

Introduzione

La Costituzione italiana è stata concepita e redatta come «un patto di amicizia e fraternità di tutto il popolo italiano»¹, affidata a quest'ultimo, dall'Assemblea Costituente, affinché la custodisse e la realizzasse con severità e disciplina, con la consapevolezza che in ogni suo articolo sono condensati «tutti i nostri dolori, le nostre sciagure, le nostre glorie»² e le nostre speranze. Oggetto del presente lavoro è l'analisi della partecipazione popolare al procedimento di approvazione delle leggi di revisione costituzionale e delle altre leggi costituzionali, condotta alla luce delle dinamiche che storicamente l'hanno coinvolta e dei nuovi intenti di manipolarne forma e funzione.

Nel primo capitolo della presente trattazione, si è scelto di indagare le ragioni che indussero l'Assemblea Costituente a prediligere, per la revisione del testo costituzionale, proprio in funzione della sua rigorosa custodia, un procedimento “aggravato” rispetto a quello legislativo ordinario e una partecipazione (seppur eventuale) del Corpo elettorale. Il ruolo che la comunità riveste nel nostro sistema costituzionale verrà ricostruito anche mediante il richiamo al pensiero di illustri autori, come Hobbes e Rousseau, rifacendosi, cioè, alle grandi teorizzazioni sul concetto di sovranità.

La prima parte del lavoro, comunque, non trascura di delineare il prodotto delle decisioni dei Costituenti sulla partecipazione popolare alla modifica della Costituzione: si analizzeranno i requisiti formali e procedurali il cui rispetto è imposto ai fini della legittimità della richiesta di indizione della consultazione referendaria, per poi rivolgere l'attenzione agli interrogativi e alle problematiche, enucleate dalla dottrina, circa, rispettivamente, la funzione assolta dal referendum popolare ex art. 138 Cost. e la necessità o meno dell'omogeneità del quesito referendario.

Il secondo capitolo è dedicato ad interrogarsi, alla luce delle esperienze

¹ Cfr. Intervento dell'on. Presidente Terracini, seduta antimeridiana dell'Assemblea Costituente, 22 dicembre 1947. Gli stralci delle sedute possono consultarsi alla pagina web <http://www.nascitacostituzione.it>

² Così CALAMANDREI P., *Discorso sulla Costituzione*, Milano, 26 gennaio 1955. Il discorso fu pronunciato in occasione dell'inaugurazione di un ciclo di conferenze sulla Costituzione italiana.

e della dottrina espressasi sul tema, sulla legittimità della modifica e della deroga al procedimento di revisione costituzionale, le quali potrebbero ripercuotersi, con effetti diversificati, sul referendum costituzionale. Saranno allora esaminate le leggi costituzionali del 1993 e del 1997, istitutive, rispettivamente, della Commissione Bicamerale De Mita-Iotti e della Commissione Bicamerale D'Alema, che propugnavano la deroga *una tantum* alla procedura di revisione *ex art. 138 Cost.* e che, in particolare, avrebbero inteso convocare il popolo a legittimare le riforme costituzionali. Così, si giungerà al debutto del referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana per discutere la distorta e discutibile funzione che all'istituto è stata attribuita, prima nel 2001 e, poi, nel 2006.

Il terzo capitolo, infine, rivolge l'attenzione agli attuali risvolti del tema: il suo oggetto sarà l'analisi e la critica dei recenti tentativi di riforma costituzionale, con special riguardo alle ripercussioni sull'istituto referendario. Come si vedrà, soprattutto nelle conclusioni che seguiranno alla ricognizione, è possibile ritenere che le scelte politiche effettuate in questa materia conducano all'alterazione della democrazia rappresentativa, riverberandosi anche sul referendum costituzionale, che diverrebbe uno strumento a funzione plebiscitaria con cui il popolo non avrebbe altro ruolo se non quello di "acclamare" le decisioni riformatrici del Governo, per il soddisfacimento di esigenze contingenti di "stabilità". Secondo certa dottrina, il loro fine è stato (ed è), addirittura, quello di stravolgere la forma di governo parlamentare. In riferimento particolare all'attuale processo di riforma, come si vedrà, sembra fuor di dubbio che tali considerazioni derivino dalla valutazione congiunta del contenuto della riforma costituzionale che vuole il superamento del bicameralismo paritario e della nuova disciplina elettorale.

Capitolo I

L'istituto del referendum nel procedimento di revisione costituzionale ex art. 138 della Costituzione

1.1 Il referendum costituzionale nei lavori dell'Assemblea Costituente

La Costituzione italiana costituisce il risultato di un accordo tra forze politiche e sociali, al fine di dettare, attraverso esso, un disegno economico e sociale complessivo, accordo rispetto al quale ciascuna forza non rappresenta che un frammento³. L'intento dei Padri Costituenti fu quello di attribuire alla Carta costituzionale il compito della consacrazione di valori e principi condivisi, proteggendoli dalla volontà della maggioranza politica contingente, in cui ciascuna delle parti può riconoscersi, in quanto sono il frutto di un processo nel quale ciascuna parte rinuncia a ciò che divide in favore di ciò che unisce⁴. L'on. Aldo Moro, in sede di discussione generale sul progetto, affermava che «fare una Costituzione significa cristallizzare le idee dominanti di una civiltà, significa esprimere una formula di convivenza, significa fissare i principi orientatori di tutta la futura attività dello Stato, significa stabilire la superiorità della determinazione in sede di Costituzione di fronte alle effimere maggioranze parlamentari»⁵.

Fin dall'inizio dei suoi lavori, l'Assemblea Costituente accolse il principio secondo cui la Costituzione italiana dovesse essere «una Costituzione rigida ma non immutabile, inflessibile. Non si può concepire la Costituzione come una lastra di vetro; occorre che sia di un metallo duro, ma un metallo plasmabile. Si tratta, dunque, di trovare una formula che contemperi queste due esigenze. Il concetto (...) è quello di rendere il procedimento di formazione delle leggi costituzionali più complicato di quello che è previsto per le leggi ordinarie, ma di non arrivare a stabilire un procedimento che renda estremamente difficile

³ Così ZAGREBELSKY G., *Il sistema costituzionale delle fonti del diritto*, Utet, Torino, 1990, 57.

⁴ Così GROPPI T., *Art. 138*, in BIFULCO – CELOTTO - OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Utet giuridica, Torino, 2006, Vol. III, 2705.

⁵ Cfr. Intervento dell'on. Moro, Assemblea Costituente, seduta del 13 marzo 1947.

la revisione della Costituzione»⁶. Sulla stessa linea di pensiero era l'on. Rossi, il quale affermava che «la Costituzione non deve essere un masso di granito che non si può plasmare e che si scheggia; e non deve essere nemmeno un giunco flessibile che si piega ad ogni alito di vento. Deve essere, dovrebbe essere, vorrebbe essere una specie di duttile acciaio che si riesce a riplasmare faticosamente sotto l'azione del fuoco e sotto l'azione del martello di un operaio forte e consapevole!»⁷. Al riguardo, è opportuno precisare che la scelta per la rigidità della Costituzione fu poco discussa ma solo perché data assolutamente per scontata. La ragione di fondo è stata individuata nella constatazione che la flessibilità dello Statuto Albertino avesse agevolato l'avvento del fascismo⁸. Le ulteriori ragioni per la scelta del carattere di rigidità sono identificate nella nota tendenza del costituzionalismo alla c.d. “razionalizzazione del potere” e nel faticoso ma robusto accordo conseguito nell'Assemblea Costituente intorno ad alcuni essenziali valori di fondo, dai quali si è inarcato il testo costituzionale⁹.

I costituenti ricercarono una soluzione “di buon senso”, improntata a un “criterio di ragionevolezza”, rinvenendone lo strumento tecnico in un procedimento “raffreddato” o “rallentato”, con la previsione di maggioranze qualificate e referendum eventuale in caso di deliberazione a maggioranza ristretta¹⁰.

Nelle discussioni svoltesi sia in Commissione che in Assemblea, fu in molte occasioni ribadita la necessità di assicurare la partecipazione del popolo nel procedimento di revisione costituzionale e di approvazione delle leggi di rango costituzionale.

⁶ Cfr. Intervento dell'on. Perassi, seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente, 3 dicembre 1947.

⁷ Cfr. Intervento dell'on Rossi, seduta pomeridiana dell'Assemblea Costituente, 14 novembre 1947.

⁸ Così GROPPI T., *op. cit.*, 2705, il quale richiama i lavori della Commissione Forti, che fu istituita presso il Ministero per la Costituente. Per un parere contrario v. CALAMANDREI, intervento nella seduta del 14 gennaio 1947 della Seconda sezione della Seconda Sottocommissione, il quale affermò che «se durante il periodo in cui il fascismo ha dato l'assalto allo Stato italiano fosse esistita una Costituzione rigida, il fascismo avrebbe ugualmente dato l'assalto, anziché alle Camere legislative, alla Corte di garanzia».

⁹ Così DE SIERVO U., *Origini e significato della rigidità della nostra Costituzione*, in (a cura di) RIPEPE E. - ROMBOLI R., *Cambiare Costituzione o modificare la Costituzione?*, Quaderni del Dipartimento di diritto pubblico, Università di Pisa, Giappichelli, Torino 1995, 3.

¹⁰ Così STAIANO S., *Il Gattopardo estremista e l'innovatore paziente. Costituzionalisti e riforme nella crisi italiana*, in federalismi.it, n. 16/2013, 6.

Nella Seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (c.d. Commissione dei 75), il dibattito si concentrò sulla proposta formulata dal relatore on. Rossi, secondo la quale ogni richiesta di modificazione della Costituzione sarebbe dovuta provenire dal Governo o dall'iniziativa parlamentare, secondo l'ordinaria procedura dei progetti di legge, ma che avrebbe dovuto ottenere, in entrambe le Camere, una maggioranza pari almeno alla metà più uno dei membri che organicamente le compongono. Proseguiva Rossi che la proclamazione stessa del risultato affermativo avrebbe determinato lo scioglimento del Parlamento e che entro novanta giorni si sarebbero convocati i comizi elettorali, dovendo le nuove Camere, entro un mese dalla loro rispettiva convocazione, porre ai voti, senza emendamenti, il progetto già approvato dal disciolto Parlamento. Ove il progetto risultasse confermato, a normale maggioranza, esso sarebbe diventato legge costituzionale¹¹.

Il Presidente on. Terracini rilevò che il sistema suggerito dall'on. Rossi si avvicinava ad una proposta fatta nella Commissione istituita presso il Ministero per la Costituente, secondo la quale si ritenne che ogni modificazione costituzionale dovesse ottenere la ratifica popolare per mezzo delle elezioni, che naturalmente si sarebbero svolte in funzione di quella determinata riforma costituzionale¹². L'on. Nobile riteneva che il sistema proposto dall'on. Rossi potesse costituire una garanzia dal pericolo che si giungesse troppo facilmente o rapidamente ad una modifica della Costituzione, poiché l'Assemblea, prima di procedere al proprio scioglimento, non avrebbe evitato di esaminare a fondo la problematica della revisione. Senonché, Nobile richiamò l'attenzione sull'inconveniente determinato dal sistema proposto dall'onorevole Rossi. A suo avviso, non sarebbero mai state effettuate modificazioni, in quanto non sarebbe stato possibile trovare un Parlamento disposto a decretare il proprio scioglimento per effettuare una riforma costituzionale¹³.

¹¹ Cfr. Intervento dell'on. Rossi, seduta della I Sezione della II Sottocommissione per la Costituzione, 15 gennaio 1947.

¹² Cfr. Intervento dell'on. Terracini, seduta della I Sezione della II Sottocommissione per la Costituzione, 15 gennaio 1947.

¹³ Cfr. Intervento dell'on. Nobile, seduta della I Sezione della II Sottocommissione per la Costituzione, 15 gennaio 1947.

Oltre alla critica dell'on. Nobile, è necessario riportare anche i rilievi formulati dall'on. Tosato, dall'on. Perassi e dall'on. Mortati. Le critiche evidenziarono l'incongruenza della proposta con il principio democratico.

Mortati, in particolare, osservò che dovesse essere comunque previsto l'intervento del popolo nel procedimento di revisione, altrimenti la Costituzione non avrebbe potuto considerarsi realmente democratica. Perassi dichiarò, invece, di ritenere il sistema proposto illogico ed inopportuno sia perché, nel caso in cui si fosse ritenuto necessario interpellare il popolo, sarebbe stato preferibile fare ricorso al referendum, sia perché non era, a suo avviso, concepibile che un'Assemblea, nell'atto stesso di riconoscere la necessità di apportare modificazioni alla Costituzione, decidesse il proprio scioglimento. Sugeriva, inoltre, per quanto riguarda il referendum, di non stabilirlo obbligatoriamente in ogni caso, ma di richiederlo soltanto quando la modificazione costituzionale non fosse stata approvata da una maggioranza particolarmente consistente¹⁴. Tosato, poi, mise in evidenza l'inopportunità di rimettere alla volontà del popolo la questione della riforma della Costituzione nel modo indicato dall'onorevole Rossi «poiché il popolo non potrà pronunciarsi specificatamente sul problema fondamentale della revisione, il quale non costituirà altro che uno dei punti che saranno discussi durante la campagna elettorale (...) Tale sistema, oltre a ritardare la possibilità di una modifica della Costituzione con l'imposizione di una consultazione elettorale, racchiude anche l'altro inconveniente di stabilire che l'approvazione del progetto da parte delle nuove Camere debba aver luogo a maggioranza semplice, quella cioè richiesta per le leggi ordinarie. Con tale sistema si viene a perdere quella garanzia che la Costituzione, per la funzione specifica che ha, deve offrire alle minoranze, la cui manifestazione di volontà deve essere tenuta presente particolarmente in tali occasioni»¹⁵.

Quanto alle modalità dell'intervento popolare nel procedimento di revisione costituzionale, Mortati rilevava che la migliore opzione consistesse nel ricorso ad un referendum, a maggioranza semplice, a cui sarebbe seguita

¹⁴ Cfr. Intervento dell'on. Perassi, seduta della I Sezione della II Sottocommissione per la Costituzione, 15 gennaio 1947.

¹⁵ Cfr. Intervento dell'on. Tosato, seduta della I Sezione della II Sottocommissione per la Costituzione, 15 gennaio 1947.

l'approvazione da parte delle Camere. Inoltre, affermava che, non essendovi il "mandato imperativo", non si potesse prevedere il rispetto da parte dei deputati del mandato implicito popolare. Proseguiva nell'affermare che non avendo i partiti, nel congegno elettorale vigente, alcun obbligo di formulare programmi precisi, gli elettori potessero non essere sufficientemente orientati in proposito. Riteneva, quindi, che, a meno che non si volesse sottoporre a modifica il congegno elettorale, introducendo il "mandato imperativo", occorresse o rinunciare alle elezioni delle Camere o ricorrere al referendum¹⁶.

Nonostante le criticità esposte, la prima sezione della Seconda Sottocommissione, approvò il principio secondo cui la volontà popolare circa le modificazioni della Costituzione dovesse manifestarsi solo attraverso le nuove elezioni conseguenti allo scioglimento automatico delle Camere che avevano approvato la prima volta il progetto di revisione. Senonché, Perassi ritenne che la decisione non fosse stata sufficientemente meditata e auspicava che si procedesse a un suo riesame, risultandogli inverosimile che si potesse ammettere il referendum per le leggi ordinarie e si dovesse invece escluderlo per la revisione della Costituzione. A suo avviso era possibile approdare ad una soluzione di compromesso, nella quale un gran peso veniva attribuito alla deliberazione delle Camere: proponeva che la revisione costituzionale fosse effettuata dalle Camere col sistema della doppia lettura, a notevole intervallo di tempo l'una dall'altra (non minore di sei mesi) e che per il voto finale in seconda lettura fosse richiesta la maggioranza assoluta dei membri di ciascuna Camera; suggeriva che il referendum fosse escluso se la proposta di revisione fosse votata da una maggioranza qualificata che si poteva determinare nei due terzi dei membri di ciascuna delle Camere; nel caso in cui questa maggioranza non fosse raggiunta, vi sarebbe stata la possibilità di celebrare un referendum su richiesta di 500.000 cittadini aventi diritto di voto¹⁷. Sotto quest'ultimo aspetto, la proposta di Perassi si differenziava da quelle formulate da Tosato e da Mortati le quali prevedevano un referendum obbligatorio.

¹⁶ Cfr. Intervento dell'on. Mortati, seduta della I Sezione della II Sottocommissione per la Costituzione, 15 gennaio 1947.

¹⁷ Cfr. Intervento dell'on. Perassi, seduta della I Sezione della II Sottocommissione per la Costituzione, 16 gennaio 1947.

L'on. Piccioni riteneva che sarebbe stato consono giungere ad una riforma costituzionale mediante il referendum, il quale, a suo avviso poteva essere anche preventivo, cioè diretto ad accertare se la volontà popolare fosse o meno orientata verso la riforma proposta. Pertanto, proponeva di ricorrere al referendum qualora non si raggiungesse la maggioranza dei tre quarti dei membri di ciascuna Camera nell'approvazione della legge costituzionale¹⁸. L'on. Nobile proponeva di ridurre questa maggioranza ai due terzi¹⁹.

La proposta di Perassi fu sottoposta ad emendamenti, in quanto fu introdotto l'intervallo di tre mesi tra le due letture, prevedendo il ricorso al referendum popolare qualora un quinto dei membri di una Camera, 500.000 elettori o sette Consigli regionali ne facessero domanda entro tre mesi. La proposta stessa fu confermata riguardo alla necessità per il voto finale della maggioranza assoluta in seconda deliberazione.

La proposta di Perassi del referendum solo facoltativo, se appariva a qualcuno troppo timida, era però probabilmente quella che più facilmente poteva trovare un ampio consenso. Ed infatti, dopo che su di essa si dichiararono sostanzialmente favorevoli anche alcuni degli originari oppositori del referendum, il Presidente Terracini mise in votazione la proposta Perassi che fu approvata dalla Commissione.

In Assemblea l'esame del testo approvato dalla Commissione dei 75 si svolse alquanto rapidamente. L'on. Rossi, sebbene fosse in un primo momento recalcitrante, convenne sulla proposta dell'on. Perassi e, infatti, in sede di discussione generale, affermò che il procedimento delle due letture, con un intervallo di tre mesi fra l'una e l'altra, fu voluto «perché una cosa tanto seria come la riforma costituzionale non sia il prodotto d'impulsi momentanei e demagogici o, comunque, non ben confermati e meditati»²⁰. Proseguiva puntualizzando che «l'esigenza della maggioranza assoluta (metà più uno dei membri che compongono le due Camere)» era funzionale ad «evitare colpi di

¹⁸ Cfr. Intervento dell'on. Piccioni, seduta della I Sezione della II Sottocommissione per la Costituzione, 16 gennaio 1947.

¹⁹ Cfr. Intervento dell'on. Nobile, seduta della I Sezione della II Sottocommissione per la Costituzione, 16 gennaio 1947.

²⁰ Cfr. Intervento dell'on. Rossi, seduta dell'Assemblea Costituente per la discussione generale dei Titoli IV e VI della Parte seconda del progetto di Costituzione, 14 novembre del 1947.

mano minoritari, sempre deprecabili, pericolosi, deprecabilissimi e pericolosissimi nella suprema materia costituzionale» e che con la previsione del referendum si fossero tutelati efficacemente «anche i diritti della minoranza, di una modesta minoranza, restando aperto l'appello al popolo, anche ad opera di una parte comparativamente piccola della pubblica opinione». Infine, illustrava la motivazione sulla base della quale era stato stabilito il termine di tre mesi entro il quale l'impugnativa potesse essere promossa: «tre mesi paiono sufficientemente lunghi perché l'opinione pubblica si metta in moto se è necessario, e paiono sufficientemente brevi per non lasciar troppo nell'indefinito le norme costituzionali. Il ricorso al referendum viene escluso in un caso soltanto: quando la legge sia stata approvata in entrambe le Camere (con 4 votazioni giacché si prevede il sistema della doppia lettura), con la maggioranza di due terzi dei componenti, una maggioranza davvero largamente qualificata»²¹.

L'esclusione del ricorso al referendum quando la revisione venga approvata nelle due Camere in seconda deliberazione con la maggioranza dei due terzi fu posta in relazione all'esistenza di un sistema elettorale proporzionale e di un quadro partitico frammentato, per cui la maggioranza dei due terzi in Parlamento rispecchia senz'altro una maggioranza analoga o ancora più ampia nel territorio nazionale²². Senonché, Rossi esponeva il dubbio circa la circostanza che, in uno Stato dove viga il sistema del collegio uninominale, o dove le correnti politiche si polarizzino intorno a due soli partiti, una maggioranza qualificata di due terzi potrebbe eventualmente non corrispondere alla maggioranza reale del Paese²³.

L'on. Perassi propose una modifica ulteriore al testo così come approvato dalla Commissione, consistente nella riduzione a cinque del numero dei Consigli Regionali legittimati a formulare domanda di referendum in quanto lasciandolo nella sua formulazione originaria, a suo avviso, si sarebbe potuti incorrere in qualche inconveniente dal punto di vista politico. Inoltre, Perassi auspicava che

²¹ Cfr. Intervento dell'on. Rossi, seduta dell'Assemblea Costituente per la discussione generale dei Titoli IV e VI della Parte seconda del progetto di Costituzione, 14 novembre del 1947.

²² Così GROPPI T., *op. cit.*, 2707.

²³ Cfr. Intervento dell'on. Rossi, seduta dell'Assemblea Costituente per la discussione generale dei Titoli IV e VI della Parte seconda del progetto di Costituzione, 14 novembre del 1947.

fosse data al referendum una specifica configurazione, disciplinandolo in modo che il concorso del voto del popolo assuma il valore giuridico di un elemento di formazione della legge costituzionale; in tal senso suggeriva che la legge costituzionale votata dalle due Camere non venisse promulgata, ma soltanto pubblicata al fine di essere portata a conoscenza del popolo, affinché i cittadini possano esercitare la facoltà di promuovere il referendum. Così, soltanto quando, essendo stato richiesto il referendum, il risultato della consultazione risulti favorevole alla modifica costituzionale, la relativa legge verrà promulgata e pubblicata ai fini della sua entrata in vigore. Infine, giustificava l'esclusione del referendum in caso di approvazione di una legge costituzionale a maggioranza dei due terzi di ciascuna Camera, poiché, se si ottiene un consenso di quella portata, «si può fondatamente presumere che si è di fronte a una legge costituzionale che risponde a esigenze sentite dalla maggioranza del Paese»²⁴. A suo avviso, dunque, si trattava di un limite ragionevole alla facoltà di chiedere il referendum, la cui celebrazione impone la messa in moto di una macchina notevolmente pesante, quale è quella della votazione popolare²⁵.

In ultimo, merita considerazione la problematica riguardante la previsione di un quorum di partecipazione per la validità della consultazione referendaria. Senonché, in Assemblea Costituente tale questione non fu espressamente affrontata.

La mancanza di un quorum è stata giustificata in particolare con riguardo alla natura oppositiva del referendum costituzionale, il quale tenderebbe non ad assicurare la certezza di un vasto consenso, quanto, in negativo, che la legge di revisione approvata dalle Camere non incontri nell'elettorato soverchie opposizioni²⁶. È stato altresì sottolineato che la mancata previsione di un quorum di partecipazione, quale condizione di validità del referendum costituzionale, è correlata alla funzione di garanzia svolta da quest'ultimo, la quale verrebbe ostacolata qualora si richiedesse un quorum di partecipazione ai fini della

²⁴ Cfr. Intervento dell'on. Perassi, seduta dell'Assemblea Costituente, 3 dicembre 1947.

²⁵ *Ibidem*.

²⁶ In tal senso ANGIOLINI V., *Revisione costituzionale*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Utet, Torino, Vol. XII, 1997, 312.

validità della pronuncia popolare²⁷. Opportunamente è stato rilevato che tale funzione è analoga a quella del referendum abrogativo di cui all'art. 75 Cost., poiché entrambi verificano, a garanzia delle minoranze, la sussistenza del rapporto rappresentativo. Tuttavia, tra i due referendum c'è una diversità di oggetto che giustifica una differente disciplina delle condizioni della loro validità²⁸. Infatti, l'oggetto del referendum costituzionale è una deliberazione legislativa rispetto alla quale l'espressione del parere popolare si configura come condizione esterna della sua efficacia mentre il referendum abrogativo interessa una legge già produttiva di effetti, alla quale per togliere efficacia appare giustificato richiedere che il corpo elettorale partecipi al voto con la maggioranza dei propri componenti²⁹. Sicché, la mancata previsione di un quorum di partecipazione confermerebbe che il referendum non appartiene alla fase costitutiva del procedimento legislativo. Se i Padri costituenti lo avessero concepito come strumento mediante il quale il corpo elettorale esercita la funzione legislativa, dando vita ad un atto complesso parlamentare-popolare, sarebbe stato richiesto un numero minimo di partecipanti ai fini della sua validità. Anche se non è richiesto un quorum di partecipazione è comunque possibile effettuare una verifica del rapporto rappresentativo poiché permette di accertare la capacità di resistenza di una minoranza nei confronti della maggioranza parlamentare e, quindi, anche la "tenuta" del rapporto rappresentativo stesso³⁰.

Pertanto, data la natura oppositiva e di garanzia delle minoranze, propria del referendum costituzionale, le ragioni in base alle quali i Costituenti non stabilirono un quorum di partecipazione sono da individuare nella volontà di non rendere eccessivamente gravoso il compito delle minoranze che richiedono il referendum. In caso contrario, sarebbe pesato su di esse l'onere di far partecipare al voto la maggioranza degli aventi diritto³¹.

Il 3 dicembre 1947 l'Assemblea Costituente approvò il testo definitivo

²⁷ Così FERRI G., *Il referendum nella revisione costituzionale*, Università degli studi di Verona, Facoltà di Economia, Collana di studi giuridici, Cedam, Padova, 2001, 134-137.

²⁸ *Ibidem*.

²⁹ *Ibidem*.

³⁰ In tal senso FERRI G., *op. cit.*, 137.

³¹ Così ROMBOLI R., *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in <http://www.archivio.rivistaaic.it/materiali/anticipazioni/138cost/index.html>