



17 GIUGNO 2026

# Il referendum *ex art.* 138 Cost.: teoria e prassi di un istituto “dissensuale”

di Luca Dell’Atti

Ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Bari A. Moro



# Il referendum *ex art.* 138 Cost.: teoria e prassi di un istituto “dissensuale” \*

di Luca Dell’Atti

Ricercatore di Diritto costituzionale e pubblico  
Università degli Studi di Bari A. Moro

**Abstract [It]:** L’articolo analizza il referendum *ex art.* 138 Cost. specialmente alla luce della prassi operativa nelle consultazioni svoltesi tra il 2001 e il 2026. Attraverso l’esame degli esiti delle consultazioni, lo studio intende dimostrare la fisiologica funzione conservativa dell’istituto a presidio della rigidità costituzionale. Tale dinamica viene infine inquadrata nella cornice teorica della “controdemocrazia”, qualificando il corpo elettorale come un “popolo-veto” portatore di una legittima e decisiva sovranità negativa.

**Title:** The referendum under Article 138 of the Constitution: theory and practice of a ‘dissenting’ institution

**Abstract [En]:** The article analyzes the practice of the referendum under Article 138 of the Italian Constitution, examining the votes held between 2001 and 2026. By highlighting their outcomes, the study aims to show the conservative function of the referendum in safeguarding constitutional rigidity. Finally, this dynamic is framed within the theoretical framework of “counter-democracy”, defining the electorate as a “veto-people” exercising a legitimate and decisive negative sovereignty.

**Parole chiave:** referendum costituzionale, garanzia delle minoranze, rigidità costituzionale, revisione costituzionale, controdemocrazia, sovranità negativa

**Keywords:** Separation of powers, Emergency powers, Tariff authority, Major Questions Doctrine, U.S. Supreme Court

**Sommario:** 1. Premessa. 2. Le riflessioni teoriche: funzione sussidiaria e natura oppositivo-garantista dell’istituto. 3. Le prassi applicative: riforme “di maggioranza” e dissenso organizzato. 4. Conclusioni. Il referendum come strumento “controdemocratico”.

## 1. Premessa

Il referendum celebratosi il 22 e il 23 marzo 2026, col quale il corpo elettorale ha respinto la revisione costituzionale promossa dal governo Meloni avente a oggetto parte consistente del Titolo IV della Seconda parte della Costituzione, ha comprensibilmente sollecitato in dottrina la ripresa del dibattito sulla funzione e sul funzionamento della consultazione popolare di cui all’art. 138 Cost. Le prime reazioni della costituzionalistica, a stretto ridosso dell’esito referendario, non si limitano alla ricognizione della vicenda, ma tornano a muovere analisi e proposte che richiamano sin da subito l’attenzione degli studiosi sulle asserite distorsioni del referendum in parola e, per estensione, sullo scarto fra il suo disegno normativo e la concreta dinamica politico-istituzionale di un istituto tanto centrale nella sua collocazione sistematica – posto com’è a presidio della rigidità costituzionale – quanto delicato nella sua traduzione operativa.

---

\* Articolo sottoposto a referaggio.

In questi termini si colloca l'editoriale di Annamaria Poggi<sup>1</sup>, di recente apparso su questa Rivista, ove l'Autrice, prendendo le mosse dall'osservazione per cui le sole revisioni costituzionali che si sono rivelate capaci di superare il vaglio parlamentare e popolare sono state quelle puntuali, evidenzia la strutturale sovrapposizione tra referendum costituzionale e confronto politico-partitico, giungendo infine ad affermare l'efficace paradosso per cui l'eccessiva rigidità del testo costituzionale che a quest'ordine delle cose consegue, rischi di delegittimarne il contenuto normativo, favorendo una divaricazione crescente tra disposizioni scritte e prassi interpretative che le hanno in più punti tacitamente superate. Sempre di recente, nella sua Lettera AIC sul tema, Adriana Ciancio<sup>2</sup>, colloca la medesima tendenza distorsiva evidenziata da Poggi nella cornice più ampia della crisi dei partiti e delle sue ricadute sulla forma di governo parlamentare, qualificando il referendum *ex art. 138 Cost.* richiesto dalla stessa maggioranza di governo come una forma di "fiducia extraparlamentare" che si affianca a (e, nelle intenzioni, sofferisce) quella propriamente parlamentare, con ciò ponendo il problema non soltanto dell'alterazione funzionale dell'istituto referendario, ma della tensione che ne segue all'architettura complessiva del regime parlamentare delineato dalla Costituzione.

Si tratta, in entrambi i casi, di interventi dichiaratamente inaugurali di più ampie riflessioni, i quali, nondimeno, oltre a perimetrare con efficacia il campo entro cui queste sono chiamate a muoversi, contengono indicazioni propositive di notevole interesse: Poggi suggerisce – *de iure condito* – la necessità di restituire forza alla legalità costituzionale intesa come vincolo normativo positivo e non meramente valoriale, nella consapevolezza che la strenua difesa della rigidità si trasformi, quando le norme scritte sono sistematicamente superate dalla prassi, in un fattore di delegittimazione della Carta medesima; Ciancio avanza invece ipotesi *de iure condendo*, che spaziano dalla previsione di un referendum obbligatorio per le revisioni organiche approvate a sola maggioranza assoluta all'introduzione di un controllo di ammissibilità sull'omogeneità del quesito, o ancora alla previsione della maggioranza qualificata dei due terzi come unico *quorum* per la revisione.

Entrambe le analisi, insomma, muovono dalla constatazione della distorsione plebiscitaria come dato acquisito e si interrogano su come porvi rimedio, l'una sul piano ermeneutico della ricomposizione fra testo e prassi, l'altra su quello istituzionale della riforma del procedimento. Le pagine che seguono intendono muoversi lungo un percorso che, muovendo dalla medesima constatazione, propone una lettura che, muovendo dalla medesima constatazione, ne sviluppa le implicazioni sul piano della qualificazione funzionale dell'istituto: si cercherà di mostrare, cioè, che la prassi operativa – ormai venticinquennale – del referendum *ex art. 138 Cost.* gli conferisce una funzione marcatamente

---

<sup>1</sup> A. POGGI, *Riflessioni a valle del referendum costituzionale sulla giustizia*, Editoriale, in questa Rivista, 25 marzo 2026.

<sup>2</sup> A. CIANCIO, *Crisi dei partiti, torsione dei referendum e tensioni (vecchie e nuove) della forma di governo parlamentare*, in *Lettere AIC*, 29 marzo 2026.

conservativa e, nei termini in cui si dirà, “dissensuale”, che consente all’istituto di assolvere con piena coerenza il compito che il Costituente vi ha assegnato, vale a dire di operare come il più potente dispositivo di garanzia della rigidità della Costituzione e, per questa via, quale presidio degli equilibri della democrazia costituzionale.

Questa tesi costituisce l’aggiornamento e – si auspica – l’affinamento di quanto sostenuto da chi scrive, circa dieci anni fa, in questa stessa Rivista, a ridosso dell’esito “controgovernativo” del referendum costituzionale che respingeva la riforma cd. Renzi-Boschi. Il decorso del tempo e il consolidarsi della prassi sembrano confermare e, per certi aspetti, irrobustire la tesi allora sostenuta, sollecitandone, al contempo, un approfondimento, che è oggi possibile tentare con strumenti di metodo più solidi e un orizzonte teorico più ampio di quello allora offerto in condivisione della riflessione scientifica<sup>3</sup>.

A tal fine, si procederà anzitutto a una breve ricognizione del dibattito dottrinale sulla qualificazione funzionale del referendum *ex art.* 138 Cost., con particolare attenzione alle tesi che ne predicano il carattere strutturalmente oppositivo, ma senza omettere recenti interpretazioni che ne valorizzano la polifunzionalità (§ 2); si passerà quindi all’analisi della prassi applicativa dei cinque referendum costituzionali svoltisi dal 2001 al 2026 – il fulcro di questo scritto – dalla quale si cercherà di trarre le costanti strutturali che ne confermano la vocazione conservativa e “dissensuale” (§ 3); la riflessione sarà infine inquadrata nella cornice teorica della “controdemocrazia” elaborata da Pierre Rosanvallon, nella quale il referendum trova, ad avviso di chi scrive, una possibile collocazione sistematica, di carattere eminentemente esplorativo, che potrebbe contribuire a illuminarne il fondamento democratico (§ 4).

## **2. Le riflessioni teoriche: funzione sussidiaria e natura oppositivo-garantista dell’istituto**

Il problema del ruolo del corpo elettorale nel procedimento di revisione costituzionale è coesistente alla scelta stessa della rigidità costituzionale: la selezione di un iter tecnicamente aggravato per le modifiche al testo della Costituzione pone logicamente la questione del se e in quale misura il popolo – titolare della sovranità e, in ultima analisi, del potere costituente di cui la revisione è esercizio derivato – debba concorrere alla formazione della volontà di revisione, e quale funzione il suo intervento sia chiamato ad assolvere rispetto alla deliberazione delle assemblee rappresentative.

Il dibattito in Assemblea costituente<sup>4</sup>, avendo ben nota la facilitazione per la deriva autoritaria offerta al fascismo dalla flessibilità dello Statuto albertino, non si concentrò sull’*an* della rigidità della Costituzione

<sup>3</sup> L. DELL’ATTI, *Sul referendum costituzionale. Apologia di uno strumento democratico*, in questa Rivista, n. speciale 1, 2017.

<sup>4</sup> Per la ricostruzione del dibattito in Assemblea costituente v. M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1982, pp. 23-45; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, CEDAM, Padova, 2001, pp. 7-64; S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Laterza, Roma-Bari, 1992, pp. 80-92; L. PESOLE, *Il procedimento di revisione costituzionale nei lavori dell’Assemblea costituente*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, p. 146 ss. Per la specifica

repubblicana<sup>5</sup>, quanto piuttosto sul *quomodo*. Delle varie proposte avanzate e scartate poiché variamente ritenute non adeguate<sup>6</sup>, si delineò progressivamente – in un contesto segnato dalla diffusa diffidenza della Costituente verso l’istituto referendario *tout court*<sup>7</sup> – il ruolo dell’intervento popolare per come poi sarebbe stato incardinato nel testo dell’art. 138 Cost. Decisiva, in particolare, la posizione di Costantino Mortati, che concepiva il ricorso al corpo elettorale quale la più completa attuazione del principio democratico, configurando la consultazione popolare come strumento di integrazione del consenso parlamentare quando le Camere – e, perciò, i partiti – non fossero sufficientemente rappresentativi della “massa dei cittadini”<sup>8</sup>. Di questi tratti si faceva carico l’ipotesi avanzata da Tomaso Perassi, poi tradotta nel concatenarsi di meccanismi che aggravano l’iter deliberativo della revisione. Si tratta, come noto, della doppia deliberazione di ciascuna Camera con intervallo non inferiore a tre mesi, del quorum deliberativo della maggioranza assoluta in seconda lettura, del referendum eventuale e facoltativo su richiesta di specifici soggetti legittimati, dell’esclusione della consultazione popolare ove la seconda deliberazione registri la maggioranza dei due terzi in ambo le Camere. Nello specifico, per quel che qui maggiormente interessa, l’opzione per l’eventualità e facoltatività del referendum discendevano da una scelta di compromesso volta a cercare la corrispondenza fra decisione parlamentare e volontà popolare: presunta – in virtù di una valutazione di ordine quantitativo e, a un tempo, di razionalità del processo deliberativo – in caso di maggioranza qualificata, e verificabile – su iniziativa delle minoranze – mediante la consultazione referendaria nei casi in cui quella soglia non venga raggiunta.

Non poteva che derivarne l’assoluta diffusione in dottrina della tesi che predica l’appartenenza del referendum alla fase integrativa dell’efficacia – e non già a quella deliberativa – dell’iter di revisione

---

ricostruzione del rapporto fra maggioranza assoluta e maggioranza dei due terzi nel corso dei lavori costituenti, nel senso della ordinarietà del primo procedimento e della eccezionalità del secondo, v. G. CAVAGGION, *L’articolo 138 Cost. in Assemblea Costituente. Procedimento ordinario di revisione costituzionale e partecipazione delle minoranze*, in *Nomos. Le attualità nel diritto*, n. 2, 2017, spec. pp. 6 e 11-13.

<sup>5</sup> Sul fondamento della rigidità costituzionale e sul rapporto fra questa e l’iter aggravato, v., fra gli altri, S.M. CICCONE’TTI, *Revisione costituzionale*, in *Enciclopedia del diritto*, XL, Giuffrè, Milano, 1989, pp. 135 ss.; A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autorvincoli legislativi*, CEDAM, Padova, 2002. Per un inquadramento generale della revisione costituzionale nel contesto costituzionale italiano e, nello specifico, del referendum, inevitabile il rinvio a T. GROPPI, *La revisione della Costituzione. Commento all’art. 138*, in R. Bifulco – A. Celotto – M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. III, Torino, 2006, pp. 2701; A. PIZZORUSSO, *Fonti del diritto*, in *Commentario del Codice Civile Scialoja-Brunca*, II ed., Bologna-Roma, 2011, pp. 395 ss.; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2013.

<sup>6</sup> Si prospettavano essenzialmente tre alternative: l’approvazione della legge di revisione mediante referendum popolare, a maggioranza qualificata da parte delle Camere e quella da parte di un’Assemblea nazionale formata dalle Camere in seduta comune. Per la ricostruzione delle specifiche posizioni dei Costituenti, cfr. G. FERRI, *Il referendum*, cit., pp. 10 ss.; e M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, cit., pp. 30 ss.

<sup>7</sup> Sul clima diffidente della Costituente verso il referendum v. G. AMATO, *Intervento*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, cit., p. 190; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Giuffrè, Milano, 1997. In particolare, S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, cit., p. 87.

<sup>8</sup> Cfr. G. FERRI, *Il referendum*, cit., pp. 44-5.

costituzionale<sup>9</sup>, in stretta connessione col carattere facoltativo ed eventuale del referendum e con la sua funzione integrativa e sussidiaria. Tesi suffragata anche dalla Corte costituzionale, secondo cui, nello schema di cui all'art. 138 Cost., il corpo elettorale «non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della innovazione costituzionale», ma interviene nel procedimento di formazione delle leggi costituzionali «solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta, che, in assenza di un pronunciamento popolare, consolida comunque i propri effetti giuridici»<sup>10</sup>.

Il brano testé citato consente, inoltre, di affermare la coerenza con l'*intentio* del Costituente e con la *ratio* della lettera costituzionale della tesi – maggioritaria ma non parimenti pacifica in dottrina – relativa alla funzione oppositiva dell'istituto in commento<sup>11</sup>, a dire della quale, se la consultazione popolare è attivabile solo ove non sia stata raggiunta la maggioranza qualificata e solo su richiesta di soggetti espressivi di una specifica posizione minoritaria, la sua funzione non può che essere quella di attivare il corpo elettorale per consentirgli di fermare la revisione approvata dalla maggioranza parlamentare e, pertanto, “contro” di essa<sup>12</sup>. Seguendo quest'opinione – nondimeno le sue sfaccettate versioni –, sono di nuovo i caratteri eventuale e facoltativo del referendum *ex art.* 138 Cost. a qualificarlo come necessariamente e strutturalmente oppositivo. In stretta connessione, anche la mancata previsione di un quorum strutturale, diversamente da quanto stabilito per il referendum abrogativo dall'art. 75 Cost., viene letta come ulteriore conferma di questa tesi, poiché consente – in potenza – a una frazione minima del corpo elettorale di esprimere efficacemente il proprio dissenso, rendendo più complessa la modifica del testo costituzionale e connotando l'istituto in senso specificamente minoritario<sup>13</sup>.

---

<sup>9</sup> Fra i molti, per tale opinione, v. A. AMORTH, *La Costituzione italiana. Commento sistematico*, Giuffrè, Milano, 1948, p. 19; S. GALEOTTI, *Contributo alla teoria del procedimento legislativo*, Giuffrè, Milano, 1957, p. 332; V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto* (voce), in *Enciclopedia del diritto*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 960; S.M. CICCONE, *La revisione della costituzione*, cit., *passim*, spec. p. 145 ss.; R. DICKMANN, *L'organizzazione del processo legislativo*, Jovene, Napoli, 2006, p. 253. In senso diverso, per il valore costitutivo dell'intervento popolare, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, IX ed., CEDAM, Padova, 1976, p. 1229; G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enciclopedia del diritto*, XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 233; E. DE MARCO, *Contributo allo studio del referendum nel diritto pubblico italiano*, CEDAM, Padova, 1974, p. 104 ss.

<sup>10</sup> Cfr. Corte cost. sent. n. 496 del 2000, considerato in diritto, punto 4.2. Sul punto, in dottrina, cfr. E. TIRA, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2020, pp. 15-16; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2019, p. 34.

<sup>11</sup> A partire da G. GUARINO, *La revisione della Costituzione. Il referendum*, in *Rassegna di diritto pubblico*, 1948, p. 32 ss., l'opinione si diffondeva molto: fra gli altri v. C. MORTATI, *Concetto, limiti, procedimento della revisione costituzionale*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 1952, p. 46; S.P. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, in *Quaderni costituzionali*, n. 12, 1992, p. 556; A. BALDASSARRE, *Il «referendum» costituzionale*, in *Quaderni costituzionali*, 1994, p. 252; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in A. PISANESCHI, L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2007, p. 573 ss.

<sup>12</sup> In questo specifico senso S.P. PANUNZIO, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, cit., p. 556.

<sup>13</sup> Per la mancanza del quorum di partecipazione come indice del carattere oppositivo e della funzione di garanzia delle minoranze, v. L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, p. 2; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale*, cit. Sul punto, assai esplicitamente, E. TIRA, *Referendum costituzionale*, cit., p. 11.

Non per caso, prossima alla tesi del carattere oppositivo, e per molti versi con essa convergente, è quella che si concentra sulla funzione del referendum di garanzia delle minoranze<sup>14</sup>, come chiaramente esplicito dalla possibilità di invocare la consultazione popolare da parte di una minoranza qualificata delle Camere – oltretutto alquanto bassa – che, di nuovo, non compare nell’istituto di cui all’art. 75 Cost. A ben guardare, infatti, la garanzia del diritto delle minoranze politico-parlamentari di reagire a una modifica costituzionale percepita come non condivisa significa garantire la possibilità di opporsi alla revisione, cosicché fra le due tesi – che si differenziano poiché l’una guarda alla funzione dell’istituto, l’altra ai soggetti cui è rivolto – emerge un robusto nesso logico<sup>15</sup>.

Nondimeno queste linearità logico-giuridiche, certa dottrina, valorizzando il fatto che la richiesta di referendum possa provenire – in astratto – tanto dalle minoranze quanto dalla maggioranza parlamentare, ha descritto l’istituto *de quo* come “a schema aperto”, idoneo cioè ad assumere valenza oppositiva o integrativa a seconda del contesto politico-istituzionale e delle ragioni sottese alla richiesta<sup>16</sup>. In questa direzione, è stata di recente proposta una revisione sistematica della riflessione dottrinale in materia, che descrive il referendum *ex art. 138 Cost.* come “non necessariamente oppositivo”: muovendo dalla distinzione fra caratteri astratti dell’istituto e intento concreto dei suoi richiedenti, si è sostenuto che questo possa assumere, accanto alla funzione oppositiva, anche una funzione integrativa, finalizzata cioè all’espressione del consenso popolare alla revisione volto a completare quello formatosi in sede parlamentare, restandone invece preclusa una funzione eminentemente sostitutiva<sup>17</sup>.

A conclusioni per certi aspetti simili, ancorché per una diversa via argomentativa, perviene chi, muovendo da una puntuale ricognizione dei lavori della Sottocommissione, ha ricostruito il procedimento a maggioranza assoluta come quello ordinario e il referendum come il suo complemento fisiologico, destinato a verificare la corrispondenza fra maggioranza parlamentare e “maggioranza reale”, cosicché la funzione oppositiva apparterrebbe non all’istituto in sé considerato bensì alla sola intenzione dei soggetti

---

<sup>14</sup> Per quest’opinione v. S. SICARDI, *Maggioranza, minoranze e opposizione nel sistema costituzionale italiano*, Giuffrè, Milano, 1984, p. 196; U. DE SIERVO, *Origine e significato della rigidità della nostra Costituzione*, in E. RIPEPE, R. ROMBOLI (a cura di), *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?*, Giappichelli, Torino, 1995, p. 5; A.A. CERVATI, *La revisione costituzionale*, in L. LANFRANCHI (a cura di), *Garanzie costituzionali e diritti fondamentali*, Istituto della Enciclopedia Italiana, Roma, 1997, p. 115; L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale*, cit., p. 2. Per la più generale funzione di garanzia dell’ordinamento nel suo complesso, v. S. GALEOTTI, *Garanzia costituzionale* (voce), in *Enciclopedia del Diritto*, vol. XVIII, Giuffrè, Milano, 1969, p. 491.

<sup>15</sup> Cfr. per esempio E. TIRA, *Referendum costituzionale*, cit., pp. 10-11.

<sup>16</sup> Così G. FERRI, *Il referendum*, cit., *passim*; S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in questa Rivista, n. 7, 2005, p. 6, p. 23; G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un “cammino carsico” di oltre cinquant’anni*, in *Nomos*, n. 2, 2003, p. 57. Né possono tacersi le opinioni che hanno assegnato al referendum un carattere eminentemente confermativo: cfr. per esempio A. DI GIOVINE, F. PIZZETTI, *Nuove leggi elettorali e sistema politico*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, p. 4150.

<sup>17</sup> Così L. GENINATTI SATÈ, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, *passim*, spec. pp. 43-7 e 75-7.

richiedenti<sup>18</sup>. Entrambe le ricostruzioni hanno il merito di aprire il dibattito sulla funzione strutturale del referendum costituzionale al dato della prassi, vale a dire dell'analisi dei contesti politici in cui questo viene in concreto proposto e indetto e, per estensione, delle circostanze e convinzioni che ne presidiano l'attivazione e delle conseguenze sull'assetto politico-istituzionale dei relativi esiti. Ma è proprio il rilievo della prassi che consente di corroborare – negli specifici termini delineati nel paragrafo che segue – la tesi della natura oppositiva e, nei termini di chi scrive, “dissensuale” del referendum *ex art. 138 Cost.*, di modo che la prevalente opinione circa la ricostruzione teorica dell'istituto trovi effettivo riscontro nella sua concreta operatività<sup>19</sup>.

### 3. Le prassi applicative: riforme “di maggioranza” e dissenso organizzato

Come si è anticipato in via introduttiva, autorevole dottrina ha assai di recente ribadito le “distorsioni” emerse dal concreto operare dell'istituto *de quo*, con speciale riferimento alla combinazione fra estensione dell'oggetto della revisione e struttura binaria propria del voto referendario: la circostanza per cui le revisioni sottoposte a referendum abbiano sovente avuto, nella prassi, un oggetto ampio, plurale ed eterogeneo ha posto la questione della compatibilità fra un quesito irriducibilmente composito e la possibilità per il corpo elettorale di formarsi un giudizio effettivamente libero e consapevole<sup>20</sup>. Ne conseguirebbe il rischio di trasferire il senso del voto dal piano della valutazione nel merito delle singole disposizioni costituzionali modificate al piano di un giudizio complessivo sull'operato di chi propone la riforma: si tratta del cd. quesito implicito<sup>21</sup>, vale a dire la possibilità – talvolta ricercata ed esplicitata dalle forze politiche e/o dai leader autori della riforma di turno – che i cittadini si pronuncino invero non già su di essa, ma su di una sorta di fiducia o sfiducia verso la maggioranza di governo che la promuove, con la conseguenza che il referendum, da strumento di garanzia, divenga un surrogato delle consultazioni elettorali classiche.

Ne discende il più ampio problema della sovrapposizione fra indirizzo politico-governativo e riformismo costituzionale, che la dottrina più attenta ha denunciato come la principale distorsione nel modo d'intendere la rigidità e la sovraordinazione del testo costituzionale da parte delle forze politiche, nel corso

---

<sup>18</sup> G. CAVAGGION, *L'articolo 138 Cost. in Assemblea Costituente*, cit., pp. 15-16 e 19.

<sup>19</sup> Alla stessa conclusione, attraverso strade diverse, giungono E. TIRA, *Referendum costituzionale*, cit., p. 14; e L. PESOLE, *Evoluzione e criticità*, cit., p. 32.

<sup>20</sup> Cfr. S. STAIANO, *La legge di revisione*, cit., pp. 23-4. Più in generale, sul nesso fra globalità della riforma ed eterogeneità del quesito referendario, v. A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*, in questa Rivista, n. 4, 2016; A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2, 2016, p. 5; P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, pp. 18 ss.

<sup>21</sup> Sul punto, v. G. BUSIA, *Il referendum costituzionale*, cit., p. 72. In senso parzialmente diverso, M. COSULICH, *Degli effetti collaterali del voto referendario. Alcune osservazioni, sul filo del paradosso*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, p. 2.

degli ultimi tre, quattro decenni<sup>22</sup>: quando la revisione è presentata come attuazione del programma di governo<sup>23</sup>, e, di seguito, il referendum è ricercato dalla stessa maggioranza come fonte di legittimazione diretta, la linea di demarcazione fra la questione costituzionale e la questione politica congiunturale si dissolverebbe, e con essa la funzione di garanzia che l'art. 138 Cost. assegna alla consultazione popolare. Tale distorsione sarebbe stata resa vieppiù agevole dal progressivo abbandono del sistema elettorale proporzionale che aveva accompagnato i lavori costituenti e che, seguendo una nota linea interpretativa, costituiva il presupposto implicito dell'erigendo assetto costituzionale: il ricorso a congegni elettorali maggioritari, avendo reso la soglia della maggioranza assoluta di cui al primo comma dell'art. 138 Cost. raggiungibile dalla sola coalizione di governo, avrebbe attenuato in via di fatto quella rigidità che il Costituente aveva calibrato su un assetto partitico nel quale la maggioranza assoluta presupponeva di per sé un consenso esteso a formazioni politiche ulteriori a quella di maggioranza relativa<sup>24</sup>.

Eppure, è proprio nell'ipotesi di riforme "di maggioranza" approvate "a maggioranza" che il referendum *ex art. 138 Cost.* mostra la sua intrinseca attitudine oppositiva e "dissensuale": è nel momento in cui la maggioranza tenta di convertire il referendum a funzione confermativa che il corpo elettorale ne ristabilisce, attraverso il voto contrario, la vocazione interdittiva, di modo che la funzione oppositiva dell'istituto risulti qualificata – oltreché dalla sua configurazione normativa – dalla reazione del corpo elettorale alle condizioni nelle quali la revisione è deliberata e l'istituto è attivato, come sembra potersi desumere dalla seria storica dei cinque referendum costituzionali svoltisi dal 2001 al 2026, attraverso la comparazione fra la diversità dei contesti e, perciò, degli effetti dell'attivazione dell'istituto *de quo*.

Il primo caso – il referendum del 7 ottobre 2001 sulla riforma del Titolo V – presenta caratteristiche peculiari<sup>25</sup>: la revisione era stata approvata in chiusura della XIII legislatura dalla sola maggioranza di

---

<sup>22</sup> V., in tal senso, A. D'ATENA, *La revisione della Costituzione fra maggioritario e sindrome della grande riforma*, in *Diritto e società*, n. 1, 2011, pp. 23 ss.; A. PACE, *Il metodo (sbagliato) della riforma*, in *Costituzionalismo.it*, 2013; S. MERLINI, *La riforma costituzionale, l'art. 138 della Costituzione e il referendum*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 1, 2016. Sulla torsione in senso plebiscitario della consultazione, v. inoltre C. DE FIORES, *La Commissione bicamerale per le riforme istituzionali e l'art. 138 Cost.: i paradossi di una riforma*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1993, pp. 1556-57; M. DELLA MORTE, *Referendum costituzionale e partecipazione popolare*, in questa Rivista (*Focus Fonti*), n. 2, 2016, pp. 6-7.

<sup>23</sup> Si tratta di una prassi notoriamente bipartisan, attestata dalla frequente presenza nella compagine ministeriale di un ministro senza portafoglio delle riforme, non di rado titolare anche della delega all'attuazione del programma.

<sup>24</sup> Sul punto, v. A. D'ATENA, *La revisione della Costituzione fra maggioritario e sindrome della grande riforma*, cit., pp. 23 ss.; G. CAVAGGION, *L'articolo 138 Cost. in Assemblea Costituente*, cit., spec. pp. 13-16; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale*, cit., pp. 12-13; F.R. DE MARTINO, *Le deroghe all'art. 138 della Costituzione*, cit., pp. 67 ss. Occorre, tuttavia, considerare che nessuno dei congegni maggioritari sin qui utilizzati dalle leggi elettorali nazionali ha garantito a un'unica formazione politica la maggioranza assoluta dei seggi: l'avrebbe fatto il sistema previsto dal cd. *Italicum*, che non ha mai trovato applicazione. Nonostante la spinta alla formazione di coalizioni e la costruzione di *leadership* di coalizione, queste ultime sono rimaste strutturalmente eterogenee, di modo che le revisioni costituzionali portate avanti nel contesto maggioritario sono pur sempre dipese dalla tenuta – sovente precaria – dell'accordo di governo.

<sup>25</sup> Per la ricostruzione della vicenda, v. E. TIRA, *Referendum costituzionale*, cit., pp. 27-31; G. FERRI, *L'ambivalenza del referendum sulla revisione del titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1, 2002, p. 93; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità*, cit., pp. 17-20; P. PASSAGLIA, *L'art. 138 Cost. ed il referendum del 7 ottobre 2001*, in S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Pisa, 2002, p. 167.

centrosinistra, con un minimo margine di scarto, in un contesto nel quale il contenuto della riforma traeva origine dalla più ampia elaborazione condotta nella Commissione bicamerale D'Alema, di modo che l'oggetto – pur ampio – non fosse interamente riconducibile alla volontà di una sola parte politica. Significativamente, il referendum veniva per la prima volta richiesto non solo dall'opposizione, ma dalla stessa maggioranza che aveva approvato la legge di revisione, alla ricerca di una “legittimazione popolare” in grado di compensare l'esiguità dello scarto parlamentare<sup>26</sup>, generando quella torsione confermativo-plebiscitario dell'istituto referendario rilevata in dottrina. Le urne, partecipate appena dal 34,1% degli aventi diritto, confermavano, con il 64,2% dei voti favorevoli, la revisione, senza tuttavia conferirvi l'auspicato surplus di legittimazione che la maggioranza proponente aveva ricercato attraverso la richiesta referendaria: l'esiguità della partecipazione, infatti, valeva a perfezionare l'iter di revisione sul piano procedurale, dimostrando la formale praticabilità della modifica costituzionale “a maggioranza”, ma non certo a conferirvi quella legittimazione sostanziale che solo un'ampia mobilitazione del corpo elettorale avrebbe potuto assicurare<sup>27</sup>.

Il secondo caso – il referendum del 25 e 26 giugno 2006 – consente di registrare un mutamento del quadro<sup>28</sup>. La coalizione di centrodestra, che esprimeva il governo nella precedente legislatura, aveva approvato a sola maggioranza una riscrittura organica dell'intera seconda parte della Costituzione, respinta dal corpo elettorale con il 61,3% dei voti contrari e una partecipazione del 53,1%. A riguardo, occorre evidenziare due elementi particolarmente rilevanti: anzitutto, la richiesta di referendum proveniva per la prima volta da tutti e tre i soggetti legittimati (nella specie: parlamentari di opposizione, sedici Consigli regionali, comitato di elettori), a testimonianza di una mobilitazione della società civile di ampiezza inedita; in secondo luogo, la globalità dell'oggetto e la genesi conflittuale della riforma determinavano un'accentuata politicizzazione del voto, caricando in modo significativo l'opposizione alla revisione nei termini di tutela degli equilibri costituzionali attraverso la difesa del testo del 1948.

Il terzo caso – il referendum del 4 dicembre 2016 – confermava e accentuava le dinamiche emerse in precedenza<sup>29</sup>. La riforma cd. Renzi-Boschi, di iniziativa governativa, investiva contestualmente il

---

<sup>26</sup> L. PESOLE, *Evoluzione e criticità*, cit., p. 18; L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze*, cit., pp. 4-5.

<sup>27</sup> Cfr. S. BARTOLE, *Interpretazioni e trasformazioni della Costituzione repubblicana*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 434.

<sup>28</sup> Per la ricostruzione complessiva, v. E. TIRA, *Referendum costituzionale*, cit., pp. 31-35; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità*, cit., pp. 20-24; L. ELIA, *La Costituzione aggredita. Forma di governo e devolution al tempo della destra*, Il Mulino, Bologna, 2005.

<sup>29</sup> Per la vicenda del referendum del 2016 e la sua analisi, v. E. TIRA, *Referendum costituzionale*, cit., pp. 35-40; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità*, cit., pp. 25-32; P. CARNEVALE, *Considerazioni critiche sull'iter e sulla procedura referendaria*, in questa Rivista, n. 12, 2016. Sulla distorsione plebiscitaria determinata dalla personalizzazione della consultazione e, più in generale, sulla responsabilità della classe politica nella degenerazione dello strumento referendario, v. E. LAMARQUE, *A mali estremi...*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2017, p. 3, la quale osserva che la difficoltà del corpo elettorale di esprimere un giudizio consapevole su una revisione tecnicamente complessa finisce per trasformare il voto referendario in una forma di assenso o dissenso nei confronti della maggioranza governativa che ha promosso la riforma, anziché nei confronti della riforma di per sé considerata.

bicameralismo, il Titolo V, il CNEL, il procedimento legislativo, con un grado di eterogeneità dell'oggetto tale da rendere il quesito referendario pressoché indecifrabile per il *quivis de populo*. Oltre a presentarsi, più di altre, come esplicita espressione dell'indirizzo politico del governo in carica, a distinguerla qualitativamente dai precedenti era, in particolare, il grado di personalizzazione impresso alla consultazione dall'allora presidente del Consiglio Matteo Renzi, il quale dichiarava in Senato che avrebbe considerato conclusa la propria esperienza politica in caso di sconfitta<sup>30</sup>. La torsione dell'istituto, pertanto, ne risultava irrobustita da una sorta di plebiscito diretto sulla persona del leader, così esplicita da rendere pressoché inevitabile la prevalenza del quesito implicito su quello esplicito. Ne conseguiva la netta vittoria del “no” con il 59,1% dei voti e una partecipazione del 65,5% degli aventi diritto: la più netta bocciatura referendaria della storia repubblicana, linearmente in grado di valicare il piano della revisione per investire direttamente il rapporto fiduciario (come noto inesistente nel nostro sistema di governo) fra corpo elettorale e vertice dell'esecutivo, determinandone le dimissioni.

Il quarto caso – il referendum del 20 e 21 settembre 2020 sulla riduzione del numero dei parlamentari – presenta un profilo radicalmente diverso dai precedenti<sup>31</sup>: la revisione aveva un oggetto puntuale e circoscritto; era stata approvata in un primo momento dalla maggioranza cd. giallo-verde (Movimento 5 stelle e Lega) e successivamente appoggiata anche dal Partito democratico, divenuto partner di maggioranza con la formazione del governo Conte II; la richiesta di referendum proveniva da un gruppo politicamente trasversale di senatori animati da intenti prevalentemente dilatori, volti a procrastinare l'entrata in vigore della revisione e, per questa via, lo scioglimento delle Camere<sup>32</sup>. Il “sì” prevaleva con lo schiacciante risultato del 69,6%, in un contesto di partecipazione del 51,1%, senz'altro condizionato dalla concomitanza con molte competizioni elettorali regionali e amministrative. Le ragioni della vittoria dell'ampio e trasversale fronte del “sì” – assai più vicina a un plebiscito “anti-casta” che a una deliberazione ponderata sulla struttura dell'organo parlamentare – vanno cercate nella peculiarissima convergenza di fattori di quella vicenda referendaria: l'oggetto minimale, facilmente comprensibile e dotato di una immediata suggestione populista; il sostegno pressoché unanime delle principali forze politiche, che svuotava la consultazione di quella dialettica maggioranza-opposizione che aveva connotato i precedenti; infine la natura stessa del tema, percepito dall'opinione pubblica come pertinente al contenimento dei “costi della politica” più che all'architettura costituzionale. L'esito del referendum del 2020, dunque, non può essere descritto come espressione di un dissenso di matrice minoritaria nei

---

<sup>30</sup> Legislatura XVII, Senato della Repubblica, Resoconto stenografico della seduta n. 563 del 20 gennaio 2016, p. 131 ss. Cfr. E. TIRA, *Referendum costituzionale*, cit., pp. 39-40; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità*, cit., pp. 2-4.

<sup>31</sup> Sul referendum del 2020, v. ancora E. TIRA, *Referendum costituzionale*, cit., pp. 41-45.

<sup>32</sup> *Ibid.*, pp. 42-43.

confronti della revisione, ma la ratifica di un orientamento trasversalmente condiviso dalle forze politiche e dall'opinione pubblica<sup>33</sup>.

Da ultimo, il quinto e più recente caso preso in esame è naturalmente il referendum del 22-23 marzo 2026, relativo alla riforma dell'ordinamento giudiziario promossa dal governo Meloni. La revisione, avente a oggetto sette articoli della Costituzione, veniva approvata il 30 ottobre 2025 dal Senato senza raggiungere la maggioranza dei due terzi, nonostante il sostegno esterno di Azione e l'astensione di Italia Viva. La richiesta di referendum veniva presentata sia da parlamentari di opposizione sia da quelli di maggioranza, secondo uno schema che ricalcava – *mutatis mutandis* – la dinamica del 2001 e del 2016. A fronte di una campagna referendaria che assumeva toni viepiù accesi e che vedeva in campo, da un lato, l'Associazione nazionale magistrati, e, dall'altro, rilevanti membri dell'esecutivo, non ultima la stessa presidente del Consiglio, il corpo elettorale ha respinto la riforma con il 53,74% dei voti contrari, in un contesto di partecipazione del 58,93%, fra le più alte nella storia delle consultazioni referendarie *ex art.* 138 Cost.

La ricognizione della prassi consente di isolare, al di là delle specificità di ciascun caso, un nucleo di costanti strutturali che investono il funzionamento dell'istituto<sup>34</sup>: in tutti e tre i casi in cui il corpo elettorale ha respinto la revisione – 2006, 2016, 2026 – la riforma era stata approvata dalla sola maggioranza di governo, senza il concorso delle opposizioni e senza raggiungere la soglia dei due terzi; in questi casi, l'oggetto della revisione era esteso e pluriarticolato, con conseguente eterogeneità del quesito sottoposto al corpo elettorale; in ciascuno di essi, ancora, il referendum è stato connotato da una più o meno intensa personalizzazione e/o politicizzazione del voto che ha favorito l'emersione del “quesito implicito”, trasformando la consultazione in un giudizio sull'operato del governo in carica al momento del voto. Si potrebbe peraltro osservare che la provenienza soggettiva della richiesta di referendum non è stata, nella prassi, univocamente riconducibile alle minoranze parlamentari: se nel 2006 la richiesta proveniva esclusivamente dall'opposizione di centrosinistra<sup>35</sup>, nel 2001, nel 2016 e nel 2026 essa è stata avanzata anche da parlamentari della stessa maggioranza che aveva concorso all'approvazione della legge di revisione, secondo una dinamica nella quale il referendum veniva ricercato non già in funzione oppositiva, bensì quale veicolo di una legittimazione popolare che la mancata convergenza delle opposizioni in sede parlamentare non aveva consentito di conseguire. L'obiezione, tuttavia, non parrebbe idonea a incrinare la qualificazione oppositiva dell'istituto ove si consideri che il discrimine rilevante ai fini di tale

---

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 45.

<sup>34</sup> *Ibid.*, pp. 53-54.

<sup>35</sup> Circostanza diffusamente sottolineata nella letteratura che analizza la prassi: cfr. L. PESOLE, *Evoluzione e criticità*, cit., p. 20; S. LEONE, *I referendum costituzionali. Ovvero dei rischi di una “esaltazione” dell'intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale*, relazione al Convegno annuale del Gruppo di Pisa, Catanzaro, 2024, § 7; E. TIRA, *Referendum costituzionale*, cit., pp. 27-31.

qualificazione andrebbe individuato non già nel momento della richiesta referendaria – la cui provenienza soggettiva è, come si è visto, variabile e rispondente a finalità di volta in volta divergenti – bensì in quello, logicamente anteriore, della delibera parlamentare: è la circostanza che la revisione sia stata approvata dalla sola maggioranza, senza il raggiungimento della soglia qualificata che il Costituente ha posto a condizione dell'esclusione dell'intervento popolare, a configurare le condizioni nelle quali il referendum parrebbe strutturalmente destinato ad operare come strumento di conservazione del testo vigente, quale che sia l'intento dei soggetti che ne hanno promosso l'attivazione<sup>36</sup>.

In quest'ottica, la circostanza che la maggioranza di governo abbia in più d'una occasione tentato di piegare lo strumento referendario a funzione confermativa sembrerebbe anzi corroborare, per via indiretta, la tesi qui sostenuta: in ciascuno dei tre casi in cui la revisione è stata respinta, il corpo elettorale ha ristabilito la funzione di interdizione che la norma costituzionale assegna al referendum, vanificando quella conversione e ciò a prescindere dalla provenienza della richiesta, cosicché la funzione dell'istituto risulterebbe qualificata non tanto dall'intento soggettivo dei richiedenti, quanto dall'esito oggettivo della consultazione e dalla sua costante correlazione con le condizioni della delibera parlamentare.

Al contrario, nei due casi in cui ha prevalso il “sì” – 2001 e 2020 –, le condizioni erano qualitativamente diverse. Nel 2001, la genesi della riforma era parzialmente trasversale e la richiesta di referendum proveniva sia dalla maggioranza che dall'opposizione, con intenti divergenti che ne attenuavano la polarizzazione. Nel 2020, il tema era minimale, la convergenza delle forze politiche pressoché unanime, e la dinamica oppositiva fra maggioranza e minoranza sostanzialmente assente. Né l'uno né l'altro caso, in definitiva, possono essere ascritti al paradigma del referendum come espressione dell'opposizione minoritaria a una revisione di maggioranza: nel primo caso perché la configurazione politica del conflitto era atipica, mentre nel secondo perché il conflitto stesso era venuto meno.

Vale la pena chiarire la portata di questo dato, poiché potrebbe obiettarsi che tre esiti su cinque consultazioni non consentirebbero, di per sé, di predicare l'univoca funzione dell'istituto. Ma si tratta di un dato di ordine non meramente quantitativo: nelle complesse dinamiche politico-costituzionali sottese alle vicende in questione, le regolarità vanno misurate non già sul rapporto aritmetico fra esiti favorevoli e sfavorevoli alla revisione, bensì sulla costanza della correlazione fra le condizioni di attivazione del referendum e il suo esito. In quest'ottica, nei tre i casi in cui il referendum è stato attivato nella sua configurazione “tipica” – vale a dire nella sua valenza di “blocco”, su iniziativa delle minoranze, di

---

<sup>36</sup> Per la centralità della fase parlamentare nel procedimento di revisione e la funzione sussidiaria e oppositiva dell'intervento popolare, v. S. LEONE, *I referendum costituzionali*, cit., §§ 2-4; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, 2013, pp. 171 ss., il quale qualifica l'intervento popolare come elemento integrativo dell'efficacia della delibera parlamentare, evidenziando come la funzione di controllo esercitata dal corpo elettorale, ancorché politica e non tecnico-giuridica, sia esterna alla deliberazione parlamentare e, pertanto, insuscettibile di qualificarsi in ragione dell'intento soggettivo dei richiedenti.

revisioni approvate dalla sola maggioranza –, il corpo elettorale ha respinto la revisione; nei due casi in cui ha prevalso il “sì”, le condizioni di attivazione sono state strutturalmente diverse, al punto da sottrarre quelle vicende referendarie al paradigma che la norma costituzionale delinea, nell’ipotesi in cui non sia raggiunta la maggioranza qualificata<sup>37</sup>. La tesi della polifunzionalità, dunque, coglie un dato astrattamente vero, ma non considera che, in concreto, la funzione oppositiva e quella integrativa non si alternano indifferentemente nelle medesime condizioni: è la configurazione dell’attivazione a determinare l’esito della consultazione, con una regolarità che, sul piano qualitativo, appare oramai significativa.

Può dirsi, insomma, che, quando attivato alle condizioni del primo scenario, il referendum *ex art. 138* abbia operato come strumento di conservazione del testo costituzionale vigente e, per questa via, come formidabile dispositivo di attuazione del principio di rigidità della Costituzione<sup>38</sup>, ben oltre della spinta a ricreare le condizioni compromissorie dell’Assemblea costituente attraverso una maggioranza elevata – i due terzi – ma niente affatto impossibile<sup>39</sup>.

La funzione strutturalmente conservativa e “dissensuale” del referendum in parola, dunque, deriva non solo dalla sua configurazione normativa, che ne prescrive l’azionabilità solo in presenza di un dissenso qualificato, per via della eventualità e facoltatività che lo connotano, ma anche per effetto della prassi, e cioè, sia – a monte – delle modalità con cui le forze politiche intendono l’esercizio del potere di revisione, sia – a valle – della spinta ad attivare, nella fase della campagna referendaria, una mobilitazione della società civile e dell’opinione pubblica che eccede largamente il perimetro della dialettica partitica<sup>40</sup>.

In questo senso, è la forza oppositiva delle minoranze, dei comitati civici, delle formazioni sociali organizzate – non necessariamente coincidenti con i partiti che si trovano, volta per volta, all’opposizione – ad aver innescato le movimentazioni che, caso per caso, hanno consentito al referendum di svolgere la propria funzione oppositiva e conservativa in modo efficace e, per così dire, fisiologico. Si tratta, naturalmente, di un piano meno osservabile sul piano giuridico, ma che pare comunque utile ai fini di valutazioni dall’alto tenore costituzionale e a cui è dedicato il paragrafo conclusivo di questo scritto.

---

<sup>37</sup> Una maggioranza, questa, che, nel primo caso, sarebbe stata raggiunta se non fosse venuto meno l’accordo politico fra maggioranza e opposizione e, nel secondo, veniva ampiamente superata alla Camera nella seconda deliberazione per via dell’intervenuto mutamento della compagine di governo.

<sup>38</sup> In questo specifico senso cfr. S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, cit., p. 436. Utile, sul punto, e ancora attuale l’osservazione contenuta in N. ZANON, *Dopo il referendum: perché modificare l’art. 138 Cost.?*, in *Forum di Quaderni costituzionali*, 30 agosto 2006, p. 766: «la Costituzione vigente ha brillantemente superato la prova di un *referendum* che (secondo alcuni) la metteva direttamente in causa, quale motivo c’è di modificare proprio l’unica disposizione che ne ha permesso la “salvezza”? Si sbaglia di molto se si ritiene – semplificando – che il vero “vincitore” della battaglia referendaria è l’art. 138 Cost.?».

<sup>39</sup> Tanto più al netto del ricorso a congegni elettorali maggioritari che, dal 1994 a oggi, hanno invariabilmente corretto il riparto proporzionale dei seggi e, perciò, reso le varie ipotesi di maggioranze qualificate previste dal testo costituzionale più facilmente raggiungibili. Sul tema, ampiamente, F.R. DE MARTINO, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell’articolo 138*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018.

<sup>40</sup> L. DELL’ATTI, *Sul referendum costituzionale*, cit., pp. 11-12.

#### 4. Conclusioni. Il referendum come strumento “controdemocratico”

La natura oppositiva e “dissensuale” del referendum *ex art.* 138 Cost., ricostruita nei precedenti paragrafi lungo l’elaborazione dottrinale e l’evoluzione in via di prassi, merita, in conclusione, di essere inquadrata – senza pretesa di rigore dogmatico, e in via di ipotesi interpretativa – in una cornice teorica più ampia, che dia conto non soltanto dello svolgimento operativo dell’istituto in parola, ma anche delle ragioni che rendono il corpo elettorale strutturalmente incline a esercitare – nel momento referendario e indipendentemente dalle congiunture di quello politico – una funzione di interdizione piuttosto che di approvazione.

Per svolgere questa operazione interpretativa si vuole ricorrere al contesto teorico elaborato da Pierre Rosanvallon nei suoi celebri studi sulla “controdemocrazia”<sup>41</sup>: muovendo dall’osservazione per cui la democrazia rappresentativa non esaurisce storicamente le forme di esercizio della sovranità popolare, l’autorevole Autore ha mostrato come accanto al circuito elettorale-rappresentativo si sia progressivamente edificata una “controdemocrazia”, intesa non già come il contrario della democrazia, bensì come una sua forma complementare e inevitabile, una democrazia permanente dei poteri indiretti disseminati nella società che integra la democrazia episodica del momento elettorale<sup>42</sup>. La tesi di Rosanvallon non si limita a registrare la crisi della fiducia nei confronti delle istituzioni rappresentative, ma ne individua il fondamento strutturale nella constatazione dell’insufficienza del mandato elettorale a vincolare i governanti, sicché i cittadini hanno progressivamente circondato la “democrazia positiva” delle elezioni e delle istituzioni rappresentative con un insieme organizzato di contropoteri nei quali la sovranità popolare si esprime in forme permanenti, diffuse e, per così dire, ordinarie.

La “controdemocrazia” si articola in tre figure, corrispondenti ad altrettante modalità di esercizio indiretto della sovranità, che Rosanvallon designa come il popolo-sorvegliante (*the people as watchdogs*), il popolo-veto (*the people as veto-wielders*) e il popolo-giudice (*the people as judges*)<sup>43</sup>. La prima descrive l’insieme delle pratiche mediante le quali la società civile esercita una sorveglianza permanente sull’operato dei governanti: vigilanza, denuncia e valutazione ne costituiscono le tre modalità primarie, accomunate e connotate dalla permanenza – a differenza della periodicità del voto – e dalla possibilità di essere esercitate tanto da individui quanto da organizzazioni, cosicché, osserva Rosanvallon, se a nessun singolo soggetto è dato esercitare la totalità del potere, a ciascuno è nondimeno consentito esercitare una funzione di

---

<sup>41</sup> P. ROSANVALLON, *Counter-Democracy. Politics in an Age of Distrust*, trad. A. GOLDHAMMER, Cambridge University Press, Cambridge, 2008 (ed. orig. *La contre-démocratie. La politique à l’âge de la défiance*, Seuil, Paris, 2006). È opportuno precisare che il ricorso al quadro teorico rosanvalloniano viene qui operato a titolo di supplemento interpretativo, mutuando categorie elaborate nell’ambito della storia e della sociologia politica per illuminare un istituto di diritto costituzionale positivo, senza con ciò pretendere di fondare su di esse la ricostruzione dogmatica dell’istituto medesimo, che riposa interamente sui dati normativi e di prassi esposti nei precedenti paragrafi.

<sup>42</sup> P. ROSANVALLON, *Counter-Democracy*, cit., p. 8. Cfr. *ivi*, pp. 289-90.

<sup>43</sup> *Ibid.*, pp. 16-17.

vigilanza permanente sull'operato di chi lo detiene. La seconda figura attiene al potere di prevenzione e di interdizione, nel quale la sovranità popolare si manifesta sotto forma di rifiuto: un'innovativa *democracy of rejection* si è sovrapposta alla originaria *democracy of proposition*, rendendo il veto il principale canale di esercizio della sovranità popolare, in una dinamica nella quale – a partire dalla distinzione di Montesquieu fra “potere di agire” e “potere di impedire” e dalle riflessioni di Rousseau sul tribunato – i cittadini hanno progressivamente costruito una “sovranità negativa” che si definisce interamente nella polarizzazione su decisioni univoche e immediate<sup>44</sup>. La terza figura, infine, rinvia alla crescente giudiziarietà della politica, ossia alla tendenza della società a sottoporre l'operato dei governanti a forme di giudizio che eccedono il circuito elettorale: si tratta di un'aspettativa collettiva di responsabilizzazione della politica nella quale le condizioni della giustificazione, la teatralità del processo e il rigore dell'imputazione rendono il giudizio una forma specifica di azione politica, qualitativamente distinta dal voto<sup>45</sup>. Il tratto comune alle tre figure risiede nel fatto che in ciascuna di esse la sovranità si esercita in via indiretta, al di fuori delle regole costituzionali propriamente intese, cosicché – scrive Rosanvallon – i cittadini-elettori sono stati progressivamente affiancati, e in parte soppiantati, dai cittadini-sorveglianti, dai cittadini che esercitano il veto e dai cittadini-giudici.

Delle tre figure, quella che, nell'intuizione di chi scrive, appare più immediatamente e rigorosamente adoperabile per descrivere teoria e prassi dell'istituto referendario *ex art. 138 Cost.* è la seconda: il popolo-veto. Il corpo elettorale che si attiva nel referendum non esercita un potere costituente positivo, poiché non propone un testo alternativo, né emenda la proposta di legge di revisione, ma si limita ad approvare o respingere *in toto* il deliberato parlamentare: è un atto di interdizione o di acquiescenza, nel quale la struttura binaria del voto consente di configurare l'intervento popolare nei termini della “sovranità negativa” di Rosanvallon, ove la volontà si compie totalmente perché polarizzata su una decisione univoca e chiara<sup>46</sup>. L'assenza di quorum strutturale, inoltre, può compiutamente spiegarsi nel medesimo quadro: consentendo a una frazione in ipotesi limitata del corpo elettorale di esercitare il veto, essa risulta coerente con la logica della “controdemocrazia”, nella quale il potere di interdizione non presuppone la mobilitazione della maggioranza, ma si alimenta della capacità delle minoranze organizzate di attivare il dissenso.

La scienza sociologica, del resto, spiega questa dinamica con la circostanza per cui le coalizioni negative sono strutturalmente più facili da organizzare delle maggioranze positive, poiché meglio in grado di tollerare contraddizioni interne: è la loro eterogeneità – osserva ancora Rosanvallon – a spiegare la facilità della loro formazione e il loro successo, un dato che trova conferma empirica nella prassi referendaria

---

<sup>44</sup> *Ibid.*, pp. 14-16.

<sup>45</sup> *Ibid.*, cit., pp. 191-93, pp. 227-42.

<sup>46</sup> *Ibid.*, *Counter-Democracy*, cit., pp. 14-15.

italiana, ove il fronte del “no” ha aggregato, in tutte e tre le consultazioni conclusesi con la bocciatura della revisione, componenti politiche e sociali fra loro eterogenee e financo contrapposte, unite dalla sola opposizione alla riforma e/o alla maggioranza di governo che ne era stata autrice<sup>47</sup>.

Allargando, invero, lo sguardo oltre la stretta applicazione della seconda figura al momento del voto, si può dire – con fare forse meno rigoroso sul piano analitico ma pur sempre suggestivo – che ciascuno dei tre contropoteri della “controdemocrazia” trovi una sua declinazione nell’arco dell’intero procedimento referendario *ex art. 138 Cost.* La campagna referendaria, in primo luogo, attiva meccanismi di sorveglianza diffusa nei quali la società civile – comitati, associazioni, formazioni spontanee ulteriori rispetto ai partiti – esercita quella vigilanza permanente sul contenuto della revisione che Rosanvallon pone al centro della prima figura: è la “democrazia della sorveglianza” che si fa concreta nella mobilitazione civica, nel lavoro di controinformazione e di valutazione pubblica che ha accompagnato, con intensità crescente dal 2006 al 2026, ciascuna delle consultazioni esaminate. Il voto stesso, poi, quando il “no” prevale nei termini e nei limiti ricostruiti nel precedente paragrafo, esprime l’interdizione nella sua forma più compiuta, dando corpo alla seconda figura. L’esito, infine, opera come una sorta di giudizio sull’operato della maggioranza di governo, con conseguenze politiche che eccedono il piano della revisione costituzionale per investire il rapporto fra esecutivo e corpo elettorale: la sconfitta di misura del centrodestra nelle elezioni politiche dell’aprile 2006 come anticipazione della ben più sonora bocciatura della riforma il successivo giugno, le dimissioni di Renzi all’indomani del voto nel 2016, nonché, da ultimo, le dimissioni di importanti componenti del governo Meloni e del partito di maggioranza relativa, testimoniano di una dinamica nella quale il pronunciamento popolare assume, *de facto*, i tratti di un giudizio politico che si avvicina, per struttura e per effetti, alla terza figura del popolo-giudice.

In definitiva, la funzione “dissensuale” e la natura “controdemocratica” del referendum *ex art. 138 Cost.*, così ricostruite, consentono di riprendere e ribadire la tesi che chi scrive ha formulato, circa dieci anni fa, sulle pagine di questa Rivista. La tesi, lo si ricorderà, muoveva dalla qualificazione del referendum come istituto genuinamente e compiutamente democratico, la cui democraticità non si esaurisce nella circostanza formale della partecipazione del corpo elettorale alla decisione sulla revisione, ma attiene più profondamente alla capacità – ripetutamente dimostrata dalla prassi – di attivare, nell’arco dell’intero procedimento referendario e segnatamente nella fase della campagna, una mobilitazione della società civile che eccede largamente il perimetro della dialettica partitica, dando voce a forme di pluralismo che il circuito della rappresentanza non riesce, di per sé solo, a esprimere.

---

<sup>47</sup> Del resto, la stessa Corte costituzionale, nella sua già citata sentenza 496 del 2000, qualifica l’intervento popolare come «istanza di freno, di conservazione e di garanzia», con ciò ricorrendo a un lessico che riecheggia le categorie di Rosanvallon con una precisione che sembra improbabile ascrivere alla mera coincidenza.

Ebbene, l'inquadramento "controdemocratico" del referendum costituzionale non contraddice questa lettura, ma ne chiarisce il fondamento: la democraticità intrinseca del referendum consiste precisamente nella sua capacità di operare come sede nella quale il corpo elettorale esercita quella "sovranità negativa" che completa e integra la "sovranità positiva", espressa dal tradizionale circuito della rappresentanza, impedendo che la modifica della Costituzione possa consumarsi quando il consenso formatosi in sede parlamentare non abbia raggiunto l'ampiezza necessaria a colmare il deficit di legittimazione che l'assenza della maggioranza qualificata porta con sé.

In quest'ottica, la regolarità della prassi italiana, vale a dire il prevalere sistematico del "no" quando il referendum si attiva nelle condizioni tipiche della revisione di maggioranza a oggetto esteso, non è, dunque, un'anomalia, ma la manifestazione, nel contesto specifico del procedimento di revisione, di una tensione che attraversa tutte le democrazie contemporanee, vale a dire la tendenza del corpo sociale a esercitare la propria sovranità in forme negative piuttosto che positive, di interdizione piuttosto che di mandato, di rifiuto piuttosto che di progetto.

Non si intende, tuttavia, e per concludere, proporre una lettura esclusivamente ottimistica del fenomeno: Rosanvallon stesso avverte che la "controdemocrazia" porta con sé il germe della "impolitica"<sup>48</sup>, e il rischio si materializza precisamente nei casi in cui il referendum si trasforma in un plebiscito sulla persona del leader, la cui centralità, allo stesso tempo, connota oramai non solo la dimensione politico-partitica delle democrazie occidentali, ma anche quella istituzionale. Che il Costituente abbia saputo predisporre, con la formula dell'art. 138, un meccanismo istituzionale nel quale la "sovranità negativa" trova una sede giuridicamente disciplinata e democraticamente legittima, è forse la migliore conferma della perdurante vitalità del disegno del 1948 e, insieme, la più solida ragione per resistere alla tentazione – ciclicamente riemergente – di modificarlo.

---

<sup>48</sup> P. ROSANVALLON, *Counter-Democracy*, cit., pp. 269-71.