

Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un “cammino carsico” di oltre cinquat’anni

di Giuseppe Busia – pubblicato nella rivista Nomos

Sommario

1. Introduzione	3
2. Il referendum costituzionale nella fase costituente	7
2.1. Modelli, esperienze e dibattiti in vista dell’Assemblea costituente	7
2.1.1. Il referendum nei modelli di Costituzioni straniere presenti ai Costituenti	7
2.1.2. L’esperienza italiana fino alla Costituente.....	10
2.1.3. I lavori presso il Ministero per la Costituente.....	15
2.2. Il dibattito all’interno della Costituente	17
2.2.1. La discussione sull’istituto referendario in generale.....	17
2.2.2. La discussione sul referendum costituzionale nella Commissione dei Settantacinque.....	21
2.2.3. Il referendum costituzionale nel dibattito in Assemblea.....	27
2.3. Un primo bilancio sulle posizioni dei costituenti.....	33
3. Il percorso carsico del referendum costituzionale fino al suo debutto: dalla legge di attuazione fino al referendum sulla revisione del Titolo V della Costituzione	36
3.1. La legge di attuazione del referendum	38
3.2. I referendum per sanzionare la “Grande Riforma” ipotizzati negli anni Ottanta e lo “sbrego” alla Costituzione teorizzato dal prof. Miglio	40
3.2. Il referendum obbligatorio come complemento dei lavori della “Tavola rotonda” sulle riforme, proposto dall’on. Iotti nel ‘90.....	42
3.3. Il messaggio al Parlamento del presidente Cossiga sulle riforme istituzionali	42
3.3.1. I contenuti del messaggio	43
3.3.2. Il relativo dibattito parlamentare.....	45
3.4. La deroga alle procedure di revisione introdotta dalla legge costituzionale n. 1/ 1993 con l’istituzione della Commissione bicamerale per le riforme.....	46
3.4.1. La prima fase di funzionamento della Commissione, sulla base di due atti monocamerali di identico contenuto.....	46
3.4.2. L’iter legislativo della legge costituzionale	48
3.5. La proposta di abrogazione del terzo comma dell’art. 138 approvata in prima lettura dalla Camera durante l’XI legislatura	50
3.6. L’iniziativa governativa per le riforme nella XII legislatura	50
3.7. La Commissione bicamerale istituita con la legge n. 1 del 1997 e la nuova deroga all’art. 138 della Costituzione	52
3.8. La “rivincita” dell’art. 138: il referendum sulla legge costituzionale n. 3 del 2001	55
4. Esame del referendum costituzionale attraverso alcuni suoi elementi caratteristici	56
4.1. L’iniziativa referendaria.....	56
4.1.1. L’iniziativa parlamentare e le conseguenze legate all’introduzione della legge elettorale prevalentemente maggioritaria	57
4.1.2. L’iniziativa dei consigli regionali alla luce della revisione del Titolo V.....	60
4.1.3. Le ragioni della mancata attribuzione al Governo del potere di iniziativa (per il tramite del Presidente della Repubblica)	61
4.1.4. Non uno, ma tanti referendum costituzionali.....	62
4.2. Lo svolgimento del referendum come facoltativo ed eventuale.....	63
4.2.1. Alcuni rischi legati all’obbligatorietà del referendum	63
4.2.2. La facoltatività come presupposto del carattere oppositivo del referendum, contro gli approdi plebiscitari.....	64

4.2.3. La facoltatività come incentivo per ricercare accordi più ampi sulla legge costituzionale.....	65
4.3. L'applicabilità del requisito dell'omogeneità al quesito del referendum costituzionale.....	66
4.3.1. Il quesito del referendum costituzionale deve essere omogeneo?	66
4.3.2. Critica delle motivazioni addotte a favore della non applicabilità del requisito.....	69
4.3.3. Le ragioni che inducono a ritenere applicabile il requisito dell'omogeneità.....	71
4.4. La mancata previsione di un quorum minimo per la validità del referendum.....	72
4.4.1. Conseguenze sulle scelte di voto degli elettori e sulla valutazione (politica) del significato attribuibile alla consultazione	72
4.4.2. Le <i>ratio</i> della mancata fissazione di un quorum di validità alla luce del dibattito in sede costituente	75
4.4.3. Possibili conseguenze dell'assenza di quorum nel passaggio dal referendum oppositivo a quello confermativo	76
5. Considerazioni conclusive.....	78

La Costituzione non deve essere un masso di granito che non si può plasmare e che si scheggia: e non deve essere nemmeno un giunco flessibile che si piega ad ogni alito di vento¹.

1. Introduzione

A volte, il tempo modifica le Costituzioni più di quanto non facciano le revisioni esplicite. In alcuni casi, quasi inaspettatamente, tali cambiamenti si manifestano anche in istituti che non hanno mai trovato applicazione; e che, quindi, teoricamente, non potrebbero essersi modificati neanche attraverso le piccole trasformazioni che inevitabilmente si producono ogniqualvolta le norme astratte vengono calate in realtà necessariamente mutevoli².

Questo è probabilmente anche il caso del referendum previsto dall'art- 138 della Costituzione, che dopo oltre cinquant'anni di apparente immobilità e di sicura inapplicazione, ha avuto luogo per la prima volta in occasione dell'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001 di revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione³.

Ebbene, il fatto che quello del 7 ottobre 2001 sia stato appunto il primo referendum costituzionale della storia repubblicana non deve indurre nell'errore di credere che il cammino di questo istituto si esaurisca con tale consultazione. A dispetto della sua mancata applicazione, infatti, tale istituto ha una lunga storia dietro di sé. Una storia, fatta non solo dai lunghe e approfondite discussioni che ne accompagnarono l'istituzione in sede costituente. Ma anche dai successivi

¹ Da un intervento all'Assemblea Costituente dell'on. Paolo Rossi (Atti dell'assemblea Costituente, 14 novembre 1947, p. 3893). Questi, nell'illustrare, in qualità di relatore, il progetto di quello che sarebbe divenuto l'art. 138 della Costituzione, continuava chiarendo che la Costituzione "deve essere, dovrebbe essere, vorrebbe essere una specie di duttile acciaio, che si riesce a riplasmare faticosamente sotto l'azione del fuoco e sotto l'azione del martello di un operaio forte e consapevole" (Si tornerà più avanti sul dibattito che portò all'approvazione delle disposizioni sulla revisione costituzionale).

² Come sempre, la storia di un istituto non si esaurisce nelle modifiche normative ad esso apportate nel corso del tempo. E neanche nella ricostruzione dei diversi casi in cui esso ha trovato applicazione, confrontandosi con situazioni e contesti volta a volta differenti. La sua storia può invece essere ricostruita anche in assenza di ogni elemento che possa astrattamente far presupporre una trasformazione. Non solo: spesso, proprio osservando le modificazioni prodottesi in istituti apparentemente immobili, si ha la possibilità di cogliere con maggiore evidenza le trasformazioni che investono il sistema politico-istituzionale in cui tale istituto è immerso. Ciò, proprio perché queste possono essere percepite con maggiore nitidezza, senza che siano confuse con quelle attribuibili ad altri fattori. Così, come nel caso che qui interessa, può capitare che un istituto, in ordine al quale non è mai stata approvata alcuna modifica formale e che addirittura non ha mai avuto applicazione, arrivi al suo debutto nel mondo del reale diverso da come lo si era immaginato.

³ Molti, giustamente, si sono soffermati su tale evento soprattutto per il fatto che, attraverso esso, la più ampia e rilevante delle modifiche finora apportate alla nostra Carta fondamentale ha ricevuto il suo sì definitivo. Tuttavia, si sa che ogni processo di riforma, specie quando assume carattere costituzionale, produce effetti non solamente per i suoi contenuti specifici, e per le innovazioni che ne costituiscono l'oggetto. Ma anche per le procedure utilizzate al fine di giungere alla sua approvazione. A volte, anzi, questi effetti "secondari", ed in qualche modo nascosti, possono avere un'incidenza maggiore di quella dei primi, e spiegare i loro effetti per un tempo più lungo. La revisione operata con la legge costituzionale n. 3 del 2001 non sfugge a tale regola. Anzi -se avranno successo le diverse proposte di "riforma della riforma", che hanno accompagnato fin dall'inizio della loro vigenza le nuove disposizioni del Titolo V- potrebbe divenire un esempio emblematico di come gli effetti "secondari" di una riforma possano sopravvivere a quelli che ne costituivano l'oggetto precipuo.

Di seguito, per brevità, con riguardo alla revisione in discorso, si farà riferimento semplicemente al "Titolo V". Così pure, la legge costituzionale n. 3 del 2001 verrà anche semplicemente citata come "legge n. 3" o "legge costituzionale n. 3" e l'art. 138 della Costituzione, come "art. 138".

dibattiti, in sede politica e dottrinale, dalle diverse proposte di modifica presentate o semplicemente annunciate, e -soprattutto- dall'approvazione di procedure di revisione *extra ordinem* in deroga al dettato dell'art. 138, le quali avevano previsto –sebbene *una tantum* (ma due volte di seguito)- la trasformazione del relativo referendum da consultazione facoltativa ed eventuale a necessaria⁴.

Una storia, questa, sulla quale inevitabilmente si riflettono anche le richiamate trasformazioni del quadro politico-istituzionale, fra le quali, in particolare, l'introduzione di un sistema elettorale prevalentemente maggioritario per l'elezione delle Camere, con evidenti conseguenze sulla maggiore o minore facilità con cui, per una forza politica o una coalizione, è possibile raggiungere al loro interno maggioranze qualificate.

Tale istituto, per la sua stessa natura e per il compito che gli è stato affidato dai Costituenti, presenta inevitabilmente una molteplicità di diverse possibili funzioni, dettate non solamente dalla sua struttura interna, ma anche dal riflettersi su di esso delle complesse dinamiche volta a volta presenti nel quadro istituzionale.

Si deve infatti da subito evidenziare che tale consultazione è stata posta come “clausola di chiusura” di quella che è certamente la “disposizione di chiusura” di una Costituzione rigida come la nostra: le procedure sulla revisione, appunto⁵. Per tale ragione, il referendum costituzionale si trova in qualche modo nel “luogo costituzionale” in cui si incontrano tre fra le più significative

⁴ Il riferimento è alle due leggi costituzionali nn. 1/2000 e 1/2001, istitutive di altrettante Commissioni bicamerali per le riforme istituzionali. Con riguardo a tali profili, la riforma del Titolo V può essere vista come una sorta di “rivincita” dell'articolo 138 Cost. Per lunghi anni, infatti, tale disposizione era stata accusata di fare da freno alle riforme a causa della sua “esosa” richiesta di maggioranze qualificate, doppie letture e intervalli temporali, quando non addirittura referendum popolari. Le si addebitava per questo di essere all'origine -almeno come concausa- dei tanti fallimenti che hanno costellato il tortuoso cammino delle riforme istituzionali in Italia. A ciò, si univa la convinzione che una riforma di ampie dimensioni, la “Grande riforma” che un po' tutte le forze politiche hanno volta a volta richiesto, non potesse essere realizzata attraverso le procedure di revisione “ordinarie”, e che dovesse invece fregiarsi di percorsi studiati ad hoc.

Tutto ciò, appunto, fino all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001, che si è incaricata di smentire tali assunti. Non solo, pochi mesi prima, alcune altre importanti –sebbene più circoscritte- revisioni erano state votate secondo il medesimo procedimento: ci si riferisce alle revisioni aventi ad oggetto l'elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto ordinario (legge costituzionale n. 2/1999, poi estesa anche a quelle speciali con la legge costituzionale n. 2/2001), alle modifiche dell'art. 111 sul “giusto processo” (legge costituzionale n. 2/1999), ed infine alla creazione della Circostrizione estero per l'elezione di 12 deputati e 6 senatori da parte dei cittadini residenti all'estero.

Tuttavia, anche l'idea che le procedure di revisione seguite nel 2001 possano aver segnato una sorta di “ritorno alla Costituzione” deve essere integrata con la constatazione che le modalità con cui si è giunti all'approvazione di tale modifica costituzionale, ed in particolare quelle con le quali ha avuto luogo la relativa consultazione popolare, molto probabilmente non corrispondono pienamente a quelle immaginate dai Costituenti, o almeno della maggior parte di essi. Ciò, soprattutto con riguardo al referendum costituzionale, a cui è dedicato questo scritto.

Le ragioni di ciò vanno certamente cercate nel particolare momento in cui ha avuto luogo l'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001, nel clima concitato della fine di una legislatura (per quanto attiene alla votazione parlamentare ed alla richiesta di referendum) e nel momento in cui si era appena insediata una nuova maggioranza di governo, opposta alla precedente (per quanto attiene alla consultazione popolare). Tuttavia, le cause più profonde possono essere trovate solamente allargando lo sguardo al di là di tale momento circoscritto, per ricomprendervi l'intero periodo che ci separa dall'immediato dopoguerra e le complesse trasformazioni politico-istituzionali che nel frattempo hanno avuto luogo. Su tali profili, sia consentito rinviare a G. BUSIA,, in *Nomos*.....

⁵ Il Costituente, infatti, poco prima di sottrarre esplicitamente la forma repubblicana dalla revisione, si era preoccupato di stabilire le particolari procedure attraverso cui si sarebbe potuti giungere alla sua modifica. Ciò, cercando di far sì che queste fossero sufficientemente rigide, per impedire che le norme poste a fondamento del vivere comune venissero surrettiziamente revisionate; ed allo stesso tempo abbastanza facilmente percorribili, per evitare che la Carta, invecchiando, non fosse più rispondente alle esigenze della società (si veda la citazione di Paolo Rossi, richiamata all'inizio).

tensioni dialettiche sottese alla strutturazione degli ordinamenti democratici contemporanei (tutte, ovviamente, caratterizzate dal reciproco influenzarsi delle une con le altre).

Innanzitutto, quella fra stabilità e mutamento, che trova espressione proprio nelle specifiche procedure aggravate attraverso le quali, da un lato, si preservano le disposizioni poste a fondamento della convivenza comune. E, dall'altro, se ne consente la modificazione, quando ciò scaturisca da una manifestazione di volontà più condivisa e garantita di quelle richieste per le decisioni "ordinarie" attinenti alla vita della comunità.

In secondo luogo, tale disposizione si pone come snodo fondamentale nella dialettica fra maggioranza e opposizione, sia perché –come si vedrà meglio in seguito- il referendum è stato immaginato (anche e, forse, soprattutto) come strumento per offrire ad una minoranza che sia soccombente in Parlamento, la possibilità di ribaltare il risultato di tale voto. Sia perché lo svolgimento della consultazione popolare è condizionato al mancato raggiungimento di una speciale maggioranza parlamentare (fra l'altro, di una maggioranza qualificata che, attribuendo alla minoranza parlamentare il potere di bloccare le decisioni della maggioranza, palesa uno dei punti di maggiore problematicità –anche da punto di vista teorico- della regola-base dei sistemi democratici: quella della maggioranza, appunto).

Tali considerazioni conducono alla terza –e forse più evidente- dialettica insista nel referendum costituzionale: quella fra istituti di democrazia diretta e rappresentativa, ponendosi il richiamato rapporto fra deliberazione parlamentare e popolare quale manifestazione di come il nostro ordinamento ripartisca le rispettive funzioni dei rappresentanti popolari e dei cittadini elettori nell'esercizio di una delle funzioni più delicate è caratterizzanti, quale appunto la revisione delle regole fondanti del vivere comune.

Anticipando in parte quanto si intende sostenere nel prosieguo dello scritto, si può da subito affermare che la presenza delle richiamate dialettiche sottese al referendum costituzionale –peraltro amplificate dalla pluralità di soggetti abilitati a chiederne lo svolgimento- mostra non solo la sua complessità, ma anche il fatto che esso si presta a svolgere una molteplicità di "funzioni".

Tale istituto palesa così la sua natura "aperta" a molteplici sviluppi ed insieme evidenzia la necessità –per coglierne a pieno la funzione concretamente svolta- di guardare ad un insieme di elementi del contesto politico-istituzionale nel quale la singola consultazione si colloca. Elementi apparentemente esterni all'istituto, ed invece in grado di riflettersi al suo interno, fino a modificare le logiche che ne regolano il funzionamento.

Il referendum costituzionale si presenta allora come un prisma trasparente su cui si riflettono gli attori politico-istituzionali che lo circondano, facendogli assumere volta a volta tonalità differenti. D'altra parte, anche tali attori, investiti dai riflessi e dalle rifrazioni del prisma referendario, assumono luce nuova, e possono così mostrare parti ed aspetti altrimenti nascosti⁶.

Alla luce di tali considerazioni, prima di delineare alcuni dei caratteri principali di tale istituto, sarà pertanto necessario ricostruirne la storia fino alla sua prima ed unica realizzazione pratica, nell'ottobre 2001. Naturalmente non sarà possibile, in questa sede, ricostruire nel dettaglio tutti gli innumerevoli passaggi di tale stimolato percorso istituzionale, e ci si soffermerà quindi solo su alcuni momenti più significativi.

⁶ Insomma, questa consultazione popolare ancora più di quanto non accada per gli altri istituti previsti dalla Costituzione, non può essere guardata solamente nel suo esclusivo strutturarsi, ma deve essere analizzata in rapporto a tutti gli altri elementi del sistema con cui necessariamente interagisce; sui quali esercita un'influenza, e dai quali è a sua volta influenzato. Il referendum costituzionale non sarà dunque solo ciò che risulta dalla somma delle disposizioni contenute nelle fonti ad esso dedicate; ma scaturirà dall'insieme dinamico delle reciproche relazioni che nel corso della storia istituzionale vengono a realizzarsi.

Si comincerà pertanto col ricostruire i punti salienti del dibattito legato alla fase costituente, dove, per molti versi, erano già state poste le principali questioni che sarebbero poi emerse nel lungo percorso che ha portato fino alla consultazione dell'ottobre 2001. Si richiameranno poi i passaggi che hanno condotto alla sua tardiva attuazione legislativa (effettuata, peraltro, guardando soprattutto al referendum abrogativo, come anche denuncia il possibile proporsi di una serie di problemi procedurali lasciati aperti dal legislatore ed evidenziatisi proprio in occasione della consultazione del 2001)⁷. Si passerà quindi ad alcune delle più significative proposte che prevedevano la revisione di tale istituto, fino ad arrivare alle leggi costituzionali che, nell'istituire le già citate Commissioni bicamerali, hanno derogato alle procedure previste dall'art. 138.

Solo alla fine di tale cammino, sarà possibile formulare alcune osservazioni in ordine al concreto funzionamento ed alla natura di questo istituto, anche attraverso l'esame di taluni nodi problematici ad esso legati. In particolare, ci si soffermerà sul suo essere previsto esclusivamente come fase eventuale e non necessaria del procedimento di revisione; sul significato della scelta di attribuire ad un quinto dei componenti di ciascuna Camera, oltre che a cinque consigli regionali e a cinquecentomila elettori, il potere di richiederne lo svolgimento; sulla mancata previsione di un quorum costitutivo per la sua validità; ed infine sull'applicabilità del requisito dell'omogeneità ai quesiti sottoposti agli elettori ex art. 138⁸.

⁷ In questa sede non sarà possibile soffermarsi su tali aspetti, pure particolarmente significativi per comprendere il funzionamento ed insieme la natura di tale istituto. Si rinvia allora per tali profili alla puntuale analisi svolta da Paolo CARNEVALE, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del referendum sulla legge di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione. Qualche riflessione ex post su taluni problemi procedurali ex ante (che possono riproporsi)*, in corso di pubblicazione su "Quaderni costituzionali" e negli "Scritti in onore di Giorgio Berti".

⁸ Una parte dei contenuti del presente scritto confluiranno in un saggio per il volume curato da Franco Modugno e Paolo Carnevale e dedicato alle trasformazioni della funzione legislativa, con particolare riguardo alla revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione (attualmente in corso di pubblicazione).

2. Il referendum costituzionale nella fase costituente

2.1. Modelli, esperienze e dibattiti in vista dell'Assemblea costituente

Per meglio comprendere i caratteri del referendum costituzionale, è dunque necessario ritornare al momento nel quale se ne è delineata la struttura durante la fase costituente, guardando anche ai modelli italiani e stranieri che si offrivano ai soggetti chiamati a dargli forma⁹.

Prima di passare al dibattito sviluppatosi all'interno dell'Assemblea costituente in relazione all'introduzione dell'istituto referendario nel nostro ordinamento, ed in particolare alle opinioni espresse riguardo alla previsione di una consultazione popolare nel procedimento di revisione costituzionale, conviene quindi ricordare tali modelli legislativi, che venivano sia dalla conoscenza e dallo studio di esperienze straniere, sia dall'esperienza istituzionale italiana, maturata sotto la vigenza dello statuto albertino e nell'immediato dopoguerra.

2.1.1. Il referendum nei modelli di Costituzioni straniere presenti ai Costituenti

Se è vero che, durante tutto il processo di elaborazione della nuova Carta, l'opinione pubblica rimase in larga misura estranea al dibattito sui temi istituzionali¹⁰, perché in generale si manifestava già allora un profondo distacco tra i cittadini e la classe politica¹¹. Tuttavia, fra il personale politico e, soprattutto, fra gli studiosi del diritto che direttamente o indirettamente presero parte all'elaborazione della Costituzione, gli esempi stranieri erano conosciuti ed esercitarono una notevole influenza¹².

Si è sottolineato che durante il ventennio fascista i giuristi (se si escludono gli intellettuali che vengono considerati organici al regime: per citare la figura più eminente nel campo del diritto, si deve fare il nome di Rocco) avevano stipulato una sorta di patto tacito con le forze allora al governo: finché avessero tenuto i loro studi lontani dal dibattito più strettamente politico, avrebbero goduto di una relativa libertà¹³. A questo atteggiamento si è soliti far risalire il carattere

⁹ Al riguardo, in generale, si può vedere F., LANCHESTER, *La dottrina giuspubblicistica alla Assemblea costituente*, in "Quaderni Costituzionali", 1998, fasc. 2, pp. 189 ss.; nonché, ID., *I costituzionalisti italiani tra Stato nazionale e Unione europea*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2001, fasc. 4 (dicembre), pp. 1079 ss. Una visione complessiva del ruolo esercitato dalla cultura giuridica nell'elaborazione della nostra Carta costituzionale si può ricavare dai saggi raccolti a cura di Ugo DE SIERVO sotto il titolo *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, 2 voll., Bologna, 1980: nel primo volume viene analizzato il rapporto fra *Costituzione italiana e modelli stranieri*; nel secondo sono studiati i *Protagonisti e momenti del dibattito istituzionale*.

¹⁰ Si vedano, per la puntuale ricostruzione dell'intera fase costituente, nonché per le altre considerazioni sull'istituto del referendum costituzionale, le ampie analisi svolte da MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, Giuffrè, 1982, pp. 23 ss., nonché, più recentemente, da Giampietro FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, Cedam, 2001, pp. 3 ss. ai quali testi si farà ampio riferimento anche nel prosieguo della trattazione.

¹¹ Si può vedere in tal senso PIRETTI, *Il rapporto Costituente-Paese nelle relazioni dei prefetti, nelle lettere alla Costituente e nella stampa di opinione*, in *La fondazione della Repubblica, Dalla Costituzione provvisoria alla assemblea Costituente*, a cura di CHELI, Bologna, 1979, p. 443.

¹² Il diritto comparato veniva ancora considerato come una scienza "minore", e le lacune presenti negli studi in materia (evidenziate particolarmente nei saggi di BASILE, DE SIERVO, e VOLTERRA raccolti nel citato volume *Costituente e cultura giuridica*, I, *Costituzione italiana e modelli stranieri*) dovettero essere colmate assai frettolosamente. Ciò, naturalmente, con eccezioni anche cospicue: proprio nel 1946 Mortati pubblicava un importante saggio sulla Costituzione di Weimar, la quale avrebbe poi avuto una grande influenza proprio nel dibattito sull'introduzione del referendum nel nostro ordinamento (MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, ora in *Raccolta di scritti di Costantino Mortati*, vol. IV, Milano, Giuffrè, 1972).

¹³ Come nota Pietro SCOPPOLA (*La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia, 1945- 1990*,

tendenzialmente astratto e formale di molti degli studi giuridici dell'epoca, e la scarsa attenzione alle problematiche che più direttamente interessavano la vita reale¹⁴. Tuttavia, mentre gli esponenti di spicco delle vecchie scuole giuridiche rimanevano in parte estranei al dibattito sulle nuove istituzioni; altri studiosi, appartenenti ai diversi filoni culturali presenti alla Costituente, riuscirono ad avere un ruolo determinante nella formazione delle nuove regole istituzionali¹⁵.

Bisogna però notare come lo spazio dato ai giuristi non fu uguale da parte di tutte le forze politiche. Fra i comunisti e i socialisti, a dispetto della presenza nelle loro file di eminenti studiosi della materia, si registrava una certa diffidenza nei confronti dei professori di diritto, il cui formalismo si temeva avrebbe agito da freno all'auspicato rinnovamento. Il fatto però che, nelle delegazioni di questi partiti alla Costituente, i professori in materie giuridiche siano praticamente assenti, non deve portare a dedurre che la loro influenza non si fece sentire prima e durante tutto il processo costituente: furono infatti numerosi gli interventi sulla stampa da parte di professori vicini a queste formazioni¹⁶. Diverso fu invece il comportamento della DC, che mandò all'Assemblea una folta delegazione di giuristi e di politici-giuristi (i "professorini"): nel mondo cattolico era infatti molto viva l'attenzione per i contenuti della nuova Carta, che era vista anche come una garanzia nei confronti della Chiesa e dei valori cristiani della società¹⁷.

Diamo dunque uno sguardo ai principali modelli stranieri tenuti presenti dai Costituenti. Nella prima metà di questo secolo si assiste ad un fiorire degli studi in materia di referendum¹⁸, dovuto principalmente a due fattori: lo svolgimento, nel primo dopoguerra, di numerose consultazioni popolari¹⁹, e la previsione dell'istituto in molte Costituzioni nate nei primi decenni del '900²⁰.

Bologna, Il Mulino, 1991, p.182), dove è possibile trovare un'ampia analisi delle diverse posizioni politiche e culturali che operarono nella fondazione della Repubblica), il fascismo si interessava assai più alla cultura delle masse, ai fini del consenso, che a quella delle élite.

¹⁴ Tale atteggiamento, che durante la dittatura fascista venne naturalmente accentuato, è in realtà abbastanza caratteristico di tutta la tradizione di studi giuridici italiana, specialmente se confrontato con altre culture, quale quella anglosassone, molto più attente ai riflessi pratici e "quotidiani" del diritto (cfr. VOLTERRA, *La Costituzione italiana e i modelli anglosassoni, con particolare riguardo agli Stati Uniti*, in *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. I, cit.).

¹⁵ Meuccio Ruini, in polemica con Francesco Saverio Nitti, che aveva denunciato una sostanziale "incompetenza" nella predisposizione del progetto di Costituzione, riferendosi alla Commissione dei 75, da lui presieduta, tenne a precisare che vi sedeva "il fiore dei costituzionalisti italiani" (citato in SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti*, cit, p. 182).

¹⁶ Basti qui ricordare, per parte comunista, gli articoli di Vezio Crisafulli su *Rinascita* e altre riviste; e, per parte socialista, il grandissimo apporto dato in varie sedi da Massimo Severo Giannini. Si veda, riguardo ai contributi dati in materia di revisione costituzionale, PINELLI, C., *Costituzione rigida e costituzione flessibile nel pensiero dei costituzionalisti italiani*, *Iustitia*, 1980 pp. 251-285, e 335-365; 1981, pp. 54-89.

¹⁷ SCOPPOLA, *loc. ult. cit.*, p. 184.

¹⁸ Tanto che nel 1930 l'intera sessione di ottobre dell'*Institut international de droit public* fu dedicata allo studio della compatibilità fra gli istituti di democrazia diretta ed il sistema parlamentare (cfr. la raccolta di scritti pubblicata in *Annuaire de l'Institut internationale de droit public*, Paris, 1931, voll. I e II).

¹⁹ Ci si riferisce, in particolare, alle numerose consultazioni svoltesi in Europa sotto la vigilanza della Società delle Nazioni. Con esse si volle -in coerenza con il programma illustrato dal presidente degli Stati Uniti Wilson- attribuire alle popolazioni, il cui territorio era rivendicato da più Stati, la facoltà di decidere il proprio destino nazionale. L'elenco completo delle consultazioni si può trovare in BUTLER e RANNEY (a cura di), *Referendums. A comparative study of practice and theory*, Whashington, 1978, p. 246.

²⁰ Per limitarci qui a citare i referendum in materia costituzionale, si devono ricordare l'art. 93 della Costituzione danese del 1915 (successivamente ripreso nell'art. 94 del testo del 1920, e, con qualche modificazione, nell'art. 88 della Costituzione del 1953); l'art. 125 della Carta costituzionale greca del '27; e l'art. 37 della Costituzione irlandese del 1937. La Costituzione austriaca del 1920, attribuita in larga misura alle elaborazioni del Kelsen, distingueva la revisione costituzionale totale da quella parziale: per la prima era previsto il referendum obbligatorio, mentre per la seconda la consultazione popolare aveva carattere solo facoltativo. Infine, da ricordare i referendum costituzionali previsti

Se un po' tutte queste Carte costituzionali esercitarono una certa influenza durante i lavori della Costituente, i modelli che furono maggiormente studiati, e dei quali si trova più spesso traccia nei resoconti delle discussioni, sono quello svizzero e quello della costituzione di Weimar²¹.

La Svizzera era stata la culla del referendum fin dal Medioevo, ma è soprattutto a partire dal 1848 che l'ordinamento costituzionale, sotto l'influsso determinante del pensiero di Rousseau²², diede ampio spazio a numerose tipologie di consultazioni popolari. La Costituzione federale di quell'anno, infatti, prevedeva già un referendum in materia di revisione costituzionale; la successiva Carta del 1874, dopo aver introdotto un referendum sospensivo di iniziativa popolare (art. 89), con la modifica del 1891, prevede -sempre dietro iniziativa popolare- un referendum per la revisione parziale della costituzione (art. 121). Vanno inoltre menzionati i referendum cantonali in materia costituzionale (previsti in via generale dall'art. 6), ed i referendum sui trattati internazionali, introdotti con la modifica parziale del 1921 (art. 89 comma 3)²³.

Ma è soprattutto la Costituzione di Weimar²⁴, datata 11 agosto 1919, a offrire la più completa e organica disciplina ai referendum, ed a rappresentare, per questo, il modello che ebbe maggiore influenza sui nostri Costituenti, ed in particolare -come si vedrà fra breve- sulle proposte di Costantino Mortati²⁵. L'elaborazione teorica di Preuss²⁶, e l'esigenza di mediare fra le proposte avanzate da forze politiche estremamente disomogenee, determinarono l'introduzione di meccanismi che, dietro la funzione dichiarata di garantire quanto più possibile una compenetrazione fra Stato e popolo, dovevano in realtà far sì che, attraverso le consultazioni referendarie, si definissero nel tempo i rapporti fra gli organi costituzionali. In quest'ottica si comprende come i numerosi referendum in essa previsti, si inquadrassero in un disegno unitario, tendente a lasciare la forma di governo aperta a virtualità multiple²⁷.

Più analiticamente, l'art. 18 prevedeva un referendum sulle modificazioni territoriali dei *Länder*; l'art. 73 un referendum legislativo sospensivo su richiesta del Presidente del *Reich* (commi 1 e 4) oppure di un terzo dei componenti del *Reichstag* e di un ventesimo degli elettori (comma 2). L'art. 73 comma 3 ne contemplava uno quando una proposta di legge di iniziativa popolare non

all'art. 88 della Costituzione estone del 1920; agli artt. 74-77 di quella lettone del 1922; e all'art. 104 di quella lituana del 1928.

²¹ Alle altre carte costituzionali che vennero poste via via alla base delle diverse proposte dei costituenti, ci si riferirà volta per volta nel prosieguo della trattazione.

²² Nel *Contratto sociale* era arrivato a sostenere che "*toute loi que le Peuple en personne n'a pas ratifiée est nulle*" (ROUSSEAU, *Du contrat social*, III, p. 15, ora in *Ouvres complètes*, Geneve, 1964, p. 430).

²³ Per una interessante ricostruzione delle vicende costituzionali del referendum in Svizzera, in raffronto all'altrettanto significativa esperienza statunitense, si può vedere AUER, *L'esperienza del referendum in Svizzera e negli Stati Uniti*, "Quaderni costituzionali", 1990, n. 3, ora in LUCIANI, VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 61 ss.

²⁴ La letteratura su tale Carta è sconfinata. Per tutti, si possono vedere PREUSS, H., *Deutschlands republikanische Reichsverfassung*, Berlin, 1923; BRUNET, R., *La constitution allemande du 19 aout 1919*, Paris, 1921; VERMEIL, E., *La constitution de Weimar et le principe de la democratie allemande*, Strasbourg et Paris, 1923; CROSA, E., *Lo Stato parlamentare in Inghilterra e in Germania*, Pavia, 1929; WEBER, M., *Parlamento e governo nel nuovo ordinamento della Germania*, Bari, 1919; EYCK, E., *Storia della Repubblica di Weimar (1918-1933)*, Torino, 1966, pp. 66-84.

²⁵ Si è già ricordato il saggio che lo stesso Mortati aveva dedicato nel 1946 proprio alla questa Carta costituzionale (MORTATI, *La Costituzione di Weimar*, Firenze, Sansoni, 1946, ora in *Raccolta di scritti di Costantino Mortati*, vol. IV, Milano, Giuffré, 1972).

²⁶ La cui influenza nella stesura di tale Costituzione è spesso paragonata a quella esercitata dal Kelsen sulla Carta costituzionale austriaca del 1920.

²⁷ Cfr. MEZZANOTTE, NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia, Democrazia e diritto*, 1.2, gennaio-aprile, anno XXI, 1981, p.54. I quali, proprio in virtù di tale caratteristica sostengono la non esportabilità in Italia di tale modello, e con essa spiegano il fallimento delle proposte di Mortati, che a tale Costituzione si ispirava.

fosse stata accolta dal *Reichstag*. L'art. 74 prevedeva un referendum "conciliatorio" nel caso di contrasto fra le assemblee del *Reichstag* e del *Reichsrat*; l'art. 76 un referendum sulle proposte popolari di modifica della Costituzione. Vi era infine contemplata (art. 43) una consultazione popolare per decidere i contrasti fra Capo dello Stato e *Reichstag*: se il risultato fosse stato favorevole al primo, il *Reichstag* sarebbe stato sciolto ed il Presidente confermato per altri sette anni; se invece il popolo avesse dato ragione all'Assemblea legislativa, il Capo dello Stato sarebbe stato revocato²⁸. Di fronte ad una così vasta gamma di referendum, però, quelli che concretamente trovarono realizzazione pratica furono molto pochi: due consultazioni su progetti di legge di iniziativa popolare, ed un referendum territoriale per la separazione di Hannover dal *Land* di Prussia: tutti e tre infruttuosi a causa del mancato raggiungimento dei *quorum* richiesti.

2.1.2. L'esperienza italiana fino alla Costituente

I plebisciti sull'unità d'Italia

A fianco ai modelli stranieri, i costituenti rivolgevano naturalmente la loro attenzione in via più immediata verso l'esperienza italiana. Al riguardo, si deve ricordare che la tradizione referendaria in senso stretto, nel nostro Paese, era alquanto scarsa, limitandosi a pochi casi di referendum comunale²⁹. Grande importanza ebbero invece, nella nostra storia costituzionale, altre consultazioni popolari: da un lato, i plebisciti attraverso cui si giunse, nel secolo scorso, all'unità d'Italia; e dall'altro, il cosiddetto "referendum istituzionale" del 1946.

Cominciamo dai primi. A partire dal 1848 le popolazioni dei singoli Stati in cui era divisa la Penisola furono chiamate a deliberare sull'annessione al Regno di Sardegna, e successivamente a quello d'Italia³⁰; ratificando così la soluzione monarchico-costituzionale al problema italiano, e sanzionando -secondo l'altisonante pubblicistica dell'epoca- un patto fra la monarchia ed i suoi sudditi. L'esperienza dei plebisciti è importante ai fini della nostra ricerca perché, nonostante il loro carattere di mera convalida delle decisioni della classe dirigente liberale-moderata, aprì la via alla ricerca di una serie di iniziative tendenti alla razionalizzazione degli istituti di democrazia diretta, e suscitò un vivo dibattito del quale si trova ampia traccia nella letteratura della fine dell'Ottocento e degli inizi dell'età giolittiana³¹. Di fronte alla crisi di fine secolo, si avvertiva infatti la necessità di rafforzare le istituzioni liberali, colmando il divario esistente fra paese legale e paese reale. E, da

²⁸ Cfr. SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Leipzig und Berlin, 1927, pp. 14 ss.

²⁹ Ci si riferisce ai primi tentativi di introdurre l'istituto, effettuati, attraverso apposite deliberazioni comunali, nei Comuni di Cremona e Parma, i quali avevano però incontrato l'annullamento dell'autorità governativa. La prima disciplina sul referendum nel nostro ordinamento si deve allora all'art. 13 della legge 29 marzo 1903, n. 102, che prevedeva una consultazione popolare sulle deliberazioni del Consiglio comunale in tema di assunzione diretta dei pubblici servizi da parte del Comune. Cfr. ASSIRELLI, *Il referendum comunale*, Catania, 1897, pp. 130 ss.; GIUFRIDA, O., *Referendum e comunità locali*, Catania, 1897 pp. 67 ss.; NEPPI MODONA, *Controlli sull'amministrazione comunale e provinciale e referendum*, Firenze, 1902; PACE, G., *Sul referendum. Dissertazione politico amministrativa*, Foligno, 1904; PERASSI, T., *Il referendum. La dottrina giuridica*, Appendice: *Il referendum e il diritto pubblico italiano. Note alla legge 29 marzo 1903 sulla municipalizzazione dei pubblici servizi*, Roma, 1911.

³⁰ Tali consultazioni interessarono la Lombardia (nel 1848, ma il voto rimase inizialmente senza effetti a causa della sconfitta dei piemontesi; bisognerà attendere il 1859 perché l'esito della consultazione acquisti rilievo concreto, in seguito al richiamo operato dal Trattato di Zurigo); i Ducati di Parma e Modena, le circoscrizioni di Bologna e Ferrara, il Granducato di Toscana, le Marche, e l'Umbria (1860); il Regno delle Due Sicilie, Napoli, e la Sicilia (1866); Venezia (1866); ed infine il Lazio (1870). Analoga procedura si seguì nelle consultazioni che determinarono il passaggio alla Francia di Nizza e della Savoia (1860). Per una trattazione su questi momenti della nostra storia costituzionale, cfr. GHISALBERTI, C., *Storia costituzionale d'Italia (1848-1948)*, 6^a ed., Roma-Bari, Laterza, 1987 (1^a ed. 1974), in particolare pp. 87 ss. nonché, in appendice, i risultati dei singoli plebisciti.

³¹ Cfr. GHISALBERTI, *loc. ult. cit.*

parte di molti, si individuava proprio nel referendum, che avrebbe garantito la piena partecipazione della popolazione alla vita pubblica, lo strumento per raggiungere tale obiettivo³². I plebisciti, però -come si vedrà meglio in seguito- pur rientrando nel *genus* delle consultazioni popolari, non possono essere classificate come referendum, a causa del loro carattere di eccezionalità³³.

Il referendum istituzionale del '46

Più discussa è invece la natura della consultazione popolare che ebbe luogo il 2 giugno 1946 per la scelta fra monarchia e repubblica. Il decreto legge luogotenenziale 16 marzo 1946, n. 98, che la introdusse nel nostro ordinamento, la definiva espressamente come "referendum istituzionale". Partendo dalla nota teoria dell'Esposito, secondo cui l'art. 139 Cost. ("La disposizione che la forma repubblicana dello Stato non può essere oggetto di revisione costituzionale") "non dovrebbe significare che non possa essere mutata la forma repubblicana di governo, ma che, instaurata con un referendum, possa esserlo solo con referendum eccezionale disposto con una legge speciale"³⁴, si è sostenuto che la nostra Carta costituzionale accoglie implicitamente tale tipo di consultazione. In quest'ottica, il voto "referendario" del 1946 non avrebbe carattere eccezionale, ma "normale", potendo quindi essere classificato come un vero e proprio referendum³⁵.

Di contro, pur non negando la possibile esistenza, nella nostra Costituzione, di un referendum implicito del tipo indicato, si è fatto notare come l'eccezionalità della consultazione debba essere valutata ponendosi dal punto di vista dell'ordinamento nel quale si è inserita. E poiché la consultazione introdotta con il citato decreto luogotenenziale n. 98 ebbe, rispetto alle disposizioni costituzionali allora in vigore, un indubitabile carattere di eccezionalità, il cosiddetto "referendum istituzionale" dovrebbe essere -secondo la classificazione esposta più sopra- fatto rientrare nella categoria dei plebisciti³⁶.

Al di là della problematica sulla sua natura giuridica, tale consultazione, essendosi svolta contemporaneamente all'elezione dell'Assemblea costituente, può offrire interessanti spunti di analisi ai fini della nostra ricerca, costituendo un peculiare esempio di come democrazia diretta e rappresentativa possano combinarsi. Da un lato i cittadini, eleggendo i membri dell'Assemblea, attribuivano loro poteri costituenti, che, per loro natura, dovrebbero essere liberi da ogni limite³⁷;

³² Il dibattito al riguardo fu particolarmente ricco: cfr., per tutti, ZANICHELLI, D., *Il referendum, "Studi senesi"*, 1896, pp. 357 ss.; LABRIOLA, A., *Contro il referendum. Referendum e parlamentarismo. Il referendum e la democrazia. Il referendum e il partito socialista*, estratti da *"Critica sociale"*, 1897.

³³ La distinzione fra referendum e plebiscito (entrambe consultazioni attraverso le quali il popolo è chiamato a deliberare, per mezzo del voto, su un determinata questione) può infatti essere individuata nel carattere ordinario e normale del primo, di fronte all'eccezionalità del secondo. Cfr. GEMMA, G., *Plebiscito*, in BOBBIO, N., MATTEUCCI, N., e PASQUINO G. (diretto da), *Dizionario di politica*, 2^a ed., Torino, UTET, 1990 (1^a ed. 1983), p. 788; ID., *Referendum, ibidem*, pp. 938 ss. Si possono vedere anche CHIAPPETTI, *Plebiscito*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, Milano, Giuffrè, pp. 952 ss., che accoglie le opinioni di GIANNINI, Am., *Tendenze costituzionali*, Roma, 1933, pp. 72 ss.; CARBONARO, *Il referendum negli statuti delle Regioni ad ordinamento speciale*, in *Studi in memoria di Carlo Esposito*, vol. I, Padova, 1972, p. 133; QUADRI, *La forza di legge*, Milano, 1970, p. 116 nt.12.

³⁴ ESPOSITO, C., *Commento all'art. 1 della Costituzione*, in *La Costituzione italiana. Saggi*, Padova, CEDAM, 1954, p. 7.

³⁵ CHIAPPETTI, *Plebiscito*, cit., p. 955. Si deve però notare che l'Esposito, nella citazione riportata, parla di "referendum eccezionale".

³⁶ SALERNO, G. M., *Il referendum*, Cedam, Padova, 1992, pp. 6 e 7.

³⁷ *Contra*, nel rilevare come anche i poteri costituenti sottostiano a dei limiti (opponendosi alla distinzione fra potere costituente e costituito, e negando nel contempo l'esistenza di limiti assoluti alla revisione costituzionale) cfr. CICCONETTI, S. M., voce *Revisione costituzionale*, in *Enc. Dir.*, vol. XL, Milano, Giuffrè, 1989, pp. 145 ss.

dall'altro, contemporaneamente, vincolavano il loro mandato ad una precisa scelta sulla forma di governo che il costituendo ordinamento avrebbe dovuto assumere.

In questi due differenti mandati conferiti dal corpo elettorale si potrebbe ravvisare o una contraddizione causata proprio dalla diversità degli strumenti utilizzati dai cittadini per manifestare la propria volontà sovrana. Oppure, viceversa, la dimostrazione di come referendum ed elezione dei rappresentanti possano integrarsi reciprocamente, offrendo complessivamente al popolo uno strumento più efficace per manifestare la propria volontà³⁸.

Referendum e revisione costituzionale sotto lo Statuto Albertino e nel periodo transitorio

Nello Statuto albertino l'istituto referendario era completamente assente, come pure erano sconosciute tutte le altre forme di consultazione popolare deliberativa. Se quindi, sotto questo profilo, tale Carta non offre per la nostra analisi spunti di riflessione che non siano di carattere negativo (e cioè appunto la constatazione di questa assenza, e la possibilità di ricondurre la successiva introduzione dell'istituto nella Costituzione repubblicana ad una reazione a tale precedente mancanza³⁹), il modo in cui era possibile arrivare alla sua revisione presenta invece per noi notevole interesse. Conviene quindi soffermarvisi, anche se brevemente.

Una parte consistente della dottrina sostiene che l'Assemblea costituente fu indotta ad optare per una Carta costituzionale rigida proprio in risposta alla flessibilità che aveva caratterizzato il precedente assetto istituzionale⁴⁰. Già all'inizio di questo secolo era infatti possibile notare, riferendosi allo Statuto, come "nessun articolo sia rimasto quale era nel 1848"⁴¹.

Sebbene la maggioranza degli autori fosse concorde nell'individuare una distinzione giuridica fra le norme costituzionali (ed in specie statutarie) e quelle ordinarie, si sosteneva altresì l'assoluta flessibilità dello Statuto, individuando l'unico limite nella irrevocabilità e perpetuità della sua concessione da parte della monarchia⁴². Così, dietro un formale rispetto del testo statutario, si erano

³⁸ Può richiamarsi, al riguardo, l'opinione del GHISALBERTI (*loc. ult. cit.*), che ha voluto ravvisare nel "referendum istituzionale" (in continuità con il precedente assetto liberale) un modo per creare un nuovo patto fra i cittadini e le istituzioni, in sostituzione di quello che era stato sanzionato dai plebisciti per l'unificazione della Penisola, e che era definitivamente entrato in crisi con la dittatura fascista e la guerra.

Il contestuale svolgimento di una consultazione popolare diretta e dell'elezione dei membri di un'Assemblea si è verificato anche successivamente nella storia repubblicana, sebbene con forme ed in un contesto ovviamente diversi. Ci si riferisce al "referendum di indirizzo" sul conferimento di un mandato costituente al Parlamento europeo (indetto con la legge costituzionale 3 aprile 1989, n. 2), che ebbe luogo contemporaneamente all'elezione dei componenti italiani della stessa Assemblea, avvenuta sempre nel 1989 (la legge costituzionale è stata pubblicata nella G. U. del 6 aprile 1989). Sul suo significato, si possono vedere CARAVITA, B., *Il referendum sui poteri del Parlamento europeo: riflessioni critiche*, *Politica del diritto*, n. 2, anno XX, giugno 1989, pp. 319 ss.; BARTOLOMEI, J., *Brevi note sul referendum di indirizzo indetto con la legge costituzionale n. 2 del 1989*, *Giur. Cost.*, fasc. 3, anno XXXV, 1990, pp. 891 ss.).

³⁹ Meuccio Ruini, che visse da protagonista i dibattiti che portarono all'approvazione della nostra Costituzione, in un suo saggio sul ruolo del referendum nel procedimento di revisione costituzionale, tiene a mettere in luce il fatto che "delle tre costituzioni più notevoli di questo dopoguerra, che...si attengono ad un sistema democratico parlamentare col governo di gabinetto, l'italiana è quella che...dà maggior rilevanza all'istituto" (RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, Giuffrè, 1953, p. 17).

⁴⁰ Cfr., per tutti, BARILE, DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo Dig. It.*, vol. XV, Torino, UTET, 1968, pp. 774.

⁴¹ RACIOPPI e BRUNELLI, *Commento allo Statuto del Regno*, vol.1, Torino, 1909, p. 193.

⁴² FERRACCIU, *Norme e riforme costituzionali in Italia (a proposito del nuovo concetto di legge costituzionale)*, in *Studi di diritto pubblico in onore di Oreste Ranelletti*, vol. I., pp. 406-13 e bibliografia; ARANGIO-RUIZ, *Istituzioni di*

potute introdurre una serie di modifiche tacite, che avrebbero condotto ad un vero e proprio rivolgimento della struttura istituzionale, ed avrebbero anche consentito -non ci si riferisce solo al periodo fascista- gravi restrizioni alla libertà personale e di gruppo⁴³.

L'esistenza di leggi costituzionali nell'ordinamento statutario venne sancita formalmente nel 1928 con la legge n. 2693, che, regolando le attribuzioni del Gran Consiglio del Fascismo, prescrisse il parere non vincolante di questo organo sulle disposizioni costituzionali⁴⁴. Nella relazione ministeriale di presentazione della legge si affermava che l'Autorità giudiziaria avrebbe potuto negare applicazione alle leggi costituzionali approvate senza il suddetto parere⁴⁵; ed a partire da questa disposizione si sviluppò un vasto dibattito sulla sussistenza o meno di tale facoltà⁴⁶. Particolarmente ricca di spunti fu la discussione, tuttora aperta, sulla questione se tale disposizione avesse provocato o meno l'irrigidimento dello Statuto. I fautori della prima ipotesi evidenziavano come anche un intervento non vincolante e in fase preliminare, dovesse necessariamente comportare un irrigidimento della Carta, essendo il Gran Consiglio un "organo direttivo nell'ambito politico", quindi in grado di esercitare una reale influenza sul procedimento di revisione⁴⁷. Contro questa tesi si faceva rilevare che, non esistendo una gerarchia fra le fonti, non era possibile per il legislatore vincolare con una determinata legge, lo stesso legislatore nell'emanazione di un atto avente identica forza⁴⁸. Qualunque soluzione si voglia dare a tale disputa, è evidente che la

diritto costituzionale italiano, Torino, 1913, pp. 465-7; ZANZUCCHI, *Istituzioni di diritto pubblico*, Milano, 1943, p. 103. Merita inoltre di essere citata la posizione di SANTI ROMANO, che, nelle sue *Osservazioni preliminari per una teoria sui limiti della funzione legislativa nel diritto italiano*, in *Archivio di diritto pubblico*, Palermo, 1902, p. 229 (ripubblicato in *Lo Stato moderno e la sua crisi*, Milano, 1969, p. 119), aveva prospettato una classificazione dello Statuto come costituzione "elastica", e non "flessibile", elencando una serie di limiti alle modifiche costituzionali (come la necessità o la consuetudine), ed affermando che "la funzione legislativa sostanziale" incontrava nello Statuto un limite "non assoluto, ma con temperamenti abbastanza larghi". Queste argomentazioni vennero riprese in uno scritto successivo (*Corso di diritto costituzionale*, Padova, 1933, p. 262), dove lo Statuto viene qualificato come "norma direttiva", che, cioè, "consiglia il potere legislativo a mantenere fermi alcuni principi fondamentali dell'attuale ordinamento, finché almeno esso stesso non giudichi discrezionalmente venuti meno i motivi che li hanno determinati" (Cfr. anche, dello stesso Autore, *Diritto costituzionale*, Padova, 1940, pp. 281-2).

⁴³ Cfr. BARILE, *Le libertà nella Costituzione*, Padova, 1966, pp. 84-5, 124-8, 145-6, 162-3, 170-4, 187-9.

⁴⁴ Successivamente, con la legge 15 dicembre 1930, n. 1696, si stabilì che di tale parere si doveva fare menzione nell'atto di pubblicazione.

⁴⁵ In *Atti parl.*, Senato, Legisl. XXVII, doc. 1638; Camera dei deputati, Legisl. XXVII, doc. 2189.

⁴⁶ A favore si erano pronunciati FERRACCIU, *Le leggi di carattere costituzionale*, "Rivista di Diritto Pubblico", 1930, I, p. 74; ID., *Norme e riforme...*, cit., p. 435; RANELLETTI, *Il Gran Consiglio del fascismo e la forma di governo dello Stato italiano*, "Riv. dir. pubbl.", 1929, I, p. 324; PERGOLESII, *Manuale di diritto costituzionale italiano*, Roma, 1941, p. 56; DONATI, *Elementi di diritto costituzionale*, Padova, 1932, p. 288; OLIVERI, SANGIACOMO, *Parere del Gran Consiglio*, "Riv. dir. Pubbl.", 1941, I, pp. 400-405; MORTATI, *Sulle attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo*, "Arch. Giur.", 1941, pp. 100-101; COSTAMAGNA, *Diritto pubblico fascista*, Torino, 1934, pp. 454-5; MELANI, *La legge sul Gran Consiglio del fascismo*, "Foro Amm.", 1929, IV, p. 98; e la ampia bibliografia riportata nelle note 70, 71, 72, a pag. 71 di BISCARETTI DI RUFFIA, *Le attribuzioni del Gran Consiglio del fascismo*, Milano, 1940.

Di opposta opinione erano invece LIUZZI, *Sulle leggi costituzionali di cui all'art. 12 della legge sul Gran Consiglio*, "Annali dell'Università di Camerino", III, 1929, pp. 138-41; SANTI ROMANO, *Diritto costituzionale*, cit., pp. 369-70; ORIGONE, *Sulle leggi costituzionali*, Roma, 1933, pp. 3-5; ID., voce *Potere costituente*, in *Nuovo Dig. It.*, vol. X, 1939, p. 76;

⁴⁷ MORTATI, *Lezioni di diritto italiano e comparato*, Roma, 1960, p.142; ID., *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1967, 964-5; ID., voce *Costituzione (Dottrine generali)*, in *Enc. dir.*, vol. XI, 1962, pp.187-8; CERETI, *Diritto costituzionale italiano*, Torino, 1963, p. 22.

⁴⁸ LAVAGNA, *Le Costituzioni rigide*, Roma, 1965, pp. 113-5; CROSA, *Diritto costituzionale*, Torino, 1951, p. 479. CONTINI (*La revisione*, cit., pp.84-5) parla di Costituzione "solo tendenzialmente rigida"; mentre per BISCARETTI DI RUFFIA (*Diritto costituzionale*, Napoli, 1962, p. 218) si sarebbe trattato di semi-rigidità costituzionale. Del tutto differente la tesi, rimasta isolata, di GASPARRI (*Lezioni di diritto costituzionale*, vol. I, 1964, p. 98, 102-3) sulla rigidità dello Statuto prima del 1928, e sulla sua successiva flessibilità.

problematica sulla rigidità o flessibilità delle Carte costituzionali era già ben presente in quel periodo, e che le discussioni su di essa avrebbero influito sulle scelte della Assemblea costituente.

La problematica sulla rigidità costituzionale si ripropose nel periodo di transizione fra la caduta del fascismo e l'entrata in vigore della nuova Costituzione. Il primo atto che si deve menzionare è il R. D-L 2 agosto 1943, n. 706, che, abolendo il Gran Consiglio, faceva venire meno ogni differenziazione fra la procedura per l'approvazione della legge ordinaria e quella costituzionale. Degno di essere ricordato è poi il D-L Lt. 5 aprile 1945, n.146, che stabilì -anche se specificamente riguardo alle leggi elettorali, e non a quelle costituzionali in generale- una differenziazione nella gerarchia delle fonti non dissimile da quella prevista dalla legge del 1928: questa volta, però, il parere obbligatorio non vincolante sarebbe dovuto venire dalla Consulta nazionale⁴⁹.

Ma il provvedimento che maggiormente ci può interessare, e che ha suscitato il più ampio dibattito in dottrina, è il D-L Lt. 16 marzo 1946, n. 98, nel quale è stata individuata una vera e propria "costituzione provvisoria"⁵⁰. Essa, nel disciplinare l'Assemblea Costituente, riservava a questa la "materia costituzionale" (oltre che la competenza per le leggi elettorali e per quelle di approvazione dei trattati), conferendo al Governo la maggior parte delle potestà legislative ordinarie⁵¹. Si introduceva così una notevole differenziazione fra i due tipi di fonti, che trovò applicazione con l'approvazione, da parte dell'Assemblea, di alcune rilevanti leggi costituzionali, anche prima del voto finale sulla Carta costituzionale⁵².

Pertanto, i principi costituzionali che potevano ritenersi ancora vigenti, nonché le disposizioni approvate dalla Costituente prima della conclusione dei suoi lavori, non potevano essere modificate mediante leggi ordinarie (l'unico tipo di fonte primaria concretamente operante era costituito dai decreti legislativi luogotenenziali) Era quindi in potere dei giudici disapplicare queste ultime quando fossero in contrasto con i suddetti principi costituzionali. A tale tesi aderì la Corte di Cassazione con una famosa sentenza⁵³ (paragonata, per la sua importanza, alla decisione *Marbury v. Madison*⁵⁴), che costituì successivamente la base per il controllo incidentale di costituzionalità esercitato dai giudici ordinari in attesa dell'entrata in funzione della Corte Costituzionale⁵⁵.

⁴⁹ Tale organo -istituito con il D. Lg. Lgt. 5 aprile 1945, n. 146, successivamente modificato con altri decreti- era composto da membri nominati dal Governo (all'interno del quale si era voluto creare un apposito Ministero per la Consulta), e suppliva in un certo senso alla mancanza di un Parlamento elettivo. In esso erano rappresentate tutte le forze antifasciste: la nomina dei componenti era infatti avvenuta su designazione sia dei partiti, sia delle organizzazioni culturali e sindacali, sia dei reduci e dei partigiani, sia, infine, attingendo fra gli ex parlamentari che si erano opposti al regime fascista.

⁵⁰ BARILE, DE SIERVO, *Revisione*, cit., p. 776

⁵¹ Cfr. art. 3, comma 1 del D-L. Lgt. n. 98 del 1946. Sul valore giuridico di tale provvedimento si può vedere l'ampia trattazione (con la bibliografia ivi citata) di BARILE, *Il D. P. 22 giugno 1946, n. 44 ed il controllo di costituzionalità dell'autorità giudiziaria sulle leggi*, ora in *Scritti di diritto costituzionale*, Padova, 1967, pp. 1-27.

⁵² Il riferimento è alle due leggi sulla proroga dell'Assemblea costituente (21 febbraio 1947, n. 1; e 17 giugno 1957, n. 2), e a quella sulla soppressione del Senato (3 novembre 1947, n. 3).

⁵³ Cass. S. U. 28 luglio 1947, n. 1212 (*Foro it.*, 1947, I, pp. 545 ss.), con nota di ANDRIOLI, e con la requisitoria del procuratore generale DE MARITINI.

⁵⁴ PIERANDREI, in *Scritti*, III, p. 51.

⁵⁵ Ciò, secondo quanto prescritto dal 2° comma della VII disposizione transitoria della Costituzione ("Fino a quando non entri in funzione la Corte Costituzionale, la decisione delle controversie indicate nell'art. 134 ha luogo nelle forme e nei limiti delle norme preesistenti all'entrata in vigore della Costituzione"), che rimase operante fino al 1955. Questa importante creazione giurisprudenziale consentì l'esercizio di un controllo anche sui vizi materiali; vaglio questo, non possibile alla stregua delle norme statutarie. Sebbene sia stata ben presto ridimensionata da un'ulteriore svolta giurisprudenziale, che negò la possibilità di utilizzare, come parametro per il controllo, le norme

2.1.3. I lavori presso il Ministero per la Costituente

Siamo così giunti ai lavori dai quali scaturirà la vigente disciplina sul referendum costituzionale. Per avere una visione il più possibile chiara delle posizioni assunte in sede Costituente, e quindi trovare una valida chiave per interpretare i testi che da essa scaturirono, non è sufficiente soffermarsi sull'analisi dei lavori dell'Assemblea in senso stretto, ma è necessario guardare ai numerosi studi e approfondimenti che ebbero luogo durante il periodo transitorio. Essi possono anche essere utili per spiegare l'apparente rapidità con cui vennero affrontate talune questioni: molto del lavoro era già stato compiuto, ed i costituenti lo consideravano come ormai acquisito⁵⁶.

Se all'interno della Consulta nazionale la discussione avvenne per lo più sugli aspetti "politici" inerenti alla preparazione della Costituente⁵⁷, molto più rilevante, sul piano tecnico-giuridico, fu il contributo apportato dal Ministero per la Costituente, creato nel luglio del 1945 al fine di "predisporre gli elementi per lo studio della nuova Costituzione, che dovrà determinare l'assetto politico dello Stato e le linee direttive della sua azione economica e sociale"⁵⁸. Accanto alla promozione di una serie di ricerche di diritto costituzionale, ed alla raccolta di materiali relativi ad esperienze costituzionali degli Stati esteri⁵⁹, il Ministero creò tre commissioni incaricate di studiare problemi specifici: una si occupò di problemi economici, un'altra di quelli riguardanti il lavoro, e la terza -che a noi qui direttamente interessa- della riorganizzazione dello Stato. Si comprende facilmente la delicatezza del compito assunto da quest'ultima commissione (la cui presidenza fu affidata al prof. Ugo Forti), il cui ruolo esclusivamente tecnico poteva facilmente scivolare sul terreno politico, ipotecendo almeno in parte il lavoro della futura Costituente⁶⁰: non stupisce allora

"programmatiche" della Costituzione (Cass. S. U. pen., 7 febbraio 1948 -*Giur. It.*, 1948, II, p. 129; con nota di CROSA; commentata da LAVAGNA in *Giur. pen.*, 1948, I, p. 179), questa innovazione riveste un'importanza fondamentale nella storia della nostra disciplina sul controllo di costituzionalità, e quindi, indirettamente, del nostro sistema delle fonti (cfr. PIZZORUSSO, A., *Commento all'art. 134 della Costituzione*, in BRANCA, G., *Commentario della Costituzione*, Bologna, Zanichelli, 1981, pp. 51-3).

⁵⁶ Uno dei membri della Commissione Forti (dei cui lavori ci occuperemo fra breve) a vent'anni dall'approvazione della Carta poteva con serenità affermare che "una parte dell'ordinamento costituzionale non è stata soltanto preparata, ma addirittura formata (seppure con la riserva del coordinamento con la successiva Costituzione) prima ancora che l'Assemblea Costituente fosse convocata" (RIZZO, *I lavori preparatori della Costituente*, in *Studi per il XX anniversario dell'Assemblea Costituente*, Firenze, 1969, vol. I, p. 755, citato da MAZZONI HONORATI, *Il referendum*, cit., p. 27; dove è possibile trovare un'approfondita rassegna di tutto il dibattito che condusse alla definitiva approvazione del vigente articolato costituzionale). Nello stesso senso si può vedere PIZZORUSSO, VIOLANTE, *Dal Regno d'Italia alla Repubblica italiana: il ruolo dell'Assemblea Costituente*, in CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria alla Assemblea Costituente*, Bologna, 1979, p. 73.

⁵⁷ In particolare esercitò un ruolo fondamentale nella predisposizione del referendum istituzionale e nell'elaborazione della legge elettorale per l'Assemblea Costituente. Cfr. CALAMANDREI, *Introduzione storica alla Costituente*, in CALAMANDREI, LEVI (diretto da), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Firenze, 1950, p. CVII.

⁵⁸ Così recitava l'art. 2 del D. Lg. Lgt. 5 aprile 1945, n. 146. Il Ministero, oltre a promuovere un'approfondita attività di studio, della quale ci si occuperà fra breve, si impegnò, anche se non sempre con i risultati sperati, in un'opera di divulgazione dei temi inerenti la stesura della nuova Carta costituzionale. In particolare si può ricordare il "Bollettino di informazione e documentazione" (edito dallo stesso Ministero, e pubblicato ogni dieci giorni a partire dal 20 novembre 1945, fino al 20 giugno 1946), che ospitava una rubrica di carattere tecnico ("Studi e costituzioni"), una che forniva informazioni sull'attività dei partiti ed i loro programmi ("Rassegna politica"), ed una che raccoglieva le lettere dei cittadini ("Voti, proposte, opinioni").

⁵⁹ La citata rubrica *Studi e costituzioni* del "Bollettino di informazione e documentazione" ospitò i testi costituzionali di svariati Paesi.

⁶⁰ Gli stessi protagonisti della vicenda mostrarono di esserne pienamente consapevoli: si può ricordare, a riprova di ciò, una lettera inviata da Nenni, ministro per la Costituente, al presidente Forti: "La Commissione -scriveva il Ministro- è istituita per la raccolta e lo studio degli elementi attinenti al riassetto dello Stato. Da essa non può perciò uscire uno schema di costituzione né un insieme di schemi. La scelta tra istituti costituzionali, che immancabilmente si opererebbe nella redazione di uno schema costituzionale, presuppone l'adozione di criteri politici, e quindi il dibattito di quelle questioni squisitamente politiche, sottratte alla competenza tanto della Commissione che del Ministero, e

la grande influenza che i lavori di questo organismo ebbero sull'elaborazione della nostra Carta costituzionale (sebbene ciò sia dovuto anche al fatto che alcuni dei commissari -basti qui ricordare Calamandrei, Mortati e Terracini- furono successivamente eletti nelle votazioni del 2 giugno 1946)⁶¹.

La Commissione Forti⁶², insediata il 21 novembre 1945, si divise in una serie di Sottocommissioni, la prima⁶³ delle quali, presieduta da Boeri, si occupò della problematica relativa alla rigidità o flessibilità della Costituzione. Inizialmente non tutti i componenti si trovarono d'accordo nella scelta per l'opzione rigida. In particolare Terracini, in rappresentanza del Partito comunista, aveva sostenuto che "la struttura giuridica deve adeguarsi continuamente alla struttura sociale, la quale deve essere sottoposta necessariamente ad un processo saggio e metodico di modificazioni successive", e che era quindi necessario "dare allo Stato italiano una struttura costituzionale che eviti il più possibile gli urti e le trasformazioni, poiché nell'avvenire vi saranno molte modificazioni necessarie da fare in Italia"⁶⁴. Vedendo però che la sua posizione non trovava seguito⁶⁵, e che anzi incontrava diverse obiezioni, soprattutto da parte di chi metteva in luce i pericoli che una struttura flessibile avrebbe comportato per la ancora troppo debole democrazia⁶⁶, Terracini si vide costretto ad accogliere le tesi sostenute dalla maggioranza dei commissari⁶⁷.

Si poneva poi il problema di *come* garantire la rigidità; e su questo si sviluppò un dibattito nel quale furono affrontate tutte le questioni che poi sarebbero state oggetto di analisi da parte dei costituenti, in sede di discussione sul futuro art. 138⁶⁸.

riservate esclusivamente all'Assemblea Costituente". Cfr. D'ALESSIO, *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato" (1945-1946)*, Bologna, 1979, p. 61

⁶¹ Più sorprendente la circostanza che durante i lavori della Commissione per la Costituzione e dell'Assemblea Costituente non si trovino quasi mai riferimenti espliciti all'opera della Commissione Forti. Cfr. CHELI, *Il problema storico della Costituente in Costituzione e sviluppo delle istituzioni in Italia*, Bologna, 1978, p. 23; D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini*, cit. p. 20; RIZZO, *I lavori preparatori*, cit., p. 771.

⁶² Che assorbì le competenze della "Commissione per la riforma dell'amministrazione", istituita sotto il governo Bonomi (con decreto dell'11 ottobre 1944), e presieduta dallo stesso Forti. Massimo Severo GIANNINI, che seguì questa fase di elaborazione e di studio come capo di gabinetto del Ministero per la Costituente, evidenzierà più tardi i problemi che si dovettero affrontare per il coordinamento delle due commissioni (*Il Ministero per la Costituente e gli studi preparatori della Costituzione*, in *Raccolta di scritti per il primo decennale della Costituzione*, vol. IV, Milano, 1958, p. 39).

⁶³ Le altre Sottocommissioni furono dedicate allo studio della "Organizzazione dello Stato" (pres. Piga); delle "Autonomie locali" (pres. Jemolo); degli "Enti pubblici non territoriali" (pres. Piccardi); e della "Organizzazione sanitaria" (pres. Perrotti). Un elenco completo dei loro componenti si può trovare in RIZZO, *I lavori preparatori*, cit., pp. 757-8.

⁶⁴ Seduta del 5 dicembre 1945, in D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini*, cit. p. 93.

⁶⁵ Soltanto il demolaburista Orrei si schierò a favore della flessibilità.

⁶⁶ LEONARDO SEVERI, in D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini*, cit. p. 95. Da ricordare inoltre gli interventi di Vezio Crisafulli che sulla stampa di partito manifestava la necessità "di evitare un'eccessiva rigidità, che sarebbe antidemocratica; ricercando invece gli opportuni accorgimenti tecnici per conciliare la superiorità dell'atto costituzionale, con le superiori esigenze della vita, in modo che queste possano affermarsi pacificamente e senza troppe difficoltà, traducendosi nei necessari emendamenti costituzionali" (CRISAFULLI, *Dallo Statuto albertino alla Costituente, "Rinascita"*, 1946).

⁶⁷ Questo episodio, e la paura di rimanere isolati sulle posizioni più intransigenti, portò la componente comunista a rivedere i propri orientamenti in tale materia che, dietro un apparente tecnicismo, nascondeva risvolti eminentemente politici: cfr. PINELLI, *Costituzione rigida*, I, cit., p. 260.

⁶⁸ La discussione poteva basarsi sull'ampia relazione preliminare predisposta da Massimo Severo Giannini, nella quale erano già evidenziati i *pro* ed i *contra* di ogni singola opzione: cfr. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini*, cit. p. 122.

Più precisamente furono individuati quattro "archetipi": 1) quello statunitense, che prevedeva il voto del Congresso o, in alternativa, di una Convenzione eletta appositamente, e la successiva ratifica da parte degli Stati; 2) quello belga, caratterizzato dallo scioglimento delle Camere dopo la prima approvazione a maggioranza qualificata; 3) quello francese, che prevedeva il voto di un'unica Assemblea Nazionale, dopo che le due Camere avevano separatamente riconosciuto la necessità di procedere alla revisione della costituzione; 4) ed infine quello svizzero, che lasciava grande spazio all'intervento dei cittadini, contemplando sia l'iniziativa popolare che il referendum approvativo. Alla fine si concordò⁶⁹ sul fatto che si dovevano evitare sia i metodi di revisione troppo macchinosi, sia quelli eccessivamente semplici; e, dopo un vaglio delle soluzioni possibili, pur senza formulare precise proposte, ci si orientò verso l'ipotesi dell'approvazione nell'arco di due legislature⁷⁰.

2.2. Il dibattito all'interno della Costituente

2.2.1. La discussione sull'istituto referendario in generale

Uno sguardo alle posizioni assunte dai partiti sugli istituti di democrazia diretta

Prima di passare all'analisi dei lavori della Costituente sul futuro art. 138, conviene fare alcune considerazioni generali sulle posizioni assunte dai partiti riguardo allo spazio da attribuire al referendum nel nascente ordinamento. E' però necessaria una premessa: i partiti, che avevano appena affrontato le prime elezioni dopo anni di dittatura, si trovavano ancora in una fase di definizione della propria identità politico-culturale, e, soprattutto in alcune materie, non avevano ancora abbracciato una linea ben definita. In particolare le scelte istituzionali, come accennato più sopra, non avevano suscitato un vasto dibattito presso l'opinione pubblica, e, per il loro carattere tecnico e specialistico, erano poco adatte ad essere assunte come elementi di propaganda o almeno di immediato collegamento con un credo politico. E forse è allora a questo insieme di circostanze, che ci si deve rifare per spiegare perché i partiti formularono in maniera per lo più generica i loro programmi in materia costituzionale: erano fin dall'inizio consapevoli del fatto che la Costituzione sarebbe sorta dal compromesso di posizioni differenti, e che quindi non era opportuno né bruciare prima del tempo i propri progetti, né radicalizzare lo scontro sulle singole proposte di formulazione degli articoli⁷¹.

Nelle posizioni dei costituenti è spesso possibile riscontrare la radice di filoni culturali anche non strettamente legati al credo del partito di appartenenza, che, sovrapponendosi fra loro, e riemergendo in certi momenti della discussione, rendono ragione del talvolta repentino mutamento di atteggiamento dei singoli nei confronti delle proposte via via discusse⁷². Nonostante queste

⁶⁹ La commissione, che, come detto, doveva assolvere ad un compito esclusivamente tecnico, e non poteva quindi formulare schemi di articoli, non presentò un progetto di legge costituzionale; tuttavia le proposte via via avanzate furono messe ai voti, verbalizzando i nomi di chi si era schierato a favore e chi invece aveva ritenuto di opporsi: cfr. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini*, cit. pp. 118, 122, 133, 135. Il risultato di tutte le discussioni venne successivamente condensato in una relazione finale presentata dal Ministero all'Assemblea Costituente (MINISTERO PER LA COSTITUENTE, *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I: *Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*, Roma, Stabilimento F. Falli, 1946).

⁷⁰ Cfr. RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della costituzione*, cit., p. 46.

⁷¹ Cfr. PINELLI, *Costituzione rigida*, cit. p. 257.

⁷² MEZZANOTTE e NANIA (*Referendum*, cit., p.56), nell'evidenziare una certa ostilità di fondo nei confronti del referendum da parte dei costituenti, mettono in luce come nelle posizioni favorevoli agli istituti di democrazia diretta si sommino e si intersechino tre principali filoni di pensiero: uno neoguarantista (poi destinato a prevalere), che mirava a tutelare la società civile di fronte ad una sfera politica sempre più invadente; uno con ascendenze giusnaturalistiche, che aspirava ad una ricomposizione dello stato e della società; ed infine uno più schiettamente democratico, che vedeva nel referendum il mezzo necessario per supplire alle carenze della rappresentanza liberale.

considerazioni, si possono individuare fra i vari gruppi alcune differenze, che, al di là del compromesso alla fine raggiunto, traspaiono dall'andamento del dibattito e dagli emendamenti via via presentati. Nel partito comunista si avvertivano fortemente gli influssi di un certo giacobinismo, che portava ad assolutizzare la sede parlamentare come la sola abilitata a compiere le scelte più importanti della vita della comunità, e conseguentemente a guardare con un certo sospetto tutti gli istituti che potevano in qualche modo apparire concorrenziali ad esso, quali appunto quelli di democrazia diretta⁷³. Una certa diffidenza nei confronti del referendum è riscontrabile anche da parte liberale, dove sembrava prevalere una concezione dello Stato legata ai tradizionali modelli della rappresentanza come l'unico mezzo attraverso cui poteva manifestarsi la sovranità e l'unità della nazione⁷⁴. La tradizione di pensiero della sinistra e del giacobinismo poteva però condurre ad atteggiamenti differenti, come dimostrano le posizioni assunte dal P.S.I.: poggiando sul fertile terreno della Resistenza, aveva puntato fin dall'inizio sull'esaltazione dello spontaneismo popolare e sulle forme di intervento diretto dei cittadini nella gestione della cosa pubblica. In questo senso vanno lette sia l'esaltazione del C.L.N., sia la richiesta di una Costituente, "intesa come un organismo nella linea della convenzione giacobina"⁷⁵. Anche la DC era particolarmente favorevole a dare grande rilievo alle forme di democrazia diretta (un atteggiamento che risaliva al primo programma del Partito Popolare), nelle quali vedeva una naturale conseguenza del principio della sovranità popolare: è qui sufficiente richiamare la posizione di Mortati, che, come si vedrà fra breve, fu fautore della più ampia e organica introduzione degli strumenti di intervento diretto del popolo nella nostra costituzione.

Come venne organizzato il dibattito alla Costituente

L'Assemblea Costituente era un organismo eccessivamente vasto per poter elaborare in seduta plenaria un progetto di costituzione. Per questo, come è noto, uno dei suoi primi atti⁷⁶ fu la creazione -il 15 luglio 1946- di una Commissione per la Costituzione, composta da 75 deputati, nominati in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari⁷⁷, con l'incarico di redigere un articolato, che avrebbe poi presentato all'Assemblea⁷⁸. La sua presidenza fu affidata a

⁷³ Per una trattazione generale sulle posizioni assunte dal PCI, cfr. ROSSI, SANTOMASSIMO, *Cultura politica e partiti nell'età della Costituente. Il Partito comunista italiano*, Bologna, 1979, p. 209. Non mancarono però rilevanti eccezioni all'interno di questa formazione: per Laconi il referendum era "espressione di un diritto democratico"; Terracini sostenne che esso rappresentava "una forma di controllo popolare che deve essere introdotta nella nostra costituzione"; mentre Grieco ne parlò come di uno "strumento della democrazia". Abbastanza ostile si mostrò invece Lussu, che propose (ma il progetto ottenne solo il suo voto) di non ammettere il referendum se non per le regioni e per i comuni; successivamente però, tornando sulle sue posizioni, sostenne che il referendum poteva costituire un correttivo ai tanti abusi verificatisi in passato.

⁷⁴ Anche nelle file liberali si possono ritrovare importanti eccezioni: basti pensare alle posizioni di Einaudi, che, riferendosi in particolare al referendum legislativo, sostenne che "deve essere ammesso perché è correttivo del sistema della rappresentanza con un elemento di democrazia diretta", e "rappresenta un progresso nella tecnica legislativa, con l'impedire leggi che possono essere dannose al Paese" (citato da RUINI, *Il referendum popolare*, cit., p. 9)

⁷⁵ PASTECCHI NORELLI, *La stampa socialista: l'ipotesi giacobina*, in *Costituente e lotta*, cit., p. 88.

⁷⁶ Eletta il 2 giugno 1946, aveva designato Saragat come proprio presidente (25 giugno), e De Nicola come Capo provvisorio dello Stato (28 giugno).

⁷⁷ Inizialmente si era pensato di designare i componenti della Commissione mediante elezione; ma successivamente, con l'accoglimento di un emendamento presentato da Tupini, si preferì attribuire al Presidente dell'Assemblea il potere di nomina. Svolgendo il suo emendamento lo stesso Tupini tenne a chiarire come esso mirasse "a rendere più rapida ed armonica la composizione delle Commissioni", dicendosi sicuro che il Presidente avrebbe adempiuto al compito che gli era affidato "con quel senso di proporzione che è insito nell'Assemblea stessa di cui facciamo parte: in tal modo non solo i gruppi maggiori, ma anche i minori, potranno essere rappresentati nelle Commissioni, in quanto tutti egualmente siamo stati qui mandati dal popolo per collaborare ad una Costituzione, di cui i commissari dovranno sottoporci il progetto sul quale discutere e deliberare".

⁷⁸ La composizione ed i poteri della Commissione furono disciplinati in tre articoli aggiuntivi al regolamento della Camera del 1922; in particolare, il primo comma dell'art. 1 stabiliva che: "L'Assemblea nomina la Commissione

Ruini, affiancato da tre vicepresidenti: Tupini, Terracini e Ghidini, incaricati di guidare le tre sottocommissioni (dedicate rispettivamente ai "Diritti e doveri dei cittadini", alla "Organizzazione dello Stato", ed ai "Lineamenti economico sociali") in cui a sua volta si articolò la Commissione. La Seconda Sottocommissione -che in questa sede maggiormente ci interessa- si divise in due sezioni: una che, sotto la presidenza di Terracini, si sarebbe occupata del potere esecutivo (nonché della revisione costituzionale); ed un'altra, presieduta da Conti, che si sarebbe dedicata alle norme sull'ordinamento giudiziario (successivamente venne costituito anche un Comitato per le autonomie locali, la cui presidenza fu affidata ad Ambrosini).

Per armonizzare i lavori delle Sottocommissioni -ed in particolare quelli della Prima e della Terza, le cui competenze spesso si intersecavano- fu anche costituito un Comitato di Coordinamento, che, per la stesura del testo finale da presentare all'Assemblea, fu sostituito (novembre 1946) da un Comitato di redazione, composto da diciotto membri⁷⁹. La Commissione dei Settantacinque avrebbe dovuto concludere i suoi lavori entro il 20 ottobre 1946, ma la vastità e l'ampiezza dei problemi che dovette affrontare, i lavori si protrassero fino a tutto gennaio 1947. Così, l'ultimo giorno di quel mese poté presentare all'Assemblea un progetto di Costituzione, accompagnato da una relazione del presidente Ruini. In 170 sedute, a partire dal marzo 1947 fino al dicembre successivo, la Costituente esaminò il progetto, che, superando una discussione a tratti anche aspra, venne approvato senza mutamenti sostanziali⁸⁰.

Il dibattito sui referendum in generale

Le forme di referendum diverse da quello costituzionale non rientrano nell'oggetto specifico della nostra ricerca, tuttavia può essere interessante vedere quanto spazio fu dedicato nel dibattito alla Costituente, ai vari istituti che prevedevano un intervento diretto del popolo⁸¹.

incaricata di elaborare e predisporre il progetto di Costituzione".

Per lo studio in generale dell'attività dell'Assemblea Costituente (e successivamente del Parlamento repubblicano) risulta molto utile la raccolta, in corso di pubblicazione, dei *Materiali della Repubblica* (Notor Editore). Nella sezione dedicata alla genesi della Costituzione (*Serie Costituente*), tutti gli atti dell'Assemblea sono ordinati raggruppando le discussioni relative a ciascun articolo (il cui *iter* di approvazione viene anche sinteticamente riassunto in una tavola di comparazione, che riporta l'articolo stesso come approvato nelle diverse fasi dalla proposta originaria fino al testo vigente). Nella sezione *Cultura politica e costituente*, è inoltre possibile trovare una raccolta di numerosi interventi, corrispondenti ai Titoli della Costituzione, comparsi nel periodo costituente su quotidiani, periodici, e riviste specialistiche. Per un'analisi del relevantissimo ruolo svolto in sede costituente da Ruini, si può vedere LANCHESETER, F., *Meuccio Ruini tra forma di Stato e forma di governo*, relazione svolta il 26 maggio 2003, in occasione della presentazione della Mostra documentaria sulla stampa e i manifesti per le elezioni del 1953 dal titolo "Fu vera truffa?", Palazzo Giustiniani, Senato della Repubblica).

⁷⁹ Il "Comitato dei Diciotto" era formato dall'ufficio di presidenza della Commissione (e quindi guidato da Ruini, che aveva presieduto anche il Comitato di coordinamento) integrato da rappresentanti di vari gruppi. Come nota Elia, tale comitato svolse "in larga misura il lavoro di sistemazione e di armonizzazione delle varie parti, elaborate nelle separate 'officine' delle Sottocommissioni", tanto da diventare "nel periodo a cavallo tra il 1946 ed il 1947, l'organismo più attivo e decisivo nell'elaborazione costituente". Ma la sua importanza non si manifestò solo nell'introduzione delle numerose modifiche che poté apportare al testo predisposto dalla Commissione; ma anche nel potere, successivamente attribuitogli, di rappresentare l'intera Commissione nei dibattiti di fronte all'Assemblea (per una ricostruzione puntuale del ruolo esercitato da tale Comitato si vedano anche LUCIANI, M., *Il testo della Costituzione*, nonché BUSIA, G., *Il percorso di elaborazione del testo costituzionale*, in RODOTÀ, S. (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 1998, rispettivamente, pp. 99 ss. e 129 ss.).

⁸⁰ MAZZONI HONORATI, *Il referendum*, cit. p. 34. Per un elenco delle differenze fra il progetto ed il testo approvato in Assemblea, cfr. SEGRETARIATO GENERALE DELLA CAMERA DEI DEPUTATI (a cura del), *L'Assemblea Costituente*, Roma, 1946, pp. 61-2, nonché, con particolare riferimento ai lavori di coordinamento, la tabella allegata a BUSIA, *loc. ult. cit.*

⁸¹ Cfr. SALERNO, *Il referendum*, cit. pp. 20-21.

La discussione sul referendum abrogativo fu quella che impegnò più a lungo i costituenti, suscitando un approfondito confronto, dal quale emergono molte considerazioni sul ruolo che in generale avrebbe dovuto avere l'intervento diretto del popolo nel nostro ordinamento. Notevolmente minore fu invece lo spazio dedicato al referendum sulle modificazioni degli enti territoriali⁸²; mentre al referendum regionale -inizialmente considerato alla stregua di uno strumento di controllo sugli atti regionali, e solo in seguito come istituto autonomo⁸³- fu dedicata un'attenzione assai maggiore⁸⁴. Il referendum costituzionale, invece, sia perché coinvolgeva una materia delicata come la revisione della Costituzione, sia perché era istituto già presente negli ordinamenti di numerosi Stati esteri, fu oggetto di un'analisi più approfondita, nella quale non mancarono riferimenti e raffronti, oltre che con la legislazione straniera, anche con le altre forme di consultazione popolare, ed in particolare con il referendum abrogativo.

Merita di essere analizzata separatamente la posizione assunta da Costantino Mortati sugli istituti di democrazia diretta, perché egli mostrò di essere il più determinato fautore di un largo intervento del popolo nel complessivo sistema istituzionale, e alcune sue posizioni espresse durante la discussione sul referendum legislativo (in occasione del quale -come detto- avvenne la più approfondita disamina del significato dell'istituto referendario), possono essere illuminanti per comprendere quale valore si attribuiva in generale all'intervento popolare⁸⁵.

Come relatore della Seconda Sottocommissione, mise in luce il ruolo del popolo quale organo del potere legislativo, e l'esigenza di passare dalla più limitata facoltà di scelta dei rappresentanti, alla più ampia ed attiva partecipazione politica, nella quale faceva rientrare anche il referendum. Questo istituto, inserendosi in un sistema parlamentare, avrebbe dovuto svolgere una funzione di equilibrio fra i poteri dello Stato, di educazione politica del popolo, e di contrappeso al potere dei partiti⁸⁶. Lo stesso Mortati era però ben consapevole dei pericoli insiti in ogni consultazione popolare, che "introduce una disarmonia e disturba il potere legislativo", e che quindi doveva essere accompagnata da meccanismi in grado di contenerne gli effetti entro limiti accettabili⁸⁷.

Inspirandosi soprattutto all'esperienza costituzionale di Weimar, aveva proposto un articolato sistema in cui si combinavano diversi istituti di democrazia diretta⁸⁸. In particolare aveva previsto un referendum legislativo indetto dal capo dello Stato⁸⁹ in caso di conflitto fra i due rami del Parlamento (quando una Camera si fosse espressa positivamente su una legge che l'altra aveva respinto), o fra il Governo ed il Parlamento (per approvare un disegno di legge governativo che aveva incontrato il voto contrario degli organi legislativi, o per sospendere una legge approvata dalle Camere). Il popolo avrebbe invece avuto l'iniziativa per referendum miranti ad abrogare leggi

⁸² *Atti dell'Assemblea Costituente*, 4 dicembre 1947, pp. 2826 ss.

⁸³ *Atti della II Sottocommissione*, 9 dicembre 1946, p. 671; e 13 dicembre 1946, p. 698.

⁸⁴ I costituenti individuavano in esso, volta a volta, un mezzo per l'esercizio della funzione di controllo (Laconi), una garanzia per le minoranze (Terracini), uno strumento di partecipazione all'attività amministrativa locale (Uberti), un atto compiuto dal popolo nelle vesti di giudice (Mannironi), o, addirittura, un vero e proprio elemento della formazione dell'atto regionale (Perassi): cfr. *Atti della II Sottocommissione*, 13 dicembre 1946, pp. 696-7. La discussione si concluse con la decisione di attribuire agli statuti piena libertà nel disciplinare il referendum.

⁸⁵ Per un'attenta analisi delle posizioni mortatiane cfr. RUINI, *Il referendum popolare*, cit., pp. 8 ss.

⁸⁶ Sulla base di tali considerazioni, e richiamandosi all'esperienza delle assemblee primarie francesi prerivoluzionarie, arrivò a ipotizzare che nelle modalità di svolgimento delle consultazioni referendarie fosse anche prevista la possibilità, per il popolo, di esprimere emendamenti (*Atti della II Sottocommissione*, 17 gennaio 1947, p. 826).

⁸⁷ *Atti della II Sottocommissione*, 17 gennaio 1947, pp. 817 ss.

⁸⁸ *Atti della II Sottocommissione*, 17 gennaio 1947, p. 824.

⁸⁹ In realtà, come anche Mortati ebbe modo di chiarire, si trattava di una consultazione popolare su iniziativa del Governo, organo in grado di controllare gli atti presidenziali attraverso la controfirma.

in vigore, ad introdurne di nuove, o a impedire l'entrata in vigore di norme approvate dal Parlamento ma non ancora efficaci.

Le proposte di Mortati vennero accolte come il frutto di una cultura professorale, probabilmente ricca di spunti di interesse e sostanziata dal raffronto con altre esperienze costituzionali, ma scarsamente aderente alla realtà in cui doveva essere inserita⁹⁰. Tale disegno subì, nel corso della discussione, un ampio ridimensionamento, temendosi da parte dei più che esso avrebbe potuto mettere "in forse la stabilità, la continuità, la possibilità stessa legislativa dello Stato repubblicano". Alla fine la II Sottocommissione ammise soltanto un referendum indetto dal presidente della Repubblica per dirimere un conflitto fra le Camere; e la consultazione di iniziativa popolare sulle leggi la cui promulgazione fosse stata sospesa, o su quelle entrate in vigore da almeno due anni (allargando nel contempo in ventaglio di leggi non sottoponibili a referendum). Tale schema fu poi accolto senza sostanziali modifiche anche dalla Commissione dei Settantacinque.

2.2.2. La discussione sul referendum costituzionale nella Commissione dei Settantacinque

Dopo aver accennato a come venne affrontato in generale l'istituto referendario, possiamo passare più specificamente alla revisione costituzionale ed alla consultazione ad essa collegata. Come accennato, ad occuparsene fu la Prima Sezione della Seconda Sottocommissione⁹¹; ed il dibattito avvenne in momenti distinti rispetto a quello sui referendum aventi ad oggetto le leggi ordinarie. Lo spazio dedicato tale tema non fu eccessivamente ampio, anche perché gran parte degli argomenti erano già stati analizzati all'interno della Commissione Forti⁹². Così, accettato fin da principio il fatto che la Costituzione dovesse essere rigida, ci si poté concentrare sul più spinoso problema di come garantire la rigidità.

La proposta di scioglimento delle Camere fra le due letture

I commissari erano consapevoli della complessità del tema trattato, e ciò appare fin dal primo intervento del relatore Paolo Rossi. Questi, dopo aver prospettato tre possibili vie per garantire una costituzione rigida (referendum, maggioranze qualificate, o voto da parte di un'Assemblea Nazionale), mise subito in evidenza come nessuna era priva di inconvenienti. Il referendum può ridursi ad essere "il prodotto di una concitazione momentanea, piuttosto che l'epilogo di un meditato esame di una necessità politica"; le maggioranze qualificate, d'altro canto, rendono possibili manovre ostruzionistiche da parte delle minoranze, potendo in questo caso bloccare una revisione della Costituzione, pure avvertita come necessaria dalla maggioranza del Paese; l'Assemblea Nazionale, infine, formata dall'occasionale riunione delle due Camere, non avrebbe con ciò stesso acquisito il "carattere reale ed intrinseco di organo costituente". Fatte queste premesse, si pronunciò a favore di un sistema che prevedesse, dopo una votazione favorevole da parte delle Camere con la maggioranza assoluta, lo scioglimento del Parlamento, e la successiva approvazione, a maggioranza

⁹⁰ Cfr. MEZZANOTTE, NANIA (*Il referendum e la forma di governo in Italia*, cit., p. 52), i quali inquadrano la scarsa propensione dei costituenti di accogliere un così largo spazio all'intervento popolare, in una generale avversione di fondo verso gli istituti di democrazia diretta, che avrebbero potuto minacciare il carattere "chiuso" e precisamente definito della forma di governo italiana.

⁹¹ Alla discussione parteciparono, oltre al presidente Terracini ed al relatore Paolo Rossi: De Michele (assente alla prima delle due sedute), Einaudi, Fabbri, Fuschini, Grieco, Lami Starnuti, La Rocca, Lussu, Mortati, Nobile, Perassi, Piccioni, Tosato e Vanoni. Assenti invece Bordon, Castiglia, Codacci Pisanelli, Finocchiaro Aprile e Zuccarini.

⁹² La discussione si esaurì infatti nelle sedute del 15 e 16 gennaio 1947, occupando in tutto tre ore e mezza, a confronto delle tredici ore occorse alla Commissione Forti per analizzare lo stesso tema.

semplice e senza emendamenti, da parte delle nuove Camere, entro un mese dalla loro formazione⁹³.

La soluzione prospettata dal Relatore incontrò numerose obiezioni (sulle quali torneremo fra breve) e le furono contrapposte alcune proposte alternative. Nobile e Perassi si pronunciarono a favore di due successive approvazioni da parte delle Camere, a maggioranza assoluta, facendo intercorrere fra esse un intervallo di qualche mese; se nella seconda lettura non si fosse raggiunta la maggioranza dei due terzi dei voti, la proposta sarebbe stata sottoposta a referendum popolare. Tosato propendeva invece per l'approvazione da parte dell'Assemblea Nazionale con la maggioranza dei tre quinti dei componenti, seguita dal referendum popolare. Infine Mortati, convinto che bisognasse lasciare quanto più spazio possibile all'intervento popolare, propose di attribuire l'iniziativa, oltre che al Governo ed al Parlamento, anche a 500mila elettori; le Camere si sarebbero prima pronunciate sulla presa in considerazione della proposta, e, a distanza di sei mesi, avrebbero approvato la revisione costituzionale, che a questo punto sarebbe stata sottoposta a referendum⁹⁴.

Dopo la formalizzazione da parte del Presidente delle diverse questioni sulle quali la Sottocommissione si sarebbe dovuta pronunciare, si arrivò alla votazione: i commissari si pronunciarono contro l'iniziativa popolare, decisero che le revisioni costituzionali sarebbero state votate dalle Camere separatamente, e fu accolta la proposta di procedere allo scioglimento delle stesse dopo la prima deliberazione⁹⁵.

All'inizio della seduta successiva, il Presidente Terracini mise però in rilievo la contraddittorietà esistente fra l'appello agli elettori dopo la prima lettura, ed il divieto di modificare dopo le elezioni la decisione presa in quella sede⁹⁶. Basandosi su questa ed altre osservazioni critiche, l'on. Perassi, dopo aver affermato che le deliberazioni assunte il giorno prima dalla Sottocommissione probabilmente non erano state sufficientemente ponderate, propose di riprendere in considerazione l'ipotesi dello scioglimento intermedio⁹⁷. Così, dopo alcuni interventi dai quali traspare un ripensamento dei commissari, si arrivò all'approvazione di un testo, formulato dallo stesso Perassi sulla base delle posizioni emerse dal dibattito, che sostituiva lo scioglimento delle Camere con un referendum popolare. Il progetto di articolo recitava:

"L'iniziativa delle revisioni costituzionali appartiene al Governo ed alle Camere.

Le revisioni costituzionali devono essere adottate da ciascuna delle Camere in due letture con un intervallo non minore di tre mesi. Per il voto finale in seconda lettura è richiesta la maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera.

⁹³ Il testo completo del progetto Rossi recitava: "Ogni proposta di modificazione della Costituzione può essere introdotta dal Governo, o per iniziativa parlamentare, secondo l'ordinaria procedura dei progetti di legge, ma deve ottenere, in entrambe le Camere, una maggioranza pari almeno alla metà più uno dei membri che organicamente le compongono. La proclamazione stessa del risultato affermativo determina lo scioglimento del Parlamento. Entro novanta giorni saranno convocati i comizi elettorali, e le nuove Camere dovranno, entro un mese dalla loro rispettiva convocazione, porre ai voti, senza emendamenti, il progetto già approvato dal disciolto Parlamento. Ove il progetto risulti confermato, a normale maggioranza, esso diventa legge costituzionale. Dopo il voto il Parlamento continua la sua normale attività legislativa" *Atti della II Sottocommissione, Prima Sezione*, 15 gennaio 1947, pp. 1872-3.

⁹⁴ I testi degli articoli proposti sono riportati nell'intervento del presidente Terracini, *Atti della Seconda Sottocommissione (Prima Sez.)*, p. 1875.

⁹⁵ *Ibidem*, p. 1877.

⁹⁶ *Ibidem*, 16 gennaio 1947, p. 1881.

⁹⁷ *Ibidem*, 16 gennaio 1947, p. 1881.

Una legge di revisione costituzionale, salvo che sia stata adottata in seconda lettura da ciascuna delle due Camere con una maggioranza dei due terzi dei suoi membri, è sottoposta al referendum popolare se ne è fatta domanda entro tre mesi da un quinto dei membri di una Camera o da 500mila cittadini aventi diritto di voto".

Successivamente il Comitato dei Diciotto modificò l'articolo introducendo la richiesta di referendum⁹⁸ anche da parte di sette Consigli regionali, parallelamente a quanto previsto per il referendum abrogativo. La formulazione definitiva dell'art. 130 diveniva quindi la seguente:

"L'iniziativa della revisione costituzionale appartiene al Governo e alle Camere.

La legge di revisione costituzionale è adottata da ciascuna delle Camere in due letture, con un intervallo non minore di tre mesi. Per il voto finale in seconda lettura è richiesta la maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera.

La legge di revisione costituzionale è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o sette Consigli regionali.

Non si fa luogo a referendum se la legge è stata approvata in seconda lettura da ciascuna delle Camere a maggioranza di sue terzi dei suoi membri".

La collocazione temporale dell'intervento degli elettori

La proposta iniziale del Relatore, di far seguire alla prima deliberazione camerale lo scioglimento delle Assemblee (che, come poi evidenziò anche Mortati⁹⁹, si rifaceva alla Costituzione belga del 1921 ed a quella spagnola del 1931) suscitò -come accennato- un'approfondita discussione, sulla quale è opportuno soffermarsi, per coglierne alcune implicazioni, che ritroveremo poi nell'analisi del vigente testo costituzionale e ancora nell'attuale dibattito sulla sua revisione.

Dai discorsi dei commissari emergono, anche se non sempre in modo chiaro e organico¹⁰⁰, alcune problematiche che possono essere schematizzate in due questioni: la collocazione temporale dell'intervento popolare in rapporto a quello camerale, e le modalità dell'intervento stesso.

⁹⁸ Già precedentemente la Sottocommissione aveva respinto due proposte dell'on. Nobile tendenti ad elevare il numero degli elettori necessari per chiedere il referendum fino ad un milione. Segno questo, come si vedrà nel prosieguo della ricerca, che il numero di 500mila non aveva alcun nesso (ad esempio un rapporto percentuale) con la quantità totale di elettori (con ciò si può spiegare anche la mancata approvazione di proposte dello stesso tenore, avanzate negli anni successivi): si voleva insomma assicurare la serietà della domanda non in termini relativi, ma assoluti (PANUNZIO, S., *Riforme costituzionali e referendum*, "Quaderni costituzionali", anno X, n. 3, dicembre 1990, pp. 443-4).

⁹⁹ *Ibidem*, 16 gennaio 1947, p. 1883.

¹⁰⁰ La discussione avvenne analizzando separatamente ogni singola variabile delle diverse proposte, senza badare troppo all'organicità interna dei progetti degli articoli costituzionali. Così, per fare solo un esempio, nel decidere quale peso attribuire alla prima lettura camerale, si pose l'alternativa fra l'ipotesi di fare approvare una proposta definitiva, vincolante per la seconda deliberazione camerale; e l'ipotesi di prevedere solamente una deliberazione sulla volontà di prendere in considerazione il progetto di revisione costituzionale. Questo senza contemporaneamente considerare che la prima soluzione era stata prospettata dall'on. Rossi in stretta relazione allo scioglimento intermedio fra le due manifestazioni della volontà parlamentare; mentre la seconda, prevista dall'on. Mortati, prevedeva solo il decorrere di un determinato periodo di tempo fra le due votazioni (*Atti della Seconda Sottocommissione, I Sez.*, 15 gennaio 1947, pp. 1877 ss.; sul punto in particolare si tornerà fra breve).

Cominciamo dal primo punto. La proposta dell'on. Rossi prevedeva che il popolo manifestasse la sua volontà dopo la prima deliberazione parlamentare (attraverso l'elezione delle nuove Camere¹⁰¹); a quest'ipotesi si contrapponeva quella di fare intervenire i cittadini (con un referendum) dopo la seconda lettura, analogamente a quanto previsto dal vigente art. 138. La differenza -al di là delle modalità di espressione della volontà popolare, diretta o indiretta, di cui ci occuperemo fra breve- è notevole. Mentre nel primo caso l'intervento popolare non potrà mai assumere il valore di un veto, ma si sostanzierà sempre in un contributo partecipativo alla formazione dell'atto, paragonabile a quello offerto nella dialettica esistente fra le due Camere¹⁰². Nel secondo i cittadini hanno l'ultima parola, vengono messi di fronte ad una decisione già presa che possono solamente accettare o respingere in blocco; e la loro eventuale bocciatura assume un peso ben maggiore (in una certa misura delegittimante nei confronti del Parlamento).

A queste due opzioni va collegata -come sembrano avvertire anche i commissari- un'altra variabile: il grado di vincolatività della prima approvazione parlamentare nei confronti della seconda. Se dopo le elezioni (nell'ipotesi dello scioglimento intermedio) le nuove Camere hanno la possibilità di modificare la deliberazione precedentemente presa, il voto popolare può assumere quel valore partecipativo di cui si è detto; in caso contrario, si trasforma nel giudizio ultimo sulla prima deliberazione, riducendosi di fatto la seconda lettura alla mera applicazione della volontà espressa dai cittadini nelle elezioni. I termini della questione appaiono sia dalle posizioni assunte dal Relatore, secondo il quale, nella prima votazione, le Camere avrebbero dovuto approvare una proposta definitiva, impegnativa per il Parlamento successivamente eletto; sia dagli interventi dell'on. Mortati, che invece riteneva che la prima deliberazione (alla quale però non sarebbe dovuto seguire lo scioglimento, ma solo un intervallo di tempo) dovesse avvenire solo sull'opportunità di prendere in considerazione la proposta di revisione presentata, lasciando alla seconda deliberazione la decisione sul merito. Nell'ipotesi invece si fosse optato per lo scioglimento intermedio, lo stesso Mortati faceva notare che se il vecchio Parlamento non avesse definito in modo preciso le riforme che intendeva varare, i cittadini si sarebbero trovati, nelle elezioni delle nuove Camere, a non potersi esprimere con piena cognizione di causa su una riforma dai contorni poco chiari, e quindi il loro ruolo nella decisione sulle modifiche da adottare sarebbe stato sostanzialmente ridotto¹⁰³.

L'alternativa fra referendum e scioglimento intermedio

Quest'ultima notazione ci porta al secondo punto che dobbiamo analizzare: il mezzo attraverso cui il popolo può esprimersi. L'alternativa sembra porsi fra le elezioni del nuovo Parlamento, chiamato a votare la riforma in seconda lettura, ed il referendum. Fin dal principio la designazione dei componenti delle nuove Camere è vista come alternativa, tendenzialmente equivalente, alla consultazione popolare diretta; tanto che Piccioni, nel criticare la proposta dello scioglimento intermedio, afferma che in tale caso le elezioni si trasformerebbero in un "referendum larvato"¹⁰⁴.

La differenza fra i due tipi di intervento è comunque avvertita dai commissari, che si schierano a favore dell'una o dell'altra ipotesi a seconda del ruolo maggiore o minore che pensano così di attribuire al popolo. Mortati propende per il referendum, in quanto tale mezzo sarebbe in grado di dare ai cittadini maggiore potere: spiega infatti che, da un lato, "non essendovi il mandato

¹⁰¹ Ma durante la discussione si avanzò anche l'ipotesi -rimasta isolata- di un referendum preventivo (PICCIONI, *Atti della Seconda Sottocommissione, I Sez.*, 16 gennaio 1947, p. 1884) "diretto ad accertare se la volontà popolare sia o no orientata verso la riforma proposta".

¹⁰² E la differenza fra le due ipotesi era ben chiara ai costituenti, come si evince dal prosieguo del dibattito (PERASSI, *Atti dell'Assemblea Costituente*, 3 dicembre 1947, p. 4323).

¹⁰³ *Atti della Seconda Sottocommissione, (I Sez.)*, 15 gennaio 1947, pp. 1877-8

¹⁰⁴ *Atti della Seconda Sottocommissione, (I Sez.)*, 15 gennaio, 1947, p. 1878.

imperativo¹⁰⁵, non si può sapere se i deputati saranno obbligati ad osservare il mandato implicito popolare"; dall'altro, "non avendo i partiti alcun obbligo di formulare dei programmi precisi, potrà accadere che gli elettori non siano sufficientemente orientati in proposito"¹⁰⁶.

I fautori dello scioglimento intermedio evidenziano invece che, attraverso le elezioni, il popolo ha la possibilità di pronunciarsi sulla legge approvata dalle Camere, poiché i partiti, durante la campagna elettorale, indicano la linea che seguiranno al riguardo¹⁰⁷. Ai sostenitori di questa ipotesi si obiettava, però, sia che ogni Parlamento avrebbe rimandato riforme pur necessarie, al fine di non decretare così il proprio scioglimento; sia che -con un'osservazione analoga a quella appena citata dell'on. Mortati- "il sistema avrà fortuna solo nel caso che le Camere proponessero una sola riforma alla volta, ed in maniera chiara, in modo che gli elettori si rendano conto di quello che sono chiamati a votare"¹⁰⁸.

Dal raffronto operato dai commissari fra le due forme di espressione della volontà popolare, sembra potersi individuare, pur nella equivalenza di fondo, una importante differenza: l'istituto referendario consente un intervento limitato solamente all'accettazione od al rifiuto di una ipotesi ben definita, ma il suo esito è decisivo ed immediatamente influente sulla scelta da compiere (una proposta bocciata viene definitivamente scartata). Attraverso l'elezione di un rappresentante, ai cittadini è invece offerta la possibilità di esprimere un parere più articolato (nel programma di un candidato, al rifiuto di una proposta se ne aggiunge sempre una nuova, ed in subordine possono essere previste delle variabili), ma questo può manifestarsi solo attraverso l'intermediazione di un rappresentante, che ha sempre un margine di discrezionalità nell'interpretare la volontà elettorale, e che si troverà necessariamente ad affrontare situazioni non previste al momento del voto. Il voto referendario appare insomma più "pesante", ma meno duttile; quello elettorale, meno decisivo, ma più capace di accogliere un messaggio composito.

In tema di effetti del referendum si deve ricordare la proposta, avanzata dall'on. Nobile¹⁰⁹, di collegare all'esito della consultazione conseguenze ulteriori rispetto a quelle strettamente connesse alla risposta al quesito. In particolare, si proponeva di collegare al risultato referendario effetti diversi a seconda che avesse dato esito positivo o negativo: nel primo caso lo scioglimento delle Camere non avrebbe avuto ragione di essere, mentre nel secondo sarebbe stato giustificato dalla palesazione di una divergenza di vedute fra gli elettori ed i loro rappresentanti. E' chiaro che l'accoglimento di questa ipotesi avrebbe comportato una profonda trasformazione dell'istituto referendario: quello che per semplicità potremmo chiamare il "quesito implicito" (cioè, in questo caso, la volontà o meno di rinnovare il Parlamento) avrebbe assunto un peso decisivo nella scelta dei cittadini, ed il referendum avrebbe perduto il suo carattere "aperto", e "multi funzionale"¹¹⁰.

¹⁰⁵ Sul mandato imperativo e sulle radici culturali poste alla base del suo divieto di può consultare un recente studio di ZANON, N., *Il libero mandato parlamentare*, Milano, Giuffrè, 1991, pp. 351 e la bibliografia ivi citata.

¹⁰⁶ *Atti della Seconda Sottocommissione, (I Sez.)*, 15 gennaio 1947, p. 1878.

¹⁰⁷ Per tutti si può vedere l'intervento del presidente Terracini (*loc. ult. cit.*, p. 1873), che, partendo dal presupposto che la modifica costituzionale sarà un tema rilevante, e che come tale coinvolgerà l'opinione pubblica, sostiene che le elezioni si svolgeranno "in funzione di quella determinata riforma costituzionale".

¹⁰⁸ EINAUDI, *loc. ult. cit.*, p. 1878, e, nella seduta del giorno successivo, p. 1882. Si poneva con ciò il un problema analogo a quello, di cui ci occuperemo in seguito, dell'omogeneità del quesito referendario.

¹⁰⁹ *Ibidem*, 16 gennaio 1947, p. 1881.

¹¹⁰ In realtà -e se ne sono avuti esempi significativi di recente- il quesito implicito esercita una grande influenza anche al di là delle conseguenze esplicitamente previste. Sul punto ci soffermeremo più avanti nel corso della nostra ricerca, analizzando la caratteristica dei referendum previsti dal nostro ordinamento, di non contemplare conseguenze automatiche sulla forma di governo.

La consapevolezza dei Costituenti sull'esistenza di mezzi di espressione della volontà popolare ulteriori rispetto agli istituti di democrazia diretta o rappresentativa

Merita infine di essere vagliata la proposta avanzata dall'On. Fuschini, che, opponendosi allo scioglimento intermedio¹¹¹, ma respingendo anche l'ipotesi della consultazione popolare diretta (se non nel caso in cui si procedesse alle riforme costituzionali "più importanti"¹¹²), aveva fatto notare come nell'intervallo di tempo intercorrente fra le due approvazioni camerali "la volontà del Paese avrà avuto modo di manifestarsi attraverso la stampa ed altre manifestazioni". Questo seppur breve accenno è illuminante per il tema che qui più ci interessa, perché denota la consapevolezza che, al di là degli istituti giuridici che sarebbero stati inseriti nella Carta costituzionale, il popolo ha sempre a disposizione una serie di altri canali, attraverso i quali può manifestare i propri orientamenti in maniera pressoché continuativa. Come si cercherà di illustrare nel prosieguo della ricerca, attraverso questi mezzi la tradizionale distinzione fra democrazia diretta e democrazia rappresentativa perde gran parte della sua importanza: nell'esercizio dell'una come dell'altra, infatti, i cittadini si trovano inseriti in una rete di comunicazione con le istituzioni, attraverso cui -per fare un esempio su cui torneremo- può venire trasmessa con modalità sostanzialmente simili, sia la propaganda per le elezioni, sia quella referendaria.

La previsione del referendum come facoltativo ed eventuale

Anche per mediare fra le posizioni espresse fino a quel momento dai commissari, l'on. Perassi, chiedendo di riconsiderare l'ipotesi dello scioglimento intermedio, precedentemente approvata dalla Sottocommissione, propose di attribuire un peso maggiore alla deliberazione camerale, sia attraverso la previsione di un notevole intervallo di tempo fra le due votazioni, sia con l'esclusione del referendum nel caso il progetto di revisione fosse stato approvato da una maggioranza qualificata, sia infine -punto che qui maggiormente ci interessa- prevedendo che la consultazione popolare avesse luogo "su richiesta di un certo numero di cittadini"¹¹³ (se quindi nessuno avesse avanzato tale richiesta, le modifiche costituzionali sarebbero divenute efficaci, senza bisogno di ulteriori passaggi).

La proposta, successivamente formalizzata in un articolato, venne accolta. Così il referendum, da necessario, quale era stato considerato fino ad allora nel dibattito; diveniva facoltativo (e con tale carattere sarebbe rimasto fino all'approvazione del vigente art. 138). Evidenziamo questo passaggio in apparenza marginale, perché, come si vedrà più approfonditamente nel prosieguo della trattazione¹¹⁴, esso segna un punto di svolta nell'istituzione del referendum costituzionale. La

¹¹¹ Che "non ha niente a che vedere con la situazione politica, e che non troverebbe ragione di essere neppure di fronte ad una eventuale risposta negativa di un referendum" (*Atti della II Sottocommissione, I Sez.*, 16 gennaio 1947, p. 1882).

¹¹² Precedentemente l'on. Mortati (*Ibidem*, 15 gennaio 1947, p. 1876), rifacendosi ad alcuni esempi stranieri, aveva più specificatamente prospettato una distinzione fra la revisione totale e quella parziale della Costituzione, facendo presente che per il secondo caso sarebbe stato possibile "richiedere procedimenti meno complessi di quelli che si dovrebbero esigere nel caso in cui la modificazione interessi l'assetto fondamentale dello Stato".

Prendendo la parola subito dopo l'on. Fuschini, EINAUDI (*Ibidem*, 16 gennaio 1947, p. 1882) manifestò la propria contrarietà a questa distinzione, perché "non vedeva chiaramente la differenza fra riforme principali e riforme secondarie", e riteneva che queste ultime (intese evidentemente come impercettibili modificazioni di qualche articolo, e non -secondo quanto inteso da Mortati- come riforma parziale della costituzione) sarebbero scaturite non dal complicato procedimento di revisione, ma dalla diversa interpretazione che le norme ricevono nel corso del tempo. Come si vedrà, l'ipotesi di distinguere le procedure di revisione a seconda del rilievo della modifica costituzionale (a seconda che incidano o meno sui Principi fondamentali enucleati negli artt. 1-12 Cost.), viene riproposta oggi, in sede di dibattito sulla revisione dell'art. 138.

¹¹³ *Atti della Seconda Sottocommissione, I Sez.*, 16 gennaio 1947, pp. 1881-2.

¹¹⁴ Soprattutto raffrontando la normativa vigente con la legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, attributiva di poteri alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, e con le proposte di revisione dell'art. 138, attualmente

necessità di una richiesta, infatti, non incide solo sulla difficoltà di far svolgere un referendum (e quindi eventualmente sulla frequenza con cui questi possono avere luogo); ma anche sulla natura stessa dell'istituto, che, proprio in virtù della facoltatività acquista un carattere oppositivo¹¹⁵.

2.2.3. Il referendum costituzionale nel dibattito in Assemblea

Si è visto che il tema della revisione costituzionale era stato ampiamente sviscerato durante i lavori della Commissione Forti, e, successivamente, all'interno della Commissione dei Settantacinque; forse anche per questo in Assemblea "la discussione fu rapidissima e senza effetti contrastanti"¹¹⁶. Anche l'on. Rossi notò, al termine del dibattito sulle garanzie costituzionali, che tale argomento era stato trattato solo "per iscorcio"¹¹⁷. E questo -a lui che in Commissione aveva sostenuto senza successo la necessità di un procedimento particolarmente aggravato, quale quello dello scioglimento intermedio fra la prima e la seconda deliberazione parlamentare- doveva destare qualche preoccupazione. Vedendo che l'Assemblea non sollevava alcuna obiezione¹¹⁸, mentre tutti gli articoli predisposti dalla Commissione dei Settantacinque avevano "incontrato censure, discussioni e controproposte"; si domandava infatti se ciò, più che un segno che il progetto era veramente ben formulato, fosse in realtà sintomo del fatto che perfino fra i costituenti regnava "un deplorable scetticismo sull'autorità, sull'efficacia ed il rigore della nostra Carta costituzionale"¹¹⁹.

Forse anche per la brevità con cui fu esaurito l'argomento, la maggiore pubblicità dei lavori (che sempre causa, insieme ad un accresciuto impegno oratorio, anche una qualche radicalizzazione delle posizioni che i rappresentanti si sentono di dover assumere, sia di fronte alle formazioni politiche a cui appartengono, sia ai cittadini che li hanno eletti¹²⁰) non provocò scontri vivaci, e non influì in maniera sostanziale sulla struttura dell'articolo che era stato licenziato dalla Commissione. Negli interventi in Assemblea -che a noi giungono nella più completa forma dei resoconti stenografici, e non solo di quelli sommari- si palesa, dietro una maggiore attenzione alla forma dei discorsi, la volontà di spiegare anche a chi non aveva partecipato a tutte le fasi del dibattito, la ragione delle singole scelte. Questo li rende oggi particolarmente utili per capire con quanta consapevolezza si presero alcune decisioni, le cui motivazioni erano spesso lasciate per sottintese nel dibattito in Commissione.

All'inizio della seduta del 3 dicembre 1947¹²¹ -nella quale, riprendendo il discorso iniziato col già citato intervento dell'on. Rossi¹²², si giunse all'approvazione definitiva dell'art. 130- l'on. Perassi presentò un emendamento sostitutivo dell'intero articolo:

in discussione.

¹¹⁵ Il referendum viene infatti chiesto solo da chi vuole opporsi alla proposta approvata dalle Camere, mentre coloro che sono favorevoli ad essa hanno interesse a che i tre mesi decorrano senza che nessuno formuli tale richiesta.

¹¹⁶ RUINI, *Il referendum popolare*, cit., p. 47.

¹¹⁷ *Atti Costituente*, seduta pomeridiana del 14 novembre 1947, p. 3892.

¹¹⁸ Con l'eccezione dell'on. Martino, che aveva affermato di essere preoccupato perché "un procedimento troppo semplice di revisione costituzionale può frustrare quella garanzia che è offerta dall'esistenza della Corte Costituzionale". Temeva -spiegò poi- che una legge dichiarata incostituzionale dalla Corte potesse poi venire riapprovata dal parlamento come legge costituzionale, scavalcando così tale organo di garanzia (*Atti Costituente*, 11 novembre 1947, p. 3781).

¹¹⁹ *Atti Costituente*, 14 novembre 1947, p.3892.

¹²⁰ Specificamente con riguardo alla Costituente cfr. CHELI, *Il problema storico della Costituzione*, cit., p. 35.

¹²¹ *Atti dell'Assemblea Costituente*, Seduta pomeridiana del 3 dicembre 1947, p. 4322.

¹²² *Atti Costituente*, 14 novembre 1947, p. 3892.

Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali devono essere adottate da ciascuna Camera in due letture con un intervallo non minore di tre mesi ed approvate a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera nel voto finale in seconda lettura.

La legge di revisione costituzionale è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori, o cinque consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi.

Non si fa luogo a referendum se la legge di revisione costituzionale è stata approvata in seconda lettura da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi membri".

Pur conservandosi la struttura del testo precedentemente approvato, furono introdotte alcune rilevanti non trascurabili innovazioni, su cui conviene soffermarsi. Come si vedrà più avanti, attraverso l'eliminazione del primo comma¹²³, questo emendamento rendeva possibile l'iniziativa popolare anche per le leggi costituzionali; ma, nonostante l'importanza dell'innovazione, il proponente non ritenne di farne menzione nel discorso illustrativo della proposta. Inoltre, alle leggi di revisione della Costituzione, erano state affiancate "le altre leggi costituzionali", per l'approvazione delle quali si sarebbe seguito lo stesso procedimento. Infine, il numero di Consigli regionali necessari per richiedere il referendum era stato pertanto da sette a cinque, perché "data la distribuzione delle regioni d'Italia, esigere che la domanda di referendum sia fatta da almeno sette Consigli regionali potrebbe avere qualche inconveniente dal punto di vista politico"¹²⁴.

Il referendum presentato come elemento di formazione della legge costituzionale e non come veto

Nell'illustrare il suo emendamento, l'on. Perassi svolse un'articolata relazione in cui analizzava molti dei nodi che la Commissione aveva dovuto risolvere¹²⁵. Senza tornare su quanto già visto precedentemente, e senza anticipare alcune notazioni che faremo tra breve, è importante però sottolineare alcune considerazioni sul tipo di referendum che si era voluto inserire nel procedimento di revisione.

Perassi tenne a evidenziare la differenza fra la consultazione da lui proposta per la revisione costituzionale, ed il referendum sulle leggi ordinarie che era stato inizialmente inserito nell'art. 72 del progetto. Esso prevedeva che una legge promulgata ed approvata poteva essere sottoposta a referendum, se un certo numero di cittadini ne avesse fatto domanda entro un determinato termine, restando in tal caso sospesa l'entrata in vigore: la consultazione popolare avrebbe così assunto "la configurazione giuridica di un veto"¹²⁶. Analogamente alle costituzioni di altri Paesi, aveva invece voluto far sì che per le modifiche alla Costituzione l'intervento dei cittadini fosse "disciplinato in modo che il concorso del voto del popolo, quando la domanda di referendum è regolarmente fatta, assume il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale". Così, nel suo emendamento si prevedeva che "la legge costituzionale votata dalle due Camere, non è promulgata,

¹²³ Il quale stabiliva che: "L'iniziativa della revisione costituzionale appartiene al Governo e alle Camere".

¹²⁴ *Atti Costituente*, 3 dicembre 1947, p. 4323.

¹²⁵ Un'ampia disamina degli stessi era già stata compiuta dall'on. Rossi, nel citato intervento (*Atti costituente*, 14 novembre 1947, p. 3892) in cui, come relatore, aveva illustrato all'Assemblea l'articolo proposto dalla Commissione.

¹²⁶ *Atti dell'Assemblea Costituente*, 3 dicembre 1947, p. 4323.

ma viene soltanto pubblicata ai fini di essere portata a conoscenza del popolo, sicché i cittadini possano esercitare la facoltà di chiedere il referendum. Soltanto quando, essendo stato richiesto il referendum, la votazione popolare abbia avuto luogo e la maggioranza richiesta si sia pronunciata a favore della legge, questa viene promulgata e pubblicata ai fini della sua entrata in vigore"¹²⁷. Queste precisazioni, pur non potendo naturalmente assurgere a canone interpretativo univoco, hanno tuttavia grande importanza per capire il valore che –almeno nelle intenzioni dei Costituenti- si intendeva attribuire all'intervento elettorale diretto, ed anche in relazione alla disputa dottrinale che si aprì su tale tema, e che ancora oggi divide gli studiosi di diritto costituzionale¹²⁸.

Il potere di rinvio del presidente della Repubblica

Durante la discussione vennero affrontati altri temi, che, sebbene non sfociarono in emendamenti modificativi del testo approvato, meritano di essere almeno accennati, come utili indicatori per una corretta comprensione dell'articolo oggi vigente, e come chiavi interpretative per alcuni problemi che interessano la nostra ricerca. In particolare si deve ricordare un emendamento formulato dall'on. Preti¹²⁹, che tendeva a impedire che il presidente della Repubblica potesse domandare una nuova deliberazione delle Camere su una legge costituzionale da esse approvata, derogando così a quanto previsto per le leggi ordinarie. Nel rispondergli a nome della Commissione, l'on. Perassi ammise che, di fronte alla deliberazione parlamentare su una legge

¹²⁷ *Ibidem.*

¹²⁸ I costituzionalisti si sono a lungo confrontati sul problema della natura giuridica dell'atto approvato dalle Camere in seconda lettura; ed hanno dato nel corso degli anni risposte differenti. Dietro tale dibattito dal sapore in apparenza meramente accademico, si nasconde in realtà una disputa sul valore che l'intervento diretto dei cittadini assume nella formazione delle leggi di revisione: a seconda infatti del grado di perfezione che si attribuisce all'atto sottoposto a referendum, si dà una rilevanza maggiore o minore alla deliberazione referendaria ai fini della modifica costituzionale.

In questa sede non è possibile neanche solo ricordare le diverse posizioni assunte dalla dottrina (per una ricostruzione di tale dibattito, si rinvia, per tutti, a MAZZONI HONORATI, *Il referendum*, cit., pp. 105 ss). Sembra ragionevole sostenere che nella nostra Costituzione esistono tre variabili procedimentali per la revisione, tutte dotate di uguale valore: una prevede l'approvazione da parte dei due terzi dei componenti di una Camera, un'altra l'approvazione con un quorum inferiore ed il mero decorso dei tre mesi senza che venga avanzata alcuna valida richiesta di referendum, ed un'ultima che contempla invece l'intervento popolare dopo la seconda lettura da parte del Parlamento. Diviene così possibile affermare che in ognuna tutte le singole fasi assumono valore costitutivo; e che, in particolare, il referendum assume tale valenza nel procedimento in cui è previsto, mentre la sua assenza non causa alcun problema nelle altre due ipotesi.

Alle obiezioni di chi –una volta ammesso il valore costitutivo del referendum- paventa il pericolo del crearsi di una diversificazione fra le leggi costituzionali a seconda del procedimento seguito, con importanti conseguenze sulla possibilità o meno da parte delle Camere di modificare una norma approvata col voto popolare (o di votare, magari con la maggioranza dei due terzi, una legge di revisione precedentemente respinta dal corpo elettorale: cfr. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Milano, 1957, p. 137); è possibile rispondere che una tale argomentazione potrebbe mostrare la sua validità solo riguardo alle fonti atipiche, nelle quali l'iter procedimentale determina la forza attiva e passiva della fonte. Ma se, invece di esistere un procedimento tipico ed unico, ci si trova di fronte –come nell'ipotesi in esame- ad un'alternativa fra fattispecie procedimentali in ordine ad una medesima fonte, non assume rilievo la variante nell'iter di approvazione, ma l'atto conclusivo che scaturisce da una delle possibili procedure. Come le leggi approvate dalle commissioni parlamentari in sede deliberante hanno la stessa forza attiva e passiva, e possono essere successivamente modificate da quelle per le quali invece le commissioni si sono riunite in sede referente o redigente (tuttavia, considerazioni parzialmente diverse si possono fare sulle norme per le quali è prescritta la riserva di assemblea); così per le leggi costituzionali l'essere state approvate secondo una delle possibili procedure invece che secondo un'altra non dovrebbe rilevare né ai fini della loro posizione nella gerarchia delle fonti, né ai fini della loro possibile modificazione ad opera di altre leggi costituzionali (Cfr. per tutti questi passaggi, VILLONE, M., *Legge costituzionale*, in *Enc. Giur.*, vol. XVIII, Roma, 1990, 2.1).

¹²⁹ «Tra il secondo ed il terzo comma inserire il seguente: "Il Presidente della Repubblica non può domandare alle Camere una nuova deliberazione"». ("Più che presentare un emendamento, intendevo porre un quesito", chiarirà nell'illustrazione dello stesso. *Atti Costituyente*, 3 dicembre 1947, p. 1324).

costituzionale, il capo dello Stato si trova in una situazione diversa rispetto a quanto accade per le leggi ordinarie. Mentre in quest'ultimo caso può domandare alle Camere una nuova deliberazione, motivando la sua richiesta anche con considerazioni attinenti alla costituzionalità del testo votato; nel primo caso, "trattandosi di leggi costituzionali, non è possibile sollevare una questione di incostituzionalità"¹³⁰. Fatte queste considerazioni però, ritenendo che si trattasse di "una questione estremamente delicata", propose all'on. Preti di ritirare il suo emendamento e di lasciare la questione alla prassi costituzionale. Il consiglio fu accolto, e l'Assemblea non ebbe modo di pronunciarsi in merito¹³¹.

Due significativi emendamenti

Meritano infine un accenno due emendamenti presentati dall'on. Benvenuti, ma non accolti dall'Assemblea. Il primo tendente a stabilire in via esplicita che il presidente della Repubblica non avrebbe dovuto promulgare le leggi modificative della Costituzione se non approvate col particolare procedimento stabilito dallo stesso articolo¹³². Nonostante l'invito del Relatore a ritirarlo, in quanto la formulazione proposta lo comprendeva ed esauriva, l'on. Benvenuti decise sottoporlo ugualmente al voto dei costituenti, che non lo approvarono¹³³. Il fine era chiaramente quello di rimarcare la specialità della procedura di revisione; ma il suo non accoglimento non può essere valutato come un'attenuazione della stessa. E' infatti innegabile che si trattava di una proposizione in gran parte superflua e ripetitiva di quanto già prescritto dalla Carta.

La seconda modifica proposta mirava a sottrarre alla revisione le disposizioni costituzionali poste a garanzia dei diritti di libertà, in quanto "rappresentano l'inderogabile fondamento per l'esercizio della sovranità popolare"¹³⁴. Dopo una serie di obiezioni Benvenuti decise di ritirare l'emendamento, ma l'on. Laconi, che ad esso si era associato aggiungendo ai diritti di libertà quelli del lavoro¹³⁵, insistette per la sottoposizione al voto, ottenendo però il parere contrario dell'Assemblea¹³⁶. L'idea di portare alcuni diritti fondamentali su un grado superiore alle altre norme costituzionali -come già accennato, e come vedremo più in dettaglio in altra parte della ricerca- viene oggi riproposta, in sede di revisione dell'art. 138.

L'iniziativa di legge costituzionale

Nel ripercorrere i principali passaggi del dibattito costituente sull'art. 138 abbiamo volutamente trattato solo per accenni due punti, che vengono invece dettagliatamente sviscerati dai costituenti. Su questi conviene ora soffermarsi: si tratta dell'iniziativa di legge costituzionale, e dell'esclusione del referendum quando la legge sia approvata in seconda lettura dai due terzi dei componenti di ciascuna Camera. Cominciamo dal primo.

¹³⁰ *Ibidem*, p. 4327.

¹³¹ Naturalmente oggi questo emendamento assume una diversa luce in seguito agli sviluppi della giurisprudenza costituzionale, che ammette la sindacabilità delle leggi costituzionali, non solo sulla base del rispetto delle procedure previste per la revisione (sindacato formale), e neanche solo in rapporto alle prescrizioni dell'art. 139 della Costituzione; ma anche per la non conformità ai principi supremi dell'ordinamento. (Cfr. la sentenza Corte Cost. n. 1146 del 1988, ed il commento di MODUGNO, *I principi supremi come parametro nel giudizio di legittimità costituzionale*, in MODUGNO, AGRÒ (a cura di), *Il principio di unità del controllo sulle leggi nella giurisprudenza della Corte Costituzionale*, 2^a ed., Giappichelli, Torino, 1991, pp. 247 ss.).

¹³² *Atti Costituente*, 3 dicembre 1947, p. 4324.

¹³³ *Ibidem*, p. 4328.

¹³⁴ *Loc. ult. cit.*

¹³⁵ *Ibidem*, p. 4327.

¹³⁶ *Ibidem*, p. 4332.

E' interessante guardare a come si svolse il dibattito su tale tema, perché dai contrasti e dalle incertezze sul riconoscimento dell'iniziativa di legge costituzionale anche ai cittadini, è possibile trarre utili conferme sul loro complessivo atteggiamento riguardo all'intervento popolare. A domandarla per primo era stato Mortati, che vedeva in essa "una più completa attuazione del principio democratico"¹³⁷; non si fidava troppo della sensibilità politica delle Camere e del Governo; e non riteneva che i partiti fossero "sufficientemente rappresentativi di tutta la massa dei cittadini"¹³⁸. Ma, a parte l'appoggio del presidente Terracini, si trovò a dover affrontare l'opposizione di tutti gli altri commissari. In particolare il Relatore, che aveva proposto di limitare il potere di iniziativa alle Camere ed al Governo, non solo affermò di non capire la necessità di questo ulteriore potere affidato al popolo, il quale, per avanzare le proprie proposte, ben poteva servirsi dei rappresentanti¹³⁹; ma manifestò anche il suo timore che "una minoranza faziosa di 500mila elettori potesse proporre delle riforme solo per mettere in agitazione il Paese"¹⁴⁰. Muovendo da queste posizioni, inizialmente la Commissione respinse la proposta di introdurre anche l'iniziativa popolare, e l'argomento sembrò definitivamente chiuso.

Giunti però al dibattito in Assemblea, l'on. Perassi presentò il già citato emendamento sostitutivo dell'art. 130 approvato dalla Commissione, ed in esso non compariva più il primo comma, limitativo dell'iniziativa a Parlamento e Governo. Essendo caduta ogni disposizione particolare, diveniva immediatamente applicabile la regola generale contenuta nell'art. 71 Cost., che attribuisce anche al corpo elettorale l'iniziativa. Dal dibattito sembrerebbe che i costituenti non si siano resi conto dell'importante innovazione, sicuramente ben presente all'illustre Proponente, che fin dagli inizi del secolo¹⁴¹ si era schierato a favore dell'attribuzione di un ampio spazio alle manifestazioni della volontà popolare¹⁴².

L'esclusione del referendum in caso di approvazione parlamentare con la maggioranza dei due terzi

Veniamo ora all'ultimo comma dell'articolo approvato dall'Assemblea, col quale si esclude il ricorso al referendum nel caso in cui ciascuna delle Camere abbia approvato la legge costituzionale in seconda lettura con la maggioranza dei due terzi. Nelle motivazioni che portarono all'introduzione di questa disposizione si intrecciano la diffidenza di molti costituenti nei confronti degli istituti di democrazia diretta, la considerazione che l'approvazione da parte di una così larga maggioranza parlamentare poteva offrire sufficienti garanzie di una corrispondenza nella volontà degli elettori, ed infine la circostanza che si volle evitare di sottoporre a referendum la Costituzione appena approvata.

Cominciamo da quest'ultimo punto, in apparenza molto lontano da ogni relazione con il comma in esame. Nel corso della discussione i costituenti affermano più volte di trovare "strano il fatto che si stabilisca di sottoporre a referendum modificazioni parziali di una Costituzione che, all'atto della sua approvazione, non verrà sottoposta al giudizio del popolo"¹⁴³. Ma, anche al di là

¹³⁷ *Atti della Seconda Sottocommissione, I Sez.*, 15 gennaio 1947, p. 1874. Successivamente formalizzò la sua proposta in un progetto di articolo, il cui primo comma recitava: "Alla revisione delle leggi costituzionali si procede su iniziativa del Governo, del Parlamento, o di 500 elettori, e con la presentazione di un progetto redatto in articoli (*Ibidem*, p. 1875).

¹³⁸ *Ibidem*, p. 1877.

¹³⁹ ROSSI, *loc. ult. cit.*, p. 1876; trovando in questo anche l'appoggio dell'on. NOBILE (*ibidem*).

¹⁴⁰ *Ibidem*.

¹⁴¹ PERASSI, *Il referendum: la dottrina giuridica*, Di Flavio, Roma, 1911.

¹⁴² Cfr. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, "Quaderni Costituzionali", n. 3, dicembre 1990, p. 428.

¹⁴³ La citazione si riferisce ad un intervento dell'on. Lussu (*Atti della Seconda Sottocommissione, I Sez.*, 15 gennaio 1947, p. 1876), che ritornò anche successivamente sulle stesse argomentazioni (*Ibidem*, 16 gennaio 1947,

delle motivazioni espresse durante il dibattito, è possibile trovare tracce di come i costituenti sentissero legate le due problematiche anche nelle testimonianze posteriori. Si può ad esempio citare quanto affermato in uno scritto successivo dall'on. Ruini: "Non avrei aderito all'ultimo comma dell'art. 138 se non mi avesse preoccupato il timore che, ammettendo in ogni e qualunque caso il referendum per le revisioni future della Costituzione, si sarebbe dato argomento alle correnti che domandavano, a ratifica della nuova costituzione, un referendum popolare"¹⁴⁴. In un altro punto, estendendo tali considerazioni a tutta l'Assemblea, chiarisce che "se non vi fosse stato questo timore, la Costituente avrebbe forse resa obbligatoria per ogni revisione futura la conferma popolare"¹⁴⁵.

Dell'eventualità di sottoporre a referendum la futura Carta costituzionale si era parlato nella campagna elettorale per la formazione della Costituente; e se ne continuò a discutere a più riprese durante i suoi lavori. Via via che il tempo passava, si registrava un crescente distacco fra il clima interno all'Assemblea e l'evolversi della situazione del Paese. La possibilità di sottoporre alla prova referendaria il testo che scaturiva sempre più faticosamente da successivi compromessi, assumeva allora il carattere di una minaccia portata da chi stentava a riconoscersi nella nuova Costituzione. A questo si legava il timore che, qualora il popolo avesse sconfessato l'opera dei propri rappresentanti, con essa sarebbe stato travolto anche l'esito del referendum istituzionale che aveva introdotto la forma di stato repubblicana.

L'opposizione più ferma verso l'ipotesi referendaria venne dalle sinistre, mentre il gruppo democristiano, almeno all'inizio, si mostrava più possibilista, tanto che si parlò di uno scambio fra la rinuncia democristiana all'approvazione popolare della Costituzione, ed il voto comunista sull'art. 7¹⁴⁶. I motivi che facevano sconsigliare il ricorso al voto referendario erano molteplici: si è già detto della distanza ormai esistente fra il clima interno all'Assemblea e quello presente nella società; a questo bisogna aggiungere il fatto che la Costituente aveva prolungato i suoi lavori oltre il previsto, e ciò sconsigliava di aggiungere l'ulteriore ritardo che il referendum avrebbe comunque comportato. Ma ciò che maggiormente preoccupava i costituenti, era naturalmente la possibilità che la consultazione desse esito negativo: avevano infatti ben presente quanto era accaduto poco tempo prima in Francia, dove il popolo aveva respinto un progetto di Costituzione che era stato sottoposto al suo giudizio¹⁴⁷.

Considerando questi elementi, e conoscendo anche l'atteggiamento non sempre favorevole verso gli istituti di democrazia diretta che molti i costituenti mostrarono a più riprese di avere, l'on. Perassi propose fin dall'inizio di che al referendum non si dovesse ricorrere obbligatoriamente in ogni caso, ma soltanto "quando la modificazione costituzionale non fosse approvata da una maggioranza notevolmente elevata"¹⁴⁸. La proposta fu in un primo tempo accantonata, e fu ripresa

p. 1882). Cfr. anche l'autorevole intervento del presidente Terracini (*Ibidem*).

¹⁴⁴ RUINI, *Il referendum popolare*, cit., p. 64.

¹⁴⁵ *Ibidem*, p. 32.

¹⁴⁶ CALAMANDREI, *Introduzione storica sulla Costituente*, in CALAMANDREI, LEVI (diretto da), *Commentario alla Costituzione*, Firenze, 1950, p. CXXVIII.

¹⁴⁷ Che l'esempio francese fosse temuto dai costituenti è dimostrato dagli interventi sulla stampa del tempo, anche da parte di chi, non si era inizialmente opposto in maniera assoluta al referendum sulla nuova Costituzione, come la Democrazia Cristiana (cfr. l'articolo di fondo di Guido GONNELLA, pubblicato su *Il Popolo* del 7 maggio 1946; e quello del 24 maggio comparso sullo stesso giornale a firma di Attilio PICCIONI).

¹⁴⁸ *Atti della Seconda Sottocommissione, I Sez.*, 15 gennaio 1947, p. 1874. Associandosi all'on. Nobile, formalizzerà la sua preposta in un progetto di articolo che al terzo comma recitava: "Dopo di ciò, la proposta modificazione viene sottoposta a referendum popolare, a meno che nella seconda lettura la proposta sia stata approvata a maggioranza di due terzi" (*Ibidem*, p. 1875). Si tratta di una proposta tendente ad andare incontro alla volontà di chi si era dichiarato più restio a dare largo spazio alle forme di democrazia diretta: lo dimostra il fatto che il progetto presentato quasi contemporaneamente da Mortati (fautore del più ampio utilizzo del referendum) prevede

solo in seguito, quando si abbandonò l'ipotesi dello scioglimento intermedio fra le due letture, per accogliere la consultazione referendaria. Come spiegherà più tardi lo stesso Perassi illustrando l'articolo all'Assemblea, si voleva "porre un limite ragionevole alla facoltà di chiedere il referendum", ritenendo che quando una modifica costituzionale sia stata votata da due terzi dei membri di ciascuna Camera "si può fondatamente presumere che si è di fronte ad una legge costituzionale che risponde a esigenze sentite dalla maggioranza del Paese"¹⁴⁹.

Questa corrispondenza non convinceva però tutti. L'on. Rossi, che abbiamo visto essere fautore dell'ipotesi di scioglimento intermedio, non era affatto sicuro "che anche una maggioranza di due terzi o di tre quinti possa significare che la Camera ha veramente interpretato la volontà del Paese"¹⁵⁰. Successivamente, quando ormai la Commissione aveva approvato l'articolo secondo l'ipotesi Perassi, nel presentarlo all'Assemblea in veste di relatore, volle in certo qual modo evidenziarne una condizione implicita di validità: la disposizione trovava giustificazione solo in rapporto all'adozione in Italia di un sistema elettorale proporzionale. Le osservazioni del Rossi presentano un così spiccato carattere di attualità¹⁵¹ che conviene riportarle testualmente: "In un Paese dove vigesse il sistema del collegio uninominale, o dove correnti politiche si polarizzassero intorno a due soli partiti, una maggioranza qualificata di due terzi potrebbe eventualmente non rispondere alla maggioranza reale del Paese... Ma in Italia, dove abbiamo il sistema proporzionale, e dove i partiti purtroppo, me ne rammarico, sono anche soverchiamente frammentati, una maggioranza che raccolga in Parlamento i due terzi, raccoglierà certamente una proporzione anche maggiore dei consensi"¹⁵².

Ci fu anche chi sostenne che la maggioranza dei due terzi non era sufficiente a sostanziare una presunzione di corrispondenza fra la rappresentanza parlamentare e la volontà del corpo elettorale, e per questo propose di elevare la soglia di voti richiesta fino ai tre quarti¹⁵³. Ma, al di là di là queste differenze di vedute -pure molto rilevanti, soprattutto in relazione all'attuale dibattito sull'art. 138-sembra che i costituenti con la disposizione in esame abbiano voluto mettere su un piano di "fungibilità a determinate condizioni"¹⁵⁴ il voto parlamentare e quello popolare. Le due deliberazioni, pur nel "margine di sicurezza" rappresentato dalla differenza fra i due terzi e la maggioranza assoluta, erano quindi considerate come giuridicamente equivalenti per dare legittimità alle modifiche costituzionali.

2.3. Un primo bilancio sulle posizioni dei costituenti

Tentiamo ora di trarre qualche conclusione sul complessivo orientamento dei costituenti riguardo al referendum ed al suo rapporto con le deliberazioni degli organi rappresentativi. Partendo dall'ampiezza dell'iniziale progetto presentato da Costantino Mortati, e confrontandolo con il molto più limitato spazio dato al referendum nel nostro ordinamento; molti osservatori hanno voluto individuare un'ostilità di fondo nei confronti dell'istituto. La realtà è più complessa. Le posizioni all'interno dell'Assemblea non solo non furono uniformi, ma variarono anche durante il procedere

invece che la consultazione popolare debba avere luogo in ogni caso, indipendentemente dai voti ottenuti dal disegno in sede parlamentare dalla modifica costituzionale (*loc. ult. cit.*).

¹⁴⁹ *Atti Costituente*, 3 dicembre 1947, p. 1324.

¹⁵⁰ *Atti della Seconda Sottocommissione, I Sez.*, 16 gennaio 1947, p. 1882.

¹⁵¹ In seguito all'approvazione di una legge elettorale a base maggioritaria ed uninominale: ci soffermeremo sul punto nel prosieguo della ricerca.

¹⁵² *Atti Costituente*, 14 novembre 1947, p. 3894.

¹⁵³ PICCIONI, *Atti della Seconda Sottocommissione, I Sez.*, 16 gennaio 1947, p. 1885.

¹⁵⁴ MODUGNO, *Dei limiti alla revisione costituzionale (In occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991)*, "Giurisprudenza Costituzionale", fasc. 1, 1992, p. 1696.

dei lavori. Per questo non è neanche possibile dividere in modo netto i costituenti fra i fautori del più ampio intervento diretto del popolo e coloro che invece vi si opposero, per registrare la prevalenza di un gruppo o di un altro. Basti ricordare che lo stesso Mortati aveva fin dal dibattito in Sottocommissione denunciato i pericoli insiti nell'istituto referendario¹⁵⁵, e che successivamente, nella sua relazione all'Assemblea plenaria¹⁵⁶, si pronunciò a favore di un deciso sfoltimento di quello che era stato il suo schema iniziale.

Per una corretta comprensione dell'atteggiamento dei costituenti verso il referendum, bisogna allora partire da un dato di base inequivocabile: tale istituto rappresentava, per coloro che erano chiamati a scrivere la nuova Carta costituzionale, un mezzo per riaffermare la piena e completa sovranità popolare, in reazione al regime totalitario appena passato. Come anche si è detto, c'era chi vedeva in esso una garanzia per la società civile nei confronti dello Stato, chi lo inquadrava in un ideale processo di ricomposizione fra i due, chi infine vi individuava un utile correttivo per i difetti insiti nella rappresentanza liberale; ma tutti vedevano in esso un mezzo per rendere effettivo il principio democratico posto alla base della nascente Costituzione.

Diversa è la considerazione che gli stessi costituenti volessero evitare che tale istituto finisse per produrre degli squilibri o creare disarmonie nell'unità dell'indirizzo politico¹⁵⁷. Vanno allora interpretate in questa luce le considerazioni fatte da Mezzanotte e Nania¹⁵⁸ sulla differenza di fondo esistente fra il nostro impianto istituzionale e quello realizzato dalla Costituzione di Weimar. Secondo questi Autori -che però impostano la loro analisi sul presupposto di una certa ostilità che animerebbe i costituenti nei confronti del referendum- il disegno iniziale di Mortati nasceva con una sorta di peccato originale, proprio perché si ispirava alla Costituzione tedesca del 1919, fondata su basi completamente diverse da quelle riscontrabili in Italia.

La Carta di Weimar, come conseguenza di un accordo costituente debole, aveva lasciato la forma di governo (intesa nella sua accezione tradizionale di rapporto tra organi di indirizzo¹⁵⁹) sostanzialmente "aperta", affidando proprio al popolo, attraverso una larga varietà di referendum, il compito di definirla nel suo sviluppo storico. "Dopo una prima fase di più accesa conflittualità istituzionale attraverso cui il sistema sarebbe inevitabilmente transitato, il rapporto tra organi costituzionali avrebbe ritrovato nell'appello al popolo (quasi prefigurato come intervento costituente di un potere costituito) quel principio di ordine gerarchico che avrebbe segnato una più o meno duratura prevalenza nel dato indistinto della eguale legittimazione popolare"¹⁶⁰.

Al contrario, i costituenti italiani avevano già definito i rapporti fra i diversi organi costituzionali, e l'intervento diretto dei cittadini non avrebbe dovuto turbare tale equilibrio¹⁶¹, basato sulla relazione fiduciaria fra governo e parlamento e sul primato politico di quest'ultimo. D'altra parte, la diversa legittimazione politica degli organi di indirizzo non lasciava spazio "per un'eguale legittimazione all'uso dell'iniziativa referendaria". Per queste ragioni "lo sfrondamento della

¹⁵⁵ Non aveva infatti mancato di rilevare che il referendum "introduce una disarmonia e disturba l'attività del potere legislativo", e per questo suggeriva di evitare questi rischi attraverso la previsione di "meccanismi idonei" (*Atti della Seconda Sottocommissione, I Sez.*, 17 gennaio 1947, p. 824).

¹⁵⁶ *Atti Costituente*, 18 settembre 1947, p. 314.

¹⁵⁷ SALERNO, *Il referendum*, cit., p. 29; ID., voce *Referendum*, cit., p. 209.

¹⁵⁸ MEZZANOTTE, NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia, "Democrazia e diritto"*, nn. 1 e 2, gennaio-aprile 1991, pp. 51 ss.

¹⁵⁹ Per una più moderna visione delle forme di governo, inquadrate anche in rapporto all'assetto partitico, si può vedere la voce di ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634 ss.

¹⁶⁰ MEZZANOTTE, NANIA, *loc. ult. cit.*, p. 53.

¹⁶¹ Andrebbe letta in questa luce l'esclusione di ogni referendum "arbitrale" fra organi costituzionali, presente invece nella Costituzione di Weimar e nelle proposte mortatiane; come pure la scelta del referendum abrogativo, sicuramente più "innocuo" sotto tale profilo (cfr. MEZZANOTTE, NANIA, *loc. ult. cit.*, p. 55).

tipologia referendaria operato dai costituenti, era, sotto tale profilo, scontato *a priori* e implicito nella scelta compiuta circa il carattere 'chiuso' e per quanto possibile determinato della forma di governo"¹⁶².

Una prova della non pregiudiziale ostilità nei confronti delle forme di democrazia diretta è offerta proprio dal referendum costituzionale, che, come accennato, viene considerato su un piano di fungibilità, e quindi di sostanziale parità, rispetto all'intervento dei cittadini per l'elezione dei rappresentanti. Ciò si manifesta sia nella fase di elaborazione del testo costituzionale, quando l'ipotesi delle elezioni intermedie fra le due letture parlamentari viene messa su un piano di equivalenza e poi sostituita con quella della consultazione referendaria; sia nella definitiva stesura dell'art. 138, nel quale l'approvazione da parte dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera, assume lo stesso valore di una deliberazione popolare diretta.

Un'ultima notazione. Dal dibattito in Commissione ed in Assemblea appare la consapevolezza con la quale i costituenti seppero cogliere le molteplici valenze che il referendum poteva assumere: non era uno strumento a disposizione di un determinato soggetto che se ne sarebbe potuto servire per una finalità predefinita, ma un istituto che avrebbe consentito i più diversi sviluppi. Forse però non sono eccessivamente illuminanti gli esempi che Giulio M. Salerno¹⁶³ cita a riprova di questo fatto. Questo Autore ricorda infatti come l'on. Perassi, analizzando l'istituto da un punto di vista strettamente giuridico, tenne ad evidenziare che nel procedimento di revisione il referendum non assumeva il valore di un veto, ma di un elemento di formazione della legge costituzionale¹⁶⁴; con un approccio differente, più attento al complessivo atteggiarsi del complessivo assetto istituzionale, l'on. Rossi volle invece mettere in luce il suo carattere di garanzia per le minoranze¹⁶⁵. Questi due differenti rilievi sul referendum, più che coglierne la multifunzionalità come vorrebbe Salerno, sembrano evidenziare che è possibile analizzare lo stesso istituto da diversi punti di vista. La vera multifunzionalità del referendum -che pure, come si cercherà di illustrare più avanti, esiste- sembra manifestarsi invece nel suo sviluppo storico, mostrando che l'istituto, per la sua intrinseca struttura, si presta ad essere utilizzato da soggetti e per fini diversi.

¹⁶² MEZZANOTTE, NANIA, *Ibidem*.

¹⁶³ SALERNO, *Il referendum*, cit., pp. 21-22

¹⁶⁴ *Atti Costituente*, 3 dicembre 1947, pp. 2764 ss.

¹⁶⁵ *Atti Costituente*, 14 novembre 1947, p. 2124.

3. Il percorso carsico del referendum costituzionale fino al suo debutto: dalla legge di attuazione fino al referendum sulla revisione del Titolo V della Costituzione

Sebbene, come detto, il primo referendum costituzionale della storia repubblicana sia quello che si è tenuto sulla riforma del Titolo V, questo istituto ha subito una significativa evoluzione che, a dispetto della sua apparente immobilità, ne ha comportato una lenta trasformazione, fino ai giorni nostri. Non è allora possibile cogliere il significato della consultazione del 2001 senza ripercorrere almeno i passaggi più significativi di tale cammino. Un percorso, questo, costituito non solo dalla tardiva attuazione legislativa con cui se ne è reso possibile lo svolgimento, ma soprattutto dall'inteso dibattito politico e dottrinale che ne ha fin da subito accompagnato la vita nonché dalle diverse proposte di che ne hanno ipotizzato -senza peraltro riuscirci- una revisione. Tutto ciò, fino ad arrivare alle leggi costituzionali nn. 1/1993 e 1/1997 che -nell'istituire due Commissioni bicamerali per le riforme, e derogando alla procedura prevista dall'art. 138 Cost.- prevedero lo svolgimento di un referendum costituzionale necessario per l'approvazione delle modifiche costituzionali che da esse avrebbero dovuto scaturire¹⁶⁶.

Il filo rosso che lega il succedersi di questi episodi può essere individuato nel progressivo modificarsi della funzione attribuita al referendum costituzionale. Questo, infatti, nelle proposte cui si è fatto cenno e nel modo in cui viene percepito, sembra perdere il proprio carattere oppositivo a vantaggio di una finalità confermativa o approvativa. Ciò, contestualmente al venir meno della sua

¹⁶⁶ Al riguardo, tra gli altri si possono vedere, in generale, BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica, Profilo e documenti (1948-1992)*, Roma, NIS, La Nuova Italia Scientifica, 1993, pp. 67-8 (si vedano però le considerazioni critiche di F., LANCHESTER., *Alcune riflessioni sulla storia costituzionale*, in "Quaderni costituzionali", m. 1994, fasc. 1, aprile, pp. 7-25); SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, Il Mulino, 1991, pp. 181 ss.. Per una ricostruzione anche di carattere politico del dibattito sulle riforme cfr. JACOBELLI, J. (a cura di), *Un'altra Repubblica? Perché, come, quando*, con scritti di Armaroli, Barbera, Bobbio, Bozzi, Cheli, Chimenti, De Vergottini, Fisichella, Frosini, Galli, Giugni, Maccanico, Manzella, Marconi, Miglio, Morlino, Negri, Pasquino, Ruffilli, Scoppola, Tamassia, Tosi, Urbani, Zincone, Roma-Bari, Laterza, 1988, pp. 202; FUSARO, C., *Guida alle riforme istituzionali*, con scritti di Augusto Barbera e Antonio Maccanico; Soveria Mannelli (CZ), Rubbettino Editore, 1991, pp. 283; MESSINA, S., *La Grande Riforma. Uomini e progetti per una nuova Repubblica*, Roma-Bari, Laterza, 1992, pp. 215; BALBONI, *Alla ricerca delle istituzioni smarrite*, introduzione alla sezione del volume curato da CAVAZZA, F. L. (*La riconquista dell'Italia*, Milano, Longanesi, 1993, pp. 478) dedicata al cammino istituzionale negli ultimi vent'anni: in essa, per quanto attiene alla materia costituzionale, compaiono scritti di Valerio Onida, Guido Corso, Nicola Matteucci, Andrea Manzella, Piero Alberto Capotosti, Augusto Barbera, Leopoldo Elia, e Pietro Scoppola (pp. 175 ss.); BARBERA, A., MANZELLA, A., BARTOLE, S., LANCHESTER, F., *La forma di governo in transizione*, in "Quaderni costituzionali", 1995, fasc. 2, (agosto), pp. 211 ss. In particolare, per quanto attiene al referendum costituzionale obbligatorio si veda DE FIORES, C., *La Commissione bicamerale sulle riforme istituzionali e l'art. 138: i paradossi di una riforma*, "Giur. cost.", fasc. 2, marzo-aprile 1993, pp. 1541 ss.

Non riguardava direttamente la procedura prevista dall'art. 138, ma costituisce tuttavia un indice significativo della tendenza che vede dare in generale maggiore spazio all'intervento diretto dei cittadini nelle scelte politico-istituzionali, la proposta Ferrara (1985) che mirava a regolare in modo diverso il rapporto fra l'iniziativa legislativa popolare ed il ruolo del Parlamento. In base ad essa, nel caso fosse trascorso un anno dalla presentazione di del progetto di iniziativa popolare, senza che il Parlamento si fosse pronunciato al riguardo (o, qualora le Camere, pur avendolo approvato, lo avessero svuotato di fatto "dei contenuti essenziali", o ne avessero "tradito le finalità") si sarebbe dovuto indire un referendum. Tale proposta, tuttavia, non può essere inquadrata senza riserve nel filone di progetti che stiamo analizzando, perché, più che privilegiare l'intervento diretto dei cittadini in contrapposizione o, almeno, in concorrenza con quello parlamentare; mirava nelle intenzioni del proponente ad armonizzare al massimo "le forme della democrazia rappresentativa con quelle della democrazia diretta" (cfr. FERRARA, *Parlamento monocamerale, leggi organiche e referendum propositivo: le ragioni di una riforma*, in AA.VV., *Il Parlamento tra crisi e riforma*, Milano, 1985, p. 121).

facoltatività, cioè della sua non obbligatorietà¹⁶⁷, e quindi della necessità che venga richiesto da determinati soggetti¹⁶⁸.

Al riguardo, si è già visto che durante il dibattito alla Costituente si passò dall'ipotesi di sciogliere le Camere fra le due deliberazioni, a quella, poi accolta, di dare la parola ai cittadini dopo le due votazioni parlamentari, attraverso un referendum. Per compensare questo passaggio, che intendeva dare maggiore rilievo all'intervento diretto dei cittadini, riequilibrando la procedura a favore del voto camerale, l'on. Perassi¹⁶⁹ propose sia di escludere l'intervento degli elettori qualora il progetto di legge fosse stato votato dai due terzi delle Assemblee, sia che la consultazione popolare potesse avere luogo solo su richiesta di un certo numero di cittadini¹⁷⁰.

Con questa seconda modifica il referendum, che fino ad allora era stato considerato come necessario, diveniva eventuale e facoltativo. Tale novità non rappresenta solo un elemento che rende meno probabile il ricorso alla consultazione referendaria (e che, quindi, sposta il baricentro della procedura verso l'intervento parlamentare). Ma modifica anche la funzione e la stessa natura del referendum, facendogli assumere un carattere oppositivo¹⁷¹. Non essendo un passaggio necessario per giungere all'approvazione della legge, il referendum sarebbe presumibilmente¹⁷² stato chiesto solo da chi si opponeva al provvedimento votato dal Parlamento, nella speranza che il corpo elettorale lo respingesse. Chi invece aveva avallato la scelta camerale, aveva tutto l'interesse a che non venisse chiesta nessuna consultazione, evitando così insieme il rischio di un voto contrario e l'inutile decorso dei tempi tecnici necessari allo svolgimento del referendum¹⁷³.

¹⁶⁷ Non sempre la dottrina, con riguardo al referendum costituzionale ed alle problematiche oggetto del presente scritto, utilizza in maniera univoca i termini *facoltativo*, *obbligatorio*, *eventuale* e *necessario*. A rigore, il carattere *facoltativo* del referendum evidenzia la circostanza che la sua richiesta è lasciata all'autonoma iniziativa dei soggetti cui è attribuito tale potere, mentre la sua *eventualità* rinvia più in generale al fatto che il suo svolgimento è condizionato al verificarsi di determinati eventi (la richiesta da parte dei soggetti indicati ma anche, ad esempio, l'avvenuta approvazione con una maggioranza inferiore ai due terzi). Pertanto, il referendum *facoltativo* può essere considerato una specie del referendum *eventuale*. Il carattere *necessario* del referendum (riscontrabile ad esempio nelle consultazioni previste dalle leggi costituzionali nn. 1 del 1993 e del 1997) sottolinea invece il fatto che la consultazione ha luogo indipendentemente da qualunque richiesta (e si contrappone, in questo senso, tanto al referendum *eventuale* quanto a quello *facoltativo*). L'utilizzo, con riferimento a tali consultazioni, dell'aggettivo *obbligatorio* –astrattamente contrapponibile a *facoltativo*– sembra invece meno corretto, stante il fatto che non vi è propriamente un soggetto *obbligato* a richiedere o a votare il referendum. Tutt'al più, il Presidente della Repubblica potrebbe considerarsi "obbligato" ad indirlo, ma l'uso di tale termine appare alquanto discutibile (sebbene giunga a conclusioni in parte diverse, si può vedere, sul punto, FERRI, G., *Il referendum nel procedimento di revisione costituzionale*, cit., pp. 97 ss, in particolare nota 11). Tuttavia, stante l'uso invalso nella dottrina, nel prosieguo dello scritto si utilizzeranno indifferentemente (prescindendo quindi dalle distinzioni appena evidenziate) i termini *facoltativo* ed *eventuale*, come pure *necessario* e *obbligatorio*.

¹⁶⁸ Nel prosieguo dello scritto ci si soffermerà più diffusamente sui soggetti cui è data la facoltà di domandare lo svolgimento del referendum, e sul significato che può avere l'attribuzione di questo potere ai fini di una migliore comprensione del rapporto fra istituti di democrazia diretta e rappresentativa nel nostro sistema.

¹⁶⁹ *Atti della Seconda Sottocommissione, I Sez.*, 16 gennaio 1947, pp. 1881-2.

¹⁷⁰ Come detto, la proposta, tradotta in un articolato, venne accolta e poi trasfusa nell'attuale art. 138 solamente con alcune modifiche riguardanti i soggetti abilitati a domandare il referendum.

¹⁷¹ Cfr. GUARINO, *La revisione della Costituzione - Il referendum*, "Rassegna di diritto pubblico", 1948, pp. 130 ss.

¹⁷² In realtà, come dimostra la storia, la stessa maggioranza che ha prevalso all'interno del Parlamento può avere interesse a chiedere lo svolgimento della consultazione: ci soffermeremo sul punto fra breve.

¹⁷³ In linea teorica, dunque, lo svolgimento del referendum non converrebbe a quanti sono favorevoli alla legge già votata, neanche se avessero la sicurezza di prevalere sui loro avversari. Diverse naturalmente le considerazioni che –come si è visto in occasione dell'approvazione della legge costituzionale n. 3/2001– si possono fare sul piano politico, in ordine alla maggiore legittimazione che può scaturire per la legge e per i suoi proponenti in seguito all'approvazione popolare.

La consultazione popolare rappresentava, dunque, agli occhi dei costituenti, una garanzia contro gli eventuali abusi della maggioranza (assoluta) parlamentare: in opposizione alle sue scelte, non solo cinquecentomila elettori, o cinque consigli regionali, ma anche un quinto dei componenti di una Camera¹⁷⁴ potevano portare di fronte ai cittadini la decisione sulla modifica della Carta E sarebbe bastato che anche una minoranza degli elettori¹⁷⁵ avesse prevalso nella consultazione su quanti erano a favore della riforma, per bloccarla e lasciare immutata la Costituzione. Il referendum rappresentava dunque un ulteriore baluardo -dopo le due letture parlamentari separate dall'intervallo di tre mesi, e le maggioranza qualificate- posto a difesa della Carta fondamentale, un ulteriore aggravamento rispetto al procedimento ordinario.

3.1. La legge di attuazione del referendum

La storia costituzionale del nostro Paese è stata spesso storia dell'inattuazione costituzionale¹⁷⁶. E l'istituto del referendum non fa eccezione a tale non gloriosa tradizione. In questo destino sono accomunati il referendum abrogativo per le leggi ordinarie disciplinato dall'art. 75 Cost.; quello costituzionale, che qui più da vicino ci interessa; quelli sulle modificazioni territoriali previsti dall'art. 132 Cost., su cui ha peraltro inciso la legge n. 3/2001; ed infine l'iniziativa legislativa popolare. Dall'entrata in vigore della Carta costituzionale fino all'approvazione della legge ordinaria alla quale era demandata l'attuazione dell'istituto referendario passarono infatti ben ventidue anni, durante i quali la revisione costituzionale è stata possibile solamente attraverso l'approvazione in seconda lettura con la maggioranza dei due terzi. Non essendo infatti possibile il ricorso al referendum, il quorum dei due terzi operava come una vera e propria condizione di validità per le modifiche costituzionali¹⁷⁷, tanto che secondo alcuni autori¹⁷⁸, nel caso si fosse ottenuta una maggioranza inferiore, il presidente della Repubblica avrebbe dovuto rifiutare la promulgazione.

¹⁷⁴ Anche nel consentire ad una minoranza delle stesse Camere che avevano votato la legge di chiedere il referendum, si andava al di là della schematica contrapposizione fra democrazia diretta e rappresentativa. Sul punto torneremo fra breve trattando dei diversi soggetti cui è attribuito il potere di richiesta della consultazione popolare.

¹⁷⁵ La mancata previsione di un quorum minimo di votanti come requisito di validità della consultazione potrebbe infatti trovare giustificazione nella natura oppositiva del referendum. L'unico effetto dell'esito negativo del referendum poteva essere quello di bloccare la legge costituzionale, lasciando intatto il testo vigente: non appariva allora necessario presidiare da particolari garanzie una non-modifica, pensando che fosse invece più importante prevenire una riforma non pienamente voluta dalla maggioranza dei cittadini (v. quanto si dirà nel paragrafo dedicato a questo tema).

E da notare inoltre che, sotto questo profilo, a fronte di una dottrina che generalmente vede nel procedimento previsto dall'art. 138 una prevalenza dell'elemento parlamentare sull'intervento diretto dei cittadini, si consente alla maggioranza semplice degli elettori di porre nel nulla la deliberazione della maggioranza assoluta dei parlamentari. Questa notazione non deve portare a sostenere per converso che sono gli istituti di democrazia diretta ad avere la prevalenza, ma ancora una volta a constatare l'insufficienza di una simile bipartizione.

¹⁷⁶ In proposito BONINI (F., op. ult. cit., pp. 67-8) distingue due accezioni del concetto di attuazione: una prima più generale riguardante i cosiddetti "diritti programmatici" che attendono di essere tradotti in concrete politiche pubbliche; ed un'accezione più limitata, ma non meno rilevante -alla quale intendiamo qui riferirci- che riguarda invece la progressiva attuazione degli istituti previsti dalla Costituzione.

¹⁷⁷ Cfr. in questo senso LAVAGNA, C., *Istituzioni di diritto pubblico*, 5^a ed., Torino, 1982, p. 666. In senso analogo: MANZELLA (*Il parlamento*, cit., p. 289) ricorda che la prassi parlamentare fu correttamente nel senso di considerare approvati solo i progetti di legge costituzionale che avessero ottenuto il quorum dei due terzi. Parlano di "necessità" di approvare la legge, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi anche SORRENTINO, *Le fonti del diritto*, in AMATO, BARBERA (a cura di), *Manuale di diritto pubblico*, Bologna, 1984, p. 149; e MARTINES, *Diritto costituzionale*, 3^a ed., Milano, Giuffrè, 1984, pp. 358-9.

¹⁷⁸ Cfr. CONTINI, *La revisione*, cit., p. 185.

Dopo la conclusione dei lavori della Costituente vennero presentati diversi progetti di legge miranti all'attuazione dell'istituto, ma tutti finirono per decadere. Il primo a muoversi in questa direzione fu il Governo De Gasperi, che nella prima legislatura arrivò a far approvare un disegno di legge dal Senato, ma non dalla Camera. Nella seconda legislatura fu la volta dei socialisti On. Luzzato e sen. Agostino, che presentarono due proposte successivamente decadute. Nella terza legislatura il Governo Fanfani presentò un disegno di legge che dopo l'approvazione della Camera venne emendato dal Senato, dando inizio ad una *navette* da cui non riuscirà a uscire. Uguale sorte spettò ai progetti presentati nella stessa legislatura da Luzzato e dal democristiano Resta. La serie dei tentativi continuò nella quarta legislatura con un disegno di legge del Gabinetto Moro, e nella quinta con i progetti presentati dall'allora deputato socialista Eugenio Scalfari, dal suo collega di partito Ballardini, e dal liberale Giomo.

Alcuni non hanno mancato di notare come nel periodo successivo alla Costituente i maggiori fautori dell'attuazione del referendum vennero dalla sinistra in generale, e dalle file socialiste di particolare, cioè da quelle formazioni che più decisamente avevano avverso in sede di elaborazione costituzionale i progetti di ampio utilizzo dell'istituto propugnati da Mortati. Mentre parallelamente i partiti di governo, ed in primo luogo la DC, si mostrarono in linea generale piuttosto freddi nei confronti dell'istituto. Ciò varrebbe a confermare che l'atteggiamento ed il comportamento dei partiti al riguardo sia stato mosso prevalentemente -anche se non esclusivamente- da calcoli di breve periodo, e da una logica sostanzialmente strumentale¹⁷⁹.

Parzialmente diversa la tesi di chi individua la causa del manifestarsi di riserve e perplessità da parte di un po' tutti i partiti nel contraccollo che un'iniezione di democrazie dirette avrebbe potuto provocare nell'ancora fragile sistema parlamentare, e parla di una sorta di tacito accordo fra le forze politiche perché il referendum rimanesse nel limbo delle disposizioni costituzionali non attuate¹⁸⁰. Tale volontà, manifestatasi inizialmente nel clima di unità della nascente Repubblica, non poteva che rafforzarsi col progressivo deterioramento dei rapporti fra i partiti, e col crearsi sul piano planetario di due blocchi politico-ideologici contrapposti.

Qualunque lettura si voglia privilegiare, è evidente che il sommarsi di un "ostruzionismo di maggioranza" -il quale aveva già avuto modo di manifestarsi con le disposizioni relative alla Corte costituzionale ed al Consiglio superiore della magistratura- con le riserve di fondo ancora nutrite da vaste componenti delle forze politiche di sinistra, e con una generale diffidenza verso questa forma di intervento diretto del popolo, che difficilmente avrebbe riprodotto la logica degli schieramenti partitici; impedì per oltre un ventennio che si arrivasse all'approvazione della legge sui referendum.

Ed anche le motivazioni che portarono all'approvazione delle disposizioni attuative non furono legate alla volontà di realizzare finalmente il dettato costituzionale, quanto piuttosto alla situazione politica creatasi in seguito al varo della legge sul divorzio, ed alla conseguente necessità, da parte della DC, di avere un mezzo che consentisse di giungere all'abrogazione della legge tanto duramente osteggiata¹⁸¹: il referendum abrogativo ex articolo 75 Cost., appunto. Trovandosi i partiti

¹⁷⁹ In questo senso ULERI, P. V., *Dall'istituzione alla crisi democratica. Un'analisi in chiave comparata del fenomeno referendario in Italia (1946-1993)*, in CACIAGLI, M., ULERI, P. V. (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 405.

¹⁸⁰ CHIMENTI, A., *Storia dei referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1993, pp. 17-8.

¹⁸¹ Per una ricostruzione degli eventi di quegli anni si può vedere, oltre a CHIMENTI, A., *op. ult. cit.*, pp. 19 ss., POMPEI, *Un ambasciatore in Vaticano*, Bologna, 1994, nonché GABRIELE, *Referendum (Diritto costituzionale)*, in *Novissimo Digesto Italiano*, Appendice vol. IV, Torino, UTET, 1986, p. 431.

L'*occasio legis* è rappresentata dalla ripresa del dibattito sul divorzio e dalla successiva approvazione della legge che lo disciplina. La prima proposta in materia di scioglimento del matrimonio viene stata presentata nel 1965 dal socialista Fortuna, ma decade nel '68 con la conclusione della legislatura. Viene ripresentata nel giugno dello stesso anno, all'apertura delle nuove Camere, e, sotto la firma del primo proponente, si aggiunge quelle di altri 56 deputati socialisti, comunisti, psippini, liberali, repubblicani, e indipendenti; lasciando isolati sul fronte antidivorzista la DC e il

in un certo senso a “subire” questa disciplina¹⁸², era naturale che vi legassero anche la regolamentazione degli altri istituti di democrazia diretta previsti dalla Costituzione¹⁸³.

Il ricordo del contesto storico che portò all’approvazione della legge di attuazione non è solo importante come riprova del persistere, da parte dei partiti, di un atteggiamento di diffidenza nei confronti degli istituti di democrazia diretta. Ma anche come una possibile spiegazione delle differenze di disciplina fra la consultazione popolare abrogativa e quella costituzionale, apparendo quest’ultima meno restrittiva. Tale trattamento di maggior favore sarebbe infatti, secondo alcuni autori¹⁸⁴, da attribuire alla sua non attualità, ed alla convinzione che in quel momento era innanzi tutto necessario arginare il pericolo della imminente consultazione su una norma ordinaria; avendosi successivamente il tempo di studiare eventuali altre disposizioni limitative del referendum costituzionale, quando questo fosse divenuto a sua volta di attualità. Ed è probabile che proprio questa minore “attenzione” sia alla base di alcuni problemi procedurali che si sono manifestati in occasione del referendum sulla legge costituzionale n. 3/2001 (e che potrebbero ripresentarsi in futuro)¹⁸⁵.

In ogni caso, a partire dall’approvazione della legge di attuazione del referendum ad oggi si assiste ad una profonda trasformazione: da un lato, i partiti tentano di mantenere la consultazione popolare sotto il loro controllo, e cercano di servirsi di essa come fonte di legittimazione. Dall’altro, proprio la necessità di trovare una legittimazione nel referendum, porta questo ad assumere un peso via via maggiore, e a sfuggire dal controllo partitico. Sebbene tale processo sia più evidente per la consultazione prevista dall’art. 75 (in quanto è l’unica che fino al 2001 ha trovato applicazione pratica), è possibile constatarne la presenza anche per quella contemplata dall’art. 138.

3.2. I referendum per sanzionare la “Grande Riforma” ipotizzati negli anni Ottanta e lo “sbrego” alla Costituzione teorizzato dal prof. Miglio

L’idea di coinvolgere maggiormente i cittadini nel processo di revisione della Costituzione, sebbene sempre presente nella riflessione seguita alla Costituente, sembra acquistare nuovo vigore nei primi anni ’80, quando Gianfranco Miglio¹⁸⁶ propose la costituzione di un *Comitato per lo*

MSI. La proposta segue un *iter* piuttosto tormentato, fino alle dimissioni del Governo Rumor, nel febbraio 1970. Durante le trattative per la formazione del nuovo Governo, il Vaticano chiede che il progetto Fortuna (nel quale erano intanto confluiti anche quelli del liberale Baslini, e dei comunisti Jotti e Spagnoli) venga bloccato per un possibile conflitto con l’art. 34 del Concordato che affida l’annullamento dei matrimoni religiosi alla giurisdizione dei tribunali ecclesiastici. Dopo la rinuncia di Rumor, è Moro ad assumere l’incarico, proponendo di rispondere negativamente alle richieste d’Oltretevere e di stabilire in sede parlamentare ogni ulteriore eventuale passaggio. Tale atteggiamento provoca un vero e proprio sollevamento all’interno della DC -allora quasi tutta la contesa politica si svolgeva all’interno del partito di maggioranza relativa, restando agli alleati un ruolo estremamente marginale- che provoca il passaggio del mandato a Fanfani, il quale si fa promotore del famoso scambio. La DC si impegna a far cessare il suo ostruzionismo nei confronti della disciplina del divorzio, chiedendo come contropartita ai partiti laici di approvare in tempi rapidi la legge di attuazione del referendum, che dia così agli antidivorzisti -minoritari in Parlamento, ma convinti di essere maggioritari nel Paese (anche se delle diverse posizioni all’interno della DC ed in Vaticano viene oggi proposta una lettura nuova rispetto al passato dalle citate memorie dell’allora ambasciatore presso la Santa Sede, Pompei)- la possibilità di abrogare la disciplina sullo scioglimento del matrimonio. Sbloccata così la situazione, Rumor forma il suo terzo gabinetto, e poco dopo, il 25 maggio, viene approvata la legge che disciplina nel loro complesso gli istituti di democrazia diretta.

¹⁸² Così BONINI, *Storia costituzionale della Repubblica*, cit., p. 95.

¹⁸³ GABRIELE, *Ibidem.*.

¹⁸⁴ MAZZONI HONORATI, *Il referendum*, cit.; e, accogliendo tale tesi, GABRIELE, *loc. ult. cit.*

¹⁸⁵ Come detto, in questa sede non sarà possibile soffermarsi su tali profili. Ci si deve pertanto limitare a rinviare alle puntuali analisi svolte da CARNEVALE, P., *Del faticoso avvio di un esordiente*, cit.

¹⁸⁶ Per ripercorrere il cammino dottrinale in materia di riforme istituzionali di questo originale e provocatorio

sviluppo della Costituzione, composto da un ristretto numero di tecnici, che avrebbe dovuto elaborare un progetto di riforma costituzionale, da sottoporre successivamente al Parlamento. Qualora questo l'avesse respinto con una maggioranza inferiore ai due terzi, vi sarebbe stato un intervento "obbligatorio" del corpo elettorale, che con referendum avrebbe deciso in via definitiva la sorte del progetto.

Successivamente il dibattito sulla Grande Riforma si fece più intenso. E, con esso, si affermò sempre di più l'idea della deroga alle procedure dell'art. 138, attraverso il ricorso necessario alla consultazione popolare.

Su questa linea di tendenza si possono collocare le proposte rilanciate da parte socialista nella seconda metà degli anni '80, che miravano ad introdurre, all'interno di una ridefinizione complessiva degli istituti di democrazia immediata, la figura del referendum propositivo¹⁸⁷, quale strumento giuridico in grado di riconoscere ai cittadini la possibilità di pronunciarsi direttamente sulle nuove leggi ordinarie e sulle modifiche costituzionali. Esso non avrebbe tuttavia dovuto essere utilizzato in nessun caso per deliberare sulla prima parte della Costituzione, dovendo limitarsi ad incidere sulle questioni attinenti alla materia organizzativa¹⁸⁸.

Muovendo dalla proposta socialista, Miglio arriverà a teorizzare proprio in questo periodo il famoso "sbrego" alla Costituzione, di fatto una sua violazione dettata da supposte circostanze eccezionali. Convinto che l'art. 138 fosse inadeguato per operare le necessarie riforme costituzionali, ne immaginò un vero e proprio scavalcamento. La procedura per la revisione non sarebbe più stata il mezzo per introdurre il nuovo tipo di referendum ma, al contrario, la consultazione popolare avrebbe introdotto una modifica alla procedura dell'art. 138. Egli immaginava infatti di affidare ad una Commissione bicamerale l'incarico di stendere un progetto di riforma dell'art. 138, che sarebbe stato subito sottoposto a referendum. Il Parlamento avrebbe poi dovuto emanare una legge conforme al responso dei cittadini perché "se una chiara maggioranza approva la proposta popolare il Parlamento dovrebbe considerarsi tenuto a trasformarla in legge costituzionale"¹⁸⁹.

studioso si possono vedere: MIGLIO, *Che cosa cambiare: le riforme possibili.*, in GRUPPO DI MILANO, *Verso una nuova Costituzione*, vol. I, Milano, 1983; ID., *Una Costituzione per i prossimi trent'anni* (intervista sulla Terza Repubblica a cura di Marcello Staglieno), Roma-Bari, Laterza, 1990, pp. 178; e, da ultimo, con un taglio più divulgativo, il volume ID., *Come Cambiare*, Milano, Mondadori, 1994; pp. 113.

¹⁸⁷ Il rilancio di questo istituto, studiato e proposto in sede dottrinale già da molto tempo prima, fu dovuto principalmente al maggior ruolo assunto dal Partito socialista in quegli anni, più che all'ideazione di una proposta totalmente innovativa. Per una ripresa dell'idea di un referendum "di indirizzo", rifacendosi in parte all'esperienza francese del settembre 1945, quando i cittadini furono chiamati a pronunciarsi sul superamento della Terza Repubblica (prima dei successivi referendum approvativi del 5 maggio e del 31 ottobre 1946), cfr. CECCANTI, S., *Tre fasi per una Bicamerale: compromesso elettorale, nuovo regionalismo, vecchia forma di Governo*, testo consultato nelle bozze predisposte per la pubblicazione sulla rivista *Il Mulino*, pp. 32 ss.

¹⁸⁸ La proposta socialista rimaneva (e rimase a lungo) avvolta in un alone di incertezza, palesata anche dalla previsione di due possibili configurazioni del referendum propositivo, che avrebbe potuto essere concepito "o come istituto straordinario e *una tantum*, attivato con apposita legge costituzionale che definisce i quesiti (scelti in tal caso dal Parlamento); o come istituto permanente, previsto da una norma costituzionale generale, modificativa dell'art. 138" Cfr. *Osservazioni della direzione de PSI alla Bozza De Mita*, pubblicate sull'*Avanti!* del 7 aprile 1988.

¹⁸⁹ G., MIGLIO, *Uno strappo alla Costituzione e arriviamo al presidenzialismo*, intervista a "La Repubblica", 19 maggio 1989. Opponendosi alle proposte di questo studioso, altri autori hanno ritenuto giustamente che una simile forma di referendum, non contemplata dalla Costituzione, sarebbe potuta essere introdotta solo ricorrendo alla procedura dell'art. 138 (cfr. BISCARETTI DI RUFFIA, "Serio aggiornamento" o "Integrale rinnovo" per la Costituzione italiana, "Il Politico", 1990, n. 3, p. 394).

Occorre ricordare che le teorie di Miglio trovano sotto molti profili origine nello studio di Carl Schmitt, uno dei massimi esaltatori del voto diretto del popolo (*Volksabstimmung*), concepito come versione moderna del rito tradizionale delle tribù germaniche, le quali usavano acclamare i loro capi percuotendo gli scudi sul petto (SCHMITT, *Volksentscheid und Volksbegehren*, Berlin und Leipzig, 1927, p. 9). Egli teorizza la permanenza del "potere costituente"

3.2. Il referendum obbligatorio come complemento dei lavori della “Tavola rotonda” sulle riforme, proposto dall’on. Iotti nel ‘90

L’idea di svolgere un referendum obbligatorio ricompare in un progetto elaborato nel 1990 dall’allora presidente della Camera, Nilde Iotti. In esso si ipotizzava la costituzione di una “tavola rotonda fra tutti i partiti” incaricata di definire “un complesso di proposte di leggi costituzionali e ordinarie”, che sarebbe infine stato sottoposto a un “referendum approvativo obbligatorio”¹⁹⁰.

Nel corso della crisi che avrebbe condotto alla formazione del settimo Governo Andreotti (aprile 1991), i partiti della futura maggioranza affrontarono apertamente il tema della revisione dell’art. 138, alla cui procedura venivano imputate molte responsabilità in ordine al mancato raggiungimento delle auspiccate (almeno a parole) riforme. E proprio sul nodo del tipo di intervento che sarebbe dovuto essere affidato ai cittadini avvenne lo scontro più duro, che poi portò, di fatto, all’accantonamento della tematica. Si confrontavano in quel momento la volontà di sottoporre ai cittadini -dandosi ormai quasi per scontata la necessarietà e l’obbligatorietà della consultazione- la sola proposta di revisione che avesse raccolto all’interno del Parlamento la maggioranza dei voti; o invece i due progetti di riforma più votati (referendum alternativo)¹⁹¹.

3.3. Il messaggio al Parlamento del presidente Cossiga sulle riforme istituzionali

Con il messaggio sulle riforme istituzionali inviato il 26 giugno 1991 alle Camere dall’allora capo dello Stato, Francesco Cossiga, il problema della procedura da seguire per riformare la

(visto come fondamento di giustificazione e misura della legittimità dei “poteri costituiti”) nel popolo; il quale popolo, nell’esercitarlo, non sarebbe sottoposto a precetti giuridici o vincoli di sorta, ma agirebbe in piena libertà e senza limiti esterni, guidato soltanto dalla propria autodeterminazione e dalla propria capacità ordinatrice (cfr. SCHMITT, *Verfassungslehre*, Berlin, 1928, pp. 79 ss.. Sulla necessità, però, di rivalutare taluni periodi della vita di Carl Schmitt generalmente trascurati dalla dottrina, si veda LANCHESTER, F., *Carl Schmitt: un giurista scomodo (a proposito di un volume di Joseph Bendersky)*, in “*Rivista trimestrale di diritto pubblico*”, 1985, fasc. 1 (marzo), pp. 153 ss.). La legittimazione costituente non incontra dunque i limiti della legalità, e si può contrapporre ad essi; si colloca sul piano dell’identità contro quello della rappresentanza, sul versante dell’unità e dell’immediatezza contro il pluralismo e la mediatezza del parlamentarismo (cfr. BALDASSARRE, A., *Il referendum costituzionale*, relazione tenuta al Convegno annuale dell’Associazione italiana costituzionalisti a Siena nei giorni 3 e 4 dicembre 1993 sul tema “Democrazia maggioritaria e referendum”, pp. 13 ss., ora in “*Quaderni costituzionali*”, 1994). Sulla stessa problematica si veda anche FIORAVANTI, M., *Potere costituente e diritto pubblico. Il caso italiano, in particolare*, in POMBENI, P. (a cura di), *Potere costituente e riforme costituzionali*, Bologna, Il Mulino, 1992, pp. 55 ss.

¹⁹⁰ Secondo le parole utilizzate dalla stessa presidente Iotti in un articolo pubblicato da *La Stampa* del 13 maggio 1990. La proposta rimaneva ancora nel vago per molti aspetti: non definiva infatti né se la deroga alle normali procedure di revisione sarebbe stata definitiva o solo *una tantum*, né la composizione ed i poteri da attribuire alla “tavola rotonda”. Tali aspetti vennero in buona parte precisati da un successivo progetto dell’on. Bassanini, che immaginava la formazione di una Commissione bicamerale (in sostituzione della “tavola rotonda”) composta da un ristretto numero di parlamentari autorevoli, che avrebbe avuto “funzioni referenti nei confronti di entrambe le Camere”, prevedendo l’introduzione di “deroghe ai meccanismi già previsti dall’art. 138 per le revisioni costituzionali”. Differenza fondamentale rispetto alla proposta Iotti; il referendum manteneva il suo carattere facoltativo. (BASSANINI, F., *Riforme istituzionali, ecco come (e il tempo necessario c’è)*, in *L’Unità*, 24 maggio 1990. Nello stesso senso della proposta Bassanini, prevedendo un più ampio coinvolgimento di esperti, rappresentanti di associazioni, uomini di cultura, cfr. COTTURRI, G., *La “questione istituzionale” in Italia: percorsi e strategie delle sinistre*, (Atti dell’Assemblea del Centro per la riforma dello Stato, 1990) in *Strategie istituzionali della sinistra, Materiali ed atti*, n. 18, supplemento di “*Democrazia e diritto*”, nn. 3-4, 1990, pp. 29 ss.; e BARRERA, P., *La forma del cambiamento: una proposta*, “*Democrazia e diritto*”, n. 4, 1991, pp. 90 ss.).

¹⁹¹ Ipotesi, questa, fortemente caldeggiata dal Partito socialista, che riteneva essere il suo disegno di tipo presidenzialista, minoritario all’interno delle Camere, ma maggioritario fra i cittadini (cfr. FUSARO, *loc. ult. cit.*, p. 556).

Costituzione, ed in particolare del ruolo che in esso deve essere demandato al popolo, viene riproposto con forza, suscitando un ampio dibattito parlamentare e dottrinale, sul quale conviene soffermarsi.

3.3.1. I contenuti del messaggio

Cominciamo da quanto sostenuto dal Presidente. Secondo Cossiga le strade “conformi alla Costituzione” per giungere ad una riforma costituzionale sarebbero tre: quella prevista dall’art. 138, l’attribuzione alle Camere di “poteri costituenti”¹⁹²; ed infine quella di eleggere una “Assemblea costituente, dotata di veri e propri poteri costituenti”¹⁹³. Tralasciando qui tutte le altre considerazioni fatte dal Presidente in ordine a questi possibili percorsi¹⁹⁴, conviene soffermarsi sul ruolo che con una procedura *extra ordinem*, avrebbe dovuto esercitare il popolo nel conferimento degli speciali poteri alle Camere o all’Assemblea costituente¹⁹⁵. Al fine di istituire quest’ultima si sarebbe dovuto passare “non solo attraverso la procedura dell’art. 138, ma anche attraverso una procedura rinforzata che, per dare *legittimazione politica*, e forse anche istituzionale, all’Assemblea stessa, preveda comunque la *conferma della legge costituzionale* istitutiva dell’Assemblea costituente, e ad essa conferente poteri costituenti, *per mezzo del referendum confermativo popolare previsto dal citato articolo 138 della Costituzione*”¹⁹⁶. Anche per attribuire poteri costituenti alle Camere sarebbe stato necessario ricorrere alla “procedura prevista dall’articolo 138 integrato o convalidato da un voto popolare, nella forma di un referendum confermativo obbligatorio”¹⁹⁷. Solo così infatti, a parere del Capo dello Stato, sarebbe stato possibile aprire “una vera e propria fase costituente, come processo popolare sovrano di riforma dei propri ordinamenti; e ciò perché l’ordinamento costituito

¹⁹² “Cioè -specifica il Presidente (*Atti Camera*, Doc. I, n. 11, p. 40)- del potere non vincolato nel suo esercizio dalle procedure dell’articolo 138 della Costituzione, di modificare le norme costituzionali o di approvarne altre con procedure più snelle rispetto a quelle previste e disciplinate dal citato art. 138”

¹⁹³ “...e quindi senza limitazioni procedurali o di merito derivanti dalla Costituzione vigente”: ipotesi, anche questa, che secondo Cossiga sarebbe rientrata fra le “strade conformi alla Costituzione”! (*Ibidem*).

¹⁹⁴ Per una analisi dei contenuti del messaggio si possono vedere, oltre ai resoconti parlamentari delle sedute che furono dedicate al relativo dibattito, al quale presero parte esponenti di tutte le forze politiche, con interventi anche di grande rilievo, i commenti raccolti su *Giurisprudenza Costituzionale*, fasc. 5, settembre-ottobre, 1991, pp. 3209 ss. In tale occasione la rivista, cogliendo un espresso invito contenuto nello stesso messaggio, promosse fra i suoi abituali collaboratori un dibattito incentrato particolarmente su alcuni quesiti emersi dalle parole di Cossiga: 1) Il procedimento di revisione previsto dall’art. 138 Cost. incontra limiti ulteriori rispetto a quelli espressi nella successiva art. 139? 2) Tra i prospettati limiti è prospettabile quello concernente la (pretesa) modificabilità della forma di governo e/o della forma di Stato? 3) E’ configurabile nell’ordinamento costituzionale vigente un “potere costituente”? e, soprattutto, per ciò che più direttamente rileva ai fini della nostra ricerca, 4) Qual è la dialettica tra “potere referendario” e “potere parlamentare”? La giurisprudenza costituzionale formatasi a proposito del quesito referendario abrogato ex art. 75 può essere utilizzata anche a proposito del quesito referendario costituzionale ex art. 138? 6) Il messaggio del Presidente è stato correttamente controfirmato? Risposero ai quesiti posti Adele Azon (pp. 3210 ss.), Paolo Barile (pp. 3219 ss.), Giovanni Bognetti (pp. 3224 ss.), Piero Alberto Capotosti (pp. 3229 ss.), Augusto Cerri (pp. 3234 ss.), Stefano Maria Cicconetti (pp. 3239 ss.), Fausto Cuocolo (pp. 3244 ss.), Giustino D’Orazio (pp. 3252 ss.), Pietro Giuseppe Grasso (pp. 3273 ss.), Massimo Luciani (pp. 3279 ss.), Manlio Mazziotti di Celso (pp. 3292 ss.), Alessandro Pace (pp. 3301 ss.), Giuseppe Ugo Rescigno (pp. 3311 ss.), Antonio Ruggeri (pp. 3317 ss.), Federico Sorrentino (pp. 3336 ss.). Il dibattito è poi proseguito con l’intervento di MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991, “Giur. cost.”*, fasc. 1, 1992, pp. 1650 ss.

¹⁹⁵ Da notare che anche la scelta di utilizzare l’art. 138 per approvare le riforme, avrebbe comportato “la previsione come non facoltativa, ma obbligatoria e necessaria, di un referendum confermativo” (*Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica* trasmesso alla Presidenza il 26 giugno 1991, *Atti Camera*, Doc. I, n. 11, p. 43).

¹⁹⁶ I corsivi sono dello stesso Presidente (*loc. ult. cit.*, p. 42).

¹⁹⁷ *Ibidem*.

si fonda anch'esso su una norma fondamentale ad esso preventiva e ad esso sovraordinata: il principio della sovranità popolare”¹⁹⁸.

Ma ciò che maggiormente ci interessa per lo specifico di questo scritto (e che vorremmo porre in dubbio dopo aver ricordato l'analogia impostazione della legge attributiva dei poteri alla Bicamerale) è l'affermazione dell'ex Presidente della Repubblica secondo cui il passaggio dalla consultazione facoltativa alla previsione “obbligatoria e necessaria” del suo svolgimento¹⁹⁹ avrebbe la funzione di “compensare un affievolimento” delle procedure di revisione rispetto a quelle attualmente vigenti, considerandosi queste inadeguate a portare a compimento le necessarie riforme²⁰⁰.

¹⁹⁸ Principio -continuava il Presidente evidenziando con corsivo, grassetto e virgolette i punti da lui ritenuti più significativi- “attuale” storicamente ad ogni popolo, principio coesistente al concetto stesso di Repubblica e di Stato democratico, “norma”, strumento riconosciuto nel nostro essere Stato democratico per il fatto normativo in sé del rovesciamento della dittatura e della monarchia, della lotta di resistenza...” (*Ibidem*). Questa lunga citazione è illuminata su un'impostazione tendente a privilegiare l'intervento del popolo (“sovrano reale”, in contrapposizione alle Assemblee, “sovrani legali” per mandato) rispetto ad ogni altra forma di partecipazione democratica, e ad affidare ad esso un potere legittimante capace anche di scavalcare i limiti imposti dalla legalità costituzionale (non senza qualche assonanza con le teorie di Carl Schmitt). Le problematiche sollevate da queste asserzioni sono innumerevoli e richiederebbero, anche per essere solo accennate, uno spazio che risulterebbe sproporzionato rispetto all'oggetto specifico della nostra ricerca. Contro questa concezione della sovranità popolare, ci si può limitare a ricordare le parole dell'Esposito, che in un saggio del 1948 scriveva: “La disposizione che il popolo è sovrano nelle forme e nei limiti della Costituzione, non significa che la Costituzione sopravvenga per porre limiti estrinseci all'esercizio di una preesistente sovranità del popolo (...), ma, proprio all'opposto, che la sovranità esiste solo nei limiti e nelle forme in cui la Costituzione l'organizza, la riconosce, e la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. Fuori della costituzione e del diritto non c'è la sovranità popolare, non c'è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e con le sue debolezze” (*La Costituzione italiana*. Saggi, Padova, CEDAM, 1954, II).

L'intervento diretto del popolo attraverso i referendum non dovrebbe pertanto legittimare di per sé revisioni che mirassero ad attribuire alle Camere, o ad altri organi, poteri costituenti; né dovrebbe considerarsi legittima una negazione della rigidità costituzionale, anche se avallata dal voto dei cittadini (Cfr., per tutti, anche in ordine alla esistenza di limiti alla revisione ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 139, MODUGNO, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale (in occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991*, cit., pp. 1649 ss.; GUGLIA, *Il messaggio del Presidente della Repubblica sulle riforme istituzionali: analisi e brevi riflessioni*, “*Quaderni costituzionali*”, n. 3. dicembre 1991, p. 571). Cfr. anche le considerazioni critiche espresse sotto molteplici aspetti da quasi tutti gli altri intervenuti nel citato dibattito su *Giurisprudenza Costituzionale* (fasc. 5, settembre-ottobre, 1991, pp. 3209 ss.).

Conferma del filone dottrinale in cui viene a collocarsi Cossiga, si ricava anche nel prosieguo del messaggio, dove il Capo dello Stato si preoccupa di analizzare tutte le forme in cui sarebbe possibile fare intervenire il popolo nel processo di riforma istituzionale, arrivando ad ipotizzare ben sei tipi di referendum: di indirizzo, di investitura, ordinario (ex art. 138), propositivo, confermativo, e approvativo (*loc. ult. cit.*, pp. 44-5). Per un'analisi di ognuno dei tipi si referendum proposti si può vedere MODUGNO, *op. ult. cit.*, pp. 1698 ss.

¹⁹⁹ Se non proprio in ogni caso -si precisa in un altro punto del messaggio (Atti Camera, Doc. I, n. 11, p. 43)- almeno quando non si raggiunga in sede camerale la maggioranza dei due terzi.

²⁰⁰ Una riprova che invece il “blocco delle riforme” non è imputabile alla troppo gravosa procedura prevista dall'art. 138, ma a motivazioni strettamente politiche, viene -come detto- proprio dal fatto che la legge costituzionale n. 3/2001 nonché le altre revisioni sull'elezione dei presidenti delle regioni, sul voto degli italiani all'estero e sul giusto processo sono state approvate con la procedura voluta dai Costituenti. Ma tale discorso poteva essere fatto anche prima di queste recenti conferme, guardando all'elenco di leggi costituzionali approvate dal Parlamento prima e dopo l'attuazione del referendum costituzionale ad opera della l. 352 del 1970. Contro la troppo spesso acriticamente accolta tendenza ad attribuire alle regole responsabilità tutte politiche, si può vedere BOBBIO, *L'utopia capovolta*, Torino, 1990, p. 72; BIN, R., *Il processo del lunedì: metafore, paradossi e teorie nel dibattito sulle riforme costituzionali*, “*Politica del diritto*”, n. 1, 1993, pp. 130 ss.; GHISALBERTI, C., *La Costituzione si rifà in Parlamento*, “*Il Giornale*”, 13 aprile 1993; DE FIORES, *loc. ult. cit.*, p. 1551, con un elenco di tutte le leggi costituzionali approvate fino a tale data.

3.3.2. Il relativo dibattito parlamentare

Il successivo dibattito parlamentare²⁰¹ è ricchissimo di spunti di riflessione, utili e illuminanti per capire le posizioni delle diverse formazioni politiche anche nel periodo successivo, potendosi riscontrare strette affinità fra le argomentazioni usate in questa occasione e quelle esposte successivamente nel dibattito svoltosi alla Camera ed al Senato in occasione della discussione sull'istituzione delle Commissioni bicamerali per le riforme²⁰². Non è qui possibile neanche riassumere le diverse posizioni assunte dai singoli intervenuti, e neppure tracciare con nettezza l'atteggiamento dei diversi partiti nei confronti delle problematiche sollevate, riscontrandosi differenze non marginali fra gli appartenenti allo stesso gruppo²⁰³. Ci si può allora limitare a ricordare che, in linea generale, il giudizio critico nei confronti delle ipotesi prospettate nel messaggio, si accompagna a una sostanziale difesa della Costituzione, a una propensione ad innovazioni ordinamentali parziali, ed al rifiuto di ogni tentativo di aprire un vero processo costituente (che comporterebbe di per sé un superamento della Carta fondamentale). Coloro che invece si mostrano più disponibili ad accogliere le argomentazioni presidenziali si schierano a favore di trasformazioni anche radicali dell'attuale assetto costituzionale, ed in particolare di una riforma delle procedure di revisione che esalti il ruolo dell'intervento diretto dei cittadini²⁰⁴.

Per ciò che attiene in particolare alla facoltatività del referendum costituzionale, si deve registrare l'apertura della DC nei confronti dell'ipotesi -che abbiamo visto caldeggiata dalle sinistre, nelle proposte della presidente Iotti, e dell'on. Bassanini- di istituire una Commissione bicamerale per le riforme. L'allora segretario politico, on. Arnaldo Forlani -riprendendo un'idea già emersa da parte democristiana durante la crisi per la formazione del settimo Governo Andreotti- propose l'approvazione di "un provvedimento legislativo di riforma costituzionale che *una tantum*, su materia determinata e certa, e per un tempo altrettanto certo e determinato, *alleggerisse* le pesanti procedure di revisione prescritte dall'art. 138 della nostra Costituzione". All'alleggerimento delle procedure parlamentari avrebbe dovuto seguire l'*obbligo* di sottoporre comunque a referendum il testo votato dal Parlamento²⁰⁵. Anche qui, dunque, l'obbligatorietà del referendum avrebbe dovuto servire da contrappeso alla riduzione degli aggravamenti previsti dalla vigente procedura.

²⁰¹ Lo si può ritrovare pubblicato in CAMERA DEI DEPUTATI (a cura della), *La Costituzione e le riforme istituzionali. Il dibattito alle Camere sul messaggio del Presidente della Repubblica (23-25 luglio 1991)*, 1991. Sul punto torneremo fra breve.

²⁰² Il riferimento è alle citate leggi costituzionali nn. 1/1993 e 1/1997 (con particolare riferimento alle mozioni riguardanti la costituzione della prima Commissione bicamerale, si veda DE FIORES, *La commissione Bicamerale*, cit., p. 1547).

²⁰³ Sinteticamente si possono individuare le seguenti posizioni: 1) Difesa rigorosa dell'attuale procedura prevista dall'art. 138; 2) difesa dell'art. 138, ma disponibilità a consentire la previsione del referendum come obbligatorio. 3) disponibilità, pur in assenza di critiche espresse alla procedura di revisione vigente, a consentirne parziali modifiche per "agevolare il processo riformatore; 4) difesa dello schema costituzionale e del carattere rigido della Carta, ma richiesta di un procedimento in deroga, motivato dalla necessità di modificare non una singola disposizione (finalità per la quale l'art. 138 sarebbe stato studiato), ma numerosi articoli; 5) modifica delle procedure vigenti per potenziare il ruolo del corpo elettorale; 6) attribuzione di costituenti alle Camere che si sarebbero dovute eleggere; previsione di una vera e propria Assemblea costituente che affianchi l'opera del Parlamento (Cfr. per un'utile schematizzazione FUSARO, *op. ult. cit.*, pp. 557-8).

²⁰⁴ Sulla base di un'asserita maggiore capacità di legittimazione che i cittadini, attraverso il loro pronunciamento diretto, sarebbero capaci di conferire al nuovo assetto costituzionale. Non si trattava dunque solo di sbloccare il processo di riforma attraverso una modifica dell'art. 138, ma di investire della scelta fondamentale il popolo. E ciò, tanto più, quanto maggiore sarebbe dovuta essere la portata del cambiamento. Cfr. FUSARO, *op. ult. cit.*, pp. 558-9.

²⁰⁵ *Intervento dell'on. Forlani*, in CAMERA DEI DEPUTATI (a cura di), *La costituzione e le riforme istituzionali*, cit., seduta del 26 luglio 1991, pp. 188-9.

3.4. La deroga alle procedure di revisione introdotta dalla legge costituzionale n. 1/ 1993 con l'istituzione della Commissione bicamerale per le riforme

E siamo così giunti alla legge costituzionale n. 1/1993, attributiva dei poteri alla Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, che per la prima volta avrebbe introdotto nel nostro ordinamento un procedimento in deroga a quello disciplinato nell'art. 138, prevedendo, tra l'altro, l'obbligatorietà del referendum sulle norme approvate dalle Camere²⁰⁶. Può essere utile soffermarsi su questo importante, probabilmente non opportuno²⁰⁷, e certamente infruttuoso²⁰⁸ passaggio della nostra storia istituzionale. Ciò, soprattutto perché esso, al di là della sua prevista applicazione *una tantum*, ha continuato (basti pensare alla successiva Bicamerale) e continua spiegare effetti sull'attuale dibattito in materia istituzionale, offrendo interessanti spunti per la nostra ricerca.

3.4.1. La prima fase di funzionamento della Commissione, sulla base di due atti monocamerale di identico contenuto

All'inizio della XI legislatura la proposta di istituire una Commissione bicamerale per predisporre un articolato progetto di riforma costituzionale era stata autorevolmente rilanciata dal neoeletto presidente della Repubblica, Oscar Luigi Scalfaro, nel suo discorso di insediamento. L'idea trovò subito risposte favorevoli da parte di un po' tutte le forze politiche, ed i Presidenti delle Camere si offrirono di dare un contributo tecnico-istituzionale, elaborando un appunto in cui si prefiguravano due possibili soluzioni alternative, ed una terza, frutto della somma delle prime: 1) si sarebbe potuta costituire una semplice commissione di studio; 2) oppure un organismo dotato di poteri referenti o redigenti nei confronti delle Assemblee, da insediare con una legge costituzionale; 3), o, infine, si sarebbe costituita immediatamente una commissione di studio a cui nel frattempo sarebbero stati conferiti poteri referenti o redigenti. Volendo evitare di ricadere nella poco produttiva esperienza della Commissione Bozzi²⁰⁹, ma, avendo urgenza di cominciare quanto prima l'esame delle proposte di revisione, si decise per la terza soluzione.

²⁰⁶ Per gli aspetti che qui interessano, i contenuti della legge costituzionale n. 1/1997, istitutiva della seconda Commissione bicamerale chiamata ad operare in deroga all'art. 138, sono per molti versi assimilabili a quelli della legge del '93. Per tale ragione, alcune delle considerazioni fatte con riferimento a quest'ultima, possono essere estese anche alla prima, e consentiranno di essere più sintetici sulla Bicamerale istituita nel '97.

²⁰⁷ Si vedano riportate in seguito le critiche mosse sotto diversi punti di vista al progetto.

²⁰⁸ Il frutto di tutto il lavoro della Commissione è confluito in un articolato (progetto di legge costituzionale n. 3597 della Camera, e n. 1789 del Senato) che è stato presentato alle Assemblee dei due rami del Parlamento quando ormai era sicuro che la fine anticipata della legislatura ne avrebbe impedito l'approvazione. Lo scioglimento delle Camere ha poi condotto alle elezioni del 27 e 28 marzo 1994 ha infatti impedito che si potesse anche solo cominciare l'esame di quanto proposto.

²⁰⁹ Tale Commissione, alla cui presidenza sarebbe stato nominato l'on. Aldo Bozzi, venne istituita durante la IX legislatura in seguito a due mozioni di analogo contenuto approvate sia della Camera che dal Senato il 12 ottobre 1993. In esse si prevedeva la costituzione in ciascuna Camera di una Commissione speciale di venti parlamentari provvista dei poteri attribuiti alle Commissioni in sede conoscitiva. I due organismi così formati avrebbero quindi dovuto quindi costituire una commissione bicamerale con il compito di "formulare proposte di riforma costituzionali e legislative, nel rispetto delle competenze istituzionali delle due Camere, senza interferire nella loro attività legislativa su oggetti maturi ed urgenti, quali la riforma delle autonomie locali, l'ordinamento della Presidenza del Consiglio, la nuova procedura dei provvedimenti d'accusa". Si stabiliva inoltre che la Commissione avrebbe dovuto presentare le sue conclusioni ai Presidenti delle Camere entro un anno dalla sua prima seduta.

A partire dalla prima riunione del 30 novembre 1993, la Commissione tenne complessivamente 50 sedute plenarie, che non furono però sufficienti a trovare un accordo sui numerosi temi discussi. Il risultato dei suoi lavori è così oggi racchiuso in una relazione di maggioranza (presentata il 29 gennaio 1985) e ben 6 relazioni di minoranza (aventi come primi firmatari gli onorevoli Russo, Milano, Barbera, Rodotà Franchi, e Riz. se ne può trovare il testo in

Così, nelle sedute del 23 luglio 1992, la Camera ed il Senato approvarono due atti monocamerale di contenuto quasi identico²¹⁰, con cui fu decisa l'istituzione di una Commissione con il compito di esaminare le proposte di revisione costituzionale concernenti la seconda parte della Costituzione²¹¹ e le proposte di legge in materia elettorale; e di elaborare un progetto organico di revisione da sottoporre successivamente al vaglio delle Assemblee. Il nuovo organismo avrebbe cominciato ad operare nell'ambito dei poteri e dei mezzi conoscitivi previsti dai regolamenti parlamentari; mentre una legge costituzionale -da approvarsi entro sei mesi dalla sua costituzione²¹²- avrebbe conferito alla Commissione poteri referenti nei confronti delle Camere per la formulazione delle proposte definitive di revisione, fissando anche un termine per la presentazione dei progetti in Assemblea. La Commissione, subito costituita²¹³, poté in tal modo cominciare i suoi lavori²¹⁴ nell'austera cornice della Sala della Lupa, dominando per lungo tempo il dibattito politico.

CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, *Commissione parlamentare per le riforme istituzionali. Relazioni di minoranza*, IX legislatura, vol. II, Doc. XVI-bis, n. 3-bis, pp. 565-868). Per dare un'idea degli studi realizzati e dell'ampio confronto in cui furono impegnati i commissari, si può ricordare che la relazione di maggioranza (in cui erano formulate le proposte di revisione costituzionale e legislative sulle quali si era manifestato un ampio consenso, riferendo però anche le non marginali posizioni differenziate o dissenzianti sui punti per i quali tale accordo non si era invece potuto trovare) concerneva i seguenti istituti: diritti di libertà e partecipazione, problemi della giustizia, pubblica amministrazione, sistema delle autonomie, sistema elettorale. Alla relazione si accompagnava una proposta articolata di revisione concernente complessivamente ben 44 articoli della nostra Carta costituzionale (cfr CAMERA DEI DEPUTATI, SENATO DELLA REPUBBLICA, *Relazione della Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, IX legislatura, vol. I, Doc. XVI-bis, n. 3, pp. 558)

In seguito alla presentazione di tali documenti, vari gruppi politici depositarono in Parlamento una serie di proposte di revisione costituzionale che riprendevano in tutto o in parte le conclusioni della Commissione. In particolare l'on. Bozzi si fece promotore di ben nove proposte concernenti l'ordinamento regionale e locale, l'amministrazione della giustizia, il governo dell'economia ed i diritti sindacali, la disciplina delle fonti normative e del referendum, il Presidente della Repubblica ed il cosiddetto "semestre bianco", il Governo e la Pubblica Amministrazione, la composizione e le funzioni delle Camere, i diritti civili e politici. Ma il destino di queste, come delle altre proposte scaturite da questa pure molto significativa esperienza della nostra storia istituzionale, era già deciso: furono assegnate alla Commissione Affari costituzionali della Camera, che non ne iniziò neanche l'esame.

²¹⁰ Risoluzione Bianco ed altri (n. 6-0001) alla Camera; e ordine del giorno Gava ed altri (n. 1) al Senato.

²¹¹ L'ordine del giorno approvato al Senato limitava l'esame ai titoli I, II, III, IV, e V.

²¹² Essendosi tenuta la prima riunione il 9 settembre, la scadenza sarebbe caduta lo stesso giorno del marzo successivo. Vedendo avvicinarsi tale data senza che la legge costituzionale avesse completato il suo iter, la Camera ed il Senato approvarono due atti monocamerale di indirizzo (mozione 1-00147 Bianco ed altri, alla Camera; e mozione 1-00088 Gava ed altri, al Senato) che prevedevano la proroga dei poteri della Bicamerale fino all'entrata in vigore della legge attributiva dei poteri.

²¹³ Vennero chiamati a farne parte trenta deputati e trenta senatori, nominati rispettivamente il 3 ed il 5 agosto dai Presidenti delle Camere, su designazione dei gruppi parlamentari, in modo da rispecchiare complessivamente la composizione dei gruppi parlamentari.

²¹⁴ La prima riunione, tenutasi il 9 settembre, venne dedicata alla nomina del Presidente e dell'Ufficio di presidenza, mentre le successive (16, 22, 23, e 24 settembre) furono utilizzate per il dibattito sugli indirizzi generali. Subito dopo, la Commissione decise di istituire quattro Comitati col compito di svolgere un'attività di elaborazione istruttoria rispettivamente sui temi forma di Stato, forma di governo, legge elettorale, e garanzie costituzionali. I Comitati presentarono quindi le loro relazioni (rispettivamente il 22, 29, 30, e 31 ottobre) alla Commissione, che, dopo la loro discussione, approvò, nella seduta del 3 dicembre, i principi direttivi con cui sono stati fissati gli indirizzi per il prosieguo dei lavori.

L'attività della Commissione, che continuò i suoi lavori alternando la sede plenaria con riunioni di comitato, esula dall'oggetto specifico della nostra ricerca; ci limitiamo qui pertanto a rinviare al testo del disegno di legge costituzionale "Revisione della seconda parte della Costituzione" (presentato dalla presidente Nilde Iotti, da Silvano Labriola, per la forma di Stato, e da Franco Bassanini, per la forma di governo: *Atti Camera* n. 3597; *Atti Senato* n. 1789) in cui è stato trasfuso l'articolato del progetto approvato in via definitiva.

3.4.2. L'iter legislativo della legge costituzionale

Un'attenzione minore è stata invece dedicata all'iter della legge costituzionale di conferimento dei poteri, che introduceva una deroga alla procedura di revisione *ex art.* 138; e che riveste per noi un interesse molto maggiore. Già prima della costituzione della Bicamerale, ed immediatamente dopo il suo insediamento, vennero presentati una serie di progetti di legge, che prevedevano l'introduzione di una disciplina transitoria sulla revisione, in deroga a quella vigente²¹⁵. Sarebbe certamente utile analizzare nel dettaglio il contenuto di ognuno di essi, ma per l'economia del nostro lavoro, è forse preferibile riassumere l'iter di approvazione della legge, soffermandoci in particolare solo sulle disposizioni che più da vicino riguardano il rapporto fra l'elaborazione parlamentare e l'intervento dei cittadini, e quindi fra gli istituti di democrazia diretta e rappresentativa.

L'esame del provvedimento ebbe inizio al Senato, nella cui Commissione Affari Costituzionali, dopo l'esposizione delle proposte presentate da parte del relatore Mazzola, si raggiunse l'accordo su un testo unificato, che poi sarebbe stato approvato dai commissari. Nello stabilire l'ambito del "progetto organico", rispetto a quanto previsto dagli atti istitutivi, da un lato si escludeva l'esame sugli articoli 138²¹⁶ e -fortunatamente- 139. E, dall'altro, si conferiva alla Commissione la competenza sia ad elaborare nuove disposizioni in ordine all'appartenenza dell'Italia ad organizzazioni internazionali, sia a predisporre proposte sulla riforma del sistema elettorale non solo per il Parlamento nazionale²¹⁷, ma anche per i consigli delle regioni a statuto ordinario.

La Commissione avrebbe avuto sei mesi di tempo per presentare le proposte alle Camere, corredandole da relazioni illustrative. Nei trenta giorni successivi ogni deputato o senatore avrebbe potuto presentare alla Presidenza della propria Camera gli eventuali emendamenti, sui quali la Commissione stessa si sarebbe dovuta pronunciare entro trenta giorni. Durante la fase assembleare -per la quale non erano stati previsti termini particolari, lasciando ai rispettivi presidenti il compito di adottare le decisioni opportune- non sarebbero state ammesse questioni pregiudiziali, sospensive, per il non passaggio agli articoli, o per il rinvio in Commissione. Le Assemblee si sarebbero potute pronunciare solamente sugli emendamenti esaminati e respinti dalla Commissione, se riproposti, e su quelli presentati dalla stessa Commissione o da essa fatti propri²¹⁸. Le Camere avrebbero quindi

²¹⁵ Questi sono oggi raccolti, insieme agli atti parlamentari sul relativo dibattito, e corredati da utili schedi di sintesi, nel dossier CAMERA DEI DEPUTATI, SEVIZIO STUDI (a cura del), *La Commissione parlamentare per le riforme istituzionali*, XI legislatura, n. 16, II ed., marzo 1993.

²¹⁶ E' singolare che tale esclusione avvenisse proprio nel momento in cui si andava ad introdurre una deroga di così grande rilievo alle procedure di revisione; ritenendo che un cambiamento di tale portata non avrebbe spiegato effetto nella prassi costituzionale futura, e sarebbe rimasto realmente limitato alla sua previsione *una tantum*. Si veda, sul punto, MODUGNO (*Il problema dei limiti alla revisione costituzionale. In occasione di un commento al messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica del 26 giugno 1991*, cit., pp. 1649 ss.), per il quale la deroga alle procedure di revisione sarebbe addirittura più grave ed incisiva della stessa revisione dell'art. 138.

²¹⁷ Competenza, questa, che successivamente verrà conferita alle ordinarie commissioni permanenti, e che porterà all'approvazione della nuova legge elettorale ad impostazione prevalentemente maggioritaria ed uninominale.

²¹⁸ Si è al riguardo sostenuto che tale testo, lungi dal rafforzare la centralità ed i poteri delle Camere, tende di fatto a comprimerne le funzioni, fino a relegarle ad un ruolo secondario e per molti aspetti irrilevante (cfr. ONIDA, *Questa Bicamerale non ama le Camere*, in *Il sole 24 ore*, 8 novembre 1992). Sebbene durante l'iter la "marginalizzazione" delle Assemblee rispetto ai sessanta commissari sia andata ridimensionandosi, non sono mancate le critiche per la "eccessiva blindatura" imposta alla facoltà di emendamento dei singoli componenti delle Assemblee (LUCIANI, M., *Non si può pasticciare sulla Costituzione*, "Italia Oggi", 25 novembre 1992), che impedirebbe di fatto al Parlamento di recepire un eventuale dissenso impostosi nel frattempo nell'opinione pubblica, recidendo quel "benefico canale tra cittadini ed istituzioni" su cui si fonda, per alcuni aspetti, il potere di emendamento (RODOTÀ, *Gli apprendisti stregoni*, "La Repubblica", 3 novembre 1992). L'idea di un continuo circuito fra cittadini e parlamentari, sottintesa alla considerazione appena esposta, è illuminante per cogliere l'insufficienza di una schematica separazione fra istituti di

dovuto approvare con un'unica deliberazione, a maggioranza assoluta dei propri componenti, il progetto, che sarebbe poi stato sottoposto a referendum entro tre mesi dalla sua pubblicazione²¹⁹. La consultazione popolare necessaria era quindi pensata per controbilanciare l'affievolimento determinato dall'eliminazione della seconda lettura prevista dall'art. 138. E, nel contempo, mostrava come, al di là delle motivazioni espresse durante la discussione parlamentare, il legislatore sottintendesse una certa qual fungibilità fra le due deliberazioni²²⁰.

L'Assemblea introdusse un'importante innovazione rispetto al testo della Commissione: in seguito ad un emendamento del PDS²²¹, venne infatti ripristinata la seconda lettura da parte di ciascuna Camera sulle proposte di revisione, mantenendo ferma la previsione dell'obbligatorietà della consultazione popolare²²². Restava dunque uno degli elementi del precedente (presunto) bilanciamento (il referendum da tenersi comunque), mentre veniva meno il principale degli affievolimenti (la seconda deliberazione camerale) che pure il relatore Mazzola, per difendersi dall'accusa di aver compromesso il principio di rigidità, aveva definito come passaggio di carattere puramente formale²²³.

Il testo così approvato in prima lettura venne trasmesso il 15 ottobre 1992 alla Camera, che subito ne cominciò l'esame. I deputati hanno introdussero una serie di modifiche, sia di carattere meramente lessicale, sia anche di merito²²⁴. Tutto ciò, però, senza apportare sostanziali novità in ordine al referendum costituzionale²²⁵. Il progetto di legge (approvato con i voti favorevoli di DC,

democrazia diretta e rappresentativa, che con questa ricerca si intende criticare. Sull'esigenza di prendere in considerazione anche gli umori e "le reazioni eventualmente suscitate nell'opinione pubblica del Paese dalla proposta di modifica della Costituzione" cfr. MARTINES, *Diritto Costituzionale*, 1992, p. 355.

²¹⁹ La Commissione discusse a lungo la proposta del sen. Acquaviva che prevedeva la possibilità, per un quinto dei parlamentari, di richiedere, entro sessanta giorni dalla deliberazione finale delle Camere, la sottoposizione a referendum, quale testo alternativo, anche della proposta che avesse raccolto il maggior numero di adesioni da parte della minoranza della Bicamerale. Riaffiorava così, dunque, la vecchia idea socialista del referendum alternativo. Inaspettatamente anche i senatori della Lega Nord fecero propria l'idea di una consultazione di questo tipo qualora dal dibattito in Commissione fossero scaturiti due contrapposti modelli organici di riforma, e rinviarono al dibattito in Assemblea la decisione definitiva su questo punto.

²²⁰ Dalla qual cosa si può trarre conferma del complesso interrelarsi di istituti di democrazia diretta e rappresentativa.

²²¹ Che ne riproduceva uno identico, presentato in Commissione e da questa respinto.

²²² Il testo dell'art. 3 della legge costituzionale, poi pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 maggio 1993, recita:

"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.

La legge costituzionale è promulgata se nel referendum popolare sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi"

²²³ Nonostante l'ampio spazio dato ai cittadini col referendum necessario, da parte del gruppo MSI-DN (che votò ripetutamente contro il provvedimento), si criticava soprattutto l'insufficienza del coinvolgimento dei cittadini nel procedimento di revisione. La proposta inizialmente presentata da questa forza politica –e successivamente trasfusa in diversi emendamenti– prevedeva, al fine di garantire una maggiore partecipazione dei cittadini, l'indizione di un referendum propositivo avente ad oggetto la scelta della forma di governo (cfr. il ddl cost. Pontone ed altri, A.S. 603; e la pdl cost. Fini, A.C. 1762).

²²⁴ Soprattutto per ciò che riguardava le modalità di rappresentanza della Commissione in Assemblea, e la possibilità di proporre emendamenti al progetto di legge costituzionale.

²²⁵ Al riguardo, si può solo ricordare che durante la discussione in Commissione Affari costituzionali, alcune forze politiche avevano proposto di ripristinare il testo originariamente approvato dalla Prima Commissione del Senato, che prevedeva una sola deliberazione da parte di ognuno dei rami del Parlamento, compensando tale affievolimento con il referendum obbligatorio. Da parte di altri si era invece ripresentata la richiesta di trasformare la consultazione in

PDS, PSI, Lega Nord, PRI, Verdi, e PSDI, mostrandosi invece contrari i rappresentanti dei gruppi Federalista Europeo, Rifondazione Comunista, Rete, MSI-DN, e PLI) ha successivamente seguito il complesso iter previsto dall'art. 138, per essere infine pubblicato (a meri fini di conoscibilità, non essendo stato raggiunto il quorum dei due terzi) sulla Gazzetta Ufficiale del 6 maggio 1993²²⁶.

3.5. La proposta di abrogazione del terzo comma dell'art. 138 approvata in prima lettura dalla Camera durante l'XI legislatura

Prima di ricordare brevemente i passaggi –per molti versi simili a quelli appena descritti- che hanno condotto all'approvazione della legge costituzionale n. 1/1997 ed all'istituzione di un'altra Commissione bicamerale per le riforme, può essere utile un accenno alla connessione esistente fra le procedure di revisione costituzionale ed il sistema elettorale per l'elezione del Parlamento (sulla quale torneremo nel prosieguo dello scritto)²²⁷. Al riguardo, occorre ricordare che, in previsione dell'approvazione di una riforma elettorale ad impostazione prevalentemente maggioritaria ed uninominale, da parte di molti si era giustamente denunciato il rischio di un affievolimento di tutte le garanzie costituzionali basate sul raggiungimento di maggioranze parlamentari qualificate, e fra queste, anche di quelle previste dall'art. 138.

Nel corso dell'XI legislatura, si era allora proposto²²⁸ di sopprimere il terzo comma della disposizione citata, rendendo così sempre possibile la richiesta di referendum da parte dei soggetti che ne hanno il potere, anche qualora venga raggiunta la maggioranza dei due terzi in seconda deliberazione²²⁹. La consultazione popolare, dunque, non avrebbe perso il suo carattere facoltativo, offrendo allo stesso tempo le necessarie garanzie per le minoranze²³⁰ di poter bloccare in ogni momento -qualora ovviamente abbiano il seguito necessario fra gli elettori- eventuali colpi di mano della maggioranza. La modifica, arricchita da una serie di altre disposizioni sulle quali ci soffermeremo fra breve, venne approvata in prima lettura dalla Camera, ma è stata successivamente bloccata al Senato dallo scioglimento anticipato del Parlamento.

3.6. L'iniziativa governativa per le riforme nella XII legislatura

Anche la XII legislatura, che aveva portato alla costituzione del primo Governo Berlusconi, si aprì nel segno della “Grande riforma”. Per raggiungere tale obiettivo, venne costituito un “Comitato

referendum alternativo, sottoponendo al vaglio dei cittadini anche il progetto che avesse raccolto il maggior numero di sottoscrizioni da parte della minoranza della Bicamerale. Entrambe le proposte vennero respinte.

²²⁶ All'approvazione in prima lettura della Camera, è seguita, il 18 dicembre, quella del Senato. Trascorsi i prescritti tre mesi, il testo è stato votato dalla maggioranza assoluta dei rispettivi componenti, il 10 marzo 1993 dalla Camera, ed il 29 aprile successivo dal Senato. Il mancato raggiungimento del *quorum* dei due terzi ha dunque impedito l'immediata entrata in vigore della normativa, provocando quello che qualcuno ha voluto definire “un bello scherzo da prete” (ARMAROLI, P., *Bicamerale senza vita*, “*Il Giornale*”, 13 marzo 1993).

²²⁷ Su questi temi si può vedere LANCHESTER, F., *L'innovazione istituzionale difficile: il dibattito sulla rappresentanza politica agli inizi della XI legislatura*, in “*Rivista trimestrale di diritto pubblico*”, 1992, fasc. 4 (dicembre), pp. 910-945.

²²⁸ *Atti Camera*, Proposta di legge costituzionale Labriola ed altri, XI legislatura, presentata il 14 maggio 1993.

²²⁹ Maggioranza che diventa più facilmente raggiungibile grazie al sistema elettorale che –semplificando- si può dire amplificò la vittoria dei più forti, riducendo la rappresentanza dei più deboli.

²³⁰ In special modo per le minoranze parlamentari, che sono anche potenziale maggioranza fra i cittadini, sempre a causa dell'effetto distorsivo prodotto dal sistema elettorale maggioritario.

di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali”, presieduto dal ministro per le riforme, Speroni e composto da sedici esperti²³¹.

Il Comitato aveva esclusivamente il mandato di studiare e proporre le riforme ritenute necessarie²³², che avrebbero dovuto essere recepite dal Governo in un disegno di legge, il quale sarebbe poi stato approvato secondo le procedure dell’art. 138. Al di là della notazione che, con tale legislatura, il motore della “Grande riforma” sembra spostarsi dal Parlamento -dove fino ad allora era stato opportunamente collocato- al Governo, ed al di là della constatazione che anche in questo caso tale tentativo non condusse ad alcun risultato pratico²³³, conviene qui soffermarsi sulle modalità con le quali si era immaginato di introdurre le modifiche costituzionali proposte.

Al riguardo, occorre ricordare che la scelta di servirsi delle procedure di cui all’art. 138 era dettata soprattutto dalla necessità di dare immediatamente inizio al processo di riforma, senza attendere l’approvazione di una legge costituzionale per derogare a tale articolo. Tuttavia, la volontà del Governo in ordine alle procedure da seguire emerge da un disegno di legge costituzionale dello stesso esecutivo che, se approvato, avrebbe condotto all’introduzione delle ipotizzate revisioni con una percorso che prevedeva, fra l’altro, un referendum obbligatorio²³⁴.

Anche questo disegno di legge finì per arenarsi prima di giungere alla sua approvazione. Tuttavia, la sua proposizione a complemento del disegno di riforma sopra indicato evidenzia ancora

²³¹ Il Comitato venne costituito il 14 luglio 1994 con un decreto del Presidente del Consiglio dei ministri. Oltre al Ministro, vennero chiamati a farne parte i professori Ettore A. Albertoni, Giovanni Bognetti, Romano Cajelli, Gian Franco Ciaurro, Vittorio Di Ciolo, Giuseppe Franco Ferrari, Serio Galeotti, Francesco Gentile, Massimo Severo Giannini (che però, dopo un certo periodo si dimise dall’incarico), Pietro Grilli di Cortona, Aldo Loiodice, Alberto Martinelli, Carlo Mezzanotte, Sergio Ortino, Ettore Rotelli, e Nazareno Saitta.

²³² E, d’altra parte, il DPCM istitutivo dello stesso, difficilmente avrebbe potuto conferirgli poteri più ampi. In particolare, quest’ultimo atto, nel fissare il termine del 31 dicembre 1994 per la presentazione della relazione conclusiva, gli aveva assegnato il compito di studiare le riforme necessarie al fine di: a) rafforzare il potere di decisione diretta dei cittadini sul Governo, in sintonia con il sistema elettorale maggioritario, pur nei limiti di una democrazia rappresentativa; b) favorire una migliore articolazione dello Stato, con un deciso stimolo a forme di autogoverno e con un’attenta considerazione dell’odierno dibattito sul federalismo; c) adeguare al nuovo sistema elettorale le procedure di decisione e di controllo politico; d) salvaguardare e rafforzare il sistema di garanzie a tutela dei cittadini in diversi settori.

²³³ Il Comitato, dopo una prima sessione, dedicata alla discussione generale e preliminare sulle materie di competenza, decise di articolare i propri lavori in due gruppi di lavoro: il primo sulla forma di Stato, che si riunì a Milano, ed il secondo sulla forma di governo, con sede a Roma. I testi elaborati dai due gruppi di lavoro vennero discussi dal Comitato in composizione plenaria che infine giunse all’approvazione di un progetto di revisione costituzionale composto di 50 articoli, con l’aggiunta di due opzioni sull’organo di vertice dell’esecutivo (cfr. PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI, *Relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali [nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 14 luglio 1994 ai sensi dell’art. 29 della legge 23 agosto 1988, n. 400]* Roma, 1995). Tale proposta venne trasmessa al Presidente del Consiglio il 21 dicembre 1994. Tuttavia, in seguito delle dimissioni del I Governo Berlusconi, la sua traduzione in iniziativa legislativa del Governo non ebbe luogo. Successivamente, il sen. Speroni presentò il progetto al Senato sotto forma di iniziativa parlamentare (AS n. 1403), che però non ebbe alcun seguito. Su tali vicende, si veda anche, GORLANI, M., *La XII legislatura (1994-1996)*, in D’ANDREA, A. (a cura di), *Verso l’incerto bipolarismo. Il sistema parlamentare italiano nella transizione*, Milano, 1999, 398 ss.

²³⁴ Si veda il ddl costituzionale contenente “Norme transitorie in materia di revisione costituzionale” (XII, legislatura, A.S., doc. n. 783. Da segnalare altresì il fatto che, in materia di revisione costituzionale, il progetto approvato dal Comitato di studio prevedeva che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali fossero adottate a maggioranza assoluta dei membri della Camera dei deputati con due successive deliberazioni ad intervallo non minore di tre mesi e, successivamente, dal Senato della Repubblica a maggioranza dei due terzi dei componenti (tutto ciò, nel quadro di un bicameralismo differenziato). Le leggi stesse sarebbero state sottoposte a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne avessero fatto domanda un quinto dei membri della Camera dei deputati o del Senato della Repubblica oppure cinque Parlamenti regionali oppure cinquecentomila elettori. La legge sottoposta a referendum sarebbe stata promulgata se alla votazione avesse partecipato la maggioranza degli aventi diritto e se fosse stata approvata con il voto favorevole della maggioranza dei voti validamente espressi.

una volta come l'idea di prevedere l'intervento dei cittadini in termini di obbligatorietà avesse fosse ormai particolarmente radicato, come si incaricherà di dimostrare ancora una volta la già citata legge costituzionale n. 1/1997, istitutiva di una nuova Bicamerale per le riforme.

3.7. La Commissione bicamerale istituita con la legge n. 1 del 1997 e la nuova deroga all'art. 138 della Costituzione

E siamo così alla Commissione bicamerale istituita durante la XIII legislatura. Le forze politiche sembrarono trovare l'accordo sul fatto che, per giungere ad un'organica riforma della Costituzione, si sarebbe dovuta sostanzialmente ripercorrere la via preconizzata dalla legge costituzionale n. 1/1993, attraverso l'approvazione di una nuova legge costituzionale²³⁵. E proprio a causa del consenso di quasi tutte le forze politiche, l'iter parlamentare di quella che sarebbe divenuta la l. cost. n. 1. del 24 gennaio 1997 fu particolarmente rapido²³⁶. Si giunse così in tempi brevi alla Costituzione della Commissione²³⁷, che poté dedicarsi alla realizzazione del proprio

²³⁵ In realtà, inizialmente la maggioranza di governo aveva proposto di istituire –attraverso due atti monocamerali di identico contenuto- una Commissione dotata esclusivamente dei “poteri” e “mezzi conoscitivi e di indagine” previsti dai regolamenti parlamentari, con il compito di esaminare, oltre i disegni di legge di revisione concernenti la seconda parte della Costituzione, anche “i disegni di legge ordinari ad essi strettamente collegati”. Tale organismo avrebbe poi dovuto inoltrare le proposte alle Assemblee, che avrebbero successivamente seguito la procedura di cui all'art. 138. Cfr. le mozioni n. 1-00017, Elia e altri, al Senato (A.S., XIII leg., resoconto stenografico del 17 luglio 1996, pp. 6 ss.); nonché n. 6-00005, Mussi ed altri, alla Camera (A.C., XIII leg., Allegato A ai resoconti, 17 luglio 1996, pp. 648 ss.). Tuttavia, subito dopo si abbandonò tale prospettiva, per indirizzarsi verso la già ricordata via della legge costituzionale. Critici di fronte alla scelta di derogare ancora una volta alle procedure fissate dall'art. 138 si mostrano ATRIPALDI, V., *Introduzione*, in ATRIPALDI, V., BIFULCO, R., *La commissione parlamentare per le riforme costituzionali della XIII legislatura. Cornaca dei lavori e analisi dei risultati*, Torino, Giappicchelli, 2000, p. XXII; CARLASSARE, L., *Fonti del diritto, rottura delle regole, indebolimento della democrazia*, in ASSOCIAZIONE PER GLI STUDI E LE RICERCHE PARLAMENTARI, *Quaderno n. 10, Seminario 1999*, Torino, 2000, pp. 83 ss.; DI GIOVINE, A., *Note sulla legge costituzionale n. 1 del 1997*, in “*Quaderni costituzionali*”, 1997 e in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 395 ss.; FERRARA, G., *La revisione costituzionale come figurazione: sussidiarietà, rappresentanza, legalità e forma di governo nel progetto della Commissione bicamerale*, in “*Politica del diritto*”, 1998, pp. 97 ss.; SICLARI, M., *La Commissione parlamentare per le riforme costituzionali: alcune note critiche*, in *Gazzetta giuridica Giuffrè di Italia Oggi*, 1997, n. 8, p. 4; SILVESTRI, G., *Intervento*, in CARLASSARE, L., *Il diritto costituzionale a duecento anni dall'istituzione della prima cattedra in Europa*, Atti del Convegno di Ferrara, 2-3 maggio 1997, Padova, 1998, pp. 261. Un'esautiva panoramica sui percorsi di riforma descritti in queste pagine si può altresì trovare in CANTARO, A., PIETRANGELI, F., *Guida alla Costituzione ed alla sua riforma*, Roma, 1997.

²³⁶ La Commissione affari costituzionali del Senato iniziò l'esame della proposta di legge costituzionale S. 1076 (di iniziativa del sen. Villone ed altri, sottoscritta da esponenti dei gruppi Rinnovamento italiano, CCD, PPI, CDU, Forza Italia, AN e Sinistra democratica-l'Ulivo ed elaborata sulla base delle deliberazioni adottate dalle due Camere il 18 luglio 1996) il 25 luglio 1996. L'Assemblea avviò la discussione del progetto di legge lo stesso 25 luglio per giungere, il 30 luglio, all'approvazione finale, in prima deliberazione (195 voti favorevoli, 20 contrari e 7 astenuti: avevano dichiarato voto favorevole i rappresentanti dei gruppi AN, CCD, CDU, Forza Italia, PPI, Rinnovamento italiano, Sinistra democratica-l'Ulivo, Verdi-l'Ulivo e Misto; voto contrario i gruppi Lega Nord e Rifondazione comunista)

L'esame presso la Commissione affari costituzionali della Camera prese inizio nella seduta del 31 luglio 1996, e già il due giorni dopo si arrivò all'approvazione, nello stesso testo trasmesso dal Senato, da parte dell'Assemblea (382 voti favorevoli, 77 contrari e 24 astenuti. Dichiararono voto favorevole i deputati dei gruppi AN, CCD-CDU, Forza Italia, Misto-Verdi, Misto-SVP, Misto-UV, Popolari e democratici-l'Ulivo, Rinnovamento italiano e Sinistra democratica-l'Ulivo; voto contrario venne annunciato dalla Lega Nord, Rifondazione comunista e Misto-PDS).

Il testo uscito dalla Camera, tornò al Senato, dove venne approvato, in seconda deliberazione, con la maggioranza dei due terzi dei componenti del Senato (favorevoli 256 –ai quali si era aggiunta Rifondazione comunista-, contrari 16, astenuti 2). La Camera approvò definitivamente il progetto il 22 gennaio con la maggioranza dei due terzi (favorevoli 534, contrari 70, astenuti 8).

²³⁷ La Commissione era composta da 35 deputati e 35 senatori, nominati rispettivamente dal Presidente della

mandato: elaborare progetti di revisione della parte seconda della Costituzione, in particolare in materia di forma di Stato, forma di governo e bicameralismo, sistema delle garanzie²³⁸.

Lasciando da parte ogni riflessione sui compiti attribuiti alla Commissione, conviene ricordare brevemente la disciplina prevista per l'esame del progetto di riforma da parte della Commissione e delle Assemblee parlamentari, nonché per la successiva sottoposizione a referendum popolare. Disciplina, che costituiva una nuova deroga alle norme procedurali stabilite dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari per l'approvazione di modifiche alla Carta fondamentale²³⁹.

Camera e da quello del Senato, su designazione dei gruppi parlamentari e rispettando la proporzione esistente tra i gruppi medesimi. La Commissione elesse presidente l'on. D'Alema nonché un ufficio di presidenza composto da tre vicepresidenti e quattro segretari. Per garantire la possibilità di riunire frequentemente la Commissione, così da giungere quanto prima all'elaborazione dei progetti, si prevede altresì che i suoi componenti potessero chiedere di essere sostituiti per l'intera durata dei lavori nelle Commissioni permanenti cui appartenevano. Inoltre, gli stessi componenti impegnati nei lavori della Commissione contemporaneamente alle sedute dell'Aula non erano computati ai fini del numero legale di quest'ultima.

²³⁸ Cfr. art. 1, comma 4, l. cost. n. 1/1997. Sebbene i compiti assegnati alla Commissione fossero stati limitati con il riferimento alla seconda parte della Carta fondamentale, non era difficile prevedere che le modifiche eventualmente apportate, specie se rilevanti quanto quelle che si sperava di approvare, si sarebbero riflesse inevitabilmente anche sulla prima parte, mostrando così tutta la debolezza di una simile statuizione legislativa (si veda, per una critica a tale distinzione, AZZARITI, G., *Considerazioni inattuali sui modi e sui limiti della riforma costituzionale*, in *“Politica del diritto”*, 1998, pp. 75 ss.; nonché BALDASSARRE, A., *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino, 1998, pp. 94 ss.)

²³⁹ La legge chiariva il carattere derogatorio della procedura ivi prevista, precisando che la sua applicazione sarebbe stata limitata esclusivamente ai progetti assegnati alla Commissione, e prevedendo il ritorno all'osservanza delle procedure ordinarie di revisione costituzionale per l'eventuale modificazione delle disposizioni costituzionali approvate con la procedura disciplinata dalla legge.

Oltre a prevedere diverse altre modifiche rispetto alla procedura di revisione ordinaria²⁴⁰, per ciò che qui interessa, la legge costituzionale conteneva alcune novità in ordine alla partecipazione diretta dei cittadini. Anche in questo caso, come si è già visto per la legge del '93, il referendum popolare -“unico”, come significativamente sottolineava l'art. 4²⁴¹- era previsto non in via eventuale, ma in via necessaria, entro tre mesi dalla pubblicazione. Inoltre, a differenza di quanto stabilito dall'articolo 138 Cost., per la promulgazione della legge di revisione veniva richiesta, non solo la sua approvazione dalla maggioranza dei voti validi, ma anche la partecipazione al referendum della maggioranza degli aventi diritto. Rinviando a quanto si dirà nelle prossime pagine al riguardo, si deve quindi ancora una volta constatare che la perdita del carattere facoltativo del

²⁴⁰ Rispetto al procedimento di revisione previsto dalla Costituzione e dai regolamenti parlamentari, quello delineato dalla legge cost. n. 1/1997 presentava le seguenti caratteristiche: innanzi tutto, la fase referente dell'esame dei progetti di revisione costituzionale, anziché svolgersi in due fasi distinte nei due rami del Parlamento presso le competenti commissioni, era affidata ad un unico organo bicamerale (in parziale deroga anche agli articoli 70 e 72 della Costituzione): la Bicamerale, appunto, con il compito di elaborare il progetto (o i progetti) da sottoporre alle Camere.

In secondo luogo, i lavori della Commissione dovevano seguire norme di procedura speciali stabilite dalla legge costituzionale (era stato fra l'altro previsto che nel corso dei lavori della Commissione non fosse ammessa la presentazione di questioni pregiudiziali, sospensive e di non passaggio agli articoli, e che il voto doveva essere palese); mentre le disposizioni del regolamento della Camera avrebbero potuto trovare applicazione solo in quanto compatibili. Inoltre, era stato lasciato alla stessa Commissione il potere di adottare, a maggioranza assoluta dei propri componenti, ulteriori norme per il proprio funzionamento e per lo svolgimento dei lavori

In terzo luogo, era stato fissato un termine preciso -il 30 giugno 1997- entro il quale la Commissione doveva pervenire all'approvazione di uno o più progetti riguardanti comunque ciascuna delle materie disciplinate nella parte II della Costituzione. Al fine di garantire il rispetto di tale termine, era data facoltà al Presidente della Commissione di ripartire il tempo disponibile secondo le norme del Regolamento della Camera riguardanti l'organizzazione dei lavori e delle sedute dell'Assemblea. Entro 30 giorni dalla trasmissione del progetto o dei progetti alle Assemblee, ciascun componente delle due Camere avrebbe potuto presentare emendamenti al testo approvato, sui quali la Commissione si sarebbe pronunciata nei 30 giorni successivi.

In quarto luogo, pur prevedendosi che ciascun ramo del Parlamento avrebbe proceduto separatamente all'esame del progetto o dei progetti di revisione costituzionale, osservando le norme del proprio regolamento, si era comunque stabilito che tutte le votazioni sarebbero avvenute con il voto palese e che la presentazione di emendamenti e subemendamenti da parte della Commissione e dei parlamentari avrebbero dovuto seguire un regime particolare. La Commissione sarebbe stata rappresentata davanti alle Assemblee da un Comitato formato dal Presidente, dai relatori e da deputati e senatori in rappresentanza di tutti i gruppi. Nell'eventualità in cui la Commissione avesse trasmesso una pluralità di progetti, l'Assemblea non avrebbe potuto procedere al voto finale su ciascuno di essi, ma ad un unico voto sul complesso degli articoli di tutti i progetti.

Infine, in analogia con l'ordinario procedimento di revisione, vennero previste due successive deliberazioni sul progetto di revisione costituzionale da parte della stessa Camera ad intervallo non minore di tre mesi l'una dall'altra, richiedendosi altresì, per la validità della seconda, il quorum della maggioranza assoluta dei componenti di ciascuna Camera. Per un'analisi puntuale dei poteri attribuiti a questa Commissione, anche in raffronto con quelli assegnati alla Bicamerale istituita nel '93, si veda, per tutti, FERRI, G., *Il referendum*, cit., pp. 221 ss.

²⁴¹ Disposizione, questa, da leggere in correlazione con la previsione che la revisione costituzionale scaturita dai lavori della Commissione sarebbe stata approvata con unico voto finale (art. 3, comma 4 l. cost. n. 1/1997). Il fatto che la consultazione popolare dovesse essere unica -elemento, questo, che incide evidentemente sull'omogeneità del quesito- appare chiaramente dal testo della disposizione e trova conferma oltre che nei lavori preparatori, anche nella maggioranza dei commenti dottrinali (molti dei quali critici anche su questo specifico punto): cfr. CERVATI, A. A., *Brevi riflessioni sull'uso di procedure straordinarie di revisione della Costituzione e sull'abuso delle leggi costituzionali in alcuni ordinamenti contemporanei*, in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, vol. I, Milano, Giuffrè, 1999, pp. 265 ss.; PANUNZIO, S., *Il metodo e i limiti della revisione costituzionale*, in AZZARITI, G. (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?*, Atti del seminario sul progetto di revisione della Costituzione, Torino, Giappicchelli, 1999, pp. 338 ss. Nonostante ciò, è stato autorevolmente sostenuto che la legge costituzionale n. 1/1997 lasciava aperta la possibilità che fossero sottoposte al voto popolare più leggi costituzionali attraverso altrettanti quesiti referendari (cfr., in tal senso, PALADIN, L., *Il metodo delle riforme: considerazioni sui lavori della Commissione Bicamerale*, in *“Il Corriere giuridico”*, 1998, p. 6; BARILE, P., *Grande riforma. Giudizi separati*, in *“La Repubblica”*, 22 dicembre 1997).

referendum finiva per modificarne la funzione (e quindi la natura), che cessava di essere oppositiva per farle assumere caratteri confermativi o approvativi²⁴².

3.8. La “rivincita” dell’art. 138: il referendum sulla legge costituzionale n. 3 del 2001

Prima di addentrarci in un’analisi più puntuale delle diverse caratteristiche del referendum costituzionale, è necessario richiamare brevemente gli avvenimenti da cui è scaturita la prima applicazione pratica di tale istituto, in occasione dell’approvazione della l. cost. n. 3/2001, sulla revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione.

Come si è accennato, la XIII legislatura, dopo il fallimento della Bicamerale presieduta dall’on. D’Alema, aveva condotto all’approvazione di diverse significative revisioni costituzionali²⁴³. Ciò, sempre attraverso le procedure di revisione sancite dalla Costituzione, che si prendevano così un’importante “rivincita” su quelle speciali, ipotizzate e tentate negli anni immediatamente precedenti.

Tuttavia, è stata proprio la riforma del Titolo V ad offrire la più certa e indiscutibile smentita dell’opinione di quanti attribuivano all’art. 138 la responsabilità dei ripetuti fallimenti registrati in tema di riforme istituzionali, e che per questo, soprattutto negli anni ’90, avevano ipotizzato e tentato di derogarvi con procedure speciali. Il fatto che una revisione di così ampia portata -certamente la più rilevante della storia repubblicana, per numero di disposizioni interessate e per il rilievo delle stesse- avesse potuto vedere la luce non già attraverso i percorsi speciali sottesi all’istituzione delle Bicamerale, ma seguendo le disposizioni scritte nel 1946-48, era infatti di per sé la più evidente dimostrazione di come queste potessero svolgere ancora il loro ruolo, da un lato, di baluardo contro modifiche non condivise da un numero sufficientemente ampio di cittadini. E, dall’altro, quello di percorso attraverso cui le revisioni potevano essere introdotte, purché sostenute da un sufficiente numero di consociati.

Nel clima conflittuale della fine di legislatura, la revisione del Titolo V era stata approvata da entrambe le Camere con una maggioranza inferiore ai due terzi, lasciando quindi aperta la possibilità di richiedere un referendum²⁴⁴. Ed infatti, il 13 marzo, esattamente il giorno successivo alla pubblicazione nella Gazzetta ufficiale del testo approvato dalle Camere a fini notiziali, vennero depositate presso la Corte di cassazione due richieste di referendum, entrambe di iniziativa parlamentare. La prima di esse veniva dai senatori dell’opposizione di centro-destra, che era stata sconfitta in sede parlamentare, e -nella logica oppositiva propria del referendum- si appellava ai cittadini per tentare di evitare l’entrata in vigore delle nuove disposizioni costituzionali. Diverso invece il significato attribuibile alla seconda richiesta di referendum, depositata dai senatori della

²⁴² Cfr., per tutti, LANCHESTER, F. (*L’innovazione costituzionale e i lavori della Commissione bicamerale*, in “Nomos”, 1997, n. 1, pp. 8 ss.) che definisce il referendum confermativo, nonché MODUGNO, F. (*Ricorso al potere costituente o alla revisione costituzionale?*, (Spunti problematici sulla costituzionalità della L. cost. n. 1 del 1997, istitutiva della c.d. Commissione bicamerale per le riforme costituzionali), in “Giurisprudenza Italiana”, 1998, pp. 622 ss.), che parla di referendum “confermativo-approvativo”.

²⁴³ Il riferimento è alle revisioni costituzionali aventi ad oggetto l’elezione diretta dei presidenti delle regioni a statuto ordinario (legge costituzionale n. 2/1999, poi estesa anche a quelle speciali con la legge costituzionale n. 2/2001), alle modifiche dell’art. 111 sul “giusto processo” (legge costituzionale n. 2/1999), ed infine alla creazione della Circostrizione estero per l’elezione di 12 deputati e 6 senatori da parte dei cittadini residenti all’estero (leggi costituzionali nn. 1/2000 e 1/2001).

²⁴⁴ Alla Camera la legge venne votata in seconda lettura il 28 febbraio 2001 ottenendo, su 328 votanti, 316 favorevoli (12 contrari e 6 astenuti), mentre al Senato, l’8 marzo 2001, la revisione passò con il voto favorevole di 171 senatori su 177 votanti 177 (contrari 3; astenuti 3). Il ridotto numero di contrari si spiega con il fatto che l’opposizione di centro-destra, al fine di manifestare la propria contrarietà al provvedimento, non prese parte alla votazione finale.

stessa maggioranza. Questi avevano infatti appena approvato una serie di revisioni, e adesso chiedevano lo svolgimento di una consultazione che, dal punto di vista strettamente giuridico, non avrebbe aggiunto alcunché alla deliberazione parlamentare, mentre, in caso di esito negativo, avrebbe impedito la promulgazione della legge²⁴⁵.

Pochi giorni dopo, appena completato con esito positivo il vaglio delle richieste di iniziativa parlamentare, alcuni rappresentanti della Lega Nord presentarono una richiesta di referendum popolare. E proprio al fine di consentire ai promotori di completare la raccolta delle cinquecentomila firme richieste, il Consiglio dei ministri, con una discussa interpretazione dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970, decise che il referendum avrebbe potuto essere indetto nei sessanta giorni decorrenti non già dalla comunicazione dell'Ufficio centrale per il referendum, bensì dalla scadenza dei tre mesi fissati dall'articolo 138 Cost. come termine per richiedere la consultazione popolare. Ciò, prescindendo quindi dal fatto che era già intervenuta l'ordinanza della Corte di cassazione sulle richieste di iniziativa parlamentare²⁴⁶.

Nonostante la concessione di tale termine ulteriore, la raccolta delle firme non venne completata. Ed il Governo Berlusconi, nel frattempo subentrato ad Amato, nella seduta del 2 agosto indicò al Capo dello Stato la giornata del 7 ottobre 2001 come data per indire il referendum.

Al suo debutto, il referendum ebbe altresì modo di cimentarsi con un'altra delle sue caratteristiche differenziali rispetto alla consultazione abrogativa di cui all'art. 75 Cost. (oltre all'iniziativa parlamentare): l'assenza di un quorum minimo di partecipazione al voto. Infatti, a dispetto dell'indubbio rilievo della riforma su cui gli elettori erano chiamati ad esprimersi, nonché della distribuzione delle forze politiche schierate a favore o contro²⁴⁷, che non poteva far ritenere scontato l'esito del voto (disincentivando per questo la partecipazione), l'affluenza alle urne fu particolarmente scarsa, fermandosi a poco più del 34% degli aventi diritto. Tuttavia, essendosi espresso a favore della riforma il 64,2% dei votanti, la legge cost. 18 ottobre 2001, n. 3, "Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione", è infine entrata in vigore.

4. Esame del referendum costituzionale attraverso alcuni suoi elementi caratteristici

4.1. L'iniziativa referendaria

Dopo aver sinteticamente ripercorso il cammino compiuto dal referendum costituzionale fino alla sua prima realizzazione, conviene provare a trarne alcune conclusioni, soffermandosi in

²⁴⁵ La prima delle richieste era stata sottoscritta da 112 senatori dell'allora opposizione mentre la seconda da 77 senatori di centro-sinistra. Entrambe avrebbero condotto a sottoporre agli elettori il seguente quesito: "Approvate il testo della legge costituzionale concernente Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n.59 del 12 marzo 2001?". Le due richieste furono validate dall'Ufficio centrale per il referendum, con propria ordinanza, il 22 marzo successivo.

²⁴⁶ In questa sede non sarà possibile soffermarsi sui tanti interrogativi sollevati da tale scelta come pure sulle complesse problematiche di carattere procedurale emerse proprio in occasione della prima attuazione del referendum. Si rinvia pertanto alla puntuale disamina effettuata al riguardo da CARNEVALE, P., *Del faticoso avvio di un esordiente*, cit., in particolare, paragrafo 3.2. Per una ricostruzione di tali avvenimenti, cfr. altresì, DI ANDREA, C., *Cronache costituzionali italiane del 2001*, in "Rivista trimestrale di diritto pubblico", 2002.

²⁴⁷ In occasione della campagna elettorale si schierarono per il "sì", i partiti della coalizione dell'Ulivo, l'Associazione dei comuni italiani, l'Unione delle province e un numero consistente di presidenti di regioni (fra questi anche i presidenti di Piemonte, Puglia, Lombardia, Liguria, Calabria, Sicilia e Sardegna, tutte governate da coalizioni di centro-destra). Per il "no": Forza Italia, Alleanza Nazionale, la Lega, Rifondazione comunista e i presidenti delle regioni Lazio, Abruzzo, Veneto e Valle d'Aosta. Il Ccd-Cdu si astenne dal dare indicazioni di voto.

particolare su quattro caratteri precipui di questo istituto. Ciò, partendo dal momento dell'iniziativa referendaria e dei soggetti ai quali la stessa è stata attribuita.

Come è stato giustamente notato, il tema dell'iniziativa è solo apparentemente autonomo e preliminare alla consultazione, avendo in realtà propaggini diffuse che si estendono lungo l'intero procedimento ed anche oltre la sua conclusione²⁴⁸. Quello che a noi qui maggiormente interessa non è tanto quale sia il ruolo che i richiedenti possono esercitare all'interno del procedimento referendario²⁴⁹; quanto, da un lato, che influenza abbia avuto sulla complessiva configurazione dell'istituto la scelta operata dal Costituente in ordine ai soggetti titolari dell'iniziativa. E, dall'altro, quali conseguenze possa avere sul piano concreto il fatto che la richiesta sia avanzata da uno dei diversi soggetti abilitati invece che dagli altri, ed in che misura questa possa essere utile ai fini di una classificazione delle possibili ipotesi di referendum costituzionale, o, almeno, ai fini dell'individuazione della funzione esercitata dalla consultazione nel caso di specie.

4.1.1. L'iniziativa parlamentare e le conseguenze legate all'introduzione della legge elettorale prevalentemente maggioritaria

Il Costituente ha voluto differenziare, sotto il profilo dei soggetti abilitati ad assumere l'iniziativa, il referendum abrogativo da quello costituzionale. Solo per quest'ultimo, infatti, ha previsto la possibilità che venga richiesto anche da un quinto dei componenti di una delle Camere. Questa ulteriore ipotesi, rispetto a quelle comuni di richiesta da parte di cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali, può essere letta sia come volontà di consentire a quanti più soggetti possibili la richiesta della consultazione, in considerazione del particolare rilievo da essa rivestito nel complessivo configurarsi dell'ordinamento²⁵⁰. Sia come una dimostrazione del fatto che il referendum non doveva manifestarsi come un'istanza popolare in contrapposizione al voto parlamentare, quanto piuttosto come un ulteriore controllo sull'effettiva volontà della comunità di cambiare la Carta in cui essa si riconosceva. Anche al di là di ciò, si può inoltre affermare che la previsione che un ulteriore soggetto possa domandare lo svolgimento della consultazione rende la struttura del referendum costituzionale ancora più "aperta" ai possibili sviluppi della storia costituzionale, garantendo quella multifunzionalità che abbiamo visto esserne una delle caratteristiche principali.

Proviamo ora a guardare più da vicino i possibili richiedenti, tentando di coglierne il significato e le possibili modificazioni intervenute al loro riguardo nel corso della storia repubblicana. In ordine di elencazione, i primi ad essere investiti del potere di chiedere lo svolgimento del referendum sono i parlamentari corrispondenti ad almeno la quinta parte di una Camera. Al cospetto della maggioranza assoluta dei rappresentanti che (come minimo) devono votare il progetto di legge costituzionale, essi rappresentano una minoranza, che potrebbe legittimamente ritenere di essere maggioritaria fra gli elettori, magari a causa del possibile effetto distorsivo derivante dal sistema elettorale oppure per il fatto che, rispetto alle ultime elezioni, eventualmente anche molto risalenti nel tempo, sono cambiati i rapporti di forza fra le formazioni

²⁴⁸ Cfr. CHIOLA (C., *Itinerario con i promotori lungo il referendum*, in LUCIANI, VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, Laterza, 1992, p. 122), il quale opera un'utile chiarificazione terminologica distinguendo la "richiesta" dalla successiva "raccolta delle adesioni". Quest'ultima si conclude non con il deposito presso l'Ufficio centrale per il referendum, ma con la declaratoria di legittimità da parte dello stesso Ufficio: solo con essa la richiesta si trasforma in "iniziativa".

²⁴⁹ Al riguardo, si rinvia, per tutti a MAZZIOTTI *I conflitti di attribuzione tra i poteri dello Stato*, vol. I, Milano, 1972, pp. 330; CHIARELLI, *I conflitti di attribuzione*, in *Scritti di diritto pubblico*, Milano, 1977, p. 422; SALERNO, *Il referendum*, Padova, CEDAM, 1992, pp. 70-1.

²⁵⁰ Il Costituente voleva cioè permettere a tutte le minoranze -fossero queste parte del corpo elettorale, degli enti territoriali periferici, o dello stesso Parlamento- di provocare una consultazione popolare sul progetto di legge costituzionale, in modo che questo potesse essere bloccato qualora fosse risultato sgradito ai cittadini.

politiche presenti nel Paese. Agli occhi dei Costituenti, era quindi giusto che tale minoranza potesse “appellarsi al popolo”, al fine di scongiurare un cambiamento della Carta o l’approvazione di un’altra legge costituzionale da essi avversata. Come già accennato, la peculiarità di questa richiesta consiste soprattutto nella sua provenienza dall’interno degli stessi organi che hanno approvato la riforma: si nega quindi ogni possibilità di leggere schematicamente il referendum *ex art. 138* come un’istanza di democrazia diretta da contrapporre a quella rappresentativa, invitando ad una più attenta riflessione sul loro reciproco compenetrarsi.

Abbiamo già visto come il carattere oppositivo, che avrebbe dovuto assumere il referendum costituzionale nel disegno del costituente, sia stato superato dalla pluralità di possibili funzioni per le quali esso può essere utilizzato. Così –come hanno dimostrato anche gli eventi legati alla revisione del Titolo V- è ben possibile che i parlamentari che promuovono la richiesta di referendum appartengano non già ai gruppi messi in minoranza nella votazione della legge, ma invece proprio a quelli che la hanno proposta e votata. Il fine di una simile operazione potrebbe essere quello -lo abbiamo già visto- di cercare nel voto referendario una maggiore legittimazione per la maggioranza e la sua politica, anche al di là della legge particolare sottoposta a referendum²⁵¹. Anzi, il più delle volte –ed anche qui la riforma del Titolo V insegna- la via dell’iniziativa parlamentare è quella di più facile attuazione per la maggioranza, rispetto alle più lunghe ed aleatorie forme di richiesta legate alla raccolta delle firme o alle deliberazioni dei consigli regionali.

I tre soggetti a cui è attribuito il potere di iniziativa possono in determinati momenti rivestire maggiore o minore rilevanza politico-istituzionale a seconda del generale contesto in cui si trovano ad essere inseriti. Come si vedrà per il mutato ruolo che può assumere l’iniziativa referendaria da parte delle regioni in seguito ai maggiori poteri attribuiti loro dal nuovo Titolo V, anche l’adozione della legge elettorale prevalentemente maggioritaria e uninominale ha inciso sulla valenza attribuibile all’iniziativa referendaria attivata dai parlamentari (nonché, specularmente, dai cinquecentomila elettori).

Il riferimento è al possibile effetto distorsivo introdotto nella rappresentanza dalla nuova legge elettorale. Semplificando si può dire che i sistemi maggioritari siano fondati sulla logica in base alla quale chi ottiene anche solo il 51% dei consensi conquista la totalità della posta in palio (uno o più seggi), mentre al restante 49% non spetta niente. Ciò fa sì che, in linea teorica, quasi la metà dei votanti possano non trovare rappresentanza in Parlamento, il quale, quindi, potrebbe definirsi come “specchio” del Paese molto più difficilmente che sotto la vigenza di un sistema proporzionale. Ai fini che qui interessano, ciò potrebbe ripercuotersi sul potere di richiesta del referendum attribuito ad un quinto dei componenti di una Camera: ove infatti questi rappresentino la volontà e le istanze di una fascia dell’elettorato percentualmente maggiore di quella da essi ottenuta in Parlamento, la loro richiesta, in origine minoritaria, potrebbe aprire la via ad una consultazione da cui la proposta votata dalla maggioranza delle Camere potrebbe venir respinta²⁵².

²⁵¹ In questo solco potrebbe inserirsi la proposta dell’attuale maggioranza di sottoporre a referendum le modifiche costituzionali che ha in programma di approvare. La misura in cui il quesito implicito (il voto a favore o contro la politica di governo) prevalga su quello esplicito (l’approvazione o il rifiuto del progetto di legge costituzionale) dipende naturalmente dal momento politico-istituzionale in cui il quesito è sottoposto agli elettori; anche per tale motivo la scelta di esso -divisa fra chi ha il potere di decidere il calendario delle votazioni parlamentari, i richiedenti, ed il Presidente della Repubblica- può risultare molto influente ai fini del risultato referendario e del significato che ad esso viene attribuito.

²⁵² Per brevità, non ci addentriamo qui sulle possibili conseguenze di un simile voto, né sul peso che in esso potrebbe avere il quesito implicito inerente alla rappresentatività del Parlamento in carica e quindi, indirettamente, all’opportunità di un suo scioglimento da parte del Presidente della Repubblica, al quale ultimo spetta ovviamente ogni valutazione in proposito.

Con riguardo a tale problematica, si può però ricordare che alcuni autori individuano un possibile presupposto

Insomma, sotto la vigenza di un sistema elettorale maggioritario le minoranze parlamentari sono, più di quanto non accada con il proporzionale, potenziali maggioranze elettorali²⁵³: ciò significa che la loro possibilità di provocare l'intervento dei cittadini sulle questioni inserite nell'agenda politica può assumere una valenza ed una rilevanza molto maggiore di quella rivestita in passato²⁵⁴.

Si deve infine ricordare che durante l'XI legislatura, la possibile sottorappresentazione delle minoranze all'interno del Parlamento aveva fra l'altro indotto a proporre una modifica alle procedure di revisione che consentisse anche ad un decimo dei membri di una Camera, e non più solo a un quinto, di domandare lo svolgimento del referendum²⁵⁵. Grazie alla nuova normativa elettorale, infatti, come per la maggioranza è più facile raggiungere i due terzi dei voti²⁵⁶, così per le forze minoritarie diventa più difficile arrivare alla soglia di un quinto dei componenti: per questo, con la stessa logica per cui sotto la vigenza del sistema proporzionale il diritto di iniziativa spettava ad un quinto dei deputati o dei senatori, con le nuove leggi può essere opportuno attribuirlo ad un decimo di essi²⁵⁷.

dello scioglimento proprio nel venir meno della presunzione di corrispondenza fra le Camere elettive e l'opinione pubblica. Ciò, con un'interpretazione legata ad una visione del ruolo presidenziale abbastanza ampia, che vede attribuirgli la capacità di interpretare le istanze e gli umori dei cittadini. A questo proposito, vengono fatti gli esempi di scioglimenti seguiti a particolari risultati di elezioni amministrative, o all'approvazione di un referendum su una legge di notevole importanza politica (cfr. BARILE, *Istituzioni di diritto pubblico*, Padova, 1978, p. 271; LAVAGNA, *Istituzioni di diritto pubblico*, V ed. Torino, 1982, p. 647).

Una simile situazione potrebbe infatti concretarsi proprio all'indomani dello svolgimento di un referendum costituzionale che bocciasse una legge approvata dalla maggioranza assoluta delle due Camere: più che in altre circostanze sarebbe qui infatti possibile trovare nel responso popolare un'indicazione sul venir meno di una consonanza di posizioni fra rappresentanti e rappresentati. E' chiaro però che anche questa ipotesi andrebbe vagliata nel caso di specie, ben potendo la legge bocciata essere ad esempio del tutto marginale ai fini della politica di governo, o essersi addirittura la maggioranza che aveva approvato il procedimento ricreduta sulla sua bontà.

Qui, ci si può limitare a sottolineare che, ai fini delle valutazioni lasciate al Capo dello Stato, assumono particolare rilevanza due caratteristiche del referendum costituzionale sulle quali torneremo più diffusamente più avanti: la mancata previsione di un quorum minimo di votanti per la validità della consultazione, e la non esplicita previsione del requisito di omogeneità del quesito. E' chiaro infatti che il giudizio sul voto negativo dato alla proposta -e attraverso questa alla maggioranza che lo aveva approvato- non potrebbe prescindere dalla quantità di elettori che hanno partecipato a tale decisione: una legge su cui esisteva un consenso diffuso, che venisse bocciata da un'esigua percentuale di elettori a causa di circostanze contingenti, potrebbe giustificare uno scioglimento delle Camere molto meno di una consultazione a cui abbia partecipato una larga fascia del corpo elettorale. Ugualmente -per ciò che riguarda l'omogeneità del quesito- una consultazione su una legge che comporta una modifica puntuale e marginale si presta molto meno ad assumere caratteri plebiscitari tali da trasformare il referendum in una consultazione a favore o contro la maggioranza; di quanto non possa invece fare un referendum chiesto su una legge che racchiuda numerose disposizioni, le quali potrebbero indurre i cittadini a concentrarsi non sul quesito -troppo eterogeneo per sollecitare la formulazione di un giudizio univoco- quanto sul suo proponente.

²⁵³ Come anche si è incaricato di dimostrare il referendum richiesto sulla revisione del Titolo V, la cui richiesta ha anticipato una vittoria elettorale della Casa delle libertà, minoranza al momento del voto parlamentare. Ciò, sebbene il successivo esito del referendum abbia ancora una volta rovesciato le posizioni, confermando la volontà della (allora) maggioranza parlamentare dell'Ulivo, nel frattempo divenuta minoranza.

²⁵⁴ Si fa qui riferimento ad un caso di referendum marcatamente "oppositivo"; questo non significa però che, in seguito all'introduzione del sistema maggioritario, la caratterizzazione oppositiva sia destinata a riemergere. Questo esempio mostra invece solo uno dei possibili sbocchi verso cui il referendum ex art. 138 può condurre, offrendo un'ulteriore conferma della sua multifunzionalità.

²⁵⁵ Ciò, nel quadro delle modifiche all'art. 138 approvate in prima lettura alla Camera, ma poi arenatesi in Senato a causa dello scioglimento anticipato: ci si riferisce all'emendamento dell'on. Marco Boato, fatto successivamente proprio dall'on. Carlo Tassi, che è stato approvato dall'Assemblea della Camera nella seduta del 3 novembre 1993 (*Atti Camera, XI legislatura*, 3 novembre 1993, pp. 41-2)

²⁵⁶ Da qui la proposta, a cui si è già accennato, di sopprimere il terzo comma dell'attuale art. 138, consentendo sempre di richiedere il referendum.

²⁵⁷ In questo caso, a differenza di quanto si vedrà riguardo ai cinquecentomila elettori ed ai cinque consigli

4.1.2. L'iniziativa dei consigli regionali alla luce della revisione del Titolo V

In secondo luogo -seguendo sempre l'ordine di elencazione dell'art. 138- il potere di richiedere lo svolgimento della consultazione popolare spetta a cinquecentomila elettori: con questa istanza *può* manifestarsi più tipicamente un'istanza "di democrazia diretta" da parte dei cittadini in contrapposizione a quella dei rappresentanti, i quali, in un dato momento, potrebbero non trovarsi in sintonia con i propri elettori²⁵⁸. Ed è probabilmente proprio per questo motivo che verso tale tipo di richiesta si sono dirette la maggior parte delle proposte di revisione dell'istituto parlamentare (formulate dai parlamentari), tendenti ad aumentare il numero dei cinquecentomila richiedenti, rendendo così più difficile il ricorso alla consultazione referendaria²⁵⁹.

Infine, la richiesta di svolgere una consultazione sul progetto di legge costituzionale approvato dal Parlamento può venire da cinque consigli regionali, che approvino un'identica deliberazione a maggioranza assoluta dei propri componenti²⁶⁰. Con questo tipo di istanza si sono

regionali, la componente dei possibili richiedenti è calcolata non con un numero assoluto, ma con un valore percentuale rispetto alla totalità del bacino di appartenenza (in questo caso il Parlamento).

²⁵⁸ Un tipo di dialettica, questo, sicuramente possibile, soprattutto nei momenti di particolare delegittimazione degli organi rappresentativi, quale ad esempio quello che si è attraversato nell'ultima parte dell'XI legislatura. Quando -come più volte in questo scritto- si sostiene l'insufficienza di una concezione del referendum che riduca tutto a questa dialettica, non se ne vuole negare l'esistenza, ma solo ribadire che il fenomeno referendario, e specialmente di quello sulle leggi costituzionali, non può essere ridotto *solo* ad essa. Si deve comunque ricordare che la richiesta da parte di cinquecentomila cittadini non sempre manifesta tale tipo di contrapposizione, potendo ad esempio la maggioranza che ha votato la legge, e che ritiene sia giusto sottoporla al vaglio dei cittadini, scegliere a questo fine la via della raccolta delle firme invece che quella -sopra definita come più facile- della richiesta da parte di almeno un quinto dei parlamentari.

²⁵⁹ Tali proposte, molte delle quali inquadrabili in generale nel tentativo manifestato dai partiti tradizionali di mantenere sotto il proprio controllo il referendum, sono state formulate per lo più guardando alla consultazione abrogative (quella che finora si è ritenuto essere maggiormente in grado di "disturbare il manovratore"), ma, per coerenza -o, forse, per nascondere il vero intento di limitare l'uso di questa non sempre gradita forma di manifestazione della sovranità popolare- quasi tutte sono state estese anche all'art. 138.

La proposta di aumentare il numero dei richiedenti appare tanto più legata alla contingente volontà di cui si è detto, quando si guardi alla debolezza delle argomentazioni poste a suo sostegno, e soprattutto di quella secondo la quale tale aumento sarebbe oggi necessario per ristabilire una giusta proporzione col numero degli elettori, in seguito alla crescita della popolazione rispetto al 1948. Contro un simile ragionamento si deve ricordare che il Costituente scelse *in piena consapevolezza* di affidare il potere in questione ad un numero fisso di sottoscrittori, anziché ad una percentuale del corpo elettorale (come dimostra il fatto che fu respinta l'idea originaria di Mortati, la quale prevedeva appunto che alla richiesta dovesse provenire da un ventesimo degli elettori). Si decise dunque -e ciò ne dimostra ulteriormente l'avvenuta ponderazione- di adottare un criterio diverso da quello invece utilizzato per l'elezione delle Camere, il numero dei cui componenti era in origine (fino alla riforma del 1963) proporzionale rispetto a quello degli elettori. Tale scelta mostra la sua razionalità ove si consideri che con la determinazione del numero dei richiedenti non si voleva stabilire una rappresentanza dell'elettorato, ma solo garantire la *serietà* della richiesta, nel senso che questa doveva corrispondere ad una reale esigenza presente nella società: il compito di contare la percentuale dei favorevoli e dei contrari alla legge era invece riservato al solo referendum.

Alla stessa maniera non sembra condivisibile la seconda delle motivazioni più frequentemente addotte a giustificazione delle proposte di elevare il numero dei sottoscrittori: quella, cioè, secondo la quale l'aumento in discorso si giustificerebbe col fatto che oggi la raccolta delle firme è resa più facile dalla maggiore velocità con cui è possibile, grazie ai moderni mezzi di comunicazione, diffondere le informazioni riguardo ai quesiti. A parte ogni possibile dubbio su una simile asserzione (i mezzi di informazione possono essere usati da chi li controlla non solo per favorire, ma anche per denigrare o, più finemente, per fare passare inosservata una richiesta di referendum: anche qui la nostra storia recente offre esempi significativi), si deve rispondere che il numero fissato dal Costituente non ha la funzione di ostacolare la raccolta, ma -come detto- di garantirne la *serietà*, e quindi di favorirla ove questa serietà vi sia (cfr. PANUNZIO, S., *Riforme costituzionali e referendum*, in "Quaderni costituzionali", a. X, n. 3, dicembre 1990, pp. 442-446).

²⁶⁰ In questo caso, la segreteria del Consiglio che ha adottato la delibera provvede a comunicarla al tutte le altre Regioni, con l'invito, qualora approvino un atto analogo, a darne notizia al Consiglio che per primo aveva preso l'iniziativa, in modo che questo possa promuovere la prosecuzione dell'*iter*. Subito dopo la deliberazione ciascun Consiglio nomina un delegato, incaricato, insieme ad almeno altri quattro delegati dalle altre Regioni, di redigere e

voluti tutelare i poteri periferici nei confronti dello Stato centrale, potendo evidentemente anche loro essere interessati dal provvedimento votato in sede parlamentare. La necessità di dare spazio ad un’iniziativa regionale nel procedimento di approvazione delle leggi costituzionali appare particolarmente evidente alla luce del progressivo conferimento alle regioni di poteri e funzioni, culminato con la riforma del Titolo V. Lo spostamento verso approcci di tipo tendenzialmente “federale”²⁶¹, infatti, esalta il ruolo e l’importanza di tali soggetti anche nella loro veste di richiedenti lo svolgimento della consultazione popolare, in quanto essi hanno interesse a controllare che nel patto costituzionale non vengano introdotte modifiche che possano incidere negativamente sulla loro posizione.

Si deve infine notare che, già da prima della riforma del Titolo V, il potere di iniziativa referendaria rappresenta giustamente uno degli elementi che accomuna, su un piano di assoluta parità, le regioni a statuto ordinario e speciale: come si è visto riguardo agli altri casi di richiesta, infatti, il Costituente ha voluto attribuire ad una minoranza di esse (cinque²⁶² su venti) tale importante potere di controllo-intervento, al fine di garantire che tutte le modifiche di disposizioni costituzionali non potessero essere approvate senza la certezza della non-opposizione di tutti i soggetti che astrattamente si riteneva potessero comunque essere portatori di istanze meritevoli di tutela.

4.1.3. Le ragioni della mancata attribuzione al Governo del potere di iniziativa (per il tramite del Presidente della Repubblica)

Passati in rassegna i soggetti a cui il Costituente ritenne di attribuire il potere di iniziativa, conviene soffermarsi brevemente su quelli a cui invece tale attribuzione fu negata. Nell’originaria proposta di Mortati sugli istituti di democrazia diretta da inserire nella Costituzione, comprendente una vasta gamma di referendum anche sospensivi e approvativi²⁶³, era contemplata anche l’iniziativa da parte del Presidente della Repubblica²⁶⁴. L’Assemblea eletta nel ‘46 ne bocciò

sottoscrivere l’atto di richiesta, e poi di presentarlo presso la cancelleria della Corte di cassazione.

²⁶¹ In questa sede non è possibile neanche solo accennare al significato attribuibile a tale termine ed alla possibilità di utilizzarlo -sebbene in termini di tendenzialità- con riferimento all’assetto istituzionale italiano. Al riguardo, sia pertanto consentito rinviare alle considerazioni svolte in ELIA, E., BUSIA, G., *Stato democratico*, in *Digesto delle materie pubblicistiche*, vol. XV, IV ed., Torino, UTET, 2000, pp. 56 ss.

²⁶² Anche riguardo a questa quantità, espressa in termini assoluti e non relativi, possono valere le considerazioni già fatte in ordine ai cinquecentomila sottoscrittori: si è voluto stabilire un quantitativo che garantisse la serietà della richiesta, più che effettuare un preventivo controllo sulla percentuale di possibili oppositori alla legge costituzionale. A riprova di ciò si può ricordare che il passaggio dall’iniziale proposta che contemplava la richiesta da parte di sette Consigli, a quella attuale che ne prevede cinque, avvenne in seguito ad un emendamento sostitutivo dell’intero articolo presentato dall’on. Perassi in Assemblea, mirante più ad una complessiva armonizzazione del testo più che ad un calcolo percentuale, al quale del resto non si fa alcun riferimento durante il dibattito relativo all’emendamento.

De iure condendo, e ragionando in linea astratta, si potrebbe sostenere l’opportunità di ridurre il numero dei consigli che devono deliberare la richiesta. E ciò proprio perché, non essendo, come abbiamo visto, quel numero legato ad un valore percentuale rispetto alla totalità delle Regioni, la deliberazione di un numero minore di cinque Consigli regionali aventi poteri maggiori di oggi, potrebbe ugualmente garantire la “serietà” della richiesta, nel senso spiegato della sua rispondenza alle reali esigenze della società. In senso contrario si potrebbe invece rispondere che la mancata differenziazione ai fini della richiesta fra regioni a statuto speciale ed ordinario dimostra l’irrelevanza delle attribuzioni e dell’autonomia delle regioni stesse ai fini della presentazione della richiesta di referendum.

²⁶³ Ispirata -come si è visto- all’esempio della Costituzione di Weimar, che era allora ben presente a tutti i costituenti ed in particolare all’on. Mortati (cfr. quanto detto in proposito nel capitolo dedicato alla fase costituente).

²⁶⁴ Si trattava in realtà, come precisò lo stesso Mortati, dell’iniziativa del Governo per il tramite del Presidente (*Atti dell’Assemblea costituente, Seconda sottocommissione*, 17 gennaio 1947, pp. 817 ss.; cfr. anche sullo stesso passaggio RUINI, *Il referendum popolare e la revisione della Costituzione*, Milano, 1953, pp. 8 ss.; DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, Padova, 1974, pp. 78 ss.).

tuttavia l'introduzione anche al fine di evitare un uso di tipo plebiscitario del referendum²⁶⁵: ove infatti questo fosse stato chiesto dal Governo (per il tramite del Capo dello Stato) avrebbe perduto la sua caratterizzazione oppositiva, e avrebbe finito per trasformarsi in una consultazione sulla politica della maggioranza.

Alla prova della storia, però, questo tentativo di evitare tutti i possibili sbocchi plebiscitari -che si è in particolare tradotto nell'attribuzione del potere di iniziativa solamente a soggetti rappresentativi delle minoranze- non è però riuscito completamente, come si è tentato di evidenziare più sopra, attraverso i numerosi esempi di casi in cui è stata ipotizzata una possibile utilizzazione del referendum come strumento della maggioranza (di governo) per chiedere il consenso dei cittadini su un quesito che *di fatto* avrebbe finito per acquistare valore ulteriore rispetto a quello desumibile dalla sua lettera²⁶⁶. La volontà dei costituenti di evitare ogni richiesta da parte della maggioranza è stata dunque travolta dall'essere la struttura del referendum che essi hanno disegnato "aperta" a innumerevoli sbocchi. E, quindi, anche a quello plebiscitario²⁶⁷.

4.1.4. Non uno, ma tanti referendum costituzionali

Quest'ultima notazione può essere utile per trarre alcune prime conclusioni sulle problematiche riguardanti i soggetti legittimati a chiedere lo svolgimento del referendum. L'individuazione dei richiedenti, se può essere certamente indicativa del tipo di istanza presentata, non offre tuttavia elementi sufficienti a cogliere nella sua complessità le molteplici funzioni del referendum costituzionale. Come infatti si è appena visto, non necessariamente la richiesta da parte di un quinto dei parlamentari proviene dalle minoranze, e non necessariamente, quindi, mira a bloccare il progetto di revisione appena votato. Così, non è affatto certo che quella proveniente dai cittadini punti ad ostacolare la deliberazione camerale, contrapponendo un'istanza di democrazia diretta ad una manifestazione della democrazia rappresentativa (ben potendo i partiti della maggioranza aver ad esempio ritenuto opportuno promuovere la raccolta delle cinquecentomila sottoscrizioni come via per raggiungere un'approvazione di tipo plebiscitario delle riforme da essi proposte).

Pertanto, al di là dell'individuazione dei richiedenti "ufficiali", per cogliere la vera istanza sottesa alla deliberazione referendaria, bisogna guardare ai soggetti che *effettivamente* promuovono e controllano la consultazione. E' allora probabilmente avendo riguardo ad essi che assume una valenza pratica, e quindi può essere accolta, la classificazione (di stampo forse più politologico che

²⁶⁵ BERRETTA, P., *I poteri di democrazia diretta*, in AMATO, BARBERA, *Manuale di diritto pubblico*, 3^a ed., Bologna, Il Mulino, 1991. Sulle ulteriori ragioni che in linea generale determinarono il profondo ridimensionamento dell'originario disegno mortatiano, che andrebbero rintracciate nel fine di non rendere -come invece era accaduto a Weimar- i cittadini arbitri, attraverso il referendum, del definitivo strutturarsi della forma di governo; cfr. MEZZANOTTE, NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia*, "Democrazia e diritto", anno XXI, nn. 1-2, gennaio-aprile 1981, pp. 51 ss.

²⁶⁶ Il messaggio sulle riforme del presidente Cossiga, la legge sulla Bicamerale, i programmi dell'attuale maggioranza di governo, ecc.

²⁶⁷ Sarebbe naturalmente sbagliato ipotizzare una connessione necessaria fra la richiesta da parte della maggioranza ed il carattere plebiscitario del referendum, ben potendo tale richiesta trovare fondamento nella reale esigenza di consultare i cittadini su decisioni importanti, quali sempre sono quelle legate all'approvazione di leggi di revisione o di altre leggi costituzionali (e quale era senz'altro la revisione del Titolo V, dovendosi dunque riconoscere che la richiesta del relativo referendum da parte delle forze politiche legate all'allora maggioranza trovava giustificazione *anche* in tale esigenza). Tuttavia, è chiaro che la provenienza della richiesta da parte della maggioranza, connessa al fatto che il referendum può avere effetti *giuridici* solamente nel caso in cui prevalgano i voti contrari alla legge appena approvata (mentre l'approvazione, da parte dell'elettorato, del provvedimento già votato dal Parlamento non produce, dal punto di vista strettamente *giuridico*, alcun effetto sulla forza o sul valore del provvedimento medesimo, in termini di un suo eventuale "rafforzamento"), implica il sovrapporsi di un quesito implicito a quello esplicito riguardante la legge costituzionale. E tale quesito implicito, con tutta la sua carica di politicità, non può non investire anche i soggetti proponenti e la loro legittimazione.

costituzionale) delle consultazioni popolari distinguendole fra “*iniziative*”, comprendenti tutte quelle per le quali la richiesta viene avanzata attraverso la sottoscrizione di un certo numero di elettori, e “*referendum*” domandati invece da attori diversi dal corpo elettorale²⁶⁸. Insomma, un’analisi che voglia dare utili indicazioni sulla valenza di un istituto multifunzionale quale il referendum costituzionale, deve ancora una volta essere calata nel particolare contesto politico-istituzionale in cui la consultazione si trova ad essere inserita: non esiste un unico modello di referendum costituzionale, ma tanti, che volta a volta si realizzano. Non esiste una loro possibile classificazione basata su criteri formali, ma solo la tipizzazione che *a posteriori* lo storico è in grado di compiere.

4.2. Lo svolgimento del referendum come facoltativo ed eventuale

4.2.1. Alcuni rischi legati all’obbligatorietà del referendum

Conviene ora soffermarsi sulla facoltatività o “non necessarietà” dello svolgimento del referendum: dagli episodi che abbiamo cercato di ricordare nelle pagine precedenti, emerge che spesso la tendenza ad attribuire un maggiore spazio al referendum nel procedimento di revisione ha trovato forma nel tentativo di trasformare la consultazione popolare da facoltativa in obbligatoria, dando per scontato che questo passaggio comportasse un rafforzamento delle garanzie democratiche²⁶⁹.

Non si vuole qui entrare nella questione se il ricorso ad un referendum *extra ordinem* sulle riforme possa essere giustificato dalla valutazione politica secondo la quale, nel momento in cui tali proposte sono avanzate e votate, gli organi rappresentativi soffrirebbero di un affievolimento di legittimazione. Affievolimento, volta a volta attribuito alla generale crisi di rappresentatività delle nostre istituzioni, all’approvazione di una legge elettorale a contenuto prevalentemente maggioritario, che quindi può in astratto rendere più facile il raggiungimento delle maggioranze qualificate previste nell’art. 138, ovvero –come nel caso della riforma del Titolo V- al fatto che la revisione viene votata alla fine della legislatura, quando aumentano le possibilità che la maggioranza parlamentare non coincida con quella presente nel Paese²⁷⁰. Partendo invece dalla considerazione che ogni modifica apportata alle norme costituzionali va valutata in relazione alla “incidenza sulla conservazione del sistema, con riferimento ai valori con i quali esso è collegato”²⁷¹, si crede di poter affermare che la logica per certi versi “inavveduta e superficiale”²⁷², riscontrabile

²⁶⁸ La si può trovare in CACIAGLI, ULERI, *Una prospettiva comparata per valutare le consultazioni referendarie*, in CACIAGLI, ULERI (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1994, p. 7; e, più diffusamente con anche un’esauriente analisi comparata, in MÖCKLI, S., *Nove democrazie a confronto*, loc. ult. cit., pp. 49 ss.

²⁶⁹ Il più delle volte tale modifica è stata infatti richiesta come compensazione dell’affievolimento delle procedure di revisione.

²⁷⁰ Tralasciando ogni considerazione sulla fondatezza delle ragioni che possono spingere a tali valutazioni, occorre sottolineare che, anche se avesse fondamento la tesi di chi considera imprescindibile la necessità di rendere obbligatorio il pronunciamento dei cittadini in un contesto di delegittimazione degli organi rappresentativi (ma attenzione alla legittimità dei “misuratori di legittimazione”, siano essi sondaggi demoscopici o intuizioni di qualche intellettuale particolarmente sensibile ai movimenti dell’opinione pubblica), la via della deroga all’art. 138 non sarebbe l’unica praticabile, potendosi essa sostituire, ad esempio, con intese delle forze politiche dirette ad evitare il raggiungimento della maggioranza dei due terzi (cfr. RODOTÀ, *Gli apprendisti stregoni*, “*La Repubblica*”, 3 novembre 1992). Rimangono comunque ferme le perplessità da tempo manifestate su un uso strumentale del voto diretto dei cittadini, per rischi di involuzione plebiscitaria che esso può comportare (DE FIORES, loc. ult. cit., p. 1555), e per la possibilità che la consultazione venga a trasformarsi in un “facile alveo per incanalare ogni sorta di proteste e *jacqueries* contro il sistema parlamentare” (MANZELLA, *Non tocchiamo la Costituzione*, “*La Repubblica*”, 11 marzo 1993).

²⁷¹ MORTATI, *Costituzione (dottrine generali)*, cit., p. 209.

²⁷² Con riferimento specifico alla vicenda della Bicamerale cfr. le critiche di DE FIORES (loc. ult. cit., p. 1563): si

in alcuni passaggi che hanno condotto ad ipotizzare, e successivamente ad approvare, le consultazioni *extra ordinem*, non ha probabilmente permesso di cogliere tutte le conseguenze ulteriori che potevano venire dalla trasformazione del referendum da eventuale in necessario.

Tale modificazione, infatti, non poteva essere letta solamente come rafforzamento della componente di democrazia diretta nella procedura di revisione, e quindi come un aumento delle garanzie, diretto a bilanciare un affievolimento presente sul versante parlamentare. Ma avrebbe dovuto essere considerata anche come causa di un possibile ribaltamento della logica su cui era impostato l'art. 138.

Ad un'analisi più attenta, infatti, l'ipotizzato rafforzamento derivante dall'obbligatorietà della consultazione può addirittura rivelarsi come un affievolimento delle garanzie costituzionali. Per coglierne la portata, occorre considerare almeno due modificazioni insite nell'obbligatorietà del referendum: 1) la perdita del carattere oppositivo di quest'ultimo; 2) ed il passaggio da una concezione delle riforme come frutto della convergenza di uno schieramento di forze quanto più ampio possibile, ad una visione delle stesse come risultato della volontà della maggioranza.

4.2.2. La facoltatività come presupposto del carattere oppositivo del referendum, contro gli approdi plebiscitari

Cominciamo dal primo punto. Si è già visto che i costituenti avevano previsto la consultazione come oppositiva alla riforma votata dal Parlamento: doveva servire alle minoranze (un quinto dei componenti di una Camera, 500mila elettori, cinque consigli regionali) a bloccare la legge voluta dalla maggioranza dei componenti dei due rami del Parlamento. Si sarebbe richiamata su di essa l'attenzione di tutti i cittadini, nella speranza che questi, "sapendo ciò che lasciavano e non conoscendo quello che trovavano", preferissero mantenere intatta la propria Carta fondamentale²⁷³.

Quando invece il referendum diviene un passaggio necessario dell'approvazione, perde ogni carattere oppositivo: non deve essere infatti chiesto contro un provvedimento sgradito, ma si svolge comunque, indipendentemente dalle opinioni che i consociati abbiano riguardo alla riforma votata in sede parlamentare.

Bisogna certo riconoscere che la consultazione, proprio in virtù della multifunzionalità, cui abbiamo accennato, lascia aperta la via ad una sua utilizzazione da parte della maggioranza, che -come si è visto in occasione della revisione del Titolo V- può domandarne lo svolgimento attraverso i suoi parlamentari (raccolgendo sicuramente più della necessaria quinta parte dei componenti di un'Assemblea), i suoi amministratori locali (la richiesta da parte di cinque consigli regionali), o, infine, i suoi sostenitori (raccolgendo il necessario numero di firme). E, come si è visto, prima ancora della consultazione del 2001, non erano certo mancati casi in cui la maggioranza aveva fin da subito programmato il ricorso al referendum per le revisioni da essa sostenute. D'altronde, le leggi attributive di poteri alla Bicamerale hanno alla base proprio una simile considerazione.

vuole dar vita a una nuova Costituzione, ma senza processo costituente; si addivene all'utilizzo strumentale della teoria dei limiti impliciti, per poi imporre il superamento di questi attraverso l'istituto della deroga; si critica il procedimento di revisione disciplinato dalla Costituzione perché macchinoso, lento, antidemocratico, *riformicida*, ma poi si esclude dal "progetto organico" di riforma proprio l'art. 138...

²⁷³ L'opposizione che le sinistre manifestarono in sede di Assemblea costituente nei confronti del referendum costituzionale fu proprio dettata dalla paura che esso avrebbe finito per bloccare la "rivoluzione promessa", insita in molte proposizioni del testo costituzionale (si veda quanto detto nel capitolo dedicato alla fase costituente). Sul carattere oppositivo del referendum si possono vedere le illuminanti ed ancora attualissime considerazioni fatte da GUARINO, *La revisione della Costituzione-Il referendum*, "Rassegna di diritto pubblico", 1948, pp. 130 ss.

Tuttavia, finché il referendum rimane facoltativo conserva *almeno in potenza* la logica oppositiva con la quale è stato pensato, lasciando al popolo il ruolo di arbitro *potenziale* fra la maggioranza e l'opposizione parlamentare. Quando invece perde la facoltatività, il suo carattere oppositivo viene definitivamente meno, modificando quella "mirabile sintesi"²⁷⁴ fra democrazia diretta e rappresentativa che i costituenti avevano realizzato attraverso l'art. 138.

Per molti versi, i referendum voluti dalla maggioranza cessano di essere consultazioni sulle modifiche costituzionali approvate dal Parlamento, e finiscono per trasformarsi in deliberazioni sull'operato della maggioranza. Diventano consultazioni sulla politica generale del Governo, sul gradimento del relativo leader e dei suoi ministri. E così, il più delle volte, il quesito implicito prevale su quello esplicito, facendo assumere al referendum un carattere plebiscitario²⁷⁵.

4.2.3. La facoltatività come incentivo per ricercare accordi più ampi sulla legge costituzionale

Esiste poi -come accennato- un'altra conseguenza provocata dalla trasformazione del referendum costituzionale in consultazione obbligatoria: l'abbandono della logica posta alla base stessa del procedimento di revisione. Esso è tutto orientato verso il fine di far sì che le norme costituzionali siano il frutto della convergenza del maggior numero possibile di forze: la Costituzione non può essere ridotta a disposizione di parte, è nata e deve restare la regola in cui tutti i cittadini possono riconoscersi: da qui la necessità delle maggioranze qualificate. Da qui, anche, *l'incentivo* a raggiungere addirittura il voto convergente dei due terzi dei parlamentari.

Se invece il referendum diviene obbligatorio, automaticamente cade questo *incentivo*, che invece è parte essenziale del procedimento che stiamo analizzando²⁷⁶. Per schematizzare, utilizzando le parole del messaggio inviato dal presidente Cossiga alle Camere, si può dire che ci si trova di fronte al passaggio dalla logica "contrattualistica"²⁷⁷ a quella "maggioritaria", dall'accordo

²⁷⁴ CAMERA DEI DEPUTATI, *Messaggio alle Camere del Presidente della Repubblica*, trasmesso alla Presidenza il 26 giugno 1991, X legislatura, Doc. I, n. 11, p. 14, pubblicato anche su *Giur. cost.*, 1991, p. 3353.

²⁷⁵ Col termine plebiscito ci si riferisce propriamente ad un particolare tipo di consultazione popolare "non prevista in via generale e preventiva dalle norme costituzionali, ma attivata *una tantum* dagli organi di governo, di propria iniziativa o arbitrio, affinché il popolo si pronunci a proposito di una determinata, specifica questione" (CHIAPPETTI, A., *Plebiscito*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIII, 1983, p. 953). Secondo GEMMA (G., *Plebiscito*, in BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO (diretto da), *Dizionario di politica*, Torino, UTET, 1990, p. 788) il termine dovrebbe essere utilizzato per indicare "eventi eccezionali, normalmente al di fuori delle previsioni costituzionali (laddove i testi costituzionali menzionano più frequentemente il referendum)".

La definizione si attaglia dunque maggiormente alle consultazioni *extra ordinem* (del tipo di quelle previste dalle leggi istitutive delle Bicamerale), ma si utilizza in questa sede proprio per indicare come, sotto la forma giuridica di un referendum costituzionale "ordinario" (anche se, a causa del suo particolare oggetto, questo tipo di referendum ha comunque carattere di straordinarietà), di fatto finisce per svolgersi una consultazione sulla politica del governo in un determinato momento, analogamente a quanto può avvenire con i veri e propri plebisciti.

Sui pericoli di un uso strumentale degli istituti di democrazia diretta -con particolare riferimento ai referendum proposti dal presidente Cossiga nel suo messaggio sulle riforme inviato alle Camere- si può vedere SORRENTINO (*Commento al messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, "Giur. Cost.", fasc. 5, settembre-ottobre, 1991, pp. 3341-2) per il quale "è proprio la storia a mettere in guardia contro le espressioni dirette della democrazia, spesso strumento attraverso il quale un ristretto numero di persone assurge al potere e lo esercita dispoticamente, la dove la democrazia rappresentativa con le opportune correzioni realizza un equilibrio tra le istanze partecipative e quelle garantiste".

²⁷⁶ Lo è anche per ragioni storiche, poiché fino al 1970 il raggiungimento della soglia dei due terzi è stato l'unico mezzo per approvare le leggi costituzionali. Su questo tema si possono vedere anche le osservazioni del CRISAFULLI (*Lezioni di diritto costituzionale*, cit., p. 77), secondo il quale l'approvazione della legge 352, consentendo di modificare la Costituzione anche senza raggiungere il quorum dei due terzi, ha di fatto ridotto la garanzia della rigidità costituzionale.

²⁷⁷ Cossiga usa anche i termini "compromissoria" e "consociativa", dando l'impressione di intenderli con l'accezione negativa che comunemente -e soprattutto nell'attuale contesto italiano- si usa attribuirgli. Trattandosi qui di norme costituzionali, ci sembra invece che il compromesso -inteso come condivisione da parte di tutti coloro che

più ampio possibile, alle riforme imposte da parte della maggioranza alla minoranza. Venendo meno ogni interesse a raggiungere un'intesa più vasta, le forze dominanti in Parlamento possono essere spinte a puntare esclusivamente al raggiungimento della maggioranza assoluta dei voti in ciascuna Assemblea²⁷⁸, per poi trasferire il confronto nella consultazione popolare, dominata di per sé dalla logica maggioritaria per cui a chi raggiunge il 51% spetta l'intera posta in palio²⁷⁹. Il referendum, da strumento di garanzia in difesa delle minoranze, si trasforma così in un temibile mezzo attraverso cui la maggioranza impone le *sue* riforme, la *sua* Costituzione.

4.3. L'applicabilità del requisito dell'omogeneità al quesito del referendum costituzionale

4.3.1. Il quesito del referendum costituzionale deve essere omogeneo?

Dopo aver trattato del carattere facoltativo o necessario della consultazione referendaria, delle differenze legate ai diversi soggetti legittimati a chiederne lo svolgimento, nonché della mancata previsione di un quorum minimo di validità, è necessario soffermarsi sulla problematica riguardante l'applicabilità o meno del requisito dell'omogeneità al referendum costituzionale. Il modo in cui è strutturato il quesito è evidentemente un elemento determinante per valutare la reale possibilità di scelta attribuita all'elettore. Questi, infatti, potrà essere più o meno "coartato" proprio in relazione alla maggiore o minore ampiezza con cui la domanda stampata sulla scheda è formulata²⁸⁰.

Al riguardo, basta solo pensare ai quesiti che sarebbero dovuti scaturire dal procedimento incentrato sulle Bicamerali per le riforme. Questi avrebbero infatti dovuto portare gli elettori a pronunciarsi su un progetto di revisione così ampio da abbracciare l'intera seconda parte della Costituzione o sezioni cospicue di essa. In ogni caso, un progetto tanto esteso da coprire disposizioni, sezioni e titoli anche eterogenei fra loro, sull'insieme dei quali i cittadini avrebbero potuto esprimersi esclusivamente con un Sì o con un No, senza alcuna possibilità di ulteriori distinguo²⁸¹. Diversa sarebbe stata la situazione nel caso in cui fossero stati elaborati non uno, ma

partecipano alla scelta- sia non solo legittimo, ma addirittura auspicabile. Se il principio maggioritario può essere una medicina indispensabile per governi incapaci di realizzare i programmi sui quali si sono impegnati di fronte al Parlamento, non è detto che lo sia altrettanto per l'approvazione delle norme che devono invece garantire e regolare la vita sia del governo che dell'opposizione, di quanti sono al potere nel momento in cui la riforma è approvata, e di quanti invece succederanno loro.

²⁷⁸ Quorum che, grazie al vigente sistema elettorale maggioritario, può essere raggiunto anche con i voti corrispondenti ad una minoranza degli elettori.

²⁷⁹ A questo bisogna anche aggiungere che, nello specifico, il referendum costituzionale non prevede per la sua validità un *quorum* minimo di votanti. Per tale ragione, sarebbe possibile che ad approvare le riforme siano solo, da un lato, i rappresentanti di una minoranza degli elettori (che, grazie al sistema elettorale, possono divenire maggioranza). E, dall'altro, una minoranza dei cittadini. Cfr. a questo riguardo le considerazioni di PACE (*Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco*, "L'Unità", 20 novembre 1992), secondo il quale, "mentre è logicamente corretto prevedere che una minoranza possa vittoriosamente opporsi ad una modifica costituzionale (perché ciò che l'art. 138 tende a garantire è appunto la rigidità della Costituzione), non è affatto corretto, da un punto di vista logico, che una Costituzione *rigida* possa essere modificata da una minoranza" (Sul valore che tale Autore attribuisce al termine *rigido* si può vedere ID, *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, 2^a ed., Cedam, Padova, 2002).

²⁸⁰ Anche solo con specifico riguardo all'applicabilità del requisito dell'omogeneità al referendum costituzionale, la letteratura è vastissima. Qui, ci si limita a rinviare, per tutti, alla ricostruzione delle diverse posizioni recentemente effettuata al riguardo da FERRI, G., *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., pp. 284 ss.

²⁸¹ La dottrina ha sollevato a più riprese il problema dell'applicabilità del limite dell'omogeneità anche con riferimento alle consultazioni previste dalle leggi istitutive delle Commissioni bicamerali per le riforme, stante l'ampiezza dell'intervento riformatore da esse preconizzato nonché i già richiamati vincoli in ordine all'unicità del

più progetti di legge, che avrebbero consentito all'elettore di votare a favore solo dei quesiti sulle proposte da lui considerate condivisibili, rifiutando le altre²⁸².

Bisogna allora chiedersi se esistano criteri ai quali è necessario attenersi nella formulazione del quesito, in modo da consentire agli elettori una scelta puntuale su singoli aspetti della riforma, o se invece la discrezionalità in tale ambito sia assoluta. L'art. 138 della Costituzione non fa alcun riferimento ad un eventuale requisito di omogeneità, limitandosi a stabilire che "le leggi"²⁸³ (di revisione e le altre leggi costituzionali) ...sono sottoposte a referendum quando lo richiedano" i soggetti a cui è attribuito il potere di iniziativa²⁸⁴. E neanche la legge costituzionale n. 1 del 1953, che ha attribuito alla Corte il potere di giudicare sull'ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo o la citata legge 352 del 1970, che ha attuato i vari tipi di referendum previsti dalla Costituzione, accennano alla necessità che il quesito sia formulato in modo da contenere un oggetto uniforme e dotato di coerenza interna.

quesito da porre agli elettori. Al riguardo, si possono vedere, per tutti, BALDINI, *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della Costituzione, considerazioni a margine della legge cost. n. 1/1997*, in "Jus", 1997, pp. 472 ss.; CALVANO, R., *L'omogeneità del quesito nel referendum costituzionale ex art. 4, legge costituzionale n. 1/1997*, in "Giurisprudenza costituzionale", 1988, pp. 417 ss.; FERRARA, G., *Costituzione e revisione costituzionale nell'età della modernizzazione*, in *Scritti in onore di Giuseppe Guarino*, II, Cedam, Padova, 1998, pp. 271; PACE, A., *Processi costituenti italiani 1996-97*, in "Diritto Pubblico", 1997, 581 ss.; nonché in *Studi in onore di Leopoldo Elia*, II, Giuffrè, Milano, 1999, 127 ss.; ora in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, 2^a ed riveduta e ampliata, Cedam, Padova, 2002, 197 ss.; RESCIGNO, G.U., *Revisione della Costituzione o nuova Costituzione?*, in "Diritto Pubblico", 1997, pp. 612 ss.; nonché Panunzio, S. (a cura di), *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Bicamerale per le riforme costituzionali*, Giuffrè, Milano, 1998, passim. Sostiene invece che il requisito dell'omogeneità dovrebbe trovare generale applicazione con riferimento al referendum di cui all'art. 138 Cost., ma non per quanto attiene alla consultazione prevista dalla legge istitutiva della Bicamerale per le riforme, MAGRO, A., *Referendum costituzionale e omogeneità del quesito*, in AZZARITI G. (a cura di), *Quale riforma della Costituzione?*, Atti del seminario sul progetto di revisione della Costituzione, Giappichelli, Torino, 1999, pp. 353 ss.

Una situazione analoga a quella prefigurata dalle leggi istitutive delle Bicamerale si era già presentata in vista della votazione sulla proposta di legge costituzionale contenente la riforma del bicameralismo che era stata approvata dal Senato il 7 giugno 1990. Essa, infatti, toccava tematiche molto eterogenee: dal potere presidenziale di nomina dei senatori a vita, alla disciplina delle spese elettorali; dalla funzione legislativa, alla potestà regolamentare del Governo, al relativo controllo della Corte dei Conti ed anche della Corte costituzionale per le violazioni di riserve di legge, ai rapporti fra legge e regolamento nella disciplina dei pubblici uffici (cfr. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, "Quaderni costituzionali", anno X, n. 3, dicembre 1990, p. 448, che parla al riguardo di *legge omnibus*).

²⁸² Tuttavia –come si vedrà fra breve– è anche necessario considerare che la volontà di racchiudere in un unico articolato un complessivo progetto di riordino, e di presentarlo in blocco ai cittadini, può trovare una giustificazione nella considerazione che tutte le disposizioni costituzionali si influenzano vicendevolmente e che quindi, mentre il loro insieme può garantire una coerenza interna valutabile nel suo complesso dal corpo elettorale; la presentazione di una molteplicità di quesiti potrebbe invece far scaturire un risultato referendario privo di un disegno razionale, frutto solamente del casuale combinarsi di maggioranze sui singoli aspetti della riforma.

²⁸³ A differenza di quanto disposto per il referendum abrogativo, l'articolo 138 parla della *legge* nel suo complesso, e non di sue parti: torneremo su tale osservazione fra breve.

²⁸⁴ Una spiegazione di carattere storico-normativo del fatto che il Costituente non si sia posto tale problema potrebbe in via di ipotesi essere individuata ricordando i passaggi attraverso cui si arrivò a prevedere l'intervento diretto dei cittadini nel procedimento di revisione. Come si è visto più sopra parlando del percorso di elaborazione dell'art. 138, inizialmente la Commissione dei Settantacinque era orientata a provocare lo scioglimento delle Camere dopo la prima approvazione delle leggi costituzionali, facendo votare il provvedimento in seconda lettura a nuovo Parlamento. I cittadini si sarebbero dunque inseriti in mezzo all'iter di approvazione, ed avrebbero dato il proprio contributo attraverso l'elezione dei propri rappresentanti: si sarebbe dunque trattato non di una scelta puntuale e vincolante, ma di un "indirizzo" che gli eletti avrebbero dovuto trasferire nel confronto parlamentare. Passando al referendum, mentre si accrebbe la vincolatività del voto popolare (la scelta referendaria incideva immediatamente sulla disposizione costituzionale, non lasciando margini ad interpretazioni o a mediazioni dei rappresentanti); non ci si preoccupò di frazionarne l'oggetto, rimanendo in questo legati all'investitura elettiva, per la quale il mandato deve necessariamente essere molto più ampio.

Per verificare se possano trarsi indicazioni in tale senso, è allora innanzi tutto necessario guardare alle pronunce della Corte costituzionale ed in particolare alla giurisprudenza con la quale, in sede di giudizio di ammissibilità, ha individuato il requisito in questione per i referendum abrogativi. Al riguardo, si deve ricordare che i giudici costituzionali, già a partire dalla nota sentenza 7 febbraio 1978, n. 16²⁸⁵, oltre ad aver rilevato le insufficienze che la legge di attuazione del referendum presenta al riguardo²⁸⁶, affermavano che corrisponde alla naturale funzione dell'istituto l'esigenza che il quesito da porre agli elettori venga formulato in termini semplici e chiari, con riferimento a problemi affini e ben individuati. Se è vero -sostiene la Corte- che il referendum non è fine a se stesso, ma tramite della sovranità popolare, occorre i quesiti "siano tali da esaltare o da non coartare le loro possibilità di scelta"; mentre è manifesto che "un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 della Costituzione)"²⁸⁷.

Se dunque è vero che ai promotori deve essere lasciata la possibilità di scegliere il quesito da sottoporre al voto popolare; va anche tutelata, la libertà degli elettori, che devono essere messi in condizione di poter esprimere con piena consapevolezza la propria volontà. La libertà dei promotori incontra quindi un limite nella necessità che il referendum non violi i principi costituzionali in materia di voto desumibili dagli articoli 1 e 48 della Costituzione: qualora le prerogative dei proponenti vengano a confliggere con quelle dei votanti, sono queste ultime a prevalere.

È chiaro tuttavia, che le cause di inammissibilità individuate dalla Corte costituzionale nelle ipotesi esaminate attengono ad un momento procedimentale -quello della formulazione del quesito- nel quale i promotori possono optare per differenti soluzioni²⁸⁸. Necessariamente diverso è invece il caso del referendum costituzionale, per il quale -se così si può dire- la determinazione del quesito si

²⁸⁵ Come è noto, tali problematiche hanno suscitato un amplissimo dibattito dottrinale sul quale, per l'economia del nostro lavoro, non è possibile soffermarsi. Ci si limita pertanto a rinviare, per la parte della sentenza n. 16 che qui più ci interessa al testo pubblicato su *Giurisprudenza costituzionale*, parte I, a. XXIII, 1978, pp. 93-95; e, nello stesso fascicolo alle note di CRISAFULLI (*In tema di limiti al referendum*) e di BARTOLE (*Conferme e novità nella giurisprudenza costituzionale in materia di referendum*), pp. 167 ss.; ed al commento di MODUGNO, "*Trasfigurazione*" del "*referendum*" abrogativo "*irrigidimento*" dei Patti Lateranensi, ibidem, pp. 181 ss. Si possono inoltre vedere le sentenze nn. 27 e 29, del 13 febbraio 1981 (pubblicate in *Giur. cost.*, parte I, a. XXVI, 1981, rispettivamente pp. 164 ss e 185 ss.; la prima con osservazione a prima lettura di PACE, *Inammissibilità del referendum sulla caccia per incoerenza o per eccessiva elaboratezza del quesito?*, ibidem, pp. 166 ss.; e con nota di GEMMA, "*Omogeneità delle richieste*" e referendum sulla caccia: cattiva utilizzazione di un giusto criterio, ibidem, pp. 1030 ss.); nonché la sent. 3 febbraio 1987, n. 28 (pubblicata in *Giur. cost.*, parte I, anno XXXII, 1987, pp. 160 ss.; con nota di PINARDI, R., *Corte costituzionale e referendum sulla caccia: una questione ancora aperta*, ibidem, pp. 294 ss.). Per una sintesi esaustiva della problematica relativa all'omogeneità del quesito ed ai diversi significati che questa può assumere, cfr. SALERNO, *Il referendum*, cit., pp. 159 ss. Più in generale, per una puntuale ricostruzione della giurisprudenza costituzionale in materia, si vedano, per tutti, MODUGNO, F., *Rassegna critica delle sentenze sul referendum (anche alla luce di alcuni commenti della dottrina)*, in "*Giurisprudenza costituzionale*", 1981, I, pp. 2094 ss.; nonché CARNEVALE, P., *Il "referendum" abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità nella giurisprudenza costituzionale*, Cedam, Padova, 1992.

²⁸⁶ A parere della Corte, la legislazione attuativa -della quale si denunciano "gravi insufficienze" e "profonde antinomie"- "doveva e dovrebbe prevedere" appositi controlli delle singole iniziative, da effettuare -preferibilmente- prima ancora che vengano poste le firme occorrenti a sostenere ciascuna richiesta; affinché gli stessi sottoscrittori siano messi in grado di intendere con precisione il valore e la portata delle loro manifestazioni di volontà. Non avendo la legge 352/70 preordinato per nulla i rimedi necessari in tal senso, la Corte si è vista costretta a ricavarli facendo leva su alcune disposizioni costituzionali (*Giur. cost.*, parte I, a. XXIII, 1978, p. 95).

²⁸⁷ *Ibidem*. La Corte prosegue poi affermando -con parole che hanno un'attualità sorprendente- che "uno strumento essenziale di democrazia diretta, quale il referendum (abrogativo), non può essere trasformato in un distorto strumento di democrazia rappresentativa, mediante il quale si vengano in sostanza a proporre 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" (*loc. ult. cit.*, p. 95).

²⁸⁸ Cfr. BARTOLE, *loc. ult. cit.*, p. 176.

sposta al momento dell'approvazione della legge da parte delle Camere. È infatti in questa sede che si decide se inserire le molte o poche disposizioni costituzionali in un unico progetto di legge, o invece frazionarle²⁸⁹. E' allora tale requisito applicabile anche alla consultazione inserita nel procedimento di revisione? La risposta -come dimostrano le divergenze che ancora rimangono al riguardo in dottrina- è tutt'altro che semplice, esistendo ragioni per sostenere entrambe le soluzioni possibili.

4.3.2. Critica delle motivazioni addotte a favore della non applicabilità del requisito

Le argomentazioni che conducono a propendere per la non applicabilità del requisito possono essere riassunte in tre considerazioni principali. Innanzi tutto, il sostenere che il legislatore, nell'atto di approvare una legge costituzionale, debba articolare i progetti in modo che siano al loro interno sufficientemente omogenei per una loro eventuale sottoposizione al vaglio dei cittadini, significherebbe "sottoporre lo stesso potere di revisione ad un criterio non scritto di legislazione razionale"²⁹⁰; vincolo, questo, che nessuna disposizione costituzionale od ordinaria sembra prevedere. In senso contrario, si potrebbe rilevare come tale ragionamento appaia in larga misura tautologico, poiché il problema che ci siamo posti è proprio quello di vedere se esista un vincolo simile; ed è appunto il fatto che esso non sia previsto in maniera espressa a suscitare la domanda sulla sua esistenza²⁹¹.

In secondo luogo, nel procedimento di revisione non sembra potersi individuare un organo in grado di effettuare il controllo sull'esistenza dell'omogeneità ed eventualmente far valere la sua assenza, non essendo la Corte costituzionale chiamata a sindacare sul quesito, e sorgendo diversi interrogativi in ordine alla possibilità che tale controllo possa essere attribuito all'Ufficio centrale per il referendum²⁹². In senso contrario a questa seconda considerazione, è possibile rilevare che

²⁸⁹ Un discorso parzialmente diverso dovrebbe farsi per le revisioni approvate sulla base delle più volte richiamate procedure speciali previste in sede di istituzione delle Commissioni bicamerali per le riforme: si è infatti visto che in tali casi erano stati fissati dei vincoli (la cui interpretazione è stata peraltro piuttosto discussa in sede parlamentare e dottrinale) in ordine all'unicità del progetto di legge da redigere e del quesito da presentare agli elettori. Da sottolineare, altresì, che nell'ambito di tali procedure, essendosi previsto il referendum come elemento necessario, i parlamentari sapevano fin dall'inizio che i testi da essi elaborati sarebbero stati sottoposti al voto dei cittadini. Consapevolezza, questa, che generalmente manca nell'ambito delle procedure di cui all'art. 138, dove teoricamente, fin dalla presentazione del progetto di legge costituzionale, i parlamentari sperano di raccogliere intorno ad esso un consenso quanto più possibile vasto. Tale, eventualmente, da superare la maggioranza dei due terzi... e quindi da escludere lo svolgimento della consultazione popolare.

²⁹⁰ BARTOLE, *loc. ult. cit.*, p. 178

²⁹¹ Secondo un'autorevole dottrina, il limite dell'omogeneità è stato individuato dalla Corte all'interno di un ragionamento più ampio, diretto a preservare la natura di "genuino strumento di democrazia diretta" propria del referendum abrogativo, al fine soprattutto di evitare che lo stesso potesse essere trasformato in uno strumento distorto di democrazia rappresentativa. Tale preoccupazione, però, sarebbe strettamente legata alla presenza, all'interno della procedura referendaria, di soggetti -siano essi privati cittadini o gruppi politici- chiamati a formulare il quesito. Questi, infatti, proprio nell'atto di individuare le disposizioni di cui chiedere l'abrogazione, potrebbero volutamente scegliere di inserirvene una pluralità tale da creare un sistema non omogeneo e, così, da arrivare a richiedere all'elettore, non già la pronuncia sulla volontà di abrogare specifiche disposizioni, quanto invece l'adesione "ad un articolato manifesto politico", divenendo in tal modo i mediatori del suo consenso (SORRENTINO, F., *Le garanzie costituzionali dei diritti. Lezioni raccolte da Roberta Calvano*, Giappichelli, Torino, 1998, p. 52). Tali considerazioni sembrano pianamente condivisibili per quanto attiene all'analisi del fenomeno di trasformazione del referendum abrogativo in strumento di democrazia rappresentativa. Appare invece più discutibile l'esclusione di tali rischi per ciò che riguarda il referendum costituzionale, soprattutto alla luce degli sviluppi che si sono illustrati, fino alla consultazione, richiesta dalla maggioranza, sulla revisione del Titolo V della Costituzione.

²⁹² Sebbene molti propendano per questa tesi (cfr, per tutti, PINARDI, *L'ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione. Natura, organizzazione, funzioni, ruolo*, Giuffrè, Milano, 2000, pp. 369 ss. nonché la letteratura ivi richiamata), altri non solo auspicano una riforma diretta ad attribuire a tale organo il potere per "effettuare un controllo preventivo a tutto campo sulla struttura del quesito" (PANUNZIO, S., *Osservazioni sul giudizio di ammissibilità delle richieste di referendum abrogativo e su qualche riforma della sua disciplina*, Atti del seminario tenutosi nei giorni

anche nella procedura referendaria ex art. 75 la Corte costituzionale non era investita del controllo sull'omogeneità, finché non ne ha essa stessa individuato l'esistenza. Inoltre, da più parti sono stati delineati i margini entro cui la Corte costituzionale potrebbe essere chiamata ad intervenire proprio al fine di esercitare un controllo sull'omogeneità del quesito formulato in occasione del referendum costituzionale²⁹³.

Da ultimo, come accennato, la lettera dell'art. 138, facendo esclusivo riferimento alla *legge* da sottoporre a referendum, si discosta da quanto invece previsto dall'art. 75, il cui testo prende in considerazione la "abrogazione totale o parziale di una *legge*". Ciò può quindi far pensare che al popolo sia chiesto "non tanto (o non soltanto) di esaminare e di approvare la legge nel suo specifico contenuto, quanto e soprattutto, di acconsentire o meno alla revisione, o comunque all'integrazione, del testo costituzionale"; e che pertanto "le modifiche o le integrazioni costituzionali siano assunte nel loro inscindibile significato funzionale, e non nel loro particolare e differenziato contenuto normativo"²⁹⁴. Si potrebbe però replicare, da un lato, che, ancora una volta, sono proprio le lacune che la Costituzione e la legge di attuazione presentano relativamente al problema in esame fare sorgere il quesito che ci siamo posti al riguardo. E, dall'altro, che l'ipotizzata scelta fra le disposizioni costituzionali vigenti ed una qualsiasi modifica purchessia, sembra ridursi ad una non-scelta, arrivando a negare la stessa funzione dell'intervento popolare²⁹⁵.

5 e 6 luglio 1996, in Roma – Palazzo della Consulta, Giuffré, Milano, 1998, p. 182 ss.), ma gli riconoscono già oggi i poteri per effettuare tale controllo (cfr., fra gli altri, PIZZORUSSO, A., *I controlli di ammissibilità del referendum*, in "Quaderni costituzionali", 1985, pp. 267 ss.; MODUGNO, F., *Rassegna critica*, cit., p. 2094; CARNEVALE, P., *Il "referendum" abrogativo e i limiti alla sua ammissibilità*, cit., p. 259; BALDINI, V., *L'intento dei promotori nel sindacato di ammissibilità del referendum abrogativo: continuità e discontinuità nella giurisprudenza costituzionale*, in "Jus", 1996, pp. 183 ss.; nonché, seppure limitatamente a taluni profili, SORRENTINO, F., *Referendum elettorale e "omogeneità"*, in "Giur. Cost.", 1991, 1540 ss.).

Bartole (*Ibidem*) fa una considerazione analoga immaginando un controllo della Corte, e considerandolo tutt'altro che auspicabile: troppo spesso, infatti, nella sua giurisprudenza, risulterebbe avvertibile l'emergere di della "diretta sovrapposizione alle valutazioni legislative di una 'ragione' posta comunque al di fuori del sistema legislativo, di cui la Corte costituzionale si renderebbe solitaria interprete ed il più delle volte imperscrutabile depositaria" (secondo quanto sostenuto da VOLPE, I., *L'ingiustizia delle leggi*, Milano, 1977, p. 267).

²⁹³ In particolare, si è sostenuto che tale tipo di controllo potrebbe avere luogo in sede di conflitto fra poteri dello Stato, a seguito di impugnazione, da parte dei soggetti a ciò legittimati, della decisione dell'Ufficio centrale che dovesse dichiarare inammissibile una richiesta di referendum incidente esclusivamente su una parte del provvedimento approvato in seconda lettura dalle Camere. Inoltre, l'impugnazione potrebbe investire il decreto del presidente della Repubblica di indizione del referendum o, ancora, in un momento successivo rispetto allo svolgimento della consultazione popolare, l'atto di promulgazione della legge costituzionale (ROMBOLI, R., *Le regole della revisione costituzionale*, cit., pp. 92 ss.). In tale quadro, è stata altresì immaginata la possibilità che i giudici costituzionali siano chiamati a esaminare la legge in sede di giudizio di legittimità costituzionale (*Ibidem*). Al di là delle difficoltà riscontrabili in ordine all'instaurazione di tale giudizio, sono state giustamente fatte notare anche le difficoltà di carattere in senso lato "politico" che potrebbe porre un'eventuale pronuncia di accoglimento da parte della Corte (PALADIN, L., *Il metodo delle riforme: considerazioni sui lavori della Commissione Bicamerale*, in "Il Corriere giuridico", 1998, p. 7.).

²⁹⁴ SALERNO, *Referendum*, in *Enc. dir.*, cit., p. cit., pp. 230-1. In uno scritto successivo, dedicato al medesimo tema, l'Autore spiega che sarebbe ben diversa la situazione, ove si introducesse un referendum preventivo di indirizzo, più volte ipotizzato da varie forze politiche: in tal caso infatti, la consultazione "non si limiterebbe ad autorizzare o meno il procedimento di modifica costituzionale (e quindi il solo *an*), ma implicherebbe anche la definizione del contenuto dell'indirizzo di revisione (e quindi anche il *quomodo*)": cfr. ID, *Referendum*, cit., p. 117.

²⁹⁵ A questo riguardo, si può ricordare anche la posizione di LUCIANI (*Ancora su Corte costituzionale e referendum*, in *Giur. cost.*, 1982, parte I, pp. 228 ss., ed in particolare pp. , pp. 234 ss.), il quale, dando per scontata l'inapplicabilità del requisito al referendum costituzionale, ne critica l'utilizzo da parte della Corte anche per la consultazione prevista dall'art. 75, in quanto così si verrebbe a creare una disarmonia fra i due tipi di referendum. Ovviamente, però, se l'omogeneità fosse richiesta anche per la consultazione ex art. 138, la presunta "disarmonia" verrebbe a cadere.

4.3.3. Le ragioni che inducono a ritenere applicabile il requisito dell'omogeneità

A favore dell'applicabilità anche al referendum costituzionale del requisito dell'omogeneità portano invece, da un lato, le critiche che è possibile porre alle argomentazioni appena esposte. E, dall'altro, la piena trasferibilità (riconosciuta anche da chi poi arriva a sostenere la tesi contraria²⁹⁶) alla consultazione sui progetti di legge costituzionale, dei principi dai quali la Corte ha desunto il requisito dell'omogeneità.

Poiché, infatti, l'esistenza di questo è stata ricavata da una pluralità di principi e valori costituzionali quali la "logica" dell'istituto del referendum (abrogativo), il principio della sovranità popolare, e quello della libertà di voto, che sono tutti pienamente applicabili al referendum costituzionale. E poiché, nel giudizio dell'Ufficio centrale, il parametro di costituzionalità -l'art. 138- dovrebbe essere interpretato in connessione logico-sistematica con le altre norme della Carta fondamentale (e, fra queste, principalmente, gli artt. 1 e 48); se ne dovrebbe dedurre che, anche per i referendum costituzionali, ha piena validità il requisito dell'omogeneità²⁹⁷. Insomma, se l'esigenza di garantire "la genuina espressione della volontà del popolo" individuata dalla Corte, deve valere per le consultazioni sulla legge ordinaria, non si vede perché dovrebbe invece non essere più presente nel referendum regolato dall'art. 138, nel quale lo stesso corpo elettorale²⁹⁸ è chiamato a pronunciarsi sulle norme fondamentali che regolano la vita della comunità²⁹⁹.

Dovendo, pur dopo tale sintetica ricostruzione, tentare almeno di sintetizzare il fulcro della problematica relativa all'applicabilità di questo requisito alla consultazione di cui all'art. 138, si può dire ci si trovi a dover effettuare una ponderazione fra diritti e libertà riconoscibili in capo a due soggetti: da una parte, il legislatore che, anche tenendo conto della possibile sottoposizione della legge al vaglio dei cittadini³⁰⁰, può decidere se articolare il suo progetto in una o più leggi³⁰¹. E, dall'altra, quelli degli elettori, che devono in ogni caso essere messi in condizione di esprimere con piena libertà e consapevolezza il proprio voto. E' allora necessario adottare un criterio di prevalenza, e sembra che in questo caso sia la libertà dei cittadini a dover essere comunque

²⁹⁶ SALERNO, *Referendum*, cit., p. 230.

²⁹⁷ D'accordo sull'applicabilità del requisito in esame CERRI, A., *Commento al messaggio presidenziale del 26 giugno 1991 concernente le riforme istituzionali e le procedure idonee a realizzarle*, "Giur. Cost.", fasc. 5, settembre-ottobre, 1991, pp. 3239; e BARTOLE, *loc. ult. cit.*, p. 178, il quale non manca però di denunciare i problemi che potrebbero sorgere dalla previsione di un controllo così stringente quale quello a cui verrebbe sottoposta la legislazione costituzionale.

²⁹⁸ Ironicamente, da parte di chi critica il requisito dell'omogeneità (LUCIANI, *loc. ult. cit.*), ci si è anche chiesti se i cittadini che votano per il referendum abrogativo siano da considerare "meno maturi" di quelli che invece si pronunciano per quello costituzionale. Non sappiamo se la presenza dell'omogeneità presupponga una maggiore o minore "maturità", certamente però dalla considerazione che a votare sono le stesse persone si ricava un argomento a favore dell'estensione del requisito richiesto per una, a tutte le forme di referendum.

²⁹⁹ Per PACE (*La nuova Costituzione*, "La Repubblica", 4 giugno 1994) sarebbe addirittura "assurdo che ciò che vale per il 'meno' (il referendum abrogativo) non debba, a fortiori, valere per il 'più' (il referendum costituzionale)". Cfr. anche PACE, *Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco*, "L'Unità", 20 novembre 1992.

³⁰⁰ E' stata rilevata la debolezza dell'argomento che, essendo il referendum, nel procedimento di revisione costituzionale, puramente eventuale, la maggioranza che vota il progetto di legge non dovrebbe curarsi della libertà di scelta dei cittadini che fossero successivamente chiamati ad approvarlo o a respingerlo. A questo è infatti facile rispondere ricordando che la sua eventualità è assolutamente immanente al procedimento di revisione (PACE, *Ibidem*). Più precisamente, ritenendosi che nelle procedure di cui all'art. 138 siano individuabili più possibili subprocedimenti, il referendum costituisce un elemento essenziale di uno di essi, e, non essendo ancora certo al momento della definizione del progetto di legge quale di questi si dovrà seguire, il Parlamento dovrebbe sentirsi obbligato a non precluderne neanche uno.

³⁰¹ E, come detto, potrebbe legittimamente sostenere di voler proporre ai cittadini un vasto progetto di revisione non frazionato in tanti progetti di legge, proprio al fine di salvaguardarne l'organicità.

garantita, anche nella considerazione che il Parlamento, avendo sicuramente più ampi “margin di manovra”, può trovare il modo di formulare i progetti di legge in modo da salvaguardare le proprie esigenze senza compromettere la votazione referendaria. I cittadini invece, trovandosi di fronte ad un quesito eterogeneo, non avrebbero alcuno strumento per evitare l’espressione di un voto non sufficientemente libero.

Tali conclusioni vengono rafforzate alla luce dell’esperienza più recente. Se è vero –come ha anche dimostrato il referendum sulla revisione del Titolo V- che la consultazione prevista dall’art. 138 può assumere una molteplicità di funzioni, e che può essere richiesta dalla maggioranza per sanzionare i propri progetti di revisione; allora la possibilità che ai cittadini venga sottoposto un quesito in cui sono racchiuse una pluralità di disposizioni, accresce ancora di più il rischio che la consultazione assuma i caratteri plebiscitari su cui ci siano già soffermati. Può infatti dirsi veramente “libero” il voto di una consultazione in cui gli elettori siano chiamati ad esprimere un Sì od un No su un complesso eterogeneo di norme, non legate da una “matrice razionalmente unitaria”? Inevitabilmente il quesito rischierebbe di spostarsi dalle singole disposizioni costituzionali, al complessivo giudizio sull’operato del loro proponente o di chi in quel momento le sponsorizza.

Insomma, proprio alla luce dell’evoluzione più o meno carsica di questo istituto, appare sempre più evidente la necessità di salvaguardare il diritto degli elettori di esprimersi su un quesito sufficientemente omogeneo da garantire la loro piena libertà³⁰². Si deve tuttavia rilevare che, per ora, il problema resta ancora aperto, anche perché, non essendoci ancora sufficiente chiarezza sugli organi eventualmente deputati a controllare ed ad esigere il rispetto dell’omogeneità del quesito, ci si deve appellare alla sensibilità del legislatore, autore primo di quello che potrebbe divenire un quesito referendario.

4.4. La mancata previsione di un quorum minimo per la validità del referendum

4.4.1. Conseguenze sulle scelte di voto degli elettori e sulla valutazione (politica) del significato attribuibile alla consultazione

Dobbiamo ora occuparci di un’altra peculiarità del referendum costituzionale: la mancata previsione di un quorum minimo di votanti per la sua validità. A differenza di quanto disposto per la consultazione abrogativa disciplinata dall’art. 75 Cost., infatti, quella prevista all’interno del procedimento di revisione costituzionale non fa nessun cenno ad un requisito di tale genere, e quindi per la sua validità è sufficiente la partecipazione anche di una quantità minima di elettori. Elemento, questo, che ha avuto modo di manifestarsi con tutta evidenza proprio in occasione del referendum sulla revisione del Titolo V, al quale ha partecipato solo il 34 per cento degli aventi diritto, nonostante l’indubbio rilievo della riforma sottoposta al voto (da notare, però, che anche in Francia, l’anno precedente, l’afflusso alle urne per la trasformazione del Septennat presidenziale in Quinquennat era stato intorno al 30 per cento)³⁰³.

³⁰² Ciò, pur tenendo in debito conto anche le difficoltà legate all’individuazione del concetto di omogeneità, i cui contenuti non possono certamente dirsi univoci, come ampiamente dimostra la giurisprudenza costituzionale. Questa ha infatti riconosciuto l’esistenza di un “comune principio” e di un “inseparabile nesso di interrelazioni logiche” anche a quesiti che investivano contemporaneamente una pluralità di disposizioni attinte anche da più leggi o atti equiparati (si veda la sentenza 10 febbraio 1997, n. 33 con la quale è stato dichiarato ammissibile il referendum sull’abrogazione del sistema di progressione di carriera dei magistrati in “*Giur. Cost.*”, 1997, pp. 260 ss. Per una ricostruzione di tali problematiche si può vedere, FERRI, G., *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., pp. 293 ss.).

³⁰³ Il riferimento è all’abbreviazione del mandato del presidente della Repubblica francese, approvato con referendum il 24 settembre 2000. Il 26 maggio precedente, il primo ministro Jospin, facendo seguito a precedenti

Questo fatto ha una serie di conseguenze, alle quali in parte si è accennato con riferimento all'eventualità che il Capo dello Stato decida di sciogliere le Camere in seguito allo svolgimento di un referendum costituzionale dal quale ritenga si possa desumere il venir meno di una corrispondenza fra la volontà dei rappresentanti e dei loro elettori. E considerazioni per certi versi analoghe potrebbero farsi per quanto attiene al potere di rinvio del Capo dello Stato di una legge costituzionale³⁰⁴ o con riferimento alla possibilità che il Parlamento deliberi successivamente in senso contrario rispetto all'esito referendario³⁰⁵. È infatti evidente che, nella valutazione di tali

impegni elettorali e programmatici, aveva annunciato la propria intenzione di proporre al Capo dello Stato, sulla base dell'art. 89 della Costituzione, un progetto di revisione che prevedesse la riduzione della durata della carica presidenziale da sette a cinque anni. Il 5 giugno era arrivato il *placet* del presidente della Repubblica, Chirac, seppur condizionato -fra l'altro- alla previsione che la riforma avrebbe trovato applicazione solo a partire dalle elezioni del 2002. In seguito a ciò, dopo la deliberazione del Consiglio dei ministri, il progetto di revisione era stato presentato alle Camere il 7 giugno, ottenendo il voto favorevole dell'Assemblea nazionale e del Senato rispettivamente il 20 ed il 30 successivi, arrivandosi così alla consultazione popolare del settembre 2000 (si veda, in proposito, CASELLA, R., *La Quinta repubblica verso la riduzione del mandato presidenziale*, in "Quaderni costituzionali", a. XX, n. 3, dicembre 2000, pp. 567 ss.).

³⁰⁴ Con riferimento a tale problematica, la dottrina ha potuto assumere orientamenti differenti, ritenendosi da parte di alcuni pienamente ammissibile il rinvio di una legge costituzionale, nella considerazione che il controllo presidenziale trovava giustificazione soprattutto riguardo alle norme fondamentali. Ciò tanto più nel caso di approvazione da parte dei due terzi dei componenti delle Assemblee parlamentari, quando è precluso l'intervento popolare, ed il rinvio rappresenterebbe l'ultimo baluardo contro eventuali abusi parlamentari (BARTHOLINI, *La promulgazione*, Milano, 1954, p. 439, nota 218; CUOCOLO, *Il rinvio presidenziale nella formazione delle leggi*, Milano, 1955, p. 148; VIRGA, *La revisione costituzionale*, Palermo, 1948, p. 113; CONTINI, *La revisione costituzionale in Italia*, Milano, 1965, p. 177; BARILE, *La revisione costituzionale*, in CALAMANDREI, LEVI (diretto da), *Commentario sistematico della Costituzione italiana*, vol. II, Firenze, 1950, p. 492; BARILE, DE SIERVO, *Revisione della Costituzione*, in *Novissimo Dig. It.*, vol. XV, Torino, 1968, p. 785). Di segno opposto il ragionamento di chi invece ritiene precluso l'esercizio di tale potere per le leggi costituzionali, e rileva che l'ulteriore ponderazione sulle norme approvate eventualmente derivante dal rinvio presidenziale, non abbia ragione di essere perché il procedimento ex 138, grazie agli intervalli di tempo in esso inseriti, garantisce di per sé una maggiore ponderazione (LAVAGNA., *Le Costituzioni rigide*, Roma, 1964, p. 161; ID, *Istituzioni di diritto pubblico*, cit., p. 682; BALLADORE PALLIERI, *Diritto costituzionale*, 11a ed., Milano, 1976, p. 296; CICCONETTI, *La revisione della Costituzione*, Padova 1972, p. 174, che esclude il rinvio per motivi di opportunità); oppure di chi evidenzia come il Parlamento ed il corpo elettorale, nell'approvare norme di rango costituzionale, esercitano al massimo grado la potestà legislativa e non dovrebbero dunque incontrare rilievi presidenziali che non abbiano carattere puramente procedurale.

Dovendo il potere di rinvio esercitarsi immediatamente prima della promulgazione, nel caso delle leggi costituzionali può assumere un rilievo diverso a seconda che il procedimento giunga a termine dopo una votazione parlamentare con la maggioranza dei due terzi, o dopo l'inutile decorso dei tre mesi nei quali era possibile formulare una richiesta di consultazione popolare, sia perché questa non è stata formulata, sia perché invece non è stata ritenuta ammissibile, o infine dopo lo svolgimento del referendum. La dottrina, rifacendosi anche alle diverse posizioni in ordine alla natura giuridica che si ritiene di attribuire all'atto sottoposto a referendum, ha posto in evidenza le differenze esistenti in queste diverse ipotesi, dando risposte differenti sulla possibilità di esercitare il potere di rinvio (al riguardo, ci si limita a rinviare alla puntuale disamina delle diverse ipotesi effettuata da MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, cit.)

³⁰⁵ Al riguardo, le situazioni ipotizzabili sono due: l'approvazione da parte del Parlamento di una legge appena respinta dal corpo elettorale, e l'abrogazione o la modificazione di una legge approvata con referendum. L'eventualità più probabile è sicuramente la prima, essendo ipotizzabile che le Camere, giudicando particolarmente importante una legge costituzionale la riapprovino anche dopo il risultato negativo del referendum, magari riuscendo a raggiungere la maggioranza dei due terzi, preclusiva di altre consultazioni popolari. Poiché si ritiene di aderire alla tesi, propria della maggioranza della dottrina, che equipara la forza attiva e passiva delle leggi approvate con e senza l'intervento dei cittadini, sembra ovvio applicare a tale caso il principio generale che regola la successione delle leggi nel tempo, secondo il quale la disposizione successiva abroga quella precedente. Non essendo infatti prevista alcuna disposizione contraria, è da ritenere giuridicamente possibile un secondo pronunciamento parlamentare, pure in contrasto con il responso delle urne.

Tale opinione sembra suffragata -analogamente alle considerazioni fatte più sopra- sia dal fatto che durante il decorso del tempo necessario a portare a termine il procedimento di revisione potrebbero essere intervenuti nel quadro politico-istituzionale cambiamenti tali da giustificare la posizione delle Camere. Sia, soprattutto, dalla possibilità che, mancando appunto la prescrizione di un quorum minimo di votanti per la validità della consultazione, ad essa possa

ipotesi, avrebbe la dovuta incidenza anche il dato sull'affluenza alle urne e quindi -si potrebbe dire, senza per questo cedere alla “sindrome da sondaggio” da tempo imperante- sull’attendibilità del “campione” di cittadini votanti rispetto all’intero corpo elettorale³⁰⁶.

Al di là di tali considerazioni, la scelta di non fissare un quorum minimo di partecipazione ha una serie di conseguenze anche sul valore che viene ad assumere l’atteggiamento elettorale dei cittadini, ed in particolare quello di chi decide di astenersi. Mentre infatti col referendum abrogativo, proprio a causa del requisito di validità in discorso, gli astenuti finiscono per ostacolare l’abrogazione, schierandosi di fatto contro i promotori (arrivandosi in certo qual modo -è stato sostenuto da alcuni³⁰⁷ - a premiare la mancanza di civismo democratico, ed a mettere per certi versi in pericolo la segretezza del voto³⁰⁸). Nella consultazione prevista dall’art. 138, invece, l’astensione è influente per i sostenitori o gli avversari del progetto di legge solo nella misura in cui riguardi soggetti che avrebbero espresso la loro preferenza per l’una o per l’altra delle due soluzioni³⁰⁹.

aver partecipato una bassissima percentuale di elettori, tale da rendere non solo legittima, ma in certi casi addirittura opportuna una nuova deliberazione parlamentare.

Quasi un’ipotesi di scuola invece l’abrogazione da parte del Parlamento di una legge costituzionale appena approvata con referendum: essendo infatti il voto popolare immediatamente successivo ad una deliberazione di almeno la maggioranza assoluta dei componenti delle due Camere, si dovrebbe ipotizzare un loro repentino cambiamento di opinione, che appare poco probabile, pur considerando i tempi relativamente lunghi della procedura di revisione. Tuttavia, ove questa eventualità avesse a realizzarsi, varrebbero le considerazioni appena fatte per l’approvazione di una legge appena respinta dagli elettori.

Ovviamente, ferme restando le considerazioni di carattere strettamente giuridico, nell’eventualità in cui simili ipotesi avessero a verificarsi, è indubbio che peserebbero non poco le valutazioni di opportunità politica che i diversi attori istituzionali sarebbero chiamati a compiere.

³⁰⁶ Pur in un momento in cui molti sono usi ad appellarsi alla decisività e quasi all’infallibilità del giudizio popolare diretto, si rimane convinti che gli organi parlamentari mantengano intatta la loro funzione di rappresentanza, e che quindi il loro responso non possa essere considerato sempre come un *minus* rispetto alle manifestazioni dirette della volontà popolare, ma debba con esse combinarsi, nel rispetto delle *forme* e dei *limiti* che la Costituzione ha fissato per l’esercizio della sovranità popolare. Per tale motivo, quando pure si ritenga che possa in certi particolarissimi casi essere legittimo un intervento presidenziale, diretto a sanzionare con lo scioglimento anticipato il venir meno della corrispondenza fra rappresentati e rappresentanti (ma, come detto, anche tale potere, ed in genere il ruolo del Presidente della Repubblica, incontra limiti molto ristretti); si deve tenere in giusta considerazione il valore della deliberazione parlamentare che potrebbe essere “molto più rispondente alla volontà dei cittadini” di quanto non lo sia una votazione referendaria cui abbia partecipato un ristretto numero di elettori.

³⁰⁷ CACIAGLI, ULERI, *Una prospettiva comparata per valutare le consultazioni referendarie*, in CACIAGLI, ULERI (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 14-6.

³⁰⁸ Poiché un fatto palese quale il non recarsi alle urne diviene manifestazione del parere contrario all’abrogazione della legge sottoposta a referendum. Tale elemento è emerso con particolare evidenza in seguito all’introduzione della scheda elettorale utilizzabile per più appuntamenti elettorali o referendari (in sostituzione dei certificati elettorali, distribuiti alla vigilia di ogni consultazione). Ciò, in quanto, attraverso i timbri apposti nei seggi al momento del voto (che quindi mancano nell’eventualità in cui non ci si rechi alle urne), è possibile conoscere a distanza di tempo in occasione di quali consultazioni ci si è astenuti (si possono vedere in questo senso i rilievi mossi dal Garante per la protezione dei dati personali in occasione del parere dato sull’introduzione della scheda elettorale: cfr. il sito Internet www.garanteprivacy.it). Al riguardo, si può ricordare (prescindendo dalla sua possibile fondatezza, e solo come esempio di quanto qui interessa) l’allarme lanciato alla vigilia del voto per il referendum abrogativo del 15-16 giugno 2003 sull’estensione della disciplina relativa al reintegro dei lavoratori ingiustamente licenziati ex art. 18 della legge 300 del 1970 (“Statuto dei lavoratori”), allorché si denunciò che alcuni datori di lavoro -contrari a tale estensione- avrebbero preteso che, all’indomani del voto, i propri dipendenti mostrassero i rispettivi certificati elettorali, al fine di verificare la loro mancata partecipazione alla consultazione (ottenendo così, sostanzialmente, la prova del loro voto contrario alla suddetta estensione).

³⁰⁹ Si può dire che i promotori del referendum possono essere danneggiati da chiunque si astiene, sia che avesse votato per l’abrogazione sia che avesse invece optato per il mantenimento della legge. Al contrario i promotori del referendum costituzionale, ove mirino ad opporsi al progetto votato in Parlamento, sono penalizzati solo dall’astensione degli elettori contrari al progetto stesso, mentre sono favoriti dai cittadini ad esso favorevoli che decidono di disertare le urne.

4.4.2. Le *ratio* della mancata fissazione di un quorum di validità alla luce del dibattito in sede costituente

Ai fini di questa ricerca interessa però soprattutto capire le ragioni che hanno portato ad una simile scelta da parte del Costituente, e valutare, alla luce dei successivi sviluppi storici, se, ed in che misura, tali motivazioni possono essere ancora valide; o se invece siano messe in discussione dalle diverse funzioni che il referendum costituzionale può oggi svolgere.

La dottrina ha dato spiegazioni diverse della differenziazione introdotta rispetto all'art. 75 Cost., cercando di trovare una motivazione logica di tale scelta soprattutto *nel ruolo* esercitato dalla consultazione all'interno del procedimento di revisione. Si è infatti sostenuto che la ragione di tale diversità andrebbe cercata nel fatto che il referendum abrogativo si pone come fattore unico di mutamento del precedente ordine normativo, e richiede pertanto l'ulteriore garanzia del quorum minimo di validità; mentre quello costituzionale costituisce solo uno degli elementi del processo di formazione della legge di revisione³¹⁰. In senso contrario, si potrebbe però rispondere che, data la delicatezza e l'importanza del provvedimento che forma oggetto del referendum costituzionale, proprio su di esso andrebbero concentrate tutte le possibili garanzie costituzionali dirette a far raggiungere la più larga condivisione delle scelte effettuate.

Si è inoltre ritenuto di trovare una spiegazione per tale differenziazione, nella considerazione che il raggiungimento della maggioranza assoluta nella seconda deliberazione implica già un largo consenso: sarebbe pertanto apparso eccessivo richiedere anche l'ulteriore requisito di un quorum di validità per il referendum. Requisito, questo, che avrebbe di fatto rappresentato un ulteriore ostacolo all'approvazione della legge costituzionale³¹¹. Di contro, si può sostenere che proprio il fatto di aver raggiunto sul progetto una così larga convergenza parlamentare, dovrebbe scongiurare di metterla a rischio consentendo anche ad un piccolo gruppo di elettori di bloccare la riforma.

Si è infine detto che la ragione della diversità introdotta fra i due referendum andrebbe cercata nella necessità che quello costituzionale si concluda comunque “con un risultato giuridicamente rilevante ed incidente, positivamente o negativamente, sulla legge approvata ed in attesa di promulgazione”. Il Costituente avrebbe insomma voluto che, una volta richiesto l'intervento del popolo, si dovesse sapere necessariamente se questo acconsente o meno all'approvazione del progetto di legge proposto. Mentre la previsione di un quorum partecipativo “avrebbe potuto rendere inutile, ovvero senza esito, la consultazione referendaria”³¹². Si potrebbe però obiettare che, come per il referendum abrogativo, il mancato raggiungimento della soglia minima di partecipazione fa sì che la legge interessata dal quesito rimanga immutata; così, per quello costituzionale, il voto di un numero insufficiente di cittadini sarebbe potuto essere interpretato dalla Carta come pronunciamento a favore o contro le disposizioni già votate in sede camerale.

Probabilmente però la ricerca sulla *ratio* della norma in esame andrebbe spostata sul piano della *funzione* per la quale la consultazione era stata pensata. Abbiamo in più parti sottolineato come il Costituente avesse immaginato il referendum come “oppositivo” al progetto di legge votata dal Parlamento: doveva essere lo strumento messo a disposizione delle minoranze per non far approvare modifiche costituzionali volute dalla maggioranza parlamentare, un ultimo baluardo posto a difesa della Carta fondamentale³¹³. Era allora perfettamente naturale consentire anche ad un

³¹⁰ MORTATI, *Istituzioni*, cit., p. 1230. Nello stesso senso CARBONE, *Referendum*, in *Noviss. Dig. It.*, vol. IV, Torino, UTET, 1967, p. 1109. Per una variante di tale teoria, che giunge alle stesse conclusioni, rifacendosi in parte alla problematica riguardante la natura giuridica dell'atto sottoposto a referendum, si può vedere MAZZONI HONORATI, *Il referendum*, cit., pp. 96-97.

³¹¹ MAZZONI HONORATI, *ibidem*.

³¹² SALERNO, *Referendum*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Milano, Giuffrè, 1988, p. 231.

³¹³ Si comprende infatti così l'opposizione delle sinistre ad un referendum che, anche sulla base di un'analisi comparatistica, era considerato come “conservatore” (delle norme vigenti), e quindi come un ostacolo alla “rivoluzione” che alcuni articoli della Costituzione si limitavano solamente a “promettere”.

piccolo gruppo di elettori di bloccare una modifica costituzionale: l'unica conseguenza del voto sarebbe stata quella di conservare le disposizioni vigenti (sulle quali, proprio mentre si definiva tale procedura, si era appena raggiunto un difficile accordo)³¹⁴. Insomma, l'onere di provare che le revisioni proposte erano gradite ai cittadini restava in capo a coloro che propugnavano il cambiamento: se non fossero stati capaci di fare affluire alle urne gli elettori favorevoli alla riforma, sarebbero rimaste in vigore le norme precedenti³¹⁵.

4.4.3. Possibili conseguenze dell'assenza di quorum nel passaggio dal referendum oppositivo a quello confermativo

Ma che succede se il referendum perde la sua caratterizzazione oppositiva? Cosa capita quando il referendum invece di essere chiesto e voluto per contrastare un progetto di legge, viene domandato per ricevere una sanzione popolare positiva sulle riforme proposte; quando cioè, se così si può dire, da *oppositivo* diviene *confermativo*?

Come si è visto, gli esempi non mancano: dal messaggio di Cossiga alle leggi istitutive delle Bicamerali, all'esperienza del referendum sul Titolo V. Ed in questi casi, quella che era stata pensata come una garanzia ulteriore dopo la ponderazione ed il largo consenso realizzati rispettivamente attraverso l'intervallo di tre mesi fra le due deliberazioni e le maggioranze qualificate, rischia di trasformarsi in un pericoloso affievolimento della rigidità costituzionale. La maggioranza potrebbe infatti trovare nel referendum costituzionale un mezzo per garantirsi l'approvazione delle leggi costituzionali ad essa gradite, senza neanche doversi sobbarcare l'onere di provocare nell'opinione pubblica un dibattito ed un interesse tale da portare alle urne almeno la maggioranza degli elettori³¹⁶. Anche sotto questo, come per altri aspetti della procedura di revisione, insomma, la struttura aperta ad una molteplicità di funzioni, che abbiamo riscontrato nel referendum costituzionale, ha finito per scavalcare la volontà del Costituente, aprendo la via a sviluppi non previsti, se non addirittura contrari alle previsioni iniziali.

Ma la mancata previsione di un quorum minimo di votanti potrebbe provocare effetti distorsivi sulla percezione della reale volontà popolare, anche al di là dell'ipotesi del referendum chiesto dalla maggioranza. Abbiamo infatti già visto che, nonostante quella che può essere stata la previsione dei costituenti, un referendum che pure conservi il suo originario carattere oppositivo potrebbe non limitarsi a bloccare il progetto di legge votato in Parlamento. Ma, in virtù di uno o più quesiti che implicitamente si leghino a quello stampato sulla scheda elettorale, anche avere

³¹⁴ Cfr in questo senso PACE (*Riforma della Costituzione: attenti alle deleghe in bianco*, "L'Unità", 20 novembre 1992), secondo il quale era perfettamente in linea con il principio di rigidità che si stava introducendo "consentire anche ad una minoranza combattiva di opporsi con probabilità di successo alla modifiche prevaricatrici della maggioranza partitico parlamentare".

³¹⁵ Si spiega probabilmente anche così l'apparente spostamento del baricentro dell'art. 138 verso le manifestazioni dirette della volontà popolare, il suo permettere alla maggioranza semplice dei cittadini di porre nel nulla una deliberazione della maggioranza assoluta dei loro rappresentanti.

Al riguardo, si deve notare che nella complessiva strutturazione dell'art. 138 è possibile individuare quasi una contraddizione interna, giustificabile solo con la valenza oppositiva attribuita al referendum. Mentre infatti, in seguito all'approvazione da parte dei due terzi componenti delle Assemblee, il restante terzo dei parlamentari (che rappresentano -nella logica della fissazione di una così alta maggioranza qualificata come appunto quella dei 2/3- almeno un terzo degli elettori) non può neanche far sì che il provvedimento legislativo sia sottoposto al vaglio dei cittadini; un numero di elettori potenzialmente molto inferiore ad un terzo della loro totalità può bloccare definitivamente la riforma.

³¹⁶ Forse non ha un carattere del tutto irrealistico l'ipotesi di un'opposizione che, magari per la mancanza di appoggio da parte dei mezzi di informazione, sia incapace di suscitare un adeguato dibattito sulle riforme costituzionali "di parte" che la maggioranza parlamentare stia eventualmente votando. E, quindi, quella di una maggioranza che riesca, nel disinteresse generale, a far sanzionare le *sue* leggi costituzionali dai gruppi organizzati a lei vicini, appositamente invitati a recarsi alle urne.

conseguenze ulteriori sulla legittimazione del Parlamento che aveva votato la legge³¹⁷, e su altre proposte di revisione che durante la campagna referendaria siano state presentate come alternative a quella sottoposta al vaglio dei cittadini³¹⁸.

Insomma, a causa del complesso interrelarsi fra istituti di democrazia diretta e rappresentativa -cui più volte si è fatto cenno- che rendono tutti i referendum in una certa misura strumenti ulteriori attraverso cui le élites politiche regolano i propri conflitti, il fatto di non aver previsto una soglia minima di partecipazione per valutare l'attendibilità del responso referendario potrebbe consentire a un gruppo anche piccolo, ma ben organizzato e compatto, di determinare scelte costituzionali che ovviamente si ripercuotono sull'intera collettività. Dunque, sia che le richieste di referendum provengano dalla maggioranza, sia che invece vengano promosse dalle minoranze, quello che i costituenti avevano pensato come elemento ulteriore per garantire il principio di rigidità costituzionale, in alcuni casi rischia di rivelarsi come la via attraverso cui tale principio può essere attenuato.

Da ultimo, conviene ricordare che, al fine di scongiurare questi pericoli, durante l'iter del già ricordato progetto di legge costituzionale col quale, nel corso dell'XI legislatura, si era tentato di modificare l'art. 138, venne approvata una disposizione che prescriveva un quorum minimo di partecipazione anche per la validità del referendum costituzionale, stabilendo altresì che la legge sarebbe stata promulgata qualora avesse raccolto il voto favorevole della *maggioranza degli elettori votanti*³¹⁹. Queste modifiche, introdotte in seguito ad un emendamento presentato dalla Commissione Affari costituzionali, rispondevano all'esigenza, da un lato, di fissare una soglia minima di partecipazione, al pari di quanto stabilito dall'art. 75. E, dall'altro, di accontentarsi, ai fini dell'approvazione, del voto della maggioranza *degli elettori votanti*, invece che del più oneroso requisito -previsto per il referendum abrogativo- della maggioranza *dei voti validamente espressi*. Ciò, perché non si trattava "dell'abrogazione di un testo normativo, ma di approvare ulteriormente un testo già passato positivamente al vaglio notevolmente rigoroso delle Camere"³²⁰.

³¹⁷ Che verrebbe presumibilmente delegittimato, mentre il contrario accadrebbe per i promotori del referendum.

³¹⁸ Si è al proposito citato l'esempio del referendum previsto già dalla prima legge attributiva dei poteri alla Commissione bicamerale. In previsione di esso, da parte di alcuni si sostenne che, avendo la Commissione stessa optato per un modello di forma di governo modellato sul cancellierato tedesco, il voto contrario al "progetto organico" da essa predisposto avrebbe assunto il significato un consenso all'ipotesi presidenzialista. E che, quindi, il Parlamento avrebbe avuto il dovere di approvare una modifica costituzionale in senso presidenziale (si vedano le numerose dichiarazioni giornalistiche rilasciate all'epoca dall'on. D'Onofrio).

³¹⁹ Il testo del secondo comma dell'art. 138 approvato dalla Camera e poi trasmesso al Senato era il seguente: "Le leggi sono sottoposte a referendum quando, entro tre mesi dalla loro pubblicazione, ne facciano domanda *un decimo* dei membri di una Camera, o cinquecentomila elettori, o cinque Consigli regionali. *La legge sottoposta a referendum è promulgata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli aventi diritto e se è approvata dalla maggioranza degli elettori votanti*" (il corsivo evidenzia le modifiche rispetto al testo vigente).

³²⁰ Cfr. *Atti Camera*, XI legislatura, 3 novembre 1993, pp. 42 ss. Come detto, questo progetto di revisione, dopo l'approvazione della Camera, si è arenato in Senato a causa dello scioglimento anticipato del Parlamento.

La sovranità (popolare) esiste nei limiti e nelle forme in cui la Costituzione l'organizza, la riconosce, e la rende possibile, e fin quando sia esercitata nelle forme e nei limiti del diritto. Fuori della Costituzione e del diritto non c'è la sovranità popolare, non c'è il popolo sovrano, ma la massa con le sue passioni e con le sue debolezze.

Carlo Esposito³²¹

5. Considerazioni conclusive

Un istituto a struttura “aperta”

Giunti al termine di questa analisi, si può tentare di formulare alcune considerazioni conclusive. Nonostante il referendum previsto dall'art. 138 della Costituzione abbia avuto modo di trovare applicazione pratica solo una volta, è stato possibile individuare un cammino che lo ha portato ad assumere ruoli e funzioni diverse nel corso dell'esperienza repubblicana. Ed anche all'interno della consultazione sulla revisione del Titolo V, soprattutto a causa della pluralità di posizioni dei richiedenti, erano in qualche modo compresenti più funzioni e ruoli.

Tutto ciò è già sufficiente ad evidenziare come ogni istituto costituzionale -anche quando non abbia concreta applicazione, e solo per il fatto di essere positivamente previsto e quindi possibile-inserendosi nel quadro della forma di governo³²², ne è influenzato e la influenza a sua volta, contribuendo al complessivo strutturarsi del sistema politico-istituzionale³²³.

Ecco allora il primo elemento che appare a conclusione di questa riflessione: nel definire i contorni di questo istituto, il Costituente lasciò aperta la via ad una molteplicità di funzioni³²⁴ che il

³²¹ ESPOSITO, *loc. ult. cit.*

³²² Intesa come dinamico svolgersi dei rapporti fra gli organi di indirizzo e le forze politico-partitiche che operano nel sistema (cfr. ELIA, *Governo (forme di)*, in *Enc. dir.*, vol. XIX, Milano, Giuffrè, 1970, pp. 634 ss.).

³²³ Per lo specifico di questa ricerca, come esempio dell'influenza che il quadro politico e partitico può esercitare sul ruolo assunto dal referendum, si può ricordare come in genere, nelle democrazie che vantano una più antica tradizione referendaria e nelle quali la lotta politica non assume forti caratterizzazioni ideologiche, gli effetti della consultazione rimangono circoscritti a quelli espressamente previsti come conseguenza del pronunciamento popolare. Al contrario, dove l'istituto referendario è di più recente introduzione e dove, soprattutto, lo scontro politico-partitico si muove intorno a forti contrapposizioni ideologiche, accanto alla domanda stampata sulla scheda si creano uno o più quesiti impliciti, la cui rilevanza non di rado supera quella dell'oggetto formale della consultazione. Il fatto che l'Italia sia con tutta probabilità ancora da ascrivere all'interno di quest'ultima categoria di Paesi non è certo privo di riflessi sulla caratterizzazione multifunzionale che abbiamo visto assumere alla consultazione prevista dall'art. 138.

³²⁴ Si è da taluni (MEZZANOTTE, NANIA, *Referendum e forma di governo in Italia, “Democrazia e diritto”*, anno

referendum avrebbe potuto assumere: non volle infatti collegare alcun effetto automatico all'esito della consultazione³²⁵, facendo sì che fossero di volta in volta i diversi attori del quadro politico a stabilirne la portata e le conseguenze. In particolare, nell'articolo 138, che rappresenta la regola sulle regole, la garanzia delle garanzie, si è realizzato un peculiare combinarsi fra le diverse istanze che possono emergere nel quadro istituzionale. Fra esse, inoltre, si è stabilito un equilibrio non statico, ma dinamico, destinato cioè a mutare parallelamente alle trasformazioni cui tutta la Costituzione è soggetta nel suo concreto dispiegarsi.

Per il referendum, un ruolo ogni giorno più incisivo

Si è visto che la consultazione di cui all'art. 138 presupponeva una sua caratterizzazione come "oppositiva"³²⁶ rispetto al progetto di legge votato in sede parlamentare. Nel tempo, però, la sua struttura ("aperta") ha consentito uno sviluppo per molti aspetti diverso, fino ad arrivare alla richiesta, da parte dei senatori della maggioranza, del referendum sulla revisione del Titolo V.

La letteratura ha insistito a lungo sulla diffidenza con la quale i costituenti guardarono a questo istituto, mettendo in luce come fin dall'inizio si opposero all'articolato progetto elaborato da Costantino Mortati, che prevedeva un largo uso del referendum. Si è visto però che, in realtà, le opinioni non erano così univoche, e che forse il ridimensionamento del ruolo del referendum fu dovuto più a ragioni di carattere contingente, che ad un'opposizione sul piano generale³²⁷.

XXI, nn. 1-2, gennaio-aprile 1981, pp. 51 ss.) sostenuto che i costituenti abbiano modellato il referendum in modo da mantenerlo neutrale rispetto al quadro istituzionale: la forma di governo (a differenza di quanto era accaduto con la Costituzione di Weimar, e di quanto sarebbe potuto succedere ove fosse stato accolto l'iniziale disegno di Mortati, in buona parte ispirato alla Carta del 1919) sarebbe stata già definita dall'Assemblea del 1946, senza lasciare a questo tipo di consultazione popolare -considerata necessaria per completare il disegno democratico, ma guardata pur sempre con una certa diffidenza- il compito di stabilire i rapporti di forza fra i diversi organi costituzionali. Forse, più precisamente, si dovrebbe affermare che, al di là delle possibili intenzioni dei costituenti (le quali, come si è visto, sono difficili da individuare e da ridurre ad unità) al referendum è stata data una configurazione tale da permettergli di assumere differenti funzioni, e quindi di influire -proprio in virtù di quella stretta interdipendenza di cui si è detto- sulla complessiva connotazione della forma di governo. Sulle specifiche ragioni del ruolo via via crescente esercitato dalla consultazione popolare prevista dall'art. 138 ci soffermeremo fra breve.

³²⁵ Come, ad esempio, lo scioglimento delle Camere in seguito alla bocciatura di un progetto di legge costituzionale da esse votato a maggioranza assoluta dei propri componenti. Tale bocciatura avrebbe potuto essere automaticamente interpretata come manifestazione del venir meno della corrispondenza fra la volontà dei rappresentanti e quella dei rappresentati (si vedano anche le considerazioni fatte più sopra in ordine al potere di scioglimento del Capo dello Stato). Ma il Costituente ha lasciato che potesse anche essere letta come puntuale manifestazione della volontà popolare, circoscritta allo specifico oggetto del referendum e non incidente sul rapporto di rappresentanza col Parlamento (si tenga sempre presente che -come si è visto- per il referendum costituzionale non è stato previsto alcun quorum minimo di validità e che, pertanto, la bocciatura in discorso potrebbe essere stata determinata dal voto di un numero ristretto di elettori). Insomma, non necessariamente il voto contrario dei cittadini avrebbe dovuto rappresentare una "mozione popolare di sfiducia" nei confronti del potere rappresentativo, potendosi così anche stabilire non solo un collegamento col divieto di mandato imperativo di cui all'art. 67 della Costituzione, ma anche un interessante parallelo con quanto stabilito dal quarto comma dell'art. 94 Cost., là dove si afferma che "il voto contrario di una o di entrambe le Camere su una proposta del Governo non importa obbligo di dimissioni" (cfr. SALERNO, *Il referendum*, Padova, CEDAM, 1992, p. 275).

³²⁶ Si veda, per tutti, GUARINO, *La revisione della Costituzione-Il referendum*, "Rassegna di diritto pubblico", 1948, pp. 130 ss. Si deve altresì ricordare che anche l'analisi comparatistica (e soprattutto l'esempio della Svizzera), della quale si ritrovano tracce nei discorsi pronunciati all'Assemblea costituente dai più avvertiti fra i suoi componenti, portava a configurare il referendum come "conservatore"; come strumento, cioè, diretto a ostacolare e a non favorire le riforme (con il loro voto diretto, i cittadini mostravano generalmente una tendenza a schierarsi per il mantenimento delle norme esistenti, più che per l'introduzione di innovazioni). A questo -come si è visto- fu in gran parte dovuta l'opposizione delle sinistre ad un uso largo dell'istituto: tali forze temevano infatti che avrebbe potuto bloccare gli sviluppi del "compromesso costituzionale" da loro auspicati.

³²⁷ Non si deve dimenticare, fra le altre cose, che durante i lavori dell'Assemblea Costituente si discusse a lungo sulla possibilità di sottoporre a referendum la Carta appena approvata, e che, via via che si andava deteriorando il clima

Tuttavia, è certo che le forze politiche, durante gli oltre cinquant'anni di vita repubblicana, hanno fatto sì che tale istituto avesse un'attuazione soltanto tardiva e, dopo di essa, hanno tentato in più modi di ridurlo sotto il proprio controllo. Così, la legge 352 del 1970 venne approvata soprattutto a causa della contingente necessità di svolgere un referendum nella speranza di abrogare la disciplina sul divorzio appena approvata. E così, negli anni successivi, il referendum è stato spesso utilizzato come “prosecuzione dello scontro partitico con altri mezzi”, ovvero come strumento da cui alcune forze politiche cercavano di trarre un supplemento di legittimazione³²⁸.

Il fatto stesso di trasferire lo scontro politico sul referendum e di richiedere la legittimazione che da esso poteva venire ha però fatto assumere a questo istituto un ruolo di crescente importanza, rendendolo sempre più autonomo dalle forze che lo richiedevano o lo prevedevano con la speranza di controllarne lo svolgimento e gli esiti.

Per questo, nella dinamica interna all'articolo 138 -ed è la seconda osservazione che è possibile trarre dall'analisi svolta- si è di fatto realizzato un progressivo spostamento dei suoi equilibri interni verso l'intervento diretto dei cittadini, nel senso che tale elemento è stato visto sempre più come preminente rispetto all'approvazione parlamentare. Insomma, lungo il suo percorso carsico, si è andato enfatizzando il ruolo della consultazione popolare, facendola vieppiù percepire come l'unica via in grado di legittimare pienamente una revisione costituzionale, specialmente ove questa assuma proporzioni rilevanti.

Proviamo dunque a definire più analiticamente i perché di tale mutamento, schematizzandoli, da un lato, in due ragioni che potremmo definire in senso lato “politiche” (che hanno spiegato i loro effetti soprattutto fino alla prima metà degli anni Novanta): la prima, espressione di una tendenza presente in via generale anche fuori dall'Italia, e l'altra, invece, peculiare del nostro Paese. E, dall'altro, in due motivi “tecnico-normativi”: uno riguardante l'istituto del referendum in generale, e l'altro che invece interessa in particolare quello previsto dall'art. 138.

Verso l'instant democracy?

Innanzitutto, infatti, è possibile inquadrare la maggiore importanza assunta dal referendum in una generale tendenza, riscontrabile in tutti i paesi industrializzati, che ha visto gli istituti di democrazia diretta assumere un ruolo sempre più determinante nella vita politico-istituzionale delle democrazie contemporanee³²⁹. La deideologizzazione, cominciata ormai da tempo; l'aumento del numero e della qualità di informazioni a disposizione del cittadino medio; l'evoluzione dei mezzi tecnici; l'accresciuto livello culturale; nonché la maggiore quantità di tempo a disposizione per dedicarsi ad attività non strettamente legate alla propria sussistenza: sono tutti fattori che hanno contribuito in misura notevole a rendere i cittadini sempre più consapevoli delle scelte politiche che li coinvolgono in maniera diretta ed indiretta, ed a spingerli verso un intervento non mediato nella gestione della cosa pubblica³³⁰. Così, ad una generale e crescente crisi delle forme più tradizionali

di iniziale accordo fra le forze politiche, il referendum veniva considerato sempre di più come una competizione su cui si sarebbero potute scaricare le tensioni fra le forze politiche, mettendo a rischio l'approvazione della Costituzione. Era allora comprensibile una certa resistenza a creare un'enfasi eccessiva intorno a questo istituto, che poi non si sarebbe fatto svolgere proprio sulla Costituzione appena votata.

³²⁸ Lo si è notato analizzando i numerosi esempi di referendum obbligatorio invece che facoltativo.

³²⁹ Su tali temi, sia consentito rinviare a ELIA, L., BUSIA, G., *Stato democratico*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, vol. XV, Torino, UTET, 1999.

³³⁰ E' interessante notare, ai fini di quanto si dirà fra breve in ordine al complesso interrelarsi di democrazia diretta e democrazia rappresentativa, che questa accresciuta voglia di partecipazione si è mostrata, fra l'altro, nel frequente ricorso allo scioglimento anticipato delle assemblee rappresentative. Fenomeno, questo, che non ha interessato solo l'Italia (dove negli ultimi anni si registra peraltro un'inversione di tendenza), ma anche il Giappone, la Germania, la Gran Bretagna, la Spagna, e la Francia, e l'Australia). Il voto traduce sempre più lo stato d'animo di un momento puntuale, e chiede subito di essere rinnovato per recepire i mutamenti di opinione che nel frattempo sono

di rappresentanza politica, ha fatto in molti casi riscontro una domanda di partecipazione immediata e diretta. Per ciò che in particolare attiene all'uso del referendum, è stato rilevato come la ripresa di tali consultazioni, cominciata negli anni Settanta³³¹, si sia mantenuta costante per tutti gli anni Ottanta ed i primi anni Novanta³³², provocando una notevole crescita sia del numero di referendum svolti sia dell'importanza che questi assumono nel quadro politico-istituzionale³³³.

A tale esplosione è seguita una fase di riflusso, nella quale siamo probabilmente ancora immersi. Essa si caratterizza per una maggiore disaffezione verso tale istituto ed in generale per ciò che attiene alla partecipazione elettorale, ed ha trovato espressione nel costante incremento dell'astensionismo nonché, per quanto attiene al caso italiano, nel mancato raggiungimento del quorum per diversi referendum abrogativi³³⁴. Manifestazione di tale tendenza è sicuramente anche la scarsa partecipazione al referendum sulla revisione del Titolo V, nonostante l'indubbia rilevanza delle modifiche costituzionali sottoposte al voto degli elettori e nonostante il dibattito politico, a volte anche acceso, che ne ha accompagnato lo svolgimento. Tali mutamenti, pur non escludendo successivi sviluppi con riguardo all'evoluzione dell'istituto, non hanno tuttavia ancora avuto modo di produrre effetti sulle tendenze sopra evidenziate. Ciò, probabilmente, anche in ragione della compresenza degli altri fattori di carattere normativo, sui quali ci si soffermerà fra breve.

intercorsi nella società: si afferma insomma quella che viene comunemente definita come “*instant democracy*”, un sistema nel quale i tempi ordinari della rappresentanza parlamentare divengono troppo lunghi, e tendono ad essere scavalcati. Altrettanto interessante è notare che l'unico Paese fra quelli maggiormente industrializzati ad essere rimasto in parte (perché anche lì tale fenomeno ha modo di manifestarsi, ad esempio attraverso il più frequente ricorso alle consultazioni referendarie, soprattutto a livello statale, sui temi più disparati) estraneo a questo fenomeno sono gli Stati Uniti d'America, ove vige un rigido sistema di scadenze per il rinnovo delle cariche, che difficilmente può essere forzato da fenomeni quali i referendum. Da sottolineare altresì il crescente significato politico che viene attribuito anche a consultazioni che investono solo porzioni limitate del territorio (si pensi alle elezioni suppletive, volte a sostituire gli eletti che per qualunque causa hanno abbandonato il proprio mandato prima della scadenza) o che hanno carattere non politico (elezioni amministrative).

³³¹ In tale periodo era fiorita una vasta letteratura su tale tema (se ne trova un'ampia bibliografia in RANNEY, A., *Nuove pratiche e vecchia teoria*, in CACIAGLI, ULERI (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 30-1) proprio sotto la spinta del sempre più frequente manifestarsi di tale fenomeno. Da un lato, infatti, i referendum venivano utilizzati all'interno di democrazie che non ne avevano mai fatto uso in precedenza: basti pensare alla consultazione che nel 1975 ebbe luogo in Gran Bretagna -e niente era più distante dall'uso di tale istituto quanto la cultura politico-costituzionale inglese- sulla permanenza nella CEE (cfr. KING., A., *Britain Says Yes. The 1975 Referendum on the Common Market*, American Enterprise Institute for Public Policy Reserch, Washington, 1977); ed anche ai referendum (abrogativi) svolti in Italia negli anni '70 ed al rilievo che essi ebbero. Dall'altro, si verificava una ripresa quantitativa del fenomeno nei paesi che ne erano stati la culla, quali la Svizzera e gli Stati Uniti (e la loro attenuazione registrata negli stessi Stati nel decennio precedente, aveva fatto pensare non pochi che ci si avviasse verso una sostanziale scomparsa dell'istituto). Infine, nello stesso periodo, alcuni paesi dell'Europa del Nord utilizzarono questo strumento per decidere della loro adesione alla Comunità Europea (per una più dettagliata analisi di questa crescita, cfr. BUTLER, D., RANNEY, A. (a cura di), *Referendums: A Comparative Study of Practice and Theory*, American Enterprise Institute for Public Policy Reserch, Washington, 1978).

³³² In tale periodo il fenomeno ha avuto modo di manifestarsi in tre distinti contesti: le democrazie di stabile consolidamento; i paesi con regimi non democratici in crisi, ed in fase di transizione verso assetti politico istituzionali democratici; i regimi non democratici. Per una dettagliata analisi dei differenti fenomeni, corredata da una grande quantità di dati e tabelle, cfr. RANNEY, A., *Nuove pratiche e vecchia teoria*, cit., pp. 29 ss.

³³³ Cfr. CACIAGLI, ULERI, *Una prospettiva comparata per valutare le consultazioni referendarie*, in CACIAGLI, ULERI (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 3 ss.

³³⁴ Con riguardo alla consultazione di cui all'art. 75, si deve fra l'altro notare come -dopo le titubanze mostrate negli anni precedenti- diverse forze politiche e sociali, quando contrarie all'abrogazione, abbiano apertamente invitato l'elettorato ad astenersi dal voto, al fine di non far raggiungere il quorum previsto per la validità del referendum (basti, per tutti, l'esempio già richiamato delle consultazioni referendarie del 15 e 16 giugno 2003 sull'estensione anche alle piccole imprese della disciplina relativa al reintegro dei lavoratori, ex art. 18 della legge n. 300 del 1970, in caso di ingiusto licenziamento; e sulla servitù di elettrodomotto coattivo, conclusisi con un'affluenza alle urne di poco superiore al 25 per cento degli aventi diritto al voto).

La delegittimazione dei poteri rappresentativi

Inoltre, -e siamo così alla seconda ragione che abbiamo definito “politica”- in Italia, specialmente a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, si è assistito ad una progressiva perdita di legittimazione da parte dei centri di potere politico-tradizionali ed in particolare dei partiti, che, ben prima che la questione morale esplodesse con le varie inchieste giudiziarie per i reati legati al finanziamento illecito ai partiti, aveva fatto registrare un progressivo allontanamento della “classe politica” dalle istanze degli elettori. In questo contesto, il referendum³³⁵ ha avuto un ruolo decisivo come strumento per fare arrivare nelle sedi istituzionali le richieste degli elettori che non avevano trovato risposte soddisfacenti attraverso i canali della rappresentanza ordinaria³³⁶.

Dopo la sua “fortuita” attuazione nel 1970, i referendum sono stati richiesti soprattutto dalle stesse forze politiche rappresentate in Parlamento, che pensavano di poterlo controllare e utilizzare per finalità proprie, sia nello scontro con gli altri partiti, sia per ottenere una maggiore legittimazione per le loro proposte³³⁷. Come si è visto, però, tale istituto si è sottratto al controllo di chi ne aveva favorito lo svolgimento, arrivando dapprima a determinare esso stesso l’agenda delle tematiche di cui i poteri rappresentativi si sarebbero dovuti occupare³³⁸, e poi a definire la direzione in cui queste avrebbero dovuto muoversi³³⁹. Ciò, come detto almeno fino alla prima metà degli anni Novanta, a partire dalla quale si cominciano ad avvertire i segni di un cambiamento di direzione che però non produrrà, almeno nell’immediato, un evidente ridimensionamento del ruolo attribuito ai referendum. Ciò, soprattutto per il fatto che, nel frattempo, altri fattori di carattere tecnico-normativo spingevano verso un rafforzamento di tale istituto: conviene dunque soffermarsi brevemente anche su questi.

La logica maggioritaria

Dunque, al di là dei richiamati motivi “politici”, che hanno spiegato i propri effetti soprattutto fino alla metà degli anni Novanta, esistono (e probabilmente rivestono un’importanza anche maggiore all’interno del nostro discorso) anche due ragioni di carattere “tecnico-normativo”,

³³⁵ Ci si riferisce in special modo a quello abrogativo, dato il frequente ricorso ad esso.

³³⁶ Il culmine di tale fenomeno si è probabilmente registrato con le consultazioni abrogative in materia elettorale dei primi anni Novanta, che hanno giocato un ruolo determinante nel grande sconvolgimento che si è prodotto all’interno quadro politico-istituzionale in quegli anni, proprio perché hanno manifestato lo scollamento che separava i rappresentanti dalla loro base elettorale, soprattutto con riguardo ad alcuni temi.

³³⁷ Almeno fino al 1991, la prassi ha mostrato che i referendum abrogativi sono stati quasi sempre promossi da soggetti o movimenti collegati o, comunque, sostenuti da strutture partitiche (probabilmente anche grazie alle maggiori possibilità organizzative di cui queste potevano disporre). Nonostante questo, però, la forma di richiesta utilizzata (con poche eccezioni, come quella dei referendum sulla soppressione di alcuni ministeri, il cui svolgimento era stato domandato da ben 12 Consigli regionali) è stata sempre quella delle cinquecentomila sottoscrizioni (cfr. SALERNO, *Il referendum*, cit., pp. 283-4). D’altra parte, bisogna ricordare -e questo rappresenta uno dei tanti elementi che non sempre vengono tenuti in debito conto da parte di chi esalta il ruolo del referendum quale mezzo principale di manifestazione della volontà popolare- che uno dei limiti delle consultazioni popolari è quello di aver comunque bisogno di qualcuno che predisponga il quesito da sottoporre agli elettori, lasciando a questi solamente il potere di pronunciarsi a favore o contro.

³³⁸ In alcune fasi della nostra storia recente, il dibattito politico ha infatti finito per essere influenzato e guidato dall’imminente svolgimento di una consultazione referendaria o, addirittura, dal semplice inizio della raccolta delle firme. Il favore goduto, soprattutto nei primi anni Novanta, dalle consultazioni popolari presso l’opinione pubblica, ha permesso ad alcuni movimenti o forze politiche che non avevano ottenuto seguito nelle elezioni politiche di acquistare visibilità e potere contrattuale proprio attraverso (il semplice inizio delle procedure per) la richiesta di consultazioni popolari.

³³⁹ L’esempio viene appunto dai referendum in materia elettorale, il risultato dei quali è stato di fatto “imposto” al Parlamento, che ha dovuto tradurre quasi letteralmente nella legge sull’elezione della Camera, le disposizioni scaturite dal quesito sulle norme riguardanti il Senato.

attinenti rispettivamente alla struttura del referendum in generale, ed alla consultazione prevista dall'art. 138 in particolare.

Cominciamo dalla prima. L'idea stessa di rappresentanza sottintende il tendenziale stabilirsi di una corrispondenza, quasi di una specularità, fra diversi soggetti³⁴⁰ e, per ciò che più da vicino attiene alla nostra riflessione, fra le opinioni dei cittadini e quelle dei parlamentari. Le Camere sono tanto più rappresentative quanto più costituiscono uno specchio fedele dell'elettorato³⁴¹.

Diversa, invece, la logica posta alla base del referendum, all'interno del quale l'opzione che ottiene anche solo un voto in più dell'altra, si impone in via assoluta, non lasciando alcuno spazio alla volontà dei perdenti (che potrebbero rappresentare anche il 49% del totale dei cittadini): è allora sufficiente lo spostamento di una minima percentuale di voti per determinare il completo rovesciamento delle posizioni, e far prevalere l'ipotesi prima soccombente. Ciò fa sì che gli strumenti impostati su una logica maggioritaria³⁴² siano particolarmente sensibili ai mutamenti di umore intervenuti nella società, e si rivelino quindi il veicolo col quale più facilmente emergono e si impongono i cambiamenti nella sfera politico-istituzionale.

Ecco allora una possibile spiegazione del perché le mutazioni più rilevanti prodottesi in tale ambito -specie nei primi anni Novanta, cioè fino all'approvazione della legge elettorale prevalentemente maggioritaria³⁴³- sono avvenute attraverso lo strumento referendario: esso era infatti l'unico nel quale le spinte provenienti dalla società non venivano attenuate dalla logica proporzionalistica posta alla base di tutti i sistemi elettorali vigenti fino ad allora; ed erano anzi amplificate grazie alla sua impostazione maggioritaria. I segnali dei mutamenti di opinione intervenuti nella società si erano già in parte manifestati, ma solo con l'utilizzo di un termometro così sensibile li ha fatti emergere in maniera anche brusca, ponendoli all'attenzione di tutti. Palesate così la forza e l'incidenza del mezzo referendario (abrogativo), anche la consultazione prevista dall'art. 138 ha visto via via accrescersi il suo ruolo.

Uno strumento buono per tutti gli usi

La seconda ragione "tecnico-normativa"³⁴⁴ che ha determinato lo spostamento del baricentro dell'art. 138 verso il referendum riguarda più specificamente la consultazione disciplinata da tale articolo, ed in particolare il suo carattere multifunzionale. Proprio la scelta costituente di non disporre alcuna conseguenza automatica sul piano della forma di governo, e di lasciare dunque "aperto" lo sviluppo dell'istituto, ha fatto sì che esso potesse essere visto dai diversi attori politici come lo strumento adatto al raggiungimento delle proprie finalità, e che quindi questi ne inserissero

³⁴⁰ Cfr., per tutti, NOCILLA, D., CIAURRO, L., *Rappresentanza politica*, in *Enc. dir.*, vol. XXXVIII, Milano, Giuffrè, 1987, pp. 543 ss.; SARTORI, *Rappresentanza*, in *Elementi di teoria politica*, 2^a ed. riveduta e ampliata, Bologna, 1990, pp. 217 ss.; FERRARI, G. F., *Rappresentanza istituzionale*, in *Enc. giur.*, vol. XXV, Roma, Enciclopedia Italiana, 1991; nonché la recente voce dello stesso NOCILLA, *Rappresentanza politica*, in BERTI, CAMPANINI (diretto da), *Dizionario delle idee politiche*, Roma, AVE, 1993, pp. 716 ss.

³⁴¹ Cosa che accade peculiarmente quando le elezioni avvengono con un sistema proporzionale. Ma anche sotto la vigenza di un sistema maggioritario, tale corrispondenza, sebbene attenuata dagli effetti distorsivi prodotti dal sistema di distribuzione dei seggi, permane comunque in via tendenziale.

³⁴² E quindi, sebbene in misura attenuata, anche i sistemi elettorali maggioritari, tanto più quanto la connotazione maggioritaria finisce per prevalere.

³⁴³ La quale, introducendo principi maggioritari anche nel circuito rappresentativo, ha in qualche modo amplificato le modificazioni dei rapporti di forza fra le diverse componenti politiche, favorendo l'alternanza alla guida del governo. E, così, anche la più facile approvazione di riforme in grado di incidere anche profondamente sull'assetto istituzionale.

³⁴⁴ Ma forse sarebbe meglio dire "tecnico-politica".

lo svolgimento nei loro programmi, contribuendo così ad attribuirgli in via di fatto una sorta di “plusvalore”³⁴⁵ rispetto alle deliberazioni parlamentari.

In sintesi, si potrebbe conclusivamente dire che il referendum ha finito per svolgere contemporaneamente la funzione di soggetto ed insieme oggetto del cambiamento. Soggetto, in quanto la sua stessa struttura, come si è appena visto, lo porta a favorire il mutamento; oggetto, nel senso che esso rappresenta anche la direzione verso cui le trasformazioni politico-istituzionali sembrano condurre.

Dalle decisioni “concorsuali” a quelle “maggioritarie”

Tutte queste considerazioni spingono a superare l’ambito della procedura di revisione costituzionale, per allargare il discorso al complessivo strutturarsi della nostra forma di governo. Quello che si è definito come uno spostamento del baricentro dell’art. 138 nella direzione del referendum, deve infatti essere inquadrato in un più vasto fenomeno che mostra il passaggio -culturale, prima che tecnico-legislativo- da un’impostazione “concorsuale” o “consociativa” dei metodi di decisione, ad una strutturazione tendenzialmente “maggioritaria”³⁴⁶. Tale fenomeno, che ha investito i processi di governo con effetti anche apprezzabili sul piano della funzionalità e dell’efficienza istituzionale, sembrerebbe dunque trasferirsi anche alle procedure per la determinazione delle regole costituzionali.

Il passaggio non è (o non dovrebbe essere) però così automatico. Anzi, all’accresciuta propensione al cambiamento portata dal sistema maggioritario nell’attività *ordinaria* di amministrazione, dovrebbe invece corrispondere un rafforzamento dei vincoli garantistici in quella *straordinaria* di ridefinizione delle regole fondamentali. Se, dunque, il passaggio dalla logica proporzionalistico-consociativa a quella maggioritaria può avere effetti benefici sulla gestione quotidiana della cosa pubblica; la conservazione di un’impostazione “concorsuale” mantiene invece tutta la propria validità nella modificazione delle disposizioni costituzionali; di quelle regole, cioè, in cui devono potersi riconoscere la maggioranza come le opposizioni, i protagonisti dell’attuale momento politico come coloro che lo saranno nei prossimi anni.

Insomma -ma torneremo sul punto- la Costituzione è nata come “casa comune” di tutti coloro che si riconoscono nei valori democratici in essa così mirabilmente sviluppati: condizione perché rimanga tale, è che le sue eventuali modifiche non siano frutto della volontà di una parte dello schieramento politico, seppure maggioritaria³⁴⁷, ma nascano dal consenso quanto più largo possibile delle forze presenti nel quadro costituzionale.

Democrazia diretta e rappresentativa: una bipartizione insoddisfacente

Potrebbe a questo punto nascere la tentazione -e veniamo così a che è stato un po’ il filo rosso sotteso al ragionamento fatto finora- di leggere tutti i fenomeni che abbiamo cercato di sintetizzare

³⁴⁵ Non forse è inutile ribadire che si parla qui di una *plusvalore* meramente politico, non essendo possibile riscontrare alcuna graduazione di questo tipo sotto il profilo giuridico, né essendo possibile rinvenire una differenza di “forza” attiva o passiva fra le disposizioni costituzionali approvate con o senza lo svolgimento del referendum *ex art. 138*.

³⁴⁶ Utilizziamo qui i termini adoperati dal Presidente Cossiga nel suo messaggio alle Camere sulle riforme istituzionali (*Atti Camera*, X legislatura, doc. 1, n. 11, p. 40). La trasformazione di portata generale a cui si fa qui riferimento non può essere limitata alle ragioni tecniche insite nella struttura stessa del referendum (delle quali abbiamo già parlato), ma investe una trasformazione complessiva della stessa “cultura” posta alla base dei processi decisionali.

³⁴⁷ Ma si ricordi quanto detto con riferimento ai rischi insiti ad esempio nella mancata previsione di un quorum minimo di validità per la consultazione popolare, che potrebbe portare, combinandosi con gli effetti distorsivi prodotti dal sistema maggioritario nella rappresentanza parlamentare, all’approvazione di norme da parte di una minoranza degli elettori.

in queste pagine come un tendenziale avanzamento degli strumenti di “democrazia diretta” a discapito di quelli che invece vengono tradizionalmente classificati come rientranti nella “democrazia rappresentativa”³⁴⁸. Più volte, nelle pagine precedenti, si è però notato come questa dialettica, sicuramente presente ed influente in particolari momenti, si rivela incapace di spiegare la complessità di molti dei fenomeni analizzati.

Alla luce di quanto sopra, è allora forse possibile trarre alcune conclusioni anche su quanto si è affermato a tale riguardo, individuando le possibili ragioni dell’insufficienza concettuale di una simile schematizzazione. Insufficienza, che si manifesta in modo del tutto particolare negli equilibri interni all’art. 138; ma che, proprio partendo dall’osservazione delle dinamiche interne alla

³⁴⁸ In estrema sintesi, e ricorrendo a non poche semplificazioni, si può dire che, almeno a partire dal XVII secolo sia possibile ritrovare, all’interno del pensiero democratico, due principali scuole di pensiero sulle istituzioni necessarie per tradurre in regimi politici concreti i principi generalmente riconosciuti come base dei sistemi democratici (della sovranità popolare, dell’uguaglianza politica, del voto popolare, della regola di maggioranza). Il primo di tali filoni culturali è quello che si può definire “partecipazionista” o “della democrazia diretta”; esso trova il suo principale ispiratore in Rousseau, ed è stato ripreso in epoca contemporanea da autori quali Patenam, Baber ed Osbun. Secondo la loro impostazione il solo modo veramente democratico di prendere decisioni pubbliche sarebbe quello che si realizza attraverso la partecipazione diretta e immediata di tutti i cittadini, che dovrebbero essere chiamati a determinare l’agenda politica, discutere le problematiche ivi inserite, ed infine deliberare nel merito. Qualsiasi altra forma di decisione, ed in particolare quelle prese mediante l’interposizione di rappresentanti eletti, non potrebbe essere classificata come pienamente democratica per almeno due ragioni, nelle quali sono sintetizzate due delle critiche classiche mosse ai sistemi rappresentativi. Innanzi tutto, il fatto stesso che le idee e le preferenze dei cittadini possano manifestarsi nelle sedi decisionali solo per bocca ed attraverso il pensiero dei loro rappresentanti, comporta una loro distorsione (anche senza fare qui riferimento agli eventuali effetti distorsivi propri della rappresentanza che ogni sistema di elezione finisce per determinare), una non completa corrispondenza con gli effettivi desideri del popolo sovrano, che potrebbe essere eliminata solo attribuendo ad esso in via diretta il potere di manifestare la propria volontà. In secondo luogo la democrazia, come ogni altra forma di Stato o di governo, non è altro che uno strumento attraverso cui raggiungere fini più alti, il primo dei quali è costituito dal pieno sviluppo dell’individuo (o della persona, secondo un’impostazione parzialmente diversa) in tutte le sue capacità. Ma questo può essere raggiunto solo attraverso la piena e diretta partecipazione di ogni cittadino alla gestione della cosa pubblica, mentre verrebbe in buona parte ostacolato dalla delega ai rappresentanti dei poteri e dei doveri civici.

A queste argomentazioni, si contrappongono gli esponenti della “scuola rappresentativa” (nella quale si possono far rientrare pensatori classici quali John Stuart Mill, e teorici moderni quali Schumpeter e Sartori). Per loro, l’ideale della democrazia diretta sarebbe compatibile solo con comunità sufficientemente piccole da poter essere raccolte all’interno di una piazza per deliberare. All’interno di queste, inoltre, tutti i cittadini dovrebbero avere la possibilità di dedicarsi a tempo pieno alla gestione degli affari pubblici, mantenendosi attraverso lo sfruttamento dei lavori di altri individui, quali gli schiavi nell’antica Grecia. Negli Stati contemporanei, invece, da un lato, è impossibile incontrarsi in assemblea per poter deliberare (bisogna però ricordare che i teorici contemporanei della democrazia diretta fanno ovviamente riferimento a dibattiti e votazioni da realizzarsi attraverso i mezzi messi a disposizione dalle moderne tecnologie). E, dall’altro, essendo stata fortunatamente abolita la schiavitù, e non potendo tutti dedicarsi a tempo pieno allo studio delle sempre più complesse questioni inserite nell’agenda politica, le decisioni -e questa sembra essere l’obiezione più forte- finirebbero per essere prese, o in maniera irresponsabile e casuale, o dai soli gruppi di volta in volta interessati.

Per tale motivo, sostenere che la piena partecipazione di ogni cittadino a tutte le decisioni è una condizione necessaria per la realizzazione di un sistema democratico, equivale a negare la stessa possibilità che questo possa mai trovare concreta attuazione oggi. Al contrario, l’essenza della democrazia dovrebbe essere individuata nell’attribuzione di poteri sovrani al popolo, invece che ad una sola persona o ad un gruppo ristretto di individui. E ciò può realizzarsi consentendo ai cittadini di eleggere ad intervalli regolari e sufficientemente frequenti di tempo i propri rappresentanti: questi li rappresenteranno durante il loro mandato, operando negli organi elettivi. E, alla fine di esso, verranno giudicati con un voto che ne determinerà la riconferma o la sostituzione. (cfr. RANNEY, *Nuove pratiche e vecchia teoria*, in CACIAGLI, ULERI (a cura di), *Democrazie e referendum*, Roma-Bari, Laterza, 1994, pp. 31 ss.). Si potrebbe forse sostenere la sostanziale validità delle tesi di entrambe le scuole, dicendo che esistono (principalmente) due diverse accezioni del termine “democrazia”: una che guarda a questo metodo di governo sotto il profilo ideale, l’altra che invece lo analizza nelle sue possibili manifestazioni storiche. Per una completa, ampia, e suggestiva analisi delle problematiche e delle aporie contenute nelle diverse teorie del pensiero democratico, si può vedere DAHL, R., *La democrazia ed i suoi critici*, Roma, Editori Riuniti, 1990, pp. 582. Cfr. inoltre BOBBIO, *Democrazia rappresentativa e democrazia diretta*, in AA.VV., *Democrazia e partecipazione*, Torino, 1978, pp. 19 ss., (ora in *Il futuro della democrazia. Una difesa delle regole del gioco*, Torino, 1984, pp. 29 ss.).

procedura di revisione, può essere considerata più in generale come caratteristica delle democrazie contemporanee³⁴⁹.

Le mille funzioni di una consultazione

Ripercorrendo la storia carsica³⁵⁰ del referendum costituzionale si è visto che esso è stato considerato come lo strumento con cui le minoranze potevano impedire colpi di mano perpetuati da maggioranze parlamentari non appoggiate da un sufficiente seguito elettorale; ma anche il mezzo attraverso cui le stesse maggioranze che avevano votato la riforma potevano ricevere un'investitura popolare ed un'accresciuta legittimazione. Si è visto come dietro la richiesta di cinquecentomila elettori possa concretarsi una reale istanza di alcuni cittadini, che tentano di opporsi all'approvazione di un progetto di legge costituzionale votato dalle Camere; ma anche una dialettica fra le forze partitiche rappresentate in Parlamento, che considerano il mezzo della richiesta popolare più efficace per catalizzare l'attenzione su una determinata proposta e successivamente per impedirne l'approvazione definitiva.

Si è constatato, insomma, che il referendum costituzionale, per la sua stessa struttura, si presta a svolgere le più diverse funzioni; e che quella di contrappeso rispetto alle deliberazioni parlamentari è solo una delle tante possibili. Si manifesta quindi particolarmente con questo istituto, tradizionalmente assunto a strumento-principe per la manifestazione delle istanze tipiche della *democrazia diretta*, l'insufficienza concettuale di tale categoria, nella quale finiscono per raccogliersi una serie di fenomeni che invece dovrebbero trovare una collocazione fra le manifestazioni della *democrazia rappresentativa*. Se, infatti, attraverso il referendum possono passare istanze riconducibili dei poteri rappresentativi al pari di quelle più propriamente tipiche degli istituti di *democrazia diretta*, una classificazione che tenga solamente conto della manifestazione della volontà popolare diretta o mediata attraverso i rappresentanti, o che si fermi a valutare la richiesta a seconda che venga effettuata da cinquecentomila elettori, un quinto dei componenti di una Camera, o cinque consigli regionali; rischia di rivelarsi puramente formale, e di non riuscire a spiegare la ricchezza di fenomeni che dietro essa possono raccogliersi.

Ecco allora il perché dell'impostazione della nostra riflessione in chiave storica, nonostante abbia trovato applicazione pratica esclusivamente una volta: solo un'analisi del complesso interrelarsi fra i fattori che compongono il quadro politico-istituzionale in un dato momento, può infatti spiegare la reale portata di ogni manifestazione della volontà popolare, ed in special modo di quelle che investono la definizione delle regole poste alla base della vita comunitaria.

Quando prevale il quesito implicito

Si può allora dire che (e qui l'analisi si allarga, superando i confini dell'articolo 138) esista un circuito continuo che consente ai cittadini³⁵¹ di intervenire nelle decisioni pubbliche attraverso una varietà di strumenti e canali differenti. Questi vanno da quelli tradizionali, quali appunto le elezioni ed i referendum, a quelli non sempre istituzionalmente strutturati, ma pure incidenti nella complessiva dinamica della forma di governo, quali i mezzi di informazione, le manifestazioni pubbliche, ecc.

³⁴⁹ Sul punto sia consentito rinviare alle considerazioni fatte in BUSIA, G., *Il federalismo senza territorio*, in G. MATINI, R. PAPINI, *Quale governo locale? Processi di riforma dello Stato italiano e dell'Unione europea*, Atti del Convegno internazionale con lo stesso titolo organizzato dall'Istituto internazionale Jaques Maritain nei giorni 7 8 novembre 1997, pp. 67-84.

³⁵⁰ Almeno fino al referendum sulla revisione del Titolo V della Costituzione.

³⁵¹ Fra l'altro, si deve sottolineare che il soggetto votante nei referendum è del tutto equiparabile al corpo elettorale che manifesta la propria volontà nella designazione dei rappresentanti (cfr. SALERNO, *Referendum*, cit., p. 262 e la bibliografia ivi citata).

Nei sistemi istituzionali contemporanei si assiste infatti ad un duplice fenomeno: mentre, da un lato, la rappresentanza ha cessato di avere la sua sede esclusiva nell'organizzazione dello Stato, per diffondersi in tutte le articolazioni della società³⁵², ed i tradizionali attori dei poteri rappresentativi trasferiscono il loro confronto-scontro negli strumenti tipici della democrazia diretta. Dall'altro lato, invece, i cittadini, attraverso gli strumenti di democrazia diretta, influiscono in maniera sempre più rilevante nella dinamica degli organi rappresentativi, determinandone -come si è visto- non solo l'agenda, ma anche il contenuto delle scelte. La bipartizione fra poteri diretti e rappresentativi, che poteva forse conservare una validità ermeneutica quando gli elettori non avevano altri mezzi a disposizione per manifestare la propria volontà, è messa in crisi dal venir meno di uno dei suoi presupposti di fondo: l'esistenza di una società uniforme che si contrappone ad un potere rappresentativo indifferenziato al suo interno: tutto il contrario del complesso articolarsi delle società contemporanee. Venuta meno tale uniformità, forse (ma, se mai, solo in parte) presente in alcune società in cui il diritto di voto era attribuito su base censitaria, le due sfere finiscono per compenetrarsi ed influenzarsi reciprocamente.

Così, mentre astrattamente il referendum, in virtù della sua natura, avrebbe dovuto caratterizzarsi per essere un mezzo di intervento puntuale³⁵³, da parte dei cittadini, nei processi decisionali pubblici, uno strumento, cioè, attraverso cui essi sarebbero stati chiamati a pronunciarsi su questioni determinate. Nel concreto, invece, tale istituto allarga la sua influenza oltre l'oggetto specifico della consultazione- Alla problematica sottoposta al giudizio popolare si affianca quasi sempre un quesito implicito, che finisce in certi casi per prevalere su quello stampato sulla scheda³⁵⁴, e coinvolgere nel giudizio dei cittadini valutazioni inerenti l'operato dei proponenti e comunque delle forze politiche che si schierano per il voto favorevole o contrario.

Non uno, ma tanti referendum ex art. 138

La struttura "aperta" della consultazione prevista dall'art. 138 e la sua conseguente multifunzionalità, il fatto che al suo risultato possano essere collegate conseguenze ulteriori rispetto a quelle espressamente previste, la possibilità che venga domandato e controllato da soggetti diversi, anche al di là del richiedente "ufficiale"; sono tutti elementi che portano ad affermare la possibile

³⁵² Ciò principalmente ad opera di gruppi ed associazioni di vario genere (dei quali i partiti sono solo un esempio) che creano un ponte fra le istituzioni, gli iscritti e gli aderenti, ed il resto dei cittadini, mettendo in crisi il tradizionale concetto di rappresentanza politica (NOCILLA, *op. ult. cit.*, pp. 722-3).

³⁵³ SALERNO (*Il referendum*, cit., p. 272) collega tale caratteristica alla vigenza nel nostro sistema del divieto di mandato imperativo ex art. 67 Cost., e trova in esso una ragione dell'esistenza di un istituto -quale appunto il referendum- che consente ai cittadini di intervenire in maniera puntuale su questioni decise in modo solamente generico attraverso l'investitura elettiva dei rappresentanti: se il nostro ordinamento non prevedesse lo svolgimento di consultazioni referendarie, infatti, "i cittadini non disporrebbero di alcuno strumento di intervento diretto sulle o nelle decisioni dei loro rappresentanti". A parte quanto già affermato in ordine alla molteplicità di strumenti posti a disposizione del cittadino per intervenire nella gestione della cosa pubblica, nel caso del referendum costituzionale, si deve peraltro ricordare che la limitata portata del quesito è già di per sé messa in discussione, oltre che dalla particolare rilevanza delle leggi costituzionali, che necessariamente finiscono per spiegare una certa influenza su un vasto numero di altre disposizioni; anche dalla non sicura previsione del requisito di omogeneità per la domanda sottoposta ai cittadini (sul punto si rinvia a quanto già affermato più sopra).

³⁵⁴ Come si è già avuto modo di notare, questo rappresenta un fenomeno tipico soprattutto delle democrazie con una scarsa tradizione referendaria, ed il cui panorama politico è caratterizzato da forti contrapposizioni ideologiche. Con riferimento all'influenza della "legislazione di contorno" sul complessivo assetto istituzionale ed anche sull'esito delle votazioni si può vedere, per tutti, LANCHESTER, F., *La propaganda elettorale (e referendaria) in Italia tra continuità sregolata e difficile rinnovamento*, in "Quaderni costituzionali", 1996, fasc. 3 (dicembre), pp. 383 ss.

esistenza non di uno, ma di più (tipi o sottotipi di) referendum costituzionali. E la loro classificazione, se vuole realmente rendere conto della funzione svolta dall'istituto, non può basarsi su un criterio formale (a seconda che, ad esempio, venga richiesto da un soggetto: cinquecentomila elettori; piuttosto che da un altro: cinque Consigli regionali o un quinto dei componenti di una Camera); ma deve tenere conto della reale dialettica che dietro ad esso si esprime (cittadini-rappresentanti, centro-periferia, maggioranza-opposizione, ecc.). Non si intende qui mettere in discussione la validità concettuale delle classificazioni adottate comunemente per individuare i diversi tipi di referendum³⁵⁵; si vuole solamente affermare che, perché quelle stesse categorie possano spiegare una reale funzione classificatoria, è necessario che siano applicate al concreto strutturarsi della consultazione, e non semplicemente al suo formale apparire.

Il manifestarsi di una determinata dialettica (od il sommarsi di più dialettiche) può però essere colto solo valutando come in un dato momento si posizionano tutti gli attori del quadro politico-istituzionale. Si dovrebbe pertanto affermare che la classificazione di una consultazione referendaria in un "sottotipo" può avvenire solo *a posteriori*, sul piano della storia costituzionale. Tutto ciò non significa però negare la possibilità di creare classificazioni generali di tipo astratto, da applicare successivamente ai singoli referendum di volta in volta realizzati o anche sono richiesti³⁵⁶; e non può soprattutto portare ad escludere che si possano cogliere almeno linee tendenziali di sviluppo ed ipotizzare le loro possibili conseguenze.

I rischi della demagogia referendaria

Per questo, senza immaginare di contrapporsi ad una tendenza che abbiamo visto superare l'ambito dell'art. 138 e gli stessi nostri confini nazionali, di fronte alla sempre maggiore enfasi con cui da più parti si tende ad esaltare il ruolo del referendum e la sua logica maggioritaria, è tuttavia legittimo ricordare che quanto più i processi decisionali si avvicinano al modello dell'*instant democracy*, tanto maggiore si manifesta l'esigenza di uno strumento che garantisca la possibilità di prendere una successiva "*instant decision*" contraria alla prima. Quanto più le scelte di governo vengono determinate dal contingente ed a volte fortuito indirizzarsi del consenso, tanto maggiore è la necessità che rimangano salde le regole sui processi decisionali, le norme fondamentali del vivere comune. Tanto più, insomma, è necessario che la parte temporaneamente soccombente possa contare sulla protezione di una Costituzione che supera la contingente volontà di una parte, per garantire i diritti di tutti.

Per questo, dunque, l'aver introdotto nelle procedure di decisione ordinaria una forte dose di cultura maggioritaria³⁵⁷, lungi dal portare all'estensione della stessa logica nell'ambito della revisione costituzionale, dovrebbe invece spingere a controbilanciare lo spostamento nella direzione opposta³⁵⁸, garantendo comunque una larga base di consenso alle norme costituzionali.

³⁵⁵ Le consultazioni referendarie di volta in volta sono state viste come tutela a favore dei partiti e dei gruppi di minoranza, come mezzo per definire i rapporti di forza fra le diverse componenti politiche, come strumento per legittimare una determinata posizione politica maggioritaria o minoritaria, come mezzo per acquisire, attraverso la semplice presentazione della richiesta, di una "merce di scambio" per raggiungere altre finalità, come correttivo delle presunte deviazioni fra "paese legale" e "paese reale", come strumento di educazione alla politica dei cittadini, ecc. (cfr., per tutti, SALERNO, *Referendum*, cit., pp. 268 ss.)

³⁵⁶ E, come detto, le già descritte categorie comunemente adoperate dalla dottrina possono essere validamente utilizzate a tale fine.

³⁵⁷ Ci si riferisce qui in particolare all'approvazione delle leggi elettorali ad impostazione prevalentemente maggioritaria, che, come si è detto, comportano almeno due conseguenze sulla struttura dell'art. 138: da un lato, accrescono l'importanza della richiesta proveniente da un quinto dei componenti di una Camera, poiché questi sono potenzialmente rappresentativi di una quota di elettorato maggiore di quella che potevano rappresentare sotto la vigenza del sistema proporzionale. Dall'altro, rendono più facile il raggiungimento della soglia dei due terzi dei voti, e quindi la possibilità di sottrarre agli elettori il potere di intervenire su quanto deliberato in sede parlamentare.

³⁵⁸ Per controbilanciare le trasformazioni di cui si è detto nella nota precedente si potrebbe, ad esempio (secondo

Assicurando, quindi, quella concorsualità che, eliminata nella pratica di governo per favorire una maggiore efficienza e tempestività di attuazione, diviene ancora più preziosa e necessaria nella definizione delle regole poste alla base del vivere comune. Come sempre, dunque, per ristabilire le garanzie poste a tutela del nostro ordinamento in modo che conservino la loro piena efficacia, non si può attendere che vengano scavalcate. Sarebbe troppo tardi.

anche quanto previsto dal progetto di revisione approvato alla fine della XI legislatura dalla Camera in prima lettura), attribuire il potere di chiedere lo svolgimento del referendum anche a meno di un quinto dei parlamentari; oppure consentire il ricorso al referendum anche qualora si giunga all'approvazione del progetto di legge costituzionale da parte della maggioranza dei due terzi dei voti. I due esempi, che renderebbero più facile il ricorso a referendum, mostrano ancora una volta che non è il fatto di rendere più facilmente realizzabile lo svolgimento della consultazione a determinare di per sé lo "spostamento del baricentro dell'art. 138" di cui si è detto; quanto invece il complesso delle interrelazioni che gli altri elementi del sistema stabiliscono con esso.