

## PREMESSA

Gli studi sul *referendum* costituzionale sono soggetti a un andamento ricorsivo, nel senso che s'intensificano in occasione dei non frequenti casi in cui l'istituto viene messo alla prova.

Questo fatto, naturale per la pubblicistica (perché è normale che l'applicazione degli istituti giuridici stimoli le riflessioni intorno ad essi), rappresenta talora un limite sotto il profilo scientifico, perché il contesto politico e istituzionale in cui i *referendum* si svolgono può incidere sulla necessaria avalutatività dell'analisi.

Non è che gli studiosi, solo perché trattano il *referendum* in concomitanza con il suo svolgimento, siano condizionati da questa situazione; tuttavia, elaborare tesi sulle caratteristiche del voto popolare in periodi nei quali l'attenzione generale è concentrata su di esso si espone al rischio di veder attribuiti giudizi di valore ad argomenti che ne sono privi (o, quanto meno, che dovrebbero esserlo).

È quindi utile affrontare l'argomento interponendo il distacco prodotto dal trascorrere dal tempo, perché ciò contribuisce a far percepire l'assenza dallo studio scientifico di componenti valutative.

Con questa impostazione, il libro si propone di descrivere il carattere non necessariamente oppositivo del *referendum* costituzionale, ossia di mostrare che, accanto alla funzione che esso certamente ha quale strumento per l'espressione da parte delle minoranze del loro dissenso rispetto a una legge di revisione costituzionale approvata dal Parlamento, è possibile anche una funzione integrativa del *referendum*, che consiste nell'utilizzo di esso al fine di consentire alle maggioranze di esprimere il proprio consenso alle riforme.

La tesi del carattere non necessariamente oppositivo del *referendum* richiede però varie precisazioni, per distinguere la funzione integrativa da quella sostitutiva della consultazione, la seconda delle quali non è invece compatibile con la Costituzione perché si propone di utilizzare il consenso popolare alla revisione in sostituzione di quello parlamentare, rinunciando preventivamente a ricercarlo.

Ritenere che il *referendum* costituzionale abbia carattere non necessariamente oppositivo comporta perciò di distinguere le varie funzioni che esso può assumere, sulla base dell'intento dei suoi promotori, e questa serie di distinzioni si rivela utile anche al fine di ridiscutere alcuni temi che sono frequentemente abbinati alle trattazioni dell'istituto (come il rapporto fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta, l'utilizzo del *referendum* come appello al popolo e la "deriva plebiscitaria" cui esso può condurre), temi che sono stati ulteriormente indagati in occasione del tentativo di riforma costituzionale del 2016.

Queste premesse concorrono a definire la struttura del libro.

Nel primo capitolo si ricostruiscono i caratteri del *referendum* costituzionale nei lavori dell'Assemblea costituente.

Nel secondo capitolo si analizzano e confrontano le tesi sulla necessità o eventualità del *referendum* e sulla sua natura oppositiva, confermativa o integrativa.

Nel terzo capitolo si discutono le implicazioni del carattere non necessariamente oppositivo del *referendum* costituzionale rispetto ai rapporti tra democrazia rappresentativa e democrazia diretta.

Nel quarto capitolo si illustra il significato del carattere non necessariamente oppositivo del *referendum* costituzionale e si chiariscono le conseguenze del suo utilizzo in funzione oppositiva, integrativa o confermativa, utilizzando questa tassonomia per affrontare alcune delle principali questioni sorte in occasione della riforma costituzionale del 2016.

\* \* \*

Desidero enormemente ringraziare il mio maestro, Mario Dogliani, per avermi insegnato, e continuare a mostrarmi con l'esempio dei suoi studi e il modello dei suoi scritti, gli strumenti per l'analisi e il rigore scientifico.

Ringrazio inoltre Jörg Luther per la lettura del manoscritto, le osservazioni, gli spunti e le indicazioni che sono stati grandemente utili per il lavoro.

L.G.S.

## CAPITOLO PRIMO

# IL TEMA DEL REFERENDUM COSTITUZIONALE NEI LAVORI DELL'ASSEMBLEA COSTITUENTE

SOMMARIO: 1. I caratteri del *referendum* costituzionale. – 2. Il ruolo dell'intervento popolare. – 3. Il *referendum* costituzionale e l'attuazione del principio di rigidità. – 4. La possibilità di ricavare il carattere non necessariamente oppositivo del *referendum* costituzionale da un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali.

### 1. *I caratteri del referendum costituzionale*

Un esplicito dibattito sul carattere (oppositivo, confermativo o integrativo) del *referendum* costituzionale è assente nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente.

Il tema è però continuamente presente, a partire dagli atti della Commissione per la Costituzione, sia in relazione al problema dell'intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale, sia – più in generale – rispetto alle ragioni di un procedimento aggravato (e ai significati giuridici delle connessioni fra tali ragioni e l'attuazione del principio di rigidità).

Questa necessaria collocazione sistematica del tema nel più ampio contesto delle riflessioni sulla revisione costituzionale (e quindi della scelta del principio di rigidità) comporta di individuare alcuni suoi fondamenti già nell'attività della "Commissione per tуди attinenti alla Riorganizzazione dello Stato", presieduta da Ugo Forti <sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Rileva la coincidenza di orientamenti, piuttosto che una vera e propria influenza, nei rapporti fra la Commissione Forti e l'Assemblea Costituente G. ZAGREBLESKY, *La Commissione Forti e i suoi giuristi*, in *Il Parlamento Italiano 1861-1988*, vol. XIII, 1943-1945. *Dalla Resistenza alla democrazia. Da Badoglio a De Gasperi*, Milano, 1989, p. 158; considera questi rapporti in tema di influenza, invece, M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Milano, 1982, p. 30 ss. In argomento, v. G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinen-*

Nonostante il dibattito sulla effettiva influenza di questa Commissione sulla formulazione del testo costituzionale<sup>2</sup>, e sebbene lo stesso Nenni, Ministro per la Costituente, avesse manifestato la volontà di evitare che gli atti della Commissione condizionassero i lavori dell'Assemblea<sup>3</sup>, alcune delle risoluzioni da essa votate<sup>4</sup> contribuirono a definire quell'orientamento favorevole alla rigidità costituzionale<sup>5</sup> nell'ambito del quale si sarebbero conseguentemente delineati i caratteri del *referendum* costituzionale.

In verità, l'avvicinamento al principio di rigidità costituzionale (e poi la scelta di esso) da parte della Commissione Forti presentano un significativo accenno alla funzione attribuita al principio di rigidità (funzione rispetto alla quale vanno letti i caratteri del *referendum*): in particolare, nella Relazione preliminare sul tema "*Rigidità o flessibilità della Costituzione*"<sup>6</sup>, redatta da

---

*ti alla riorganizzazione dello stato*" (1945-1946), Bologna, 1979; sulla rilevanza dell'attività della Commissione Forti nei lavori dell'Assemblea Costituente v. E. CHELI, *Il problema storico della Costituente*, in *Politica del diritto*, 1973, p. 492; F. BRUNO, *I giuristi della Costituente: l'opera di Costantino Mortati*, in U. DE SIERVO (a cura di), *Scelte della Costituente e cultura giuridica*, vol. II, *Protagonisti e momenti del dibattito costituzionale*, Bologna, 1980, p. 59 ss.; L. ELIA, *La Commissione dei 75, il dibattito costituzionale e l'elaborazione dello schema di Costituzione*, in AA.VV., *Il Parlamento Italiano 1861-1988*, vol. XIV, 1946-1947. *Repubblica e Costituzione. Dalla luogotenenza di Umberto alla Presidenza De Nicola*, Milano, 1989, p. 132 ss.; P. POMBENI, *La Costituente. Un problema storico-politico*, Bologna, 1995, p. 80. In termini simili, v. G. RIZZO, *I lavori preparatori della Costituente*, in AA.VV., *Studi per il ventesimo anniversario dell'Assemblea costituente*, vol. I, *La Costituzione e la democrazia italiana*, Firenze, 1969, p. 771 ss.; U. ALLEGRETTI, *Interlocutori dell'Assemblea Costituente*, in S. RODOTÀ (a cura di), *Alle origini della Costituzione*, Bologna, 1988, p. 182 ss. L'analisi sviluppata nel testo si basa sull'esame dei materiali raccolti nella *Relazione all'Assemblea Costituente*, vol. I, *Problemi costituzionali. Organizzazione dello Stato*; vol. II, *Autonomie locali. Problema della Regione. Amministrazione locale*; vol. III, *Enti pubblici non territoriali. Organizzazione sanitaria*, Roma, 1946.

<sup>2</sup> G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001, p. 7. In termini diversi, volti a ritenere meno significativa l'attività di studio precedente ai lavori della Costituente, A. PIZZORUSSO-L. VIOLANTE, *Dal Regno d'Italia alla Repubblica italiana: il ruolo dell'Assemblea Costituente*, in E. CHELI (a cura di), *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all'Assemblea Costituente*, Bologna, 1979, p. 28; P. SCOPPOLA, *La repubblica dei partiti. Profilo storico della democrazia in Italia (1945-1990)*, Bologna, 1991, p. 190.

<sup>3</sup> Lettera del Ministro Nenni al Presidente Forti, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, cit., p. 61 ss.

<sup>4</sup> G. RIZZO, *I lavori preparatori della Costituente*, cit., p. 760.

<sup>5</sup> Espresso in particolare dagli interventi di Vitta e Severi, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, cit., p. 89, p. 95.

<sup>6</sup> *Relazione preliminare sul tema "Rigidità o flessibilità della Costituzione"*, *ivi*, p. 96, p. 111 ss.

Massimo Severo Giannini, l'alternativa fra rigidità e flessibilità viene esplicitamente collocata nel contesto specifico delle condizioni storico-politiche in cui si trovava l'Italia del tempo.

La Relazione di Giannini chiarisce, infatti, che se quell'alternativa fosse posta in termini puramente ideali, sarebbe certamente preferibile l'opzione della flessibilità<sup>7</sup>, in quanto essa presuppone quel maggior grado di "civiltà sociale" nel quale "la difesa delle istituzioni viene esercitata dallo stesso popolo" e "dagli stessi organi costituzionali"<sup>8</sup>.

Poiché, tuttavia, in Italia non si è ancora compiuto un processo che consenta al popolo, e agli organi costituzionali, di difendere la democrazia in quanto istituto socialmente interiorizzato, occorre un procedimento aggravato per la revisione della Costituzione.

In questo passaggio, che collega la necessità della rigidità costituzionale all'esperienza storica della debolezza statutaria<sup>9</sup> e, soprattutto, al concreto assetto sociale, si colloca non solo l'origine del nesso fra rigidità costituzionale e procedimento aggravato di revisione, ma anche il fondamento della necessaria correlazione fra il carattere del *referendum* costituzionale e lo stesso principio di rigidità.

Soltanto apparentemente, infatti, questo principio è volto a evitare le modifiche costituzionali *tout court* (assumendo, quindi, un tratto spiccatamente oppositivo): nella Relazione Giannini il procedimento aggravato è in realtà inteso come strumento destinato a proteggere la democrazia da quei mutamenti che, in quanto privi di "adeguata ponderazione"<sup>10</sup>, potrebbero ledere i principi della democrazia.

Non quindi contro le modifiche della Costituzione, ma verso la garanzia che i suoi mutamenti avvengano con metodo democratico si orienta il procedimento aggravato (e, dunque, il principio di rigidità), in una funzione che si delinea quindi come ancillare e suppletiva rispetto alla supposta carenza di civiltà democratica nel contesto sociale del tempo.

In altri termini: è perché le condizioni storico-politiche dell'Italia del 1947 non hanno ancora interiorizzato a sufficienza i principi democratici (e

---

<sup>7</sup> *Ivi*, p. 122 ss.

<sup>8</sup> *Ivi*, p. 123.

<sup>9</sup> G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 9; cfr. *Relazione preliminare sul tema "Rigidità o flessibilità della Costituzione"*, in G. D'ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato" (1945-1946)*, cit., p. 123.

<sup>10</sup> G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 9.

dunque non consentono al popolo e agli organi costituzionali di proteggere le istituzioni) che è necessario un procedimento aggravato, che assume quindi il ruolo – non di evitare le modifiche della Costituzione, ma – di introdurre uno strumento in grado di sostituirsi al debole radicamento dei principi democratici nella coscienza popolare e nelle istituzioni <sup>11</sup>.

In questo senso, il procedimento aggravato comincia a prospettarsi come uno strumento per estendere il consenso democratico alle modifiche della Costituzione.

Conferma questa impostazione quello che la Relazione Giannini precisa rispetto alla necessità di evitare che il principio di rigidità, e le sue modalità di attuazione, impediscano o ritardino il recepimento di “*tutte quelle istanze progressiste che urgeranno nel prossimo futuro*” <sup>12</sup>: di qui la nota raffigurazione della rigidità intesa “*in modo relativo*”, ossia come caratteristica in grado di assicurare simultaneamente la garanzia che le modifiche della Costituzione avvengano preservando l’assetto democratico dello Stato e il fatto che quelle stesse modifiche possano realmente avvenire <sup>13</sup>.

Questa doppia funzione della rigidità è solo apparentemente paradossale: lo è se si adotta una concezione restrittivamente oppositiva (si potrebbe dire: schmittiana <sup>14</sup>) della rigidità come strumento di custodia della Costituzione; non lo è se si assume invece un’idea della rigidità come mezzo per garantire che le modifiche costituzionali avvengano attraverso il metodo democratico, al fine di assicurarne i principi sottostanti <sup>15</sup>.

È in questo contesto che va correlativamente ricavato il carattere del *referendum* costituzionale.

---

<sup>11</sup> *Ibidem.*

<sup>12</sup> *Relazione preliminare sul tema “Rigidità o flessibilità della Costituzione”*, in G. D’ALESSIO (a cura di), *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della “Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato” (1945-1946)*, cit., p. 123.

<sup>13</sup> *Ibidem.*

<sup>14</sup> C. SCHMITT, *Der Hüter der Verfassung* (1931), tr. it. *Il custode della costituzione*, Milano, 1981, su cui P. PETTA, *Schmitt, Kelsen e il custode della costituzione*, in «Storia e politica», 1977, p. 506 ss.; G. LOMBARDI, *Rivisitando la polemica Kelsen Schmitt: alcune riflessioni*, in ID., *Scritti scelti*, a cura di E. PALICI DI SUNI-S. SICARDI, Napoli, 2011, pp. 1075-1097.

<sup>15</sup> Nel senso, naturalmente, introdotto da H. KELSEN, *La garantie juridictionnelle de la Constitution (La justice constitutionnelle)*, in «Revue de droit public et science politique», 1928, p. 197 ss. (TR. IT. *La garanzia costituzionale della costituzione [La giustizia costituzionale]*, in ID., *La giustizia costituzionale*, a cura di C. GERACI, Milano, 1981), rispetto al quale si sviluppò la replica di Schmitt.

Nel corso dei lavori preparatori della Commissione per la Costituzione<sup>16</sup>, infatti, il principio di rigidità costituzionale è considerato implicitamente accettato<sup>17</sup>, e perciò non oggetto di discussione espressa<sup>18</sup>.

Il tema del dibattito si sposta, invece, alle modalità di attuazione del principio, che vede prospettarsi tre alternative: l'approvazione della legge di revisione da parte del corpo elettorale mediante *referendum*; l'approvazione della legge di revisione da parte delle Camere a maggioranza qualificata; l'approvazione della legge di revisione da parte di un'Assemblea Nazionale composta dalle Camere in seduta comune.

Rispetto a queste alternative, la Commissione Forti aveva visto recedere in particolare la terza, che comportava l'esclusione dell'intervento del corpo elettorale<sup>19</sup>.

La Relazione di Paolo Rossi alla Prima Sezione della Seconda Sottocommissione ritenne invece che nessuna delle tre fosse soddisfacente.

Le argomentazioni a sostegno di questa posizione contengono spunti molto rilevanti per interpretare le caratteristiche del procedimento di revisione e, di qui, per comprendere i caratteri del *referendum* costituzionale.

La proposta di approvare la legge di revisione attraverso *referendum* non è ritenuta appropriata perché “il referendum, svolgendosi nello spazio di poche settimane, può non rispondere a sicure esigenze politico-sociali, rappresentando il prodotto di una concitazione momentanea piuttosto che l'epilogo del meditato esame di una necessità politica”<sup>20</sup>.

È quindi confermato il ruolo del procedimento di revisione come strumento integrativo del necessario carattere democratico che deve assistere le modifiche costituzionali, perché dove quel carattere non è garantito, il meccanismo attuativo della rigidità costituzionale non è considerato idoneo.

La proposta di approvare la legge di revisione da parte delle Camere a maggioranza qualificata (“di tre quinti o di due terzi”) non è giudicata accet-

---

<sup>16</sup> Consultati su *La Costituzione della Repubblica nei lavoratori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Roma, 1970-1971.

<sup>17</sup> Su cui cfr. *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, in *La Costituzione della Repubblica nei lavoratori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., vol. VI, p. 44, I Sez., p. 1871 ss., p. 2021 ss.

<sup>18</sup> G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 10.

<sup>19</sup> *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1872. In argomento, P. ROSSI, *La revisione della Costituzione*, in *Materiali della Repubblica, Assemblea Costituente*, vol. I, *Documentazione generale*, t. I, *L'organizzazione dell'Assemblea e dei lavori*, Reggio Emilia, 1991, p. 255.

<sup>20</sup> *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1872.

tabile perché consente “*alla minoranza di ostacolare sistematicamente una riforma della Costituzione*” invece percepita come opportuna “*dalla maggioranza della popolazione*”, e questo “*non è né democratico né razionale*”<sup>21</sup>.

L'argomento contiene due importanti elementi utili a ricostruire i caratteri del procedimenti di revisione: il primo è che l'attuazione del principio di rigidità non deve trasformarsi in uno strumento di opposizione fine a se stessa; il richiamo all'ostacolare “*sistematicamente*” una riforma implica una distinzione tra la funzione eventualmente oppositiva del procedimento di revisione, strumentale alla garanzia dei principi democratici quando costituisca sintomo del mancato raggiungimento di un ampio consenso, e il ruolo necessariamente oppositivo dello stesso procedimento, fonte di ostacolo alle riforme per ragioni di mera opposizione politica, dissociata dalla correlazione con l'effettiva garanzia di istanza democratiche.

Il procedimento di revisione può tradursi in un'opposizione alle riforme nel primo caso, e il suo carattere eventualmente oppositivo è allora ammesso, perché alla necessità di garantire la democraticità del processo di revisione deve corrispondere l'impedire le riforme ogniqualvolta si registri un dissenso che sia indice di una condivisione non sufficientemente ampia.

Ma il procedimento di revisione non può consistere in uno strumento di opposizione sistematica, e dunque un suo carattere necessariamente oppositivo non è compatibile con la *ratio* stessa della rigidità, che non è ostacolare le riforme, ma introdurle con metodo democratico.

Di qui il secondo elemento che concorre a definire i caratteri del procedimento di revisione: la democraticità che deve necessariamente connotare questo procedimento non si riduce a garantire il diritto di opporsi alle modifiche (istituzionalizzandolo come elemento distintivo dello statuto delle opposizioni), ma consiste nell'assicurare che le modifiche della Costituzione avvengano nel rispetto dei fondamenti dell'assetto democratico, ossia escludendo che possano introdursi riforme costituzionali incompatibili con gli elementi costitutivi della democrazia.

È in questo senso che il carattere necessariamente oppositivo del procedimento di revisione, non solo non è necessario, ma è anche non democratico, “*né razionale*”.

Infine, la proposta di approvare la legge di revisione attraverso la delibe-

---

<sup>21</sup> Secondo le dichiarazioni di Rossi, infatti, la possibilità che un terzo “*dell'elettorato e degli eletti*” potesse impedire la riforma avrebbe determinato una “*insopportabile antinomia*”, perché “*il Governo non può governare e il paese è posto al bivio tra l'insurrezione e una sostanziale dittatura, mal dissimulata sotto un velo di formale costituzionalità*” (*ibidem*).

razione di un'Assemblea Nazionale formata dalle Camere riunite in seduta comune sarebbe priva del carattere “*di organo costituente*”<sup>22</sup>.

L'argomento sconta apparentemente una sovrapposizione fra i concetti di “potere costituente” e “potere di revisione costituzionale”<sup>23</sup>, ma si tratta di un limite che affligge più che altro la sua formulazione, perché nella sostanza la Relazione Rossi intende rimarcare il fatto che il procedimento di revisione costituzionale costituisce “*un modo speciale d'esercizio del potere*

<sup>22</sup> P. ROSSI, *La revisione della Costituzione*, cit., p. 255, p. 256.

<sup>23</sup> Sul concetto di potere costituente, inteso da un lato “*come concetto di legittimazione che non si limita a spiegare la genesi della costituzione, ma ne fonda altresì la validità normativa*” (nel senso di E.W. BÖCKENFÖRDE, *Il potere costituente del popolo. Un concetto limite del diritto costituzionale*, in G. ZAGREBELSKY-P.P. PORTINARO-J. LUTHER, *Il futuro della Costituzione*, Torino, 1996) e dall'altro “*come un concetto costruito dogmaticamente allo scopo di stabilizzare tale validità*” (*ibidem*), che mira “*all'eternità della sua opera e quindi all'assoluta fissità costituzionale*” (G. ZAGREBELSKY, *Storia e costituzione*, *ivi*), v. gli studi di M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, *ivi*; ID., *Potere Costituente e revisione costituzionale*, in «Quaderni Costituzionali», 1995, p. 7 ss.; ID., voce *Costituente (potere)*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», v. IV, Torino, 1990; ID., *Potere costituente e potere costituito*, in *Alternative*, 1996, n. 4, p. 65 ss.; ID., *Potere costituente*, Torino, 1986. Dogliani identifica in particolare le caratteristiche del modello di potere costituente affermatosi nel corso delle Rivoluzioni francese e americana come “*formato da due parti: una, fissa, composta di norme 'trovate' dalla ragione, sottratte ad ogni arbitrio umano; l'altra, politica, consistente nell'affermazione che il popolo aveva il diritto di agire politica mente per affermare quelle norme di ragione*” (ID., *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit. p. 273).

Nel saggio ID., *La costituzione italiana del 1947 nella sua fase contemporanea*, in <http://www.constituzionalismi.it/> (2004), la struttura del concetto di potere costituente viene disarticolata da Dogliani: “*se infatti s'intende il potere costituente in senso decisionista, o materiale (come in Lassalle, Weber, Romano o nel Mortati prima maniera), allora il concetto di politica costituzionale si annulla in quello di lotta per la costituzione: se la costituzione è il “segno della vittoria” di una parte sull'altra, non c'è altra politica costituzionale se non quella che consolida il dominio sui vinti. Se invece ci si allontana da questo tipo di (soi-disant) realismo, e si vede nel potere costituente non solo una relazione oggettiva di forza, ma anche un insieme di dati soggettivi (culturali, strategici...) che rendono possibile ad una determinata costituzione di essere percepita come valida, in quanto accettabile compromesso, allora la politica costituzionale può essere definita come il prolungamento dello “stile d'azione” costituente*”.

Sulla natura del potere (e del procedimento) di revisione come “la conferma, e non il fondamento, della “rigidità” delle costituzioni documentali – la cui causa va individuata nella superiorità della costituzione su tutti gli atti che compongono l'ordinamento” v. A. PACE, *Sulle revisioni costituzionali*, in «Rivista A.I.C.», 2014, nonché ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Padova, 2002, e soprattutto ID. *La causa della rigidità costituzionale*, *ivi*. L'argomento deriva da J. BRYCE, *Flexible and rigid Constitutions*, in *Studies in History and Jurisprudence*, vol. I, Oxford, 1901, p. 1145 ss., come approfondito anche da S. BARTOLE, voce *Costituzione (dottrine generali e diritto costituzionale)*, in «Digesto delle Discipline Pubblicistiche», cit.

legislativo”<sup>24</sup>, che quindi non può essere attribuito a un’assemblea eletta “a quel determinato fine, dopo una campagna elettorale che abbia come piattaforma il mutamento della Costituzione”<sup>25</sup>.

La riconduzione del procedimento di revisione costituzionale a un “modo speciale d’esercizio del potere legislativo” è importante non solo – dogmaticamente – perché testimonia della corretta collocazione sistematica del potere di revisione nell’ambito dei poteri costituiti<sup>26</sup>, ma anche perché, se modificare la Costituzione è una forma di esercizio del potere legislativo, il relativo procedimento trae, da quel potere, i propri caratteri essenziali; e poiché il potere legislativo non è concepito come strumento oppositivo alla dinamica dell’evoluzione legislativa<sup>27</sup>, ma come fonte di attuazione del principio democratico attraverso la ricerca del consenso utile alla modifica dell’ordinamento positivo, così il procedimento di revisione deve caratterizzarsi per la finalità di ricercare il più ampio consenso possibile alle modifiche costituzionali, e non ridursi a legittimare l’opposizione ad esse.

Anche questo argomento conduce quindi a ritenere che il carattere oppositivo del procedimento di revisione non può essere necessario: può essere eventuale, laddove valga come indicatore di un insufficiente consenso, ma non può costituire l’elemento caratterizzante della revisione, riducendosi a strumento per ostacolare le riforme, perché la revisione è un particolare modo di esercizio del potere legislativo, che non ha la funzione di garantire l’opposizione ad esso, ma quella di integrare democraticamente istanze diverse in una decisione condivisa.

Dalle argomentazioni sulla inadeguatezza delle alternative di attuazione del principio di rigidità la Relazione Rossi trae gli elementi per la formulazione di una proposta ulteriore, alquanto articolata: l’approvazione del progetto di revisione costituzionale da parte delle Camere, a maggioranza dei propri componenti; il successivo scioglimento delle Camere e una seconda

---

<sup>24</sup> P. ROSSI, *La revisione della Costituzione*, cit., p. 255.

<sup>25</sup> *Ivi*, p. 256.

<sup>26</sup> Come analizzata da M. DOGLIANI, *Potere costituente e revisione costituzionale*, cit.; ID., *Potere Costituente e revisione costituzionale*, cit.; ID., voce *Costituente (potere)*, cit.; ID., *Potere costituente e potere costituito*, cit.; ID., *Potere costituente*, cit.

<sup>27</sup> Per la concezione dell’evoluzione legislativa come espressione del principio democratico v. in particolare G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite*, Torino, 1992; ID., *Intorno alla legge*, Torino, 2009 nonché, sotto il profilo dei meccanismi di funzionamento del sistema delle fonti, ID., *Manuale di diritto costituzionale*, vol. I, *Il sistema delle fonti del diritto*, Torino, 1984, p. 39 ss.

approvazione, da parte delle nuove Camere e senza emendamenti, “*del progetto già approvato dal disciolto Parlamento*”<sup>28</sup>.

Questa proposta segna l'introduzione di un modello (come quello belga<sup>29</sup>) in cui l'approvazione parlamentare e il passaggio elettorale costituiscono due segmenti del procedimento di revisione.

Il secondo segmento – in questa fase – non vede ancora il popolo esprimersi sul progetto (non essendo ancora maturata l'ampia riflessione sul ruolo del corpo elettorale nel procedimento di revisione<sup>30</sup>): tuttavia, l'elezione delle Camere fra la prima e la seconda votazione, e lo svolgimento di queste elezioni in un contesto che ha “*come piattaforma il mutamento della Costituzione*”, introducono un principio di valorizzazione del consenso popolare che la Relazione Rossi ascrive agli strumenti idonei a garantire il principio di democraticità della revisione (e, quindi, il principio stesso della rigidità).

È anzi significativo che la formulazione di questa proposta, e in particolare l'introduzione – in essa – della doppia deliberazione delle Camere in diversa composizione (l'una precedente, l'altra successiva alla consultazione popolare), sono considerate dalla Relazione Rossi strumenti per evitare l'esercizio del potere di veto da parte della minoranza<sup>31</sup>, come se – quindi – il filtro dell'elezione parlamentare potesse spostare l'asse del procedimento dal rischio dell'opposizione “sistematica” alla possibilità dell'approvazione democratica.

Naturalmente questa proposta risente profondamente dell'impostazione – appena discussa – del potere di revisione come particolare modalità di esercizio del potere legislativo (come testimonia la doppia approvazione parlamentare); tuttavia, l'inserzione dell'elezione di nuove Camere fra prima e seconda deliberazione è l'indice della valorizzazione del popolo come soggetto che può esprimere un consenso capace di far uscire il procedimento di revisione dall'*impasse* dell'opposizione parlamentare.

---

<sup>28</sup> *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1872.

<sup>29</sup> In argomento, O. ORBAN, *Le droit constitutionnel de la Belgique*, Liège, 1908; F. LEURQUIN-DE VISSCHER, voce *Fonti del diritto*, in F. DELPÉRÉE (a cura di), *L'ordinamento federale belga*, Torino, 1994; C. BEHRENDT, *La révision avant la révision: réflexions sur une nouvelle formulation de l'article 195 de la Constitution belge*, in “*Actualités du Droit*”, 2002, pp. 403-442; ID., *La possible modification de la procédure de révision de la Constitution belge*, in “*Revue française de droit constitutionnel*”, 2003, pp. 279-308; J. VAN NIEUWENHOVE, *L'article 195 de la Constitution et la prise de décision au niveau fédéral: verrouillage ou assouplissement?*, in “*Administration Publique: Revue de droit public et sciences administratives*”, 3/2012.

<sup>30</sup> Tema sul quale si rinvia al paragrafo successivo.

<sup>31</sup> G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 13.

In questo senso, nella proposta della Relazione Rossi si può cogliere un antecedente rilevante della concezione della consultazione popolare come strumento integrativo, anziché necessariamente oppositivo: in questa proposta, infatti, il ruolo dell'intervento popolare non solo non è posto in termini oppositivi, ma è configurato come elemento volto ad evitare che il procedimento di revisione resti confinato nelle "transitorie oscillazioni della politica".

"Ciò che si deve pretendere" si legge "è che la Costituzione sia posta al riparo dalle transitorie oscillazioni della politica e da quegli improvvisi ed effimeri scarti d'umore da cui i popoli, e il nostro specialmente, non sono più immuni degli individui. La Costituzione non deve essere ritoccata, o mutata, che quando il popolo abbia manifestato una sicura, ripetuta, durevole volontà di riforma"<sup>32</sup>.

## 2. Il ruolo dell'intervento popolare

Il "clima diffidente" della Costituente verso il referendum<sup>33</sup> condusse probabilmente a ridurre il ruolo dell'intervento popolare nel procedimento di revisione<sup>34</sup>, ma non a escluderlo del tutto, attribuendo anzi a questo intervento la funzione di preservare il carattere "veramente democratico" della Costituzione<sup>35</sup>.

<sup>32</sup> P. ROSSI, *La revisione della Costituzione*, cit., p. 255.

<sup>33</sup> Sul quale v. G. AMATO, *Intervento*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, Roma-Bari, 1992, p. 190; F. BRUNO, *Costantino Mortati*, in *Il Parlamento Italiano 1861-1988*, XIII, 1943-1945. *Dalla Resistenza alla democrazia. Da Badoglio a De Gasperi*, Milano, 1989, p. 368; T.E. FROSINI, *Sovranità popolare e democrazia diretta alla Costituente*, in «Democrazia e diritto», 1994-1995, p. 275 ss.; ID., *Sovranità popolare e costituzionalismo*, Milano, 1997. Esempio di questo clima è l'argomento speso dall'on. Lussu, che espone la propria contrarietà al referendum perché la Costituzione "all'atto della sua approvazione non verrà sottoposta al giudizio del popolo" (v. *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1872).

<sup>34</sup> Ritene che, rispetto alla posizione della Commissione, l'intervento popolare "finì per essere notevolmente ridimensionato" M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, cit. p. 35. Su questa direzione riduttiva e sulla diffidenza verso l'istituto referendario che ne stava alla base, v. anche S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI-M. VOLPI (a cura di), *Referendum. Problemi teorici ed esperienze costituzionali*, cit., p. 83 ss., che sottolinea l'influenza che in ciò ebbe "l'ideologia politico-costituzionale della componente liberale", in quanto maggiormente legata ai "modelli tradizionali" della sovranità nazionale e della rappresentanza parlamentare.

<sup>35</sup> C. MORTATI, in *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1874.

Se da un lato appare netto l'intento di escludere un intervento del corpo elettorale in senso confermativo<sup>36</sup>, dall'altro comincia a profilarsi il carattere integrativo del *referendum*.

Molto significativa, al riguardo, la posizione di Mortati, che esplicitamente vede nel ricorso al corpo elettorale uno strumento per fondare democraticamente l'esercizio del potere di revisione e per presumere il consenso popolare in caso di mancata richiesta (il che democratico non necessariamente è).

Nella discussione successiva alla presentazione della Relazione Rossi, Mortati giunge infatti a ritenere (quasi svalutando il potere di revisione come potere costituito, e in parte distaccandosi dalla sua configurazione come modalità di esercizio del potere legislativo) che il Parlamento eletto nel corso delle legislature non avrà di per sé un mandato alla revisione costituzionale: esso si suppone eletto "per un compito normale di legislazione", con la conseguenza che, laddove vi fosse "l'esigenza di una riforma costituzionale, si renderebbe necessaria una nuova consultazione dell'opinione del Paese"<sup>37</sup>.

In questa ricostruzione, l'intervento del corpo elettorale appare quindi in funzione integrativa del consenso formatosi in sede parlamentare, dando luogo a una congiunzione fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta che per Mortati (almeno in questo passaggio) poteva costituire garanzia del principio di rigidità (e quindi attuazione di quello di democraticità).

Il rapporto fra deliberazione assembleare e intervento popolare diviene così un elemento ricorrente del dibattito, contribuendo a delineare i caratteri del *referendum*.

Si affermano – in particolare – le posizioni secondo le quali il *referendum* (sia qualora fosse previsto per tutte le riforme, sia nel caso in cui venisse contemplato solo per quelle più importanti<sup>38</sup>) dovrebbe comunque svolgersi dopo un articolato esame parlamentare<sup>39</sup>, per evitare che esso si tramuti in un'abdicazione a favore del popolo di un potere che resta di natura parlamentare.

E anche la discussione (cara allo stesso Mortati) sulla possibilità di distinguere fra revisione totale e revisione parziale della Costituzione condusse a precisare meglio le caratteristiche del *referendum*: è vero – infatti – che la proposta di Mortati volta a differenziare la disciplina delle revisioni parziali da

---

<sup>36</sup> *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1876, p. 1883.

<sup>37</sup> *Ivi*, p. 1884.

<sup>38</sup> Dibattito sul quale v. la ricostruzione di G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., pp. 16-17.

<sup>39</sup> *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1882.

quella delle modifiche che interessino “*l'assetto fondamentale dello Stato*”<sup>40</sup> non precisava se la minore complessità procedimentale pensata per le prime comprendesse l'esclusione dell'intervento popolare<sup>41</sup>; tuttavia, l'idea stessa (per quanto implicita) che le revisioni destinate a incidere sull'assetto fondamentale richiedessero – diversamente dalle altre – il ricorso al corpo elettorale può essere interpretata come segno di una concezione del *referendum* quale strumento di integrazione del consenso parlamentare (integrazione necessaria, al fine di garantire il principio di democraticità, proprio in relazione alle modifiche strutturali dell'ordinamento costituzionale)<sup>42</sup>.

Il dibattito dal quale si ricava la più puntuale definizione dei caratteri del *referendum* è però quello relativo alla collocazione temporale dell'intervento del popolo (durante o dopo l'approvazione parlamentare) e della sua preferibilità rispetto allo scioglimento delle Camere e alle elezioni anticipate.

Dalla prima questione emerge, in particolare, l'avversione verso un carattere spiccatamente oppositivo del *referendum*.

Discutendo in ordine all'intreccio fra la possibilità che le nuove Camere modificassero il testo approvato da quelle sciolte e il ricorso al corpo elettorale, il Presidente Terracini – al quale si deve il recupero della tesi favorevole al *referendum*, già respinta dalla Prima Sezione della Seconda Sottocommissione<sup>43</sup> – rileva che il possibile rischio di un Parlamento che rifiuti di approvare una riforma per evitare il proprio scioglimento anticipato è escluso dal fatto che l'Assemblea non intenderà porsi in contrasto con il popolo (con “*le pressioni esercitate dal Paese*”<sup>44</sup>).

Questa idea indica una visione del rapporto fra democrazia rappresentativa e democrazia diretta in termini certamente non oppositivi<sup>45</sup>, perché la scelta dei meccanismi procedimentali viene guidata da una presunzione di non volontaria contrapposizione fra Parlamento e corpo elettorale, presunzione dalla quale si può dedurre una concezione dell'intervento

<sup>40</sup> *Ivi*, p. 1876.

<sup>41</sup> Cfr. sul punto G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 19, che sembra propendere per la negativa.

<sup>42</sup> La variante opposta, volta a ritenere che il *referendum* potesse svolgersi “*qualora si trattasse di modificazioni su materie non essenzialmente politiche*”, era stata sostenuta dall'On. Nobile, con scarso successo: *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1883.

<sup>43</sup> *Ivi*, p. 1877; G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 31.

<sup>44</sup> *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1873.

<sup>45</sup> Ripreso anche dalla posizione sostenuta, sul punto, dall'On. Nobili: *ivi*.

popolare in termini non oppositivi rispetto all'espressione della volontà assembleare.

Lo stesso Terracini, del resto, esprimendosi sul connesso tema della possibile alterazione che la pendente approvazione delle modifiche costituzionali potrebbe determinare sull'elezione delle nuove Camere, chiarisce la visione del ricorso al popolo come strumento integrativo (e addirittura legittimante) del consenso parlamentare, ritenendo che le elezioni delle nuove Camere (conseguenti allo scioglimento delle precedenti per effetto dell'intervenuta delibera assembleare sul progetto di revisione) sarebbero funzionalmente correlate proprio all'approvazione del progetto di revisione, perché esse “avranno luogo sulla piattaforma di quel determinato progetto di revisione della Costituzione”<sup>46</sup>.

In questa posizione – dunque – l'intervento del corpo elettorale elettivo delle nuove Camere non è percepito come l'occasione per opporsi alla revisione, ma come la sede in cui integrare il consenso necessario ad approvarla.

La più nitida rappresentazione del *referendum* popolare come strumento di garanzia di attuazione del principio democratico si ricava però nella presentazione, da parte di Mortati, della proposta di rendere la consultazione popolare obbligatoria e di svolgerla a seguito della doppia deliberazione delle Camere (la prima dedicata alla “presa in considerazione” del progetto e la seconda volta alla pronuncia “sul merito”<sup>47</sup>).

Mortati afferma esplicitamente che la previsione del *referendum* – e della sua obbligatorietà – risponde alla necessità di dare attuazione al principio democratico<sup>48</sup>.

Ma soprattutto, Mortati propone di attribuire al popolo anche l'iniziativa legislativa della revisione, qualificando il ruolo dell'intervento popolare in funzione integrativa della decisione parlamentare, perché le Camere e il Governo non hanno “sufficiente sensibilità politica” e i partiti non possono essere considerati “sufficientemente rappresentativi di tutta la massa dei cittadini”<sup>49</sup>.

---

<sup>46</sup> *Ivi*, p. 1878.

<sup>47</sup> *Ivi*, p. 1875.

<sup>48</sup> C. MORTATI, *ivi*, p. 1874.

<sup>49</sup> *Ivi*, p. 1877. Sulla complessa posizione di Mortati circa il tema della rappresentatività dei partiti ha naturalmente inciso lo sviluppo delle sue riflessioni sul ruolo svolto dal partito nel sistema del diritto pubblico e della lunga oscillazione fra la concezione del partito come fattore d'integrazione sociale, di natura extra statale, e come elemento che partecipa al costituirsi dell'indirizzo politico dello Stato. Dall'adesione alla concezione del partito-organo (i cui lineamenti fondamentali sono già presenti in C. MORTATI, *Concetto e funzione dei partiti politici*, in «Quaderni di Ricerca», s.l., 1949, ripubblicato in «Nomos

L'idea di Mortati che sottende questa posizione era chiaramente dominata dalla “*sfiducia nella possibilità che il sistema politico possa garantire l'attivazione del circuito esigenza popolare di revisione-revisione effettiva della norma costituzionale, staccato da una qualsivoglia consultazione popolare*”<sup>50</sup>.

E, d'altra parte, la previsione dell'iniziativa del corpo elettorale raccolse soprattutto dissensi<sup>51</sup> (con la parziale eccezione di Terracini<sup>52</sup>).

La proposta di Mortati segna però un momento essenziale nella definizione dei caratteri dell'intervento popolare, legandolo costitutivamente alla

---

– le attualità nel diritto.it», con *Nota introduttiva* di F. Lanchester, 2015, p. 1 ss.) si ricava la riconducibilità del partito a quegli “*ordinamenti rappresentativi*” che costituiscono “*elemento giuridicamente rilevante del processo di formazione della volontà dello Stato*”, configurandosi al tempo stesso come organi da includere in un ordinamento già “*posto*”, e perciò da regolamentare. Del resto, la natura rappresentativa dei partiti sembra potersi considerare uno dei presupposti dell'opposizione di Mortati alla polemica contro i partiti, “*in quanto essa si svolge nel senso di eliminare ogni mediazione politica fra società e Stato*” (Id., *Sindacati e partiti politici*, in *Atti della XXIV Settimana sociale dei Cattolici italiani*, Roma 1952, ora in Id., *Raccolta di scritti*, vol. III, Milano, 1972, pp. 89-93). Nella fase della “*disillusione*”, in cui Mortati abbandona il metodo dogmatico a favore di un atteggiamento analitico e realistico (soprattutto in ragione della ritenuta attuazione del “*parlamentarismo monistico maggioritario*” previsto dalla Costituzione), i partiti sono configurati come “*l'ossatura politica*” della intermediazione tra società a Stato, ma non come depositari esclusivi della rappresentanza politica, perché appaiono strumenti della mediazione in un contesto che enfatizza – però – la sovranità popolare (e anche quella mediata dalle istituzioni, perché i gruppi parlamentari sono ricostruiti come organi dell'Assemblea, legati al corpo elettorale da un nesso di responsabilità politica). La stessa sovranità popolare viene quindi concepita come il fondamento della titolarità dei partiti a esercitare le proprie funzioni, mentre la rappresentanza politica come il rapporto nel quale si svolge il vincolo di responsabilità dei partiti verso gli elettori (cfr. Id., *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, parte VI, par. 3, Padova, 1976). Nella vasta bibliografia sulla concezione mortatiana dei partiti politici, v. M. DOGLIANI, *Introduzione al diritto costituzionale*, Bologna, 1992; S. STAMMATI, *La riflessione sulla Costituzione in senso materiale: l'opera di Costantino Mortati nel periodo dello Stato autoritario*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1990, p. 2947 ss.; A. BARBERA-S. CECCANTI, *La lenta conversione maggioritaria di Costantino Mortati*, in «Quaderni costituzionali», 1995, p. 67 ss.; M. GALIZIA (a cura di), *Forme di Stato e forme di governo: nuovi studi sul pensiero di Costantino Mortati*, Milano, 2007; C. DE FIORES, *Il partito nello Stato delle masse. Brevi riflessioni sul partito politico in Costantino Mortati*, in «Democrazia e diritto», 2009, p. 365 ss.; F. LANCHESTER, *Le istituzioni costituzionali italiane tra globalizzazione, integrazione europea e crisi di regime*, Milano, 2014.

<sup>50</sup> C. PINELLI, *Costituzione e rigida e costituzione flessibile nel pensiero dei Costituenti italiani*, v. II, *Prime implicazioni dell'accoglimento del modello rigido*, in «Iustitia», 1980, p. 362.

<sup>51</sup> G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 42.

<sup>52</sup> *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1875, p. 1876.

“più completa attuazione del principio democratico”<sup>53</sup> e contribuendo a delineare il ruolo integrativo anche del *referendum*.

Di qui si sviluppa, infatti, la proposta di Nobile, che configura per la prima volta il procedimento caratterizzato dalla doppia deliberazione (da parte – però – dell'Assemblea Nazionale) a distanza non inferiore di tre mesi e dalla successiva consultazione popolare, “a meno che nella seconda lettura [la modifica] sia stata approvata con la maggioranza di due terzi”<sup>54</sup>.

Il dibattito che ne seguì ha costituito la principale fonte di elaborazione del carattere non necessariamente oppositivo del *referendum*.

Rispetto alla incondizionata obbligatorietà del *referendum*, viene infatti formulata la proposta di una consultazione facoltativa ed eventuale, su richiesta di un adeguato numero di elettori, qualora la seconda deliberazione assembleare non fosse assistita da una maggioranza così ampia da far escludere il dubbio sulla corrispondenza tra volontà parlamentare e volontà popolare<sup>55</sup>.

Si radica qui l'elemento costitutivo del carattere del *referendum*<sup>56</sup>.

Il fondamento della eventualità della consultazione popolare non è infatti riconosciuto nell'attribuzione al corpo elettorale della facoltà di opporsi alla riforma: esso è individuato nella necessità di garantire la corrispondenza fra il risultato dell'esercizio della democrazia rappresentativa e quello dell'attivazione della democrazia diretta, assegnando quindi al *referendum* non tanto la funzione di controprova, quanto quella di fonte integrativa di quell'esteso consenso necessario all'attuazione del principio di democraticità<sup>57</sup>.

Il principio della necessaria corrispondenza fra decisione parlamentare e volontà popolare (e della presumibilità di essa solo in presenza di un'ampia maggioranza assembleare<sup>58</sup>), benché già emerso nei lavori della Commissione

<sup>53</sup> C. MORTATI, *ivi*, p. 1874.

<sup>54</sup> *Ibidem*.

<sup>55</sup> G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 44.

<sup>56</sup> Ritene tuttavia che i Costituenti non avessero avuto la percezione del significato più profondo della distinzione tra *referendum* obbligatorio e facoltativo G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 48, secondo il quale “neppure nella successiva discussione nella Seconda Sottocommissione del progetto sul referendum legislativo presentato dall'on. Mortati (progetto secondo il quale «ogni ricorso al referendum è facoltativo, così per il Governo, come per il popolo»: Il Sc., 1642 [...]) verrà adeguatamente affrontato il problema. Discussione nella quale l'uso delle espressioni “referendum obbligatorio” e “referendum facoltativo” non verrà accompagnato dalla sottolineatura della diversa funzione del referendum facoltativo rispetto a quello obbligatorio”.

<sup>57</sup> *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1882.

<sup>58</sup> La possibilità di presumere la corrispondenza tra decisione parlamentare e volontà po-

ne Forti<sup>59</sup>, trova qui un'espressione più significativa, perché viene posto in diretta correlazione con la collocazione del *referendum* nel procedimento di revisione costituzionale.

Il carattere eventuale e facoltativo del *referendum* diviene in questo modo la fonte del suo carattere non necessariamente oppositivo, perché nella mera possibilità di intervento del corpo elettorale non sta una svalutazione del ruolo popolare, ma la sua raffigurazione in funzione integrativa anziché oppositiva.

In questa prospettiva, l'approvazione della proposta di Petrassi (che prevedeva l'iniziativa del Governo e delle Camere, la doppia deliberazione di ciascuna delle Camere a distanza non inferiore di sei mesi, la maggioranza assoluta in seconda lettura e il *referendum*, ove richiesto da almeno cinquecentomila cittadini aventi diritto di voto, salvo il caso di maggioranza dei due terzi in seconda lettura<sup>60</sup>) trova accoglimento in un contesto nel quale

---

polare solo in presenza di un'ampia maggioranza assembleare (che incide sulla raffigurazione dello stesso rapporto rappresentativo e della sua portata applicativa) è stata oggetto di ampia discussione anche durante l'attività della Seconda Sottocommissione sul *referendum* legislativo. In particolare, nella discussione sul "*progetto di articolazione sopra il referendum*" (relatore Mortati), che prevedeva un intervento referendario su iniziativa popolare con l'obiettivo di arrestare un procedimento legislativo già concluso (*referendum* sospensivo) o di abrogare una legge in vigore, l'on. Perassi presentò un emendamento inteso a escludere il *referendum* di iniziativa popolare quando la deliberazione legislativa sia stata "*votata con maggioranza elevata*", emendamento votato con significativo consenso, mentre fu successivamente approvato un emendamento (Lami Starnuti e Mannironi) sulla inammissibilità del *referendum* sospensivo laddove concernente "*una legge votata a maggioranza dei tre quinti*". L'idea che l'approvazione di una deliberazione legislativa a maggioranza qualificata potesse fondare la presunzione della corrispondenza della decisione assembleare alla volontà popolare (e dunque una concezione quantitativa del rapporto rappresentativo) fu oggetto di importanti obiezioni: l'on. Einaudi, per esempio, dichiarò che "*non si può essere sempre sicuri che i disegni di legge approvati dal Parlamento rappresentino veramente la espressione della volontà popolare*" (cfr. *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., *Atti della Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione*, p. 1240); Mortati affermò del resto che il "*referendum si basa sul presupposto che il sentimento popolare possa divergere dal Parlamento; e tale contrasto può sussistere anche se un disegno di legge sia approvato da una maggioranza di tre quinti dei componenti le due Camere, maggioranza che può essere sorta in seguito a compromessi e ad espedienti parlamentari*" (*ivi*, p. 1660).

<sup>59</sup> Durante i quali Antonio Sorrentino aveva dichiarato che "*la votazione popolare, la quale comporta enormi oneri, si giustifica solo quando vi sia la preoccupazione che il corpo legislativo sia in contrasto con la volontà popolare*"; in argomento, cfr. *Alle origini della Costituzione italiana. I lavori preparatori della "Commissione per studi attinenti alla riorganizzazione dello stato"* (1945-1946), cit., p. 129.

<sup>60</sup> *Atti dell'Adunanza Plenaria della Commissione per la Costituzione*, cit., I Sez., p. 1884.

il *referendum* costituzionale – con i caratteri che il dibattito precedente aveva contribuito ad attribuire ad esso – è percepito come uno strumento per “*dare un significato concreto al principio democratico*”<sup>61</sup>.

### 3. *Il referendum costituzionale e l'attuazione del principio di rigidità*

La caratterizzazione del *referendum* costituzionale come strumento per l'attuazione del principio di rigidità risulta in particolare dagli atti dell'Assemblea Costituente.

Inizialmente, si segnala l'intervento dell'On. Martino sul tema delle garanzie costituzionali, nel quale l'intero procedimento di revisione viene configurato come un meccanismo per garantire la rigidità, a condizione però che esso sia “*sufficientemente complicato*”<sup>62</sup>.

La prospettiva di questo intervento tende apparentemente ad una concezione oppositiva del procedimento di revisione, strumento percepito come necessario al fine di garantire la rigidità costituzionale proprio perché (e solo in quanto) idoneo a evitare – opponendovisi – le revisioni costituzionali elusive delle dichiarazioni di illegittimità costituzionale.

Secondo Martino, posto che la principale garanzia di rigidità della Costituzione è data dall'esistenza della Corte costituzionale, un procedimento di revisione troppo semplice avrebbe potuto consentire al Parlamento di “*approvare con la forma costituzionale la norma di legge ordinaria dichiarata costituzionalmente illegittima dalla Corte costituzionale oppure modificare la norma-parametro della Costituzione che ha dato fondamento alla pronuncia d'incostituzionalità della norma di legge ordinaria*”<sup>63</sup>.

Nel trattare tale questione, l'intervento di Martino guardava al *referendum* popolare come istituto in grado di neutralizzare questo utilizzo elusivo della recisione, proponendo di sottoporre alla consultazione popolare le leggi di revisione derivanti “*da una dichiarazione di incostituzionalità pronunciata dalla Corte*”<sup>64</sup>.

---

<sup>61</sup> S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, cit., p. 87.

<sup>62</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., Atti dell'Assemblea Costituente, p. 3788.

<sup>63</sup> G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 57.

<sup>64</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, cit., Atti dell'Assemblea Costituente, p. 3788.

Lungo questo percorso, il *referendum* viene configurato da Martino, a un tempo, come strumento di garanzia del principio di rigidità e come istituto dal carattere integrativo di quella stessa garanzia.

Infatti, la proposta di Martino prevede che, qualora le leggi di revisione derivanti da una dichiarazione di costituzionalità siano approvate dal popolo, sia escluso il successivo controllo della Corte costituzionale, e ciò perché la funzione della Corte è “*garantire, nella organizzazione costituzionale di una democrazia indiretta, l’organo delegante, cioè il popolo, contro gli eccessi dell’organo delegato, cioè del Parlamento*”<sup>65</sup>, con la conseguenza che, ove sia direttamente il popolo a pronunciarsi, l’intervento della Corte non è più necessario.

Il *referendum* costituzionale appare quindi un istituto che (pur nel contesto di un procedimento di revisione complessivamente raffigurato come oppositivo, perché protettivo della rigidità costituzionale) è connotato da una specifica valenza integrativa del consenso democratico alla revisione: il *referendum* popolare può integrare (e persino – nella prospettiva di Martino – sostituire) quello parlamentare, perché rappresenta un esercizio di democrazia diretta in grado di superare il rischio della mancata corrispondenza tra decisione parlamentare e volontà popolare.

Questa concezione pervade anche la successiva discussione dell’Assemblea Costituente sul testo dell’articolo approvato dalla Prima Sezione della Seconda Sottocommissione (poi modificato dal “Comitato di redazione” nella parte in cui vennero aggiunti, fra i soggetti legittimati a richiedere il *referendum*, sette Consigli regionali, come al tempo previsto per il *referendum* abrogativo<sup>66</sup>).

Nell’illustrazione del testo, l’On. Rossi contribuisce a chiarire il ruolo che il *referendum* costituzionale assume nell’attuazione del principio di rigidità.

La proposta riflessa nell’articolo risponde – secondo Rossi – a due esigenze: assicurare “*certezza e costanza della legge costituzionale*”, e dunque evitare decisioni repentine, troppo frequenti, frutto “*d’impulsi momentanei e demagogici o, comunque, non ben confermati e meditati*”<sup>67</sup>, e consentire

<sup>65</sup> *Ivi*, p. 3787.

<sup>66</sup> In argomento, V. FALZONE-P. GROSSI, voce *Assemblea Costituente italiana*, in *Enciclopedia del diritto*, Milano, 1958, v. III, p. 374 ss.; S. BOVA, *L’elaborazione della Carta costituzionale nel «Comitato di redazione»*, in *La fondazione della Repubblica. Dalla Costituzione provvisoria all’Assemblea Costituente*, cit., p. 305 ss.

<sup>67</sup> *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell’Assemblea Costituente*, cit., Atti dell’Assemblea Costituente, p. 3893.

nel medesimo tempo che le modifiche costituzionali considerate opportune possano compiersi senza eccessiva difficoltà.

Questa doppia funzione del procedimento di revisione include una componente oppositiva, che è quella destinata ad evitare revisioni costituzionali incaute e non adeguatamente sorvegliate; ma questa componente dev'essere integrata, anzitutto, con la idoneità del procedimento a permettere l'adattabilità della Costituzione "al tempo che preme con le sue continue mutevoli esigenze" <sup>68</sup>.

In questa raffigurazione, compare un significativo riferimento al fatto (utile al fine di caratterizzare adeguatamente il procedimento di revisione e, in particolare, il referendum costituzionale) che la prima delle due finalità individuate da Rossi è rappresentata dallo stesso Costituente come correlata sia al caso in cui la modifica incauta si fondi sul consenso di un'ampia maggioranza, sia a quello in cui derivi invece da "colpi di mano" della minoranza, "deplorevolissimi e pericolosissimi nella suprema materia costituzionale" <sup>69</sup>.

Questa annotazione è importante per questo motivo: perché, siccome nel testo approvato – chiarisce Rossi – la prima delle due esigenze è soddisfatta con la previsione della doppia deliberazione, con intervallo non inferiore ai tre mesi, e con quella della maggioranza assoluta per l'adozione della seconda, il referendum costituzionale non è concepito (almeno in questo intervento) come oppositivo alla decisione parlamentare, perché non è ad esso che Rossi ritiene affidato il compito di evitare le modifiche costituzionali incaute, siano esse approvate a larga maggioranza o con "colpi di mano" dell'opposizione.

Il referendum costituzionale – facoltativo ed eventuale – ha invece la funzione (precisa sempre Rossi) di garantire che le riforme costituzionali avvengano senza troppa difficoltà, perché l'intervento popolare si potrà svolgere soltanto in caso di mancato raggiungimento della maggioranza qualificata, evento dal quale – peraltro – conseguirà soltanto la legittimazione alla presentazione della richiesta di referendum <sup>70</sup>.

Naturalmente, la scelta dei soggetti cui attribuire la legittimazione a richiedere il referendum è espressamente ricollegata all'esigenza di tutelare efficacemente "i diritti della minoranza – di una modesta minoranza [...] restando aperto l'appello al popolo, anche ad opera di una parte comparativamente piccola della pubblica opinione" <sup>71</sup>.

---

<sup>68</sup> *Ibidem.*

<sup>69</sup> *Ibidem.*

<sup>70</sup> *Ibidem.*

<sup>71</sup> *Ibidem.*

Ma la funzione e il significato della tutela delle minoranze non sono ridotti al carattere necessariamente oppositivo del *referendum*, perché l'intervento popolare è comunque collocato, da una parte, nella prospettiva dell'attuazione del principio di rigidità, e perciò strumentale all'ampliamento del consenso democratico che deve sottendere le riforme costituzionali (in altri termini: strumentale non all'opporci alle modifiche, ma all'attuare con ampio consenso), e, dall'altra parte, nel contesto di una Costituzione percepita come “*una specie di duttile acciaio che si riesce a riplasmare faticosamente sotto l'azione del fuoco e del martello di un operaio forte e consapevole*”<sup>72</sup>.

Anche il procedimento di revisione (e il *referendum* costituzionale in particolare) concorrono quindi alla modificabilità della Costituzione, e non sono invece strumenti per l'opposizione alla revisione.

Però essi – e il *referendum* in particolare – devono garantire che quelle modifiche non avvengano in modo irriflesso, ossia che non si basino – indipendentemente dall'ampiezza numerica del consenso che le origina – su decisioni che non trovano reale ed effettivo fondamento nella volontà democratica.

In questo senso il *referendum* costituzionale si configura come strumento per l'attuazione del principio di rigidità: non perché consente di opporsi alla revisione, ma perché garantisce che essa si svolga sulla base di un effettivo consenso democraticamente raggiunto.

#### 4. *La possibilità di ricavare il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale da un'interpretazione sistematica delle disposizioni costituzionali*

Il medesimo carattere (non necessariamente oppositivo) del *referendum* costituzionale possiede anche un fondamento sistematico, che deriva in particolare dalla sua natura eventuale, ossia dalla scelta di escluderne lo svolgimento quando la seconda deliberazione parlamentare sia stata adottata con la maggioranza qualificata dei due terzi.

In Assemblea Costituente la trattazione di questo tema si discostò in parte dal dibattito che si era svolto in Commissione<sup>73</sup>: l'affermazione più importante al riguardo – proveniente ancora una volta dall'On. Rossi – fu

<sup>72</sup> P. ROSSI, *ibidem*.

<sup>73</sup> G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, cit., p. 61.