



Costituzionalismo.it

Fascicolo 1 | 2016

TORNARE AI FONDAMENTALI: LA SOLIDARIETÀ

L'Ufficio centrale della Cassazione dichiara legittime le richieste di referendum costituzionale: non c'è due senza tre

di PAOLO CARNEVALE

L'UFFICIO CENTRALE DELLA CASSAZIONE DICHIARA
LEGITTIME LE RICHIESTE DI *REFERENDUM* COSTITUZIONALE:
NON C'È DUE SENZA TRE

di *Paolo Carnevale*
Professore ordinario di Istituzioni di Diritto pubblico
Università degli Studi «Roma Tre»

ABSTRACT

ITA

L'articolo affronta la questione della definizione del titolo della richiesta referendaria relativa al procedimento di revisione costituzionale di cui al disegno di legge Renzi-Boschi, argomentando circa la possibile via per consentirne una ridefinizione corrispondente agli effettivi contenuti della riforma.

EN

The essay deals with the question of the headline of popular referendum claim about government constitutional reform bill Renzi-Boschi, arguing on the possibility to change it through a legal procedure in order to adapt it to the real contents of the constitutional reform itself.

**L'UFFICIO CENTRALE DELLA CASSAZIONE DICHIARA
LEGITTIME LE RICHIESTE DI REFERENDUM COSTITUZIONALE:
NON C'È DUE SENZA TRE**

di *Paolo Carnevale*

1. C'era da aspettarselo... D'altronde così era andata nelle due precedenti occasioni. Solo che, questa volta, la questione si presentava in modo diverso e ci si poteva per questo aspettare un esito differente.

Mi riferisco alla decisione di qualche giorno fa con cui l'Ufficio centrale per il *referendum*, secondo quanto reso noto da apposito comunicato del suo Presidente, ha dichiarato la legittimità delle quattro richieste di *referendum* popolare presentate sulla legge di revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione recentemente approvata dalle Camere. Non è certo la dichiarazione di legittimità in sé a sorprendere, quanto la formulazione del quesito compiuta dall'Ufficio centrale che risulta fraseggiata nel modo seguente:

«Approvate il testo della legge costituzionale concernente “disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del titolo V della parte II della Costituzione”, approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 88 del 15 aprile 2016?».

Si dirà: cosa c'è di strano? Del resto, è ben noto che nella redazione del *petitum* referendario l'Ufficio centrale ha una limitatissima (e men che mai discrezionale) possibilità di intervento, trattandosi di formula fissata autoritativamente dalla legge n. 352 del 1970 e segnata dall'art. 16 della stessa, la quale lascia allo stesso Ufficio il solo compito di inserirvi i dati formali indicativi della legge oggetto della richiesta referendaria.

Il fatto è però che quel medesimo articolo 16 prevede una duplice formula da adottare, a seconda che ad essere coinvolta sia una legge di revisione costituzionale oppure un'altra legge costituzionale. Mentre nella prima ipotesi il tenore del quesito è: «*Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo ... (o degli articoli...) della Costitu-*

zione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?», nella seconda invece è: «Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?».

Piccola, ma significativa la differenziazione fra le due distinte versioni, tutta imperniata sull'oggetto del "concernere": nell'una, essa ha riguardo all'ambito di disciplina proprio degli articoli della Costituzione modificati; nell'altra, invece, direttamente al testo di legge, cioè a dire al suo "argomento". Dico significativa, perché riflette e segnala, a mio avviso, il discrimine funzionale tra le due categorie di leggi *ex art. 138 Cost.*, il quale poggia sul diverso ruolo giocato dalla finalità regolatoria che – a differenza delle altre leggi costituzionali – per le leggi di revisione è logicamente gregaria e consequenziale, in quanto totalmente dipendente dalla *condicio per quam* della modifica dei precepti della Carta costituzionale, che anzi costituisce il fine poziore. Insomma, una legge di revisione costituzionale è tale, non perché innova il diritto oggettivo al livello costituzionale, ma perché lo fa solo ed esclusivamente attraverso la modifica dei disposti della Costituzione.

Ecco perché nella formula riservata alla legge di revisione compare l'indicazione delle parti della Costituzione incise, che invece è nell'altra sostituita dalla individuazione della materia disciplinata dalla legge, tradizionalmente espressa dal titolo della stessa. Non siamo quindi in presenza di una bizzarria o di un formalismo del legislatore privo di effettiva consistenza. Tutt'altro. Siamo piuttosto dinanzi ad una chiara opzione del legislatore del 1970, volta a focalizzare l'attenzione dell'elettore su quella che è l'operazione centrale compiuta da ciascuna legge di revisione costituzionale, vale a dire la modifica della Costituzione.

2. Dicevo in apertura che nelle due circostanze precedenti – ossia nel caso del *referendum* del 2001, relativo alla legge di riforma del titolo V della seconda parte della Carta, approvata alla fine della XIII legislatura; nonché in quello del 2006, riguardante la legge di modifica dell'intera seconda parte della stessa, approvata in chiusura della XIV legislatura – l'Ufficio centrale, allo scopo di definire i quesiti referendari, aveva proceduto in modo sostanzialmente identico a quanto fatto nella vicenda che qui ci occupa, attingendo cioè alla formula

prevista per le altre leggi costituzionali e non a quella predisposta per le leggi di revisione (cfr. ordd. 22 marzo 2001; 21 febbraio e 16 marzo 2006).

Nessuno, per quanto mi consta, se ne lamentò.

La ragione però è presto detta. In ambo le ipotesi, infatti, si trattava di leggi di revisione costituzionale caratterizzate dal c.d. titolo muto, definito dalla semplice perimetrazione formale dell'intervento riformatore, il quale risultava fraseggiato: «Modifica del Titolo V della parte II della Costituzione», per l'una; «Modifica della parte II della Costituzione», per l'altra. Ciò, peraltro, nel solco di una prassi – assolutamente costante – seguita in occasione degli altri tentativi di riforma organica o ad ampio spettro sempre della parte II della Costituzione, partoriti (e poi abortiti) dalle Commissioni per le riforme costituzionali di cui alle leggi costituzionali n. 1 del 1993 (c.d. Commissione “Iotti-De Mita”) e n. 1 del 1997 (c.d. Commissione “D'Alema”) e – sicuramente dominante – in tutti gli ulteriori casi di leggi di modifica costituzionale approvate dal 1948, per i quali, salvo qualche sporadica circostanza, al più si registra l'eventualità secondo la quale la delimitazione formale sia accompagnata (e non sostituita) da una esplicitazione contenutistica.

Del resto – si noti incidentalmente – per le leggi di revisione costituzionale il titolo muto, a differenza di quanto generalmente si ritiene per le leggi ordinarie, non è né una anomalia, né un fatto censurabile, bensì il portato naturale della assorbente *ratio* funzionale che le connota, la quale – come già osservato – capovolgendo la logica comune, marginalizza il fine di disciplina *ex novo* rispetto a quello di modifica della normativa preesistente.

Ebbene, è evidente che nella situazione presentatasi all'Ufficio centrale nel 2001 e nel 2006 risultava del tutto irrilevante l'uso della seconda formula del quesito di cui all'art. 16 l. n. 352 in luogo della prima, giacché l'*oggetto* della legge, delineato dal titolo della stessa, si identificava in buona misura con le *porzioni* della Costituzione incise dall'intervento riformatore, sia pur indicate con formula comprensiva (con riferimento alla “parte” o al “titolo”) e non declinate articolo per articolo. Quindi, che il “concernente” del *petitum* riguardasse l'uno – l'*oggetto* – o le altre – le *porzioni* – era sostanzialmente poco rilevante.

Senonché, nel caso che oggi ci interessa le cose stanno assai diversamente.

Invero, la legge di revisione della seconda parte della Costituzione approvata il mese scorso si connota per un titolo tutt'altro che muto, anzi assai loquace, il cui tenore è il seguente:

«Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario, la riduzione del numero dei parlamentari, il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, la soppressione del CNEL e la revisione del Titolo V della parte II della Costituzione».

Titolo per l'appunto, come visto in apertura, riportato nel quesito formulato dall'Ufficio centrale.

Si tratta di un titolo di natura mista, anzi ancipite che, alla definizione dell'ambito materiale di intervento (il c.d. argomento, in senso proprio) della legge – là ove parla di «superamento del bicameralismo paritario, [...] riduzione del numero dei parlamentari, [...], soppressione del CNEL e [...] revisione del Titolo V della parte II della Costituzione» – accompagna l'indicazione di quello che appare a tutti gli effetti non un oggetto normativo, bensì uno scopo che anima l'azione del legislatore di riforma – il «contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni».

Ora, al di là di ogni altra considerazione che pure si potrebbe fare circa l'eccesso di congiunturalizzazione della Carta costituzionale che sembrerebbe derivarne, appare abbastanza chiaro, se non evidente che, sia sul piano della definizione dell'argomento-oggetto che su quello della individuazione dell'argomento-fine, il titolo del disegno di legge di revisione si presenta solo parzialmente rappresentativo.

Per quanto riguarda il primo profilo, risultano esclusi settori materiali su cui il disegno di riforma costituzionale indubbiamente incide. Non si parla, ad esempio, di iniziativa legislativa, *referendum* abrogativo, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, ecc. È ovvio che il titolo ha la funzione di un'esposizione sintetica e sommaria del contenuto della legge, come pure il fatto che l'ampio raggio della riforma costituzionale – la quale investe buona parte degli ottantacinque articoli di cui si compone la seconda parte della nostra Costituzione – avrebbe reso assai impervia la strada della rassegna esaustiva. Questo, tuttavia, avrebbe dovuto semmai portare a mantenere la prassi del titolo muto, piuttosto che abbandonarla. E ad ogni modo, una volta compiuta tale ultima scelta, il problema della selezione, per grado di importanza, dei temi da evidenziare va affrontato e risolto. A tale propo-

sito, mi chiedo a quale logica possa richiamarsi, ad esempio, l'inclusione dell'abolizione del CNEL e la non inclusione della procedura di elezione del Presidente della Repubblica. Forse che, da un punto di vista costituzionale, la prima modifica può ritenersi più significativa della seconda?

In odine al secondo profilo, quello dell'argomento-fine del contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, va osservato che esso può essere considerato come motivo ispiratore solo di alcune scelte compiute nella riforma e non certo di altre. Si pensi, a quest'ultimo riguardo, alle modifiche – che so – in tema di iniziativa legislativa, *referendum* abrogativo, procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge, elezione del Presidente della Repubblica, rinvio delle leggi in sede di promulgazione, modifica delle competenze della Corte costituzionale, ecc.

Il sospetto che la selezione operata, da un verso, e la sovraesposizione prodotta, dall'altro, possano rispondere ad una strategia di enfattizzazione di alcuni aspetti dell'operazione riformatrice, individuati più sulla scorta di una valutazione politica, che non sulla base di una scelta realmente fedele al contenuto del disegno di legge in questione, è ben legittimo.

Ne consegue che, in ipotesi come quella qui in esame, il distinguo fra le due formule del quesito referendario torna ad essere rilevante stante l'importanza assunta dal fatto che il titolo della legge compaia (nel caso si prescelga la formula prescritta per le altre leggi costituzionali) o meno (nella ipotesi che si opti per quella prevista per le leggi di revisione) nel quesito e di conseguenza sulla scheda elettorale. Quel titolo, infatti, finisce inevitabilmente per definire il *thema decidendum* della pronunzia popolare surrettiziamente assumendo il ruolo della denominazione della richiesta di *referendum*. E quanto una tale denominazione, specie in occasione di *referendum* su complessi normativi assai articolati, sia capace di svolgere una funzione di orientamento dell'elettore – il quale ultimo difficilmente nell'urna indirizzerà la sua attenzione al contenuto normativo del *petitum*, preferendo piuttosto la comprensione rapida e complessiva dell'oggetto del proprio voto assicurata, per l'appunto, dalla intitolazione – è, come dimostra anche l'esperienza del *referendum* abrogativo, abbastanza evidente.

Ed allora, per evitare il pericolo che, un titolo elaborato e calibrato con una qualche libertà di troppo rispetto al contenuto della legge anche (o proprio) in funzione dell'esigenza di indirizzare il consenso

possa condizionare il voto popolare, con la possibilità di produrre un esito della consultazione referendaria “non genuino”, la via maestra non può che essere quella dell’applicazione della formula petitoria prevista per le leggi di revisione costituzionale nel rispetto scrupoloso della previsione dell’art. 16 l. n. 352.

È quanto l’Ufficio centrale avrebbe a mio avviso dovuto fare, cogliendo la diversità del caso di specie al fine di sovvertire l’indirizzo sin qui seguito.

3. A sostegno della soluzione adottata dalla Cassazione potrebbe essere invocata una recente tesi dottrinaia, secondo la quale il fatto che la legge oggetto di richiesta di *referendum* contenga anche modifiche di disposizioni non appartenenti al testo della Costituzione – «quali, tra le altre, [...] la novella all’art. 3, comma 1, della legge costituzionale 22 novembre 1967, n. 2 [...] ma anche le disposizioni sul ruolo unico dei dipendenti del Parlamento (art. 40, comma 3) – porta a ritenere che la qualificazione dell’atto come “legge di revisione costituzionale”, e dunque della elencazione nel quesito dei soli articoli della Costituzione oggetto di novella, senza la contestuale indicazione delle parti ulteriori, finirebbe per fornire una informazione parziale (in quanto omissiva di tali parti ulteriori dell’atto, e quindi distorta e distorsiva) all’elettore. Al contrario, solo il riferimento all’intitolazione dell’atto appare idoneo a individuarlo nella sua interezza e senza possibili ambiguità». Vero è, si aggiunge, che in questo modo «si finisce per valorizzare notevolmente gli intenti dei proponenti originari (e dunque, in questo caso, del Governo), con tutti i limiti propri di qualsiasi autoqualificazione [, affidandosi così] ad un titolo altamente connotativo e, in qualche modo “tendenzioso”. Tuttavia, pur con i limiti segnalati, la soluzione suggerita appare l’unica in grado di assicurare completezza e univocità della informazione presente sulla scheda».

Ora, a me sembra che l’argomento sia davvero un po’ forzato. Da un verso, si paventa l’effetto fuorviante la libertà di voto dell’elettore prodotto dall’assenza nel quesito referendario del riferimento ad alcuni (marginali) disposti modificati dalla legge di riforma costituzionale (il cui mutamento, peraltro, è diretta conseguenza della revisione del testo della Carta), dall’altro, ci si affida, come rimedio, ad un “trovatello” – com’è, secondo una ironica espressione, il titolo della legge non espressamente votato da ciascuna Camera – il quale presenta, per

come formulato, una attitudine ben più fuorviante di quella medesima assenza. A questo si deve aggiungere il fatto che, a differenza di quanto accade per il *referendum* abrogativo, nel nostro caso non esiste la possibilità di assegnare alla richiesta referendaria una «denominazione» da parte dell'Ufficio centrale della Corte di Cassazione in grado di obiettivizzare il *thema decidendum* referendario.

Il rischio di vedere la pagliuzza e trascurare il trave, come pure di incorrere nel paradosso nicciano del rimedio peggiore del male è di tutta evidenza.

Senza poi dire che il tutto dovrebbe passare per una riqualificazione della legge di revisione in parola – tra le più poderose della storia repubblicana – in legge costituzionale non di revisione, trasformando l'accessorio in principale, la mera comparsa in protagonista assoluto: il che sembra davvero urtare contro il buon senso.

Invero, il problema sollevato potrebbe trovare una ben più lineare soluzione in una interpretazione correttiva dell'art. 16, prima parte, l. n. 352 da parte dell'Ufficio centrale, al fine di ricomprendere nella formula del quesito anche le disposizioni modificate in via derivativa dalla legge di revisione. Operazione ermeneutica, questa, che troverebbe giustificazione nel rispetto della *ratio* della disposizione legislativa interpretata.

4. Per concludere, siamo a mio parere dinanzi ad una decisione dell'Ufficio centrale segnata *in parte qua* da una sostanziale disapplicazione o, meglio, da una falsa applicazione di legge, nella fattispecie dell'art. 16 l. n. 352. Ovviamente l'interesse a farla valere non potrebbe che essere dei promotori(-oppositori della revisione) del *referendum* e non evidentemente dei promotori(-fautori della revisione).

Ma, c'è da chiedersi, quali potrebbero essere i rimedi a disposizione?

Lasciando in disparte la problematicissima ipotesi del ricorso per Cassazione *ex art. 111 Cost.*, mi viene innanzitutto da pensare allo stesso Ufficio centrale, il quale, ove sollecitato, (ed in assenza della possibilità del ricorso per revocazione, circoscritto alle sole ipotesi di errore di fatto) potrebbe essere indotto ad adottare una nuova ordinanza “correttiva” della precedente. Analogamente i promotori di eventuali nuove iniziative referendarie, in sede di giudizio di legittimità della propria richiesta, potrebbero far presente il proprio interesse

all'applicazione della formula di cui alla prima parte dell'art. 16 e magari ottenere ascolto sul punto dai giudici della Cassazione.

L'altra strada da percorrere potrebbe esser quella del conflitto di attribuzioni fra poteri dello Stato sollevato dai promotori del *referendum* (d'origine parlamentare, popolare o regionale) dinanzi alla Corte costituzionale avverso l'ordinanza dell'Ufficio centrale. Al pregio della assoluta autorevolezza in materia referendaria e della speciale sensibilità costituzionalistica del giudice adito si accompagnerebbe, tuttavia, il problema del tradizionale atteggiamento di *self-restraint* che anima la giurisprudenza costituzionale nella risoluzione di conflitti che vedano parte passiva il potere giurisdizionale; atteggiamento che si traduce nella netta opposizione a che il giudizio per conflitto si tramuti in una sorta di gravame aggiuntivo o in uno strumento atipico di impugnazione rispetto a quelli previsti dal sistema giudiziario. Ne discende la possibilità di valutare, in quella sede, solo addebiti riguardanti la violazione dei confini propri della giurisdizione e non le modalità di esercizio della stessa.

Il fatto che l'ipotesi qui in esame paia dar corpo proprio ad una eventualità di *error in iudicando*, in quanto tale non sindacabile dalla Corte costituzionale, non deve però indurre a ritenere del tutto spuntata l'arma del ricorso ai giudici di Palazzo della Consulta. Ciò in quanto, il conflitto – secondo uno schema tipico che vanta, peraltro, significativi precedenti proprio in ambito referendario – potrebbe essere l'occasione per richiedere alla Corte la (auto)sollevarzione della questione di costituzionalità dell'art. 16 della l. n. 352 del 1970, nella parte in cui, non prevedendo che, in caso di revisione costituzionale che coinvolga anche disposizioni non appartenenti al testo della Costituzione, quest'ultime vadano indicate nel quesito assieme ai disposti modificati della Carta, si pone in contrasto con il principio della libertà (consapevolezza) di voto *ex art. 48 Cost.*

Vero è che la soluzione dell'incidente di costituzionalità – quale che fosse – non sarebbe in grado di influire, mutandolo, sull'esito verosimilmente infausto (dal punto di vista dei promotori del *referendum*) del conflitto. Ciò non significa, però, che non vi potrebbe comunque essere un riflesso positivo anche sulla vicenda che qui ci occupa. Invero, sia nel caso in cui la Corte-giudice *a quo* rifiutasse di sollevare la questione in quanto suscettibile di trovare soluzione attraverso una interpretazione conforme del disposto dell'art. 16 prima parte, sia laddove pervenisse – come giudice *ad quem* – ad una sentenza

interpretativa (di rigetto come di accoglimento) o, infine, ad una additiva, la pronunzia del giudice costituzionale assumerebbe il significato (neanche troppo) implicito di una affermazione dell'applicabilità al caso di specie della formula del quesito referendario prevista per le leggi di revisione costituzionale. Ne deriverebbe, pertanto, il plausibile effetto remoto di sollecitare un reintervento dell'Ufficio centrale per procedere alla riformulazione del quesito medesimo.

Insomma, sia pur faticosamente e per via traversa, il diritto ad un voto referendario libero da interessati condizionamenti del potere *sub iudice* nel *referendum* (*id est*, quello legislativo) potrebbe così trovare tutela.



Costituzionalismo.it

Fondatore e Direttore dal 2003 al 2014 Gianni **FERRARA**

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**

Paolo **CARETTI**

Lorenza **CARLASSARE**

Elisabetta **CATELANI**

Pietro **CIARLO**

Claudio **DE FIORES**

Alfonso **DI GIOVINE**

Mario **DOGLIANI**

Marco **RUOTOLO**

Aldo **SANDULI**

Massimo **VILLONE**

Mauro **VOLPI**

Redazione

Alessandra **ALGOSTINO**, Gianluca

BASCHERINI, Marco **BETZU**,

Gaetano **BUCCI**, Roberto

CHERCHI, Giovanni **COINU**,

Andrea **DEFFENU**, Carlo

FERRAJOLI, Luca **GENINATTI**,

Marco **GIAMPIERETTI**, Antonio

IANNUZZI, Valeria **MARCENO'**,

Paola **MARSOCCI**, Ilenia **MASSA**

PINTO, Elisa **OLIVITO**, Luciano

PATRUNO, Laura **RONCHETTI**,

Ilenia **RUGGIU**, Giuliano

SERGES, Sara **SPUNTARELLI**,

Chiara **TRIPODINA**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)