

# LUISS



Dipartimento  
di Scienze Politiche

Cattedra di Istituzioni di Diritto Pubblico

## L'istituto del referendum costituzionale nelle caratteristiche di una costituzione rigida

Prof.  
Giovanni Piccirilli

---

Relatore

Fiammetta Del Mancino  
(matr. 090352)

---

Candidato

Anno accademico 2020 / 2021





# INDICE

## **Introduzione**

### **1. La rigidità della Costituzione italiana e la difficoltà di modifica**

*1.1 Caratteristiche della costituzione rigida: cosa significa rigidità?*

*1.2 La modifica e l'inderogabilità delle disposizioni sulla revisione costituzionale*

*1.3 Gli altri limiti alla revisione costituzionale*

*1.4 La ratio dietro la volontà dell'Assemblea costituente nella "costruzione" di un modello difficile da modificare: cenni storici*

### **2. Il procedimento di revisione costituzionale: opinioni a confronto**

*2.1 La revisione costituzionale: un procedimento diverso dalla funzione legislativa*

*2.1.1 La legge cost. 1/1993*

*2.1.2 La tesi di Manzella: revisione costituzionale come categoria distinta dalla funzione legislativa*

*2.1.3 La tesi di Piccirilli*

*2.1.4 La tesi della consecutività*

*2.1.5 La tesi dell'alternatività*

*2.2 La questione definitoria del quesito referendario: "legge costituzionale" o "legge di revisione costituzionale"?*

*2.2.1 La legge 352/1970*

*2.3 Il referendum costituzionale nelle proposte di revisione dell'art. 138 Cost. presentate alla Bicamerale del 1997 e il successivo successo del referendum sulla legge costituzionale n. 3 del 2001*

### **3. Il referendum costituzionale: il caso del Referendum di settembre 2020**

*3.1 Il referendum costituzionale nella fase costituente: cenni storici*

*3.2 Analisi delle caratteristiche del referendum costituzionale*

*3.2.1 L'iniziativa referendaria*

*3.2.2 Il referendum come facoltativo ed eventuale*

*3.2.3 La mancanza di previsione di un quorum minimo*

*3.2.4 Il requisito dell'omogeneità al quesito del referendum costituzionale*

*3.3 Il caso del referendum costituzionale del 20 e 21 settembre 2020*

*3.3.1 La vittoria del "sì" e le conseguenze sull'ordinamento giuridico*

**Conclusioni**

**Abstract**

**Bibliografia**



## INTRODUZIONE

Il presente elaborato ha come obiettivo quello di fornire una panoramica generale del contesto normativo nel quale si è svolto il referendum costituzionale del 20 e 21 settembre 2020. La scelta di analizzare tale tematica deriva dalla necessità e dalla volontà di comprendere in maniera approfondita come sia strutturato l'*iter* che porta ad un referendum costituzionale, quale sia la *ratio* dietro a tale istituto e quali siano le sue caratteristiche principali. Nella storia della Repubblica Italiana, infatti, sono stati fatti quattro tentativi di referendum costituzionale. Il primo, con esito positivo, è avvenuto nel 2001 e ha portato alla modifica del Titolo V della Costituzione. Il secondo è avvenuto nel 2006 e ha avuto esito negativo: il quesito sottoposto ai cittadini aveva come oggetto una modifica alla parte II della Costituzione. Nel 2016 c'è stato il terzo tentativo di referendum costituzionale, che non venne ugualmente approvato: la proposta di riforma, portata avanti dal Governo Renzi, si prefiggeva il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V e della parte II della Costituzione. L'ultimo e più recente referendum costituzionale che si è svolto è quello del 20 e 21 settembre 2020 incentrato sulla riduzione del numero dei parlamentari e ha avuto esito positivo. La proposta, avanzata dal Movimento 5 Stelle e dalla Lega, prevedeva la modifica degli artt. 56, 57 e 59 Cost. Il referendum era stato indetto a gennaio 2020 per il 29 marzo successivo ma, a causa dell'emergenza Covid, è stato posticipato a settembre 2020.

Per cercare di offrire una visione ad ampio spettro delle tematiche sopra citate, nel primo capitolo verrà analizzata una delle caratteristiche principali della nostra Costituzione, la rigidità. Per il nostro ordinamento, è dunque complesso avviare una modifica costituzionale se non tramite procedure diverse e più complesse descritte dall'art. 138 Cost. rispetto a quelle previste per le leggi ordinarie. Ciò è stato fortemente voluto dai costituenti che, memori del regime totalitario mussoliniano, hanno redatto un testo con l'intenzione di evitare che si potessero creare delle maggioranze politiche che potessero stravolgere l'assetto repubblicano tramite semplici passaggi di revisione. La rigidità è una caratteristica importantissima dell'edificio istituzionale ed è proprio grazie a questo carattere definitorio che possiamo avere la certezza che gli elementi portanti del nostro Stato non possano essere facilmente messi in discussione in nome di interessi o scelte politiche.

Nel corso del capitolo si fa accenno anche alle tentate riforme costituzionali degli anni '90 ma anche quelle del 2013 e 2016 che non hanno avuto riscontri positivi ribadendo il concetto di stabilità come valore proprio della nostra Costituzione.

Nel secondo capitolo vengono fatte due analisi: la prima è relativa al procedimento di revisione costituzionale ponendo a confronto diverse opinioni che lo distinguono dal normale iter legislativo; la seconda riguarda invece la questione definitoria del quesito referendario. Entrambe le analisi poggiano su tesi di diversi giuristi che si sono espressi a riguardo. Per quanto riguarda la differenza tra la funzione legislativa e la revisione costituzionale, si fa un riferimento alla legge cost. 1/1993 che costituisce un caso di utilizzo di una legge costituzionale in funzione distinta dalla legge di revisione costituzionale che venne formulata con l'obiettivo di consentire a regole procedurali provvisorie di modificare la Parte II della Costituzione. In seguito, vengono riportate le tesi contrapposte di due studiosi, Manzella e Piccirilli. La tesi di Manzella poggia sul pensiero che la revisione costituzionale sia un procedimento legislativo duale e dunque distinto dalla funzione di garanzia costituzionale mentre Piccirilli ritiene che debba essere valorizzata la fase parlamentare come presidio e garanzia della rigidità costituzionale solo se il procedimento di revisione costituzionale può essere ricondotto al di fuori della funzione legislativa. La seconda parte del capitolo verte sul dibattito concernente la questione definitoria del quesito referendario, cioè se esso debba far riferimento alla definizione di "legge costituzionale" o "legge di revisione costituzionale". In questo caso le tesi a confronto sono quelle di Piccirilli e Carnevale, poste nella cornice di riferimento della legge 352/1970 che contiene le norme che regolano la formulazione del quesito referendario. La tesi di Piccirilli appoggia e sostiene l'utilizzo della definizione di (testo di) "legge costituzionale" mentre Carnevale sostiene la tesi diametralmente opposta, cioè l'utilizzo della definizione di "legge di revisione costituzionale". Il capitolo si conclude con un'analisi dell'istituto del referendum costituzionale nelle proposte di revisione dell'art. 138 Cost. che vennero presentate alla Bicamerale del 1997 (e dunque ricollegandosi, in maniera quasi "circolare" al primo paragrafo, nel quale è stata analizzata la l. cost. 1/1993).

Il terzo ed ultimo capitolo è totalmente focalizzato sull'istituto del referendum costituzionale con un riferimento al referendum svoltosi a settembre 2020. Dopo un iniziale *excursus* storico-politico relativo alla nascita di tale istituto, vengono definite ed analizzate le caratteristiche del referendum costituzionali e la sua natura. In seguito, viene fornito l'esempio più recente, quello del 20 e 21 settembre 2020, che ha portato all'entrata in vigore della legge costituzionale 1/2020 il 5 novembre 2020.



# CAPITOLO 1

## LA RIGIDITÀ DELLA COSTITUZIONE ITALIANA E LA DIFFICOLTÀ DI MODIFICA

### *1.1 Caratteristiche della costituzione rigida: cosa significa rigidità?*

La Costituzione della Repubblica Italiana entra in vigore il 1° gennaio 1948. È il documento fondante della Repubblica, composto da 139 articoli e 18 disposizioni transitorie e finali.

Il testo costituzionale è un documento frutto di un consapevole atto di volontà dei costituenti di redigere un testo su cui fondare, strutturare e consolidare la forza rinnovata di un paese stremato dalla guerra e dal fascismo: è il testo che racchiude i meccanismi di funzionamento, i meccanismi decisionali e comportamentali del nostro sistema politico. La Carta costituzionale racchiude le caratteristiche del nostro organismo-Stato: è la sintesi di volontà politiche, ideologie e valori di una società; è un *manifesto politico* che esprime il trionfo di una determinata visione e segna l'inizio di un nuovo periodo. È il documento fondamentale dal quale ognuno di noi fa derivare i diritti che esercita tutti i giorni e i doveri nei confronti del nostro Stato, che contiene obblighi e divieti giuridici.

La Costituzione è inevitabilmente legata alla parentesi totalitaria che ha conosciuto il nostro Paese ma proprio per questo motivo incarna la seria volontà di cambiamento e di costruire *ex novo* il mosaico democratico, fornendo una solida base per perseguire i grandi obiettivi prefissi il futuro. Il vigente testo costituzionale ha permesso il lento e faticoso cammino dell'ordinamento italiano verso un maturo sbocco democratico, nonostante la poca dimestichezza della Nazione con la tradizione costituzionalistica e nonostante le pesanti arretratezze a livello sociale e le evidenti “fratture interne” sia ideologiche, sia territoriali.

La Costituzione, insieme alle leggi costituzionali e agli statuti speciali (delle regioni a statuto speciale), occupa il vertice della gerarchia delle fonti: dalla Costituzione dipendono tutte le altre norme giuridiche. Essa è divisa in quattro sezioni: la prima sezione comprende i “principi fondamentali” (artt. 1 – 12), disposizioni importanti che hanno un forte significato politico e costituiscono la base del nostro ordinamento giuridico; la seconda sezione (artt. 13 – 54) comprende i diritti e i doveri dei cittadini; la terza sezione (artt. 55 – 139) descrive il funzionamento della Repubblica; la quarta e ultima parte contiene le disposizioni transitorie e finali che erano volte a favorire la transizione dal precedente regime a quello attuale nella maniera

meno traumatica possibile. Queste disposizioni avrebbero perso efficacia non appena conclusa la fase transitoria e per questo motivo sono definite “eccezionali”.

La nostra Costituzione è definita “rigida” cioè è un testo contenente disposizioni che possono essere modificate solo tramite un procedimento particolare e rafforzato rispetto a quello necessario per le leggi ordinarie. Nel nostro ordinamento, dunque, le disposizioni costituzionali occupano il grado più alto nella gerarchia delle fonti.

Le costituzioni rigide sono tipiche del ‘900 e sono lunghe, cioè non si limitano a descrivere il funzionamento dello Stato a livello normativo ma contengono disposizioni relative anche al vivere civile. Per queste due caratteristiche, la rigidità e la lunghezza, la Costituzione del 1948 si differenzia dal precedente Statuto Albertino<sup>1</sup>, breve, flessibile e composto da 84 articoli di cui solo 9 riferiti alle libertà del cittadino. Non a caso le costituzioni rigide si diffusero proprio durante il secondo dopoguerra: in questo periodo ci si rese conto della necessità di avere uno strumento che limitasse il potere politico, che potesse evitare eventuali modifiche coercitive all’apparato stato, e che ponesse delle solide garanzie alla base degli stati.

La caratteristica della rigidità della nostra Costituzione si ritrova nel fatto che la sua superiorità rispetto a qualsiasi altra legge sia garantita da due strumenti: il controllo di legittimità delle leggi ad opera di un giudice della Corte Costituzionale estraneo ai giochi politici, non rappresentativo e che non risponda al principio della maggioranza, e il procedimento di revisione costituzionale disciplinato dall’articolo 138. Il ruolo che ha la Corte Costituzionale è duplice: essa non solo protegge il nucleo centrale della Costituzione (e la stessa rigidità), ma consente una vera e propria “realizzazione” dell’ordinamento giuridico e delle trasformazioni politiche e sociali. Ciò è esplicito nella sentenza n. 1146 del 1988 con la quale la Corte afferma che sono sottoponibili a giudizio di legittimità costituzionale sia i vizi sostanziali sia i vizi che nascono «da un contrasto con i principi costituzionali supremi, seppure inespressi<sup>2</sup>», poiché sono principi che non possono essere modificati, neanche con il procedimento descritto dall’art. 138.

È proprio l’articolo 138 che conferma il concetto di rigidità, formalizzando un procedimento *ad hoc* finalizzato a rallentare l’adozione di leggi di revisione costituzionale. Il

---

<sup>1</sup> Lo Statuto Albertino, con il quale il Regno d’Italia diventava ufficialmente una monarchia costituzionale, fu emanato nel 1848 e fu ispirato alla Costituzione francese del 1830. Lo Statuto riuscì a rimanere in vigore per 100 anni, nonostante i periodi di forte tensione che L’Italia attraversò. Fu un testo costituzionale ottriato, cioè concesso dal Carlo Alberto di Savoia, flessibile e breve. È necessario ricordare che, proprio per la sua flessibilità, le disposizioni contenute nello Statuto potevano essere sovrastate da qualsiasi altra legge ordinaria e inoltre la brevità comportava che le dichiarazioni di inviolabilità dei diritti non avevano una vera e propria forza regolativa, avevano solo una funzione di manifesto. Si veda: “Dallo Statuto Albertino alla Costituzione repubblicana: l’Italia cambia volto”, *Cammino Diritto*, n.10 ottobre 2020.

<sup>2</sup> A. Apostoli, *L’art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in *Convegno del gruppo di Pisa*, 2018, p. 11.

processo, infatti, consta di passaggi più particolari e aggravati rispetto a quelli dell'*iter* di approvazione di una legge ordinaria e dunque di tempi più lunghi per l'approvazione.

L'approvazione del disegno di legge da parte delle Camere deve avvenire per due volte a distanza di tre mesi. La particolarità sta nella seconda votazione che può portare a due possibili scenari: se nella seconda votazione si raggiunge la maggioranza dei due terzi dei parlamentari, la legge di revisione costituzionale è approvata direttamente e pubblicata in Gazzetta ufficiale. Se, invece, si raggiunge la maggioranza assoluta dei parlamentari, la legge di revisione costituzionale, prima di divenire valida, può essere sottoposta a referendum che dovrà essere richiesto entro tre mesi dalla pubblicazione in Gazzetta ufficiale. Il referendum costituzionale è dunque una scelta facoltativa, eventuale e esterna al procedimento parlamentare.

La rigidità è dunque una caratteristica importantissima dell'edificio istituzionale andatosi a creare per volontà dell'Assemblea Costituente<sup>3</sup>: grazie a questo carattere definitorio si può avere la «certezza giuridica che gli elementi portanti dell'edificio non possano essere rimessi in discussione in nome dello slancio riformista e delle tesi politiche, spesso miopi, che lo alimentano»<sup>4</sup>.

## *1.2 La modifica e l'inderogabilità delle disposizioni sulla revisione costituzionale*

Un'ulteriore necessaria precisazione da fare è relativa alla questione se le disposizioni contenute nell'articolo 138 siano da considerarsi modificabili o possano, al contrario, qualificarsi come principi fondamentali insuscettibili di revisione.

Bisogna fare riferimento al pensiero di A. Ross, filosofo del diritto danese che partecipò alla stesura della Costituzione danese del 1953. La teoria di Ross si basa sull'assunto che gli articoli della Costituzione che contengono al loro interno le regole di modifica della Costituzione stessa sono «norme che istituiscono una autorità costituente distinta da quella legislativa ... e quindi le norme che istituiscono quella autorità non possono essere poste da qualche altra autorità, ma devono esistere sotto forma di una ideologia presupposta»<sup>5</sup>.

In poche parole, il procedimento di revisione costituzionale, non può essere oggetto a modifiche poiché trova la sua origine in un fatto estraneo al diritto: esso, nel caso in cui dovesse

---

<sup>3</sup> Si veda il paragrafo 1.4

<sup>4</sup> A. Apostoli, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, Convegno del gruppo di Pisa, 2018, p. 3.

<sup>5</sup> A. Ross, *Diritto e giustizia*, introduzione e traduzione a cura di G. Gavazzi, Torino, 1965, p.77.

esser oggetto a modifica e dunque avere come oggetto se stesso, darebbe vita a una contraddizione. Nel nostro caso, l'art. 138 non può avere come oggetto di revisione se stesso perché andrebbe contro la logica iniziale. La Costituzione rigida ha come primo limite il principio di rigidità stesso. Dunque, seguendo questo ragionamento, si potrebbe arrivare a dire che l'articolo 138 è effettivamente un principio fondamentale e quindi imm modificabile.

Ross, negli anni successivi, è tornato sui suoi passi “addolcendo” la sua teoria iniziale e affermando che la norma riguardante la revisione costituzionale rimaneva valida fin quando essa stessa non indicasse come “auto-superarsi”<sup>6</sup>. Dunque, il disposto dell'articolo 138 potrà essere modificato solo nel caso in cui esso stesso vada ad attribuire la competenza di revisione ad un altro soggetto<sup>7</sup>.

La dottrina italiana, però, discute se tale articolo debba essere considerato un principio fondamentale nel suo insieme o solo limitatamente ad alcune parti. La maggioranza dei costituzionalisti ritiene che l'articolo 138 possa essere modificato ma con dei limiti. Questi limiti sono riferiti alla caratteristica della rigidità, che non può essere messa mai in discussione perché «contiene la garanzia formale della permanenza della Costituzione»<sup>8</sup>. La rigidità deve essere vista come “regola costitutiva” e in quanto tale non può esser toccata.

Le deroghe sarebbero giustificate dal c.d. “principio di efficienza”. Bisogna tuttavia dire che esso non va a giustificare la compressione dei tempi del procedimento di revisione: secondo Cicconetti, infatti, le deroghe all'art. 138 sono plausibili perché «essendo la deroga nient'altro che un'abrogazione parziale, la potenziale capacità delle leggi costituzionale di abrogare disposizioni della costituzione comporta un'eguale capacità di apportarvi deroghe»<sup>9</sup>.

Il potere di modificare il procedimento di revisione richiede delle motivazioni, delle ragioni eccezionali e clamorose che, fino ad oggi, non sono mai state trovate dalle forze politiche. Gli unici tentativi di modifica sono stati fatti negli anni '90, precisamente nel 1993 e del 1997, che intesero avviare un progetto di Grande Riforma della Costituzione che avrebbe, secondo gli studiosi, dato vita ad un vero e proprio processo costituente. In quei casi, se le proposte di riforma fossero passate, si sarebbe compiuto un processo di alterazione dell'ordinamento costituzionale stesso, l'esatto opposto della ratio alla base della rigidità dell'articolo 138, cioè la salvaguardia

---

<sup>6</sup> A. Ross, *Sull'autoriferimento e su un «puzzle» nel diritto costituzionale*, cit., p.232.

<sup>7</sup> F. Modugno, *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale* (In occasione di un commento al messaggio alla Camera del Presidente della repubblica del 26 giugno 1991), in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992, p.1657, e ivi ulteriori considerazioni sulla novità della tesi di Ross.

<sup>8</sup> F. R. De Martino, *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'articolo 138*, Rivista del Gruppo di Pisa, pag. 7

<sup>9</sup> S.M. Cicconetti, *Le fonti del diritto*, III Torino, 2017

della Costituzione. Un ulteriore tentativo di modifica venne fatto nel 2013 che venne poi annullato dal referendum del 2016.

Da ricordare il disegno di legge costituzionale AC n. 2115 della XII legislatura, con il quale venne proposta una modifica all'art. 138. Questo d.d.l. fu presentato dopo la modifica del sistema elettorale da proporzionale a maggioritario e suggeriva:

- la modifica del primo comma dell'art. 138 elevando a due terzi il quorum deliberativo;
- la modifica del terzo comma prevedendo sia un solo referendum per ognuna delle disposizioni sottoposte a revisione sia la competenza della Corte costituzionale «se sulle medesime disposizioni sono presentate più richieste di referendum, o se sorgono contestazioni sulla aggregazione delle disposizioni da sottoporre a ciascun referendum».

Questa iniziativa era dunque opposta alle questioni sollevate dalla dottrina, andando contro la salvaguardia dell'obiettivo originario, cioè la tutela dell'istituto della rigidità tale da non ammettere riforme a maggioranza.

Ci sono state altre occasioni in cui sono stati presentati disegni di legge volti ad innalzare il *quorum* nella seconda deliberazione, ad esempio il d.d.l. cost. AC n. 357 del 2013, in cui si distinguevano leggi di revisione costituzionale dalle leggi costituzionali<sup>10</sup>, o il d.d.l. cost. AC n. 3124 del 2015, che prevedeva il *quorum* del due terzi e il referendum obbligatorio. Alcune di queste iniziative, come è ovvio, innalzando il *quorum*, hanno voluto assecondare una parte della dottrina e adattarsi al regime maggioritario e nello stesso momento preservare la caratteristica della rigidità propria dell'articolo 138.

In generale, si cerca di “mettere al sicuro” le disposizioni contenute nell'articolo 138, che rimane un'esigenza per cui la maggioranza delle voci è d'accordo. Il regime elettorale gioca sulla logica che presiede ai *quorum* sanciti nell'articolo 138 e proprio per questo alcuni affermano che dovrebbe esserci una revisione di entrambi (procedimento di revisione e sistemi elettorali). Allo stesso tempo è necessario dire che i sistemi elettorali sono troppo mutabili e per questo motivo è sconsigliato associare il regime della revisione alla riforma di questi ultimi. In quel caso si dovrebbe operare un aggiornamento dell'art. 138 per ogni modifica del sistema elettorale.

È preferibile, dunque, tenere distinti i due piani e operare modifiche indipendenti. La modifica dell'articolo 138 deve prescindere dalle questioni politiche anche se è vero che il sistema politico ha sempre manifestato le proprie volontà di modifica del procedimento aggravato.

---

<sup>10</sup> In questo caso, C. Esposito in “*Costituzione, legge di revisione della Costituzione e «altre» leggi costituzionali*”, osserva come la denominazione diversificata di leggi di revisione costituzionale e leggi costituzionali comporterebbe che «il Parlamento dovrebbe giovare delle leggi di revisione della Costituzione solo per gli stabili mutamenti delle disposizioni costituzionali e delle leggi costituzionali solo per le deroghe o le inevitabili rotture della costituzione...», nei limiti delle disposizioni a fini di garanzia previste dalla Costituzione. Si veda il capitolo 2 del presente elaborato.

I tentativi di riforma ci sono stati ma la maggior parte di essi non ha avuto riscontri e, per di più, dopo il referendum del 2006 (ma anche dopo quello del 2016), gran parte della dottrina ha ritenuto che quel tipo di modifiche fosse impraticabile poiché c'è un distacco sostanziale tra il dibattito politico a livello partitico, molto frammentato, e la cultura costituzionalista. Inoltre, bisogna ricordare che il nostro testo costituzionale è stato riconfermato per ben due volte dal popolo.

La stabilità è dunque un valore proprio della nostra Costituzione. Tuttavia, bisogna cercare di trovare il giusto equilibrio tra rigidità e innovazione.

### *1.3 Gli altri limiti alla revisione costituzionale*

È importante rimarcare che rigidità non significa “immodificabilità”. Se ci fosse la clausola di non modificabilità il testo costituzionale risulterebbe “antico”, immobile, non al passo con i cambiamenti sempre più repentini relativi non solo ai rapporti politici ma anche alle questioni sociali proprie di un determinato stato. In quel caso, si dovrebbe ricorrere alla violazione delle norme costituzionali per poter adeguarsi alle mutazioni in atto<sup>11</sup>. Con il caso opposto, cioè se ci fosse completa flessibilità del testo costituzionale, i risultati sarebbero ugualmente negativi: verrebbero a mancare la stabilità e le garanzie che solo una Costituzione rigida riesce a fornire.

Quello di revisione costituzionale, dunque, è un procedimento volto a garantire la sopravvivenza delle regole preesistenti definite nella costituzione ma che, se da un lato non deve obliterare il principio democratico, dall'altro non deve «essere assolutizzato, poiché in tal caso finirebbe per contraddire la stessa rigidità della Costituzione»<sup>12</sup>.

È interessante notare come la caratteristica della rigidità si esprima attraverso due accezioni: in senso formale, tramite un procedimento *ad hoc* per la modifica di norme costituzionali, e in senso sostanziale, cioè tramite l'individuazione di norme che sfuggono alla possibilità di modifica da parte dei poteri costituiti. Ci sono, infatti, delle disposizioni, come quella esplicita dall'art. 139 che definisce la forma repubblicana dello Stato e quelle contenenti i “valori supremi”, che sono immodificabili. Il potere di revisione è dunque un potere che, pur permettendo all'ordinamento di aggiornarsi, non dà la possibilità di intaccare le basi a garanzia del sistema.

---

<sup>11</sup> A. Pace, *Costituzioni rigide e costituzioni flessibili*, in *Diritto pubblico*, 2000

<sup>12</sup> A. Pace, *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, NOMOS – Le attualità del diritto, 2016, paragrafo 1

Il disposto dell'articolo 139 definisce la forma repubblicana che non può essere soggetta a modifiche. Il fine di questa disposizione è cercare di garantire un "ordine all'ordinamento" che si può raggiungere solo elevando a garanzia fondamentale questa norma: la nostra unità costituzionale è delicata e non può essere soggetta a "crepe" nelle sue fondamenta. «La visione "aperta" dell'art. 139, con un incontrovertibile allargamento dell'orizzonte interpretativo dato dalla non definitiva precisazione dei principi supremi e del contenuto dei diritti fondamentali, ha consentito un continuum in grado di sviluppare al massimo le capacità di trasformazione sociale e giuridica insite nelle potenzialità della Costituzione»<sup>13</sup>.

Questo articolo definisce in maniera esplicita il divieto di tornare alla forma istituzionale della monarchia, rifiutata con il referendum del 2 giugno 1946, ma anche (e soprattutto) al regime fascista. L'esito del referendum fornì una chiara rappresentazione della scelta democratica dei cittadini che per primi poterono agire come «organo pre e super costituente»<sup>14</sup>: l'Assemblea Costituente, infatti, era limitata dalla decisione referendaria. Pertanto, la forma istituzionale non può essere oggetto di revisione perché contiene al suo interno le caratteristiche della Repubblica democratica che sono immodificabili<sup>15</sup>. Questa è la ratio dietro l'ultima disposizione della nostra Costituzione<sup>16</sup>.

Altri limiti alla revisione costituzionale sono rappresentati dai principi supremi che rappresentano le fondamenta del nostro ordinamento e sono condizione necessaria per il funzionamento del nostro apparato-Stato. Essi costituiscono, insieme ai diritti fondamentali, la base dell'ordinamento costituzionale: la coesione di questi due garantisce il mantenimento in vita dello stato. Ammettere l'esistenza di principi supremi «significa riconoscere nell'ordinamento costituzionale un sistema di valori che non solo si impone al legislatore (ordinario e costituzionale), ma che deve essere portato allo scoperto dal custode della Costituzione»<sup>17</sup>; peraltro, sottolinea la Corte, «se così non fosse si perverrebbe all'assurdo di considerare il sistema di garanzie giurisdizionali della Costituzione come difettoso o non effettivo proprio in relazione alle sue norme di più elevato valore»<sup>18</sup>.

È stata la Corte Costituzionale, che con le sentenze nn. 1146/1988, 366/1991 e 1/2014, ha ribadito la presenza di principi non modificabili<sup>19</sup> e dunque posto dei limiti concreti alla revisione

---

<sup>13</sup> A. Apostoli, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, Convegno del Gruppo di Pisa, 2018, p. 31

<sup>14</sup> G. Lucatello, *Sull'immodificabilità della forma repubblicana*, cit., p. 30

<sup>15</sup> Art. 1 Cost.: «L'Italia è una Repubblica democratica, fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione».

<sup>16</sup> L. Paladin, *Diritto costituzionale*, Padova, 2007, p. 260.

<sup>17</sup> A. Morrone, *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, Torino, 2014, p. 99

<sup>18</sup> Sentenza Corte Costituzionale n. 1148/1988.

<sup>19</sup> Sentenza Corte Costituzionale 1146/1988: «La Costituzione italiana contiene alcuni principi supremi che non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da

costituzionale. Infatti, secondo la Corte, i diritti fondamentali e i principi supremi non possono essere oggetto di modifica poiché rappresentano i valori sui quali si è costruita la nostra Nazione e le nostre fondamenta non possono permettersi di cedere. Come ha dichiarato la Corte costituzionale: «non possono essere sovvertiti o modificati nel loro contenuto essenziale neppure da leggi di revisione costituzionale o da altre leggi costituzionali» perché «appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana»<sup>20</sup>.

Proprio perché rappresentano il nucleo intangibile del compromesso costituzionale, è necessario fare accenno al rapporto che i principi supremi contenuti all'interno della nostra Costituzione hanno con gli altri ordinamenti. Insieme all'articolo 139, i principi fondamentali sono in grado di salvaguardare l'identità del nostro ordinamento costituzionale. Ciò è possibile grazie agli artt. 10 e 11 Cost. che delineano il rapporto che l'ordinamento statale ha con quello europeo e internazionale.

I principi supremi e i diritti inalienabili della persona rappresentano, infatti, un limite all'ingresso delle norme internazionali: sono definiti “controlimiti”<sup>21</sup> proprio perché vanno a definire il grado di apertura dell'ordinamento interno verso quello sovranazionale. Proprio perché questi principi e diritti sono intoccabili dallo stesso procedimento di revisione costituzionale, non possono essere toccati da norme europee e internazionali. E' stata la Corte Costituzionale a ribadire questo concetto dichiarando, con la sentenza n. 238 del 2014, che «i principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale e i diritti inalienabili della persona costituiscono un “limite all'ingresso [...] delle norme internazionali generalmente riconosciute alle quali l'ordinamento giuridico italiano si conforma secondo l'art. 10, primo comma, della Costituzione [...] ed operano quali “controlimiti” all'ingresso delle norme dell'Unione europea [...], oltre che come limiti all'ingresso delle norme di esecuzione dei Patti Lateranensi e del Concordato. [...] Rappresentano, in altri termini, gli elementi identificativi e irrinunciabili dell'ordinamento costituzionale, per ciò stesso sottratti anche alla revisione costituzionale».

---

altre leggi costituzionali. Tali sono i principi che la stessa Costituzione esplicitamente prevede come limiti assoluti al potere di revisione costituzionale, quale la forma repubblicana (art. 139 Cost.), quanto i principi che, pur non essendo espressamente menzionati fra quelli non assoggettabili al procedimento di revisione costituzionale, appartengono all'essenza dei valori supremi sui quali si fonda la Costituzione italiana».

<sup>20</sup> Corte cost., sentenza n. 1146 del 1988.

<sup>21</sup> Art. 11 Cost.: “*L'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali; consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo*”.

#### *1.4 La ratio dietro la volontà dell'Assemblea costituente nella "costruzione" di un modello difficile da modificare: cenni storici*

Nel 1945 l'Italia, stremata, usciva dalla guerra. Senza più una forma di Stato definita e in cerca di una solida identità, tutti i partiti decisero di fare fronte comune per cercare di dare un nuovo volto ad un'Italia indefinita: non esistevano minoranze e gli interessi di tutti i partiti pesavano in egual modo. I partiti sono i protagonisti che siedono nelle istituzioni e che, in qualche modo, quelle istituzioni le costruiscono. C'era bisogno di un governo stabile che riuscisse ad accompagnare l'Italia verso la data del 2 giugno 1946, data durante la quale il popolo italiano sarebbe stato chiamato a votare il referendum istituzionale sulla forma di stato e ad eleggere l'Assemblea Costituente, incaricata di redigere il nuovo testo costituzionale.

Un passaggio preliminare che venne fatto in vista del 2 giugno 1946, fu l'istituzione della Consulta Nazionale da parte del Governo Parri. La Consulta era un organo non elettivo nel quale sedevano i rappresentanti di tutti i partiti antifascisti più alcuni rappresentanti del Movimento di ex combattenti, con una funzione prevalentemente consultiva. Essa venne incaricata di definire la legge elettorale per l'Assemblea Costituente e stabilire attraverso quali regole verrà scelta la nuova forma di stato.

Nella Consulta si creò un grande dibattito riguardo la questione fascista: ci si chiedeva se il nuovo ordine istituzionale dovesse prendere le distanze dal passato antifascista o meno. Le sinistre avrebbero voluto delineare un ordine istituzionale basato su espliciti richiami all'antifascismo all'interno della Carta costituzionale, ma ciò non venne approvato. Dal canto loro le destre hanno ritenuto che l'antifascismo non potesse essere un elemento unificante sul quale far nascere il nuovo ordine politico istituzionale. Le forze più moderate, al massimo, dissero che il nuovo ordine potesse definirsi "afascista", ma non antifascista, perché non c'era una comune visione dell'antifascismo. Un esplicito richiamo antifascista avrebbe spaccato l'Italia in due. Ciò non significa che non si siano prese le distanze dal fascismo ma le forze politiche dell'epoca decisero di non fare dell'Antifascismo il loro punto di riferimento ideale, politico e culturale. Era una coalizione molto disomogenea, che aveva al suo interno sia valori legati all'antifascismo (con intensità diverse) ma anche all'anticomunismo.

L'Assemblea Costituente si riunì per la prima volta il 25 giugno 1946. Venne eletto presidente Giuseppe Saragat e quest'ultimo scelse, sulla base delle indicazioni dei gruppi, 75 membri che avrebbero formato la Commissione per la Costituzione, presieduta da Meuccio Ruini. Questa Commissione, a sua volta, era articolata in tre sottocommissioni: una che si sarebbe dovuta occupare dei diritti e doveri dei cittadini, una seconda che avrebbe dovuto affrontare le questioni

riguardanti l'ordinamento costituzionale della Repubblica e una terza focalizzata sui diritti e doveri economico-sociali. I membri furono suddivisi tra i gruppi in questo modo:

Democrazia Cristiana	207	Mov. Indip. Sicilia	4
Partito Socialista	115	Concentr. Dem Repub.	2
Partito Comunista	104	Partito Sardo d'Azione	2
Unione Dem. Naz,	41	Movim. Unionista It.	1
Uomo Qualunque	30	Part. Cristiano Sociale	1
Partito Repubblicano	23	Part. Democr. Lavoro	1
Blocco Naz. Libertà	16	Part. Contadini Italiani	1
Partito d'Azione	7	Fr. Dem. Progres. Rep.	1

La Carta costituzionale, dunque, oltre che da esperti di diritto, è stata fatta da esponenti di partiti politici eletti durante le prime elezioni libere dopo il Ventennio fascista. La Costituzione è una “Carta compromissoria” delle varie volontà politiche (e religiose) aventi una visione diversa della democrazia, primi fra tutti i due grandi partiti opposti: la Democrazia Cristiana e il Partito Comunista Italiano. Senza la volontà compromissoria alla base della Costituzione non si sarebbe raggiunto un accordo: le disposizioni che oggi leggiamo all'interno del testo costituzionale sono la sintesi di interessi e visioni diverse, è un intreccio di voci e pensieri. Ciò esprime un concetto di Costituzione che non deve essere collegato al solo momento della sua “scrittura”, ma che deve essere far riferimento anche all'«accordo politico fondamentale», ossia il «patto o compromesso costituzionale» tra forze politiche «che esprimono, ciascuna per suo conto, idealità e progetti connessi ad una certa visione della società sulla quale sono in grado di incidere materialmente», e che responsabilmente convengono «su alcuni punti fermi destinati a contrassegnare per un tempo indefinito l'organizzazione dello Stato e la convivenza degli individui nello Stato»<sup>22</sup>.

I liberali, con a capo la DC, volevano una forma di governo parlamentare basato su un esecutivo stabile e duraturo. La sinistra, e in particolare il PCI, dal canto suo era favorevole ad una assemblea elettiva dotata di pieni poteri. Queste visioni antitetiche si scontrarono varie volte nella Costituente. Era necessario un compromesso che sfociò, da parte della DC, nella rinuncia a creare un parlamentarismo razionalizzato; da parte delle Sinistre nell'accettazione delle autonomie locali,

---

<sup>22</sup> A. D'Andrea, *Solidarietà e Costituzione*, in Jus, 2008. A giudizio dello studioso, la Costituzione, espressione di tale «patto solidale» tra partiti molto diversi tra loro, rappresenta dunque il «collante» che «tiene insieme opposti ed alternativi indirizzi di governo», nell'ambito «dell'appartenenza ad una sola Comunità politica» che si manifesta in particolar modo nelle Aule parlamentari, da un lato «accettando e non impedendo che la maggioranza decida e possa così impegnare la volontà dell'Assemblea», e, dall'altro, assicurando anche all'opposizione di poter illustrare le proprie ragioni, presentare le proprie proposte e controllare l'operato della maggioranza.

del bicameralismo e degli organi di garanzia (come la Corte Costituzionale). Per dirla con le parole di Piero Calamandrei, politico, avvocato e accademico italiano, «per compensare le forze di sinistra di una rivoluzione mancata, le forze di destra non si opposero ad accogliere nella Costituzione una rivoluzione promessa»<sup>23</sup>.

Un'altra questione cui si arrivò tramite compromesso è il sistema elettorale proporzionale. La Costituente si pronunciò a favore di questo sistema dopo un lungo dibattito interno, senza tuttavia riportarlo in Costituzione. La ratio dietro questa scelta era la volontà di garantire una rappresentanza forte, dare garanzie ad una fetta della popolazione il più grande possibile limitando i rischi legati all'insorgenza di una maggioranza assoluta in grado di governare da sola. La società dell'epoca era una società caratterizzata da forti contrasti e divisioni interne che necessitava coesione e rappresentanza.

È scontato, dunque, dire che, fino a quando rimase in vigore il sistema proporzionale, le modifiche costituzionali furono il frutto di una decisione presa da una maggioranza più rappresentativa e, di conseguenza, dotata di maggior legittimazione per modificare la carta costituzionale.

I lavori della Commissione si concluderanno il 31 gennaio 1946 e il progetto della Carta costituzionale verrà discusso in aula dal 4 marzo al 22 dicembre 1947, giorno in cui verrà approvato il testo definitivo. Il 1° gennaio 1948 il capo provvisorio dello Stato Enrico De Nicola promulgherà la Costituzione repubblicana, espressione del patto, del compromesso tra i partiti liberali e soprattutto dei tre maggiori partiti: DC, PSI e PCI. È giudicata l'emblema della lotta antifascista poiché con la caratteristica della rigidità la Costituente ha voluto evitare che, in futuro, si potesse manifestare una maggioranza estremista in grado di violare i principi fondamentali contenuti nella Carta.

I “padri fondatori” hanno creato un testo che qualsiasi cittadino, “*dal professore di diritto e in pari tempo dal pastore sardo, dall'operaio, dall'impiegato d'ordine, dalla donna di casa*”<sup>24</sup>, potesse essere in grado di comprendere. È un testo breve le cui parole furono scelte con estrema precisione: il 93% delle parole della Costituzione è del vocabolario base della lingua italiana. Serve chiarezza e omogeneità del discorso affinché i cittadini possano leggere e comprendere i propri diritti, doveri e i principi fondamentali su cui si basa il Nostro Stato. La costituzione ha una leggibilità molto elevata tra i testi normativi e l'obiettivo era quello di far arrivare il proprio

---

<sup>23</sup> P. Calamandrei, *Dieci anni dopo 1945 – 1955, Saggi sulla vita democratica italiana*, Bari Laterza, 1955

<sup>24</sup> Palmiro Togliatti, presidente del PCI, intervento del 9 marzo 1946 nella discussione generale su principi dei rapporti civili svoltasi nella prima Sottocommissione della Commissione per la Costituzione.

messaggio al numero più elevato possibile di destinatari, tenuto conto del livello culturale di questi ultimi.

Le caratteristiche testuali della Costituzione Repubblicana si devono in particolare alle precise scelte dei costituenti, alla loro specifica sensibilità politica, che fu anche culturale e linguistica, alla capacità, affinata seduta dopo seduta, discussione dopo discussione, di tenere «tra le mani una bilancia per pesare le parole, una bilancia la quale ha una sensibilità che è ancora maggiore di quella dell'orafo<sup>25</sup>».

Nello specifico, la chiarezza è necessaria soprattutto perché il popolo potrebbe essere chiamato a dare un giudizio, tramite l'istituto del referendum, sulle proposte di modifica costituzionale: al fine di assicurare il voto, è necessario che le persone possano comprendere facilmente il come e il perché di tale gesto.

---

<sup>25</sup> F. Bambi, *La lingua delle aule parlamentari. La lingua della costituzione e delle leggi*, Osservatorio sulle Fonti, 2015

## CAPITOLO 2

### IL PROCEDIMENTO DI REVISIONE COSTITUZIONALE: OPINIONI A CONFRONTO

#### *2.1 La revisione costituzionale: un procedimento diverso dalla funzione legislativa*

Il procedimento di revisione costituzionale, come già definito nel capitolo 1, è un procedimento aggravato e al centro del dibattito politico attuale, visti i molti tentativi delle varie maggioranze di governo che hanno tentato, nel corso degli anni, di modificare in modo ampio il nostro testo costituzionale.

Ma dietro la “semplice” e concreta azione di revisione della nostra Costituzione, si cela un dibattito legato alla concezione del sopracitato procedimento: la revisione costituzionale deve o non deve essere inclusa nel procedimento di funzione legislativa? Ci sono due opinioni tra di loro divergenti<sup>26</sup>.

Una prima opinione poggia sui regolamenti parlamentari che riconducono totalmente la revisione costituzionale alla funzione legislativa<sup>27</sup> e in questo filone si colloca anche la dottrina maggioritaria sulle funzioni parlamentari. Tuttavia, Andrea Manzella si contrappone subito a questa teoria andando a definire la revisione costituzionale un procedimento legislativo duale, cioè non andandolo a collocare nell’ambito specifico delle “garanzie costituzionali” (che invece comprende quelle procedure di vigilanza e controllo relative al Presidente della Repubblica, Corte Costituzionale, magistratura, le authorities, il sistema radiotelevisivo)<sup>28</sup>.

Una seconda opinione, al contrario, poggia sulla convinzione che ci sia una netta distinzione tra revisione costituzionale e funzione legislativa e questa convinzione è basata sul fatto che il primo procedimento debba essere sottoposto a limiti e principi diversi e più stringenti rispetto alla

---

<sup>26</sup> G. Piccirilli, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, Rivista del Gruppo di Pisa

<sup>27</sup> Il regolamento della Camera dei deputati, nella parte II – Il procedimento legislativo, al capo XX “Dei progetti di Legge Costituzionale” art. 97, definisce che “*Nella prima deliberazione, prevista nell’art. 138 della Costituzione per i progetti di legge costituzionale o di revisione della Costituzione, si applicano le procedure stabilite per i progetti di legge ordinaria. Dopo la prima deliberazione il progetto di legge è trasmesso al Senato. Se il progetto è modificato dal Senato, la Camera lo riesamina a norma del comma 2 dell’articolo 70*”.

Il regolamento del Senato della Repubblica, invece, definisce la questione relativa ai disegni di legge costituzionale nel capo XIV agli artt. 121, 122, 123, 124

<sup>28</sup> Rientrano in tale ambito l’elezione dei giudici costituzionali, del Presidente della Repubblica e dei componenti “laici” del CSM; l’intervento in sede di nomina dei componenti delle autorità amministrative indipendenti; la messa in stato d’accusa del Presidente della Repubblica; l’attività di indirizzo e vigilanza sul sistema radiotelevisivo; il controllo sulle attività dei servizi di informazione e sicurezza; l’intervento parlamentare in relazione all’art. 96 Cost.

seconda. Questa seconda opinione deve far riferimento alla l. cost. 3/1993 con la quale si è modificato l'art. 68 Cost.<sup>29</sup>

Piccirilli identifica una terza posizione, mediana rispetto alle due precedenti, andando da una parte a ribadire l'autonomia della revisione costituzionale rispetto alla funzione legislativa e dall'altra ricollegandosi alla tesi proposta da Manzella «in modo da evidenziare come la finalizzazione di ciascuna delle due decisioni – nonché gli strumenti, le maggioranze richieste e le basi nel testo costituzionale – risultino distinte e differentemente orientate»<sup>30</sup>.

È necessario, tuttavia, analizzare entrambe le posizioni.

### 2.1.1 La legge cost. 1/1993

La distinzione tra funzione legislativa e revisione costituzionale è stata spesso fondata su un precedente, avvenuto nel 1993, che aveva come obiettivo quello di modificare il procedimento di revisione costituzionale delle immunità parlamentari. Molte volte si è sentita la necessità di dover rinnovare e adattare la Costituzione alla società mutata e la l. cost. n.1/1993 ne è un esempio.

La legge costituzionale 6 agosto 1993, n. 1, entrata in vigore l'11 agosto, costituisce un caso di utilizzo di una legge costituzionale in funzione distinta dalla legge di revisione costituzionale formulato con l'obiettivo non tanto di modificare direttamente la Costituzione stessa, ma «di consentire a provvisorie e straordinarie regole procedurali per riscrivere la Parte II della Costituzione»<sup>31</sup>. Una prima novità che è contenuta in questa legge è quella di istituire una Commissione bicamerale che vada ad unificare, in fase referente, i procedimenti di Camera e Senato<sup>32</sup>. Una seconda deroga alla procedura ordinaria di revisione costituzionale, volta all'accelerazione dell'*iter* legislativo, è quella relativa al limite di proposta di emendamenti nel

---

<sup>29</sup> Art. 68. Cost.: *“I membri del Parlamento non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Senza autorizzazione della Camera alla quale appartiene, nessun membro del Parlamento può essere sottoposto a perquisizione personale o domiciliare, né può essere arrestato o altrimenti privato della libertà personale, o mantenuto in detenzione, salvo che in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna, ovvero se sia colto nell'atto di commettere un delitto per il quale è previsto l'arresto obbligatorio in flagranza. Analoga autorizzazione è richiesta per sottoporre i membri del Parlamento ad intercettazioni, in qualsiasi forma, di conversazioni o comunicazioni e a sequestro di corrispondenza”*.

<sup>30</sup> G. Piccirilli, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, Convegno del Gruppo di Pisa, p. 25

<sup>31</sup> L. Bellodi, *L'ammissibilità di deroghe alla procedura di revisione costituzionale ex art. 138 Costituzione*, Amministrazione in Cammino, p. 12

<sup>32</sup> Questo punto deroga l'art. 72 Cost. comma 1: *“Ogni disegno di legge, presentato ad una Camera, è secondo le norme del suo regolamento, esaminato da una Commissione e poi dalla Camera stessa[...]. Anche se al terzo comma dello stesso articolo si ammette la possibilità di deferire a generiche “Commissioni, anche permanenti, composte in modo da rispecchiare la proporzione dei gruppi parlamentari” l'esame e l'approvazione dei disegni di legge.*

corso dell'intera fase di revisione soprattutto nella fase successiva all'elaborazione dei progetti di riforma costituzionale.

La l. cost. n. 1/1993 pone altre due deroghe all'ordinaria procedura di revisione. Una è quella relativa all'approvazione in seconda deliberazione: infatti «il progetto di legge costituzionale è approvato da ciascuna Camera in seconda deliberazione, ad intervallo non minore di tre mesi dalla prima, a maggioranza assoluta dei componenti»<sup>33</sup>. L'altra è relativa all'obbligatorietà del referendum popolare, indipendentemente dalla maggioranza che in Parlamento avrebbe approvato il testo.

Dall'8 settembre al 21 dicembre 1993 la Commissione lavorò in sede referente e secondo le norme dettate dal Regolamento della Camera. Sulla base delle speciali procedure previste da tale legge costituzionale, l'11 gennaio 1994 il progetto di revisione costituzionale (A.C. 3597 - A.S. 1789) venne presentato alle Presidenze delle due Camere, che, tuttavia, non fu mai discusso per la anticipata conclusione della legislatura.

Il precedente della l. cost. n. 1/1993 è, dunque, come già definito, un esempio di utilizzo della legge costituzionale in funzione distinta dalla legge di revisione costituzionale, al fine non già di inserire direttamente nel testo della Carta modifiche della Costituzione stessa<sup>34</sup>, quanto di consentire a provvisorie e straordinarie regole procedurali di riscrivere la Parte II della Costituzione.

### *2.1.2 La tesi di Manzella: revisione costituzionale come categoria distinta dalla funzione legislativa*

Andando invece ad analizzare la seconda tesi, quella di Manzella, è necessario un ragionamento diverso. La tesi di Manzella poggia sul pensiero che la revisione costituzionale sia un procedimento legislativo duale e dunque distinto dalla funzione di garanzia costituzionale. Questi due processi definiscono due funzioni parlamentari distinte che hanno da una parte delle caratteristiche in comune, essendo entrambe ispirate agli stessi principi di razionalità e avendo l'obiettivo comune di delineazione del percorso per l'assunzione di una decisione, dall'altra che differiscono perché sono fondate su presupposti diversi.

---

<sup>33</sup> L. Bellodi, *L'ammissibilità di deroghe alla procedura di revisione costituzionale ex art. 138 Costituzione*, Amministrazione in Cammino, p. 15

<sup>34</sup> Si veda anche il paragrafo 2.3 di questo capitolo, in cui viene trattata la l. cost. 1/1997

In primis, bisogna ricordare “la posizione” dell’art. 138 all’interno della Costituzione. Esso è inserito nel Titolo VI della Parte II della nostra Carta costituzionale che è dedicata alle “Garanzie costituzionali” e non nel Titolo I Sezione II, nel quale invece sono contenuti gli articoli riguardanti la funzione legislativa<sup>35</sup>. Questa differenza sostanziale di natura “topografica” va a rimarcare l’esigenza di distinguere le due funzioni e il fatto che le regole costituzionali debbano avere una valenza diversa rispetto alla funzione legislativa.

Ciò conduce ad un’importante conseguenza cioè che la distinzione tra funzione legislativa e revisione costituzionale mette in risalto la fase del procedimento parlamentare come «imprescindibile sede di presidio della rigidità della Costituzione»<sup>36</sup> e ne esalta l’importanza. Tale valorizzazione, infatti, fa sì che l’eventuale successivo referendum sia meno carico di responsabilità, essendo questo istituto, per definizione, possibile e praticabile solo nei casi di revisioni costituzionali non ampiamente condivise e meno idoneo a soddisfare tali esigenze.

### 2.1.3 *La tesi di Piccirilli*

Alla luce delle teorie sopra esposte, Piccirilli cerca di tirare le fila e procedere alla formulazione di una nuova ipotesi basata su una maggior valorizzazione della fase parlamentare nel procedimento di revisione costituzionale e analizzando se sia preferibile abbandonare l’alternatività delle letture per tornare alla consecutività.

Il ragionamento di Piccirilli, che ha l’obiettivo di tentar di suggerire quale interpretazione della Costituzione potrebbe assicurare una valorizzazione del procedimento di revisione costituzionale come salvaguardia e strumento di “attuazione” della rigidità costituzionale poggia su ragioni giuridiche e storiche.

Facendo un passo indietro, a livello giuridico, l’interpretazione della disposizione contenuta all’interno dell’art. 138 che prescrive le due successive deliberazioni da parte di ciascuna Camera ad intervallo non minore di tre mesi ha suscitato delle divisioni riguardo al fatto se fosse più

---

<sup>35</sup> Riguardo a ciò, si deve far riferimento alle diverse proposte di revisione costituzionale che avrebbero voluto che si trattassero congiuntamente i procedimenti legislativo e di revisione costituzionale. Basti pensare al testo di legge costituzionale che fu proposto nel 2016 da Matteo Renzi e poi rigettato con il referendum: la proposta era quella di modificare l’art. 70 Cost. andando ad includere tra le leggi “bicamerali” anche le leggi costituzionali e di revisione costituzionale. Si veda anche G. Piccirilli, *La pluralizzazione dei procedimenti legislativi nella revisione del bicameralismo: verso una diversificazione degli atti legislativi?* in *La Costituzione riscritta. Saggi sulla revisione costituzionale in itinere*, a cura di P. Carnevale, Roma, 2016, p. 61 s., spec. p. 73

<sup>36</sup> G. Piccirilli, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, Convegno del Gruppo di Pisa, p. 29

auspicabile utilizzare il principio della alternatività o della consecutività nella fase di duplice deliberazione in ciascuna Camera.

#### *2.1.4 La tesi della consecutività*

Facendo chiarezza, per quanto riguarda la tesi della consecutività, il procedimento avviene in questo modo. Ciascuna Camera non può passare all'altro ramo del Parlamento l'esame di un disegno di legge prima di averlo approvato in modo tale che, dove non ci siano altre modifiche dell'altra Camera, il progetto non debba essere nuovamente discusso. «Sarebbe contrario ai principi informatori del diritto parlamentare il fatto che una Camera licenzi un testo legislativo prima che la sua manifestazione di volontà nei riguardi dello stesso sia stata perfezionata»<sup>37</sup>.

La tesi della consecutività si affermò durante la I legislatura nell'occasione in cui la Camera si trovò a discutere la c.d. legge Leone (l. cost. n. 1/1953), l'unica legge costituzionale approvata durante quella legislatura e riguardante la Corte costituzionale. La Camera approvò con due successive e consecutive deliberazioni la proposta di legge Leone, che poi trasmise al Senato. Questo adottò necessariamente la stessa procedura, ma non codificò, a differenza della Camera, il principio della consecutività nel suo Regolamento. In quell'occasione, infatti, la Camera inserì nel suo Regolamento il capo XI-bis, "Dei progetti di legge costituzionali"<sup>38</sup> e ciò impedì che prendesse forza la tesi dell'alternatività.

#### *2.1.5 La tesi dell'alternatività*

Per quanto riguarda la tesi dell'alternatività, invece, fu accolta dalla Camera quando, verso la fine della I legislatura, dovette affrontare la discussione di progetti di legge costituzionale. L'obbligatorietà della consecutività delle due deliberazioni presso ciascuna Camera fu abbandonata per motivi di carattere politico piuttosto che per convinta adesione di principio e cioè per varare i provvedimenti prima della fine della legislatura. Così la Camera tolse dal Regolamento l'avverbio "consecutivamente" posto nel 1952.

Non venne, però, espressamente codificata l'alternatività, restando la disciplina in un clima di incertezza. Da ricordare l'intervento del senatore De Nicola che rimise in discussione il problema

---

<sup>37</sup> G.C. Perone, *L'iter legislativo: l'esame delle leggi costituzionali e di revisione costituzionale, capo X, p. 542*

<sup>38</sup> Si veda p.1, nota 2

nella sua totalità sostenendo che fosse necessario ritornare ad applicare il criterio della consecutività. Egli basò la sua tesi sugli artt. 67 Reg. Camera e 54 Reg. Senato che stabilivano che la trasmissione all'altro ramo del Parlamento dovesse avvenire soltanto per progetti di legge già approvati, il che, nel procedimento di cui all'art. 138 Cost., sarebbe avvenuto non prima della seconda deliberazione<sup>39</sup>.

A livello storico, bisogna anche considerare gli sviluppi a cui il sistema partitico è andato incontro dagli Anni Novanta ad oggi, passando da un sistema partitico molto frammentato e basato sulla tesi dell'alternatività e sulla chiusura in seconda deliberazione (che garantiva maggior celerità), ad un sistema partitico “tripolare” e maggioritario.

Tornando all'ipotesi di Piccirilli, la questione cruciale è dunque se le due deliberazioni debbano succedersi in maniera consecutiva presso lo stesso ramo del Parlamento o alternata, prima dell'esame del progetto di legge da parte dell'altra Camera. Quale dei due procedimenti porterebbe una valorizzazione del procedimento di revisione costituzionale come strumento e presidio della rigidità costituzionale?

In passato la tesi dell'alternatività sostituì la tesi della consecutività poiché quest'ultima era troppo lenta e imponeva che si raddoppiasse il termine dei tre mesi tra le deliberazioni delle Camere. Piccirilli, ad oggi, si chiede se, tenendo conto della prassi, non sia meglio tornare indietro a questa tesi. Un ritorno alla consecutività basato proprio su quelle stesse ragioni che all'epoca spinsero ad abbandonarla: «il ritorno a un approccio ispirato alla consecutività tra le deliberazioni potrebbe infatti ben essere “razionalizzato” alla luce di istituti già presenti nel diritto parlamentare (e ai quali fa riferimento anche il diritto parlamentare vigente, pur abbracciando l'opposta tesi interpretativa), quali appunto la progressiva riduzione dello spazio disponibile per la deliberazione, in ragione del raggiungimento della doppia conforme sui singoli articoli, sulle singole partizioni subarticolari e sulle singole porzioni testuali»<sup>40</sup>. Questo procedimento consentirebbe di trovare una via di mezzo tra il “ping – pong” dell'alternatività e la concentrazione del procedimento bicamerale collettivo nella sola prima deliberazione: ciò significa che a livello di prima deliberazione essa risulta uguale a quella dell'approvazione delle leggi ordinarie e, a livello di seconda deliberazione, invece, si tratta di un mero intervento di ratifica sul testo complessivo. Appare, dunque, preferibile valorizzare la fase parlamentare aumentando il livello di responsabilità della scelta di revisione piuttosto che scaricare tale responsabilità sulla fase referendaria.

---

<sup>39</sup> Contro tali argomentazioni, Esposito, *Interpretazione dell'articolo 138 della Costituzione*, in “Giurisprudenza costituzionale”, 1958, pag. 821

<sup>40</sup> G. Piccirilli, *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, Convegno del Gruppo di Pisa, p. 32

Più in generale, la fase parlamentare del procedimento di revisione costituzionale che, ripetiamo, si pone come presidio e garanzia della rigidità costituzionale, può essere valorizzata solo se il procedimento di revisione costituzionale può essere ricondotto al di fuori della funzione legislativa.

Per fare ciò, è necessario rivedere l'interpretazione dell'impianto procedurale descritto dall'art. 138 Cost.: serve una modifica, dunque, delle regole del diritto parlamentare in oggetto e un ripensamento della collocazione sistematica della revisione costituzionale all'interno delle funzioni del Parlamento. È possibile modificare il "percorso" tramite cui giungere alla modifica del testo costituzionale «anche senza procedere a una revisione della stessa procedura di revisione (sempre che lo si ritenga possibile e desiderabile)»<sup>41</sup>.

## 2.2 *La questione definitoria del quesito referendario: "legge costituzionale" o "legge di revisione costituzionale"?*

Un altro dibattito, successivo alla fase parlamentare, che si colloca nella cornice della formulazione del quesito referendario e che deve essere posto all'attenzione è quello riguardante la definizione del quesito referendario: deve essere utilizzato l'appellativo di "*legge costituzionale*" o "*legge di revisione costituzionale*"? Entrambe le categorie sono menzionate sia nell'art. 138 primo comma, sia nella l. 352/1970 che verrà analizzata in seguito. Sulla questione, numerosi giuristi sostengono entrambe le posizioni, alimentando un vivace ed interessante dibattito.

### 2.2.1 *La legge 352/1970*

La cornice di riferimento di questo dibattito è quella fornita dalla l. 352 del 1970 che contiene le norme che regolano la formulazione del quesito referendario, posto che il testo di cui si discute sia stato approvato in seconda deliberazione con una maggioranza compresa tra quella assoluta e quella dei due terzi dei componenti e che dunque è stato possibile richiedere il referendum di cui all'art. 138, secondo comma, Cost.

Questa legge prevede che il procedimento referendario sia interrotto in qualsiasi momento qualora venga approvata una legge che abroga le norme oggetto della richiesta.

---

<sup>41</sup> *Ibidem*

L'art. 16 della legge n. 352 del 1970 prevede due possibili modi per formulare il quesito da inserire sulla scheda del referendum costituzionale a seconda che esso riguardi una "legge di revisione costituzionale" o una "legge costituzionale". La differenza sostanziale tra le due formulazioni sta nel fatto che, nel primo caso, verrà riportata l'intera lista degli articoli oggetto di revisione; nel secondo caso, invece, verrà riportato il testo della legge costituzionale approvato dal Parlamento<sup>42</sup>.

Sulla base di quanto definito sopra, il Prof. Piccirilli, in occasione dell'allora prossimo referendum costituzionale del 20 settembre 2020, ha analizzato la questione e formulato una propria ipotesi, alimentando il dibattito, riguardo la qualificazione del testo approvato dal Parlamento.

La posizione cui è giunto Piccirilli è frutto di un'attenta analisi di alcuni profili. Un primo specificamente attinente al testo approvato dal Parlamento il 12 aprile 2016, cioè al fatto che all'interno di quest'ultimo non ci siano disposizioni che sono volte alla revisione di articoli del testo della Costituzione; e un secondo relativo alla valenza (e l'origine) del titolo dell'atto in esame, alla luce anche del valore specificamente attribuito al titolo dallo stesso art. 16 della l. 352/1970<sup>43</sup>. Per quanto riguarda questo secondo punto, è necessario approfondire su due fronti.

Intanto, è necessario capire da dove provenga il titolo delle leggi. Paolo Carnevale in un primo momento pone l'accento su come il titolo delle leggi non venga votato espressamente da Camera e Senato anche se in realtà (e come lo stesso Carnevale ricorda) ad oggi questa impostazione è superata grazie all'art. 1 comma 2 del decreto n. 217 del Presidente della Repubblica del 14 marzo 1986 che dispone che «la copia della legge deve essere conforme all'originale ed il titolo deve essere quello risultante dall'attestazione del Parlamento [...]»<sup>44</sup>. Dunque, ad oggi, il titolo delle leggi non è più un "trovatello"<sup>45</sup>.

Il secondo fronte su cui è necessario soffermarsi, riguarda i tratti distintivi del titolo della legge costituzionale anche se la dottrina, sulle specifiche riguardo al tema, è carente, come sottolinea lo stesso Carnevale. Vedremo nel capitolo successivo la questione relativa alla formulazione del titolo della legge costituzionale antecedente al referendum di settembre 2020.

---

<sup>42</sup> Sulla questione si veda la schematizzazione operata da G. Piccirilli in *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, Osservatorio sulle fonti, p. 3

<sup>43</sup> Art. 3 della l. 352/1970 così recita: "Il quesito da sottoporre a referendum consiste nella formula seguente: "Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo... (o degli articoli...) della Costituzione, concernente... (o concernenti...), approvato dal Parlamento e pubblicato - nella Gazzetta Ufficiale numero... del...?"; ovvero: "Approvate il testo della legge costituzionale... concernente... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero... del...?"

<sup>44</sup> Decreto del Presidente della Repubblica del 14 marzo 1986, n. 217, Gazzetta Ufficiale

<sup>45</sup> L. Bonaretti, *Il titolo della legge nel diritto italiano*, in *Foro amministrativo*, 1980, p. 1579 ss., spec. p. 1582

La posizione di Paolo Carnevale è esplicita nel suo saggio *“Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre – Fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi”*. Carnevale opta per un giudizio di prevalenza per la categoria di (testo di) “legge di revisione costituzionale”. La sua tesi poggia in parte sulla legge 352/1970 nella quale l’uso «della formula comprensiva (e promiscua)»<sup>46</sup> della “legge costituzionale” si arresta sempre nei casi in cui si vada a disciplinare il referendum costituzionale. In parte poggia sull’art. 138 Cost.: Carnevale fa riferimento al fatto che parlare di «natura mista»<sup>47</sup> di un testo di legge costituzionale solo perché all’interno di quest’ultimo le disposizioni non sono solamente di revisione è inesatto e non del tutto congruente. Anche se fosse contenuta una sola disposizione di revisione in mezzo a una molteplicità di disposizioni che non vi incidono, bisogna usare la categoria di “legge di revisione costituzionale”. Per utilizzare le parole di Carnevale «quello che conta non è il conteggio quantitativo ... ma la valenza qualitativa. E la qualità è senz’altro dalla parte della funzione di revisione»<sup>48</sup>.

La tesi diametralmente opposta è quella di Piccirilli pubblicata per “Osservatorio sulle fonti”<sup>49</sup>, nella quale resta preferibile utilizzare la definizione di (testo di) “legge costituzionale”. Secondo Piccirilli all’interno di questa categoria è contenuta la sotto-categoria delle “leggi di revisione costituzionale”: devono quindi essere percepite «in un rapporto di genere/specie, e non di reciproca distinzione a seconda dei rispettivi contenuti e/o della finalità»<sup>50</sup>. La qualificazione di legge costituzionale, che non vuole indicare che il testo non vada ad effettuare interventi di revisione costituzionale né negare che questi siano prevalenti, sembra essere l’elemento unificante e riconducibile all’atto nella sua interezza. Questa posizione, cioè il fatto che le “leggi di revisione costituzionale” siano una specie del genere delle “leggi costituzionali” è accolta e supportata da altri studiosi come Paladin<sup>51</sup>, da Pizzorusso<sup>52</sup> e da Crisafulli<sup>53</sup>.

È possibile giungere a due conclusioni. Da una parte sembra confermarsi la ricostruzione della relazione tra le due categorie tra insieme generale (le leggi costituzionali) e sottoinsieme specifico

---

<sup>46</sup> P. Carnevale, *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre – Fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, *Costituzionalismo.it*, 2016, p. 62

<sup>47</sup> *Ibidem*

<sup>48</sup> *Ibidem*

<sup>49</sup> G. Piccirilli, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, *Osservatorio sulle fonti*

<sup>50</sup> *Ibidem*

<sup>51</sup> L. Paladin, *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996, p. 166

<sup>52</sup> A. Pizzorusso, *Art. 138*, in G. Branca, A. Pizzorusso (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1981, p. 703 ss., spec. p. 713

<sup>53</sup> V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1971, p. 73. Crisafulli, pur condividendo la tesi di base, ne descrive anche i punti più deboli e maggiormente criticabili.

(le leggi di revisione costituzionale), intendendo queste ultime come il *genus* che, all'interno della *species*, ha come unico obiettivo quello di modificare formalmente le disposizioni contenute nel nostro testo costituzionale. Dall'altra, l'impostazione suggerita è ulteriormente confermata dalla prassi, anche se non ricchissima sul punto (visti i soli due casi di referendum costituzionale del 2001 e del 2006): in entrambi i casi, infatti, l'Ufficio centrale per il referendum ha scelto per questa formulazione del quesito referendario.

### *2.3 Il referendum costituzionale nelle proposte di revisione dell'art. 138 Cost. presentate alla Bicamerale del 1997 e il successivo successo del referendum sulla legge costituzionale n. 3 del 2001*

Collegandoci a quanto definito nel paragrafo 1, è necessario riprendere ed analizzare l'istituto del referendum costituzionale alla luce non solo delle disposizioni contenute nell'art. 138 Cost. che consente che una legge costituzionale entri in vigore senza che il popolo possa intervenire (se non nel caso in cui la legge venga approvata in seconda lettura con una maggioranza pari a due terzi dei componenti delle assemblee), ma anche della Bicamerale del 1997.

I costituenti avevano ben chiara la necessità di dover bilanciare la scelta effettuata a favore di una Costituzione rigida tramite la possibilità di portare alla stessa delle modifiche che, con il tempo e con lo sviluppo della società, si sarebbero inevitabilmente rese necessarie. Pur rimanendo fermi nella convinzione di dover evitare revisioni, all'epoca si cercò una soluzione tale da consentire, senza eccessive difficoltà e con maggior celerità, le necessarie innovazioni alla nostra Carta costituzionale. È necessario soffermarsi su ciò che accadde negli anni '90, periodo nel quale si sono succeduti mutamenti istituzionali e costituzionali. Il primo elemento da segnalare è la riforma della legge elettorale che segnò il passaggio da un sistema proporzionale a uno maggioritario; il secondo elemento è l'elaborazione di un progetto di riforma costituzionale, anche definito come "grande riforma" o "riforma organica" della Costituzione.

Per la realizzazione di un progetto di tale portata, la procedura delineata dall'art. 138 Cost. venne ritenuta troppo complessa o comunque non idonea a portare a compimento tale progetto. Per questo vennero approvate, nel 1993 e nel 1997, due successive leggi costituzionali contenenti una procedura parzialmente diversa, in deroga a quella prevista dalla Costituzione, che sarebbe dovuto valere solamente per la realizzazione della "grande riforma". Questa è la ratio dietro la formazione delle due Commissioni parlamentari per le riforme costituzionali, definite informalmente, "Bicamerale".

Entrambe le suddette leggi costituzionali, la 1/1993 e la 1/1997, disciplinano un procedimento nell'ambito del quale si inserisce il referendum costituzionale con caratteristiche differenti da quelle contenute nell'art. 138 Cost.:

- mentre l'istituto referendario contenuto nell'art. 138 è eventuale e facoltativo<sup>54</sup> (in quanto attivabile solo ad opera dei soggetti specificamente legittimati ed assume quindi la natura di uno strumento di minoranza), l'altro è obbligatorio;
- mentre per quello definito dall'art. 138 non è previsto alcun quorum di validità, la validità di quello contenuto nella legge del 1997 è subordinata alla partecipazione della maggioranza degli aventi diritto;
- mentre per quello definito dall'art. 138 il raggiungimento di una maggioranza qualificata (due terzi dei componenti) esclude la possibilità di ricorrere al referendum, ciò non vale per l'altro, che si dovrà comunque tenere<sup>55</sup>.

Con queste caratteristiche a mente e come è stato precedentemente rilevato da altri giuristi<sup>56</sup>, «muta la natura del referendum costituzionale, il quale viene così a perdere il carattere “oppositivo” e di minoranza, che discende dal modello costituzionale, per assumere quello di referendum confermativo della scelta politica operata dalla maggioranza dei rappresentanti»<sup>57</sup>.

È stato dibattuto che questo tipo di referendum obbligatorio approvativo sarebbe da ritenersi incostituzionale per due motivi: in primis perché contrasta con il principio costituzionale supremo di democrazia (che è rappresentativa) e poi perché la disciplina del referendum costituzionale nella nostra Costituzione è disciplinata solamente dall'art. 138 Cost., per cui, se il procedimento referendario viene declinato in modo diverso, questa disciplina rappresenta una violazione della Costituzione<sup>58</sup>.

Le due diverse discipline del referendum costituzionale sono da ritenersi la conseguenza dell'inserimento dello stesso istituto in procedure di revisione costituzionale molto diverse tra di loro, per cui, come analizza Romboli, appare poco utile confrontare i due tipi di referendum

---

<sup>54</sup> Si veda G. Fontana, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della repubblica*, Napoli, 2012

<sup>55</sup> Per quanto riguarda la l. 1/1993, si riporta al paragrafo 1.2 di questo capitolo. Le caratteristiche del referendum costituzionale verranno approfondite nel Capitolo 3 del presente elaborato

<sup>56</sup> Cfr., tra gli altri, Panunzio, *Riforme costituzionali* cit., 119; Romboli, *Le regole della revisione costituzionale*, in *Cambiare costituzione o modificare la Costituzione?* a cura di Ripepe e Romboli, Torino, 1995, 88 ss.; Sciacca, *Revisione di maggioranza e “qualità” della Costituzione*

<sup>57</sup> R. Romboli, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 cost.*

<sup>58</sup> A. Pace, *Vi spiego perché la riforma è incostituzionale*, in *Europaquotidiano.it*, 22 settembre 2003

costituzionale, anche ai fini della valutazione di legittimità costituzionale, «essendo questi solo un momento, seppure importantissimo, dell'intera procedura di revisione costituzionale»<sup>59</sup>.

Le proposte di modifica della procedura di revisione costituzionale di cui all'art. 138 Cost. e il conseguente ruolo dell'istituto referendario che sono state avanzate in occasione della Bicamerale del 1997, sono state molte e diverse tra loro. Una proposta che è necessario ricordare e è quella relativa alla procedura per l'approvazione di leggi organiche di revisione e/o il necessario carattere omogeneo dell'oggetto del referendum. Per il caso di riforma organica, una proposta prevedeva che il procedimento avrebbe dovuto iniziare con una votazione a maggioranza dei due terzi dei componenti, dopodichè sarebbe entrato in gioco il corpo elettorale eleggendo un'apposita assemblea per la riforma della Costituzione, eletta con metodo proporzionale; mentre un'altra proposta tendeva, più semplicemente, a sostituire il 3° comma dell'art. 138 Cost. con altro tramite il quale si affermava che l'istituto del referendum poteva essere richiesto per ogni disposizione o gruppo di disposizioni sottoposta a revisione.

I tentativi di una revisione organica della Costituzione non arrivarono mai al vaglio delle Assemblee delle due Camere. La classe politica italiana, dopo le esperienze delle Commissioni Bicamerale del 1993 e del 1997, giunse alla conclusione che non fosse il metodo migliore quello di apportare modifiche tanto rilevanti al testo costituzionale tramite procedure accelerate e derogatorie. Le critiche della dottrina, che aveva in precedenza già esplicitato i propri dubbi, trovarono un'ulteriore conferma a livello concreto in ragione del fatto che i lavori delle due ultime Commissioni avevano portato a un nulla di fatto.

Dopo questi due tentativi falliti, vi fu quindi una ripresa (e riscoperta) dell'art. 138 della Costituzione e ciò è dimostrato direttamente dai lavori parlamentari effettuati tra il 1999 e il 2005. Durante questi anni sono state approvate dieci leggi di rango costituzionale (compresa quella che è stata oggetto di referendum alla fine del giugno 2006) mentre altre sono state respinte (come il tentativo del Governo Letta di sospendere l'art. 138 Cost. nel 2013<sup>60</sup>).

Fra questi atti normativi, soltanto le leggi costituzionali approvate nel 1999 hanno avuto il consenso di almeno i due terzi dei membri di ciascuna Camera, mentre tutte le altre sono state approvate tramite maggioranza assoluta. Quest'ultima considerazione mette in luce il

---

<sup>59</sup> R. Romboli, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 cost.*

<sup>60</sup> Il Governo Letta nel 2013 propose di riformare l'art. 138 della Costituzione per far sì che le modifiche costituzionali avvenissero tramite un iter più semplice. Si trattava di una modifica a due tempi: un primo momento di revisione dell'art. 138 stesso tramite una legge costituzionale e istituendo una commissione bicamerale incaricata di redigere le riforme secondo la nuova dottrina; un secondo momento di riforma della Carta da parte della Commissione da approvare poi attraverso quelle nuove procedure (in deroga al 138) previste dalla legge costituzionale.

cambiamento a livello di assetti politici in Parlamento e conseguentemente il venir meno di quell'accordo politico che era nato per le riforme costituzionali e grazie al quale le modifiche della Costituzione potevano essere fatte solo tramite un ampio consenso fra le forze politiche.

L'unica eccezione è data dalla sola legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, relativa al titolo V della parte seconda della Costituzione. Venne approvata con la maggioranza qualificata (la prima) e quella assoluta (la seconda) e ha permesso di evidenziare una "rivincita" dell'articolo 138 della Costituzione mostrando che il procedimento che esso descrive è idoneo ad apportare grandi riforme al testo costituzionale a condizione che vi sia una coerente e precisa volontà delle forze politiche. Queste norme verranno "confermate" dal primo referendum costituzionale della storia repubblicana, svoltosi il 7 ottobre di quello stesso anno.

### CAPITOLO 3

## IL REFERENDUM COSTITUZIONALE: IL CASO DEL REFERENDUM DI SETTEMBRE 2020

### *3.1 Il referendum costituzionale nella fase costituente: cenni storici*

L'istituto del referendum è, secondo parte della dottrina, un esercizio di democrazia diretta molto importante definito all'interno della Costituzione<sup>61</sup>. Il referendum costituzionale, più nello specifico, è l'istituto grazie al quale il corpo elettorale può esprimersi circa le leggi di revisione costituzionale e le altre leggi costituzionali, quindi decidendo se approvarle o rigettarle. È disciplinato, come già detto nei Capitoli precedenti, dall'art. 138 che definisce modalità e tempistiche di svolgimento del referendum che potrà avvenire solo nel caso in cui la legge presa in esame venga approvata in seconda lettura con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti delle assemblee (e superiore alla maggioranza assoluta).

Per descrivere i caratteri del referendum costituzionale è necessario analizzare cosa avvenne in fase costituente, precedente alla formazione della nostra Costituzione. La nostra storia costituzionale non è ricca di precedenti di referendum a parte qualche referendum comunale. Con lo Statuto Albertino l'istituto del referendum non esisteva: il potere decisionale del popolo su questioni giuridiche era completamente assente.

L'Assemblea costituente decise di optare per una Costituzione rigida proprio per non ritornare al caso precedente dello Statuto Albertino, che invece era flessibile e aveva permesso la formazione di un governo totalitario<sup>62</sup>. La problematica della rigidità costituzionale doveva però essere attutita. All'epoca non esisteva una gerarchia delle fonti, venne formulata in seguito ad un provvedimento, il D-Lt. 16 marzo 1946 n. 98 che riservava all'Assemblea costituente la "materia costituzionale", dunque i principi costituzionali ancora vigenti e le disposizioni approvate dalla Costituente non avrebbero potuto esser modificati tramite leggi ordinarie, e al Governo le potestà legislative ordinarie. In questo momento, per la prima volta, venne delineata una distinzione tra

---

<sup>61</sup> Il fatto che il referendum venga visto come una forma di democrazia diretta è dibattuto. Gran parte della dottrina, infatti, configura tale istituto come un momento di espressione diretta del popolo per via referendaria ma saldamente inserito nel circuito della democrazia rappresentativa. Questo è particolarmente evidente nel referendum costituzionale, per il quale si vota un secco sì o no sul testo approvato dalle Camere.

Si vedano in particolare M. Luciani, *Commentario della Costituzione. Art. 75 referendum*, Zanichelli, 2005; G. Fontana, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, CRISPEL, 2013; G. Piccirilli, *La fase parlamentare del procedimento di formazione delle leggi di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, in *Alla prova di revisione della revisione – Settanta anni di rigidità costituzionale*, 2019

<sup>62</sup> Si veda Capitolo 1, nota a p. 1

due tipi di fonti. La Corte di Cassazione aderì a questa tesi tramite la sentenza che «costituì successivamente la base per il controllo incidentale di costituzionalità esercitato dai giudici ordinari in attesa dell'entrata in funzione della Corte Costituzionale»<sup>63</sup>.

In questa fase, nel luglio 1945, venne istituito il Ministero per la Costituente che aveva il compito di accompagnare e gestire la transizione a livello tecnico-giuridico dello Stato, avendo costituito commissioni ad hoc incaricate di studiare problemi specifici<sup>64</sup>. A livello pratico, il Ministero svolgeva attività di ricerca e di studio del diritto costituzionale, raccolta di materiali che poi sarebbe confluiti in un “Bollettino di informazione e documentazione” (che si riporta qua accanto) che comprendeva rubriche tecniche ma forniva anche informazioni riguardo ai partiti e la pubblicazione di lettere dei cittadini.

Il problema principale, dopo aver deciso di dare allo Stato una struttura costituzionale rigida, era *come* garantire questa rigidità (problema che è stato affrontato nel Capitolo 1) e, infine, la discussione si spostò sull'istituto del referendum costituzionale, di cui si occupò la Prima Sezione della Seconda Sottocommissione. La discussione in Assemblea «fu rapidissima e senza effetti contrastanti»<sup>65</sup>, si concluse in sole due sedute poiché gran parte delle tematiche erano già state vagliate dalla Commissione Forti<sup>66</sup>.

Da ricordare l'emendamento dell'On. Perassi, con il quale venne sostituito l'intero articolo inserendo delle modifiche rilevanti come



<sup>63</sup> G. Busia, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico di oltre cinquant'anni*, Nomos, p. 14

<sup>64</sup> Così recitava l'art. 2 del D. Lgt. 5 aprile 1945 n. 146: “*Il Governo può richiedere il parere all'assemblea plenaria oppure a una o più delle Commissioni, di cui si compone la Consulta. Le Commissioni sono le seguenti: 1) affari esteri; 2) affari politici e amministrativi; 3) giustizia; 4) istruzione e belle arti; 5) difesa nazionale; 6) finanze e tesoro; 7) agricoltura e alimentazione; 8) industria e commercio; 9) lavoro e previdenza sociale; 10) ricostruzione, lavori pubblici e comunicazioni*”.

<sup>65</sup> M. Ruini, *Il referendum popolare*, cit., p. 47

<sup>66</sup> Pietro Nenni, nel settembre 1945, essendo ministro per la Costituente, affidò a Ugo Forti la presidenza della Commissione per gli studi attinenti alla riorganizzazione dello Stato (chiamata informalmente “Commissione Forti”) che venne istituita il 21 novembre 1945 e composta da 90 membri. Tale commissione era finalizzata all'elaborazione di una riforma amministrativa per il nuovo stato democratico e all'eliminazione della legislazione fascista. Era composta da tecnici ed esperti nominati dai partiti politici ed era suddivisa internamente in 5 sottocommissioni: problemi costituzionali, organizzazione dello Stato, autonomie locali, enti pubblici non territoriali, organizzazione sanitaria.

l'eliminazione del primo comma<sup>67</sup>. I dibattiti sul tema furono diversi, su due punti, tuttavia, è necessario spendere alcune parole in più.

Il primo punto su cui si discusse fu quello riguardante l'iniziativa di legge costituzionale avanzata dai cittadini. A richiederla per primo fu Mortati che vedeva in questa proposta «una più completa attuazione del principio democratico»<sup>68</sup> che si mostrava reticente a lasciare totalmente questa decisione alla sensibilità politica delle Camere e del Governo e riteneva che i partiti non fossero abbastanza rappresentativi di tutto l'elettorato italiano.

La proposta, tuttavia, non venne accolta poiché venne ritenuto non necessario affidare tutto questo potere al popolo<sup>69</sup> anche se, alla fine, venne approvato l'emendamento dell'On. Perassi con il quale veniva eliminato il primo comma che limitava l'iniziativa ai soli Parlamento e Governo<sup>70</sup>.

Il secondo punto oggetto di discussione fu quello riguardante l'esclusione del referendum in caso di approvazione parlamentare con la maggioranza dei due terzi dettato da una certa diffidenza dei costituenti nei confronti degli istituti di democrazia diretta. L'On. Ruini affermò che non avrebbe aderito all'ultimo comma dell'art. 138 se non lo avesse preoccupato il timore che «si sarebbe dato argomento alle correnti che domandavano, a ratifica della nuova costituzione, un referendum popolare»<sup>71</sup>. L'On. Perassi, in seguito, proporrà la possibilità dell'iniziativa referendaria non in tutti i casi, ma solo quando «la modificazione costituzionale non fosse approvata da una maggioranza notevolmente elevata»<sup>72</sup>. Ci furono critiche, ma alla fine passò. La differenza tra la maggioranza dei due terzi e la maggioranza assoluta costituiva un «margine di sicurezza»<sup>73</sup> per le due deliberazioni.

Cosa sarebbe successo se una legge costituzionale fosse stata approvata con la sola maggioranza assoluta? È un'ipotesi intorno alla quale si è riflettuto di meno non essendosi concretizzata. Chiaramente, quando viene presentato un disegno di legge costituzionale non è dato

---

<sup>67</sup> L'articolo venne così modificato: "*Le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali devono essere adottate da ciascuna Camera in due letture con un intervallo non minore di tre mesi ed approvate a maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera nel voto finale in seconda lettura. La legge di revisione costituzionale è sottoposta a referendum popolare quando, entro tre mesi dalla sua pubblicazione, ne facciano domanda un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori, o cinque consigli regionali. La legge sottoposta a referendum non è promulgata se non è approvata dalla maggioranza dei voti validamente espressi. Non si fa luogo a referendum se la legge di revisione costituzionale è stata approvata in seconda lettura da ciascuna delle Camere a maggioranza di due terzi dei suoi membri*".

<sup>68</sup> *Atti Costituyente*, 3 dicembre 1947, p. 1875 e *Atti della Seconda Sottocommissione*, I Sez., 15 gennaio 1947, p. 1874. Mortati in seguito formalizzò la sua proposta in un progetto di articolo, il cui primo comma recitava: "*Alla revisione delle leggi costituzionali si procede su iniziativa del Governo, del Parlamento, o di 500 elettori, e con la presentazione di un progetto redatto in articoli*".

<sup>69</sup> G. Busia, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico di oltre cinquant'anni*, Nomos, p. 31

<sup>70</sup> Si veda nota n. 6, p. 1

<sup>71</sup> M. Ruini, *Il referendum popolare*, cit., p. 64

<sup>72</sup> *Atti della Seconda Sottocommissione*, I Sez., 15 gennaio 1947, p.1874

<sup>73</sup> G. Busia, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico di oltre cinquant'anni*, Nomos, p. 33

sapere con quale maggioranza esso verrà approvato, ma tale legge avrebbe dovuto ritenersi valida nel caso di maggioranza assoluta. Non si sarebbe dunque utilizzato l'istituto del referendum che, a sua volta, avrebbe potuto creato un "blocco" del procedimento di approvazione della legge costituzionale superabile solo attraverso l'approvazione, da parte delle camere, della legge di attuazione: avrebbe costituito una «spinta per superare l'inerzia del Parlamento»<sup>74</sup>.

Cercando di tirare le fila, le posizioni dei costituenti nei confronti del referendum non furono uniformi. Tuttavia, c'era un'ideale comune alla base delle varie opinioni: l'istituto del referendum rappresentava per tutti «un mezzo per riaffermare la piena e completa sovranità popolare, in reazione al regime totalitario appena passato»<sup>75</sup>, un modo per concretizzare il principio democratico su cui si sarebbe basato il nuovo Stato, una garanzia per la società civile nei confronti dello Stato.

### *3.2 Analisi delle caratteristiche del referendum costituzionale*

Prima di analizzare i caratteri del referendum, è necessario mettere in luce la "natura" di tale istituto. Il ricorso al referendum definito dell'art. 138 Cost., come già detto precedentemente, è una modalità di espressione della volontà di conservare e difendere la nostra Carta costituzionale alla luce della proposta, approvata dalle Camere a maggioranza assoluta, di modificare la stessa.

La dottrina ritiene che il referendum, in virtù del fatto che può essere richiesto dall'opposizione ed essendo uno strumento di garanzia a tutela delle minoranze e delle fazioni politiche rimaste insoddisfatte in discussione e votazione, esso abbia natura oppositiva. Ben nota è la citazione di Sergio Panunzio "se non c'è dissenso, non c'è referendum"<sup>76</sup> che ben riassume il concetto.

Il referendum costituzionale segue le condizioni procedurali previste nella Costituzione e delineate dall'art. 138 e nella legge di attuazione 352/1970<sup>77</sup>. I caratteri principali di questo istituto sono quattro.

---

<sup>74</sup> R. Romboli, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, Associazione italiana dei costituzionalisti, 2006

<sup>75</sup>G. Busia, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico di oltre cinquant'anni*, Nomos, p. 34

<sup>76</sup> S. Panunzio, *Riforme costituzionali e referendum*, cit., p. 91, ma già, identicamente, S. Panunzio, *Riforma delle istituzioni e partecipazione popolare*, cit., p. 556

<sup>77</sup> Si veda il paragrafo 2.2 del Capitolo 2 del presente elaborato

### 3.2.1 *L'iniziativa referendaria*

Una caratteristica che differenzia il referendum costituzionale da quello abrogativo è il fatto che il primo possa essere richiesto, oltre che da cinquecentomila elettori o cinque consigli regionali, anche da un quinto dei componenti di una delle due Camere. La ratio dietro questa ulteriori ipotesi è quella di permettere alle minoranze (siano esse facenti parte del corpo elettorale, degli enti territoriali periferici o dello stesso Parlamento) di richiedere una consultazione sul progetto di legge costituzionale in modo da garantire un'ulteriore verifica della volontà della comunità di modifica della Costituzione. Questo "allargamento" dell'iniziativa referendaria al Parlamento fa sì che il referendum costituzionale abbia una struttura ancora più aperta di quello abrogativo.

I parlamentari corrispondenti ad almeno un quinto di una delle due Camere rappresentano, rispetto alla maggioranza dei parlamentari che hanno votato il testo, una minoranza e i Costituenti hanno voluto far sì che questa minoranza potesse appellarsi al popolo per richiedere un ulteriore ragionamento su tale proposta. Non si veda l'istituto del referendum disciplinato dall'art. 138 Cost. come «un'istanza di democrazia diretta da contrapporre a quella rappresentativa»<sup>78</sup> ma, come supportato da parte della dottrina, come una volontà di richiedere una maggior legittimazione da parte del popolo<sup>79</sup>. Infatti, molte volte, la richiesta di referendum parte proprio da quei gruppi che hanno proposto e votato la legge.

L'iniziativa referendaria, come abbiamo già accennato, può spettare, inoltre, a cinquecentomila elettori che, in determinati momenti, potrebbero non trovarsi in sintonia con i propri rappresentanti. È la tipica istanza di democrazia diretta, proveniente dal basso.

Infine, l'iniziativa referendaria può spettare a cinque consigli regionali che approvino con la maggioranza assoluta dei propri componenti. La segreteria del Consiglio regionale che prende l'iniziativa provvede a comunicare la decisione a tutte le altre Regioni con l'invito, nel caso in cui approvino un atto uguale, a darne notizia al Consiglio che per primo aveva preso l'iniziativa, in modo che questo possa promuovere la prosecuzione dell'iter. Dopo la deliberazione ciascun

---

<sup>78</sup> G. Busia, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico di oltre cinquant'anni*, Nomos, p. 58

<sup>79</sup> Questa idea non è condivisa da tutti. Si veda in particolare il volume di L. Geninatti Satè, *Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018, nel quale, analizzando tale carattere, dimostra 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, 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. Si veda anche *Recensione a L. Geninatti Satè, Il carattere non necessariamente oppositivo del referendum costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2018 di Giulia Vasino pubblicata per NOMOS – Le attualità nel diritto, 3-2018

Consiglio nomina un delegato e insieme dovranno redigere e sottoscrivere l'atto di richiesta per poi presentarlo alla Corte di Cassazione. La ratio dietro questa disposizione è quella di voler tutelare gli enti periferici nei confronti dello Stato centrale.

A seguito di tale analisi, si può arrivare a dire che l'individuazione dei richiedenti il referendum non offre elementi sufficienti a descrivere le molteplici funzioni del referendum costituzionale. Pertanto, per capire la vera ratio alla base di questo istituto è necessario guardare ai soggetti che «*effettivamente* promuovono e controllano la consultazione»<sup>80</sup>. Solo questi soggetti che, dividendo le consultazioni popolari in “*iniziative*” (cioè quelle per cui la richiesta viene effettuata tramite un certo numero di elettori) e “*referendum*” (cioè quelli richiesti da attori diversi dal corpo elettorale. È una distinzione più politologica ma, per poter dare una visione completa di un istituto multifunzionale come quello del referendum costituzionale, è importante e necessario fornire il contesto politico-istituzionale in cui esso è inserito. «Non esiste infatti un unico modello di referendum costituzionale, ma tanti, che volta volta si realizzano»<sup>81</sup> e, di conseguenza, non può esistere una classificazione precisa e “statica”, per un istituto che è tutt'altro che statico.

### 3.2.2 *Il referendum come facoltativo ed eventuale*

Una seconda caratteristica è lo svolgimento del referendum come facoltativo, eventuale e, secondo la maggioranza della dottrina, oppositivo.

La caratteristica dell'eventualità è prevista nella sola ipotesi in cui la maggioranza con cui si approvi in seconda deliberazione la legge costituzionale sia frapposta tra la maggioranza assoluta e la maggioranza dei due terzi dei membri delle Camere (meno uno, poichè la maggioranza dei due terzi esclude l'ipotesi del referendum).

La caratteristica della facoltatività è esercitabile solo all'interno dell'eventualità. È prevista poiché il potere di iniziativa referendaria, come già descritto sopra, è in capo a un quinto dei componenti di una Camera o a cinque consigli regionali o a cinquecentomila elettori. Essendo un diritto, è esercitabile a discrezione dei soggetti legittimati ad invocarlo.

L'obbligatorietà del referendum andrebbe infatti a sminuire il carattere oppositivo che i costituenti avevano previsto. Finché il referendum rimane facoltativo, conserva questo carattere voluto dai costituenti, «lasciando al popolo il ruolo di arbitro potenziale fra la maggioranza e

---

<sup>80</sup> *Ibidem*, p. 62

<sup>81</sup> *Ibidem*, p. 63

l'opposizione parlamentare»<sup>82</sup>. Se mancasse la facoltatività mancherebbe definitivamente il suo carattere oppositivo, non riuscendo ad arrivare alla sintesi tra democrazia diretta e rappresentativa, e verrebbe meno la logica alla base del processo di revisione stessa: sarebbe tutto orientato a creare una convergenza di forze politiche in grado di definire e approvare le modifiche. Lo strumento del referendum diverrebbe pericoloso e un mezzo per la maggioranza per approvare le *sue* riforme e la *sua* Costituzione.

### 3.2.3 *La mancanza di previsione di un quorum minimo*

A differenza di quanto disposto dall'art. 75 Cost., l'art. 138 Cost. non accenna al raggiungimento di un quorum minimo affinché la votazione sia valida: la validità della consultazione popolare non è subordinata alla partecipazione della maggioranza degli aventi diritto al voto. Ne è un esempio il referendum di revisione del Titolo V, al quale partecipò solo il 34% degli aventi diritto. Il fatto che non sia fissato un quorum minimo fa sì che l'astensione diventi ininfluenza sia per i sostenitori del progetto sia per i contrari.

La ragione dietro questa "assenza" di quorum minimo è legata al carattere "oppositivo" pensato dai Costituenti nei confronti dei progetti di legge approvati in Parlamento: il referendum costituzionale è stato pensato per essere l'ultimo "*chance*" per difendere la Costituzione. Era dunque plausibile che anche un piccolo gruppo di elettori potesse bloccare una modifica costituzionale: sono gli stessi parlamentari che vogliono e promuovono il cambiamento a doversi assumere «l'onere di provare che le revisioni proposte erano gradite ai cittadini»<sup>83</sup>: se non riescono a convincere i cittadini di andare alle urne, rimangono in vigore le nuove norme che i proponenti del referendum oppositivo non sono riusciti a bloccare.

### 3.2.4 *Il requisito dell'omogeneità al quesito del referendum costituzionale*

La quarta caratteristica proprio dell'istituto del referendum riguarda il quesito del referendum stesso: il modo in cui è posto il quesito è importante per la scelta di voto dell'elettore. Come già accennato nel Capitolo 2 del presente elaborato, l'art. 138 Cost., la l. cost. n. 1/1953 o la l. 352/1970 non danno indicazioni circa la formulazione del quesito.

---

<sup>82</sup> *Ibidem*, p. 65

<sup>83</sup> *Ibidem*, p. 76

Le sentenze n. 16/1978 e la 27/1981, relative all'ammissibilità del referendum abrogativo, dei giudici costituzionali, affermano che il quesito da porre agli elettori venga formulato in modo semplice, chiaro, omogeneo e inconfondibile, poiché nel referendum "non è concepibile una risposta articolata", ma è richiesta "la nettezza della scelta" oppure l'"univocità della domanda", in modo da evitare la "contraddittorietà del quesito proposto all'elettore"<sup>84</sup>. Se il quesito fosse formulato in maniera complessa e poco chiara, ciò risulterebbe contrastare con la libertà del voto stesso e il principio democratico alla base del nostro ordinamento. La Corte si esprime dicendo che il referendum, come strumento essenziale di democrazia diretta, «non può essere trasformato in un distorto strumento di democrazia rappresentativa»<sup>85</sup>.

Una parte della dottrina<sup>86</sup> sostiene che il carattere omogeneo del referendum abrogativo dovrebbe valere, per le stesse ragioni, anche per il referendum costituzionale.

A sostegno di questa tesi, è stato sottolineato lo stretto raccordo esistente tra tale requisito e l'attuazione di quanto previsto dagli artt. 1 e 48 Cost., mettendo in luce quanto il corpo elettorale non abbia gli strumenti adatti a distinguere i diversi contenuti e venga «fatalmente portato a porsi secondo logiche di schieramento, privando così il referendum della sua funzione di valore aggiunto»<sup>87</sup> a fronte, invece, di un Parlamento dotato di maggiori margini di azione riguardo alla formulazione dei progetti di legge senza intaccare i propri interessi.

Contro tale tesi, invece, si parla di una sorta di inversione logica, in quanto verrebbe accostato all'istituto referendario *ex art. 138 Cost.* un carattere proprio del referendum abrogativo, che è, per natura, assai differente. Questo accostamento andrebbe a determinare un limite all'attività del legislatore costituzionale che la nostra Costituzione non prevede, dovendosi ritenere il divieto di revisioni organiche un limite non implicito, ma esistente solo nei casi in cui venga esplicitamente previsto<sup>88</sup>.

Inoltre, da notare è anche il fatto che il requisito dell'omogeneità previsto per il referendum *ex art. 75 Cost.* non sia scritto nel nostro testo costituzionale, ma sia il frutto di una interpretazione della giurisprudenza. Alla luce di ciò, sembra forzato accostare tale carattere all'istituto del referendum costituzionale.

---

<sup>84</sup> Si veda sentenza 27/1981 Corte cost., cit., "Considerato in diritto", punti 1-2

<sup>85</sup> Corte Costituzionale, sentenza n. 16 del 7 febbraio 1978, p. 95

<sup>86</sup> Si veda A. Pace, *Processi costituenti italiani 1996-97*, in *Diritto pubblico*, 1997, pp. 1140 ss., nel quale sostiene che la Costituzione non prevede la possibilità di riforme "totali" o "disomogenee", ma legittima solamente quelle "puntuali" e "omogenee"

<sup>87</sup> A. D'Atena, *Costituzionalismo multilivello e dinamiche istituzionali*, Torino, Giappicchelli, 2007, cit., cap. Sette tesi per il riavvio delle riforme costituzionali.

<sup>88</sup> S.P. PANUNZIO S.P., *Le forme ed i procedimenti per l'innovazione*, in *La riforma costituzionale: atti del Convegno*, Roma, 6-7 novembre 1998, Padova, Cedam, 1999, p. 36

### 3.3 Il caso del referendum costituzionale del 20 e 21 settembre 2020

Il caso più recente di legge costituzionale è quella risalente al 19 ottobre 2020. Il progetto di legge costituzionale A.C. 1585-B è stato approvato in seconda deliberazione al Senato l'11 luglio 2019 e alla Camera dei Deputati nella seduta dell'8 ottobre 2019 e pubblicato conseguentemente in Gazzetta Ufficiale n. 240 del 12 ottobre 2019.

Questa legge si deve al Governo di coalizione Conte I, nato il 1° giugno 2018 dall'accordo tra Movimento 5 Stelle e Lega dopo le elezioni politiche del 4 marzo 2018. I due partiti di maggioranza hanno sottoscritto il "*Contratto per il governo del cambiamento*" nel quale prevedevano anche di ridurre il numero dei parlamentari. Dopo la caduta di tale governo, nell'estate del 2019, il governo Conte II, nato dagli accordi tra Movimento 5 Stelle, Partito Democratico, Liberi e Uguali e Italia Viva il 5 settembre 2019, ha portato avanti la proposta.

Questa proposta di legge, composta da 4 articoli, mirava a ridurre il numero dei parlamentari di entrambe le Camere del 36,5%, passando da un totale di 945 parlamentari a 600 membri elettivi. Nello specifico, per quanto riguarda la Camera dei Deputati si sarebbe passati dagli attuali 630 a 400 e per quanto riguarda il Senato della Repubblica da 315 a 200. Tale proposta verteva sulla modifica degli artt. 56 e 57 della Costituzione<sup>89</sup>.

Il referendum aveva come oggetto anche la modifica dell'art. 59 Cost.<sup>90</sup> relativo al numero dei senatori a vita in carica contemporaneamente che potranno essere al massimo cinque.

L'obiettivo di questa proposta era quello di migliorare il funzionamento delle Camere, aumentando la loro capacità di rispondere alle esigenze dei cittadini, e inoltre quello di diminuire i costi della politica. Si stima infatti che tale diminuzione dei parlamentari conducesse a un

---

<sup>89</sup> Art. 56 Cost.: "*La Camera dei deputati è eletta a suffragio universale e diretto. Il numero dei deputati è di seicentotrenta, dodici dei quali eletti nella circoscrizione Estero. Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i venticinque anni di età. La ripartizione dei seggi tra le circoscrizioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, si effettua dividendo il numero degli abitanti della Repubblica, quale risulta dall'ultimo censimento generale della popolazione, per seicentodiciotto e distribuendo i seggi in proporzione alla popolazione di ogni circoscrizione, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*".

Art. 57 Cost.: "*Il Senato della Repubblica è eletto a base regionale, salvi i seggi assegnati alla circoscrizione Estero. Il numero dei senatori elettivi è di trecentoquindici, sei dei quali eletti nella circoscrizione Estero. Nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiori a sette; il Molise ne ha due, la Valle d'Aosta uno. La ripartizione dei seggi tra le Regioni, fatto salvo il numero dei seggi assegnati alla circoscrizione Estero, previa applicazione delle disposizioni del precedente comma, si effettua in proporzione alla popolazione delle Regioni, quale risulta dall'ultimo censimento generale, sulla base dei quozienti interi e dei più alti resti*".

<sup>90</sup> Art. 59 Cost.: "*E' senatore di diritto e a vita, salvo rinuncia, chi è stato Presidente della Repubblica. Il Presidente della Repubblica può nominare senatori a vita cinque cittadini che hanno illustrato la Patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario*".

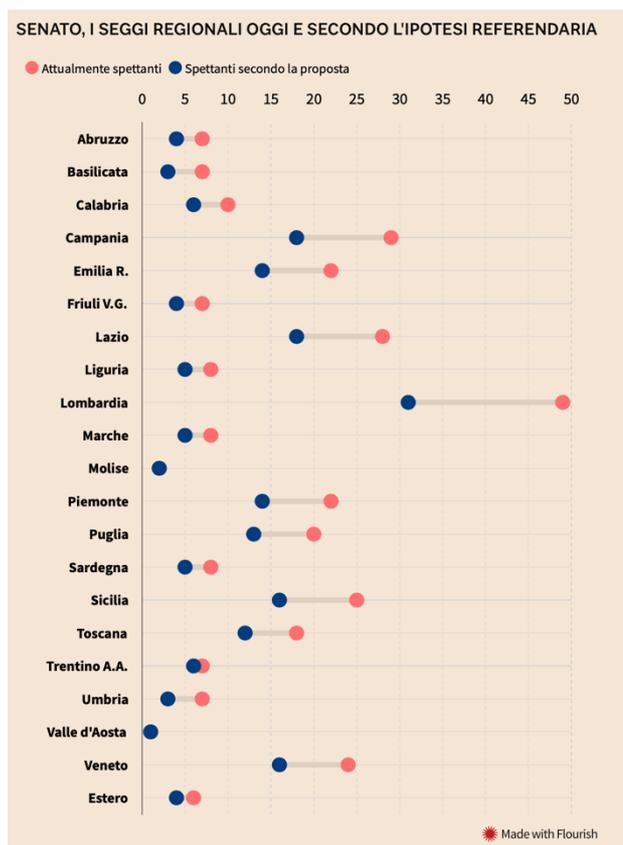
risparmio di circa 500 milioni di euro in una Legislatura<sup>91</sup>. La riduzione del numero dei parlamentari entrerà in vigore dalla prossima legislatura.

Di seguito sono riportati due grafici, riportati in un articolo del Corriere della Sera uscito il 19 ottobre 2020<sup>92</sup>, che mostrano la riduzione dei seggi regionali per entrambe le Camere nel caso avesse vinto il “sì”.

Come previsto dall’art. 138 Cost., la legge può essere sottoposta a referendum popolare entro i tre mesi dalla pubblicazione se in seconda deliberazione non si fosse raggiunta la maggioranza dei due terzi. In questo caso, un quinto dei senatori hanno richiesto che la legge fosse sottoposta al giudizio del popolo italiano visto che in Senato in seconda deliberazione non si era arrivati alla maggioranza dei due terzi.

La richiesta è stata dichiarata legittima dall’Ufficio centrale per il referendum della Corte di Cassazione e gennaio 2020 e la votazione si sarebbe dovuta tenere nella primavera dello stesso anno, precisamente il 29 marzo 2020. Tuttavia, a causa dell’emergenza sanitaria da Covid-19, il 4 marzo l’ex Presidente del Consiglio Giuseppe Conte, dopo un Consiglio dei Ministri, durante una conferenza stampa a Palazzo Chigi, annuncia il posticipo della votazione a data da destinarsi.

Il rinvio del referendum è stato predisposto tramite un decreto del Presidente della Repubblica Sergio Mattarella con il quale revocava il precedente decreto presidenziale emanato il 28 gennaio 2020 tramite il quale indiva il referendum per il giorno di domenica 29 marzo 2020<sup>93</sup>.



<sup>91</sup> Fonte: Dipartimento per le Riforme Istituzionali, Presidenza del Consiglio dei Ministri, <http://www.riformeistituzionali.gov.it/it/la-riduzione-del-numero-dei-parlamentari/>

<sup>92</sup> R. Ferrazza, *Referendum, come cambia il Parlamento con la vittoria del «Sì»*, Corriere della Sera, 19 settembre 2020

<sup>93</sup> Decreto del Presidente della Repubblica, 5 marzo 2020, di revoca del decreto del Presidente della Repubblica 28 gennaio 2020, concernente l’indizione del referendum popolare confermativo della legge costituzionale recante: «*Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari*». (20A01499) (GU Serie Generale n.57 del 06-03-2020)

La data definitiva verrà fissata il 14 luglio durante un Consiglio dei Ministri. Il periodo marzo - settembre è stato utilizzato per fornire maggiori informazioni ai cittadini riguardo a ciò che sarebbero andati a votare e a far sì che le fazioni politiche potessero organizzarsi meglio per la campagna elettorale.

È stato il quarto caso di referendum costituzionale nella storia della Repubblica italiana dopo quello del 2001, in cui prevalse il “sì”, del 2006, in cui vinse il “no”, e quello del 2016, in cui vinse nuovamente il “no”.

Il contenuto del quesito del referendum che è stato sottoposto ai cittadini è il seguente:

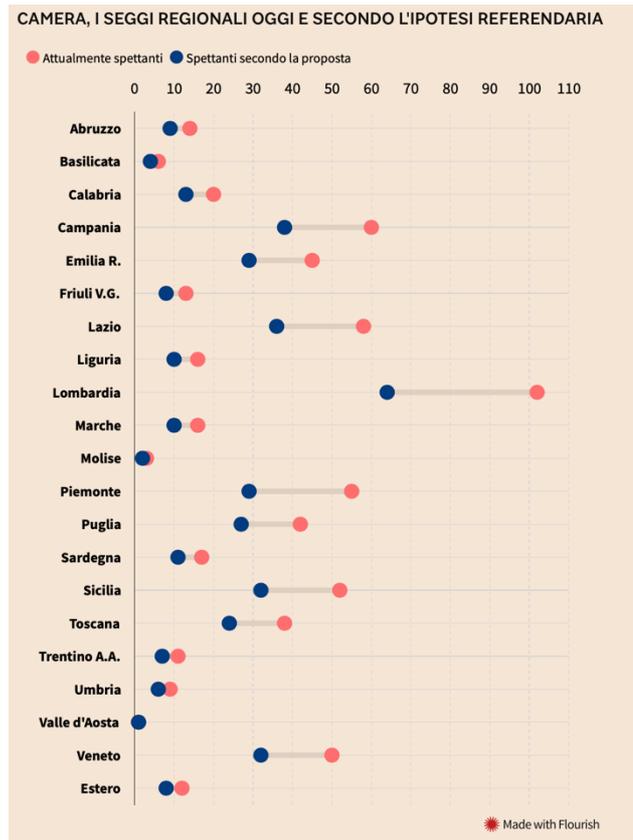
“Approvate il testo della legge costituzionale concernente "Modifiche agli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana n. 240 del 12 ottobre 2019?”.

Per quanto riguarda la formulazione del quesito, è necessario fare riferimento a quanto scritto nel Capitolo 2 del presente elaborato. Il titolo della legge costituzionale non è stato oggetto di votazione poiché non sono state presentate proposte di modifica, quindi ha ereditato direttamente il titolo dal disegno di legge originario.

### 3.3.1 La vittoria del “sì” e le conseguenze sull’ordinamento giuridico

Il referendum ha avuto come esito la vittoria del “sì”, che ha sfiorato il 70% delle preferenze dei votanti in modo abbastanza omogeneo su tutto il territorio nazionale. L’affluenza alle urne è stata superiore al 50% degli aventi diritto di voto.

La legge costituzionale si componeva di quattro articoli che sarebbero entrati in vigore a decorrere dei 15 giorni dalla pubblicazione in Gazzetta Ufficiale<sup>94</sup>. Tuttavia, le conseguenze a livello normativo relative agli artt. 1 e 2, relativi al taglio dei parlamentari, come già detto in



<sup>94</sup> Art. 73 terzo comma Cost.

precedenza, si sarebbero concretizzate a partire dalla XIX legislatura, come stabilito dall'art. 4 della medesima legge. L'unico articolo che sarebbe stato immediatamente applicabile era l'art. 3, relativo al numero massimo dei senatori a vita.

La riforma costituzionale modificherà il numero dei componenti interno al Parlamento: Camera e Senato dovranno aggiornare i propri regolamenti e i cittadini, a prescindere dal voto espresso in cabina elettorale, dovranno «osservare la Costituzione, come riformata, e a darvi attuazione *magis ut valeat*»<sup>95</sup> in modo da attenuare la transizione verso un Parlamento che dovrà mantenere lo stesso livello di attività ma con meno persone a disposizione.

È importante rendere consapevoli i cittadini dell'impatto che i cambiamenti costituzionali hanno sulla vita di ognuno di loro e di quanto tali cambiamenti debbano essere recepiti e “interiorizzati”. Le spinte alla continuità (per lo meno inizialmente) sono forti e per questo è necessario avere degli accorgimenti che rendano il passaggio il meno traumatico possibile.

L'attuazione di tale legge costituzionale comporta la modifica della legge elettorale e dei regolamenti parlamentari che «non potranno essere meramente aritmetiche, limitandosi ad adeguare, per quanto necessario»<sup>96</sup>. Servono una serie di interventi di contorno a quello relativo alla riduzione dei parlamentari per valorizzare il ruolo del Parlamento e armonizzare il dialogo tra le due Camere.

La legge costituzionale n. 1/2020 è entrata ufficialmente in vigore il 5 novembre 2020. Come disposto dall'art. 4 di tale legge e come già detto in precedenza, gli articoli 1 e 2 si applicano a decorrere dalla data del primo scioglimento o della prima cessazione delle Camere successiva alla data di entrata in vigore della medesima legge<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> N. Lupo, *Le conseguenze istituzionale del referendum del 20 -21 settembre 2020*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2020, p. 589. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>96</sup> G.L. Conti, *Le conseguenze della riduzione dei parlamentari: un appello*, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 4, 2020, p.42. Disponibile in: [www.forumcostituzionale.it](http://www.forumcostituzionale.it)

<sup>97</sup> Legge costituzionale 19 ottobre 2020, n. 1 relativa alle modifiche degli artt. 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari (20G00151) (GU Serie Generale n.261 del 21-10-2020)

## CONCLUSIONI

In questo elaborato si è cercato di fornire una panoramica di quello che ruota, *ex ante* ed *ex post*, intorno all'istituto del referendum costituzionale e di mettere in risalto le questioni ad esso relative, tanto importanti quanto complesse, che sono al centro del dibattito giuridico attuale.

In seguito ad una ricostruzione teorica degli istituti che compongono l'art. 138 Cost. e di analisi della *ratio* alla base di questo importantissimo articolo che "incarna" il fondamento della caratteristica della rigidità, si è voluto entrare nel merito dello stato dell'arte attuale. Si è cercato di mettere in luce, attraverso un'analisi delle tesi di giuristi quali Manzella, Carnevale e Piccirilli, il dibattito relativo alla differenziazione fra funzione legislativa e revisione costituzionale e, in secondo luogo, quello concernente la questione definitoria del quesito referendario.

Proprio questo ultimo paragrafo vuole fare da connettore con il terzo capitolo, totalmente incentrato sull'analisi teorica del referendum costituzionale, tramite approfondimenti sulle sue caratteristiche principali e analizzando un caso concreto: quello del 20 e 21 settembre 2020.

Tramite le analisi e gli approfondimenti sopra citati, si è cercato di fornire qualche strumento in più per comprendere il "*perché*" e il "*come*" il cittadino italiano giunge in cabina elettorale per mettere una croce su un "*sì*" o un "*no*" e per fornire una conoscenza più approfondita sull'intricato processo legislativo dietro a questo semplice gesto e dunque all'importanza che ne deriva.

Con questo elaborato non si vuole giungere a conclusioni né tanto meno fornire giudizi di valore sulle varie tesi ivi esposte, che devono invece essere viste come strumenti necessari e fondamentali per sviluppare un pensiero critico e completo relativo alla cornice di riferimento in cui si pone il dibattito attuale relativo alla revisione costituzionale e a quale punto siamo arrivati fino ad oggi, né sull'esito del referendum costituzionale del settembre scorso. Bensì si è cercato di concentrare l'attenzione sulle questioni aperte relative al processo di modifica del nostro testo costituzionale che, dall'inizio dell'Italia Repubblicana, i costituzionalisti non hanno mai smesso di alimentare.

Alla luce di quanto scritto nei tre capitoli e degli strumenti in essi contenuti necessari a ca, è necessario fare una riflessione sulla volontà di modificare la nostra Costituzione che continua ad essere persistente e che forse, negli ultimi anni, si è addirittura intensificata. Ne è un esempio lampante la vittoria del "*sì*" all'ultimo referendum, dopo vari tentativi non andati a buon fine. Ci troviamo di fronte ad un bivio: divenire innovatori del nostro edificio costituzionale, garanzia della solidità delle caratteristiche del nostro organismo-Stato o attenerci alle regole, raggiunte ed elaborate con tanta minuziosità, definite dai Costituenti?

Il mondo, dagli anni '40 ad oggi, è cambiato: è cambiato il modo di pensare, di agire, di comunicare. Valori che prima erano alla base della vita di ogni cittadino sono mutati e sono stati sostituiti da altri. Sono cambiate le priorità ed è cambiato, di conseguenza, il modo di far politica, che si è dovuto adattare alle nuove esigenze dei cittadini.

Una citazione di Joseph-Emmanuel Sieyès, abate e politico francese vissuto negli anni della Rivoluzione Francese, concluse i Preliminari della Costituzione dicendo che «un popolo ha sempre il diritto di riesaminare e riformare la propria Costituzione. È bene prevedere i tempi precisi in cui, in caso di necessità, tale revisione avrà luogo»<sup>98</sup>. Egli ritenne che nonostante ci fosse bisogno di legge salde ed immutabili «un'opera di mano d'uomo ha bisogno di restare aperta ai progressi della sua ragione e della sua esperienza»<sup>99</sup>.

A questo punto è necessario riflettere sul fatto se sia preferibile continuare ad agire in un sistema istituzionale gravoso e lento, ma costruito su fondamenta ormai ben salde e assestate, oppure decidere di alleggerire il sistema, modernizzandolo e, forse, facendolo tentennare.

---

<sup>98</sup> Cfr. J.E. Sieyès, *Opere e testimonianze politiche*, a cura di G. Troisi Spagnoli, Milano, Giuffrè, 1993, I, cit., p. 375.

<sup>99</sup> *Ibidem*

## ABSTRACT

The purpose of this paper is to provide a general overview of the regulatory context in which the constitutional referendum of September 20 and 21 2020 took place. The choice to analyze this issue derives from the need and the will to understand in depth how the process leading to a constitutional referendum is structured, what is the *ratio* behind this institution and what are its main features. In the history of the Italian Republic, in fact, four attempts of constitutional referendum have been made.

The first one, with a positive outcome, took place in 2001 and led to the modification of the Title V of the Constitution. The second one took place in 2006 and had another negative outcome: the question submitted to the citizens had, as its object, an amendment to the second part of the Constitution. In 2016 there was the third attempt for a constitutional referendum, which was equally unsuccessful: the reform proposal, brought forward by the Renzi government, aimed at overcoming the bicameralism parity, reducing the number of parliamentarians, containing the operating costs of the institutions, abolishing the CNEL and revising Title V and Part II of the Constitution. The last and most recent constitutional referendum that took place is the one of September 20 and 21, 2020 focused on reducing the number of parliamentarians and which had a positive outcome. The proposal, put forward by the 5 Star Movement and the League, envisaged the modification of articles 56, 57 and 59 Cost. The referendum had been called in January 2020 for the following March 29 but, due to the Covid emergency, it was postponed to September 2020.

To offer a wide-ranging view of the above-mentioned issues, the first chapter will analyze one of the main characteristics of our Constitution: the rigidity. Rigid constitutions are typical of the 20th century and are long, i.e. they do not limit themselves describing the functioning of the State at a normative level but they also contain provisions relating to civil life. For these two characteristics, rigidity and length, the Constitution of 1948 differs from the previous Statuto Albertino which was short, flexible and composed of 84 articles of which only 9 refer to the freedom of the citizens. It is not by chance that rigid constitutions spread during the post-war period: in fact, in this period, people realized that they needed to have an instrument that would limit political power, that could avoid any coercive changes to the state apparatus and that would put solid guarantees at the base of the states.

For our system, it is very complex to initiate a constitutional amendment if not through different and more complex procedures described by art. 138 Cost. compared to those provided for ordinary laws. This was strongly desired by the constituents who, mindful of the totalitarian

regime of Mussolini, have drafted a text with the intention of avoiding the creation of political majorities that could distort the republican structure through simple steps of revision. Rigidity is a very important characteristic of the institutional building and it is thanks to this defining character that we can be certain that the fundamental elements of our State cannot easily be questioned in the name of political interests or choices.

During the chapter, mention is also made of the attempted constitutional reforms of the 1990s, but also those of 2013 and 2016, which were not successful, reaffirming the concept of stability as a value proper to our Constitution.

The final part of the chapter is about the history of our Constitution and the purpose that our Constituents had in mind writing it. In fact, the Constitutional Charter, therefore, as well as by legal experts, was made by exponents of political parties elected during the first free elections after the Fascist period. The Constitution is a "compromising Charter" of the various political (and religious) wills having a different vision of democracy, first of all the two big opposing parties: the Christian Democracy and the Italian Communist Party. Without the compromising will at the base of the Constitution an agreement would not have been reached: the provisions we read today inside the constitutional text are the synthesis of different interests and visions, it is an interlacement of voices and thoughts. This expresses a concept of the Constitution that must not be linked only to the moment of its "writing", but must also refer to the "fundamental political agreement", i.e. the "constitutional pact or compromise" between political forces "that express, each on its own account, ideals and projects connected to a certain vision of society on which they are able to materially affect", and that responsibly agree "on some fixed points destined to mark for an indefinite time the organization of the State and the coexistence of individuals in the State".

In the second chapter, two analyses are made: the first one is related to the procedure of constitutional revision, comparing different opinions that distinguish it from the normal legislative process; the second one concerns the question of the definition of the referendum question. Both analyses are based on the theses of different jurists who have expressed their views on the matter. With regard to the difference between the legislative function and constitutional revision, reference is made to Constitutional Law 1/1993 which is a case of using a "constitutional law" in a function distinct from "the law of constitutional revision" which was formulated with the objective of allowing provisional procedural rules to modify Part II of the Constitution.

Next, the opposing theses of two scholars, Manzella and Piccirilli, are reported. Manzella's thesis is based on the thought that constitutional revision is a dual legislative procedure and therefore distinct from the function of constitutional guarantee, while Piccirilli believes that the

parliamentary phase should be valued as a safeguard and guarantee of constitutional rigidity only if the procedure of constitutional revision can be traced outside the legislative function. Piccirilli's hypothesis is based on the crucial question of whether the two deliberations should follow one another consecutively in the same branch of Parliament or alternately, before the bill is considered by the other chamber.

The second part of the chapter deals with the debate concerning the question of definition of the referendum question, i.e. whether it should refer to the definition of "constitutional law" or "law of constitutional revision". In this case the theses compared are those of Piccirilli and Carnevale, placed in the frame of reference of law 352/1970 which contains the norms which regulate the formulation of the referendum question. Piccirilli's thesis supports and sustains the use of the definition of (text of) "constitutional law". According to Piccirilli within this category is contained the sub-category of "constitutional revision laws": they must therefore be perceived "in a relationship of genre/species, and not of mutual distinction according to their respective contents and/or purpose". The qualification of constitutional law, which is not intended to indicate that the text is not going to carry out interventions of constitutional revision nor deny that these are prevalent, seems to be the unifying element and attributable to the act in its entirety.

Carnevale sustains the opposite thesis, that is, the use of the definition of "constitutional revision law". Carnevale refers to the fact that, speaking of the "mixed nature" of a text of a constitutional law only because within it the provisions are not only revision provisions, is inaccurate and not entirely congruent. Even if only one revision provision were contained amidst a multiplicity of provisions that do not affect it, the category of "constitutional revision law" must be used.

The chapter ends with an analysis of the institution of the constitutional referendum in the proposals for revision of art. 138 Const. which were presented to the Bicameral of 1997 (and therefore reconnecting, in an almost "circular" manner, to the first paragraph, in which the constitutional law 1/1993 was analyzed).

The third and final chapter is totally focused on the institution of the constitutional referendum with a reference to the referendum held in September 2020. After an initial historical-political excursus regarding the birth of this institution, the characteristics of the constitutional referendum and its nature are defined and analyzed. The main characteristics of the referendum are four. The characteristic that differentiates the constitutional referendum from the abrogative one is the fact that the former can be requested not only by five hundred thousand voters or by five regional councils, but also by one fifth of the members of one of the two chambers. The *ratio*

behind this further hypothesis is to allow minorities to request a consultation on the constitutional bill in order to guarantee a further verification of the will of the community to modify the Constitution. A second characteristic is the holding of the referendum as optional, contingent, and, according to most doctrine, oppositional. The third one is the fact that the validity of the popular consultation is not subject to the participation of the majority of those entitled to vote. The fourth and final characteristic that concerns the referendum question itself: the way the question is posed is important to the voter's choice of vote.

Then the most recent example of a constitutional referendum the one that took place September 20 and 21, 2020 and which led to the entry into force of Constitutional Law 1/2020 on November 5, 2020, is provided. This bill, consisting of 4 articles, aimed to reduce the number of parliamentarians in both chambers by 36.5%, from a total of 945 parliamentarians to 600 elected members. Specifically, with regard to the Chamber of Deputies, the current 630 would be reduced to 400, and with regard to the Senate of the Republic, from 315 to 200. This proposal concerned the modification of articles 56 and 57 of the Constitution.

The referendum also had as its object the modification of art. 59 Cost. relating to the number of senators for life in office at the same time that will be a maximum of five.

The objective of this proposal was to improve the functioning of the Chambers, increasing their ability to respond to the needs of citizens, and also to decrease the costs of politics. In fact, it is estimated that this reduction in the number of parliamentarians would lead to savings of around 500 million euros in a legislature. The reduction in the number of parliamentarians will come into force from the next legislature.

In this paper we have tried to provide an overview of what revolves, *ex ante* and *ex post*, around the institution of the constitutional referendum and to highlight the issues related to it which are at the center of the current legal debate.

Following a theoretical reconstruction of the institutions that make up art. 138 Cost. and analysis of the ratio at the base of this very important article that "embodies" the foundation of the characteristic of rigidity, we wanted to enter into the merit of the current discussion. We tried to highlight, through an analysis of the thesis of jurists such as Manzella, Carnevale and Piccirilli, the debate on the differentiation between legislative function and constitutional revision and, secondly, the debate on the question of definition of the referendum question.

This last paragraph is intended to act as a connector with the third chapter, which is totally focused on the theoretical analysis of the constitutional referendum, through an in-depth analysis of its main features and analyzing a concrete case: that of September 20 and 21, 2020.

Through the analyses and insights mentioned above, we tried to provide some more tools to understand the "*why*" and the "*how*" the Italian citizens arrive in the voting booth to put a cross on a "*yes*" or a "*no*" and to provide a deeper knowledge on the intricate legislative process behind this simple gesture and therefore the importance that derives from it.

The purpose of this paper is not to come to conclusions, nor to provide judgments on the various theses set out therein, which must instead be seen as necessary and fundamental tools for developing a critical and comprehensive thought on the frame of reference in which the current debate on constitutional revision is set and at what point we have arrived so far, nor on the outcome of the constitutional referendum last September. Rather, we have tried to focus attention on the open questions related to the process of modification of our constitutional text which, since the beginning of Republican Italy, constitutionalists have never stopped feeding.

In the light of what has been written in the three chapters and the tools contained therein, it is necessary to make a reflection on the will to modify our Constitution that continues to be persistent and, perhaps, in recent years, has even intensified. A clear example of this, is the victory of the "*yes*" vote in the last referendum, after several unsuccessful attempts. We find ourselves at a crossroads: to become innovators of our constitutional edifice, a guarantee of the solidity of the characteristics of our organism-State or to stick to the rules, reached and elaborated with such meticulousness, defined by the Constituents?

The world has changed since the 1940s: the way of thinking, acting and communicating has changed. Values that used to be the basis of every citizen's life have changed and have been replaced by others. Priorities have changed and, consequently, the way of doing politics has changed and had to adapt to the new needs of citizens.

A quote from Joseph-Emmanuel Sieyès, French abbot and politician who lived during the years of the French Revolution, concluded the Preliminaries of the Constitution by saying that "people always have the right to re-examine and reform its Constitution. It is good to foresee the precise times when, in case of necessity, such a revision will take place". He believed that although there was a need for firm and immutable laws "a work of man's hand needs to remain open to the progress of his reason and experience".

At this point, it is necessary to reflect on whether it is preferable to continue to act in an institutional system that is burdensome and slow, but built on foundations that are now firmly established, or to decide to lighten the system, modernizing it and, perhaps, making it falter.

## BIBLIOGRAFIA

AA.VV. *Alla prova della revisione – Settanta anni di rigidità costituzionale*, 2019

Apostoli, Adriana. *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, Convegno del gruppo di Pisa, 2018

Bambi, Federigo. *La lingua delle aule parlamentari. La lingua della costituzione e delle leggi*, Osservatorio sulle Fonti, 2015

Bellodi, Luca. *L'ammissibilità di deroghe alla procedura di revisione costituzionale ex art. 138 Costituzione*, Amministrazione in Cammino

Bonaretti, Loris. *Il titolo della legge nel diritto italiano*, in *Foro amministrativo*, 1980

Carnevale, Paolo. *Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre – Fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi*, *Costituzionalismo.it*, 2016

Cicconetti, Stefano Maria. *Le fonti del diritto*, III Torino, 2017

Crisafulli, Vezio. *Lezioni di diritto costituzionale*, II, Padova, 1971

D'Andrea, Antonio. *Solidarietà e Costituzione*, in *Jus*, 2008

De Martino, Francesco Raffaello. *La revisione della revisione. Modificabilità e derogabilità dell'articolo 138*, *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018

Esposito, Carlo. *Interpretazione dell'articolo 138 della Costituzione*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1958

Modugno, Franco. *Il problema dei limiti alla revisione costituzionale*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1992

Morrone, Andrea. *Il bilanciamento nello Stato costituzionale*, Torino, 2014

Pace, Alessandro. *Costituzioni rigide e costituzioni flessibili*, 2000

Pace, Alessandro. *Vi spiego perché la riforma è incostituzionale*, in *Europaquotidiano.it*, 2003

Pace, Alessandro. *I limiti alla revisione costituzionale nell'ordinamento italiano ed europeo*, *NOMOS – Le attualità del diritto*, 2016

Paladin, Livio. *Diritto costituzionale*, Padova, 2007

Paladin, Livio. *Le fonti del diritto italiano*, Bologna, 1996

Perone, Gian Carlo. *Il Regolamento della Camera dei Deputati. Storia, istituti, procedure*, Roma, 1968

Piccirilli, Giovanni. *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, Osservatorio sulle fonti

Piccirilli, Giovanni. *La fase parlamentare del procedimento di formazione della legge di revisione: questioni assodate e problemi aperti*, *Rivista del Gruppo di Pisa*, 2018

Pizzorusso, Alessandro. *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1981

Romboli, Roberto. *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 cost.*, Associazione dei costituzionalisti

Ross, Alf Niels Christian. *Diritto e giustizia*, introduzione e traduzione a cura di G. Gavazzi, Torino, 1965