venir meno quella garanzia implicita per cui maggioranza dei due terzi dovrebbe significare partecipazione della minoranza alla decisione della maggioranza. Sul punto è di recente tornato M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare*, cit., 24 ss., il quale auspica, in un contesto di superamento del proporzionale, l'abrogazione dell'u.c. dell'art.138 Cost., in modo da rendere sempre possibile il referendum, che a quel punto non avrebbe più carattere eventuale, ma manterrebbe comunque il carattere facoltativo (necessario per salvaguardarne la valenza oppositiva). Da notare che l'intervento di Paolo Rossi sul punto esprime un approccio diverso rispetto a quello rinvenibile nella seduta del 16 gennaio 1947 (p.1), quando (anche se in un contesto diverso: si stava ancora discutendo se adottare il procedimento di revisione con lo scioglimento delle Camere o quello con la doppia deliberazione) aveva dichiarato

maggioranza, il procedimento referendario si attiva solo su richiesta dei soggetti a ciò legittimati, tra i quali si colloca un quinto dei membri di una Camera, quindi una minoranza parlamentare) e non è previsto alcun *quorum* di partecipazione, a differenza che nel referendum abrogativo (per cui anche una frazione minima del corpo elettorale può opporsi all'entrata in vigore della legge costituzionale). Siamo di fronte ad una valenza oppositiva che va a rafforzare la rigidità della Costituzione, nel senso che va a potenziare la resistenza dei principi costituzionali<sup>56</sup>. L'attivazione del procedimento referendario dovrebbe avvenire in caso di dissenso: il referendum dovrebbe, cioè, svolgere una funzione di garanzia per la minoranza che non ha condiviso la decisione parlamentare, dandole la possibilità di richiedere l'intervento del corpo elettorale<sup>57</sup>. Come è evidente, la valenza oppositiva va riferita alla fase propulsiva (il referendum è stato contemplato per fornire alle minoranze che non hanno condiviso la revisione uno strumento di tutela ulteriore rispetto alla previsione di maggioranze qualificate), indipendentemente da quello che sarà l'esito del referendum (che ovviamente potrebbe essere anche favorevole alla riforma costituzionale).

I due fattori che si fronteggiano nel procedimento di revisione (deliberazione parlamentare e referendum popolare) non hanno, quindi, lo stesso peso. La funzione deliberativa spetta solo alle Camere, mentre l'intervento del corpo elettorale interviene *ex post* e può incidere (solo) sull'entrata in vigore<sup>58</sup>. Tra l'altro, la concentrazione del potere deliberativo nelle mani del Parlamento è uno dei motivi che rende discu-

che una maggioranza parlamentare dei due terzi non è detto che abbia correttamente interpretato l'effettiva volontà del Paese, per cui sarebbe opportuno consentire ugualmente il referendum. E' uno di quei casi in cui si nota la diversità tra quello che Paolo Rossi riferisce a titolo personale (seduta del 16 gennaio) e quello che espone, invece, all'Assemblea parlando a nome della Commissione (seduta del 14 novembre).

<sup>56</sup> Così M. LUCIANI, *Art. 75*, cit., 7.

<sup>57</sup> «Se non c'è dissenso non c'è referendum», così testualmente S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, cit., 91.

<sup>58</sup> Significative in merito anche le parole della Corte costituzionale: «la decisione è dall'art.138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare», mentre «il popolo interviene... solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta», quindi «il popolo non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della revisione costituzionale» (sent. n.496 del 2000, punto 4.2 del *Considerato in diritto*)

tibile la tecnica dello “spacchettamento” del quesito eterogeneo, di cui si è parlato anche con riferimento al referendum del 4 dicembre 2016. A prescindere dai problemi che pone per quanto concerne chi deve provvedervi e sulla base di quali criteri, immaginare una riforma approvata dal Parlamento con un'unica legge costituzionale e poi suddivisa in più quesiti referendari significa ammettere la possibilità che dalle urne esca fuori un disegno totalmente diverso da quello tracciato dal Parlamento (con l'approvazione di alcune parti della riforma e il rifiuto di altre). Significa, in sostanza, attribuire al corpo elettorale un potere deliberativo che non ha. A quel punto non sarebbe corretto sostenere la valenza meramente oppositiva del referendum costituzionale. Sono le Camere a doversi fare carico del problema di approvare una riforma più circoscritta e chiara possibile, in modo da garantire la consapevolezza del voto. E' in ambito parlamentare (quindi in ambito politico) che va affrontata la questione, decidendo, ad es., di realizzare in modo graduale le riforme<sup>59</sup>.

La ricostruzione del referendum come strumento oppositivo, pensato in funzione di garanzia per le minoranze che non hanno condiviso la decisione parlamentare, è quella che appare più conforme alla *ratio* sottesa all'art.138 Cost. ed è anche quella maggiormente condivisa dalla dottrina. Nella prassi politica, però, si è da tempo affermata l'idea del referendum utilizzato per approvare le scelte effettuate dalla maggioranza (il referendum del 2016 rappresenta in tal senso un esempio emblematico, ma non isolato). Ormai nel linguaggio corrente il referendum costituzionale viene qualificato come referendum confermativo. La sua attivazione viene ritenuta necessaria (e non meramente eventuale), al fine di legittimare le scelte effettuate in ambito parlamentare, con una conseguente ed evidente torsione in senso ple-

---

<sup>59</sup> L'ipotesi della gradualità nella realizzazione delle riforme è stata sostenuta soprattutto da A. PACE, *La Costituzione non è una legge qualsiasi*, 31/03/2004, in *Costituzionalismo.it*, 2. Un'ulteriore ipotesi potrebbe essere quella di un'approvazione di più leggi di revisione distinte, che avverrebbe comunque con la consapevolezza parlamentare che solo alcune di queste potrebbero superare il vaglio referendario (le leggi di revisione verrebbero pertanto formulate tenendo conto di questa possibilità). Lo “spacchettamento”, in sostanza, non va fatto *ex post*, fuori dalle Aule parlamentari, ma è piuttosto un problema che deve essere affrontato *ex ante* dalle Camere stesse, in modo da preservare la natura parlamentare del potere di revisione. Il potere referendario, invece, consiste semplicemente nel “prendere o lasciare” quello che il Parlamento ha deciso approvando quella determinata legge di revisione (non è invece immaginabile che possa essere utilizzato per scomporre e ricomporre, così da realizzare un *puzzle* totalmente diverso dal disegno parlamentare).



biscitario. Non si entra qui nel merito di una questione che presenta tante sfaccettature e che è il frutto di una evoluzione politica costellata da tanti profili critici (uno per tutti: sempre più spesso le decisioni sulla revisione della Costituzione vengono prese da maggioranze politiche deboli, che cercano legittimazione nel corpo elettorale, in un contesto predominato dal fenomeno delle revisioni “a colpi di maggioranza”, ben lontano da quello spirito costituente volto a favorire il confronto e la condivisione con le forze politiche di opposizione)<sup>60</sup>. Il quadro delineato dal Costituente, che presenta una significativa linearità e chiarezza (maggiore di quella che si rinviene ad una prima, più superficiale lettura degli Atti dell’Assemblea costituente) deve ritenersi, quindi, contraddetto dalla tendenza affermatasi e consolidatasi nella prassi (nonostante la tendenza predominante a livello dottrinale sia invece propensa a sostenere la valenza oppositiva del referendum costituzionale e in tal senso a valorizzare lo spirito costituente).

## **6. Il valore della ponderazione come elemento pervasivo di tutto il dibattito**

C’è un ultimo elemento da prendere in considerazione come oggetto di riflessione. Il concetto più ricorrente, il filo rosso che lega tutta la discussione come un valore che caratterizza la revisione costituzionale di per sé, a prescindere dal tipo di procedimento che viene adottato, è quello della ponderazione.

L’analisi di tale profilo è strettamente connessa alle tematiche che si sono appena esaminate: la ponderazione nelle scelte è uno dei presupposti necessari per garantire il coinvolgimento della minoranza (la quale, come si è visto, di fronte a decisioni parlamentari che non divide può chiedere l’intervento del corpo elettorale in sede referendaria). Ponderare le scelte per ottenere la massima condivisione possibile.

Scorrendo rapidamente gli interventi dei Costituenti sul procedimento di revisione, è facile notare come la convinzione maggiormente

---

<sup>60</sup> Sul punto si rinvia alla recente analisi di M. VOLPI, *Referendum e iniziativa popolare*, cit., 19 ss., dove si evidenzia quella evoluzione che ha condotto la maggioranza ad occupare lo spazio riservato all’opposizione (spec.22).

diffusa sia che il potere di modificare la Costituzione debba spettare alle Camere, le quali devono esercitarlo in modo accorto e oculato affinché la scelta della revisione possa ottenere i più ampi consensi in ambito politico (e, quindi, di conseguenza anche tra la popolazione).

All'inizio, quando si discute del procedimento con lo scioglimento delle Camere, di fronte all'obiezione (mossa da Nobile) che probabilmente le Camere sarebbero poco propense a decretare il proprio scioglimento, Einaudi risponde che ciò potrebbe favorire una riflessione più meditata sulle riforme da realizzare<sup>61</sup>. Nel corso della stessa seduta Mortati evidenzia che la discussione sul metodo della revisione ha fatto emergere due criteri direttivi: *a)* il procedimento deve essere diluito nel tempo per «accertare la rispondenza della proposta di revisione ad esigenze veramente sentite e stabili»; *b)* deve essere ammesso l'intervento popolare «in una forma o nell'altra» (attraverso le elezioni delle nuove Camere o mediante il referendum)<sup>62</sup>. Nello stesso contesto Mortati ipotizza anche la scissione della votazione sulla revisione in due momenti, intervallati da un congruo arco temporale: una prima votazione sulla «presa in considerazione» della proposta di revisione ed una seconda votazione sull'approvazione del progetto di revisione. Anche in questo caso si fa riferimento all'adozione di un meccanismo (che sarà oggetto di diversi interventi) in grado di garantire scelte ben ponderate. Subito dopo interviene il Presidente Terracini, che, nel rilevare l'opportunità di affidare la revisione alle Camere, evidenzia le «maggiori garanzie di ponderatezza» che derivano dall'intervento par-

---

<sup>61</sup> Seduta della prima Sezione della seconda Sottocommissione del 15 gennaio 1947, p.1-2.

<sup>62</sup> V. sempre seduta del 15 gennaio 1947, p.3. Per quanto concerne il secondo punto, siamo di fronte ad una delle tante ipotesi in cui Mortati esprime il proprio favore per gli interventi della volontà popolare. I due criteri indicati da Mortati, comunque, erano presenti nel procedimento con lo scioglimento e rimangono presenti anche nel procedimento con la doppia lettura che viene poi adottato. Sono criteri largamente coincidenti con quegli elementi intangibili del procedimento previsto nell'art.138 Cost., che saranno in seguito individuati dalla dottrina. S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia*, cit., 117-118, sottolinea che il nucleo fondamentale dell'art.138 Cost. è rappresentato dalla forte tutela delle minoranze (grazie alla previsione di maggioranze più elevate rispetto alla legislazione ordinaria e alla possibilità di attivare il referendum oppositivo) e dalla natura parlamentare e bicamerale del potere di revisione, il cui esercizio, con la previsione della doppia deliberazione, si caratterizza per la massima ponderazione delle scelte.

lamentare, il quale assicura l'esame della revisione «in un clima più moderato»<sup>63</sup>.

Quando il giorno successivo si discute l'adozione del procedimento con la doppia deliberazione (e si respinge, quindi, quello con lo scioglimento delle Camere, che era stato invece votato il giorno prima), uno dei motivi principali che inducono all'accettazione del nuovo procedimento, più semplice di quello precedente, risiede nella garanzia di ponderazione che sarebbe comunque assicurata dalla doppia deliberazione. Lussu, che, come si è già visto, inizialmente era contrario al referendum, di fronte alla proposta Perassi si dichiara al riguardo disponibile perché sarebbero comunque garantite decisioni parlamentari non affrettate grazie alla previsione della maggioranza qualificata e di un significativo intervallo temporale tra le due deliberazioni<sup>64</sup>. Fuschini, invece, anche se non interviene in modo specifico a sostegno della revisione mediante la doppia deliberazione, evidenzia comunque che, prima di arrivare al referendum, occorre verificare se all'interno del Parlamento sussiste un congegno in grado di garantire un esame sufficientemente «prudente e avveduto»<sup>65</sup>.

Il 3 dicembre 1947 l'Assemblea, come si è sottolineato, ha approvato il procedimento con la duplice lettura. In tale sede sono significative le parole con cui Perassi illustra le peculiarità che distinguono il procedimento di revisione dalla legislazione ordinaria. La prima risiede nella necessità di «una ponderata riflessione», assicurata dall'intervallo di tre mesi tra prima e seconda deliberazione. Seguono poi la previsione di maggioranze speciali rispetto alla legge ordinaria e la possibilità di ricorrere al referendum.

Il quadro d'insieme che si ricava è estremamente chiaro: la legislazione costituzionale e quella ordinaria operano su piani diversi e con criteri diversi. Per la prima bisogna procedere in modo avveduto e occorre raggiungere maggioranze speciali che non sono previste per le leggi ordinarie. Queste caratteristiche, unitamente alla possibilità di

---

<sup>63</sup> Seduta del 15 gennaio 1947, p.2-3. L'intervento di Terracini è uno dei tanti volti a sottolineare il ruolo di primo piano che deve essere assunto dal Parlamento, rispetto al quale l'intervento popolare avviene *ex post* e dall'esterno.

<sup>64</sup> Seduta della prima Sezione della seconda Sottocommissione del 16 gennaio 1947, p.1.

<sup>65</sup> V. sempre seduta del 16 gennaio 1947, p.2. In tale contesto Fuschini ipotizza poi un procedimento piuttosto complicato, nel quale alla "presa in considerazione" proposta da Mortati dovrebbe seguire la nomina di una Commissione per l'esame approfondito della proposta, che dovrà quindi essere approvata con due o più letture.

attivare il procedimento referendario, dovrebbero garantire il più ampio coinvolgimento possibile delle minoranze. L'efficienza e la rapidità di decisione sono caratteristiche che vanno bene per la legislazione ordinaria, frutto delle scelte politiche della maggioranza contingente. Non sono, invece, criteri valevoli per la legislazione costituzionale, che dovrebbe scaturire dalla massima condivisione. Modificare la Costituzione significa incidere sulle regole che governano tutta la comunità e non dare attuazione all'indirizzo politico dell'esecutivo in carica.

Dai dati ricavabili dal dibattito in Assemblea costituente emerge in modo evidente che il protagonista della revisione, il soggetto che decide, quello intorno al quale ruota tutto il procedimento, è il Parlamento. Allora però si pensava ad un Parlamento forte (vale a dire pienamente legittimato e non scaturito da una legge incostituzionale...), in grado di assicurare quella dialettica ponderata tra maggioranza e opposizione, che dovrebbe essere uno dei presupposti imprescindibili del procedimento di revisione<sup>66</sup>. Viene da chiedersi se uno scenario del genere sia prefigurabile oggi, in un contesto politico (italiano e non solo) dove tutto si regge sul principio dell'efficienza economica<sup>67</sup> e dove non mi pare diffusa la disponibilità ad anteporre il bene comune agli interessi personali e di parte.

---

<sup>66</sup> La revisione costituzionale rappresenta forse l'ambito più emblematico in cui, al posto della democrazia maggioritaria, dovrebbe affermarsi e operare quella «democrazia conflittuale, che trova nel confronto al suo essenza e nei valori della Costituzione il proprio limite» (G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, Roma-Bari, 2016, 253).

<sup>67</sup> È innegabile che la convivenza sociale non si fonda più sui diritti e sulla divisione dei poteri, ma sulla *lex mercatoria*. V. sempre G. AZZARITI, *Contro il revisionismo costituzionale*, cit., 251.





# *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)