ISSN 1826-3534

federalismi.it
RIVISTA DI DIRITTO PUBBLICO ITALIANO, COMPARATO, EUROPEO

27 DICEMBRE 2023

Il referendum costituzionale e la sua iniziativa da parte dei cittadini nell'esperienza italiana

di Silvio Troilo
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Bergamo

Il referendum costituzionale e la sua iniziativa da parte dei cittadini nell'esperienza italiana*

di Silvio Troilo
Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico
Università degli Studi di Bergamo

Abstract [It]: Il presente articolo ricostruisce e analizza la normativa e la prassi seguite in Italia per richiedere e celebrare referendum costituzionali, focalizzando l'attenzione sulle richieste di iniziativa popolare, sui relativi adempimenti procedurali e sulla facoltà di sottoscrizione digitale delle stesse recentemente ammessa. Fino ad ora le iniziative dei cittadini sono risultate meramente accessorie rispetto a quelle dei parlamentari, in quadro che ha visto una torsione del referendum costituzionale da istituto di garanzia, con valenza oppositiva, a strumento richiesto anche dalla maggioranza, in chiave confermativa e plebiscitaria. Ora la possibilità di raccolta *on line* delle sottoscrizioni degli elettori potrebbe rivitalizzare le iniziative popolari referendarie e, prima ancora, quelle rivolte a presentare alle Camere proposte di riforma costituzionale. Ma potrebbe anche aprire la strada a richieste meno meditate e prive di un reale consenso nel Paese, sottoponendo a maggiori tensioni il delicato equilibrio tra le istituzioni di democrazia rappresentativa e le forme di democrazia diretta, delineato dalla Costituzione.

Title [En]: Constitutional referendum and its initiative by citizens in the Italian experience
Abstract [En]: This article reconstructs and analyses the legislation and practice followed in Italy to request and hold constitutional referendums, focusing on citizens' initiative requests, the related procedural formalities and the recently admitted option of digital signature. Until now, citizens' initiatives have been merely accessory to those of parliamentarians, in a framework that has seen a torsion of the constitutional referendum from a guarantee instrument, with oppositional value, to a tool also requested by the majority, in a confirmatory and plebiscitary key. Now the possibility of online collection of voter subscriptions could revitalise popular referendum initiatives and, before that, those aimed at submitting constitutional reform proposals to parliament. But it could also pave the way for less meditated requests lacking a real consensus in the country, subjecting the delicate balance between the institutions of representative democracy and the forms of direct democracy, outlined by the Constitution, to greater tensions.

Parole chiave: Referendum costituzionale; prassi; richieste popolari; raccolta delle firme e novità in materia
Keywords: Constitutional referendum; practice; popular requests; signature collection procedures and novelties

Sommario: **1.** Il referendum nel procedimento di revisione costituzionale in Italia. **2.** La prassi storica di utilizzazione del referendum costituzionale. **3.** L'iniziativa popolare nei referendum concretamente celebrati. **4.** Il procedimento da seguire e le novità per il futuro. **5.** Osservazioni conclusive.

1. Il referendum nel procedimento di revisione costituzionale in Italia

Nell'Assemblea Costituente, che fra il 1946 e il 1947 elaborò la Costituzione italiana, fu ben presente la necessità di bilanciare la scelta a favore della rigidità costituzionale[1] con la possibilità di apportare alla

* Articolo sottoposto a referaggio. Questo articolo riprende il contenuto di un saggio elaborato nell'ambito di un progetto di ricerca spagnolo di interesse nazionale e destinato alla pubblicazione nel volume "La iniciativa ciudadana vinculada al referendum: modelos comparados", a cura di Carlos Garrido Lopez ed Enrique Cebriàn Zazurca, Pamplona, Editorial Aranzadi.

[1] Scelta accettata da tutti, tanto da non essere oggetto di una espressa discussione, come fu rilevato anche da Costantino Mortati, membro dell'Assemblea Costituente, il quale constatò «che finora è stato da tutti dato per ammesso il principio

Carta fondamentale le modifiche che con il tempo si sarebbero inevitabilmente rese necessarie. Così si cercò una soluzione che, da un lato, evitasse revisioni incaute ma, dall'altro, consentisse senza eccessive difficoltà le innovazioni opportune[2].

La rigidità è stata, dunque, intesa in senso relativo, ossia come caratteristica in grado di assicurare che le modifiche della Costituzione possano avvenire ogni volta in cui sia necessario, preservando però l'assetto democratico dello Stato ed evitando di prevaricare le esigenze delle minoranze. Per far questo occorreva, per molti costituenti, l'intervento del popolo.

Tuttavia fu scartata l'ipotesi di una approvazione della revisione costituzionale attraverso un referendum popolare, perché – come segnalò il relatore in Commissione, Paolo Rossi (futuro presidente della Corte costituzionale) – «il referendum, svolgendosi nello spazio di poche settimane, può non rispondere a sicure esigenze politico-sociali, rappresentando il prodotto di una concitazione momentanea piuttosto che l'epilogo del meditato esame di una necessità politica»[3].

Fu allora prospettata la soluzione, già adottata nel 1921 in Belgio e nel 1931 in Spagna, di procedere allo scioglimento delle Camere che avessero deliberato la riforma e di eleggere un nuovo Parlamento, che avrebbe dovuto approvare definitivamente la revisione costituzionale: in tal modo, la conferma o meno della riforma decisa dalle precedenti assemblee sarebbe stata al centro della campagna elettorale, consentendo al corpo elettorale, con il voto per le Camere, di incidere indirettamente sull'esito della revisione costituzionale[4].

Fu comunque considerata anche un'altra ipotesi, che alla fine fu preferita alla precedente: quella di un intervento popolare a conferma, o meno, della scelta operata dalle Camere[5].

---

che la Costituzione debba essere rigida» (*Atti Assemblea Costituente*, Commissione per la Costituzione, II Sottocommissione, I sezione, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea costituente*, Camera dei deputati, Roma, 1970, vol. VIII, seduta del 15 gennaio 1947, p. 1874; cfr. anche G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Cedam, Padova, 2001, p. 10).

[2] Cfr. G. FERRI, *op. cit.*, p. 59 ss.; R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *Associazione dei costituzionalisti*, 8 marzo 2007, par. 1, reperibile in https://www.associazionedeicostituzionalisti.it/old_sites/sito_AIC_2003-010/materiali/anticipazioni/138cost/index.html.

[3] *Atti Ass. Cost.*, Comm. per la Costituzione, II Sottocomm., I sez., *cit.*, seduta del 15 gennaio 1947, p. 1872.

[4] *Ibidem*, pp. 1872-1873. Tale soluzione, approvata in via di principio dalla II Sottocommissione il 15 gennaio 1947, fu però rivista nella seduta del giorno successivo e scartata per una serie di inconvenienti: l'inopportunità ed eccessività dello scioglimento delle Camere in caso di riforme costituzionali di limitato rilievo politico, la contraddittorietà tra l'appello al popolo e il riconoscimento al nuovo Parlamento del solo potere di approvare o respingere la riforma senza facoltà di emendarla, il timore che il Parlamento sarebbe stato restio a realizzare le riforme, anche necessarie, per non decretare il proprio scioglimento, o le avrebbe deliberate solo al termine della legislatura (cfr. la relazione dell'on. Rossi, in *Atti Ass. Cost.*, seduta pomeridiana dell'Assemblea del 14 novembre 1947, in *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori*, cit., vol. V, p. 3893; R. ROMBOLI, *op. cit.*, par. 1).

[5] Così, dopo un diverso orientamento iniziale, venne affermato il principio «che il ricorso alla volontà popolare debba farsi con l'indire il referendum» (*Atti Ass. Cost.*, Comm. per la Costituzione, II Sottocomm., I sez., cit., seduta del 16 gennaio 1947, p. 1884).

Il rapporto fra deliberazione parlamentare e intervento popolare divenne così un elemento centrale del dibattito costituente.

Vi fu chi, come Costantino Mortati, suggerì di rendere la consultazione popolare obbligatoria, al fine di dare più completa attuazione al principio democratico[6].

Mortati propose, inoltre, di attribuire non solo al Governo e ai parlamentari, ma anche a cinquecentomila cittadini l'iniziativa della revisione – che poi avrebbe dovuto essere deliberata dalle Camere – qualificando il ruolo dell'intervento popolare in funzione integrativa della decisione parlamentare, perché le Camere e il Governo possono non avere «sufficiente sensibilità politica» rispetto all'esigenza di riforma della Costituzione sentita dalla gente e i partiti non possono essere considerati «sufficientemente rappresentativi di tutta la massa dei cittadini»[7]. Tuttavia, tale posizione non fu condivisa dalla maggioranza dei membri della Commissione[8], per cui l'estensione agli elettori dell'iniziativa della revisione fu operata dall'Assemblea plenaria attraverso una disciplina unitaria della facoltà di presentare proposte di legge, sia ordinarie che costituzionali[9].

La soluzione infine approvata contempla un referendum a conferma, o meno, della riforma costituzionale operata dalle Camere, ma non più obbligatorio e necessario, come si pensava all'inizio del dibattito, bensì facoltativo ed in alcuni casi addirittura escluso. L'art. 138 della Costituzione, oggi vigente, consente quindi che una legge di revisione costituzionale (sia essa organica o puntuale[10]) venga approvata ed entri in vigore senza che il popolo abbia la possibilità di intervenire direttamente: ciò avviene allorché tale legge sia approvata in seconda lettura con una maggioranza pari o superiore ai due terzi dei componenti di ciascuna Camera.

---

[6] *Ibidem*, seduta del 15 gennaio 1947, p. 1874.

[7] *Ibidem*, seduta del 15 gennaio 1947, p. 1877.

[8] G. FERRI, *op. cit.*, pp. 41-42; L. GENINATTI SATÈ, *Il carattere non necessariamente oppositivo del* referendum *costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 14. In particolare, venne rilevata la maggiore difficoltà di raccogliere cinquecentomila firme rispetto alla rapidità e immediatezza dell'iniziativa parlamentare e fu paventato il rischio che una minoranza di elettori potesse «proporre delle riforme solo per mettere in agitazione il Paese»: si vedano gli interventi degli on. Rossi, Nobile, Tosato, Piccioni nella seduta del 15 gennaio 1947, in *Atti Ass. Cost.*, Comm. per la Costituzione, II Sottocomm., I sez., cit., pp. 1876-1877.

[9] Pertanto, ai sensi dell'art. 71 della Costituzione, possono presentare ad una delle Camere proposte di legge, sia ordinarie che costituzionali: il Governo (con l'autorizzazione del Presidente della Repubblica), ciascun deputato e ciascun senatore, ogni Consiglio regionale, il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, nonché cinquantamila elettori (assai meno di quanti suggeriti da Mortati).

[10] Nel dibattito in Assemblea Costituente fu rilevata la necessità che le riforme della Costituzione siano caratterizzate dalla chiarezza, in modo da consentire al corpo elettorale l'espressione di un voto referendario consapevole. Così, l'on. Einaudi, futuro Presidente della Repubblica, evidenziò la necessità che il Parlamento voti una riforma alla volta, per dare al popolo la possibilità di esprimersi con un unico sì o un unico no (*Atti Ass. Cost.*, Comm. per la Costituzione, II Sottocomm., I sez., cit., sedute del 15 e 16 gennaio 1947, p. 1878 e p. 1882). Ma a ciò non è seguita alcuna prescrizione specifica nel testo dell'art. 138 Cost. Il problema emerso (anche) in Assemblea Costituente si pone, così, più sul piano politico che giuridico: dovrebbero essere le Camere che approvano una riforma costituzionale a preoccuparsi del contenuto che andrà ad assumere il quesito referendario (cfr. L. PESOLE, *Il procedimento di revisione costituzionale nei lavori dell'Assemblea Costituente*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2016, pp. 143-144).

La revisione costituzionale, dunque, è affidata al Parlamento.

L'intervento popolare, mediante referendum, assume una funzione "esterna" di garanzia e non ha lo stesso peso della deliberazione parlamentare, potendo incidere solo sull'entrata in vigore della legge di revisione costituzionale[11].

Si tratta di un referendum «preventivo, in quanto la consultazione, se richiesta, deve temporalmente precedere la promulgazione della legge costituzionale», nonché di un referendum «facoltativo e sospensivo, perché per un verso il suo verificarsi dipende dall'esercizio facoltativo del potere di richiesta (potere che, se non esercitato, non preclude la legittima conclusione del procedimento decisionale); per altro verso la presentazione della richiesta entro il termine prescritto determina la sospensione della fase integrativa dell'efficacia della legge di grado costituzionale»[12].

La garanzia apprestata dall'istituto è duplice, poiché esso consente sia di verificare la corrispondenza tra la volontà parlamentare e la volontà popolare, sia di tutelare le minoranze, alle quali è riconosciuta la facoltà di richiederlo quando considerino la revisione costituzionale contraria agli interessi del popolo italiano (e, più specificamente, a quelli dei propri elettori)[13].

Ne consegue la natura oppositiva di tale referendum, invero non da tutti condivisa[14].

Essa si ricava dalla contrapposizione tra la decisione parlamentare e l'intervento del corpo elettorale. Chi decide è il Parlamento, la cui deliberazione è addirittura definitiva se adottata a maggioranza dei due terzi dei membri di ciascuna Camera, in quanto si presume che abbia contribuito all'approvazione anche la minoranza[15]. Il corpo elettorale, evocato dai soggetti legittimati a farlo (cinquecentomila elettori o cinque

[11] Sono significative in tal senso le parole della Corte costituzionale: «la decisione è dall'art. 138 rimessa primariamente alla rappresentanza politico-parlamentare», mentre «il popolo interviene … solo come istanza di freno, di conservazione e di garanzia, ovvero di conferma successiva, rispetto ad una volontà parlamentare di revisione già perfetta»; quindi «il popolo non è disegnato dalla Costituzione come il propulsore della revisione costituzionale» (sent. n. 496 del 2000, punto 4.2 del Considerato in diritto).

[12] G.M. SALERNO, *Referendum*, in *Enc. dir.*, vol. XXXIX, Giuffrè, Milano, 1988, p. 228. La Costituzione, all'art. 132, 1° comma, prevede invero anche un altro referendum, che precede – in questo caso obbligatoriamente – l'adozione di una legge di revisione costituzionale rivolta a fondere o suddividere le Regioni esistenti, ma che finora non è mai stato celebrato.

[13] A questo proposito, è significativo che la richiesta di referendum possa essere presentata anche da un quinto dei membri di ciascuna Camera (minoranza che non compare, invece, tra i soggetti titolari dell'iniziativa di referendum abrogativo previsto dall'art. 75 della Costituzione), consentendo alle minoranze parlamentari dissenzienti di chiedere l'intervento del corpo elettorale.

[14] Già in Assemblea Costituente erano state avanzate visioni parzialmente diverse al riguardo: mentre l'on. Rossi, nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 14 novembre 1947, aveva evidenziato la funzione di garanzia nei confronti delle minoranze attribuita al referendum costituzionale, alla luce soprattutto dei soggetti legittimati a richiederlo (*Atti Ass. Cost.*, vol. V, cit., p. 3893), l'on. Perassi, nella seduta pomeridiana dell'Assemblea del 3 dicembre 1947, aveva qualificato l'intervento del corpo elettorale come «elemento di formazione della legge costituzionale» (*Atti Ass. Cost.*, vol. V, cit., p. 4323).

[15] Circa tale presunzione si veda, per tutti, C. MORTATI, *Istituzioni di diritto pubblico*, vol. II, Cedam, Padova, 1976, p. 1229.

Consigli regionali o un quinto dei membri di una Camera), può solo impedire o consentire l'entrata in vigore della revisione approvata in ambito parlamentare a maggioranza assoluta[16].

L'intervento popolare, quindi, è configurato come un fattore che, oltre a fungere da garanzia per le minoranze dinanzi all'eventuale prevaricazione della maggioranza, può rendere più difficile la modifica della disciplina costituzionale – agevolato anche dalla mancanza di un *quorum* di partecipazione alla votazione referendaria[17] – in funzione principalmente di freno e di conservazione del testo costituzionale esistente e, dunque, di garanzia della rigidità costituzionale[18].

Non manca, però, chi ritiene che il referendum venga ad inserirsi come momento costitutivo e integrativo della volontà riformatrice. Una parte della dottrina ha, infatti, qualificato le leggi di revisione costituzionale come atti complessi, adottati con l'apporto sia parlamentare che popolare[19]. La legge di revisione, quindi, sarebbe frutto di entrambe le volontà: quella popolare sarebbe presente in forma implicita anche quando il referendum non si svolge perché non viene richiesto o perché è precluso dal fatto che è stata raggiunta la maggioranza parlamentare dei due terzi.

Ma secondo i più – fra cui la Corte costituzionale (sentenza n. 496 del 2000) – il referendum ha valore integrativo non della volontà, ma soltanto dell'efficacia della legge di revisione, mentre la fase costitutiva dell'atto si svolge per intero a livello parlamentare[20].

---

[16] «Chiaro è dunque il significato dell'art. 138, chiara la funzione della rigidità costituzionale come limite alla maggioranza, la quale, senza il concorso delle forze minoritarie, non può modificare la Costituzione» (L. CARLASSARE, *Conversazioni sulla Costituzione*, Cedam, Padova, 2002, p. 129; nello stesso senso, tra gli altri: M. VOLPI, *Referendum nel diritto costituzionale*, in *Digesto disc. pubbl.*, vol. XII, Utet, Torino, 1997, p. 513 s.; F. SORRENTINO, *Le fonti del diritto italiano*, Cedam, Padova, 2009, p. 95, per cui il referendum costituzionale è uno «strumento nelle mani delle minoranze»; R. ROMBOLI, *op. cit.*, par. 1; L. PESOLE, *op. cit.*, p. 151 ss.; E. TIRA, *Referendum costituzionale e suo uso politico nella prassi*, in *Costituzionalismo.it*, n. 3, 2020, p. 13 ss. Così S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Quad. cost.*, 1990, p. 419 ss., per esprimere la natura oppositiva del referendum costituzionale afferma che «il referendum si effettua in quanto la legge di revisione incontra già la disapprovazione di una parte consistente del corpo elettorale: se non c'è dissenso, non c'è referendum».

[17] Infatti l'assenza del *quorum* di validità del referendum costituzionale «non concorre soltanto a delineare la natura oppositiva dell'istituto e la tendenziale preferenza per il mantenimento del testo costituzionale vigente, ma soprattutto connota in modo saliente la funzione di garanzia costituzionale svolta dalle minoranze» (L. RONCHETTI, *Referendum costituzionale e minoranze: costituzionalizzare il proporzionale*, in *Rivista AIC*, n. 1, 2018, p. 2. Sul punto cfr. anche R. ROMBOLI, *op. cit.*, par. 1).

[18] Come sottolineato anche dalla Corte costituzionale nella citata sentenza n. 496 del 2000 (punto 4.2 del Considerato in diritto).

[19] Cfr., tra gli altri, C. MORTATI, *op. cit.*, p. 1229; P. BARILE, *La revisione della Costituzione*, in P. CALAMANDREI, A. LEVI (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, vol. II, Barbera Editore, Firenze, 1950, p. 492 s.; T. MARTINES, *Il referendum negli ordinamenti particolari*, Giuffrè, Milano, 1960, p. 29 e p. 46; G.M. SALERNO, *op. cit.*, p. 233; A. REPOSO, *Sulla natura giuridica del referendum costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2016, p. 7; L. GENINATTI SATÈ, *op. cit.*, p. 15.

[20] Cfr., tra i molti, V. CRISAFULLI, *Fonti del diritto (diritto costituzionale)*, in *Enc. dir.*, vol. XVII, Giuffrè, Milano, 1968, p. 960, nota 76; P. BISCARETTI DI RUFFÌA, *Diritto costituzionale*, Jovene, Napoli, 1981, p. 229; S.M. CICCONETTI, *Revisione costituzionale*, in *Enc. dir.*, vol. XL, Giuffrè, Milano, 1989, p. 143 s.; M.L. MAZZONI HONORATI, *Il referendum nella procedura di revisione costituzionale*, Giuffrè, Milano, 1982, p. 110 ss.; A. PIZZORUSSO, *Manuale di istituzioni di diritto pubblico*, Jovene, Napoli, 1997, p. 363.

Oggi trova sostegno anche la tesi che ritiene l'art. 138 Cost. un "modulo a schema aperto" o "plurifunzionale"[21]: si afferma, a proposito del referendum costituzionale, che l'Assemblea Costituente avrebbe riconosciuto le molteplici valenze che tale strumento avrebbe potuto assumere, senza legarlo ad una finalità predefinita, per cui tale referendum sarebbe aperto anche ad un uso confermativo della volontà parlamentare[22].

Questa tesi, però, pare fondarsi in larga parte su quelle che sono state le applicazioni concrete del referendum costituzionale, di cui si parlerà fra poco. Naturalmente, «qualsiasi disposizione, principio o istituto previsto dalla Costituzione può avere, nella prassi applicativa, differenti possibili attuazioni e realizzazioni, più o meno in linea con il modello che i nostri Costituenti avevano voluto» (basti pensare, per l'Italia, al referendum abrogativo o alla decretazione d'urgenza), ma ciò non dovrebbe far dimenticare «l'esistenza di un modello ricavabile dal testo costituzionale e dalla volontà dei Costituenti»[23].

2. La prassi storica di utilizzazione del referendum costituzionale

La "storia" del referendum costituzionale in Italia può suddividersi in quattro fasi[24].

La prima, relativa al periodo tra il 1948 e il 1969, è caratterizzata dalla mancata attuazione dell'istituto referendario in tutte le diverse forme previste dalla Costituzione: non venne, infatti, approvata alcuna legge ordinaria che disciplinasse le modalità per richiedere e, quindi, celebrare un qualsiasi referendum.

Nella prassi, l'inutilizzabilità dello strumento referendario fece sì che tutte le riforme costituzionali fossero in quegli anni approvate con la speciale maggioranza parlamentare dei due terzi, la quale, come detto, esclude la possibilità di ricorso al voto popolare.

---

[21] Così S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in V. BALDINI (a cura di), *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, Satura, Napoli, 2006, p. 31, parla dell'art. 138 Cost. come di un modulo a schema aperto «destinato a vedere assumere variabile significato ad alcune sue implicazioni in fase dinamica, in ragione dell'influenza contingente del processo storico-istituzionale; fra tali variabili va posta la valenza garantista per le minoranze parlamentari derivante dalla necessità di approvazione a maggioranza qualificata»; G. FONTANA, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2013, p. 109, sottolinea la «duplice valenza» dell'istituto referendario previsto nell'art. 138 Cost., che viene condizionata dal contesto politico-istituzionale nel quale il referendum viene richiesto.

[22] G.M. SALERNO, *op. cit.*, p. 207; G. FERRI, *op. cit.*, p. 318 ss.; G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico" di oltre cinquant'anni*, in *Nomos*, n. 2, 2003, pp. 65-66; L. GENINATTI SATÈ, *op. cit.*, specialmente p. 43 ss.

[23] Cfr., per tutti, R. ROMBOLI, *op. cit.*, par. 1. Anche la Corte costituzionale, nella già menzionata sentenza n. 496 del 2000, ha affermato che «l'intervento del popolo non è a schema libero, poiché l'espressione della sua volontà deve avvenire secondo forme tipiche e all'interno di un procedimento». Nondimeno, nella prassi politica e nel linguaggio corrente il referendum costituzionale viene qualificato come "referendum confermativo".

[24] Cfr. R. ROMBOLI, *op. cit.*, par. 2; P. PASSAGLIA, *Il referendum costituzionale*, in S. PANIZZA, R. ROMBOLI (a cura di), *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, Plus - Pisa University Press, Pisa, 2006, p. 368 ss.; T. GROPPI, *La revisione della Costituzione. Commento all'art. 138, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Commentario alla Costituzione*, vol. III, Utet, Torino, 2006, p. 2725 ss.

La seconda fase (1970-1992) è invece caratterizzata dall'approvazione della legge 25 maggio 1970, n. 352, con cui viene disciplinato anche il referendum previsto dall'art. 138 Cost.: la legge indica tempi e modalità di presentazione della relativa richiesta da parte di ciascuno dei tre soggetti legittimati, il controllo di legittimità da parte dell'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione (organo non giurisdizionale composto, però, da magistrati), la forma che deve assumere il quesito, le modalità di svolgimento della consultazione elettorale ed i relativi controlli, fino alla proclamazione del risultato della votazione e alle relative conseguenze.

Nonostante fosse divenuta con ciò realizzabile anche una riforma costituzionale a maggioranza assoluta dei componenti delle assemblee parlamentari, gran parte delle revisioni di questo periodo venne ancora approvata a maggioranza qualificata dei due terzi, tanto che si è parlato di una sorta di «fuga dal referendum, quasi una ripulsa da parte del Parlamento della possibilità che si dia luogo al referendum costituzionale»[25].

In qualche caso le Camere approvarono leggi di revisione costituzionale a maggioranza assoluta, ma più per ragioni contingenti che per una reale contrapposizione fra le diverse parti politiche. Anche per questo, in ordine a tali leggi non venne esercitato il potere di richiedere il referendum oppositivo, neppure dagli elettori[26].

Nella terza fase (1993-2000) vennero propugnati, a livello politico e parlamentare, progetti non puntuali ma assai ampi di riforma costituzionale, indicati come "grandi riforme".

Per la realizzazione di simili progetti la procedura delineata dall'art. 138 Cost. venne ritenuta non idonea[27], per cui furono approvate, nel 1993 e nel 1997, due successive leggi costituzionali (votate, peraltro, seguendo la procedura di cui all'art. 138) mentre una terza, nel 2013, si arenò poco prima

[25] S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in M. LUCIANI, M. VOLPI (a cura di), *Referendum*, Laterza, Bari, 1992, p. 94.

[26] Così avvenne rispetto alla legge cost. n. 1 del 1989, che ha modificato le norme contenute negli artt. 96, 134 e 135 della Costituzione (nonché nella legge cost. n. 1 del 1953) in materia di giudizio sui reati ministeriali, e rispetto alla legge cost. n. 1 del 1992, che ha riformato l'art. 79 Cost. in materia di concessione dell'amnistia e dell'indulto.

[27] Su tale presunta inidoneità, in dottrina sono state sostenute due visuali: da una parte si afferma che le revisioni di carattere organico non possono ritenersi precluse, in quanto non sono espressamente vietate, e possono essere realizzate attraverso il procedimento di cui all'art. 138 (si veda, per tutti, S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A.A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA (a cura di), *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Giappichelli, Torino, 2001, pp. 127-128 e 139 ss.); dall'altra, si sottolinea invece che la mancanza di indicazioni in merito va interpretata non solo come inadeguatezza del procedimento di cui all'art. 138, ma come assoluta inammissibilità della possibilità di realizzare revisioni troppo ampie (quest'ultima teoria si fonda sul presupposto della naturale immodificabilità delle Costituzioni scritte: si veda, per tutti, A. PACE, *La causa della rigidità costituzionale*, in ID., *Potere costituente, rigidità costituzionale, autovincoli legislativi*, Cedam, Padova, 2002, p. 1 ss.). La lettura degli Atti dell'Assemblea Costituente non fornisce indicazioni certe in merito e non ha, quindi, un valore risolutivo. Risulta, infatti, che i costituenti erano consapevoli della possibilità (contemplata in diversi ordinamenti stranieri) di prevedere due procedimenti distinti – uno più aggravato per le riforme di carattere organico, l'altro meno aggravato per le riforme più circoscritte – ma tale possibilità, alla fine, non fu recepita nel testo della Carta costituzionale, dove è stato previsto un unico procedimento.

dell'approvazione definitiva[28]. Tali leggi prevedevano una procedura parzialmente diversa, in deroga a quella prevista dalla Costituzione, che avrebbe dovuto valere solamente per la realizzazione della "grande riforma". Furono così istituite due successive Commissioni parlamentari bicamerali, a cui venne affidato il compito di elaborare progetti organici di riforma costituzionale[29], che dovevano essere approvati da ciascuna Camera con due deliberazioni a maggioranza assoluta dei componenti e quindi essere sottoposti a referendum.

Quest'ultimo era previsto come necessario ed obbligatorio: nel 1993 la promulgazione della legge di revisione organica della Costituzione era subordinata all'approvazione della stessa a maggioranza dei voti popolari validi, mentre nel 1997 venne altresì richiesto, per la validità del referendum, un *quorum* strutturale, ossia la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto, senza cui non si sarebbe potuto procedere all'entrata in vigore della grande riforma[30].

In considerazione di tali caratteristiche, mutava la natura del referendum costituzionale, il quale veniva a perdere il carattere oppositivo e di minoranza che discende dal modello costituzionale, per assumere quello di referendum confermativo delle scelte operate dai rappresentanti politici, analogamente all'antica sanzione regia. Esso presentava, quindi, carattere sostanzialmente plebiscitario, sollecitando "dall'alto" una adesione popolare ad una riforma complessiva e complessa[31].

In ogni caso, in nessuna delle due occasioni le Camere riuscirono ad approvare la legge di grande riforma costituzionale, per la quale occorreva comunque il voto favorevole della maggioranza assoluta dei deputati e dei senatori, ma si fermarono alla redazione del progetto di revisione da parte delle due Commissioni bicamerali. Nel 1993 si ebbe infatti lo scioglimento anticipato delle Camere, che provocò, nelle successive elezioni, un radicale cambiamento del sistema dei partiti (tanto che nel linguaggio politico e giornalistico si parlò, impropriamente, di avvento della "Seconda Repubblica"). Nel 1997, invece, le forze politiche di centro-destra, all'opposizione, dopo aver partecipato all'elaborazione del progetto in Commissione, decisero di non sostenerlo più, provocando la rinuncia all'approvazione anche da parte della maggioranza di centro-sinistra.

---

[28] Si tratta del disegno di legge costituzionale n. 813, presentato dal Governo Letta al Senato e approvato da tale ramo del Parlamento in prima deliberazione l'11 luglio 2013, quindi approvato dalla Camera dei deputati in prima deliberazione il 10 settembre 2013, poi approvato in seconda deliberazione dal Senato, a maggioranza dei due terzi, il 23 ottobre 2013 e, infine, abbandonato prima che intervenisse la seconda deliberazione della Camera, a seguito della rottura dell'accordo politico fra Partito democratico e Forza Italia.

[29] Sulle loro proposte si vedano, tra gli altri, rispettivamente S. TROILO, *La ricerca della governabilità*, Cedam, Padova, 1996 e P. CARETTI (a cura di), *La riforma della Costituzione nel progetto della Bicamerale*, Cedam, Padova, 1998.

[30] L'art. 4 della legge cost. n. 1 del 1997 disponeva che la legge costituzionale approvata dalle Camere fosse «sottoposta ad unico referendum popolare entro tre mesi dalla pubblicazione» e «promulgata se al referendum abbia partecipato la maggioranza degli aventi diritto e sia stata approvata dalla maggioranza dei voti validi».

[31] Il carattere plebiscitario, infatti, è tanto maggiore quanto più ampio e generale è il quesito sottoposto al corpo elettorale, mentre si attenua quanto più il quesito è chiaro, semplice e completo degli aspetti essenziali: cfr. S.P. PANUNZIO, *Riforme costituzionali,* cit., p. 119 ss.; R. ROMBOLI, *op. cit.*, par. 3.

3. L'iniziativa popolare nei referendum concretamente celebrati

La quarta fase nella storia del referendum costituzionale, iniziata nel 2001, perdura fino ad oggi.

In tale arco temporale sono state richieste e celebrate quattro consultazioni popolari di questo tipo, vertenti ognuna sull'intera legge di revisione della Costituzione di volta in volta approvata dalle Camere[32]: nel 2001, una sulla revisione del Titolo V della II Parte della Costituzione, con esito favorevole; nel 2006, una sulla modifica dell'intera Parte II della Costituzione – ed in particolare della forma di governo, del bicameralismo, dei rapporti Stato-Regioni – con risultato contrario; nel 2016, una sulla riforma del bicameralismo, dei rapporti Stato-Regioni e di alcuni altri aspetti, con esito negativo; nel 2020, una sulla riduzione del numero dei parlamentari, con risultato favorevole[33].

In tutti e quattro i casi, la richiesta di referendum è stata presentata da un quinto o più dei membri di una Camera (nel 2001 e nel 2020[34]) o di entrambe le Camere (nel 2006 e nel 2016). I richiedenti appartenevano ai gruppi di minoranza, ma nel 2001 e nel 2016 furono avanzate distinte richieste di referendum da parte di parlamentari di maggioranza[35] e di opposizione[36].

---

[32] L'intento politico e parlamentare di dare vita nuovamente ad ampie riforme, pur attraverso il procedimento di cui all'art. 138 della Costituzione, si è ripercosso anche sull'oggetto dei referendum, che ha assunto in almeno due casi su quattro un carattere non soltanto esteso, ma soprattutto eterogeneo e non chiaro, incidendo sull'effettiva libertà di voto dei cittadini. Per questo in dottrina sono state avanzate numerose critiche, accompagnate anche dalla proposta di prevedere un giudizio di ammissibilità del quesito da parte della Corte costituzionale oppure di sottoporre agli elettori più quesiti, riferiti alle distinte parti delle riforme oggetto di referendum: cfr., per tutti, R. ROMBOLI, *op. cit.*, par. 10; G. BUSIA, *op. cit.*, p. 101 ss.; V. ONIDA, B. RANDAZZO, *Note minime sulla illegittimità del quesito referendario*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2016. Altri autori segnalano, però, che «se una organica riforma costituzionale venisse scomposta in una pluralità di proposte diverse, una volta presentate disgiuntamente al cospetto del corpo elettorale, si correrebbe il rischio di realizzare un disegno istituzionale completamente sprovvisto dei requisiti minimi di coerenza, equilibrio e sistematicità»: così G. FONTANA, *op. cit.*, p. 196; nello stesso senso S.P. PANUNZIO, *Le vie e le forme*, cit., p. 158 ss.; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità del referendum costituzionale*, in *Costituzionalismo.it*, n. 2, 2019, p. 38 ss.

[33] Per una sintetica ricostruzione delle vicende relative alle quattro consultazioni referendarie si veda, tra gli altri, E. TIRA, *op. cit.*, p. 27 ss.

[34] In tale ultima occasione, il fatto che (solo) al Senato la riforma fosse stata approvata a maggioranza inferiore ai due terzi consentì di presentare richiesta di referendum a 71 senatori, appartenenti a diversi gruppi parlamentari (ma prevalentemente di Forza Italia, a cui aderivano 42 dei richiedenti, mentre 10 facevano parte del Gruppo Misto, 9 della Lega, 5 del Partito Democratico, 2 del Movimento 5 Stelle, 2 di Italia Viva-PSI, 1 era un senatore a vita). Il referendum venne indetto per il 29 marzo 2020, ma l'emergenza sanitaria da Covid-19 rese necessario uno slittamento, disposto con decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 (c.d. decreto "Cura Italia", convertito in legge n. 27 del 2020). La consultazione referendaria venne. pertanto, rinviata al 20 e 21 settembre 2020.

In tale data furono fissate anche le elezioni per il rinnovo di diversi Consigli regionali, alcune elezioni amministrative e le elezioni suppletive per due seggi del Senato. Questo accorpamento di consultazioni di matrice diversa (costituzionale l'una, politiche e amministrative le altre) venne, peraltro, contestato da alcune parti, anche tramite conflitto di attribuzione fra Poteri dello Stato. Tuttavia, con tre ordinanze emesse il 12 agosto 2020 (n. 195, 197 e 198 del 2020) la Corte costituzionale dichiarò inammissibili i ricorsi presentati, rispettivamente, dal comitato parlamentare promotore del referendum costituzionale, da un senatore individualmente e dalla Regione Basilicata. In merito si vedano le osservazioni di R. PINARDI, *Conflitto tra poteri e referendum confermativo: alcune annotazioni critiche sull'ordinanza della Corte costituzionale n. 195 del 2020*, in *Consulta Online*, n. III, 2020, p. 478 ss. e di P. LOGROSCINO, *Le ordinanze sui conflitti contro le consultazioni elettoral-referendarie del 2020: una risposta a mosaico con tessere diverse?*, in *Federalismi.it*, n. 32, 2020, p. 122 ss.

[35] E precisamente 77 senatori nel 2001, 237 deputati e 151 senatori nel 2016.

[36] E precisamente 102 senatori nel 2001, 166 deputati e 103 senatori nel 2016.

La ragione della scelta "anomala" dei parlamentari di maggioranza[37] va ricondotta al fatto che la maggioranza di centro-sinistra che aveva approvato in Parlamento le riforme nel 2001 e nel 2016 avvertiva l'esigenza di una loro legittimazione popolare, essendo state votate, in un caso, con un margine molto ristretto di voti e, nell'altro, in forza di numeri frutto di una legge elettorale fortemente distorsiva, nel frattempo dichiarata illegittima dalla Corte costituzionale, e ciò era da più parti ritenuto incompatibile con l'ampiezza e l'importanza delle due riforme.

Solo nel 2006, in aggiunta alle richieste dei parlamentari, ne è stata presentata un'altra da parte di ben 16 Consigli regionali (su 20 complessivi)[38].

Quanto all'iniziativa referendaria popolare, essa è stata promossa in tre casi su quattro, ma si è perfezionata soltanto due volte, nel 2006 e nel 2016.

Va segnalato che, nella fase temporale di cui si tratta, i cittadini (in questo caso, in numero di almeno cinquantamila) si sono attivati anche per sottoporre all'esame delle Camere alcune proposte di legge costituzionale. In particolare, nella XIII legislatura, tra il 1999 e il 2000, ne furono presentate tre (ispirate e supportate dal partito Lega Nord)[39], mentre verso la fine della XVI legislatura ne furono avanzate due[40] e al termine della XVII legislatura un'altra[41]. Infine, nella XVIII legislatura è stato presentato un ulteriore progetto di legge costituzionale di iniziativa popolare, rivolto ad inserire nell'art. 119 della Carta fondamentale l'impegno della Repubblica a superare gli svantaggi dell'insularità, che è stato poi approvato

[37] Rispetto alla natura oppositiva del referendum costituzionale, ma coerente con una concezione confermativa dello stesso. Sulla "anomalia" inaugurata dal procedimento di approvazione della legge cost. n. 3 del 2001, in cui per la prima volta la richiesta di referendum pervenne anche dalla stessa maggioranza che aveva approvato la legge di revisione, cfr., tra gli altri, R. ROMBOLI, *op. cit.*, par. 4; L. PESOLE, *Evoluzione e criticità*, cit., p. 18.

[38] 15 Regioni presentarono insieme la richiesta (Sardegna, Campania, Lazio, Lombardia, Valle d'Aosta, Calabria, Toscana, Emilia Romagna, Marche, Umbria, Basilicata, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Liguria, Abruzzo), la sedicesima (il Piemonte) qualche giorno dopo.

[39] Con il sostegno politico e organizzativo di tale partito furono raccolte le sottoscrizioni necessarie a presentare: la p.d.l. cost. AS 3994 (depositata il 30 aprile 1999), che proponeva un ampliamento dell'autonomia degli enti locali e l'attribuzione alla Provincia di Bergamo della medesima autonomia speciale garantita alle Province di Trento e di Bolzano nell'ambito della Regione a statuto speciale Trentino-Alto Adige; la p.d.l. cost. AS 4789 (presentata il 25 agosto 2000) che intendeva riconoscere un'analoga autonomia speciale alla Provincia di Treviso; la p.d.l. cost. AC 6858 (presentata il 14 marzo 2000 e il cui esame è proseguito nella successiva XIV legislatura) che prevedeva la convocazione di un «referendum costituente per l'istituzione del Parlamento della Padania».

[40] Si tratta della p.d.l. cost. AC 4682 (presentata l'11 ottobre 2011), che proponeva la soppressione delle Province (abrogando ogni riferimento ad esse contenuto nella Costituzione e negli statuti regionali speciali), e della p.d.l. cost. AC 5424 (presentata il 24 agosto 2012), che intendeva incrementare notevolmente le forme e l'incidenza della partecipazione popolare, introducendo, tra l'altro, la possibilità di immediato referendum oppositivo sulle leggi approvate dalle Camere, consultazioni popolari volte ad approvare direttamente le proposte di legge, la prescrizione che le Regioni e gli enti locali dovessero prevedere referendum consultivi, confermativi, abrogativi e propositivi nelle materie di loro competenza, l'obbligatorietà del referendum costituzionale dopo la deliberazione parlamentare. Il loro esame da parte delle Camere proseguì senza successo nella XVII legislatura, dato che le proposte di legge di iniziativa popolare, diversamente dalle altre, non decadono al termine della legislatura.

[41] Si tratta della p.d.l. cost. AC 4723 (presentata il 31 ottobre 2017, due mesi prima dello scioglimento delle Camere), che intendeva realizzare la separazione delle carriere fra magistrati giudicanti e pubblici ministeri, il cui esame è proseguito senza successo nella XVIII legislatura.

dalle Camere – primo caso nella storia repubblicana – sia pure a maggioranza assoluta, ma senza successive richieste di referendum, ed è divenuto la legge costituzionale n. 2 del 2022[42]. Da ultimo, anche nella corrente XIX legislatura è stata presentata una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare, volta a modificare gli artt. 116, 3° comma, e 117, 1°-2°-3° comma, Cost.[43]

Tornando ai referendum, nel 2001, 2006 e 2016 si costituirono comitati promotori formati da non meno di dieci cittadini, come richiesto dalla legge n. 352 del 1970, che iniziarono a raccogliere le sottoscrizioni necessarie a richiedere le consultazioni, ma tali comitati furono quasi sempre emanazione, più o meno diretta, dei partiti politici: infatti, nel 2001 il comitato elesse il proprio domicilio presso il gruppo parlamentare della Lega Nord della Camera dei deputati; nel 2006 il comitato fu creato da giuristi e politologi dell'associazione *Astrid* (importante *think-tank* di orientamento riformista e progressista) e fu appoggiato dai partiti di centro-sinistra; nel 2016 il comitato per il sì (denominato *Basta un sì*, che si poneva come vertice di vari comitati locali già costituiti) fu emanazione del Partito democratico del *premier* Renzi, mentre uno dei due comitati per il no nacque per iniziativa di parlamentari dell'opposizione di centro-destra. Fu invece autonomo dai partiti l'altro comitato per il no costituito nel 2016, guidato dai professori Alessandro Pace e Gustavo Zagrebelsky.

A seguito della istituzione di tali comitati si è posta la questione se il termine di sessanta giorni per l'indizione del referendum debba decorrere dalla data di comunicazione al Presidente della Repubblica dell'ordinanza dell'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione che dichiara la legittimità delle richieste presentate (come prevede testualmente l'art. 15 della legge n. 352 del 1970), o se vi sia la necessità, prima

[42] La proposta, presentata al Senato il 5 ottobre 2018, è stata sottoscritta da oltre centomila elettori (il doppio di quanti richiesti dall'art. 71 Cost.), le cui firme sono state raccolte in buona parte in Sardegna ad opera di un comitato promotore, formato da amministratori locali, uomini di cultura ed esponenti di numerosi partiti, sostenuto dalla Regione Sardegna e dall'Associazione dei Comuni delle Isole minori italiane (Ancim). L'approvazione (con alcune modifiche) della proposta ha comportato l'inserimento nell'art. 119 della Costituzione di un nuovo sesto comma, che stabilisce: «La Repubblica riconosce le peculiarità delle Isole e promuove le misure necessarie a rimuovere gli svantaggi derivanti dall'insularità».

[43] La proposta, presentata al Senato il 1° giugno 2023 dal Coordinamento per la Democrazia Costituzionale, mira a: *a)* introdurre una clausola di supremazia della legge statale, che le consenta di «disporre nelle materie non riservate alla legislazione esclusiva, comprese le materie disciplinate con legge regionale in attuazione dell'articolo 116, terzo comma, quando lo richiede la tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica, ovvero la tutela dell'interesse nazionale»; *b)* trasferire alcune importanti materie dalla competenza legislativa concorrente a quella esclusiva dello Stato (tutela della salute «e del Servizio sanitario nazionale», tutela e sicurezza del lavoro, scuola e università, ricerca scientifica e tecnologica, coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, professioni, comunicazioni, energia, reti nazionali e interregionali di trasporto e di navigazione, previdenza complementare e integrativa), rimodulando altresì l'estensione di altre materie concorrenti; *c)* consentire l'attribuzione di forme e condizioni particolari di autonomia alle Regioni a statuto ordinario solo se siano «giustificate dalle specificità del territorio» e rispettose «dell'interesse delle altre Regioni e dei principi di cui agli articoli 117 e 119» Cost., prevedendo comunque che le relative leggi rinforzate possano essere sottoposte a referendum, sia preventivo (entro tre mesi dalla pubblicazione, durante i quali la promulgazione è sospesa, su richiesta di un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali) che successivo (secondo le modalità e con gli effetti di cui all'art. 75 Cost.).

di indire la consultazione, di attendere l'intero decorso dei tre mesi previsti dall'art. 138 Cost. per la presentazione di ulteriori richieste referendarie.

La seconda interpretazione è stata fatta propria dal Governo. Già nella prima occasione, il Consiglio dei ministri, in data 24 aprile 2001, stabilì che all'indizione del referendum potesse procedersi entro i sessanta giorni successivi alla scadenza dei tre mesi stabiliti dall'art. 138 Cost., così da consentire al comitato di cittadini di promuovere ed eventualmente completare la raccolta delle cinquecentomila firme necessarie[44].

Quanto alla capacità di mobilitazione degli elettori, nel 2001 il comitato per il no non riuscì a raccogliere in tre mesi le sottoscrizioni necessarie; nel 2006, invece, il comitato per il no raccolse un numero adeguato di firme; nel 2016, di nuovo, i due comitati per il no non riuscirono a presentare richieste sottoscritte da almeno 500.000 elettori (fermandosi, a loro detta, a circa 300.000), mentre vi riuscì il comitato per il sì, che raccolse 579.000 firme, di cui 504.000 furono ritenute valide.

4. Il procedimento da seguire per le iniziative popolari e le novità per il futuro

Quando, nella seconda deliberazione anche di una sola Camera, non è stata raggiunta la maggioranza dei due terzi dei componenti ma soltanto quella assoluta, il Ministro della Giustizia deve provvedere alla immediata pubblicazione della legge di revisione sulla Gazzetta Ufficiale a fini notiziali, con il titolo «Testo di legge costituzionale approvato in seconda votazione a maggioranza assoluta, ma inferiore ai due terzi dei membri di ciascuna Camera», completato dalla data dell'approvazione finale e preceduto dall'avvertimento che, entro tre mesi, un quinto dei membri di una Camera o cinquecentomila elettori o cinque Consigli regionali possono chiedere che si proceda a referendum.

In caso di iniziativa popolare, deve costituirsi, come detto, un comitato promotore formato da almeno dieci cittadini, che deve presentare alla cancelleria della Corte di Cassazione la proposta di referendum, indicando la legge costituzionale da sottoporre agli elettori.

Della presentazione della richiesta e dell'inizio della raccolta delle sottoscrizioni degli elettori si deve dare annuncio il giorno successivo sulla Gazzetta Ufficiale.

Per la raccolta delle firme devono essere usati fogli di dimensioni uguali a quelli della carta bollata, ciascuno dei quali deve riportare all'inizio di ogni facciata, a stampa o con stampigliatura, la richiesta di referendum, con le indicazioni prescritte dalla legge, e deve essere vidimato[45].

Accanto alla firma apposta da ciascun elettore devono essere indicati per esteso il nome, cognome, luogo e data di nascita del sottoscrittore e il Comune nelle cui liste elettorali è iscritto ovvero, se residente

[44] La decisione del Governo è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale del 7 maggio 2001.

[45] Infatti tali fogli devono essere presentati a cura dei promotori, o di qualsiasi elettore, alle segreterie dei Comuni o alle cancellerie degli uffici giudiziari, i cui funzionari vi appongono il bollo dell'ufficio, la data e la propria firma, restituendoli poi entro due giorni ai presentatori (art. 7 della legge n. 352 del 1970).

all'estero, la sua iscrizione nelle liste elettorali dell'anagrafe unica dei cittadini italiani residenti all'estero (AIRE).

Le firme dei sottoscrittori devono essere autenticate da un pubblico ufficiale, che può essere un notaio, un segretario comunale, un giudice di pace, un cancelliere di un ufficio giudiziario, un avvocato, un rappresentante elettivo[46]. Per gli elettori residenti all'estero l'autenticazione è operata dal console d'Italia competente per territorio. La prestazione del pubblico ufficiale deve essere remunerata.

Alla richiesta di referendum sottoscritta dai cittadini devono essere allegati i certificati, anche collettivi, che attestano la loro iscrizione nelle liste elettorali di un Comune[47] o dell'AIRE.

Raccolte le firme, la richiesta è sottoposta al solo controllo dell'Ufficio centrale per il referendum presso la Corte di Cassazione (organo non giurisdizionale, formato però da magistrati), che deve verificarne la conformità alle norme costituzionali ed a quelle della legge n. 352 del 1970[48].

La descritta procedura – che richiede ai promotori una organizzazione capillare nonché risorse umane e finanziarie adeguate (pur se è previsto un successivo rimborso forfettario delle spese sostenute[49]) e che è stata ritenuta dal Comitato per i diritti umani dell'ONU non del tutto ragionevole[50] – è da pochi mesi affiancata da un procedimento informatizzato assai più agevole ed economico.

---

[46] Nel corso del tempo, diverse disposizioni di legge hanno consentito l'autenticazione delle sottoscrizioni anche ai parlamentari, ai consiglieri regionali, provinciali e comunali, ai sindaci e presidenti di provincia, agli assessori locali, ai presidenti e vicepresidenti dei consigli circoscrizionali e, da ultimo, agli avvocati operanti in Italia che abbiano comunicato la propria disponibilità all'Ordine di appartenenza.

[47] I sindaci devono rilasciare tali certificati entro 48 ore dalla relativa richiesta (art. 8 della legge n. 352 del 1970).

[48] «L'Ufficio centrale [per il referendum] decide, con ordinanza, sulla legittimità della richiesta entro trenta giorni dalla sua presentazione. Esso contesta, entro lo stesso termine, ai presentatori le eventuali irregolarità. Se, in base alle deduzioni dei presentatori da depositarsi entro cinque giorni, l'Ufficio ritiene legittima la richiesta, l'ammette. Entro lo stesso termine di cinque giorni, i presentatori possono dichiarare all'Ufficio che essi intendono sanare le irregolarità contestate, ma debbono provvedervi entro il termine massimo di venti giorni dalla data dell'ordinanza. Entro le successive 48 ore l'Ufficio centrale si pronuncia definitivamente sulla legittimità della richiesta» (art. 12 della legge n. 352 del 1970).

[49] Al comitato promotore è, infatti, corrisposto un rimborso di 500.000 euro, ossia di un euro per ogni sottoscrizione valida raccolta fino al raggiungimento del numero di cinquecentomila firme strettamente necessario, sempre che si sia conseguita tale soglia minima di sottoscrizioni. In caso di referendum abrogativo, questa somma è versata solo se la consultazione è stata dichiarata costituzionalmente ammissibile dalla Corte costituzionale e se ha partecipato al voto la maggioranza degli aventi diritto. Ove siano presentate più richieste di referendum, il rimborso non può superare il limite massimo di 2.582.285 euro annui (art. 1, comma 4, legge 3 giugno 1999, n. 157, come modificata nel 2013).

[50] Il 6 novembre 2019 il Comitato per i diritti umani delle Nazioni Unite ha riscontrato una violazione dell'art. 25, lett. a), da solo e in combinazione con l'art. 2, comma 3, del Patto internazionale sui diritti civili e politici del 1966, operata dallo Stato italiano nei confronti di Mario Staderini e Michele De Lucia, esponenti dei Radicali italiani. Il Comitato, all'unanimità, ha dichiarato che, ove siano previste forme di democrazia diretta (che pure non sono obbligatorie in base al Patto), diventa necessario che tutti i cittadini siano messi in condizione di esercitare i relativi diritti politici senza distinzioni e che non siano imposte «restrizioni irragionevoli» al loro esercizio. Invero, non configura una restrizione del genere il fatto che i promotori del referendum siano tenuti a sostenere le spese di autenticazione delle firme e che il rimborso di tali spese non sia totale e sia previsto solo in caso di raggiungimento delle cinquecentomila sottoscrizioni necessarie a sostenere la richiesta. È, invece, irragionevole lo «squilibrio tra l'obbligo imposto ai ricorrenti … di trovare agenti statali disponibili o rappresentanti eletti qualificati a certificare le firme, e l'assenza di qualsiasi mezzo che consenta loro di assicurare la presenza di agenti statali o rappresentanti eletti». In definitiva, la raccolta delle sottoscrizioni popolari è resa troppo gravosa dalla previsione dell'obbligo di autenticazione immediata da parte di pubblici ufficiali, senza che

Dapprima la legge di bilancio per il 2021[51] ha introdotto una procedura speciale e facilitata per la sottoscrizione di referendum e progetti di legge di iniziativa popolare da parte di soggetti con disabilità, consentendo loro di firmare digitalmente attraverso una apposita piattaforma elettronica.

Quindi, a seguito di un emendamento inserito nella legge di conversione al decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77 (relativo alle semplificazioni amministrative ed al Piano nazionale di ripresa e resilienza, attuativo del *Next Generation EU*), la novità è stata estesa a tutti gli elettori[52]. Infine, con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 9 settembre 2022, è diventata operativa la disciplina della piattaforma istituzionale per la raccolta delle firme[53], articolata in un'area pubblica ed una privata.

L'area pubblica consente la libera consultazione delle proposte referendarie, dei relativi quesiti, delle proposte di legge popolare, sia in corso che scadute, delle informazioni per la sottoscrizione, del numero di firme raccolte alla data della visualizzazione e di quelle che mancano per raggiungere il *quorum* richiesto.

L'area privata, alla quale si accede tramite il sistema pubblico di identità digitale (SPID) o la carta di identità elettronica (a fronte dei quali è generato un codice crittografato, utilizzabile per una sola sessione), consente al cittadino di sottoscrivere una iniziativa referendaria o una proposta di legge[54].

Dopo la scadenza del termine per le sottoscrizioni i promotori del referendum o della proposta di legge popolare generano dalla piattaforma un messaggio di posta elettronica certificata, indirizzato ad ogni Comune in cui risultano dei sottoscrittori, richiedendo la verifica dell'iscrizione di questi ultimi nelle liste

---

la legge garantisca la disponibilità di tali funzionari («Views adottate dal Comitato ai sensi dell'articolo 5(4) del Protocollo Opzionale al Patto Internazionale sui Diritti Civili e Politici, relative alla comunicazione n. 2656/2015», 21 gennaio 2020, in https://cidu.esteri.it/comitatodirittiumani/resource/doc/2020/06/ita-ccpr-c-127-d-2656-2015.pdf). Su tale decisione si veda, tra gli altri, N. FIANO, *Il legislatore alla prova della digitalizzazione della raccolta delle firme per promuovere referendum e leggi di iniziativa popolare e … per la presentazione delle candidature alle elezioni?*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 1, 2023, pp. 5-6.

[51] Art. 1, comma 341, della legge 30 dicembre 2020, n. 178.

[52] L'art. 38-quater della legge 29 luglio 2021, n. 108 prevede, infatti, che «per la raccolta delle firme degli elettori necessarie per i referendum previsti dagli articoli 75, 132 e 138 della Costituzione nonché per i progetti di legge previsti dall'articolo 71, secondo comma, della Costituzione», la sottoscrizione possa essere apposta «anche mediante la modalità prevista dall'articolo 65, comma 1, lettera b), del codice dell'amministrazione digitale, di cui al decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82». Sui vari passaggi normativi effettuati per consentire la sottoscrizione digitale di qualunque elettore cfr. N. FIANO, *op. cit.*, p. 7 ss.

[53] Il DPCM è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale 26 novembre 2022, n. 277. Peraltro, al momento in cui si scrive non si è ancora conclusa la fase di sperimentazione del funzionamento della piattaforma, che quindi non è ancora concretamente accessibile. In via transitoria vi è, comunque, la possibilità di sottoscrizione digitale mediante documento informatico, a cui sia apposta una firma elettronica qualificata (corredata da una "marca temporale", che associa una data e un'ora certe al documento firmato), su piattaforme non istituzionali convenzionate con l'Agenzia per l'Italia Digitale (Agid), a spese dei promotori: ogni firma digitale costa oggi 1,05 euro.

[54] Grazie al codice digitale fornito dal *provider* dell'identità digitale, l'elettore visualizza i propri dati anagrafici, che deve soltanto completare inserendo l'indicazione del Comune nelle cui liste elettorali è iscritto. Quindi, l'elettore seleziona il pulsante che invita alla sottoscrizione dell'anteprima del documento, e subito dopo seleziona la conferma dell'anteprima. A questo punto la firma del cittadino – che non necessita di autenticazione da parte di un pubblico ufficiale – viene registrata ed archiviata con i relativi dati anagrafici e l'identificativo della sessione, e viene collegata ad un documento informatico relativo all'iniziativa referendaria o legislativa. Dopo la firma, che non è revocabile, il cittadino può scaricare l'attestato di sottoscrizione e, in seguito, potrà sempre visualizzare le sottoscrizioni da lui effettuate accedendo all'area privata del portale.

elettorali. Quindi, mettono a disposizione dell'Ufficio centrale presso la Corte di Cassazione gli elenchi dei firmatari prodotti dalla piattaforma a seguito della verifica effettuata dai Comuni interessati.

L'impegnativa campagna di raccolta delle sottoscrizioni sembra, dunque, destinata ad essere soppiantata – o almeno relegata ad un ruolo residuale – da una procedura tecnologica, gravida però di effetti politici ed istituzionali[55].

Infatti, una più immediata, e meno meditata, "democrazia del *click*" sembra destinata a sostituirsi ai tempi ordinari delle campagne di raccolta delle firme (utili per rendere edotti, nei limiti del possibile, i cittadini dei contenuti di un quesito referendario o di una proposta di legge) e all'impegno dei comitati promotori, in grado di mobilitare una quota dell'elettorato grazie ad una azione di dialogo e di persuasione imperniata sul contatto diretto con l'opinione pubblica[56]. In tal modo e grazie alla facilità con cui si raccoglieranno le adesioni popolari, risulterà sottoposto a maggiori tensioni il delicato equilibrio tra le istituzioni di democrazia rappresentativa e le forme di democrazia diretta, delineato dalla Costituzione[57].

---

[55] Infatti, pur se in astratto «la condivisione del contenuto del quesito referendario o della legge di iniziativa popolare, che sta alla base della sottoscrizione, non varia in ragione dello strumento di firma, tradizionale o digitale che sia» (G. DI COSIMO, *La partecipazione nell'era digitale*, in *Osservatorio sulle fonti*, n. 2, 2022, p. 107), in concreto «un'ossimorica partecipazione a titolo individuale favorisce l'affermazione di posizioni unilaterali e scoraggia la ricerca di punti di contatto» (F. PALLANTE, *Referendum digitali e autodelegittimazione del Parlamento*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 6, 2021, p. 353). Già nel 2021 le richieste di referendum abrogativo in tema di eutanasia (*recte*: di omicidio del consenziente) e di coltivazione ed utilizzo della cannabis – poi dichiarate inammissibili dalla Corte costituzionale – sono state sottoscritte *on line*, interamente (riguardo al quesito sulla cannabis, firmato da 607.000 elettori) o in parallelo con la raccolta cartacea delle adesioni (riguardo al quesito sull'"eutanasia", per il quale sono state raccolte *on line* 392.000 firme). Dall'analisi dei dati risulta che i giovani dai 21 ai 30 anni sono stati fra il 39% e il 49% dei firmatari da remoto (si veda R. SAPORITI, *Eutanasia e cannabis legale. L'identikit di chi ha sottoscritto il referendum*, in *Il Sole 24 Ore*, 15 dicembre 2021).

[56] In tal senso cfr., tra gli altri, N. ROSSI, *Firma digitale per referendum e leggi di iniziativa popolare. Una meditata rivoluzione o un improvvisato azzardo?*, in *Questione giustizia*, 15 settembre 2021; P. CARNEVALE, *La richiesta di referendum abrogativo dinanzi alle risorse della digitalizzazione. Qualche prima considerazione sulla sottoscrizione per via telematica*, in *Nomos*, n. 3, 2021, p. 7 ss.; A. PUGIOTTO, *Referendum, il problema non è il click ma il plebiscito*, in *il Riformista*, 30 settembre 2021, che paventa che la firma digitale possa alimentare «un'inedita forma di partecipazione diretta, non di democrazia diretta». Peraltro, se «è certamente condivisibile l'idea che l'eccessiva facilità della raccolta delle firme possa indurre adesioni disinvolte e superficiali, […] va aggiunto che non è dimostrabile il contrario, e cioè che le complicazioni procedurali assicurino sempre maggiore ponderazione» (A. ALBERTI, *Brevi note sulle più recenti problematiche dell'iniziativa referendaria*, in *Federalismi.it*, n. 22, 2023, p. 6).

[57] Al riguardo N. LUPO, *La nuova "vita digitale" del referendum abrogativo. Origini e conseguenze*, in *Policy Brief Luiss*, n. 31, 2021, p. 2, reperibile in https://sog.luiss.it/sites/sog.luiss.it/files/LUISS_SOG_policybrief%2031_21_0.pdf, definisce «la possibilità di sottoscrivere in via digitale […] le proposte di referendum e le iniziative legislative» l'ennesima sfida lanciata dalla rivoluzione digitale al cuore della democrazia rappresentativa»; a sua volta F. PALLANTE, *op. cit.*, p. 349 ss., ritiene che questa riforma possa depoliticizzare la partecipazione popolare alle decisioni collettive e possa portare ad un ulteriore indebolimento del Parlamento e dei partiti. Diversamente, altri autori ritengono che tale innovazione agevoli la partecipazione democratica senza incidere sul consenso in senso manipolatorio (G. DI COSIMO, *op. cit.*, p. 106) e che la sua demonizzazione sia indice di un'«altezzosa diffidenza sulla maturità degli elettori» (S. CURRERI, *Referendum digitali, chi teme le firme online tratta tutti come stupidi*, in *Il Riformista*, 29 settembre 2021). Anzi, si pensa che «l'elettore possa essere chiamato ad attivarsi con maggiore impegno e consapevolezza per procedere secondo le nuove modalità, rispetto a quanto non faccia avvicinandosi a un banchetto» (A. PERTICI, *Il referendum abrogativo e il suo procedimento, tra garanzie e ostacoli. Un bilancio complessivo*, in *Quad. cost.*, n. 3, 2022, p. 508). L'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nel processo elettorale è sostenuta anche dal Consiglio d'Europa nelle sue linee guida in materia (reperibili in https://search.coe.int/cm/pages/result_details.aspx?objectid=0900001680a575d9), mentre più sfumata risulta la posizione dell'Unione europea (cfr. lo studio *Le prospettive della democrazia digitale in Europa* del febbraio 2018, a

5. Osservazioni conclusive

Il riformismo costituzionale sviluppatosi in Italia, in particolare a seguito della svolta elettorale maggioritaria inaugurata negli anni Novanta del '900, presenta alcune preoccupanti anomalie[58], che si sono ripercosse anche sull'utilizzo dello strumento referendario.

---

cura del Parlamento europeo, reperibile in https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2018/603213/EPRS_STU(2018)603213_IT.pdf, nonché la Comunicazione della Commissione *2030 Digital Compass: the European way for the Digital Decade* del 9 marzo 2021).

[58] Cfr., tra gli altri, P. CARNEVALE, *Considerazioni postume sull'art. 138 Cost. e il procedimento di revisione costituzionale*, in *Rivista AIC*, n. 4, 2017, p. 10; E. TIRA, *op. cit.*, p. 46 ss. Una prima anomalia è che molte riforme costituzionali sono state promosse dalla sola maggioranza di governo o direttamente dall'Esecutivo. Una seconda anomalia è rappresentata dal ripetuto tentativo di revisione complessiva dell'ordinamento della Repubblica delineato nella Parte II della Costituzione, tentativo che si è fondato sull'idea che la forma di governo e il sistema istituzionale italiani sarebbero stati inadeguati rispetto alle esigenze di una democrazia occidentale matura. Così vi sono stati tentativi di "grande riforma" nel 1993 (con la Commissione bicamerale presieduta prima dall'on. De Mita e poi dall'on. Iotti), nel 1997 (con la Commissione bicamerale presieduta dall'on. D'Alema), nel 2001 (con la revisione dell'intero Titolo V della Parte II della Costituzione sulla base delle proposte della Commissione D'Alema), nel 2005 (con la riscrittura, addirittura, di tutta la Parte II della Carta costituzionale), nel 2013 (con il tentativo di dare vita ad una nuova Commissione bicamerale), nel 2016 (con la riforma del bicameralismo, dei rapporti Stato-Regioni e di vari altri aspetti voluta dal Governo Renzi). Peraltro, solo in tre casi si è giunti all'approvazione finale delle Camere e solo in uno a quella definitiva degli elettori, nel referendum del 2001.

Invero, a tali tentativi di grande riforma si sono aggiunte numerose revisioni (riuscite) più circoscritte, ma non prive di conseguenze giuridiche e politiche, che non sembra inutile ricordare. Nel 1989 sono stati riformulati gli artt. 96, 134 e 135 Cost. (nonché la legge cost. n. 1 del 1953) in materia di giudizi sui reati ministeriali (legge cost. n. 1 del 1989, approvata a maggioranza assoluta). Nel 1991 è stato modificato l'art. 88 Cost., consentendo al Presidente della Repubblica di sciogliere anticipatamente le Camere quando il "semestre bianco" coincide con gli ultimi sei mesi della legislatura (legge cost. n. 1 del 1991, approvata a maggioranza dei due terzi). Nel 1992 è stato revisionato l'art. 79 sulla concessione dell'amnistia e dell'indulto (legge cost. n. 1 del 1992, approvata a maggioranza assoluta). Nel 1993 è stato modificato l'art. 68 Cost. sull'immunità dei parlamentari (legge cost. n. 3 del 1993, approvata a maggioranza dei due terzi). Nel 1999 sono stati riformulati gli artt. 121, 122, 123 e 126 Cost., al fine di garantire maggiore autonomia statutaria alle Regioni ordinarie nonché di realizzare l'elezione popolare diretta dei Presidenti delle Giunte regionali (legge cost. n. 1 del 1999, approvata a maggioranza dei due terzi). Nello stesso anno è stato rivisto l'art. 111 Cost., con l'inserimento in esso dei principi del "giusto processo" (legge cost. n. 2 del 1999, approvata a maggioranza dei due terzi). Nel 2000 è stato parzialmente modificato l'art. 48 Cost., prevedendo la circoscrizione Estero per l'elezione di alcuni membri delle Camere (legge cost. n. 1 del 2000, approvata a maggioranza assoluta). Nel 2001 un'altra revisione costituzionale ha stabilito che i deputati eletti all'estero fossero 12 e i senatori 6 (legge cost. n. 1 del 2001, approvata a maggioranza assoluta). Nel 2001, come già ricordato, è stato incisivamente modificato il Titolo V della II Parte della Costituzione, con l'avallo degli elettori nel primo referendum costituzionale celebrato in Italia. Con una distinta legge costituzionale (n. 2 del 2001, approvata a maggioranza assoluta) è stata ampliata l'autonomia statutaria delle Regioni a statuto speciale. Nel 2002 è stata modificata la XIII disposizione finale della Costituzione, abrogando la previsione che i membri e i discendenti di Casa Savoia non avessero diritto di voto e non potessero ricoprire uffici pubblici o cariche elettive. È venuto meno anche il divieto per gli ex re di Casa Savoia, per le loro consorti e i loro discendenti maschi di ingresso e soggiorno nel territorio nazionale (legge cost. n. 1 del 2002, approvata a maggioranza assoluta). Nel 2003 è stata aggiunta all'art. 51 Cost. l'indicazione che «la Repubblica promuove con appositi provvedimenti le pari opportunità tra donne e uomini» (legge cost. n. 1 del 2003, approvata a maggioranza assoluta). Nel 2007 è stato modificato l'art. 27 Cost., abolendo la pena di morte anche nei casi previsti dalle leggi militari di guerra (legge cost. n. 1 del 2007, approvata a maggioranza dei due terzi). Nel 2012 è stato revisionato l'art. 81 Cost, introducendo il principio dell'equilibrio di bilancio (legge cost. n. 1 del 2012, approvata a maggioranza dei due terzi). Nel 2020, come già ricordato, è stato incisivamente ridotto il numero dei deputati e dei senatori (legge cost. n. 1 del 2020, approvata a maggioranza assoluta e confermata attraverso referendum), mentre nel 2021 è stato equiparata l'età per l'elettorato attivo per le due Camere, che fino a quel momento era di 18 anni per la Camera e di 25 anni per il Senato (legge cost. n. 1 del 2021, approvata a maggioranza assoluta). Nel 2022 sono stati modificati gli artt. 9 e 41 Cost., per proclamare in modo espresso il dovere della Repubblica di tutelare l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni (legge cost. n. 1 del 2022, approvata a maggioranza dei due terzi). Nello stesso anno sono stati inseriti nell'art. 119 Cost. il riconoscimento

Il referendum costituzionale, infatti, ha subito – fino all'esperienza del 2016 – una torsione da istituto esclusivamente di garanzia, con valenza oppositiva, a strumento richiesto anche dalla maggioranza in chiave confermativa e plebiscitaria[59]. In tal modo esso ha assunto, rispetto alla doppia deliberazione delle Camere, una centralità più marcata di quella voluta dai costituenti, tendendo a spostare il baricentro di una decisione estremamente rilevante e delicata[60] dalla rappresentanza parlamentare verso la diretta volontà del corpo elettorale[61].

In questo quadro, è risultata finora meramente accessoria l'iniziativa popolare volta a richiedere referendum costituzionali. Quando si è cercato o si è riusciti a realizzarla, essa è nata (salvo in un caso) su impulso o con il sostegno dei partiti politici favorevoli o contrari alla revisione della Costituzione.

Ora la recentissima modifica legislativa, che consente la raccolta *on line* delle sottoscrizioni dei cittadini, potrebbe rivitalizzare tale iniziativa e, prima ancora, quella rivolta a presentare alle Camere proposte di riforma costituzionale. Stante però il non elevato numero di firme previsto per domandare un referendum (pari a meno dell'1% degli odierni elettori), ciò potrebbe aprire alla possibilità di richieste prive di un reale consenso nel Paese. Ne conseguirebbe la celebrazione di consultazioni popolari, impegnative sul piano organizzativo e finanziario, destinate ad una scontata conferma della deliberazione parlamentare; o, peggio, potrebbero derivarne il disinteresse di molti elettori ed una ridotta affluenza alle urne che, coniugata con l'assenza di un *quorum* di partecipazione, potrebbero (come nel 2001) legittimare debolmente le nuove regole costituzionali, in cui tutti invece dovrebbero identificarsi, se non addirittura condurre al rigetto delle riforme ad opera di una ridotta minoranza, più combattiva, di cittadini.

delle peculiarità dei territori insulari e l'impegno dei pubblici poteri a superare gli svantaggi derivanti dall'insularità (legge cost. n. 2 del 2022, approvata a maggioranza assoluta). Infine, nel 2023 è stato inserito nell'art. 33 Cost. il riconoscimento del «valore educativo, sociale e di promozione del benessere psicofisico dell'attività sportiva in tutte le sue forme» (legge cost. n. 1 del 2023, approvata a maggioranza dei due terzi).

[59] Come sottolinea, tra gli altri, P. CARNEVALE, *op. ult. cit.*, p. 10, il referendum costituzionale è «risulta[to] così piegato ad esigenze di legittimazione dell'operazione di revisione le quali, oltre ad essere del tutto estranee alla *ratio* dell'istituto, si atteggiano a diretta conseguenza proprio del descritto fenomeno della *reductio* del consenso parlamentare, cui si contrappongono in funzione compensativa».

[60] Infatti, come evidenziato tra gli altri da Valerio Onida, l'attualità e adeguatezza di una Costituzione «non si misura sul metro di ciò che nella società cambia ed è soggetto a cambiare: essa tende proprio a segnare ciò che resta e deve restare. … La funzione unificante e stabilizzante della Costituzione verrebbe, perciò, messa a rischio» da modifiche realizzate per rispondere agli indirizzi delle maggioranze che via via si susseguono (V. ONIDA, *La Costituzione*, Il Mulino, Bologna, 2004, p. 132).

[61] Cfr., tra gli altri, L. PESOLE, *Evoluzione e criticità*, cit., pp. 37-38; A. MANGIA, *Potere, procedimento e funzione nella revisione referendaria*, in *Rivista AIC*, n. 3, 2017, p. 10, che sottolinea come nella prassi «il referendum, da fase accessoria ed eventuale, è ormai divenuto il momento centrale del procedimento ex art. 138, rispetto al quale la doppia deliberazione delle Camere svolge soltanto un carattere preparatorio … nella prospettiva del sicuro rinvio alla decisione popolare ad opera di quella stessa maggioranza che ha proceduto all'approvazione del testo di riforma».

In ogni caso, nonostante le anomalie e le forzature rispetto allo spirito costituzionale che si sono registrate in via di prassi, fino a questo momento si è potuta constatare la "tenuta" dell'art. 138 della Costituzione e del referendum da esso previsto[62].

Infatti, nonostante sia stato utilizzato dalle forze politiche di maggioranza in modo distorto e non conforme al disegno costituzionale in due occasioni (nel 2001 e nel 2016), il referendum costituzionale ha effettivamente funzionato come strumento oppositivo a garanzia delle minoranze, consentendo di indurre gli elettori a bloccare, nel 2006 e nel 2016, tentativi di riforma troppo ampi e problematici.

Ultimamente, poi, si è assistito ad un uso degli istituti di democrazia diretta finalmente conforme allo spirito dell'art. 138 della Costituzione.

Da un lato, una revisione costituzionale (apparentemente) circoscritta e apprezzata da molti cittadini, quale la riduzione del numero dei parlamentari da 945 a 600, grazie alla richiesta di referendum formulata da un quinto dei membri di una Camera ha potuto essere valutata dagli elettori in modo più approfondito, venendo confermata nel referendum del 2020 con il 70% dei suffragi popolari, a cui ha comunque fatto da contraltare un significativo 30% di voti sfavorevoli (rispetto ad una scelta che si prestava a giudizi semplificatori e populistici).

D'altro lato, una proposta di legge costituzionale di iniziativa popolare sulle peculiarità e gli svantaggi dell'insularità – promossa dalla società civile più direttamente interessata e non dai militanti di una forza politica – è stata valutata positivamente dalle Camere ed è stata, per la prima volta, approvata con una maggioranza ampia e trasversale (di poco inferiore ai due terzi, a cui non ha fatto seguito alcuna richiesta di referendum).

Si tratta di segnali confortanti, che si spera trovino conferma nella prassi futura.

[62] L'art. 138, infatti, «ha raggiunto un equilibrio molto apprezzabile tra due tendenze, quella del costituzionalismo garantista e quella della concezione democratica pura» (come sottolinea, tra gli altri, L. ELIA, *Costituzione, partiti, istituzioni*, Il Mulino, Bologna, 2009, p. 409).