



Costituzionalismo.it

Fascicolo 3 | 2020

**Referendum costituzionale
e suo uso politico nella prassi**

di Elisa Tira

EDITORIALE SCIENTIFICA

REFERENDUM COSTITUZIONALE E SUO USO POLITICO NELLA PRASSI

Elisa Tira

Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico

Università eCampus

SOMMARIO: 1. IL REFERENDUM COSTITUZIONALE: PROFILI GENERALI; 1.1. LA *RATIO* DELL'ISTITUTO: LA GARANZIA DELLA RIGIDITÀ COSTITUZIONALE E IL NECESSARIO COINVOLGIMENTO DELLE MINORANZE; 1.2. LA NATURA GIURIDICA DEL REFERENDUM COSTITUZIONALE E LA SUA VALENZA OPPOSITIVA; 1.3. L'OMOGENEITÀ DEL QUESITO REFERENDARIO E LA LIBERTÀ DEL VOTO; 2. IL REFERENDUM COSTITUZIONALE NELLA PRASSI; 2.1. IL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 7 OTTOBRE 2001 CHE HA CONFERMATO LA RIFORMA DEL TITOLO V; 2.2. IL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 25-26 GIUGNO 2006 CHE HA RESPINTO LA RISCrittURA DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE; 2.3. IL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 4 DICEMBRE 2016 CHE HA BOCCIATO IL NUOVO TENTATIVO DI REVISIONE AMPIA DELLA SECONDA PARTE DELLA COSTITUZIONE; 2.4. IL REFERENDUM COSTITUZIONALE DEL 20-21 SETTEMBRE 2020 CHE HA CONFERMATO LA RIDUZIONE DEL NUMERO DEI PARLAMENTARI; 3. L'IMPROPRIA SOVRAPPOSIZIONE TRA INDIRIZZO POLITICO-GOVERNATIVO E INDIRIZZO COSTITUZIONALE NEL RICORSO AL REFERENDUM EX ART. 138 COST.; 4. QUALCHE RIFLESSIONE CONCLUSIVA, TRA RIGIDITÀ COSTITUZIONALE E CENTRALITÀ PARLAMENTARE.

1. Il referendum costituzionale: profili generali

Il referendum costituzionale celebratosi il 20 e 21 settembre 2020 offre l'occasione di tornare a riflettere su questa forma di esercizio diretto della sovranità popolare¹, sulla sua *ratio* e sull'utilizzo che ne è stato fatto nella prassi.

Come è noto, ai sensi dell'art. 138 della Costituzione il referendum costituzionale può essere richiesto da alcuni soggetti qualificati

¹ Tutti gli istituti di democrazia diretta, tra cui si annovera anche il referendum costituzionale, mediante i quali gli elettori concorrono in prima persona alla definizione della politica generale del Paese, sono classicamente intesi come «un correttivo od una deroga rispetto alla logica del parlamentarismo» (cfr. L. PALADIN, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padova, 1977, p. 200).

per sottoporre al voto popolare, prima che venga promulgata, una legge costituzionale o una legge di revisione costituzionale² che sia stata approvata nella seconda deliberazione da entrambe le Camere almeno a maggioranza assoluta dei loro componenti, ma senza raggiungere, anche solo in una delle due Camere, la maggioranza dei due terzi.

La procedura per la produzione di una legge costituzionale o di revisione costituzionale, pertanto, può seguire due strade a seconda della maggioranza che si raggiunga nella seconda votazione³. In caso di approvazione del testo a maggioranza dei due terzi dei componenti dei due rami del Parlamento, la legge viene promulgata dal Capo dello Stato, pubblicata ed entra in vigore secondo le regole stabilite per le leggi ordinarie. Qualora, ferma restando l'approvazione a maggioranza assoluta, non si raggiunga quella qualificata dei due terzi da parte di entrambe le Camere, si inserisce nel procedimento una fase ulteriore che comporta la possibilità di coinvolgere direttamente il corpo elettorale.

Questa seconda strada è diventata percorribile solo a partire dal 1970, anno in cui è intervenuta la normativa di attuazione dei referendum previsti dalla Costituzione grazie all'approvazione della legge n. 352⁴. Prima del 1970, quindi, era possibile applicare soltanto la procedura che richiede la maggioranza dei due terzi per la seconda deliberazione.

Affinché il referendum costituzionale possa essere attivato, una volta approvata nella seconda votazione da entrambe le Camere a maggioranza assoluta, la legge costituzionale o di revisione costituzionale non viene promulgata dal Presidente della Repubblica, ma viene pubblicata nella Gazzetta Ufficiale con mero valore di notizia⁵. Entro tre mesi da tale pubblicazione notiziale la legge è sottoposta a referendum

² Per la distinzione tra leggi costituzionali e leggi di revisione della Costituzione si rinvia a S. M. CICCONE, *Legge costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XXIII, Milano, 1973, p. 930 ss.

³ Per un'analisi dettagliata della procedura prevista dall'art. 138 Cost. si può qui rinviare a C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1228 ss., e, fra gli altri, a T. GROPPI, *Art. 138*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, III, Torino, 2006, p. 2709 ss.

⁴ Legge 25 maggio 1970, n. 352, recante «Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sulla iniziativa legislativa del popolo». La disciplina del referendum costituzionale è contenuta negli articoli da 1 a 26 della legge.

⁵ Art. 1 della legge n. 352 del 1970: «Quando le Camere abbiano approvato una legge di revisione della Costituzione o altra legge costituzionale, i rispettivi Presidenti ne danno comunicazione al Governo indicando se la approvazione sia avvenuta con la

popolare se ne fanno domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali. Tale referendum, a differenza di quello abrogativo, non è soggetto ad alcuna condizione di validità legata alla partecipazione al voto degli aventi diritto, essendo semplicemente richiesta, per poter pervenire alla promulgazione, l'approvazione da parte della maggioranza dei voti validi, indipendentemente dal numero dei partecipanti al voto (art. 138, comma 2, Cost.)⁶.

Le modalità di svolgimento del referendum costituzionale dettate dalla legge n. 352 del 1970 ricalcano sostanzialmente quelle del referendum abrogativo, con alcune differenze, la principale delle quali è data dalla mancata previsione del giudizio di ammissibilità della Corte costituzionale. Per il referendum dell'art. 138, infatti, è previsto solo il giudizio sulla legittimità e sulla regolarità formale della richiesta referendaria da parte dell'Ufficio centrale per il referendum costituito presso la Corte di cassazione, il quale decide con ordinanza entro trenta giorni dalla presentazione della richiesta (art. 12 della legge n. 352)⁷.

Se l'ordinanza dell'Ufficio centrale dichiara la legittimità dell'iniziativa referendaria, entro sessanta giorni il Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, indice con decreto il referendum, che deve svolgersi in una domenica compresa tra il cinquantesimo e il settantesimo giorno successivo all'emanazione del decreto di indizione (art. 15 della legge n. 352)⁸.

Al termine della consultazione referendaria, alla quale possono

maggioranza prevista dal primo comma o con quella prevista dal terzo comma dell'articolo 138 della Costituzione».

⁶ G. M. SALERNO, *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 228, specifica che si tratta di referendum «preventivo in quanto la consultazione, se richiesta, deve temporalmente precedere la promulgazione della legge costituzionale», nonché di referendum «facoltativo e sospensivo, perché per un verso il suo verificarsi dipende dall'esercizio facoltativo del potere di richiesta, potere che, se non esercitato, non preclude la legittima conclusione del procedimento decisionale pubblico; per altro verso la presentazione della richiesta entro il termine prescritto determina la sospensione della fase integrativa dell'efficacia della legge di grado costituzionale».

⁷ L'ordinanza dell'Ufficio centrale che decide sulla legittimità della richiesta di referendum è immediatamente comunicata al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente della Corte costituzionale, ed è notificata entro cinque giorni ai tre delegati dei parlamentari richiedenti, oppure ai presentatori della richiesta dei cinquecentomila elettori, oppure ai delegati dei cinque Consigli regionali (art. 13 della legge n. 352 del 1970).

⁸ L'indizione del referendum può essere ritardata fino a sei mesi dal Presidente della Repubblica se nel frattempo sia stata pubblicata un'altra legge costituzionale che possa

partecipare i cittadini maggiorenni, l'Ufficio centrale procede alla proclamazione dei risultati e decide su eventuali reclami (artt. 23 e 24 della legge n. 352).

In caso di esito positivo del referendum costituzionale, ossia nell'ipotesi in cui i consensi validamente espressi (esclusi dunque i voti nulli e le schede bianche) superino i voti sfavorevoli, il Presidente della Repubblica procede alla promulgazione in base al verbale trasmessogli, cui segue, infine, la pubblicazione vera e propria e la conseguente entrata in vigore (artt. 24 e 25 della legge n. 352). Viceversa, in caso di esito negativo del referendum costituzionale, il procedimento si interrompe e non si dà luogo alla promulgazione. Il Ministro della giustizia ne dà notizia mediante pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale (art. 26 della legge n. 352)⁹.

Pertanto, in base alla disciplina costituzionale, come integrata dalla normativa di attuazione contenuta nella legge n. 352 del 1970, la promulgazione della legge costituzionale o di revisione costituzionale da parte del Presidente della Repubblica si ha nei seguenti quattro casi, cui corrispondono altrettante diverse formule di promulgazione: se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti (in questo caso, ai sensi del comma 3 dell'art. 138 Cost., non si fa luogo a referendum)¹⁰; se il progetto sia stato approvato a maggioranza assoluta ma entro

essere oggetto di richiesta referendaria, per fare in modo che i due referendum costituzionali si svolgano contemporaneamente (art. 15, comma 3, della legge n. 352 del 1970).

⁹ Tra gli effetti dell'esito negativo del referendum costituzionale, oltre all'interruzione del procedimento e alla vanificazione della volontà della maggioranza parlamentare, parte della dottrina include altresì il divieto di riproporre nei sei mesi successivi il testo respinto. Cfr. A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 9, per il quale «Il divieto di assegnare alle competenti commissioni progetti di legge respinti prima di sei mesi dalla loro reiezione [da parte delle Camere] previsto per i progetti di legge costituzionali dagli artt. 100, comma terzo, Regolamento della Camera dei deputati e art. 124, comma terzo, Regolamento del Senato, è da reputarsi operante anche qualora la reiezione avvenga in seguito all'esito negativo del referendum». Nello stesso senso, A. PIZZORUSSO, *Art. 138*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1981, p. 718, nonché G. DI COSIMO, *Art. 138*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, p. 1211. *Contra*, S. M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, Milano, 1989, p. 144 s.

¹⁰ Ai sensi dell'art. 2 della legge n. 352 del 1970, la formula di promulgazione delle leggi costituzionali approvate con la maggioranza prevista dal terzo comma dell'art. 138 Cost. è la seguente: «La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, in seconda votazione e con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Assemblea,

tre mesi dalla pubblicazione notiziale nessuno dei soggetti qualificati abbia richiesto il referendum¹¹; se il progetto sia stato approvato a maggioranza assoluta e il referendum, pur essendo stato richiesto, sia stato dichiarato illegittimo dall'Ufficio centrale¹²; se, una volta richiesto il referendum sulla legge approvata a maggioranza assoluta dalle Camere, questa venga approvata anche dalla maggioranza degli elettori partecipanti alla consultazione referendaria¹³.

L'art. 138 della Costituzione e la legge di attuazione dell'istituto referendario configurano dunque il referendum costituzionale come una fase eventuale (perché non ha luogo se la legge è approvata a maggioranza dei due terzi) e facoltativa (perché può anche non essere richiesto) del procedimento di revisione costituzionale, che può essere promossa da minoranze che non hanno partecipato all'approvazione parlamentare della legge costituzionale e alle quali viene riconosciuta la possibilità di sottoporre al voto elettorale il testo approvato a maggioranza assoluta. L'iniziativa referendaria è mista: essa spetta infatti sia a minoranze del corpo elettorale (cinquecentomila elettori)¹⁴, sia a minoranze territoriali (cinque Consigli regionali)¹⁵, sia a minoranze politiche (un quinto dei membri di ciascuna Camera)¹⁶.

hanno approvato. Il Presidente della Repubblica promulga la seguente legge costituzionale: (Testo della legge). La presente legge costituzionale, munita del sigillo dello Stato, sarà inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica italiana. È fatto obbligo a chiunque spetti di osservarla e di farla osservare come legge dello Stato».

¹¹ Ai sensi dell'art. 5 della legge n. 352 del 1970, quando entro il termine di tre mesi dalla pubblicazione non sia stata avanzata richiesta di referendum, la formula di promulgazione specifica che «La Camera dei deputati e il Senato della Repubblica, con la maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, hanno approvato» e che «Nessuna richiesta di referendum costituzionale è stata presentata».

¹² Se la richiesta di referendum è dichiarata illegittima, e sia decorso il termine di tre mesi dalla pubblicazione, la legge è promulgata con l'espressa menzione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale, ai sensi dell'art. 14 della legge n. 352 del 1970.

¹³ Ai sensi dell'art. 25 della legge n. 352 del 1970, il Presidente della Repubblica, in base al verbale che gli è trasmesso dall'Ufficio centrale per il referendum, che attesti che la legge sottoposta a referendum ha riportato un maggior numero di voti validi favorevoli, procede alla promulgazione menzionando nella formula la data e l'esito positivo del referendum.

¹⁴ Per la richiesta di referendum costituzionale da parte di cinquecentomila elettori v. gli artt. 4, 7, 8 e 9 della legge n. 352 del 1970.

¹⁵ Per la richiesta di referendum costituzionale da parte di cinque Consigli regionali v. gli artt. 4, 10 e 11 della legge n. 352 del 1970.

¹⁶ Per la richiesta di referendum costituzionale da parte di un quinto dei membri di ciascuna Camera v. gli artt. 4 e 6 della legge n. 352 del 1970.

Per la pluralità dei soggetti abilitati a richiedere il referendum e per la mancata previsione di un quorum di validità dello stesso¹⁷, il ruolo assegnato al corpo elettorale nella procedura dettata dall'art. 138 appare particolarmente forte, anche se previsto come facoltativo¹⁸.

Benché a prima vista la disciplina del referendum costituzionale, sinteticamente richiamata, appaia chiara e lineare, com'è noto l'applicazione pratica di tale meccanismo nelle occasioni in cui finora esso è stato attivato ha sollevato diversi problemi e questioni interpretative.

I principali aspetti problematici affrontati dalla dottrina, per quanto interessa in questa sede, possono essere ricondotti a tre fondamentali questioni: la *ratio* dell'istituto; la sua natura giuridica; la forma e l'oggetto del quesito referendario in relazione alla libertà del voto. Essi si sono riproposti con forza anche nella prassi più recente e, da ultimo, proprio in occasione del referendum costituzionale del settembre scorso; appare dunque quanto mai opportuno tornare a riflettere su questi aspetti.

1.1. La ratio dell'istituto: la garanzia della rigidità costituzionale e il necessario coinvolgimento delle minoranze

Il referendum costituzionale interviene come fase eventuale e facoltativa nell'ambito di un procedimento, quello della revisione costituzionale e dell'approvazione delle altre leggi costituzionali¹⁹, disci-

¹⁷ Queste due caratteristiche costituiscono due importanti differenze rispetto al referendum abrogativo previsto dall'art. 75 Cost., che può essere chiesto da cinquecentomila elettori o da cinque Consigli regionali (ma non da un quinto dei membri di una Camera) e la cui validità è condizionata al raggiungimento del quorum di partecipazione.

¹⁸ Sottolinea come il ruolo assegnato al corpo elettorale nella procedura prevista dall'art. 138 Cost. sia più forte che non in altri ordinamenti di sicura tradizione ed ispirazione democratica L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 408. In generale, per un'analisi delle origini dell'istituto, dell'etimologia e dei diversi significati del termine "referendum", cfr. G. M. SALERNO, *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Milano, 1988, p. 200 ss. Per un'analisi comparatistica, cfr. G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico" di oltre cinquant'anni*, in *Nomos*, n. 2/2003, p. 27 ss., nonché in *Astrid Online*, p. 7 ss.; G. DE VERGOTTINI, *Referendum e revisione costituzionale: una analisi comparativa*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1994, p. 1339 ss.; G. M. SALERNO, *Referendum*, cit., p. 200 ss.; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, XII, Torino, 1997.

¹⁹ Ai fini della presente analisi, nel prosieguo si farà esplicitamente riferimento in

plinato in una disposizione che è inserita nel Titolo VI della seconda parte della Costituzione, dedicato alle «garanzie costituzionali». Esso si pone, pertanto, insieme alla procedura di cui all'art. 138 complessivamente considerata, quale presidio a garanzia della rigidità della Costituzione e, più in generale, dell'ordinamento costituzionale²⁰.

La funzione di garanzia del referendum costituzionale, tuttavia, non si esaurisce in questi termini generali. All'interno di questo procedimento aggravato, infatti, esso assume anche – ed anzi soprattutto – un ruolo fondamentale di garanzia delle minoranze²¹. Ciò emerge chiaramente, oltre che dal dibattito tenuto in proposito durante i lavori dell'Assemblea Costituente²², da come è stato concretamente configu-

particolare alle leggi di revisione costituzionale e non alle altre leggi costituzionali – a loro volta – disciplinate nell'art. 138, volendo focalizzare l'indagine in special modo attorno al tema della rigidità costituzionale in senso stretto, che il referendum costituzionale contribuisce a garantire. Le considerazioni di ordine generale che saranno svolte con riferimento alle leggi di revisione costituzionale possono in ogni caso, come è evidente, essere riferite anche alle altre leggi costituzionali.

²⁰ Il referendum costituzionale è una fase eventuale di un procedimento «specificamente finalizzato ad una funzione di garanzia dell'ordinamento costituzionale, ed in tale contesto, dunque, anche il referendum assume una connotazione di tipo garantista, proprio in quanto si configura come strumento che può consentire di sottoporre ad un'ulteriore verifica la legge di revisione costituzionale» (P. BERRETTA, *I poteri di democrazia diretta*, in G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1986, p. 324). S. M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, cit., p. 135, sottolinea che «Se sotto un profilo strettamente positivo l'art. 138 costituisce la causa della rigidità, in quanto quest'ultima è ricostruibile soltanto nella misura in cui un ordinamento giuridico preveda in concreto disposizioni che aggravano o comunque diversificano le procedure per la revisione della Costituzione rispetto al procedimento legislativo ordinario, sotto un profilo logico-cronologico esso rappresenta invece la conseguenza della scelta che in sede costituente venne operata in favore del carattere rigido da attribuire al testo costituzionale». Sul punto, cfr. anche G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2013, p. 141 ss.

²¹ Il referendum costituzionale è infatti uno «strumento nelle mani delle minoranze» (F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Padova, 2009, p. 95) che, mediante tale procedimento, possono trasformarsi in protagoniste della rigidità costituzionale e agenti della garanzia della perdurante efficacia del testo vigente della Costituzione (L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2018, p. 2).

²² Si veda in particolare l'intervento di Paolo Rossi nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 14 novembre 1947, nel quale si sottolineava la funzione di garanzia del referendum costituzionale nel senso di tutela della minoranza dissenziente. Sul punto, cfr. G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico" di oltre cinquant'anni*, cit., p. 21 ss.; L. PESOLE, *Il procedimento di*

rato l'istituto. Ciò si ricava in particolare da tre elementi: dal suo carattere eventuale; dai soggetti che possono farne richiesta; dalla mancata previsione di un quorum di partecipazione.

Con riferimento al carattere della eventualità, come si è detto il terzo comma dell'art. 138 dispone che «Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata nella seconda votazione da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi componenti»²³. In questo caso l'approvazione ha carattere definitivo, pertanto la legge viene promulgata dal Presidente della Repubblica ed entra in vigore dopo la rituale pubblicazione. La ragione dell'esclusione del referendum in questa circostanza è da attribuire alla presunzione che una maggioranza così ampia, raggiunta in entrambi i rami del Parlamento, non possa non coinvolgere anche una percentuale consistente delle minoranze e, dunque, rispecchiare la volontà di gran parte del corpo elettorale per il tramite dei suoi rappresentanti, il che renderebbe superfluo, data la vastità dei consensi, sottoporre la legge costituzionale ad una ulteriore verifica da parte del popolo²⁴. È del tutto evidente il legame che può essere rinvenuto tra questa previsione e l'esistenza di un sistema per la selezione dei membri delle Camere tendenzialmente proporzionale²⁵, posto che la garanzia da essa apprestata ha senso solo avendo in mente un Parlamento composto in modo da rispecchiare piuttosto fedelmen-

revisione costituzionale nei lavori dell'Assemblea costituente, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, parte II, p. 151, nota 55; G. M. SALERNO, *Referendum*, cit., p. 206 ss.

²³ Sul carattere meramente eventuale del referendum si è soffermata la Corte costituzionale in particolare nella sentenza n. 496 del 2000, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

²⁴ Cfr. A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 1 s.

²⁵ Parte della dottrina sottolinea come questa disposizione, così come le altre sulla formazione degli organi e degli istituti di garanzia costituzionale e quelle sulla tutela delle minoranze, facciano «pensare che il Costituente abbia avuto presente un sistema proporzionalistico e non un sistema maggioritario» (C. LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, Torino, 1979, p. 571); esse, essendo appunto «parametrate» sul sistema proporzionale, suggeriscono che il Parlamento debba senz'altro essere «un istituto rappresentativo tendenzialmente proiettivo» (*ibidem*). Cfr., sul punto, almeno anche F. R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 6 ss., L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, parte II, p. 22, e L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, cit., p. 8 ss., per la quale appare un «fatale errore la scelta del Costituente di non costituzionalizzare espressamente il metodo proporzionale» (*ivi*, p. 11).

te la connotazione politica dell'elettorato. È infatti in un contesto di questo di tipo che la previsione in commento costituisce un importante stimolo alla ricerca, in sede parlamentare, di un'ampia convergenza sul progetto di legge costituzionale che coinvolga anche Gruppi non facenti parte della maggioranza. Quest'ultima, infatti, se vuole evitare l'attivazione del meccanismo referendario, dall'esito aleatorio, dovrà adoperarsi per fare in modo che anche le opposizioni contribuiscano all'approvazione della proposta.

L'esigenza di pervenire ad una condivisione ampia si evince, in ogni caso, anche dal primo comma dell'art. 138 Cost., in base al quale le leggi costituzionali devono comunque essere approvate nella seconda votazione almeno con la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera, non essendo sufficiente la maggioranza semplice prevista invece per le leggi ordinarie. Evidentemente l'intenzione dei Costituenti, che elaborarono questi precetti in un contesto caratterizzato da un sistema elettorale proporzionale, era di sottrarre le regole fondamentali dell'ordinamento politico al potere decisionale della sola maggioranza parlamentare²⁶.

In questa seconda ipotesi, ossia quando l'approvazione sia avvenuta con la maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi, dei componenti delle Camere, l'art. 3 della legge n. 352 del 1970 dispone che il Ministro della giustizia debba provvedere alla immediata pubblicazione della legge nella Gazzetta Ufficiale con il titolo «Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera», completato dalla data dell'approvazione finale da parte delle Camere e preceduto dall'avvertimento che, entro tre mesi, un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque Consigli regionali possono chiedere che si proceda al referendum popolare. Inoltre, la legge è inserita nella Gazzetta Ufficiale distintamente dalle altre leggi, senza numero d'ordine e senza formula di promulgazione, e non viene inserita nella Raccolta ufficiale delle leggi e dei decreti della Repubblica

²⁶ In effetti questa indispensabile garanzia è stata per lo più soddisfatta fintanto che si è stati in presenza di un sistema elettorale proporzionale, mentre si è largamente indebolita a partire dagli anni Novanta, con l'introduzione di sistemi elettorali tendenzialmente maggioritari (su tali aspetti v. *infra*, par. 2). Con riferimento alla regola costituzionale della maggioranza assoluta e alla sua diversa "portata" a seconda dei diversi contesti ordinamentali, cfr. M. PODETTA, *Governare le Camere. Tendenze e miti delle riforme regolamentari*, Bari, 2020, p. 128 ss.

italiana. Da tutti questi elementi si evince il carattere anomalo di questa peculiare pubblicazione, che non ha lo scopo di determinare l'entrata in vigore della legge costituzionale, ma solo quello di rendere noto il provvedimento ai soggetti interessati e di far decorrere il termine di tre mesi entro cui si può richiedere il referendum²⁷.

Avendo quest'ultimo un carattere, oltre che eventuale, facoltativo, ovviamente i soggetti titolari dell'iniziativa referendaria non sono tenuti a farne richiesta. In diverse occasioni, infatti, non sono state avanzate richieste di referendum in relazione a leggi costituzionali approvate a maggioranza assoluta e non dei due terzi²⁸.

Il fatto che il referendum abbia carattere facoltativo e sia lasciato all'iniziativa dei soggetti indicati nell'art. 138 conferma che tale istituto deve essere inteso come «arma messa a disposizione della minoranza in parlamento, o di gruppi di elettori che ritengano non aderenti alla volontà del paese determinate misure prese dalla maggioranza al potere», e perciò «rivolto a temperare l'arbitrio della maggioranza stessa»²⁹. La garanzia apprestata dall'istituto è duplice, poiché esso consente sia, in via generale, di verificare la rispondenza tra volontà parlamentare e volontà popolare, garantendo l'eventuale dissenso del corpo elettorale nei confronti della revisione della Costituzione, sia di tutelare nello specifico le minoranze. A questo proposito, è significativo che la richiesta di referendum possa essere presentata anche da un quinto dei membri di ciascuna Camera (minoranza che non compare invece tra i soggetti titolari dell'iniziativa di referendum abrogativo previsto dall'art. 75 Cost.), consentendo alle minoranze parlamentari dissenzienti la possibilità di chiedere l'intervento del corpo elettorale³⁰.

Da questo suo ruolo di garanzia della rigidità costituzionale e delle minoranze, si deduce la finalità oppositiva del referendum rispetto

²⁷ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Napoli, 1997, p. 398. P. BARILE, E. CHELI, S. GRASSI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 2013, p. 221, osservano come per questo referendum sia prevista una norma speciale: la legge, per poter essere sottoposta a referendum, deve essere pubblicata prima di essere promulgata, ma la sua entrata in vigore è sospesa fino all'esito del referendum.

²⁸ In dottrina si è sostenuto che se il corpo elettorale non richiede il referendum entro i termini previsti, pur potendolo fare, il suo consenso si può ritenere manifestato tacitamente. Cfr., tra gli altri, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, II, Padova, 1976, p. 1229.

²⁹ C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 838.

³⁰ Cfr. A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, cit., p. 3.

alle iniziative di modifica della Costituzione³¹ (v. *infra*, par. 1.2). Infatti, è logico presumere che esso possa essere richiesto dalle minoranze politiche (direttamente oppure promuovendo l'iniziativa dei Consigli regionali o degli elettori) per bloccare quelle iniziative, e non, invece, dalla maggioranza parlamentare, la quale, essendo interessata all'entrata in vigore della legge costituzionale, può ben limitarsi a lasciare decorrere il termine stabilito per richiedere il referendum.

Tutto ciò trova un'ulteriore conferma nella circostanza che la validità del referendum costituzionale non sia condizionata ad un quorum di partecipazione: quale che sia il numero di votanti, se la legge è approvata dalla maggioranza dei voti validi, il Capo dello Stato la promulgherà (raggiungendosi in tal modo lo stesso esito che si avrebbe in caso di mancata richiesta di referendum); se la maggioranza dei voti validi è contraria alla approvazione, la legge non sarà promulgata, sicché anche un numero esiguo di elettori può impedire l'entrata in vigore della riforma approvata dalle Camere³².

La mancata previsione di un quorum strutturale, dunque, «sembra giustificarsi proprio per la natura di garanzia propria del referendum costituzionale consentendo alle minoranze politiche di sconfessare il Parlamento»³³. L'intervento popolare infatti è configurato come un

³¹ Per L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Padova, 2002, p. 129, «Data la sua natura e funzione, [...] pare preferibile qualificare questo referendum come *oppositivo* piuttosto che *approvativo*, come solitamente avviene».

³² «Chiaro è dunque il significato dell'art. 138, chiara la funzione della rigidità costituzionale come *limite alla maggioranza*, la quale, senza il concorso delle forze minoritarie, *non può* modificare la Costituzione» (L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, cit., p. 129).

³³ A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, cit., p. 7. Di fatto, l'art. 75, richiedendo la partecipazione della maggioranza degli elettori affinché il referendum abrogativo sia valido, favorisce i sostenitori della legge in vigore, che hanno a loro disposizione per far fallire il referendum non solo il voto negativo, ma anche e soprattutto l'arma della astensione. Viceversa, nel caso del referendum costituzionale, il mancato quorum strutturale potrebbe favorire le minoranze che lo richiedono, perché un forte astensionismo dell'elettorato indifferente le farebbe prevalere. L'assenza del quorum di validità del referendum costituzionale «non concorre soltanto a delineare la natura oppositiva dell'istituto e la tendenziale preferenza per il mantenimento del testo costituzionale vigente, ma soprattutto connota in modo saliente la funzione di garanzia costituzionale svolta dalle minoranze» (L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, cit., p. 2). Sul punto, cfr. 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).

fattore che, oltre a fungere da garanzia per le minoranze stesse dinanzi all'eventuale prevaricazione delle maggioranze³⁴, può rendere più difficile la modifica della disciplina costituzionale, in funzione principalmente di freno e di conservazione del testo costituzionale esistente – come precisato anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 496 del 2000³⁵ – e, dunque, di garanzia della rigidità costituzionale.

1.2. La natura giuridica del referendum costituzionale e la sua valenza oppositiva

Sono note le due contrapposte teorie emerse in dottrina circa la natura giuridica del referendum previsto dall'art. 138 Cost.: da una parte, vi è chi considera il referendum costituzionale quale elemento formativo per la perfezione della legge costituzionale, dunque quale atto del procedimento di formazione, avente valore costitutivo dell'atto di revisione, il quale si configurerebbe come un atto complesso³⁶; dall'altra,

³⁴ Cfr. L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, cit., p. 2.

³⁵ Corte costituzionale, sentenza n. 496 del 14 novembre 2000, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

³⁶ Cfr., tra gli altri, P. BARILE, *La revisione della Costituzione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, II, Firenze, 1950, p. 492 s.; G. CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1971, p. 186 ss.; A. MANZELLA, *Il parlamento*, Bologna, 2003, p. 375 ss.; T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, XII ed. riveduta da G. Silvestri, Milano, 2010, p. 293; C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1229; A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, cit., p. 6 s.; G. M. SALERNO, *Referendum*, cit., p. 233. In particolare, per Mortati «L'intervento popolare, ove si effettui, assume valore di elemento formativo per la perfezione della legge costituzionale – e non già di condizione di efficacia – in quanto comporta l'aggiunta del consenso di un terzo organo a quello prestato da ognuna delle due Camere; nell'ipotesi di mancata richiesta di referendum, il consenso popolare si presume esistente perché espresso tacitamente con l'omissione dell'atto necessario a promuoverne la manifestazione espressa; sicché l'approvazione del corpo elettorale ha sempre valore costitutivo, espresso o tacito, dell'atto di revisione» (C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 1229). Secondo T. MARTINES, *Diritto costituzionale*, cit., p. 293, lo spirito della norma costituzionale «intende fare piena applicazione del principio della sovranità popolare»; in linea con questo spirito, il corpo elettorale è «chiamato a pronunciarsi non già in sede di controllo di una volontà ormai perfezionatasi, bensì – come terzo organo legislativo – in sede di partecipazione al procedimento di formazione della volontà stessa». A. MANZELLA, *Il parlamento*, cit., p. 375 ss., parla di procedimento “duale”, nel senso che «l'autonomia legislativa del parlamento è limitata da un spazio normativo riservato, ricorrendo determinate condizioni, ad un referen-

chi ritiene che l'istituto sia una mera condizione esterna di efficacia della legge costituzionale, già definitivamente approvata dalle Camere e, dunque, perfetta³⁷.

A tale proposito, la qualificazione dell'intervento popolare sulle leggi costituzionali come elemento integrativo dell'efficacia delle stesse appare preferibile per più di una ragione.

Innanzitutto perché il carattere eventuale e facoltativo che il referendum costituzionale ha nel nostro ordinamento è un elemento che si oppone alla lettura secondo la quale l'intervento delle Camere e quello del popolo nella revisione costituzionale avrebbero il medesimo valore costitutivo³⁸. Sembra dunque maggiormente in linea con il dettato

dum popolare confermativo». Per G. M. SALERNO, *Referendum*, cit., p. 233, «a causa della presenza del *referendum* facoltativo, la legge costituzionale si presenta come atto 'facoltativamente' o, meglio, 'eventualmente' complesso», dal momento che, «qualora il corpo referendario si esprima favorevolmente, esso concurr[e] alla perfezione della legge costituzionale che diventa allora atto complesso», compiendo «un'attività deliberativa non dissimile da quella già esercitata dalle Camere con il loro secondo voto finale sul progetto legislativo». Se invece l'esito del referendum è negativo, «la pronuncia popolare negativa ha l'effetto di precludere il legittimo perfezionamento del procedimento di formazione dell'atto normativo (operante a livello costituzionale), il quale risulta quindi imperfetto per mancanza di un elemento costitutivo (la pronuncia popolare positiva) resosi necessario in seguito alla facoltativa presentazione della legittima richiesta referendaria». Il referendum avrebbe pertanto un valore «integrativo-preclusivo». A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, cit., p. 6 s., afferma che «spetta al popolo una valutazione decisoria di ultima istanza e non quella di semplice ratifica. [...] La legge costituzionale così approvata è un atto complesso ineguale alla cui formazione concorrono la volontà del Parlamento e la volontà del corpo elettorale».

³⁷ Cfr., tra i molti, G. BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, Milano, 1965, p. 282; P. BISCARETTI DI RUFFIA, *Diritto costituzionale*, Napoli, 1981, p. 229; S. M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, Milano, 1989, p. 143 s.; V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, XVII, 1968, p. 960, nt. 76; M. L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982, p. 110 ss.; A. PIZZORUSSO, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 363.

³⁸ Cfr. S. M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, cit., p. 143 s., per il quale «Se tale convinzione fosse esatta, apparirebbe veramente strana e comunque difficile da spiegare la eventualità che le leggi costituzionali possano essere approvate dalle sole Camere, laddove non vi sia stata richiesta di *referendum* da parte dei soggetti competenti ovvero la legge sia stata approvata in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Né, per superare la indicata obiezione, appare convincente il tentativo di ritenere comunque sussistente il consenso popolare: espressamente ove il *referendum* abbia avuto esito positivo; tacitamente ove il *referendum* non sia stato richiesto». Infatti, «la mancata richiesta del *referendum* non

costituzionale ritenere che la legge sia perfetta già dopo la seconda deliberazione delle Camere, ma che la sua efficacia possa essere – eventualmente – temporaneamente sospesa e condizionata dal fatto che il referendum non venga richiesto entro tre mesi ovvero, se richiesto, che il suo risultato sia favorevole all’approvazione³⁹.

Tale lettura risulta preferibile anche alla luce della *ratio* e della configurazione del referendum come “atto di controllo popolare”, che può essere richiesto dalle minoranze per condizionare l’efficacia di un atto già deliberato (e quindi perfetto) da parte della maggioranza, e mediante il quale il corpo elettorale può approvare o respingere *in toto* il testo costituzionale licenziato dal Parlamento, senza però partecipare alla sua formazione.

Peraltro questa qualificazione è anche la più coerente rispetto all’opinione, assolutamente prevalente in dottrina, secondo cui il referendum costituzionale ha un carattere propriamente oppositivo⁴⁰ (benché la prassi abbia dimostrato che, a fianco della funzione oppositiva della richiesta avanzata dalle minoranze parlamentari, talvolta tale strumento sia stato utilizzato anche dalla maggioranza con l’intento di legittimare il proprio operato; v. *infra*, par. 2 e seguenti)⁴¹. In effetti la *ratio*

può equivalere a consenso tacito poiché l’omissione non è del popolo ma dei soggetti ai quali è riconosciuto il potere di richiedere il *referendum*. Infine, anche a prescindere dalla problematica relativa al consenso tacito del popolo nel sistema del *referendum* facoltativo, occorrerebbe altresì dimostrare che tale consenso è quanto meno presunto anche quando la legge costituzionale sia stata approvata in seconda deliberazione dai due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Dimostrazione che realisticamente non sembra possibile dare, almeno nel nostro ordinamento, a fronte del chiaro disposto dell’art. 138 cost. che esclude in quel caso qualsiasi partecipazione del popolo».

³⁹ Cfr. S. M. CICONETTI, *Revisione costituzionale*, cit., p. 144.

⁴⁰ Cfr., tra i molti: S. M. CICONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova, 1972, p. 160; M. LUCIANI, *Art. 75*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 2005, p. 573; M. L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, cit., p. 110 ss.; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2019, parte II, p. 11 e p. 32 ss.; M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, XII, Torino, 1997, p. 513 s. S. P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Quaderni costituzionali*, 1990, p. 419 ss., per esprimere la natura oppositiva del referendum costituzionale afferma che «Il referendum si effettua in quanto la legge di revisione incontra già la disapprovazione di una parte consistente del corpo elettorale: se non c’è dissenso, non c’è referendum».

⁴¹ A questo proposito, anche alla luce dell’utilizzo che viene fatto dello strumento referendario nella prassi, è emersa una tendenza in parte della dottrina a non qualificare a priori il referendum costituzionale come oppositivo o confermativo, in modo

dell'istituto, che, come detto, è quella di garanzia della rigidità costituzionale e di garanzia delle minoranze, induce senz'altro a ritenere che il referendum costituzionale debba avere una valenza oppositiva, rappresentando «una sorta di “appello al popolo” per ostacolare una revisione costituzionale che non è riuscita a trovare un consenso anche fra le minoranze»⁴². La mancata previsione del quorum strutturale si giustifica proprio per la sua natura oppositiva e di garanzia delle minoranze, che possono avvalersi di tale strumento per operare un controllo esterno sulla deliberazione parlamentare⁴³.

Di contro, l'impostazione in base alla quale l'intervento del corpo elettorale sarebbe compartecipe della decisione assunta dal legislatore sembra invece avvalorare la valenza confermativa, di legittimazione della deliberazione assunta dalla maggioranza parlamentare, che oggi viene diffusamente attribuita al referendum costituzionale in ambito politico⁴⁴, ma che si ritiene di dover respingere (v. *infra*, par. 2 e par.

da potergli attribuire una valenza o l'altra a seconda – oltre che del ruolo che effettivamente svolge nel momento in cui viene utilizzato – del risultato. Tuttavia, un conto è la “descrizione” che viene fatta del referendum alla luce dell'esito che questo abbia avuto (che può essere, ovviamente, “approvativo” o “disapprovativo” a seconda del numero di voti favorevoli e contrari); altra cosa è la “qualificazione” data all'istituto alla luce della sua *ratio*. Avendo riguardo a quest'ultima, si deve ritenere che il referendum, almeno per come è stato configurato dai Costituenti, abbia senz'altro una valenza oppositiva, che rimane tale anche nel caso di un risultato referendario favorevole alla riforma (lo spiega molto bene L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 36 s.). Cfr. in proposito anche P. MARSOCCI, *Il referendum costituzionale tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica*, in *Federalismi.it – Focus Fonti*, n. 2/2016, p. 13 ss.

⁴² P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, Torino, 2020, p. 162. La valenza oppositiva del referendum costituzionale emerge anche dall'analisi dei lavori dell'Assemblea Costituente (L. PESOLE, *Il procedimento di revisione costituzionale nei lavori dell'Assemblea costituente*, cit., p. 146 ss.), dai quali si evince chiaramente (anche se con riferimento in particolare al referendum “legislativo”) la volontà di evitare un utilizzo dello strumento referendario che sia di tipo “plebiscitario”, in cui lo stesso assuma cioè il significato di un voto a favore o contro la persona che lo ha promosso (cfr. P. BERRETTA, *I poteri di democrazia diretta*, cit., p. 323).

⁴³ Cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit.; S. P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, cit., p. 419 ss.

⁴⁴ Cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 35 s. Anche una parte della dottrina ritiene che il referendum possa essere chiesto dalla maggioranza parlamentare, assumendo in questo caso un carattere confermativo: cfr. G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, p. 318.

3). Infatti, sebbene gli elettori siano chiamati ad “approvare” il testo della legge o della revisione costituzionale, «lo scopo realmente perseguito dai promotori del *referendum* [...] consiste nel bloccare il procedimento di legislazione o di revisione costituzionale, provocando un voto popolare negativo e mantenendo in vigore la Costituzione nel suo testo originario: poiché, diversamente, l’effetto si realizzerebbe comunque lasciando decorrere il termine per la richiesta del *referendum* medesimo»⁴⁵.

La lettura secondo la quale il referendum ha valore integrativo dell’efficacia, mentre la fase costitutiva dell’atto si svolge per intero a livello parlamentare, è stata peraltro fatta propria dalla Corte costituzionale⁴⁶, la quale nella sentenza n. 496 del 2000 ha affermato che «nel nostro sistema le scelte fondamentali della comunità nazionale, che ineriscono al patto costituzionale, sono riservate alla rappresentanza politica, sulle cui determinazioni il popolo non può intervenire se non nelle forme tipiche previste dall’art. 138 della Costituzione»⁴⁷. Per il giudice costituzionale, la «decisione politica di revisione è opzione rimessa in primo luogo alla rappresentanza politico-parlamentare. L’art. 138, secondo comma, della Costituzione non solo prevede un referendum popolare sulla legge costituzionale come ipotesi meramente eventuale, [...] ma, ad impedire che l’intervento popolare sia svincolato dal procedimento parlamentare al quale soltanto può conseguire, circoscrive entro limiti temporali rigorosi l’esercizio del potere di iniziativa». Il corpo elettorale «non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale», ma interviene nel procedimento di formazione delle leggi costituzionali «solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici»⁴⁸.

⁴⁵ L. PALADIN, *Diritto costituzionale*, Padova, 1998, p. 356, per il quale è proprio «in vista di questa implicita *ratio* di garanzia dell’ordinamento costituzionale positivo [che] si spiega il divario che passa tra la disciplina del *referendum* abrogativo delle leggi ordinarie [...] e quella dettata per l’approvazione delle leggi costituzionali».

⁴⁶ Cfr. G. DI COSIMO, *Art. 138*, cit., p. 1211; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 34; A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, cit., p. 3.

⁴⁷ Corte costituzionale, sentenza n. 496 del 14 novembre 2000, punto 4.1 del *Considerato in diritto*.

⁴⁸ Corte costituzionale, sentenza n. 496 del 14 novembre 2000, punto 4.2 del *Considerato in diritto*.

Dall'art. 138 Cost., pertanto, emergono la centralità del Parlamento nel procedimento di revisione e la preferenza per la democrazia rappresentativa rispetto a quella diretta⁴⁹, allorché il corpo elettorale non è chiamato a compartecipare alla adozione delle leggi costituzionali per quanto riguarda il loro contenuto, ma «soltanto a confermare o a respingere *tout court* la manifestazione di volontà dei suoi rappresentanti, sulla base del presupposto che tale volontà, in quanto espressa dalla sola maggioranza assoluta e non qualificata dei componenti di ciascuna Camera, può emarginare consistenti minoranze contrarie alla legge costituzionale presenti nelle stesse Camere, e dunque nel Paese, che sono così poste in grado di sconfessare la volontà della maggioranza che ha bypassato il loro consenso»⁵⁰.

La revisione costituzionale, dunque, è un potere delle Camere. L'intervento popolare assume una funzione "esterna" di garanzia.

1.3. L'omogeneità del quesito referendario e la libertà del voto

Altra questione centrale è quella che attiene alla formulazione e al contenuto del quesito referendario, con particolare riguardo alla sua omogeneità e alla possibilità di un eventuale "frazionamento" dello stesso⁵¹.

Il problema, com'è noto, è sorto in particolare in relazione a progetti di revisione ampia del testo costituzionale, concernenti molte disposizioni e – quel che più conta – contestualmente molteplici aspetti della Carta fondamentale, a fronte di un quesito referendario avente ad oggetto la legge approvata dalle Camere nel suo complesso, da confermare o da respingere *in toto*.

Ai sensi della legge n. 352 del 1970, infatti, la richiesta di referendum deve essere presentata alla cancelleria dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di cassazione dai soggetti a ciò abilitati con l'esatta «indicazione della legge di revisione della Costituzione o della legge costituzionale che si intende sottoporre alla votazione popola-

⁴⁹ Cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 34.

⁵⁰ A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, cit., p. 3.

⁵¹ P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, p. 18 ss., parla di «pluralizzazione per frammentazione» con riferimento all'ipotesi di frazionamento della richiesta di referendum che, piuttosto che riguardare l'intero testo di modifica della Costituzione, intende invece assumere ad oggetto *parti* dello stesso, isolatamente considerate.

re, e deve altresì citare la data della sua approvazione finale da parte delle Camere, la data e il numero della Gazzetta Ufficiale nella quale è stata pubblicata» (art. 4). Si evince che la richiesta debba concernere tutta la legge e non soltanto parti di essa (come invece è possibile fare nel referendum abrogativo), non essendo possibile procedere ad uno “spacchettamento” del quesito referendario⁵². Tale possibilità appare in effetti preclusa anche dall’art. 16 della legge n. 352, che dispone che gli elettori siano chiamati a pronunciarsi sul «testo della legge di revisione» o sul «testo della legge costituzionale», e che precisa letteralmente il quesito da sottoporre al corpo elettorale⁵³.

Ciò premesso, evidentemente l’approvazione di ampie riforme da parte del Parlamento si ripercuote sull’oggetto del referendum costituzionale, che viene ad assumere un carattere non solo ampio, ma anche – ed anzi soprattutto – eterogeneo, cosa che incide sull’effettiva libertà di voto degli elettori, i quali sono chiamati ad esprimersi sul complesso delle disposizioni dell’atto normativo e non possono indicare un voto differenziato in relazione a singole parti dello stesso⁵⁴.

La legge non dice nulla esplicitamente sui requisiti e sui limiti di proponibilità del referendum costituzionale. Inoltre, non essendo previsto in questo caso un controllo di ammissibilità da parte della Corte costituzionale analogo a quello disposto invece per il referendum abrogativo, non è stato nemmeno possibile pervenire ad una delimitazione e precisazione del contenuto e dei caratteri del quesito sottoponibile agli elettori (in relazione a chiarezza, univocità e omogeneità) ad opera della giurisprudenza costituzionale.

Ciononostante, buona parte della dottrina ritiene astrattamente applicabili alcuni limiti elaborati dalla Consulta per il referendum abrogativo anche a quello costituzionale, soprattutto per quanto concerne

⁵² A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, cit., p. 5.

⁵³ Art. 16 della legge n. 352 del 1970: «Il quesito da sottoporre a referendum consiste nella formula seguente: “Approvate il testo della legge di revisione dell’articolo... (o degli articoli...) della Costituzione, concernente... (o concernenti...)”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?”; ovvero: “Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?”».

⁵⁴ Cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 39 s. Per G. M. SALERNO, *Referendum*, cit., p. 230, in tal modo «verrebbe leso, nello stesso tempo, il principio della sovranità popolare, dato che al popolo non sarebbe consentita la ‘genuina’ espressione e manifestazione della sua volontà».

il requisito dell'omogeneità⁵⁵. Si sottolinea infatti come «l'omogeneità rappresenti un requisito necessario per qualsiasi consultazione referendaria, in quanto solo un quesito di carattere omogeneo è in grado di garantire l'effettiva libertà di voto dell'elettore e, quindi, di impedire una torsione in senso plebiscitario»⁵⁶.

Partendo dal medesimo – e condivisibile – presupposto della necessaria omogeneità del quesito referendario, a tutela della libertà del voto, due sono le conseguenze principali che da esso la dottrina ha fatto discendere⁵⁷. Da una parte, in caso di revisioni ampie della Costituzione, vi è chi ha tratto da detto presupposto la possibilità di uno “spacchettamento” in più quesiti diversi (come è stato ipotizzato, ad esempio, in relazione al referendum costituzionale svoltosi nel 2016)⁵⁸: il carattere oppositivo, a tutela delle minoranze, del referendum previsto dall'articolo 138, infatti, imporrebbe che l'eventuale dissenso rispetto alle deliberazioni parlamentari debba potersi esprimere con riguardo ai loro contenuti concreti, evitando che l'elettore sia costretto

⁵⁵ Cfr. A. PIZZORUSSO, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 363; G. M. SALERNO, *Referendum*, cit., p. 230. Si sostiene che il requisito dell'omogeneità potrebbe essere applicato dall'Ufficio centrale per il referendum nel giudizio di legittimità della richiesta di referendum costituzionale.

⁵⁶ L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 40.

⁵⁷ Si segnala, tuttavia, che vi è anche una parte significativa della dottrina che critica la possibilità di applicare anche al referendum costituzionale il limite dell'omogeneità, poiché la struttura del quesito si presenta con caratteristiche profondamente diverse nelle due tipologie referendarie di cui agli articoli 75 e 138 della Costituzione. Cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 41 ss. Per P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, cit., p. 164, il requisito della necessaria omogeneità del quesito referendario non è applicabile al referendum costituzionale, «che si riferisce naturalmente al complesso delle modifiche deliberate in Parlamento».

⁵⁸ Cfr. in particolare V. ONIDA, B. RANDAZZO, *Note minime sulla illegittimità del quesito referendario*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, i quali sono peraltro stati promotori di un'azione cautelare dinanzi al Tribunale di Milano con la quale si chiedeva al giudice di sollevare questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 12 e 16 della legge n. 352/1970, in riferimento agli artt. 1, 48 e 138 Cost., nella parte in cui non prevedono la proposizione agli elettori di quesiti referendari distinti, in caso di eterogeneità della revisione costituzionale; rigettando l'istanza sia in termini processuali, sia in termini sostanziali, il Tribunale sottolineava che la stessa natura oppositiva del referendum giustificava un accorpamento del quesito: in questo modo, infatti, si sarebbero potute riunire in un unico voto di sfavore le diverse “voci” contrarie alla revisione costituzionale (l'ordinanza del Tribunale di Milano, Sez. I civile, 6 novembre 2016, è disponibile in *Giustiziainsieme.it*, il testo del ricorso in *Lacostituzione.info*).

ad un'unica e complessiva manifestazione di volontà, allorché dissenta da alcuni contenuti e consenta invece su altri. Dall'altra parte, vi è chi invece nega a monte la possibilità di procedere a riforme ampie, considerando ammissibili solo interventi riformatori dall'oggetto circoscritto, in modo che il corpo elettorale sia chiamato ad esprimersi su un quesito dal contenuto omogeneo. In questo senso la mera eventualità di uno sbocco referendario, dunque, dovrebbe far sorgere in capo a chi esercita l'iniziativa della revisione costituzionale il dovere di strutturare il progetto in modo da garantire, nell'esercizio del voto, la libertà del cittadino e, di conseguenza, l'effettiva realizzazione della volontà popolare⁵⁹.

In proposito, si può notare che la possibilità di frazionare il quesito in più referendum parziali per superare l'ostacolo della eterogeneità, per quanto per certi versi condivisibile sul piano teorico nell'ottica della ricerca della tutela della libertà di voto degli elettori anche nel caso di riforme eterogenee, sembra difficilmente percorribile. Come è stato correttamente sottolineato, «Immaginare una soluzione del genere significherebbe suddividere in più parti quel disegno riformatore che le Camere hanno concepito in modo unitario, con il rischio che il corpo elettorale vada ad approvarne alcune e non altre, dando vita così ad uno scenario completamente diverso da quello pensato in ambito parlamentare»⁶⁰. Invece, come ribadito dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 496 del 2000, la decisione politica di revisione è rimessa alla rappresentanza politico-parlamentare, mentre il corpo elettorale non è propulsore o artefice della innovazione costituzionale, ma deve solo approvare o respingere quanto deliberato dal Parlamento.

Consentire al corpo elettorale di votare su più referendum parziali, scegliendo quali parti confermare e quali parti respingere, vorrebbe dire aprire la strada a referendum costituzionali "manipolativi", ren-

⁵⁹ Cfr. in particolare, tra gli altri, A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 5, e ID., *Revisioni, non riforme*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2018.

⁶⁰ L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 44. Cfr. anche G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2013, p. 196, per il quale «se una organica riforma costituzionale, venisse scomposta in una pluralità di proposte diverse, una volta presentate disgiuntamente al cospetto del corpo elettorale, si correrebbe il rischio di realizzare un disegno istituzionale completamente sprovvisto dei requisiti minimi di coerenza, equilibrio e sistematicità».

dendo il corpo elettorale compartecipe della deliberazione. Tuttavia, se si aderisce, come appare più corretto per le ragioni sopra evidenziate, alla qualificazione del referendum costituzionale quale elemento integrativo dell'efficacia, e non costitutivo, questa lettura appare difficilmente sostenibile⁶¹.

Sembra, viceversa, assolutamente fondata e condivisibile l'altra lettura che insiste sulla impossibilità (o, meglio, sulla illegittimità) di sottoporre al corpo elettorale riforme ampie, organiche e/o eterogenee, che tocchino temi diversi rispetto ai quali in sede di consultazione referendaria si chieda agli elettori di approvare o respingere le modifiche *in toto*. A ben vedere, infatti, «ad essere chiare, univoche, omogenee e con un oggetto semplice, dovrebbero essere tutte le leggi di revisione costituzionale in sé e per sé considerate»⁶², cosa che si rifletterebbe evidentemente anche sulla omogeneità del quesito referendario.

Se dunque da un lato non appare possibile frazionare il quesito referendario e, dall'altro, deve senz'altro essere garantita anche (e forse soprattutto) in questo tipo di consultazione referendaria la libertà di voto dell'elettore, ne deriva che le uniche revisioni costituzionali possibili, per essere in linea con lo spirito della Costituzione, sono quelle puntuali, aventi un oggetto circoscritto e, soprattutto, non eterogeneo. Il requisito dell'omogeneità, in altri termini, deve essere riferito al testo della riforma costituzionale, e solo indirettamente, come conseguenza, al relativo referendum.

2. Il referendum costituzionale nella prassi

La configurazione del referendum costituzionale secondo il dettato della nostra Carta fondamentale è dunque quella di uno strumento di democrazia diretta avente funzione di garanzia dell'ordinamento co-

⁶¹ Nello stesso senso A. ALBERTI, *Note intorno alla fase referendaria costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2016, p. 11.

⁶² F. R. DE MARTINO, *Note sulla revisione organica in Italia*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016, p. 31 s., il quale sottolinea che la formulazione di una legge costituzionale dal contenuto omogeneo non solo garantisce la libertà di voto, ma tutela anche la comprensione dell'oggetto del voto, «profilo suscettibile di implicazioni decisive tali da investire la qualità della partecipazione politica e, dunque, della democrazia». Cfr. anche A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

stituzionale. Recuperando quanto fin qui evidenziato, esso è nello specifico strumento di garanzia ad un tempo della rigidità costituzionale e delle minoranze, posto che si manifesta come un “atto di controllo popolare” che può essere richiesto dalle minoranze per condizionare l’efficacia di un atto deliberato dalla maggioranza, con finalità oppositive rispetto all’iniziativa di modifica della Costituzione.

Nella prassi, tuttavia, l’utilizzo che è stato fatto del referendum costituzionale (e, più in generale, del procedimento di revisione costituzionale) si è discostato, talvolta anche sensibilmente, da questo disegno.

Fino al 2001, tutte le leggi costituzionali sono state approvate o con la maggioranza dei due terzi⁶³, oppure con la maggioranza assoluta ma senza successiva richiesta di referendum confermativo⁶⁴.

⁶³ Questo è accaduto “per forza di cose” fino al 1970, dal momento che, mancando fino ad allora la legge di attuazione dei referendum, non era possibile fare ricorso a tali strumenti di democrazia diretta; di conseguenza, fino al 1970 per l’approvazione delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale è stato necessario il conseguimento della maggioranza dei due terzi dei componenti delle Camere. Cfr. P. BERRETTA, *I poteri di democrazia diretta*, cit., p. 324, che sottolinea peraltro come «l’intervenuta approvazione della legge sui referendum renda oggi più agevole, almeno dal punto di vista istituzionale, un’eventuale revisione costituzionale, essendo sufficiente per la relativa approvazione il consenso della maggioranza assoluta dei componenti le Camere». Per V. CRISAFULLI, *Lezioni di diritto costituzionale, II, Le fonti normative*, Padova, 1993, p. 83 s., «La tardiva realizzazione dell’altra alternativa (seconda deliberazione a maggioranza assoluta con eventuale referendum) ha sostanzialmente diminuito la garanzia della rigidità costituzionale: giacché le condizioni cui la legge del 1970 subordina l’esperibilità del referendum sono così gravose che la possibilità dell’intervento popolare diretto non vale a controbilanciare la maggiore facilità di far passare nelle Camere disegni di legge costituzionali. In pratica l’appello al popolo (rimesso all’iniziativa e al buon volere dei partiti e di altri gruppi organizzati) dà affidamenti molto minori che non l’esigenza della maggioranza dei due terzi in Parlamento».

⁶⁴ Dall’entrata in vigore della Costituzione sono state approvate quarantuno leggi costituzionali. Con limitato riferimento alle leggi di revisione della Costituzione, prima del 1970 sono state approvate, a maggioranza dei due terzi, le leggi costituzionali n. 2/1963 («Modificazioni agli articoli 56, 57 e 60 della Costituzione»), n. 3/1963 («Modificazioni agli articoli 131 e 57 della Costituzione e istituzione della regione Molise») e n. 2/1967 («Modificazioni dell’articolo 135 della Costituzione e disposizioni sulla Corte costituzionale»). Dopo l’entrata in vigore della legge n. 352 del 1970 e fino al 2001, sono state approvate a maggioranza qualificata dei due terzi le leggi costituzionali n. 1/1991 («Modifica dell’articolo 88, secondo comma, della Costituzione»), n. 3/1993 («Modifica dell’articolo 68 della Costituzione»), n. 1/1999 («Disposizioni concernenti l’elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l’autonomia statutaria delle Regioni») e n. 2/1999 («Inserimento dei principi del giusto processo

A partire dal 2001, invece, il referendum di cui all'art. 138 Cost. è stato chiesto quattro volte: nel 2001, in occasione della legge di revisione del Titolo V della seconda parte della Costituzione; nel 2006, nei confronti della revisione complessiva della seconda parte della Costituzione approvata dal Parlamento nell'anno precedente; nel 2016, in relazione alla legge di revisione c.d. "Renzi-Boschi"; infine, nel 2020, con riguardo alla riduzione del numero dei parlamentari⁶⁵.

Come si dirà più dettagliatamente nel prosieguo, in effetti in tutte e quattro le occasioni il referendum costituzionale è stato oggetto di strumentalizzazioni politiche, che ne hanno talvolta ridimensionato nei fatti la funzione di garanzia, la valenza oppositiva a tutela delle minoranze, per trasformarlo in una sorta di strumento di legittimazione politica dell'operato delle forze di maggioranza che quel testo hanno approvato. A ciò si aggiunga che, in tre casi su quattro (e soprattutto in occasione dei referendum del 2006 e del 2016), il corpo elettorale è stato chiamato a pronunciarsi, in un clima di acceso scontro politico, su ampie riforme del testo costituzionale approvate in solitudine dalla maggioranza, anziché su revisioni puntuali secondo la lettura dell'art. 138 che sembrerebbe più corretta.

Queste distorsioni trovano peraltro la loro origine più indietro nel

nell'articolo 111 della Costituzione»). Sono state, invece, approvate a maggioranza assoluta nella seconda votazione, ma senza successiva richiesta di referendum, le revisioni introdotte con le leggi costituzionali n. 1/1989 («Modifiche degli articoli 96, 134 e 135 della Costituzione e della L. cost. 11 marzo 1953, n. 1, e norme in materia di procedimenti per i reati di cui all'articolo 96 della Costituzione»), n. 1/1992 («Revisione dell'articolo 79 della Costituzione in materia di concessione di amnistia e indulto»), n. 1/2000 («Modifica all'articolo 48 della Costituzione concernente l'istituzione della circoscrizione Estero per l'esercizio del diritto di voto dei cittadini italiani residenti all'estero») e n. 1/2001 («Modifiche agli articoli 56 e 57 della Costituzione concernenti il numero di deputati e senatori in rappresentanza degli italiani all'estero»).

⁶⁵ Anche dopo il 2001, comunque, in due casi il referendum non è stato richiesto nonostante il mancato raggiungimento della maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera: in occasione dell'approvazione della legge costituzionale n. 1 del 2002, che ha disposto la cessazione degli effetti dei primi due commi della XIII disposizione transitoria e finale della Costituzione relativa ai membri di casa Savoia, e della legge costituzionale n. 1 del 2003, di «Modifica dell'articolo 51 della Costituzione». Vi sono stati, peraltro, anche due casi di revisioni costituzionali approvate a maggioranza qualificata, con applicazione quindi dell'art. 138, comma terzo, Cost.: legge costituzionale n. 1 del 2007, di «Modifica dell'articolo 27 della Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte», e legge costituzionale n. 1 del 2012, «Introduzione del principio del pareggio di bilancio nella Carta costituzionale».

tempo, e, in questo senso, risulta particolarmente significativo il messaggio del Presidente della Repubblica Francesco Cossiga alle Camere sulle riforme istituzionali del 26 giugno 1991⁶⁶, che ha peraltro contribuito a consolidare l'idea, in realtà presente anche in precedenza⁶⁷, della necessità di una revisione della seconda parte della Costituzione come unico modo per risolvere le complesse difficoltà di funzionamento del nostro ordinamento democratico⁶⁸.

Il messaggio del Presidente Cossiga, com'è noto, conteneva un appello alle Camere per l'avvio di un processo riformatore finalizzato al superamento della situazione di "democrazia bloccata" caratterizzante l'assetto istituzionale italiano, che avrebbe dovuto essere complessivamente revisionato. Il Capo dello Stato indicava tre possibili procedure per la realizzazione del progetto di riforma e, per quello che qui più direttamente interessa, qualunque fosse stata la strada scelta dal Parlamento, il Presidente Cossiga riteneva che fosse in ogni caso necessario assicurare un ruolo di primario rilievo all'espressione diretta della volontà popolare, che avrebbe dovuto potersi manifestare in forme più incisive rispetto a quelle previste dal vigente art. 138 della Costituzione⁶⁹.

Il messaggio del Capo dello Stato innescava insomma una «vera e propria corsa al referendum costituzionale»⁷⁰, suscitando molte critiche e preoccupazioni in dottrina. In particolare, si temeva che, «modi-

⁶⁶ Cfr. *La Costituzione e le riforme istituzionali: il dibattito alle Camere sul messaggio del Presidente della Repubblica (23-25 luglio 1991)*, Roma, Camera dei Deputati, 1991, nonché i contributi critici pubblicati in *Dibattito sul messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 3209 ss.

⁶⁷ L'idea della necessità di una revisione costituzionale inizia a manifestarsi già a partire dagli anni Settanta del secolo scorso e il relativo dibattito è caratterizzato dal tema delle "grandi riforme" soprattutto dagli anni Ottanta in poi. Cfr. per tutti V. ONIDA, *Un anno di dibattiti sulle riforme istituzionali*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, n. 1/1972, p. 459 ss., e ID., *Il «mito» delle riforme costituzionali*, in *il Mulino*, n. 1/2004, p. 15 ss., entrambi ora anche in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Bari, 2019, p. 483 ss. e p. 595 ss.

⁶⁸ Per un'analisi delle dinamiche politiche che hanno sorretto il riformismo istituzionale nel nostro Paese cfr. A. D'ANDREA, *L'orpello della democrazia*, Gussago (Brescia), 2015, e ID., *La Costituzione che abbiamo*, Bari, 2017.

⁶⁹ Cfr. A. APOSTOLI, *La X legislatura (1987-1992), Vicende di rilievo costituzionale nel periodo conclusivo della legislatura*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, cit., p. 160 ss.

⁷⁰ E. LAMARQUE, *A mali estremi...*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 3.

ficando la disciplina vigente della revisione costituzionale e convertendo il referendum ivi previsto da eventuale ed oppositivo in necessario e confermativo o deliberativo, si venisse a mettere in discussione la prevalenza accordata, non solo sul terreno dei procedimenti di revisione costituzionale, ma anche nel disegno degli assetti complessivi della forma di governo, alla democrazia rappresentativa rispetto alla democrazia diretta»⁷¹.

Con l'avvento del sistema maggioritario e tendenzialmente bipolare⁷², poi, la propensione al riformismo si è abbinata ad un ulteriore elemento, che ne ha aggravato la criticità: è diventato più difficile, infatti, trovare ampie condivisioni sulle riforme costituzionali all'interno delle Camere, e molto più facile, viceversa, raggiungere la maggioranza assoluta. Si è così avviata una stagione di riforme costituzionali, molte delle quali approvate dalle sole forze di maggioranza, che hanno cercato di compensare il minore livello di condivisione raggiunto nelle Aule parlamentari con un coinvolgimento diretto del corpo elettorale⁷³.

Questi elementi di distorsione sono stati ulteriormente accentuati dal ricorso, in più di una occasione, a procedimenti in deroga rispetto all'art. 138 Cost., di dubbia legittimità costituzionale, peraltro sempre intrapresi in previsione di progetti di revisione ampia ed organica⁷⁴. Il riferimento è naturalmente in primo luogo alle leggi costituzionali n. 1 del 1993 (XI Legislatura)⁷⁵ e n. 1 del 1997 (XIII

⁷¹ S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Bologna, 2004, p. 359.

⁷² Sulla c.d. svolta maggioritaria del 1993, determinata dagli esiti del referendum abrogativo del 18 aprile 1993 e dalla successiva approvazione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario, cfr. A. APOSTOLI, *La XI legislatura (1992-1994)*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, Milano, 1999, p. 255 ss. e p. 287 ss., e L. SPADACINI, *La manipolazione del sistema elettorale proporzionale e il declino della democrazia rappresentativa*, in A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Gussago (Brescia), 2008, p. 715 ss.

⁷³ Cfr. E. LAMARQUE, *A mali estremi...*, cit., p. 3; A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, cit., p. 2; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 95 s.

⁷⁴ Cfr. F. R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 2; ID., *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014.

⁷⁵ Legge costituzionale n. 1 del 6 agosto 1993, «Funzioni della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali e disciplina del procedimento di revisione costi-

Legislatura)⁷⁶, le quali istituivano apposite Commissioni parlamentari bicamerali, in deroga all'art. 138 Cost., incaricate di elaborare progetti di revisione organica della seconda parte Costituzione (rispettivamente la Commissione De Mita-Iotti e la Commissione D'Alema)⁷⁷. Esse, tra l'altro, oltre all'approvazione del progetto di legge costituzionale a maggioranza assoluta, prevedevano il referendum costituzionale come obbligatorio⁷⁸, snaturandone completamente il ruolo propriamente oppositivo, di «strumento nelle mani delle minoranze per ribaltare attraverso l'appello agli elettori il risultato parlamentare», per trasformarlo in «strumento di legittimazione delle scelte riformatrici della maggioranza»⁷⁹.

Fallita, com'è noto, l'esperienza delle Commissioni bicamerali, i tentativi successivi di riformare complessivamente la seconda parte

tuzionale», approvata a maggioranza assoluta, senza successiva richiesta di referendum costituzionale.

⁷⁶ Legge costituzionale n. 1 del 24 gennaio 1997, «Istituzione di una Commissione parlamentare per le riforme costituzionali», approvata a maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

⁷⁷ Cfr. A. APOSTOLI, *La XI legislatura (1992-1994)*, cit., p. 289 ss., e M. GORLANI, *La XIII legislatura, La parabola discendente della "grande" riforma costituzionale*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Verso l'incerto bipolarismo*, cit., p. 457 ss., nonché F. R. DE MARTINO, *Le deroghe all'articolo 138 della Costituzione. L'esperienza repubblicana*, Napoli, 2014. Va ovviamente però ricordato anche il precedente tentativo di costituire una Commissione bicamerale con il compito di formulare proposte di riforme costituzionali, intrapreso già dieci anni prima, con la c.d. Commissione Bozzi, istituita nel 1983 mediante due mozioni di analogo contenuto approvate dalla Camera e dal Senato.

⁷⁸ L'art. 3 della legge cost. n. 1/1993 stabiliva che «1. Il progetto di legge costituzionale è approvato da ciascuna Camera in seconda deliberazione, ad intervallo non minore di tre mesi dalla prima, a maggioranza assoluta dei componenti e sottoposto a referendum popolare entro tre mesi dalla pubblicazione. 2. La legge costituzionale è promulgata se nel referendum popolare sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi». Analogamente, l'art. 3, comma 4, della legge cost. n. 1/1997 disponeva che «Nella seconda deliberazione per il voto unico finale è richiesta la maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera», mentre ai sensi dell'art. 4 la legge costituzionale approvata dalle Camere avrebbe dovuto essere «sottoposta ad unico referendum popolare entro tre mesi dalla pubblicazione» ed essere «promulgata se al referendum abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto e sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi».

⁷⁹ F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, cit., p. 95 s. La Bicamerale D'Alema del 1997 introduceva peraltro un elemento ulteriore, prevedendo per il referendum costituzionale obbligatorio un quorum di partecipazione (cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 10 s.).

della Costituzione hanno seguito il procedimento prescritto dall'art. 138 Cost.⁸⁰, riproducendo tuttavia le storture che si erano ormai affermate nella prassi e che i ricordati tentativi di derogare al procedimento aggravato prescritto dalla Carta fondamentale avevano alimentato: riforme ampie approvate dalle sole forze politiche di maggioranza e successiva richiesta di referendum “confermativo” di quelle scelte.

Risulta per questo utile spendere qualche parola di più su ciascuno dei quattro referendum popolari che sino ad oggi si sono svolti con riguardo a riforme costituzionali approvate dalle Camere in seconda deliberazione – solo – a maggioranza assoluta.

2.1. Il referendum costituzionale del 7 ottobre 2001 che ha confermato la riforma del Titolo V

Nell'ultima fase della XIII Legislatura e alla vigilia delle elezioni politiche del 2001, la maggioranza di centrosinistra, in un clima di forte contrasto con le opposizioni, approvava la riforma del Titolo V della seconda parte della Costituzione a maggioranza assoluta e con uno scarto di pochissimi voti (solo 4 alla Camera e 9 al Senato)⁸¹. L'ampia revisione del Titolo dedicato a Regioni, Province e Comuni aveva lo scopo di completare la riforma già avviata con la legge costituzionale n. 1 del 1999 (che aveva potenziato l'autonomia statutaria delle Regioni ordinarie e introdotto l'elezione diretta del Presidente della Regione), approvata a larga maggioranza, e si ispirava in buona parte al testo che era stato concordato con l'opposizione nell'ambito della Commissione bicamerale D'Alema⁸². Nonostante queste premesse, la decisione di procedere con l'appoggio della sola maggioranza di governo alla più

⁸⁰ Ma v. il disegno di legge costituzionale n. 813, presentato e poi abbandonato all'inizio della XVII Legislatura (*infra*, par. 2.3).

⁸¹ Cfr. M GORLANI, L. SPADACINI, *La seconda metà della XIII legislatura, Le riforme di fine legislatura*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, Milano, 2003, p. 141 ss.

⁸² L'iniziativa legislativa nell'ambito del progetto di revisione del Titolo V era parlamentare, regionale e governativa. In particolare, alla Camera dei deputati venivano presentati (e poi unificati) ben venti progetti di legge costituzionale aventi ad oggetto la modifica dell'assetto territoriale dello Stato: diciassette di iniziativa parlamentare, due di iniziativa di altrettanti Consigli regionali (di Veneto e Toscana) e uno di iniziativa governativa, il d.d.l. costituzionale n. 5830, presentato il 18 marzo 1999 dal Presidente del Consiglio Massimo D'Alema e dal Ministro per le riforme istituzionali Giuliano Amato.

ampia revisione della Costituzione adottata dopo la sua entrata in vigore fu da molti considerata un fatto grave e soprattutto – a ragione, col senno di poi – un «pericolosissimo precedente»⁸³.

Si trattava di una decisione politica della maggioranza di centrosinistra volta a rafforzare la propria immagine alla vigilia del voto politico del 2001. Com'è noto, infatti, da tempo i temi del federalismo e dell'autonomia regionale erano al centro del dibattito istituzionale, soprattutto per via dell'azione politica della Lega Nord, ossia della componente federalista del centrodestra. La maggioranza di governo, non volendo lasciare questi temi “decisivi” e “popolari” nelle mani dei propri avversari politici, si determinava a mettere mano alla revisione del Titolo V, rafforzando le autonomie territoriali e il ruolo politico e amministrativo delle Regioni, nella speranza, poi rivelatasi vana, di vincere le imminenti elezioni⁸⁴.

La riforma del Titolo V varata “in solitudine” dalla maggioranza provocava, per la prima volta nella storia repubblicana, la richiesta del referendum costituzionale.

Com'è noto e come è stato da molti evidenziato, le modalità con cui è stato richiesto e utilizzato lo strumento referendario nella prima occasione in cui è stato attivato presentano delle anomalie.

Il referendum, infatti, veniva chiesto non solo dall'opposizione, ma anche dalla stessa maggioranza parlamentare artefice della revisione⁸⁵,

⁸³ M. VOLPI, *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, Torino, 2005, p. 33.

⁸⁴ La riforma veniva definitivamente approvata a maggioranza assoluta dalle Camere l'8 marzo 2001, cioè il giorno prima dello scioglimento delle stesse, che era disposto con decreto del Presidente della Repubblica del 9 marzo. In quel momento era in carica il Governo di centrosinistra presieduto dall'on. Giuliano Amato. Le elezioni del 13 maggio 2001 davano esito favorevole al centrodestra, mettendo le premesse per la costituzione del secondo Governo Berlusconi. Cfr. M. GORLANI, *Le elezioni del 13 maggio 2001*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Lo sviluppo bipolare della forma di governo italiana*, cit., p. 181 ss., e A. APOSTOLI, *L'avvio della XIV legislatura, La maggioranza parlamentare di centrodestra e la nascita del secondo Governo Berlusconi*, *ivi*, p. 237 ss.

⁸⁵ In particolare, venivano presentate due distinte richieste di referendum, da un lato dai senatori Roberto Castelli, Enrico La Loggia e Alfredo Mantica, con adesione anche del senatore Francesco D'Onofrio, in data 7 marzo 2001, dall'altro dal senatore Leopoldo Elia, in data 8 marzo 2001. Si veda la seduta del Senato n. 1054 del 13 marzo 2001, in cui è stato annunciato il deposito delle due richieste referendarie, con valenza rispettivamente oppositiva e rafforzativa. Si veda inoltre Corte di cassazione, Ufficio centrale per il referendum, ordinanza 22 marzo 2001, che ha ammesso le due richieste di referendum sul testo di legge di revisione costituzionale “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”.

che avvertiva l'esigenza di una "legittimazione popolare" della riforma autonomistica, approvata con un margine molto risicato di voti, da più parti ritenuto incompatibile con l'ampiezza e l'importanza della riforma stessa. Il coinvolgimento dell'elettorato promosso dalle forze politiche che avevano appoggiato la riforma comportava, evidentemente, una «una torsione in senso confermativo-plebiscitario dello strumento referendario»⁸⁶, attivato per «esprimere consenso, invece che dissenso, rispetto a una revisione costituzionale che sarebbe entrata in vigore qualora nessuno avesse richiesto l'indizione del *referendum*»⁸⁷, motivo per il quale coloro che condividevano quanto deliberato dalle Camere non avrebbero dovuto avere interesse, in teoria, ad attivare la procedura referendaria.

La ragione della scelta in quel caso era da ricondurre al fatto che la maggioranza, che si apprestava ad affrontare le imminenti elezioni politiche, non era sicura di poter contare sull'appoggio del corpo elettorale e, quindi, cercava una "conferma" (oltre ad un rinnovo del consenso) prima attraverso l'approvazione della riforma, poi attraverso il coinvolgimento popolare nel referendum.

La richiesta di referendum proveniva però anche dall'opposizione, e anche in tal caso era caratterizzata da una peculiarità: la Lega Nord, che non aveva condiviso la riforma del regionalismo italiano perché ritenuta scarsamente incisiva e poco apprezzabile per l'insufficiente livello di autonomia politica riconosciuta alle Regioni settentrionali, rivolgeva un appello al popolo che non era volto a preservare il testo originario della Costituzione, ma ad auspicare la realizzazione di una riforma del Titolo V ancora più radicale di quella approvata dal centrosinistra⁸⁸.

⁸⁶ L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 18. Sulla "anomalia" inaugurata dal procedimento di approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, in cui per la prima volta la richiesta di indizione del referendum è provenuta dalla stessa maggioranza che aveva approvato la legge di revisione, cfr. R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138*, cit., par. 4.

⁸⁷ L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, cit., p. 4 s., la quale sottolinea che «una minoranza formale, in realtà espressione della maggioranza parlamentare, ha attivato un procedimento che finiva per assumere i contorni di una "questione di fiducia" nei confronti del proprio elettorato, invitato ad approvare per la terza volta la legge di revisione».

⁸⁸ Cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 17 ss.; G. FERRI, *L'ambivalenza del referendum sulla revisione del titolo V*, in *Quaderni*

Dopo la presentazione della richiesta referendaria da parte dei parlamentari, sorgeva la questione se il termine di tre mesi previsto per richiedere il referendum dovesse considerarsi interrotto, oppure dovesse comunque decorrere fino alla sua scadenza, per consentire anche agli altri soggetti abilitati (elettori e Consigli regionali) di presentare eventualmente la propria richiesta. Il Governo optava per questa seconda soluzione, attendendo quindi che trascorressero per intero i tre mesi previsti per consentire l'eventuale deposito di nuove richieste⁸⁹ (come del resto è prescritto dall'art. 14 della legge n. 352 del 1970 per l'ipotesi in cui sia dichiarata dall'Ufficio centrale l'illegittimità della richiesta referendaria).

La consultazione popolare si svolgeva all'inizio della XIV Legislatura, pochi mesi dopo il successo elettorale del centrodestra ottenuto nel maggio 2001.

L'ampia revisione costituzionale varata dal centrosinistra veniva approvata dagli elettori in occasione del referendum celebratosi il 7 ottobre 2001, al quale partecipava soltanto il 34,1% degli aventi diritto, il 64,2% dei quali votava a favore della riforma.

Nonostante l'esito positivo, la bassissima partecipazione al voto testimoniava uno scarso interesse del corpo elettorale, tanto che la riforma fu sì confermata, ma di fatto non realmente "legittimata", come avrebbe voluto la maggioranza che l'aveva approvata e aveva poi pro-

costituzionali, n. 1/2002, p. 93; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit. Sottolinea G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, cit., p. 262, che «in occasione del referendum del 2001, la funzione oppositiva animava solo alcuni dei promotori ed in senso esclusivamente formale e del tutto strumentale. Tanto la coalizione di centro-sinistra quanto quella di centro-destra, infatti, erano animate da una risoluta volontà unilaterale di modifica del Titolo V della Costituzione; le divisioni nascevano esclusivamente in relazione all'intensità ed al contenuto delle innovazioni da realizzare».

⁸⁹ Cfr. P. CARETTI, U. DE SIERVO, *Diritto costituzionale e pubblico*, cit., p. 163. Non condivide tale interpretazione P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4/2017, p. 24 ss., che parla di «pluralizzazione per proliferazione» riferendosi al fenomeno della moltiplicazione delle richieste di referendum sulla medesima legge di revisione approvata dalle Camere, assolutamente identiche quanto ad oggetto, costituito dal testo costituzionale nella sua integralità; l'effetto che se ne ricava è quello del sensibile slittamento temporale della data di convocazione della consultazione referendaria, che in questo modo interviene anche a distanza di molti mesi dall'approvazione della legge di revisione della Costituzione.

mosso il referendum, e che nel frattempo aveva perso nettamente le elezioni ed era passata all'opposizione⁹⁰. L'elevato astensionismo fu determinato anche dall'atteggiamento assunto dalla Lega Nord, che si disinteressò completamente dell'esito del voto perché aveva in animo di proporre la "propria" riforma federale.

L'esito confermativo della consultazione popolare consentì dunque la promulgazione, in data 18 ottobre 2001, della legge costituzionale n. 3 del 2001 recante «Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione».

Per quanto il procedimento previsto dall'art. 138 Cost. fosse stato formalmente rispettato, "l'impatto politico" di quella vicenda, connotata da evidenti anomalie rispetto allo spirito delle previsioni costituzionali in esso racchiuse, fu enorme, perché contribuì irreversibilmente a far cadere "il veto di fatto" contro riforme approvate a maggioranza in materia costituzionale⁹¹, segnando il «distacco dalla convinzione, che sorreggeva le prassi consociative del passato, che non si dovesse arrivare a riforme costituzionali a colpi di maggioranze governative»⁹², senza cioè ricercare quel vasto consenso che è sotteso al procedimento di revisione stabilito dalla Costituzione del 1948 e che implica un coinvolgimento necessario delle minoranze.

2.2. Il referendum costituzionale del 25-26 giugno 2006 che ha respinto la riscrittura della seconda parte della Costituzione

Nella XIV Legislatura, la medesima in cui si era svolto il primo referendum costituzionale, la coalizione di centrodestra che aveva vin-

⁹⁰ Cfr. P. PASSAGLIA, *L'art. 138 Cost. ed il referendum del 7 ottobre 2001*, in S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, 2002, p. 174 s.

⁹¹ Per M. VOLPI, *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, cit., p. 34, «L'applicazione letterale dell'art. 138 quanto alla maggioranza richiesta per la seconda deliberazione delle Camere rappresenta in realtà una violazione dello spirito della stessa disposizione, che era stata concepita nel contesto di sistemi elettorali proporzionali, nel quale nessuna maggioranza di governo avrebbe potuto imporre la sua volontà e doveva pertanto necessariamente ricercare il consenso dell'opposizione o di una sua ampia parte per procedere alla revisione».

⁹² S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., p. 434, il quale aggiunge che però «si ritenne che l'assenso popolare sanava la debolezza del consenso parlamentare, e che, dunque, la democrazia diretta compensava l'insoddisfacente risultato della democrazia deliberativa».

to le elezioni del 2001 (e che sosteneva prima il secondo e poi il terzo Governo Berlusconi)⁹³ portò avanti e a conseguenze più estreme la strada che era stata ormai aperta dal centrosinistra, potendo utilizzare l'approvazione a maggioranza assoluta della riforma del Titolo V realizzata nella XIII legislatura (e confermata in occasione del referendum costituzionale del 7 ottobre 2001) come precedente per approvare, sempre a maggioranza assoluta, un disegno ben più ampio di riforma della seconda parte della Costituzione, nel quale convergevano le diverse questioni "care" alle differenti componenti della coalizione (forma di governo, bicameralismo, rapporto Stato-Regioni e c.d. *devolution*)⁹⁴.

La revisione fu approvata dai due rami del Parlamento nel novembre 2005, di nuovo (come era già avvenuto per quella del 2001) a pochi mesi dalle elezioni politiche, che si sarebbero tenute nell'aprile 2006.

Il progetto voluto dal centrodestra era composto da due grandi "anime". Sul versante della forma di governo, si intendeva codificare nel testo costituzionale la "rigidità bipolare"⁹⁵ radicatasi nella dinamica politico-istituzionale italiana con il passaggio al sistema elettorale maggioritario (finalità che era perseguita, peraltro, anche mediante la nuova modifica delle leggi elettorali di Camera e Senato realizzata con l'approvazione della legge n. 270 del 2005)⁹⁶. In particolare, si preve-

⁹³ Per un'analisi della dialettica interna alla maggioranza nella XIV Legislatura e del passaggio dal II al III Governo Berlusconi cfr. A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano. Cinque anni di centrodestra (2001-2006)*, Gussago (Brescia), 2008, p. 19 ss.

⁹⁴ C. PINELLI, *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, Napoli, 2012, p. 104 s., osserva che i partiti della coalizione, con reciproci "baratti", ampliarono l'area sottoposta a revisione per issare ciascuno le proprie bandiere (*devolution*, interesse nazionale, senato federale, premierato). Per A. D'ANDREA, *La riforma del bicameralismo italiano al traino dell'inesistente federalismo ovvero quando il bluff delle parole è smascherato dal niente dei fatti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2012, p. 11, la «c.d. *devolution*, proprio per il partito berlusconiano e la Lega, giunti nuovamente ad avere insieme la piena responsabilità dell'indirizzo politico del Paese dopo aver superato difficoltà e diffidenze reciproche emerse in occasione della caduta del I Governo Berlusconi, identificava l'occasione storica per correggere l'assetto costituzionale italiano trasformando sia la forma di governo (approdando ad un concentrato presidenzial-populistico) sia la forma di stato, liberando grazie al "Senato Federale" le positive energie espresse dalle entità regionali e superando in tal modo il sistema bicamerale perfetto».

⁹⁵ Cfr. A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano*, cit., spec. p. 449 ss.

⁹⁶ Cfr. L. SPADACINI, *La manipolazione del sistema elettorale proporzionale e il*

deva un'elezione sostanzialmente diretta del Presidente del Consiglio – che indusse la dottrina a parlare di “premierato assoluto” – affiancata dalla riproposizione a livello nazionale del *simul-simul* regionale. A ciò si aggiungeva l'impossibilità per la Camera (unica titolare del rapporto “fiduciario” con il Governo) di sfiduciare il Primo Ministro eletto con voti diversi da quelli della maggioranza originaria, così come l'obbligo di dimissioni e il contestuale scioglimento dell'Assemblea ove un voto di sfiducia fosse stato positivamente superato dal Governo grazie ad apporti esterni a tale maggioranza (c.d. norma “antiribaltone”). Sul versante della forma di Stato, si propugnava un modello di stampo federale, consacrato nell'esistenza di un Senato delle Regioni e delle autonomie, con nuove devoluzioni di competenze alle Regioni (da cui anche il termine, importato dall'esperienza inglese, con cui veniva ribattezzata la riforma: *devolution*).

La riforma fu duramente contestata dall'opposizione di centrosinistra e fortemente criticata dalla dottrina⁹⁷. La diffusa contrarietà nei confronti di quel progetto si manifestava anche nella circostanza che la richiesta di referendum costituzionale proveniva da tutti e tre i soggetti legittimati: il referendum era infatti promosso sia da un quinto dei membri di ciascuna Camera⁹⁸, sia dalle Regioni⁹⁹, sia dagli elettori¹⁰⁰.

A differenza di quanto era avvenuto nel 2001, in questo caso la richiesta parlamentare proveniva soltanto dalle forze di opposizione (e non da quelle di maggioranza che avevano partecipato all'approvazione).

declino della democrazia rappresentativa, cit., p. 730 ss., e ID., *L'eclissi della rappresentanza all'origine della crisi del Parlamento italiano*, in A. D'ANDREA (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Gussago (Brescia), 2009, p. 79 ss.

⁹⁷ G. AZZARITI, *La voce del diritto costituzionale o quella della politica politicante?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2006, p. 1, sottolinea che il tentativo di riforma del 2005 è quello che «ha conquistato il più alto numero di critiche da parte degli studiosi di diritto costituzionale». Per un'autorevole critica a tale riforma cfr. L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Bologna, 2005.

⁹⁸ L'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza del 21 febbraio 2006, dichiarava la legittimità delle due richieste di referendum presentate il 15 febbraio 2006 dai senatori Angius e altri e dai deputati Violante e altri.

⁹⁹ L'Ufficio centrale per il referendum, con altra ordinanza del 21 febbraio 2006, dichiarava la legittimità della richiesta di referendum presentata da ben sedici Consigli regionali il 10 e il 16 febbraio 2006.

¹⁰⁰ L'Ufficio centrale per il referendum, con ordinanza del 16 marzo 2006, dichiarava la legittimità della richiesta di referendum presentata in data 17 febbraio 2006 dal Comitato promotore.

La legge di riforma della seconda parte della Costituzione veniva dunque sottoposta a referendum, il quale si svolgeva il 25 e 26 giugno del 2006, poco dopo le elezioni politiche per la XV Legislatura nelle quali era riuscita ad imporsi, anche se di poco, la coalizione di centro-sinistra, destinata a sostenere il secondo Governo Prodi¹⁰¹.

Il referendum costituzionale del 2006 registrava un coinvolgimento popolare molto maggiore rispetto a quello del 2001: vedeva infatti la partecipazione del 53% degli aventi diritto, i quali respinsero nettamente, con il 61,3% di voti contrari, la riscrittura della seconda parte della Costituzione¹⁰².

Per la prima volta il voto popolare respingeva dunque una riforma costituzionale, attraverso lo svolgimento di un referendum che, in questo caso, sia per le modalità con cui era stato richiesto sia alla luce del risultato che ha avuto, assumeva un carattere (a differenza dell'unico precedente risalente a cinque anni prima) genuinamente oppositivo¹⁰³.

In effetti molti fattori avevano concorso a quella secca bocciatura: l'eterogeneità e la mancanza di chiarezza conseguente all'approvazione di una "maxi-riforma" e quindi alla vastità dell'oggetto del quesito¹⁰⁴, il clima di duro scontro politico che aveva caratterizzato sia la campagna elettorale per le elezioni politiche che la campagna referendaria, il giudizio estremamente negativo della dottrina costituzionalistica.

Così, quello che da più parti era considerato nel merito il "pericolo" insito nella "grande riforma" del 2005 era stato scongiurato, ma rimaneva il fatto che un altro precedente era andato a consolidare l'idea della possibilità di riscrivere intere parti della Costituzione a colpi di maggioranza, in un clima divisivo di forte contrapposizione politica,

¹⁰¹ Sull'esito delle elezioni politiche del 9-10 aprile 2006, le prime svoltesi con il nuovo sistema elettorale introdotto dalla legge n. 270 del 2005, cfr. M. FRAU, *L'inizio della XV legislatura*, in A. D'ANDREA, L. SPADACINI (a cura di), *La rigidità bipolare del parlamentarismo italiano*, cit., p. 549 ss.

¹⁰² Cfr. M. FRAU, *L'inizio della XV legislatura*, cit., p. 591 ss. La bocciatura fu talmente netta che si parlò di "rilegittimazione popolare" della Costituzione. Per C. PINELLI, *Nel lungo andare. Una Costituzione alla prova dell'esperienza*, cit., p. 106, il referendum del 25-26 giugno 2006 ha segnato nella storia della Repubblica uno vero e proprio spartiacque, tanto che affermava che «La via delle grandi riforme più o meno palinogenetiche appare ormai preclusa».

¹⁰³ Cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 20.

¹⁰⁴ Secondo L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 23, l'ampiezza della riforma sottoposta al giudizio del corpo elettorale aveva in qualche modo favorito l'effetto oppositivo del referendum.

ben lontano dallo spirito di condivisione e compromesso che secondo la *ratio* del dettato costituzionale dovrebbe caratterizzare la modifica della Carta fondamentale¹⁰⁵.

2.3. *Il referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 che ha bocciato il nuovo tentativo di revisione ampia della seconda parte della Costituzione*

La XVII Legislatura, che ha visto susseguirsi tre Governi guidati dal Partito Democratico e sorretti da un'inedita maggioranza eterogenea¹⁰⁶, è stata contrassegnata dal tema delle riforme istituzionali. Appare a tal proposito significativo richiamare, seppur sinteticamente, le principali vicende politico-istituzionali di quella legislatura, dalle quali

¹⁰⁵ Non a caso, come ricorda L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 24, dopo il referendum del 2006 gran parte della dottrina arrivò ad auspicare un irrigidimento del procedimento di revisione costituzionale previsto dall'art. 138 Cost. Cfr., ad esempio, R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, cit.; G. FERRARA, *Attuare la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2006, p. 6.

¹⁰⁶ Tale situazione era prodotta dagli esiti "inconcludenti" delle elezioni politiche del febbraio 2013, svoltesi sulla base della legge elettorale n. 270 del 2005 (c.d. *Porcellum*), nelle quali nessuna delle coalizioni in campo era riuscita ad ottenere un consenso significativamente maggioritario. Infatti, a fronte di una competizione sostanzialmente quadripolare, nessun polo era riuscito a distanziare nettamente gli altri; anzi, tre poli su quattro avevano ottenuto risultati più o meno simili (la coalizione di centrosinistra, quella di centrodestra e il Movimento 5 Stelle). Cfr. S. PRISCO, *A futura memoria: il nuovo assetto del sistema dei partiti e l'evoluzione della forma di governo*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 2/2013, p. 1 ss. In definitiva, il dato uscito dalle urne vedeva la coalizione di centrosinistra (che aveva riportato una vittoria di misura rispetto alla coalizione di centrodestra e al Movimento 5 Stelle) ottenere comunque la maggioranza assoluta alla Camera dei deputati, grazie al premio di maggioranza su base nazionale previsto dalla legge – n. 270 del 2005 – elettorale allora vigente che assicurava alla coalizione vincente – almeno – 340 seggi, mentre al Senato nessuno dei contendenti alle elezioni poteva contare su un'autonoma maggioranza. A tale anomalia si aggiungeva l'ulteriore complicazione costituita dalla presenza in campo di forze politiche dichiaratamente contrarie a coalizzarsi con uno dei due poli (in particolare il Movimento 5 Stelle, ma anche la lista Monti e la lista Ingroia). La situazione all'indomani del voto appariva dunque delicata, caratterizzata da uno stallo politico difficilmente superabile, con tre grandi "minoranze" (Pd, PdL e Movimento 5 Stelle) che sembravano impotenti a generare qualsiasi maggioranza. Per un'analisi degli esiti delle elezioni politiche del 2013 si rinvia a E. TIRA, *Le elezioni politiche del 2013 e l'avvio della XVII Legislatura*, in *Osservatorio costituzionale*, 2013, p. 1 ss.

emerge chiaramente la forte commistione tra materia politica e materia costituzionale che in essa si è venuta a creare.

Il 24 aprile 2013, dopo diversi giri di consultazioni e tentativi rivelatisi vani di formare un Governo da parte del Presidente della Repubblica Giorgio Napolitano, che peraltro si trovava negli ultimi mesi del suo mandato¹⁰⁷, e dopo la rielezione di quest'ultimo per un secondo mandato¹⁰⁸, l'incarico di Presidente del Consiglio veniva conferito al deputato del Partito Democratico Enrico Letta. Il Governo Letta entrava in carica il 28 aprile 2013 e otteneva l'appoggio trasversale del Partito Democratico, del Popolo della Libertà e di Scelta civica¹⁰⁹. Secondo i resoconti di stampa, infatti, il Presidente Napolitano aveva posto come condizione della sua rielezione un accordo tra questi tre poli per il sostegno ad un governo di "larghe intese" e per la realizzazione delle riforme istituzionali¹¹⁰.

Sin dall'avvio della legislatura, le forze parlamentari che appoggiavano quell'Esecutivo tentavano di riformare la seconda parte della Costituzione, stimolate in questo senso dallo stesso Capo dello Stato, il quale il 30 marzo 2013 aveva istituito un Gruppo di lavoro sui temi istituzionali, che aveva presentato la propria relazione finale il 12 aprile¹¹¹.

Nel giugno 2013 il Presidente del Consiglio Letta istituiva una Commissione per le Riforme Costituzionali, che presentava la relazione finale il 17 settembre 2013¹¹², nella quale, in materia di revisione costituzionale, si sottolineava l'opportunità di «valutare la possibilità di richiedere il referendum confermativo per tutte le leggi di revisio-

¹⁰⁷ Cfr. M. FRAU, *Cronaca di tre giri di consultazioni al crepuscolo della prima Presidenza Napolitano*, in *Osservatorio costituzionale*, 2013, p. 1 ss.

¹⁰⁸ Cfr. M. GORLANI, N. MACCABIANI, *Il bis di Napolitano*, Gussago (Brescia), 2013, e N. MACCABIANI, *La (ri)elezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica*, in *Osservatorio costituzionale*, 2013, p. 1 ss.

¹⁰⁹ Cfr. L. SPADACINI, *Il varo del Governo Letta: larghe intese e riforme istituzionali*, in *Osservatorio costituzionale*, 2013, p. 1 ss.

¹¹⁰ Cfr. N. MACCABIANI, *La (ri)elezione di Giorgio Napolitano alla Presidenza della Repubblica*, cit., p. 1 ss.

¹¹¹ Cfr. *Relazione Finale del Gruppo di Lavoro sulle riforme istituzionali*, 12 aprile 2013, pubblicata in *Consulta Online*, sezione *Cronache dalle istituzioni*, nella quale si proponeva «di prevedere che le leggi di revisione costituzionale possano sempre essere sottoposte a referendum popolare confermativo».

¹¹² Cfr. Commissione per le riforme costituzionali, *Relazione finale*, Roma, 17 settembre 2013, pubblicata in *Consulta Online*, sezione *Cronache dalle istituzioni*.

ne, indipendentemente dalla maggioranza che le approva». Parallelamente il Governo Letta si faceva promotore di un disegno di legge costituzionale volto all'istituzione di un "Comitato parlamentare per le riforme costituzionali"¹¹³, chiamato ad elaborare una revisione della seconda parte della Costituzione (oltre che della legge elettorale) mediante un procedimento in deroga all'art. 138 della Costituzione, riprendendo quindi, a distanza di vent'anni, una strada molto simile a quella che si era inutilmente cercato di percorrere negli anni Novanta con le due Bicamerali¹¹⁴. Anche in questo caso, come allora, si prevedeva la possibilità di richiedere sempre il referendum costituzionale, esplicitamente qualificato come "confermativo". Il relativo procedimento fu tuttavia abbandonato nel novembre 2013 dopo la scelta di Forza Italia di recedere dalla maggioranza che sosteneva il governo delle "larghe intese"¹¹⁵.

Dopo la crisi del Governo Letta, nel febbraio 2014 il Presidente Napolitano conferiva l'incarico al segretario del Partito Democratico Matteo Renzi. In data 8 aprile 2014 l'Esecutivo guidato da Renzi presentava al Senato un disegno di legge costituzionale «per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del Cnel e la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione»¹¹⁶. La congiuntura politica sembrava favorevole: il patto tra il Presidente del Consiglio e il leader di Forza Italia Berlusconi

¹¹³ Si tratta del d.d.l. costituzionale n. 813, presentato al Senato e approvato da tale ramo del Parlamento in prima delibera l'11 luglio 2013, quindi approvato dalla Camera in prima delibera il 10 settembre 2013, poi approvato in seconda deliberazione dal Senato il 23 ottobre 2013 e, infine, abbandonato prima che intervenisse la seconda deliberazione della Camera. Cfr. D. CASANOVA, M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale "Renzi-Boschi"*, in A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, 2016, p. 17 ss.

¹¹⁴ Cfr. P. CARETTI, *L'ennesimo "revival" della Grande Riforma costituzionale in funzione palinogenetica*, in *Osservatorio sulle fonti.it*, n. 2/2013; A. PACE, *La "disapplicazione" dell'art. 138 da parte del d.d.l. cost. n. 813 AS e le resistibili giustificazioni dei suoi sostenitori*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 2013, p. 2437 ss.

¹¹⁵ Cfr. A. PACE, *La riforma abbandonata*, in *Osservatorio AIC*, n. 1/2014.

¹¹⁶ Per un'analisi del progetto di revisione costituzionale "Renzi-Boschi" cfr. A. APOSTOLI, M. GORLANI, S. TROILO (a cura di), *La Costituzione in movimento. La riforma costituzionale tra speranze e timori*, Torino, 2016, e P. COSTANZO, A. GIOVANNELLI, L. TRUCCO (a cura di), *Forum sul d.d.l. costituzionale "Renzi-Boschi"*, Torino, 2015.

sulle riforme (c.d. “Patto del Nazareno” del 18 gennaio 2014)¹¹⁷, i costanti stimoli in favore delle riforme provenienti dal Capo dello Stato, l’esito delle elezioni europee del maggio 2014 nettamente favorevole al Partito Democratico, l’approvazione in prima lettura alla Camera della nuova legge elettorale il 12 marzo 2014, facevano pensare che le prospettive di successo fossero buone.

Nel maggio 2015 veniva definitivamente approvata la legge elettorale (per la sola Camera dei deputati, in vista della riforma costituzionale che avrebbe dovuto trasformare il Senato in un organo non direttamente elettivo e sganciato dal rapporto fiduciario con il Governo), ma nel frattempo il contesto politico era cambiato: il Presidente Napolitano si era dimesso e nel gennaio 2015 era stato eletto nuovo Capo dello Stato Sergio Mattarella senza l’assenso di Forza Italia, la quale peraltro decideva di non sostenere più le riforme.

La riforma costituzionale veniva comunque approvata, a maggioranza assoluta, nell’aprile 2016, a conclusione di un iter nel quale si erano peraltro registrate numerose violazioni procedurali¹¹⁸. Con tutta evidenza, essa risultava espressione dell’indirizzo politico governativo¹¹⁹.

Questi aspetti (l’iniziativa governativa, l’approvazione da parte della sola maggioranza di governo mediante un iter parlamentare affatto problematico, l’ampiezza e l’eterogeneità della riforma¹²⁰) costituivano solo alcune delle anomalie e distorsioni di quella procedura di revisione¹²¹.

Un’ulteriore criticità era rappresentata dalla circostanza che la maggioranza parlamentare che aveva approvato quella riforma si era formata sulla base di una legge elettorale (la legge n. 270 del 2005) che

¹¹⁷ Cfr. V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»: se il revisore costituzionale resta imbrigliato nella persistenza di un mito*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

¹¹⁸ Sull’iter di approvazione del progetto di revisione costituzionale presentato dal Presidente del Consiglio Renzi e dal Ministro Boschi, cfr. D. CASANOVA, M. PODETTA, *Il problematico iter di approvazione del disegno di legge costituzionale “Renzi-Boschi”*, cit., p. 21 ss., ove si enucleano le singole violazioni procedurali perpetrate nell’esame parlamentare.

¹¹⁹ Cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 25.

¹²⁰ Tanto che, per il referendum costituzionale richiesto sulla stessa, veniva autorevolmente invocato un frazionamento del quesito referendario. V. *supra*, nota 58.

¹²¹ Cfr. le considerazioni critiche, relative sia al metodo sia al merito, di A. D’ANDREA, *La Costituzione che abbiamo*, Bari, 2017.

era stata dichiarata parzialmente incostituzionale dalla Consulta con la sentenza n. 1 del 2014¹²². Forse anche per tale ragione, il Presidente del Consiglio Renzi manifestava sin dall'inizio la volontà di sottoporre in ogni caso il testo della riforma all'approvazione popolare¹²³.

In effetti, il referendum veniva promosso da un quinto dei membri di ciascuna Camera, con separate richieste da parte dei Gruppi di maggioranza e di opposizione¹²⁴. Come nel 2001, dunque, l'iniziativa referendaria era esercitata – in chiave confermativa – anche dalle forze politiche che avevano partecipato all'approvazione, con l'intento di ottenere una legittimazione popolare¹²⁵. Non solo: in quel caso la forza politica di maggioranza si faceva altresì parte attiva nella raccolta delle cinquecentomila firme necessarie per la richiesta popolare, obiettivo fallito invece dalle forze di opposizione¹²⁶.

La richiesta di referendum promossa dalla maggioranza derivava dalla circostanza che quest'ultima contava molto (senz'altro più di quanto non fosse avvenuto nel 2001) sul fatto di godere dell'appoggio del corpo elettorale, il cui intervento veniva sollecitato in senso plebiscitario al fine di ottenere una legittimazione ancora maggiore.

La torsione in senso plebiscitario dell'istituto referendario era esaltata dalle ripetute dichiarazioni del Presidente del Consiglio Renzi, il quale "prometteva" che, in caso di esito negativo del referendum, si

¹²² Cfr. A. PACE, *Modifica illegittima o eversione costituzionale?*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/2016, parte III, p. 101 ss.

¹²³ Secondo L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 2, «L'istituto di democrazia diretta veniva quindi a costituire lo strumento necessario per sopperire all'anomalia che caratterizzava il contesto della democrazia rappresentativa».

¹²⁴ V. Corte di cassazione, Ufficio centrale per il referendum, ordinanza del 6 maggio 2016, che ha ammesso quattro distinte richieste di referendum sul testo di legge costituzionale pubblicato nella Gazzetta Ufficiale del 15 aprile 2016, rispettivamente depositate: il 19 aprile 2016 dai deputati Occhiuto e altri; il 20 aprile 2016 dai senatori Crimi e altri; il 20 aprile 2016 dai deputati Rosato e altri; il 3 maggio 2016 dai senatori Zanda e altri.

¹²⁵ E. LAMARQUE, *A mali estremi...*, cit., p. 4, osserva che quel tentativo di riforma è stato «geneticamente sbilanciato in modo anomalo nei confronti della fase referendaria, perché fin dall'inizio il governo aveva annunciato che, qualora il testo fosse passato a maggioranza assoluta, lo avrebbe sottoposto alla conferma da parte del popolo».

¹²⁶ Il referendum costituzionale veniva richiesto anche dagli elettori (Comitato per il sì), con una raccolta di firme promossa dal Partito Democratico (cfr. ordinanza dell'Ufficio centrale del 4 agosto 2016). La raccolta firme promossa dal Comitato del No, invece, non raggiungeva il numero necessario di firme. Cfr. L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, cit., p. 5.

sarebbe dimesso e avrebbe ritenuto conclusa la propria esperienza politica¹²⁷. In tal modo si realizzava, in modo ancora più netto che nel passato, la trasformazione del referendum costituzionale in strumento di avallo dell'operato della maggioranza di governo (o meglio, in questo caso, addirittura dello stesso Governo e del suo Presidente), da utilizzare non tanto (o non solo) per esprimere il proprio consenso o dissenso nei confronti della riforma approvata dalle Camere, quanto per appoggiare o contestare la politica del Governo in carica¹²⁸.

Il referendum costituzionale si svolse il 4 dicembre 2016 e si trasformò, in effetti, in un giudizio sul Governo Renzi, circostanza che probabilmente influì non poco sull'esito negativo dello stesso¹²⁹. Con una larga partecipazione (pari al 65% degli aventi diritto) e con ampia maggioranza (59,1% contrari e 40,9% favorevoli), gli elettori bocciarono la revisione approvata dalle Camere.

L'esito della consultazione popolare comportava le dimissioni di Matteo Renzi: si apriva così una crisi di governo da imputare all'esito negativo del referendum costituzionale, che si era tradotto in un "voto di sfiducia" nei confronti dell'Esecutivo e, soprattutto, del suo Presidente¹³⁰.

Il 12 dicembre 2016 entrava così in carica il terzo (e ultimo) Governo della XVII Legislatura, guidato da Paolo Gentiloni¹³¹.

¹²⁷ Cfr. XVII Legislatura, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della seduta n. 563 del 20 gennaio 2016, p. 128 ss., spec. p. 135.

¹²⁸ Cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 3 s.; V. TONDI DELLA MURA, *Il paradosso del «Patto del Nazareno»*, cit., p. 26 ss.; P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in *Federalismi.it*, n. 12/2016, p. 3 s.

¹²⁹ Cfr. A. CERRI, *Riflessioni sull'esito del referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 2; M. COSULICH, *Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 2.

¹³⁰ Cfr. A. RUGGERI, *Le dimissioni di Renzi, ovvero la crisi di governo del solo Presidente del Consiglio, le sue peculiari valenze, le possibili implicazioni di ordine istituzionale*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 18 dicembre 2016. Cfr. inoltre le riflessioni di G. AZZARITI, *Dopo il referendum costituzionale. Crisi della rappresentanza e riforma del parlamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2017, parte I, p. XVII ss.

¹³¹ Nell'ottobre 2017 veniva approvata definitivamente la nuova legge elettorale per l'elezione di Camera e Senato (legge n. 165 del 2017, c.d. *Rosatellum-bis*), la seconda legge elettorale varata in quella legislatura dopo la legge n. 52 del 2015 (c.d. *Italicum*), che nel frattempo era stata dichiarata parzialmente illegittima dalla Corte costituzionale con sentenza n. 35 del 25 gennaio 2017. La legge n. 165 del 2017, che ha pertanto sostituito l'*Italicum* per l'elezione della Camera dei deputati e il c.d. *Consul-*

2.4. Il referendum costituzionale del 20-21 settembre 2020 che ha confermato la riduzione del numero dei parlamentari

Le elezioni politiche del 4 marzo 2018 che hanno dato avvio alla XVIII Legislatura, svoltesi con il nuovo sistema elettorale a prevalente componente proporzionale introdotto dalla legge n. 165 del 2017, producevano un esito per certi versi analogo a quello delle elezioni del 2013¹³². Le difficoltà nel comporre una maggioranza di governo si risolvevano solo a distanza di tre mesi dalle consultazioni elettorali, con la formazione nel giugno 2018 di un Esecutivo sostenuto dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, con Presidente del Consiglio il prof. Giuseppe Conte. L'“accordo programmatico” tra M5S e Lega¹³³ prevedeva alcuni punti (la riduzione del numero dei parlamentari e il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta) che avrebbero comportato, per la loro realizzazione, la necessità di apportare delle modifiche puntuali al testo costituzionale¹³⁴.

tellum per l'elezione del Senato (entrambi mai concretamente applicati), ha introdotto un sistema misto che prevede l'assegnazione di una quota di seggi (un terzo) con formula maggioritaria in collegi uninominali e la parte rimanente di seggi (due terzi) con metodo proporzionale in collegi plurinominali. Cfr. M. PODETTA, *L'approvazione di una legge elettorale “omogenea” per le due Camere: il c.d. Rosatellum-bis*, in A. D'ANDREA, M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale*, Bari, 2018, p. 51 ss.

¹³² Emergavano infatti tre schieramenti: quello di centrodestra (a prevalenza della Lega) che otteneva il 37% dei consensi, il Movimento 5 Stelle con il 33%, quello di centrosinistra con il 23%. Cfr. M. PODETTA, *Il voto politico del 4 marzo 2018 tra accordi preelettorali trovati e postelettorali da cercare*, in A. D'ANDREA, M. PODETTA (a cura di), *Il rilancio della riforma elettorale nel quadro parlamentare nazionale*, cit., p. 105 ss.

¹³³ Il c.d. “Contratto per il Governo del Cambiamento” conteneva, in particolare: un irrigidimento significativo delle politiche migratorie; l'introduzione della c.d. *flat tax* e del c.d. reddito di cittadinanza; il taglio dei vitalizi dei parlamentari e dei consiglieri regionali; la riduzione del numero dei parlamentari; il rafforzamento degli istituti di democrazia diretta (introduzione del referendum propositivo, abolizione del quorum per il referendum abrogativo, obbligo di calendarizzare i progetti di legge di iniziativa popolare); la promozione del *Made in Italy* e delle questioni ambientali; il superamento della normativa in materia di trattamenti pensionistici con l'introduzione del sistema c.d. “quota 100”. In relazione a tale accordo programmatico, cfr. le considerazioni critiche di A. D'ANDREA, *La pervasiva vischiosità della politica italiana: la contraddizione costituzionale del governo del “cambiamento” e il suo superamento*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2/ 2019, parte I, p. 1 ss.

¹³⁴ Attraverso la tecnica della revisione puntuale, venivano infatti presentate alle

A seguito della crisi provocata dalle dimissioni del Presidente Conte e dovuta alla decisione della Lega di uscire dalla maggioranza, nell'agosto 2019 il Presidente della Repubblica Mattarella conferiva nuovamente a Giuseppe Conte l'incarico di formare l'Esecutivo. Il secondo Governo Conte, che entrava in carica nel settembre 2019, era sempre sostenuto dal Movimento 5 Stelle, questa volta, però, insieme al Partito Democratico e non più alla Lega. Sul piano delle riforme, esso si fondava su un'intesa che prevedeva un "pacchetto di riforme istituzionali" volte alla riduzione del numero dei parlamentari (già oggetto del precedente "contratto" tra M5S e Lega), all'estensione dell'elettorato attivo per il Senato a tutti i maggiorenni e alla modifica della legge elettorale per tornare integralmente al sistema proporzionale.

Il disegno di legge di revisione costituzionale sulla riduzione del numero dei parlamentari¹³⁵ è stato approvato, in seconda deliberazione, dal Senato in data 11 luglio 2019 con la maggioranza assoluta dei suoi componenti, e poi approvato in via definitiva, in seconda deliberazione, dalla Camera dei deputati in data 8 ottobre 2019, con la maggioranza dei due terzi dei suoi componenti.

La riforma ha assunto una chiara valenza politica, come dimostrano le trattative che ne hanno accompagnato l'iter e che hanno comportato un curioso cambio di passo di alcune forze politiche. Si segnala, in particolare, che il Partito Democratico ha votato contro la riforma in seconda deliberazione al Senato (consentendo così ad un ridotto numero di senatori di diversi Gruppi di mettere in moto il meccanismo per chiedere il referendum costituzionale, dato che è stata raggiunta la maggioranza assoluta ma non la maggioranza dei due terzi), mentre ha votato a favore della riforma in seconda deliberazione alla Camera (dove è per questo che si è invece raggiunta la maggioranza dei due terzi).

Camere nello specifico la proposta di legge costituzionale per la riduzione del numero dei deputati e dei senatori e quella volta alla modifica dell'art. 71 Cost. per l'introduzione di una iniziativa legislativa popolare rafforzata dalla previsione di un eventuale referendum, entrambe di iniziativa parlamentare e aventi un contenuto unitario e omogeneo, in un contesto generale nel quale si manifestava peraltro la volontà di procedere anche ad ulteriori modifiche puntali, fra le quali l'abolizione del CNEL; cfr. L. SPADACINI, *Le riforme costituzionali nell'avvio della XVIII legislatura: il tentativo di un metodo nuovo*, in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Bari, 2019, p. 729 ss.

¹³⁵ XVIII Legislatura, A.S. n. 214-515-805-B e A.C. n. 1585-B, «Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari».

Anche il ricorso al referendum costituzionale è stato connotato da evidenti calcoli di ordine politico. Non si può infatti non rilevare che, nonostante nessuna delle principali forze politiche rappresentate in Parlamento si fosse schierata apertamente contro la riduzione del numero dei parlamentari, si sia comunque formato al Senato un gruppo trasversale sufficiente ad attivare la procedura referendaria. In questo senso è emerso l'uso distorto e strumentale della facoltà ammessa *ex art. 138 Cost.* con l'obiettivo di aumentare le probabilità di allungare la legislatura, la cui sopravvivenza non era del tutto scontata. Il mancato raggiungimento della soglia dei due terzi durante l'ultima lettura al Senato e l'avvio del procedimento referendario, oltre ovviamente a lasciare aperta la possibilità di bloccare la revisione, avrebbero infatti consentito di procrastinare la sua entrata in vigore (nonché, di conseguenza, l'avvio del termine – di sessanta giorni – per il ridisegno dei collegi elettorali – da effettuarsi con decreto legislativo – in ragione della nuova consistenza numerica delle Camere)¹³⁶.

Il referendum costituzionale, richiesto da 71 senatori appartenenti a diversi Gruppi¹³⁷, veniva indetto per il 29 marzo 2020, ma l'emergenza sanitaria da Covid-19 rendeva necessario uno slittamento, disposto con il decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020 (c.d. decreto "Cura Italia", convertito in legge n. 27 del 2020). L'art. 81 del decreto-legge n. 18 del 2020, infatti, prorogava il termine ultimo per l'indizione del referendum costituzionale, disponendo, in deroga a quanto previsto dall'articolo 15 della legge n. 352 del 1970, che «il termine entro il quale è indetto il referendum confermativo del testo legge costituzionale [...] è fissato in duecentoquaranta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo ha ammesso»¹³⁸.

La consultazione referendaria veniva pertanto rinviata al 20 e 21 settembre 2020, e si svolgeva contestualmente alle elezioni per il rinnovo di alcuni Consigli regionali (Valle d'Aosta, Veneto, Liguria, Toscana, Marche, Campania e Puglia), ad alcune elezioni amministrative

¹³⁶ In tema, cfr. la ricostruzione effettuata da A. LAURO, *La declinazione del sistema parlamentare italiano nella XVIII legislatura*, Bari, 2020, p. 128.

¹³⁷ Dei 71 senatori che hanno richiesto il referendum costituzionale, 42 appartenevano al gruppo parlamentare di Forza Italia, 10 al Gruppo Misto, 9 alla Lega, 5 al Partito Democratico, 2 al Movimento 5 Stelle, 2 a Italia Viva-PSI (a questi si aggiungeva un senatore a vita).

¹³⁸ L'Ufficio centrale per il referendum aveva ammesso la richiesta referendaria proveniente da almeno un quinto dei senatori con ordinanza del 23 gennaio 2020.

e a due elezioni suppletive del Senato, che venivano fissate negli stessi giorni.

Ancora una volta, dunque, una questione costituzionale veniva inserita nella partita politica, in questo caso accorpando nella stessa data due momenti (referendum costituzionale e turno elettorale) di matrice ontologicamente diversa, cosa della cui legittimità è lecito dubitare.

Contro questo accorpamento si è persino tentato di ottenere una pronuncia della Corte costituzionale, attivata tramite conflitti fra poteri.

Con tre ordinanze date lo stesso giorno (nn. 195, 197 e 198 del 12 agosto 2020) il giudice costituzionale ha rigettato, in quanto inammissibili, i ricorsi presentanti, rispettivamente, dal Comitato promotore del referendum costituzionale, da un senatore individualmente e dalla Regione Basilicata¹³⁹. Sebbene destinate al medesimo, infausto esito, le tre azioni si appuntavano su elementi diversi. Il Comitato referendario censurava l'art. 1-bis, comma 3, del decreto-legge n. 26 del 20 aprile 2020, che fissava l'*election day* unico per le elezioni regionali, amministrative e suppletive e per il voto sulla revisione costituzionale; il ricorso del senatore De Falco mirava invece a far caducare la medesima disposizione per l'asserita lesione di prerogative costituzionali dei parlamentari nel corso del procedimento legislativo (secondo lo schema inaugurato dall'ordinanza n. 17/2019); la Regione Basilicata contestava tanto l'approvazione della legge costituzionale (che avrebbe sacrificato eccessivamente la rappresentanza della popolazione lucana) quanto l'accorpamento delle celebrazioni elettorali.

Fra le tre, merita di essere menzionata specialmente l'ordinanza n. 195, nella quale la Corte ha fornito, tra l'altro, alcune indicazioni di merito che, a giudizio della Consulta, rendevano anche infondata la doglianza dei ricorrenti. Il giudice costituzionale ha ribadito infatti l'ampia discrezionalità del Consiglio dei Ministri nella fissazione della data referendaria, riconoscendo la funzionalità dell'estensione del principio dell'*election day* (originariamente introdotto per ragioni di contenimento della spesa) alle esigenze poste dal diffondersi dell'epidemia. Ha ritenuto, inoltre, non provata l'incidenza dell'accorpamen-

¹³⁹ Cfr. le osservazioni di R. PINARDI, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo: alcune annotazioni critiche sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 195 del 2020*, in *Consulta Online*, n. 3/2020, p. 478 ss., e di P. LOGROSCINO, *Le ordinanze sui conflitti contro le consultazioni elettorali-referendarie del 2020: una risposta a mosaico con tessere diverse?*, in *Federalismi.it*, n. 32/2020, p. 122 ss.

to elettorale sull'esercizio del voto referendario, riconoscendo invece che, essendo la logica referendaria e quella della democrazia rappresentativa intrecciate e non separate, l'indicazione di voto fatta dalle forze politiche agli elettori non realizza una situazione di interferenza con il libero esercizio del voto. Per di più, per il giudice costituzionale l'eventuale maggiore affluenza alle urne nei territori dove si svolgono altre competizioni elettorali non pregiudica lo svolgimento del voto referendario, data l'assenza di un quorum strutturale¹⁴⁰.

In occasione del referendum la revisione costituzionale ha ottenuto un'ampia approvazione da parte del corpo elettorale, ottenendo quasi il 70% dei consensi (a fronte di una partecipazione del 54% degli aventi diritto). Il Presidente della Repubblica ha di conseguenza promulgato la legge costituzionale n. 1 del 2020 («Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari»), entrata in vigore il 5 novembre 2020¹⁴¹.

L'esito (poco sorprendente) della votazione popolare è stato l'occasione per galvanizzare, almeno in parte, il patto di governo, confermando così la deriva "plebiscitaristica" già osservata nelle precedenti occasioni: da un lato il partito di maggioranza relativa (il M5S) celebra la "vittoria" referendaria e, dall'altro, il principale alleato (il Partito Democratico) vi leggeva una benedizione popolare per la continuazione dell'esperienza di governo e del percorso riformista messo alla base dell'accordo di coalizione¹⁴².

¹⁴⁰ Nonostante queste puntualizzazioni della Corte, appare però opportuno sottolineare che un conto è ammettere che i partiti politici intervengano per promuovere un dibattito pubblico nell'elettorato sui contenuti della revisione costituzionale, esprimendo di conseguenza anche una valutazione politica sulla stessa; altro conto è piegare l'uso del referendum costituzionale ai fini politici di maggioranza, trasferendo così sulla Costituzione la "sana" dialettica partigiana che dovrebbe naturalmente connotare la definizione dell'indirizzo politico ordinario.

¹⁴¹ Ai sensi dell'articolo 4 della legge cost. n. 1 del 2020, le modifiche apportate agli articoli 56 e 57 della Costituzione si applicheranno «a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale e comunque non prima che siano decorsi sessanta giorni dalla predetta data di entrata in vigore».

¹⁴² Cfr., ad esempio, V. FORGNONE, M. RUBINO, *Referendum, vince il Sì. Zingaretti: "Al via riforme". Di Maio: "Ora proporzionale". Salvini: "Sarebbe morte della politica"*, in *La Repubblica*, 21 settembre 2020.

3. L'impropria sovrapposizione tra indirizzo politico-governativo e indirizzo costituzionale nel ricorso al referendum *ex art. 138 Cost.*

Il riformismo costituzionale, a seguito in particolare della svolta maggioritaria inaugurata negli anni Novanta, presenta tre evidenti e preoccupanti anomalie, che attengono rispettivamente all'iniziativa, al metodo e all'utilizzo distorto dello strumento referendario.

La prima anomalia è che le riforme costituzionali più estese vengono promosse e varate dalla sola maggioranza di governo, con significative ingerenze da parte dell'Esecutivo. È evidente come un forte impulso governativo alla revisione costituzionale produca una polarizzazione della discussione dominata da logiche di appartenenza, piuttosto che guidata da una valutazione nel merito dei contenuti, con la conseguente elevata probabilità di pervenire all'approvazione della modifica costituzionale a maggioranza assoluta e di aprire la strada al referendum popolare, come avvenuto per le "grandi riforme" del 2001, del 2005 e del 2016 e per la riforma del 2019¹⁴³.

A questo proposito, per quanto riferita specificamente al potere costituente, rimane comunque valida l'affermazione di Piero Calamandrei in base alla quale «nella preparazione della costituzione il governo non ha alcuna ingerenza: il governo può esercitare per delega il potere legislativo ordinario, ma, nel campo del potere costituente, non può avere alcuna iniziativa neanche preparatoria. Quando l'assemblea discuterà pubblicamente la nuova Costituzione, *i banchi del governo dovranno essere vuoti*; estraneo del pari deve rimanere il governo alla formulazione del progetto, se si vuole che questo scaturisca interamente dalla libera determinazione dell'assemblea sovrana»¹⁴⁴.

Nell'esperienza degli ultimi vent'anni, al contrario, non solo gli Esecutivi sono stati parte attiva del riformismo costituzionale¹⁴⁵, ma

¹⁴³ Per le prime tre, P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, cit., p. 9, sottolinea il manifestarsi di «una perversa, quanto preoccupante regola della *proporzionalità inversa* fra ampiezza della riforma e ampiezza del consenso: al crescere della prima, il secondo parrebbe ineluttabilmente assottigliarsi».

¹⁴⁴ P. CALAMANDREI, *Come nasce la nuova Costituzione*, in *Il Ponte*, III, 1947, ripubblicato in *Costituzionalismo.it*, n. 3/2015, *Rubriche – Parte IV*, p. 1 ss., a cura di G. Azzariti.

¹⁴⁵ A tale proposito, non si può dimenticare l'esistenza di un Dipartimento am-

in qualche caso, addirittura, l’iniziativa legislativa per la revisione costituzionale è stata esercitata direttamente dal Governo (come nel caso della riforma “Renzi-Boschi” ma anche, prima, del d.d.l. n. 813 poi abbandonato), che – soprattutto – ha poi agito come vero e proprio *dominus* ingerendosi nel processo di riforma¹⁴⁶. Il rischio è molto chiaro: se il Governo e la sua maggioranza diventano il motore dell’innovazione costituzionale, la Costituzione diventa un «oggetto politicamente contendibile»¹⁴⁷, registrandosi un intreccio indissolubile (e pericolosissimo) tra modifica costituzionale e azione di governo. La tendenza ad approvare riforme “a colpi di maggioranza”, del resto, è un indice evidente dell’uso politico della Costituzione¹⁴⁸, che conduce inevitabilmente all’ulteriore inconveniente dell’instabilità costituzionale. Infatti, «se ogni maggioranza di governo pretendesse di approvare la “sua” riforma costituzionale nel volgere di ogni legislatura, si porrebbe al risultato inaccettabile di affievolire, se non eliminare del tutto, il principio di rigidità che [...] offre la garanzia della stabilità delle disposizioni costituzionali sottraendole al regime della legislazione ordinaria»¹⁴⁹.

ministrativo, ormai costantemente stabilito all’interno della Presidenza del Consiglio, votato allo studio e all’elaborazione di proposte in materia di riforme istituzionali ed oggetto di una corrispondente delega di funzioni ad un Ministro senza portafoglio ex art. 9 della legge n. 400 del 1988. Cfr. l’art. 23 del DPCM 1° ottobre 2012, «Ordinamento delle strutture generali della Presidenza del Consiglio dei Ministri», dedicato appunto al «Dipartimento per le riforme istituzionali». In base al comma 1, il Dipartimento «assicura al Presidente il supporto alle funzioni di coordinamento, di indirizzo, di promozione di iniziative, anche normative, nonché ad ogni altra funzione attribuita dalle vigenti disposizioni al Presidente nell’area funzionale delle riforme istituzionali e federali». Ciò rappresenta, plasticamente, l’“incorporazione” dei temi costituzionali nella costruzione dell’indirizzo politico riferibile al *continuum* Governo-maggioranza.

¹⁴⁶ Sottolineano come sia una anomalia che le revisioni costituzionali siano promosse dal Governo P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull’art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, cit., p. 6 ss., e A. PACE, *La riforma Renzi-Boschi. Le ragioni del no*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

¹⁴⁷ P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull’art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, cit., p. 7.

¹⁴⁸ Cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 24; F. VARI, *Primi spunti sulle riforme a colpi di maggioranza e lo svuotamento della rigidità costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2016.

¹⁴⁹ F. R. DE MARTINO, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell’articolo 138*, in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Napoli, 2019, p. 111.

La seconda anomalia concerne il metodo delle riforme costituzionali, con particolare riferimento ai tentativi di revisione ampia della Costituzione, che si sono fondati sull'idea (sbagliata) diffusa in ambito politico (e non solo) per cui la democrazia italiana sarebbe una democrazia “zoppicante” e non in linea con le altre democrazie occidentali perché non sono state realizzate le riforme costituzionali¹⁵⁰. Da qui i numerosi tentativi di riscrittura complessiva della seconda parte della Costituzione, ad oggi tutti falliti (ad eccezione di quello del 2001, che riguardava però “solo” il Titolo V e non l'intera seconda parte). L'approvazione di riforme ampie, come si è detto, incide peraltro anche sul referendum costituzionale in termini di chiarezza e omogeneità del quesito e, conseguentemente, di libertà del voto degli elettori, provocando un «ribaltamento» nella *ratio* dell'art. 138, che [...] dovrebbe trovare il limite della sottoponibilità al corpo elettorale di revisioni puntuali e univoche della Carta», e non certo consentire di «confermare “grandi” riforme del Patto fondativo»¹⁵¹. Non è un caso, forse, che nei fatti le due più ampie riforme siano state destinate all'insuccesso, laddove invece il procedimento di revisione è andato a buon fine nelle ipotesi di riforme puntuali e con oggetto comunque maggiormente circoscritto.

La terza anomalia attiene all'utilizzo distorto e “politico” che è stato fatto del referendum costituzionale, che ha subito una torsione da strumento di garanzia con valenza oppositiva a strumento richiesto dalla maggioranza in chiave confermativa e plebiscitaria¹⁵². Così,

¹⁵⁰ Cfr. A. D'ANDREA, *Gli affanni della democrazia italiana*, in ID. (a cura di), *Il Governo sopra tutto*, Gussago (Brescia), 2009, p. 11 ss.

¹⁵¹ A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico*, cit., p. 6.

¹⁵² Come sottolinea P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, cit., p. 10, il referendum costituzionale «risulta così piegato ad esigenze di legittimazione dell'operazione di revisione le quali, oltre ad essere del tutto estranee alla *ratio* dell'istituto, si atteggiavano a diretta conseguenza proprio del descritto fenomeno della *reductio* del consenso parlamentare, cui si contrappongono in funzione compensativa». Per A. APOSTOLI, *Oltre l'idea di un riformismo costituzionale tellurico*, cit., p. 6 s., «In nessun caso gli strumenti di democrazia diretta [...] possono costituire, in particolare se inseriti in procedure di modifica costituzionale, grimaldelli per rafforzare scelte operate dagli esecutivi e dalla loro maggioranza ovvero mutare da mezzi di appello al popolo – “oppositivi” – da parte dei gruppi che non hanno avuto la possibilità di interloquire in Parlamento ovvero che non ne condividono le proposte, in “approvativi” di scelte di indirizzo politico operate dalle maggioranze che via via si alternano alla guida del Paese. Questi strumenti, infatti, in una democrazia rappresentativa, “agitati” da chi possiede la maggioranza, “mutano”

la polarizzazione e la contrapposizione politica già realizzatesi nella fase dell'iniziativa legislativa e dell'approvazione parlamentare (a causa della prima anomalia di cui si è detto) si riproducono anche nella campagna referendaria, che diventa il nuovo luogo dello scontro politico.

Ne deriva che anche nel dibattito pubblico la modifica della Costituzione finisca per «trasformarsi indebitamente da questione costituzionale in questione politica congiunturale»¹⁵³, anche a causa di un uso distorto degli strumenti di democrazia diretta al fine di proporre al corpo elettorale «plebisciti o voti popolari di fiducia, nei confronti di complessive inscindibili scelte politiche dei partiti o dei gruppi organizzati che abbiano assunto e sostenuto le iniziative referendarie»¹⁵⁴.

Peraltro, l'utilizzo del referendum costituzionale come strumento politico, anziché come strumento di garanzia e “contrappeso”, ha delle conseguenze negative non soltanto per la Costituzione, la cui natura di “casa comune” viene completamente sfigurata per renderla oggetto della contesa politica, ma anche, se l'esito del referendum è negativo, per la stessa tenuta del Governo (come è avvenuto nel 2016).

Le tre anomalie (ma sarebbe meglio definirle criticità) qui richiamate testimoniano l'evidente commistione che da tempo si è realizzata tra “questione politica” e “questione costituzionale”, troppo spesso indebitamente sovrapposte per il fatto che le riforme costituzionali vengono concepite ed elaborate in funzione delle esigenze e degli interessi del sistema politico, circostanza che conduce inevitabilmente ad un uso politico della Costituzione, del procedimento di revisione della stessa e del referendum costituzionale¹⁵⁵. Peraltro, questa confusione tra riformismo costituzionale e azione di governo è indice della debolezza dell'indirizzo politico e del sistema politico in generale, il qua-

da “correttivi” del sistema parlamentare a “ricatti” da parte di chi, detenendo il potere, se ne vuole rafforzare ulteriormente».

¹⁵³ P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, cit., p. 11.

¹⁵⁴ V. Corte costituzionale, sentenza n. 16 del 1978, punto 5 del *Considerato in diritto*, con riferimento al referendum abrogativo. Per S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, cit., p. 433, «Al protagonismo dei politici si vuole sostituire il protagonismo degli elettori, a loro volta forse inconsapevoli di quanto la loro volontà può essere manipolata all'atto di consultazioni elettorali o referendarie non sorrette da *par condicio* nell'uso dei media, e distorte dalla presentazione dei problemi sui quali all'elettorato si chiede di pronunciarsi».

¹⁵⁵ Cfr. M. VOLPI, *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, cit., p. 35 ss., che parla di «banalizzazione della Costituzione».

le «prova a occultare la propria inadeguatezza facendo ricadere sulle spalle della Costituzione l'origine delle proprie incapacità»¹⁵⁶.

Chi esce maggiormente sconfitto da questa sovrapposizione, oltre evidentemente al testo costituzionale, che da «limite e condizionamento della politica» diventa «strumento della politica, finalizzato alla risoluzione di problemi politici»¹⁵⁷, è il Parlamento, la cui centralità nell'ambito della revisione costituzionale è completamente svilita. Da un lato, infatti, il ruolo di impulso viene lasciato al Governo, che diventa poi il vero protagonista durante lo stesso iter parlamentare della legge costituzionale, esercitando una vera e propria posizione di supremazia destinata a condizionare ogni fase del procedimento, dall'altro, a seguito dell'utilizzo del referendum costituzionale quale momento confermativo della deliberazione delle Camere, percepito come necessario e non più eventuale, la decisione popolare assume un ruolo cruciale e il baricentro si sposta fittiziamente dalla rappresentanza parlamentare alla volontà del corpo elettorale¹⁵⁸.

In sostanza l'organo rappresentativo, che per la Costituzione è «il» legislatore costituzionale, abdica volontariamente a favore del Governo per quanto attiene all'iniziativa della revisione e alla definizione dei suoi contenuti, e a favore del corpo elettorale per quanto riguarda la decisione definitiva.

¹⁵⁶ C. DE FIORES, *Le ragioni di un revisionismo progressivo*, in *Democrazia e diritto*, n. 2/2016, p. 108, che parla di «strategia della “inattualizzazione” della Costituzione».

¹⁵⁷ M. VOLPI, *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, cit., p. 37.

¹⁵⁸ Cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 37 s. Cfr. anche A. MANGIA, *Potere, procedimento e funzione nella revisione referendaria*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 10, che sottolinea come nella prassi «il referendum, da fase accessoria ed eventuale, è ormai divenuto il momento centrale del procedimento ex art. 138, rispetto al quale la doppia deliberazione delle Camere svolge soltanto un carattere preparatorio, e cioè di precostituzione di una proposta che sin dall'inizio viene progettata, discussa e approvata nella prospettiva del sicuro rinvio alla decisione popolare ad opera di quella stessa maggioranza che ha proceduto all'approvazione del testo di riforma». F. R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3/2017, p. 5, sottolinea che il Parlamento appare «sempre di più in secondo piano: sia nella fase di elaborazione e approvazione delle modifiche, in cui svolge un ruolo preponderante, sia nella fase referendaria che naturalmente esula dalle attività parlamentari, ma non da quella dei partiti a loro volta però poco visibili perché oscurati dall'intensa attività di propaganda svolta dall'Esecutivo. Di modo che la posizione e le prerogative dell'Aula rappresentativa è stata sempre di più ridimensionata dal debordante ruolo svolto dal Governo, dal Presidente della Repubblica e dallo stesso appello al popolo».

4. Qualche riflessione conclusiva, tra rigidità costituzionale e centralità parlamentare

I problemi segnalati e l'uso distorto che nella prassi è stato fatto del referendum costituzionale e del procedimento di revisione in generale, hanno portato la dottrina a dibattere sull'opportunità di modificare lo stesso art. 138 Cost. per "irrigidire" ulteriormente il procedimento di revisione costituzionale. Molti hanno sostenuto questa necessità, soprattutto sulla base della considerazione che l'art. 138 (con le maggioranze ivi prescritte) è stato elaborato dai Costituenti pensando ad un contesto caratterizzato da sistemi elettorali proporzionali, mentre il successivo sviluppo delle dinamiche politiche del nostro Paese in senso maggioritario ha fatto sì che i quorum previsti dalla disposizione perdessero il valore garantistico che avevano in passato, permettendo alle varie maggioranze di governo via via succedutesi di approvare le riforme costituzionali ad esse più convenienti.

Le proposte avanzate in dottrina per superare le anomalie emerse nella prassi sono molteplici. Solo per richiamare le principali, è così che si è suggerito di prevedere il ricorso obbligatorio al referendum indipendentemente dalla maggioranza che ha approvato la legge, o comunque di rendere in ogni caso il referendum, anche se non obbligatorio, sempre possibile (mediante l'abrogazione del terzo comma del 138)¹⁵⁹; oppure, al contrario, si è proposto di eliminare il referendum costituzionale dal procedimento di revisione, compensando nel contempo la minore rigidità che ne conseguirebbe con una generalizzazione della necessità di raggiungere il quorum dei due terzi dei componenti in fase di approvazione¹⁶⁰; ancora, vi è chi ha suggerito di rendere obbligatorio il raggiungimento del quorum dei due terzi quando si intenda realizzare riforme dall'oggetto ampio, in modo che, solo in tal caso, verrebbe ad essere escluso l'intervento del corpo elettorale su un quesito non omogeneo¹⁶¹;

¹⁵⁹ Hanno suggerito l'ipotesi dell'abrogazione dell'ultimo comma dell'art. 138 Cost., in seguito all'introduzione del sistema maggioritario, tra gli altri A. CANEPA, *Referendum costituzionale e quorum di partecipazione*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/2001, p. 311 s., e P. PASSAGLIA, *L'art. 138 Cost. ed il referendum del 7 ottobre 2001*, cit., p. 234.

¹⁶⁰ Cfr. E. LAMARQUE, *A mali estremi...*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017; A. ANZON DEMMIG, *Qualche riflessione sui modi di partecipazione dei costituzionalisti al dibattito sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi*, in *Rivista AIC*, n. 1/2017, p. 5.

¹⁶¹ Cfr. A. MANGIA, *Potere, procedimento e funzione nella revisione referendaria*,

infine, con riferimento all'iniziativa legislativa, è stato proposto di modificare l'art. 138 Cost. nel senso di escludere l'iniziativa governativa di leggi di revisione costituzionale¹⁶².

Tutte le proposte richiamate, a prima vista, sembrerebbero presentare dei vantaggi. L'idea della obbligatorietà del referendum costituzionale è strettamente collegata al rapporto indiscutibile che sussiste tra l'ultimo comma dell'art. 138 e il sistema elettorale: la necessità di consultare in ogni caso il corpo elettorale è stata infatti sostenuta, tra l'altro, sulla base del presupposto che, viste le leggi elettorali che abbiamo avuto, anche la maggioranza dei due terzi dei membri delle Camere potrebbe non rispecchiare sempre effettivamente la volontà della maggioranza del corpo elettorale. Viceversa, l'eliminazione di ogni possibilità di appello al popolo (compensata dalla necessità di raggiungere sempre la maggioranza dei due terzi) avrebbe i vantaggi di obbligare le forze parlamentari a ricercare un'ampia condivisione prima di accedere ad una riforma (piccola o grande) del testo costituzionale e di evitare lunghi e divisivi periodi di campagne referendarie, eliminando altresì alla radice la questione della necessaria omogeneità del quesito¹⁶³. Analogamente, la necessità di approvare riforme ampie della Costituzione con la maggioranza qualificata dei due terzi dei componenti avrebbe il pregio di esaurire il percorso di tali leggi nell'ambito del sistema parlamentare, escludendo in premessa «quella contaminazione tra logica della democrazia rappresentativa e logica della democrazia diretta che è stata alla base dell'applicazione del 138/2, fin dalla scoperta delle revisioni costituzionali costruite sulla chiamata al voto del corpo elettorale»¹⁶⁴; inoltre impedirebbe la sottoposizione al corpo elettorale di quesiti non omogenei, che vanno a discapito della libertà di voto. L'eliminazione dell'iniziativa legislativa governativa, infine, avrebbe soprattutto due vantaggi, quello di sottrarre la materia costituzionale all'indirizzo politico dell'Esecutivo e quello di evitare che i Governi

cit., p. 28 ss., e P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, cit., p. 24, che ipotizza una modifica dell'art. 138 Cost. per rendere obbligatorio il procedimento a maggioranza qualificata dei due terzi per le leggi di revisione costituzionale «ad ampio raggio».

¹⁶² Cfr. P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, cit., p. 11.

¹⁶³ Cfr. E. LAMARQUE, *A mali estremi...*, cit., p. 4 s.

¹⁶⁴ A. MANGIA, *Potere, procedimento e funzione nella revisione referendaria*, cit., p. 28.

sprechino tante energie nelle riforme istituzionali anziché dedicarsi a tempo pieno a svolgere le funzioni previste dall'art. 95 Cost.

Nonostante i possibili vantaggi segnalati, va tuttavia sottolineato che siffatte modifiche (in tutto o in parte) potrebbero invero innescare conseguenze peggiori rispetto alle problematiche in ragione delle quali si vorrebbero introdurre.

In particolare, la mera abrogazione del terzo comma dell'art. 138 e la previsione di rendere sempre possibile (o addirittura obbligatorio) lo svolgimento del referendum costituzionale, mantenendo inalterati i quorum di approvazione della legge attualmente previsti, non pare sarebbe destinata a produrre davvero un innalzamento del valore in senso garantista della procedura di revisione, poiché in fondo in questo modo si eliminerebbe l'unica remora all'attuazione di riforme a colpi di maggioranza, derivante dall'eventualità di dover affrontare un voto popolare dall'esito incerto¹⁶⁵.

Di contro, l'eliminazione totale del referendum costituzionale (benché compensata da un innalzamento del quorum di approvazione) farebbe venire meno uno strumento che, nonostante sia stato utilizzato dalle forze politiche di maggioranza in modo distorto e non conforme al disegno costituzionale, nei fatti, almeno in due occasioni (nel 2006 e nel 2016), ha effettivamente funzionato come strumento oppositivo a garanzia delle minoranze, consentendo di bloccare quei tentativi di riforma ampia¹⁶⁶.

In definitiva, nonostante le anomalie e gli strappi rispetto allo "spirito" costituzionale che si sono registrati in via di prassi, fino a questo momento la "tenuta" dell'art. 138 della Costituzione, nel quale i Costituenti sono riusciti saggiamente a «coniugare, in sintesi mirabile, sovranità popolare, democrazia partecipativa e istituti di rappresentanza»¹⁶⁷, è stata confermata.

¹⁶⁵ Cfr. M. VOLPI, *Democrazia, Costituzione, equilibrio tra i poteri*, cit., p. 34.

¹⁶⁶ Cfr. L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, cit., p. 6; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, cit., p. 25 ss. N. ZANON, *Il lascito del 25 e 26 giugno: perché modificare l'art. 138 Cost.?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 agosto 2006, ha definito «un beffardo paradosso» che si volesse modificare proprio la disposizione che ha permesso la «salvezza» della Costituzione.

¹⁶⁷ A. PACE, *Commento al Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1991, p. 3311. Per L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Bologna, 2009, p. 409, «l'art. 138 ha raggiunto un equilibrio

Questo non significa che non si debbano comunque affrontare i profili problematici della procedura di revisione emersi nella sua prassi applicativa.

Per “mettere in sicurezza” la Costituzione e la rigidità costituzionale, sottraendole al dominio della maggioranza di governo, la strada da percorrere che appare essere maggiormente in linea con lo spirito originario dell’art. 138 è quella che punta ad un innalzamento dei quorum in esso stabiliti¹⁶⁸, mantenendo nel contempo la previsione di un referendum popolare eventuale e facoltativo, con valenza oppositiva a garanzia delle minoranze.

D’altro canto, però, anche una riforma di questo genere rischierebbe di rimanere vana rispetto ai fini perseguiti se prima e a monte non si decidesse di intervenire sul piano della *qualità* della rappresentanza.

Su questo terreno, come è noto, molto (anche se certo non tutto) si gioca sul campo della legislazione elettorale, attraverso la scelta di meccanismi elettorali che siano ragionevoli, che garantiscano la libertà e l’eguaglianza del voto e che assicurino, in definitiva, una genuina rappresentatività delle Camere¹⁶⁹. A questo proposito, un sistema proporzionale (nelle sue declinazione “genuine”) che incentivi il radicamento sul territorio delle formazioni politiche (favorendo così una diffusa partecipazione della cittadinanza alla definizione della politica nazionale) e, soprattutto, permetta di creare un reale vincolo di responsabilità fra elettori ed eletti, appare quello maggiormente in grado di garantire una vera e “sana” rappresentatività del Parlamento, condizione necessaria affinché i quorum e i meccanismi aggravati previsti dall’art. 138 assumano realmente un senso.

molto apprezzabile tra due tendenze, quella del costituzionalismo garantista e quella della concezione democratica pura».

¹⁶⁸ In questo senso, cfr. almeno A. D’ANDREA, *Irrigidire la revisione costituzionale? Le ragioni del sì*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 19 settembre 2006; F. R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, cit., p. 20; L. ELIA, *Cinquantanove anni dopo*, in *Astrid Online*, 2006.

¹⁶⁹ Dal 2006 ad oggi, invece, in Italia i parlamentari sono stati eletti sulla base di meccanismi elettorali o dichiaratamente illegittimi (nel 2006, nel 2008 e nel 2013 con l’impiego della legge n. 270 del 2005), o comunque caratterizzati da evidenti criticità che fanno sorgere più di un dubbio di costituzionalità (nel 2018 con l’impiego della legge n. 165 del 2017). Per un’analisi degli aspetti critici del c.d. *Rosatellum-bis*, cfr. A. APOSTOLI, *Il c.d. Rosatellum-bis. Alcune prime considerazioni*, in *Osservatorio AIC*, n. 3/2017, p. 1 ss., e M. PODETTA, *L’approvazione di una legge elettorale “omogenea” per le due Camere: il c.d. Rosatellum-bis*, cit., p. 87 ss.

Del resto, gli esiti dei referendum costituzionali del 2006 e del 2016 hanno smascherato proprio il difetto di rappresentatività delle Camere, rivelando «la difficile tenuta di un sistema rappresentativo in cui una minoranza relativa del corpo elettorale è in grado di ottenere la maggioranza assoluta dei seggi parlamentari»¹⁷⁰.

Al di là dei risultati referendari, in ogni caso, la circostanza che lo svolgimento del referendum si sia realizzato in tutte le ipotesi di revisione ampia e organica, investendo il corpo elettorale della scelta finale sull'impianto della seconda parte della Costituzione, è in definitiva un evidente indice della marginalizzazione e dello svilimento dell'organo parlamentare¹⁷¹. Si comprende perciò come in fondo la ragione profonda delle criticità sopra evidenziate con riguardo alla prassi applicativa della procedura di revisione costituzionale in generale, e del ricorso al referendum costituzionale in particolare, sia da ricercare nella perdita di centralità dell'organo rappresentativo nell'assetto ordinamentale.

La svalutazione del ruolo politico del Parlamento, non più in grado di condizionare l'azione politica del Governo, emerge dunque, pure per tale verso, come il vero problema strutturale del nostro ordinamento democratico, la cui soluzione risulta indispensabile anche per consentire ai meccanismi di garanzia disegnati dall'art. 138 Cost. di operare "correttamente".

ABSTRACT

ITA

Il referendum costituzionale è configurato dall'art. 138 Cost. come uno strumento di garanzia ad un tempo della rigidità costituzionale e delle minoranze, con finalità oppostive rispetto all'iniziativa di modifica della Costituzione o di approvazione di una legge costituzionale. Nella prassi, tuttavia, in tutte e quattro le occasioni in cui il referendum costituzionale si è svolto fino ad oggi, l'utilizzo che ne è stato fatto si è discostato dallo spirito del dettato costituzio-

¹⁷⁰ L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, cit., p. 8.

¹⁷¹ Cfr. F. R. DE MARTINO, *La crisi del ruolo parlamentare nella revisione costituzionale*, cit., p. 12.

nale e ha contribuito a mettere in luce un problema più generale: lo svilimento della centralità del Parlamento.

EN

The popular referendum provided for by Article 138 of the Constitution is configured as an instrument to guarantee both constitutional rigidity and minorities, that can be called to oppose the initiative to amend the Constitution or to approve a constitutional law. In practice, however, on all four occasions in which the constitutional referendum has been held up to now, its use has deviated from the spirit of the constitutional provision. This has contributed to highlighting a more general problem: the debasement of the centrality of Parliament.



Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)