



Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2016
REFERENDUM E APPELLI AL POPOLO

Il referendum costituzionale del prossimo (sic!) dicembre fra snodi procedurali, questioni (parzialmente) inedite e deviazioni della prassi

di PAOLO CARNEVALE

**IL REFERENDUM COSTITUZIONALE
DEL PROSSIMO (SIC!) DICEMBRE
FRA SNODI PROCEDURALI, QUESTIONI
(PARZIALMENTE) INEDITE E DEVIAZIONI DELLA PRASSI**

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

ABSTRACT

ITA

Il presente contributo affronta alcune questioni relative alla disciplina giuridica del *referendum* oppositivo ex art. 138 Cost., con particolare riferimento alla consultazione che si terrà in Italia il 4 dicembre 2016.

Una prima parte è dedicata alla ricostruzione della sequenza fasica del *sub*-procedimento referendario, così come delineata dalla legge n. 352/1970. Vengono poi evidenziati gli scostamenti verificatisi nella prassi rispetto alla disciplina legislativa in relazione alla questione del *dies a quo* del termine di decorrenza per l'indizione del referendum, esaminando criticamente le diverse tesi avanzate in dottrina.

Viene altresì affrontata la *vexata quaestio* della definizione del quesito, sotto due distinti profili: da un lato, quello dell'omogeneità e della possibile presentazione di richieste referendarie parziali; dall'altro, quello della formulazione del quesito e della qualificazione delle leggi costituzionali "miste" quali leggi di revisione ovvero quali "altre" leggi costituzionali.

Ci si sofferma, infine sull'impatto del referendum e sulla sua pretesa funzione legittimatoria.

EN

The paper deals with some of the issues related to the legal framework of the “oppositional” *referendum* (governed by Article 138 of the Constitution) that will take place in Italy on the 4th of December 2016.

The first part is devoted to the reconstruction of the procedural scheme of the referendum as laid down by Law n. 352/1970. The following section highlights how the practice has deviated from the law in particular with respect to relevant time frames for the referendum to take place).

The paper then analyses the *vexata quaestio* of the ballot question from two different points of view: on the one hand, the homogeneity and the partiality of the question; on the other hand, the wording of the question and the qualification of the so-called constitutional “mixed” law as “*leggi di revisione*” or as “*altre leggi costituzionali*”.

A last paragraph is dedicated to the impact of the referendum and to its potential function of legitimization.

**IL REFERENDUM COSTITUZIONALE
DEL PROSSIMO (SIC!) DICEMBRE
FRA SNODI PROCEDURALI, QUESTIONI
(PARZIALMENTE) INEDITE E DEVIAZIONI DELLA PRASSI^(*)**

di Paolo Carnevale

SOMMARIO: *1. Piano dell'analisi; 2. Tempo e referendum: un rapporto non facile; 3. La sequenza fasica del sub-procedimento referendario delineata dalla legge n. 352 del 1970; 4. La deroga del 2001 sul dies a quo del termine di decorrenza per l'indizione del referendum e la diversa soluzione adottata nel 2006; 5. Le due soluzioni dilatorie proposte: esame critico: 5.1. La tesi della decorrenza dalla scadenza del trimestre per la presentazione delle richieste di referendum; 5.2. La tesi dell'ancoraggio alla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale per il referendum resa in occasione dell'ultima delle richieste presentate; 6. La dilatazione temporale del procedimento referendario e i suoi costi; 7. La definizione del quesito: i due profili esaminati: 7.1. Il problema della possibile presentazione di richieste referendarie parziali rispetto alla intera legge di revisione: 7.1.1. Gli ostacoli posti dal diritto positivo; 7.1.2. L'omogeneità del quesito nel referendum abrogativo e in quello costituzionale: i limiti di una trasposizione; 7.2. La configurazione del quesito e le due diverse formule: osservazioni critiche: 7.2.1. L'uso della formula per le (altre) leggi costituzionali anche alle leggi di revisione: ragioni e obiezioni; 8. L'impatto del referendum e la sua pretesa funzione legittimatoria; OPERE CITATE.*

1. Piano dell'analisi

Quando mi è stato proposto di tenere in questo seminario una relazione sul referendum costituzionale in Italia ho subito pensato ad una riflessione da fare alla luce della prassi e della contingenza. Dell'una, perché – come cercherò di mostrare – proprio il farsi dell'esperienza

^{*} Testo aggiornato della Relazione tenuta al Seminario «Referendum e appelli al popolo. La progressiva deformazione del sistema delle fonti del diritto», organizzato dalla rivista Costituzionalismo.it e svoltosi presso l'Università degli Studi di Pisa il 19 settembre 2016.

referendaria, ancorché limitata a soli tre casi, ha svelato problemi e fatto emergere questioni di non lieve momento, cui tuttavia la riflessione dottrinarica non sempre ha destinato un'adeguata attenzione. Dell'altra, in quanto il costituzionalista è pur sempre *homme situé* chiamato a rispondere alle sollecitazioni dell'attualità e della contingenza, specie laddove si tratti di congiunture particolarmente importanti per l'assetto politico-costituzionale del Paese. E quella che stiamo vivendo in questi mesi ne è senz'altro una.

Dico subito che la mia analisi si muoverà su tre piani: quello più squisitamente procedurale, quello della definizione del quesito referendario e infine quello degli effetti del pronunciamento popolare. Senza indugiare oltre, passo ad affrontare il primo profilo di indagine.

2. Tempo e *referendum*: un rapporto non facile

Il piano procedimentale attiene ad alcune questioni riguardanti, in specie, la gestione, per dir così, temporale del *sub*-procedimento referendario innestato nell'*iter* delineato dall'art. 138 della Costituzione.

Invero, il problema del rapporto fra tempo e dinamica procedimentale nel *referendum* popolare si è presentato in tutta la sua delicatezza (ed i suoi margini di incertezza) già agli esordi dell'istituto referendario nella nostra storia repubblicana, quando a valle dello scioglimento delle Camere del febbraio del 1972 ci si interrogò sulla esatta interpretazione delle previsioni legislative in punto di limitazioni temporali all'esercizio del diritto di iniziativa del *referendum* abrogativo e di sospensione del relativo procedimento di cui agli artt. 31 e 34 l. n. 352 del 1970, immaginandosi la possibilità di ricorrere in alternativa alla scansione temporale prevista per il *referendum* costituzionale dall'art. 15 della medesima legge [PIZZORUSSO; DEVOTO; CHIAPPETTI, 132 ss.]. *Querelle* che singolarmente si ripropose a parti invertite quando nel 2001 ad esordire fu il *referendum ex art. 138 Cost.*, in relazione al quale si affacciò inopinatamente l'ipotesi di ricorrere proprio alla normativa *ex artt. 31 e 34 l. n. 352* dinanzi allo scioglimento immediatamente successivo all'approvazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 [CARNEVALE⁽³⁾].

Invero, nell'un caso e nell'altro le avanzate prefigurazioni ebbero a fondarsi su di un'indebita sopravvalutazione del comune carattere di procedimento a fasi consecutive e a tempo normativamente predefini-

to delineato dalla legge per ambo gli istituti referendari, tale da trascurare l'importante tratto differenziale del carattere mobile della cadenza cronologica propria del *referendum* costituzionale, la cui sequenza fasica si à ancora ad un *dies a quo* non fisso e volta per volta sempre diverso, come è la pubblicazione della legge costituzionale approvata a maggioranza assoluta dalle Camere, e fa perno su termini di tempo definiti solo nel loro arco massimo di durata.

Questo, comunque, solo per sottolineare un certo qual tasso di complessità e delicatezza della *quaestio* del nesso tempo-*referendum* nel nostro sistema, la quale – specie per quello costituzionale – si presenta ad oggi – *id est* al terzo ricorso alla consultazione popolare in occasione dell'approvazione di una legge costituzionale – contrassegnata da un livello di problematicità assai elevato e, come si vedrà, da soluzioni offerte assai discutibili.

È quanto mi accingo a mostrare.

3. La sequenza fasica del *sub-procedimento* referendario delineata dalla legge n. 352 del 1970

La legge n. 352 del 1970 prevede in proposito una precisa scansione temporale. In particolare:

- a) secondo l'art. 12, la decisione dell'Ufficio centrale per il *referendum* circa la legittimità della richiesta referendaria depositata presso la cancelleria della Corte di cassazione deve avvenire *entro trenta giorni* dalla sua presentazione;
- b) ai sensi del successivo art. 13 si prescrive che l'ordinanza dell'Ufficio centrale che decide sulla legittimità della richiesta venga *immediatamente* comunicata «al Presidente della Repubblica, ai Presidenti delle Camere, al Presidente del Consiglio dei Ministri ed al Presidente della Corte costituzionale. Essa deve essere notificata a mezzo ufficiale giudiziario, entro cinque giorni, rispettivamente ai tre delegati dei parlamentari richiedenti, oppure ai presentatori della richiesta dei 500 mila elettori, oppure ai delegati dei cinque consigli regionali»;
- c) infine, l'art. 15 dispone che il *referendum* venga indetto «con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza che lo abbia ammesso», aggiungendo che la «data

del referendum è fissata in una domenica compresa tra il 50° e il 70° giorno successivo all’emanazione del decreto di indizione».

Ebbene, applicando quanto previsto dalla disciplina appena richiamata alla vicenda attualmente in corso, tenuto conto che il deposito della prima richiesta referendaria presso la cancelleria della Corte di cassazione è avvenuto in data 19 aprile 2016 (e che altre tre richieste sono state depositate fra il 20 aprile e il 3 maggio) e che la correlativa ordinanza dell’Ufficio centrale per il *referendum* dichiarativa della loro legittimità è stata depositata il 6 maggio, l’adozione del decreto di indizione sarebbe dovuta intervenire entro il 6 luglio successivo, così che, qualora, per ipotesi, si fosse usufruito di tutto il tempo a disposizione per indire la consultazione popolare, la stessa avrebbe dovuto svolgersi in una domenica compresa tra il 25 di agosto e il 14 di settembre, vale a dire o il 28 agosto o il 4 o l’11 settembre.

Nulla di tutto questo si è verificato ed anzi, com’è ormai noto, il decreto di indizione è stato adottato lo scorso 27 settembre con convocazione della consultazione popolare per domenica 4 dicembre. C’è da chiedersi: come mai? Quale la ragione di un simile ritardo?

È presto detto.

4. La deroga del 2001 sul *dies a quo* del termine di decorrenza per l’indizione del *referendum* e la diversa soluzione adottata nel 2006

Si potrebbe pensare che nella presente vicenda si sia inteso adottare la soluzione interpretativa (*sic!*) proposta in occasione del *referendum* costituzionale del 2001, secondo la quale la decorrenza del termine per l’indizione, piuttosto che nella data di comunicazione dell’ordinanza dell’Ufficio centrale della Cassazione che abbia accertato la legittimità della richiesta referendaria – come espressamente voluto dall’art. 15 l. n. 352 – deve trovare il suo *dies a quo* nella scadenza del trimestre previsto per la presentazione delle richieste di consultazione popolare. Ciò al dichiarato fine di scongiurare l’eventualità di una indizione “in-trimestrale” che avrebbe compromesso irrimediabilmente il diritto di iniziativa referendaria da parte di soggetti legittimati diversi da quelli che l’avessero già esercitata. Diritto riconosciuto e garantito dall’art. 138 della Costituzione, il cui pregiudizio, quindi, altro non si tradurrebbe che in un *vulnus* apportato allo stesso art. 138.

Ricostruzione, questa, in parte smentita nella successiva occasione – mi riferisco alla consultazione che nel giugno del 2006 disapprovò la (quanto a portata, analoga) riforma della seconda parte della Costituzione approvata dalle Camere nel novembre del 2005 – in cui all’indizione si addivenne con decreto del Presidente della Repubblica adottato in data 28 aprile, quindi ben oltre i sessanta giorni dalla scadenza del trimestre – 18 novembre, pubblicazione della legge approvata dalle Camere; 18 febbraio, chiusura del termine trimestrale *ex art.* 138.

Va tuttavia rilevato che, in quel caso, intervennero più pronunzie dell’Ufficio centrale in conseguenza della presentazione di più richieste referendarie scaglionate nel tempo, l’ultima delle quali fu dichiarata legittima con ordinanza del 16 marzo 2006. Se ne potrebbe dedurre che, in quella circostanza, il Governo abbia inteso recuperare la previsione dell’art. 15 l. n. 352, ancorando però la decorrenza del termine per l’indizione, non alla comunicazione della prima, ma dell’ultima delle decisioni dell’*U.c.r.* (Ufficio centrale per il *referendum*). A farlo pensare, in questo caso, anche l’elemento formale del riferimento all’art. 15 l. n. 352 nelle premesse del decreto di indizione, del tutto obliterato invece nel decreto di indizione del 2001, in cui si sostituisce quel richiamo con la citazione della statuizione del Governo circa la fissazione del *dies a quo* allo spirare del trimestre.

Orbene, non è difficile registrare analogie con l’attuale vicenda che vede la presentazione di più richieste di *referendum* – di origine parlamentare e popolare – l’ultima delle quali, depositata il 14 luglio a stretto ridosso della scadenza del trimestre previsto dall’art. 138 Cost., è stata dichiarata legittima dalla Cassazione con ordinanza che reca la data dell’8 agosto.

Invero, la ricordata indizione in data 27 settembre, fuori dalla finestra temporale dei sessanta giorni dalla scadenza del trimestre ma entro quella dei sessanta giorni dall’ultima ordinanza dell’Ufficio centrale, spinge a ritenere proprio questa la strada seguita nella circostanza attuale.

Ad ogni modo, si segua la prima o la seconda delle soluzioni prospettate l’effetto che se ne trae è quello del sensibile slittamento temporale della data di convocazione della consultazione referendaria che, sia nel 2001 che nel 2006, è arrivata ad attestarsi ad oltre sette mesi dall’approvazione della legge di revisione della Costituzione e, nel caso presente, finisce persino per lambire gli otto mesi.

5. Le due soluzioni dilatorie proposte: esame critico

Ebbene, né l'una, né l'altra delle soluzioni dilatorie prospettate ed usufruibili per il prossimo *referendum* sono convincenti.

5.1 La tesi della decorrenza dalla scadenza del trimestre per la presentazione delle richieste di referendum

Non lo è la prima, ancorché essa risulti originata dal lodevole intento di salvaguardare un diritto politico costituzionalmente garantito.

Innanzitutto, di là da quanto affermato dal Governo che ebbe a formularla per primo (*id est*, il Governo Amato) è difficile parlare in questo caso di operazione interpretativa. In realtà, dato l'inequivocabile tenore della previsione dell'art. 15 e la assoluta non riconducibilità al testo in questione della lettura proposta, quella effettuata è stata propriamente una riscrittura del disposto in parola o, se si vuole, una sua disapplicazione [LUCIANI⁽²⁾; FERRI⁽¹⁾. *Contra* v. CARAVITA, 23 s. Per una rassegna delle opinioni favorevoli e contrarie v. FERRI⁽²⁾, 320 s. in nt.].

Ed anche se si volesse attingere, in proposito, alle virtù ortopediche della interpretazione conforme, al fine di giustificare la forzatura del recinto testuale del sintagma normativo, la via si mostrerebbe comunque inadeguata. Ciò in quanto l'esigenza di rango costituzionale cui si vorrebbe ordinata l'opzione ermeneutica – cioè a dire, la tutela del diritto di iniziativa referendaria – risulta tutt'altro che fondata, in ragione della confutabilità del presupposto su cui si basa: quello per cui l'indizione del *referendum* costituzionale durante il periodo di tre mesi costituzionalmente deputato alla promozione delle iniziative referendarie sarebbe in grado di precludere la presentazione delle richieste non ancora avanzate o perfezionate.

Vero è che il decreto di indizione si pone, in certo modo, come connesso al fatto della iniziativa individua che ha dato impulso al procedimento referendario – cioè a dire la specifica richiesta presentata da uno dei soggetti legittimati – come dimostra, del resto, l'espresso riferimento nel preambolo del provvedimento in questione alla decisione dell'Ufficio centrale per il *referendum* che ne abbia dichiarato la legittimità e, perciò, pel tramite di esso a quel medesimo fatto. Ed è

pure vero che l'indizione dovrebbe naturalmente costituire l'adempimento che, aprendo il procedimento alla sua fase deliberativa, parrebbe correlativamente implicare l'avvenuta chiusura della fase di iniziativa.

Tuttavia, non possono trascurarsi a mio avviso talune peculiarità proprie del *referendum* costituzionale.

Da un lato, come l'esperienza del 2001 e quella attuale dimostrano, l'indizione può essere conseguenziale anche a più di un'iniziativa e, quindi, può risultare pluri-originata.

Dall'altro – cosa che appare di capitale importanza – va tenuto conto del fatto che la formulazione della richiesta referendaria è, a differenza che nel *referendum* abrogativo, sottratta alla disponibilità dei promotori, trattandosi di *petitum* coattivamente circoscritto alla approvazione o disapprovazione *en bloc* della legge costituzionale adottata dalle Camere (sulla questione della possibilità di presentare richieste di *referendum* parziale, tornerò *infra*, § 7). Quindi, in definitiva, l'unica effettiva differenziazione fra le plurime richieste sarebbe costituita, evidentemente, proprio dalla provenienza delle stesse e dalle motivazioni subiettive che avrebbero spinto i singoli soggetti a promuovere il *referendum*.

Di conseguenza, proprio alla luce di questa imm modificabile definizione formale e sostanziale del *thema decidendum* e, perciò, della indeclinabile identità obiettiva che, una volta legittimamente promosso ed indetto, assume il *referendum* costituzionale, senza che possa su di essa incidere la successiva proposizione di altre (identiche) iniziative di richiesta, mi sembra che *rappresentare l'indizione come fatto preclusivo di ulteriori richieste referendarie risulti eccessivo ed ingiustificato*. Giacché, l'assoluta indipendenza fra configurazione del quesito ed atto di richiesta del *referendum* costituzionale tende ad *oggettivamente* appianare le differenze fra i singoli atti di iniziativa di provenienza popolare, regionale o parlamentare, non solo in una prospettiva sincronica e atemporale, ma anche da un punto di vista diacronico, nulla potendo aggiungere “sul piano obiettivo” al *referendum* già indetto le eventuali richieste presentate successivamente.

Né, peraltro, servirebbe rilevare, in contrario, che una richiesta successiva all'indizione del *referendum* si configurerebbe come privata della sua essenziale e naturale funzione di impulso del procedimento referendario, non provocando in sé l'effetto (oramai già prodotto) del-

la sua “messa in moto”, quanto semmai quello di consentire una partecipazione tardiva.

Invero, tale esatta affermazione sta e cade con la soluzione che si intende dare al problema dell’ammissibilità stessa dell’iniziativa plurale, posto che evidentemente anche richieste referendarie successive alla prima, le quali fossero presentate e dichiarate legittime prima dell’indizione, risulterebbero oggetto della medesima spoliazione (o trasfigurazione) funzionale. Insomma, il punto cruciale non è nella anteriorità o posteriorità delle richieste rispetto al momento dell’indizione, bensì nella possibilità o meno che il diritto di iniziativa possa diacronicamente *pluriesercitarsi*: quindi, una volta risolto il dilemma per la positiva, come è stato fatto, non pare possibile opporre all’ammissibilità di richieste successive all’indizione l’argomento dello “sviamento della funzione”.

Senza poi dire che, a stare alla tesi che qui si contesta, si finisce per equiparare *quoad effectum*, quantomeno sotto il profilo che qui interessa, l’indizione intratrimestrale con lo svolgimento intratrimestrale del *referendum*, il quale ultimo avrebbe certamente, com’è ovvio, effetto preclusivo del diritto di iniziativa referendaria che, per ciò stesso, sarebbe da considerarsi inammissibile. Il che, se possibile, desta ulteriore perplessità.

5.2. *La tesi dell’ancoraggio alla comunicazione dell’ordinanza dell’Ufficio centrale per il referendum resa in occasione dell’ultima delle richieste presentate*

Sennonché anche la seconda ipotesi – quella cioè dell’ancoraggio del termine all’ultima delle decisioni rese dall’*U.c.r.* in conseguenza della presentazione di più richieste referendarie succedutesi nel tempo – non è meno criticabile.

Ebbene, nonostante l’apparenza, essa non risulta maggiormente rispettosa del dettato dell’art. 15 l. n. 352. Vero è che – come osservato da attenta dottrina [CARAVITA, 24] – ad essere assunta come *dies a quo* sarebbe, pur sempre, la data della comunicazione dell’ordinanza dell’Ufficio centrale dichiarativa della legittimità di una richiesta di *referendum*, secondo quanto richiesto dal medesimo art. 15.

Il fatto, però, che si tratti di una pronunzia successiva ad altra già adottata rispetto ad una precedente iniziativa referendaria rende la soluzione ermeneutica proposta poco accettabile e non rispondente alla

ratio del disposto legislativo in questione. Essa, infatti, appare minata dalla fragilità logica del suo fondamento, basandosi su di una *certezza* prospettica – che, cioè, un'altra richiesta di *referendum* venga presentata – che definirei *diabolica*, impossibile da vantare all'atto della decisione dell'Ufficio centrale dichiarativa della legittimità della richiesta originaria. Mi chiedo: da quel momento (*id est*, dalla comunicazione di quest'ultima ordinanza) il termine legislativamente previsto per indire il *referendum* dovrebbe decorrere o no? E se la richiesta restasse l'unica in campo? E cosa fare laddove si determinasse la situazione – che per l'appunto si è verificata proprio nella vicenda in corso – per cui, alla scadenza del termine di sessanta giorni dalla comunicazione della decisione dell'Ufficio centrale relativa alla richiesta di *referendum* iniziale, non si abbiano altre richieste depositate (ovvero si sia in presenza di altre richieste depositate contemporaneamente alla prima)?

Questi interrogativi credo offrano la misura dell'aporia in cui si imbatte la tesi in parola, la cui prospettazione, un po' come nel caso dell'interpretazione *per absurdum*, spinge semmai a riconfermare la tradizionale lettura della previsione dell'art. 15, piuttosto che ad abbandonarla.

Né, del resto, la semplice esistenza di iniziative *in itinere* al momento della scadenza potrebbe giocare un ruolo utile, posto che resterebbe sempre incerta la possibilità che esse si perfezionino e, quindi, che vi possa essere un'ulteriore decisione dell'Ufficio centrale da cui far decorrere un nuovo termine per l'indizione (ovvero, se perfezionate, che quest'ultimo ne riconosca la legittimità).

Peraltro, e conclusivamente al riguardo, va pure osservato che nel procedimento referendario attualmente in corso, il doppio termine per l'indizione – a seconda se decorrente dalla scadenza del trimestre (15 luglio) o dalla data di comunicazione della decisione dell'*U.c.r.* (8 agosto) – ha avuto un arco di durata parzialmente sovrapposto, così che, qualora l'indizione fosse intervenuta entro il 15 settembre, non si sarebbe potuto parlare di una convocazione della consultazione referendaria avvenuta nel rispetto del primo o del secondo termine.

Quel che, invece, è ragionevolmente da escludere è che, in caso di indizione – come nel caso che ci occupa – disposta nell'intervallo che va dal 16 settembre all'8 ottobre, si possa correttamente parlare di ripristino della regola legislativa in parola. Se, infatti, la *ratio* di questa va individuata nella necessità di assicurare certezza circa il tempo massimo entro il quale deve chiudersi la fase del controllo del *sub-*

procedimento referendario per passare alla fase successiva, la soluzione esaminata, per quanto appena osservato, quella certezza non è in grado di garantirla.

6. La dilatazione temporale del procedimento referendario e i suoi costi

Si tratta a questo punto di valutare quelli che possono essere gli effetti della dilatazione temporale del procedimento referendario e del conseguente distanziamento fra l'approvazione parlamentare e il pronunciamento popolare sulla legge di revisione costituzionale.

Riprendendo quanto a suo tempo autorevolmente rilevato in dottrina da Leopoldo Elia in un breve articolo del 2001 [ELIA], un primo riflesso negativo sembra individuabile nella protrazione «dell'incertezza sulla normativa costituzionale modificata (ma in modo non ancora efficace)» e, quindi, nella determinazione di uno stato di *rimessa in discussione* capace soltanto di erodere la legittimazione della Costituzione vigente. Effetto peraltro che, nel caso che oggi ci occupa, altro non fa che anticipare la situazione che comunque si determinerà in ipotesi di approvazione popolare della legge di revisione, i cui disposti – come si sa – sono per buona parte “ad efficacia differita”, stante l'applicazione «a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere» disposta dall'art. 41 della legge di riforma.

Si tratta in sostanza – sempre per usare le parole del chiaro A. – di una soluzione contraria alla «*ratio* accolta nella legge [la quale] consiste proprio nella necessità di eliminare al più presto [...] ogni dubbio tra i cittadini procedendo in termini al possibile brevi ad una consultazione che svolge una funzione di controllo, di regola a tutela della minoranza rispetto alla maggioranza prevalsa nel voto inferiore ai due terzi».

Non v'è dubbio che anche queste appaiano esigenze di *pregio costituzionale* di cui tener conto, il cui sacrificio risulta giustificabile solo in presenza di opposte occorrenze di pari grado che però, come s'è visto, in questo caso non ci sono.

Non solo, proprio la vicenda attualmente in corso offre qualche ulteriore elemento di riflessione.

Penso, in modo particolare, alla situazione di forte intreccio fra modifica costituzionale e azione di governo che caratterizza l'attuale

contingenza e che, peraltro, appare il portato di un mutamento di sensibilità politico-costituzionale che sembra aver decisamente accantonato l'idea, a lungo coltivata, delle riforme costituzionali come terreno di elezione del libero confronto fra le forze politico-parlamentari, svincolato in quanto tale dalle dinamiche del rapporto fiduciario e della contrapposizione maggioranza-opposizione.

Sappiamo, infatti, che la legge di revisione approvata lo scorso mese di aprile dalle Camere e soggetta all'approvazione popolare costituisce attuazione di uno specifico punto del programma su cui l'attuale Governo ha ottenuto la fiducia del Parlamento, ponendosi peraltro in linea di stretta continuità con l'Esecutivo precedente che addirittura trovava nella riforma della seconda parte della Costituzione la sua stessa ragione costitutiva. Non solo, il relativo disegno di legge vanta una provenienza governativa di valore assoluto, recando la firma non solo del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (che pure nella compagine governativa riveste un ruolo di primissimo piano), ma anche dello stesso Presidente del Consiglio.

A questo si aggiunge il dato della limitata maggioranza con cui la legge è stata approvata dalle Camere, in ragione del fatto di aver perso lungo strada il largo consenso che aveva accompagnato la prima fase del suo *iter* parlamentare – in questo replicando quanto già accaduto in occasione dei due precedenti interventi di revisione “ad ampia portata” del 2001 e del 2005 – ed il clima di forte contrapposizione in cui è maturata la riforma; ciò che reca con sé il serio rischio di fare della Carta costituzionale l'oggetto di una contesa politica congiunturale.

Ebbene, in questo quadro l'incremento dello *spatium temporis* per lo svolgimento della consultazione popolare presenta un duplice profilo di delicatezza.

Da un verso, aumenta la probabilità che la vicenda riformatrice non ancora conclusa incroci accadimenti di significato politico generale (elezioni politiche, amministrative, *referendum* popolari, ecc.) capaci di influenzare l'esito del *referendum* costituzionale o, per contro, di subirne l'influenza – come, del resto, già accaduto sia nel 2001 che nel 2006 – in una dinamica di reciproco inquinamento che, specie nel contesto di questi mesi, non è assolutamente auspicabile.

Dall'altro, in presenza di una forte imputazione governativa della revisione costituzionale c'è anche da tener conto della possibilità che l'Esecutivo abbia più tempo a disposizione per studiare misure ed assumere strategie anche al fine di incidere ed indirizzare la decisione

popolare. Si pensi, nel nostro caso, alla prossimità temporale che potrebbe esserci fra consultazione referendaria ed elaborazione della manovra di bilancio.

Senza poi dire che, l'opzione che qui si contesta si fonda su un vero e proprio avvaloramento della prassi della pluri-iniziativa del *referendum* costituzionale che, oltre a recare con sé l'eventualità del ricorso all'appello al popolo anche da parte della stessa maggioranza che ha approvato la legge di revisione, in netto contrasto con il carattere oppositivo del *referendum* in parola, sembra svelare anche ulteriori aspetti di problematicità, come ad esempio laddove si verifichi la presentazione di più richieste, anche diversamente originate, di medesima (o analoga) matrice politica, con la possibilità di lucrare maggiori spazi nella campagna referendaria.

7. La definizione del quesito: i due profili esaminati

Il secondo piano di riflessione, come affermato in principio, attiene al *thema* della definizione del quesito referendario e si dipana verso una duplice direttrice: la perimetrazione oggettuale del *petitum* e il confezionamento del quesito.

Nonostante una certa qual interferenza fra i due profili, è bene tuttavia condurre l'indagine – per dir così – per parti separate.

7.1. Il problema della possibile presentazione di richiesta referendarie parziali rispetto alla intera legge di revisione

Si è molto discusso nelle settimane trascorse (e la cosa ha animato non poco il dibattito pubblico) della possibilità di presentare richieste di *referendum* costituzionale ad oggetto parziale, tali cioè da non incidere integralmente sulla legge di revisione costituzionale. Ciò soprattutto dinanzi ad operazioni di mutamento della Carta costituzionale di tipo organico o a largo spettro, per le quali l'esigenza della omogeneità del quesito referendario, vale a dire che esso verta su un tessuto normativo animato – secondo la nota e oramai risalente elaborazione della nostra Corte costituzionale (a partire dalla celebre sentenza n. 16 del 1978) – da una matrice razionalmente unitaria, viene proposta quale condizione necessaria per la libera espressione del voto.

A formulare l'ipotesi e a tentare di tradurla in concreta iniziativa è stato il partito radicale che tuttavia – come noto – non è riuscito nell'intento. Ma la questione non ha mancato di lambire significativamente anche la riflessione dei giuristi [AA. VV.⁽¹⁾; AA. VV.⁽²⁾; AA. VV.⁽³⁾].

La questione, come si sa, non è certamente nuova, ancorché nuovo mi sembra il senso che ne connota la prospettazione.

Mi spiego.

Sino ad ora, infatti – a partire dal momento in cui il tema dell'ampia riforma costituzionale è uscito dalle secche delle iniziative improduttive per inverarsi nella prassi – l'argomento della necessaria omogeneità del quesito nel *referendum* costituzionale è stato utilizzato, al pari di altri, al fine di condizionare l'esercizio del potere di revisione della Costituzione che, proprio allo scopo di salvaguardare la libertà di voto dell'elettore ove chiamato a pronunciarsi, dovrebbe limitare la portata dell'intervento di modifica a parti della Carta suscettibili di essere ridotte ad unità sostanziale: quindi riforme, se non puntuali, ad oggetto circoscritto.

La questione che oggi siamo chiamati ad affrontare è tuttavia – dilata dalle apparenze – di segno diverso, perché diversa è la prospettiva in cui viene collocato il tema del rispetto della libertà di voto nella consultazione popolare: non si tratta infatti di agitare il problema della omogeneità referendaria per condizionare il potere di revisione, quanto di valutarlo *in sé* allo scopo di accertare la possibilità di un esercizio frazionato del potere di richiesta del *referendum* costituzionale da parte degli eventuali promotori. E non è soltanto un cambiamento di punto di vista, una modifica di angolatura, quanto un mutamento della premessa di fondo da cui muovere, giacché, a ben guardare, quell'utilizzare l'omogeneità del quesito referendario come grimaldello per imbrigliare l'azione del legislatore costituzionale supponeva in definitiva (e da ciò traeva la sua maggior forza) proprio la non esperibilità del *referendum* parziale, che è invece l'ipotesi che qui si vuole valutare.

7.1.1. Gli ostacoli posti dal diritto positivo

L'ipotesi di richieste parziali, con oggetto circoscritto o comunque ridotto rispetto al testo legislativo approvato dalle Camere – presentate sia in forma unica ed esclusiva (*referendum* chirurgico si potrebbe di-

re) che in modo plurimo, al fine di interessare per parti separate l'intero testo – incontra ostacoli davvero insormontabili.

Il dato normativo non sembra lasciare spazi di agibilità alla tesi del *referendum* parziale. E se già dalla disciplina costituzionale emergono decisamente più ostacoli che margini di fattibilità, è soprattutto la normativa *ex lege* n. 352 del 1970 a sbarrare il passo a qualsivoglia tentativo di prefigurare iniziative referendarie *quodammodo* asimmetriche rispetto alla legge parlamentare di revisione.

A parte la considerazione che l'intero tessuto della disciplina recata dalla legge n. 352 del 1970 è pervaso dall'idea della corrispondenza fra legge approvata dalle Camere (a maggioranza assoluta) ed oggetto dell'eventuale *referendum* richiesto [MORRONE], il rilievo di maggior peso è che, a differenza di quanto avviene per il *referendum* abrogativo, è la legge stessa a fissare, sia la formulazione della richiesta – che «deve contenere l'indicazione della legge di revisione della Costituzione o della legge costituzionale che si intende sottoporre alla votazione popolare, e deve altresì citare la data della sua approvazione finale da parte delle Camere, la data e il numero della Gazzetta Ufficiale nella quale è stata pubblicata» (art. 4) – che il tenore testuale del quesito referendario – il quale «consiste nella formula seguente: “Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo ... (o degli articoli ...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?”»; ovvero: “Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?”» (art. 16) – riferendoli entrambi inequivocabilmente all'atto-legge.

In questo modo, non solo viene riaffermato il sinallagma fra testo legislativo approvato dalle Camere e testo legislativo da approvarsi da parte del popolo, ma, cristallizzando la formula redazionale, si esclude al contempo ogni margine di possibilità ad una diversa elaborazione della richiesta o stesura del quesito da parte dei promotori, cui resta il misero compito dell'inserimento dei dati identificativi formali del testo da sottoporre al vaglio popolare. Insomma, si tratta di una richiesta e di un quesito redatti *ope legis*.

A questo si aggiunga la considerazione che i dati identificativi da inserire nella richiesta – da distinguersi in indici formali *estrinseci* («il testo [...] approvato e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* numero ... del ...») e indici formali *intrinseci* (gli articoli della Costituzione mo-

dificati) – mostrano, a mio parere, una certa qual marginalizzazione del profilo più squisitamente contenutistico del *petitum* referendario, testimoniato dal fatto della impossibilità di indicare nel quesito il contenuto degli articoli della Carta revisionati, anche qualora si tratti di modifica parziale – come invece previsto per il *referendum* abrogativo – nonché di inserire anche il titolo della legge – come invece previsto per il *referendum* su “altre” leggi costituzionali dallo stesso art. 16 della legge – ovvero una denominazione della richiesta referendaria in grado di delimitare l’oggetto materiale della (o su cui verte la) legge da approvare, fornendo una definizione sintetica del *thema decidendum* racchiuso nell’articolato della modifica costituzionale – come invece previsto ancora una volta per il *referendum* abrogativo. Punto, quest’ultimo, su cui mi riprometto di tornare oltre.

Peraltro, proprio questa situazione di peculiare mancanza di strumenti formali a presidio della cognizione contenutistica della riforma costituzionale sottoposta a *referendum*, se da un verso delinea una certa tendenza alla smaterializzazione del quesito, dall’altro rende ancor più rilevante per il *referendum* costituzionale, da un verso, il ruolo svolto dalla campagna referendaria – in cui va avvertita, accanto alla ovvia necessità di offrire spazio adeguato ai competitori politici, anche l’esigenza di uno speciale onere “meramente” informativo a carico della comunicazione pubblica – e, dall’altro, ancora più pressante il bisogno di assicurare un ampio dibattito nella pubblica opinione anche *lege in itinere*, cui del resto – non lo si può certo trascurare – è strettamente funzionale la previsione di tempi procedurali di approvazione abbastanza distesi.

Ebbene, quanto appena rilevato, se vale ad escludere per i promotori la possibilità di presentare richieste di *referendum* parziali rispetto al testo di legge di revisione approvato dalle Camere, nondimeno impedisce che a confezionare la richiesta parziale possa essere l’Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, nell’esercizio del suo potere di controllo di legittimità sulle richieste di *referendum* costituzionale ad esso assegnato dall’art. 14 l. n. 352, mercé un’operazione di frazionamento di un’unica richiesta avanzata dai promotori ed avente ad oggetto un’unica legge di modifica costituzionale. L’indisponibilità della richiesta e del quesito referendari – autoritativamente predefiniti dalla legge – così come preclude, *a monte*, la presentazione di richieste diversamente redatte, allo stesso modo si oppone anche alla possibilità di riformulazione, *a valle*, delle richie-

ste originariamente proposte dai promotori. Questo anche laddove si tratti di un'operazione posta in essere dall'Ufficio centrale allo scopo di assicurare, attraverso la scissione, la necessaria omogeneità dei quesiti sottoposti al vaglio popolare [PINARDI].

Del resto, a corroborare quanto affermato anche la soluzione a suo tempo offerta dalla giurisprudenza costituzionale al problema della frazionabilità delle richieste di *referendum* abrogativo affette da eterogeneità, sia per mano dell'*U.c.r.* in sede di controllo di legittimità che della stessa Corte in occasione del giudizio di ammissibilità. A far propendere per l'esclusione della possibilità di suddivisione del quesito fu principalmente l'argomento del rispetto da assicurare alla volontà dei sottoscrittori il cui consenso, manifestato intorno alla formulazione di origine della richiesta unitariamente intesa, non potrebbe automaticamente presumersi trasferito a sostegno delle diverse eventuali richieste frutto della sua scissione, potendosi ammettere solamente un più circoscritto potere di rettifica, il cui esercizio da parte dell'Ufficio centrale per il *referendum* si giustifica in quanto limitato «a far coincidere forma e sostanza del quesito, secondo l'effettiva ed inequivoca volontà dei promotori del *referendum*» (Corte cost., sent. n. 35 del 1985).

Ora, nel nostro caso al motivo relativo all'ossequio da prestarsi alla volontà dei sottoscrittori se ne aggiungerebbe un altro: quello dell'osservanza della volontà del legislatore che, approvando la revisione costituzionale, la vedrebbe tuttavia esposta all'eventualità di una sua possibile modifica conseguente all'imprevedibile gioco delle combinazioni dei risultati potenzialmente diversificati dei singoli *referendum* parziali. Il rischio sarebbe quello di una riforma costituzionale che, prima ancora che solo parzialmente approvata, uscirebbe dall'urna difforme da come vi era entrata e per questo non si saprebbe dire se ancora sostenuta dal consenso parlamentare originariamente espresso. In definitiva, più che il *referendum* costituzionale parziale in sé sarebbe l'operazione referendaria nel suo complesso ad essere suscettibile di produrre, nel suo esito conclusivo, un effetto di tipo manipolativo.

Se poi si tiene conto che, talora, per l'intervento di revisione l'ampiezza di raggio, più che una scelta, può essere una necessità, ci si accorge che, piuttosto che risolversi in una manipolazione, il risultato finale potrebbe generare significative incoerenze nel testo residuo.

7.1.2. L'omogeneità del quesito nel referendum abrogativo e in quello costituzionale: i limiti di una trasposizione

In realtà, ad essere afflitta da contraddizione è proprio l'operazione di trasferimento della problematica dell'omogeneità del *petitum* dal piano del *referendum* abrogativo a quello del *referendum* costituzionale [torna a riproporla, da ultimo, PACE].

Innanzitutto, c'è da chiedersi di quale omogeneità si sta parlando.

Chiunque conosca la giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità delle richieste di abrogazione popolare sa che la nozione di omogeneità del quesito elaborata ed applicata dalla Corte, pur con tutta l'indisciplina e la fluttuazione della sua giurisprudenza in materia, mal si presta ad essere applicata alla richiesta di *referendum* costituzionale. Essa infatti darebbe corpo ad un canone valutativo sin troppo rigoroso e stringente, il cui utilizzo finirebbe per tradursi in una sorta di *condicio diabolica*, e che per essere applicato richiederebbe uno slargamento del setaccio tale da far perdere il nesso con il criterio di origine: si pensi – che so – alla “forma di governo” come possibile matrice razionalmente unitaria [PACE, 12 s.]. Peraltro, la stessa concettualità elaborata sul fronte del *referendum* abrogativo mostra il tasso di scarsa comunicabilità fra i due piani in esame. La nozione, ad esempio, di “principio ispiratore unitario” come fondamento della disciplina oggetto del quesito è assai difficilmente declinabile per la Costituzione il cui tessuto normativo si caratterizza proprio per la convivenza e convergenza di una pluralità di principi ispiratori e per una natura che vede quasi con naturale sospetto e preoccupazione operazioni di *reductio principiis*, tanto più laddove si tratti di interventi di modifica ad ampio raggio.

Per contro, l'affidarsi ad indici parametrici di carattere esclusivamente formale se, per un verso, si sottrarrebbe ai rilievi appena avanzati, dall'altro rischierebbe di produrre esiti non poco contraddittori. Ad esempio, laddove si volesse utilizzare il titolo interno del testo della Costituzione come unità di misura per guidare il confezionamento del quesito – secondo una proposta di recente avanzata [AINIS] – prendendo a riferimento il disegno di legge di revisione appena approvato, noi potremmo trovarci dinanzi a situazioni di questo tipo:

- a) approvazione del *referendum* riguardante le modifiche apportate alle disposizioni di cui al titolo I della seconda parte della Costitu-

zione – Il Parlamento – e mancata approvazione del *referendum* relativo alle modifiche apportate alle disposizioni di cui al titolo III – Il Governo – con la conseguenza di produrre l’esito, da un verso, di riconoscere la titolarità del rapporto fiduciario in capo alla sola Camera dei deputati e, dall’altro, di mantenere il conferimento della fiducia ad opera di entrambe le Camere;

- b) approvazione del *referendum* riguardante le modifiche apportate alle disposizioni di cui al titolo I della seconda parte della Costituzione – Il Parlamento – e non di quello concernente le modifiche apportate alle disposizioni di cui al titolo II della seconda parte della Costituzione – Il Presidente della Repubblica – con l’effetto di introdurre la novità di un Senato senza rapporto fiduciario e a rinnovo mediato e parziale e nondimeno conservare il potere di scioglimento di entrambe le Camere da parte del Capo dello Stato.

Del resto, dell’esistenza del problema era ben avvertito il governo Letta quando, nel prevedere all’art. 4 del disegno di legge costituzionale di deroga all’art. 138 Cost. – AS n. 813 “Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali” – l’attributo della omogeneità delle leggi di revisione costituzionale da approvarsi attraverso il procedimento lì delineato, lo aveva accompagnato ai requisiti di “autonomia” e “coerenza sistematica” delle medesime leggi. Al di là del ragionevole dubbio che “tutto potesse tenersi” [CARNEVALE⁽²⁾, § 3.3], quel che rileva evidenziare in questa sede è l’emersione della consapevolezza circa la connessione fra realizzazione per parti (omogenee) di una complessiva operazione di riforma costituzionale e necessità di autonomia delle singole parti, onde preservare quella stessa operazione dalla irrazionalità *ex post* conseguente alla venuta meno di una (o più) di esse.

In realtà, a difettare – e quindi ad affettare l’intero ragionamento – è la comunanza di fondamento costituzionale delle due omogeneità, il quale – per il *referendum* abrogativo – fa leva sull’esigenza di rispetto del principio della libertà di voto dei cittadini elettori che, chiamati ad esprimersi con un’opzione secca, di tipo dilemmatico Sì/NO, su di un coacervo normativo privo di una matrice razionalmente unitaria, non potrebbero maturare alcun genuino convincimento e consequenzialmente alcuna consapevole decisione. Ciò in quanto – come ebbe a dire molti anni addietro la Corte costituzionale – sia che «siano convinti dell’opportunità di abrogare certe norme ed a questo fine si rassegnino all’abrogazione di norme del tutto diverse, solo perché coinvolte nel

medesimo quesito, pur considerando che meriterebbe mantenerle in vigore; sia che preferiscano orientarsi verso l'astensione, dal voto o nel voto, rinunciando ad influire sull'esito della consultazione, giacché l'inestricabile complessità delle questioni (ciascuna delle quali richiederebbe di essere diversamente e separatamente valutata) non consente loro di esprimersi né in modo affermativo né in modo negativo; sia che decidano di votare "no", in nome del prevalente interesse di non far cadere determinate discipline, ma pagando il prezzo della mancata abrogazione di altre norme che essi ritengano ormai superate (e vedendosi impedita la possibilità di proporre in questo senso ulteriori referendum, prima che siano trascorsi almeno cinque anni, data la preclusione disposta dall'art. 38 della legge n. 352 del 1970)» (sent. n. 16 del 1978), si troverebbero, per l'appunto, coartati nella loro libertà di scelta con conseguente vulnerazione degli artt. 1 e 48 Cost.

Ora, di là da ogni apparenza, il trasferimento di un simile impianto logico-argomentativo al *referendum ex art. 138 Cost.*, onde sostenere l'esigenza della omogeneità della relativa richiesta, si fonda, a mio modo di vedere, su di un evidente equivoco di fondo, su quello che definirei un *eccesso di proprietà transitiva* o un *difetto di analogia*, dovuto alla insufficiente considerazione della strutturale diversità dei *petita* e delle opzioni implicate nei due *referendum* abrogativo e costituzionale.

Per il primo, infatti, la scelta è in linea di massima tra il *mantenimento* o l'*eliminazione* di una certa disciplina, cioè, in sostanza, tra la *legge* e il suo *venir meno*; onde, in assenza di una relazione di tipo formale, la possibilità di individuare l'oggetto normativo del quesito intorno ad un termine di riferimento unificante, che lo definisca obiettivamente, diventa di cruciale importanza perché ne va della identificazione stessa dell'oggetto del decidere e, quindi, della capacità stessa di decidere alcunché (*voglio o non voglio mantenere "cosa"?*).

Il dilemma, invece, cui si è posti dinanzi nel caso del *referendum* previsto nel procedimento di revisione costituzionale è di tutt'altro tipo: non si tratta tanto di volere o non volere una certa disciplina (quella recata dalla legge di revisione) *in sé e per sé considerata*; bensì di scegliere se il mutamento costituzionale proposto sia "meglio" o "peggio" rispetto all'assetto normativo preesistente. L'opzione, perciò, non verte più su *un* oggetto normativo e non è più tra il suo permanere e la sua eliminazione; bensì riguarda *due* normative in competizione – quella costituzionale in essere e quella che eventualmente

verrà a sostituirla – poste in raffronto fra loro. Ed allora, se questo è vero, la scelta che l'elettore è chiamato a svolgere è di tipo comparativo, fondata sulla ponderazione tra i *pro* e i *contra* delle due discipline, al fine di valutare il complesso dei “costi” e dei “benefici” della “revisione” rispetto al “non revisionato” ed arrivare così a preferire il vecchio assetto al nuovo o viceversa.

Non solo, non si può nemmeno trascurare che la disomogeneità della richiesta di *referendum* è stata sin dall'inizio pensata e configurata dal giudice costituzionale come *vizio del confezionamento del quesito*, in cui incorrono i promotori per aver assemblato (*recte*, coartato) in un medesimo quesito disposti fra loro privi di un comune principio informatore (*recte*, matrice razionalmente unitaria). Ciò è tanto vero che alla pronuncia di inammissibilità per eterogeneità del quesito abrogativo la Corte costituzionale è pervenuta sempre e necessariamente – per quanto mi consta – in presenza di richieste il cui oggetto normativo era stato “costruito” dai promotori – sia selezionando la disciplina all'interno di una stessa legge che ricavandola da una pluralità di atti legislativi – e mai in ipotesi di richiesta di abrogazione totale di legge.

Tutto questo è però del tutto inappropriato con riferimento al *referendum* costituzionale il cui oggetto – come s'è detto – non è in alcun modo definito dai promotori ma è fissato dalla legge, per cui muovere, sotto questo profilo, un'accusa di mal confezionamento della richiesta a carico di quest'ultimi sarebbe un vero non senso.

Ne consegue che, sostenere la disomogeneità della riforma costituzionale come causa della disomogeneità del quesito referendario relativo significa muoversi in un ordine di idee che è antitetico a quello nel quale la figura della omogeneità referendaria è stata forgiata e che ha avuto, nell'assunto per cui ciò che il legislatore ha deciso convogliare unitariamente in una legge è *per definitionem* unitario ed omogeneo anche per il popolo, uno dei suoi punti cardine.

Nondimeno, come è stato per tempo osservato [PANUNZIO, 161 s.], è la stessa Costituzione a mostrarci che il binomio omogeneità-*referendum* sia tutt'altro che inscindibile, laddove contempla – come già ricordato – la previsione dell'eventuale *referendum* popolare cui sottoporre gli statuti delle regioni ad autonomia ordinaria (art. 123, comma 3); *referendum*, nella sua necessaria unicità, la cui non omogeneità è *in re ipsa*. E che lo si faccia in una normativa introdotta nel 2001 è cosa particolarmente significativa, trattandosi di epoca in cui l'idea

della modifica ad ampio spettro della Carta costituzionale era già entrata a far parte della nostra esperienza politico-costituzionale.

Né, il tentativo di replicare facendo leva sulla qualità di atto a competenza riservata e speciale dello statuto, in grado di assicurare allo stesso una sorta di naturale omogeneità, oppure sulla distinzione fra *referendum* approvativo di un nuovo atto fondativo e *referendum* che ha ad oggetto modifiche della Costituzione [ROMBOLI, § 6], appare a chi scrive convincente. Giacché, mentre il primo argomento finisce per dilatare talmente la nozione di omogeneità da far perdere alla stessa valenza prescrittiva e, per quello che qui più conta, il pregio di fattore interdittivo delle grandi riforme costituzionali – si pensi soltanto alla definizione della forma di governo regionale, alla disciplina delle fonti, alla organizzazione amministrativa della regione, ecc.; il secondo rilievo invece appare dimentico del fatto che la previsione dell'art. 123 riguarda anche l'ipotesi di modifiche parziali apportate allo statuto regionale, come per tempo affermato dalla Corte costituzionale (sent. n. 304 del 2002).

7.2. La configurazione del quesito e le due diverse formule: osservazioni critiche

Vengo a questo punto al secondo profilo riguardante quella che ho chiamato il confezionamento del quesito referendario. Anche in questo caso, come già per la gestione dei tempi del procedimento, la prassi mostra visibili e gravi deviazioni rispetto alle previsioni legislative.

Come già in precedenza rammentato e a differenza di quanto accade per il *referendum* abrogativo, il quesito proprio del *referendum* costituzionale ha una redazione imposta dalla legge e segnatamente dall'art. 16 l. n. 352 del 1970, il quale prevede tuttavia una duplice formula a seconda se ad essere oggetto della richiesta referendaria sia una legge di revisione costituzionale ovvero una legge costituzionale non di revisione. Per le prime il tenore del *petitum* è:

«Approvate il testo della legge di revisione dell'articolo ... (o degli articoli...) della Costituzione, concernente ... (o concernenti ...), approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del...?».

Per le seconde invece muta nel modo seguente:

«Approvate il testo della legge costituzionale... concernente... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?».

A redigere materialmente il quesito, inserendovi i dati identificativi relativi alla legge *ex art.* 138 da approvare da parte del popolo, procede l'Ufficio centrale per il *referendum* in occasione della valutazione di legittimità della richiesta referendaria.

Ebbene, nell'attuale vicenda l'Ufficio centrale nell'accertare la legittimità delle cinque richieste presentate (cfr. ordd. 6 maggio e 8 agosto 2016) ha formulato il quesito del prossimo *referendum* 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?».

Ora, è abbastanza evidente che l'*U.c.r.* ha inteso prescegliere la formula prevista per le leggi costituzionali non di revisione e non quella richiesta per quelle di revisione, operando una mutazione di oggetto.

Si dirà: cosa c'è di particolarmente rilevante, stante il sostanziale parallelismo delle due versioni? E poi – si potrebbe ancora aggiungere – così è accaduto sia nel 2001 che nel 2006, senza che alcuno abbia avuto da eccepire.

Invero, le due formule presentano una piccola, ma significativa, differenziazione, imperniata sull'oggetto del “concernere”: nell'una, esso ha riguardo all'ambito di disciplina proprio degli articoli della Costituzione modificati; nell'altra, invece, attiene 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 precetti 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. E la formula del quesito vuole appunto portare l'attenzione dell'elettore proprio su questo: sul fatto che ad essere modificata sia la Carta costituzionale.

Vero è 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).

Ed è vero pure che nessuno ebbe a segnalare la cosa o a lamentarsene.

Il fatto è però – e questa è la ragione della rilevanza attuale del problema – in quei due casi si era in presenza di leggi di revisione costituzionale caratterizzate dal c.d. titolo muto, definito dalla semplice perimetrazione formale dell'intervento riformatore, il quale risultava frasteggiato: “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 esplicazione contenutistica.

In una simile situazione, la scelta della prima o della seconda formula finiva per perdere importanza in ragione del fatto che l'*oggetto* della legge, delineato dal titolo della stessa, si identificava in buona misura con le *porzioni* della Costituzione incise dall'intervento riformatore.

matore, 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 in definitiva poco rilevante.

Nel caso che oggi ci interessa le cose stanno assai diversamente.

Invero, la legge di revisione della seconda parte della Costituzione approvata lo scorso aprile si caratterizza 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».

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. Certo – si potrebbe osservare – ciò risponde al carattere necessariamente sintetico del titolo. Quel che tuttavia colpisce, in questo caso, è il fatto che a fronte delle omissioni si registra l’inclusione di oggetti di ben minore rilievo quale ad esempio l’abolizione del CNEL. Forse che quest’ultima, sul piano costituzionale può essere considerata più rimarchevole – che so – della modifica del procedimento elettivo del Presidente della Repubblica o dei giudici della Corte costituzionale?

In ordine invece 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 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 di captazione del consenso, che non sulla base di una scelta realmente fedele al contenuto del disegno di legge in questione, è ben legittimo [PACE, 11 s.].

Ne consegue che, in ipotesi come quella qui in esame, il distinguo fra le due formule del quesito referendario torna ad essere provvisto di interesse, 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) nella domanda posta all'elettore sulla scheda. 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.

7.2.1. *L'uso della formula per le (altre) leggi costituzionale anche alle leggi di revisione: ragioni e obiezioni*

In dottrina, tuttavia, non è mancato chi ha inteso sostenere la bontà della soluzione adottata dall'Ufficio centrale, proponendo argomenti a sostegno in grado di fornire un supporto di giustificazione alla scelta compiuta dalla Cassazione. La tesi è assai articolata e ben argomentata e merita per questo particolare attenzione. Ne riassumo qui i termini essenziali.

Si osserva, innanzitutto, che il testo sottoposto al *referendum*, seppur sia «costituito da una revisione mediante novellazione di articoli del testo della Costituzione», presenta tuttavia «contenuti ulteriori, non esclusivamente riconducibili alla novellazione di disposizioni della Costituzione, bensì alla modifica di tre diverse leggi costituzionali, nonché a disposizioni transitorie e finali, parte delle quali non immediatamente riconducibili (ancorché, ovviamente, in qualche modo connesse) a oggetti disciplinati nel testo costituzionale» [PICCIRILLI, 3].

Tale natura “mista” del testo di legge induce a ri-qualificare lo stesso come legge costituzionale piuttosto che come legge di revisione, quantomeno ai fini dell'applicazione dell'art. 16 l. n. 352 del 1970, giacché altrimenti il quesito referendario, potendo comprendere il riferimento alle sole disposizioni della Costituzione incise, finirebbe per lasciar fuori il richiamo alle disposizioni costituzionali “ulteriori” atteggiandosi così a *petitum* reticente. Ciò che rende preferibile il ricorso alla formula prevista per le (altre) leggi costituzionali che, consentendo la comparsa del titolo della legge nel quesito, assicura la presenza sulla scheda dell'unico elemento effettivamente ed esaustivamente rappresentativo del complesso dispositivo su cui l'elettore è chiamato ad esprimere il suo giudizio.

Del resto – si osserva ancora – la classe delle leggi costituzionali si atteggia a *genus* della *species* leggi di revisione costituzionale come si evince, più che dalla riflessione dottrinarica che presenta posizioni in vario modo contrapposte, dallo stesso impianto della legge n. 352 del 1970 che, ove si eccettuino proprio le disposizioni riguardanti il *referendum* costituzionale, usa l'espressione “legge costituzionale” in modo comprensivo. Così che, «utilizzano solo la dizione “legge costituzionale” le formule di promulgazione previste nei diversi casi di ap-

provazione parlamentare a maggioranza dei due terzi (art. 2), di assenza di richiesta referendaria entro il termine dei tre mesi (art. 5), nonché quando le richieste di referendum costituzionale siano state dichiarate illegittime (art. 14). Perfino la formula di pubblicazione a fini notiziali del testo approvato dalle Camere (art. 3) – come nel caso di quanto avvenuto sulla Gazzetta ufficiale del 15 aprile scorso – fa ricorso unicamente alla dizione di (testo di) “legge costituzionale”. Anzi, in questo caso la ricomprensione delle “leggi di revisione costituzionale” nell’insieme più ampio delle “leggi costituzionali” è addirittura esplicitato dal già citato art. 15 che fa riferimento alla pubblicazione di cui all’art. 3 (il cui testo, come si è detto, parla solo di “leggi costituzionali”) come applicabile anche a “leggi di revisione costituzionale”» [PICCIRILLI, 6 s.].

Si osserva, infine, che il titolo del testo di legge in questione, pur con la sua tendenziosità, costituisce l’unico elemento identificativo esauriente del testo legislativo, in grado di ricomprendere in sé sia i contenuti di revisione che quelli non di revisione, il quale, lungi dall’esser un “trovatello”, è pur sempre espressione della volontà del Parlamento, ancorché non risulti oggetto di specifica espressione di voto. Di quella volontà, cioè, tradotta in un testo costituzionale su cui il corpo elettorale è chiamato ad esprimersi e che, per quanto osservato, trova una rappresentazione fedele (o forse *rectius* meno infedele) solo laddove la richiesta di approvazione posta all’elettore lo ricomprenda.

Sin qui la tesi in questione sulla quale mi permetto di osservare quanto segue.

Il *thema* della categorizzazione delle leggi *ex* art. 138 è poderoso e assai divisivo nella nostra letteratura. Qui mi limito a rilevare che, anche a voler considerare, su di un piano generale, la classe “legge costituzionale” come *genus* e il tipo “legge di revisione” come *species*, la prossimità d’ordine materiale della disciplina qui in considerazione (art. 16 l. n. 352) con l’art. 138 della Costituzione dovrebbe nella specie indurre ad una lettura coerente con quest’ultima previsione e intendere perciò il sintagma “legge costituzionale” come “altra legge costituzionale”, così da portare ad individuare un rapporto fra i due tipi legislativi che non è da *genus* a *species*, bensì da *species* a *species*. Una relazione, quindi, non fra *il tutto* e *una sua parte*, ma fra *parti* del medesimo *tutto*, fra loro discriminate da una ragione di ordine funzionale, che non attiene al contenuto del normare, ma al suo essere ordi-

nato alla modifica della Carta costituzionale; destinazione cui lo stesso art. 138, per come è fraseggiato, vuole dare rilievo ed importanza assolutamente prioritaria.

Del resto, se quella delle leggi di revisione è *species* della classe più generale delle leggi costituzionali, reputare la prima tranquillamente assorbibile nella seconda anche quando il diritto positivo tende a mantenere ferma la differenziazione significa, a fil di logica, negare alla prima categoria proprio il valore di *species*, che è nozione che sta e cade (nel senso che mantiene un senso) con la possibilità stessa di distinguersi all'interno del *genus* di appartenenza.

Ma vengo a questo punto proprio al diritto positivo e segnatamente alla l. n. 352 del 1970.

Ora, è senz'altro corrispondente al vero l'assunto per cui il legislatore ha inteso utilizzare l'espressione legge costituzionale come comprensiva sia del tipo legge di revisione che di quello legge non di revisione, salvo che nelle disposizioni riguardanti il *referendum* costituzionale. Ciò tuttavia – piuttosto che giustificare la fungibilità di formule e concetti anche quando distinti – sta semmai a dimostrare che proprio con riferimento a quest'ultima ipotesi s'è inteso dare rilievo a (e valorizzare) una differenza di regime non ragionevolmente rintracciabile negli altri casi.

Insomma, si può anche immaginare un legislatore linguisticamente e concettualmente disinvoltato e dedito all'uso della formula comprensiva (e promiscua) della “legge costituzionale”, il fatto però che nella legge n. 352 tale uso si arresti sempre ove si tratti di disciplinare il *referendum* costituzionale non può essere facilmente derubricato come un incidente privo di una qualche rilevanza.

Non solo, dico pure che nella logica complessiva dell'art. 138 Cost. – cui alludevo poco sopra – parlare di natura mista di un testo di legge costituzionale sulla base del fatto che esso contenga disposizioni di revisione accanto a disposizioni che di revisione non sono non appare del tutto congruente. Invero, stante la priorità funzionale della revisione che si coglie nel disposto costituzionale, ritengo che anche qualora la legge contenesse una sola disposizione di modifica (espressa) della Costituzione accanto ad una molteplicità di disposti che non vi incidono sarebbe, comunque, da utilizzare la qualifica di legge di revisione. Quello che conta non è il conteggio quantitativo e il bilanciamento numerico, ma la valenza qualitativa. E la qualità è senz'altro dalla parte della funzione di revisione.

Quanto poi alla questione del titolo rilevo che, pure a considerare il titolo della legge come un che di (implicitamente) voluto (ancorché non espressamente votato) dalle Camere, quel che interessa nella specie non è tanto il riconoscimento di paternità, quanto semmai che quel titolo possa fungere da definizione del *thema decidendum* e da orientamento dell'elettore nell'urna referendaria. E se il titolo, come nel caso attuale, si presentasse "tendenzioso" perché studiatamente enfatico e irragionevolmente reticente? Si può lasciare nelle mani del soggetto *sub iudice* nella consultazione referendaria quella definizione? Non si entra in palese contraddizione con la scelta compiuta nella stessa legge n. 352 di assegnare la (parallela) denominazione della richiesta di *referendum* abrogativo non alla libera determinazione di una parte interessata – i presentatori – bensì alla decisione ultima della Cassazione?

Ed è un po' paradossale che, per ovviare ad un problema di completezza della definizione dell'oggetto del *referendum* e garantire così la piena consapevolezza dell'espressione del voto, ci si affidi ad uno strumento che, per come è formulato, sembra possedere una dose più significativa di reticenza e un'attitudine ben più fuorviante di quella propria della inesautività del quesito cui si intende rimediare. Il rischio evangelico di vedere la pagliuzza e trascurare il trave, come pure di incorrere nel paradosso nicciano della cura peggiore del male, a me pare di tutta evidenza.

Rimango peraltro dell'idea che, al problema della carenza nella formula del quesito riguardante le leggi di revisione costituzionale dell'indicazione delle disposizioni costituzionali non appartenenti alla Carta costituzionale eventualmente incise dalla legge di revisione, si possa offrire altra e diversa soluzione anche *de iure condito*.

Si potrebbe, infatti, procedere, da parte dell'Ufficio centrale, ad una interpretazione correttiva dell'art. 16 l. n. 352, costituzionalmente orientata al pieno rispetto del principio della libertà(-consapevolezza) di voto *ex art. 48 Cost.*, al fine di ricomprendere nel quesito, accanto alle disposizioni costituzionali revisionate, anche le disposizioni della legge sottoposta a *referendum* che modificano precetti "estranei" al testo della Costituzione. Operazione ermeneutica, questa, che troverebbe giustificazione nel rispetto della *ratio* della disposizione legislativa interpretata.

Per stare, ad esempio, al caso attuale, la domanda referendaria avrebbe potuto essere formulata nel modo seguente:

«Approvate il testo della legge di revisione degli articoli ... della Costituzione, concernenti ... , approvato dal Parlamento e pubblicato – nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ; nonché l’art. 38, concernente “Disposizioni consequenziali e di coordinamento”, l’art. 39, concernente “Disposizioni transitorie”, l’art. 40, concernente “Disposizioni finali” del medesimo testo di legge?».

8. L’impatto del *referendum* e la sua pretesa funzione legittimatoria

Qualche considerazione conclusiva vorrei dedicarla al terzo piano di indagine indicato in principio: quello cioè afferente al tema degli effetti del *referendum* costituzionale.

Muovo innanzitutto da una presa d’atto.

In tutte e tre le occasioni di attivazione dello strumento referendario si è registrato l’esercizio plurimo del diritto di iniziativa, con la conseguente presentazione di più richieste di *referendum* per ciascuna legge di revisione, sino ad arrivare nella presente circostanza al numero (considerevole) di cinque. Non solo, in questa come già nel 2001, a promuovere il ricorso al pronunciamento popolare non sono stati soltanto partiti o gruppi di opposizione, ma anche forze che hanno sostenuto l’approvazione della legge di revisione in funzione, evidentemente, di legittimazione della - piuttosto che di contrasto alla - riforma approvata dalle Camere. Insomma, da risorsa del dissenso nelle mani della minoranza il mezzo si è via via trasformato in strumento utilizzato dalla maggioranza in funzione di accreditamento e di sostegno alla scelta compiuta. Ne è derivata, a giudizio di molti, una sorta di trasfigurazione dell’istituto in grado di secondarne una possibile (quanto indebita) vocazione plebiscitaria.

Orbene, quel che intendo qui di cercare di comprendere è in cosa questa (pretesa) legittimazione possa tradursi. Lasciando per ora da parte il profilo più squisitamente politico, si tratta qui di sondare l’effetto che l’esito referendario può produrre, in questi termini, sul piano del regime giuridico delle fonti coinvolte.

Si potrebbe innanzitutto immaginare che, in caso di vittoria del Sì, la legge di revisione approvata sia da considerarsi come “validata” dal corpo elettorale e perciò provvista di una sorta di *plus-valore* democratico. In sostanza, una legge voluta dal popolo che quindi dovrebbe considerarsi a riparo da modifiche successive che non fossero accompagnate da una nuova espressione del volere popolare, pena l’illegittimità della modifica stessa per violazione dell’art. 1 cpv. Cost. Prefigurazione, questa, che parrebbe ripercorrere il solco di talune prospettazioni già avanzate con riferimento al *referendum* abrogativo e muoversi in un ordine di idee cui pure la Corte costituzionale ha, per un certo verso, offerto il suo autorevole avallo.

Senonché – come, del resto, recentissimamente mostrato da attenta dottrina [FONTANA] – non sono pochi, né di scarso peso i rilievi critici cui una simile tesi andrebbe incontro. Anche in questo caso, invero – ed a prescindere dalla fondatezza delle prospettazioni appena ricordate – l’osmosi fra i due *referendum* si presenterebbe come un’operazione indebita e logicamente fragile.

Per prima cosa, andrebbe rilevato e messo in adeguata luce il profilo discriminante costituito dal connotato della *autosufficienza* della decisione popolare nel *referendum* abrogativo, cui si contrappone l’*inautonomia* di quella espressa nella consultazione *ex art. 138 Cost.*, stante il carattere necessariamente concorrente con la volontà del legislatore rappresentativo che la contrassegna. Quest’ultimo, infatti, costituisce un fattore di divergenza abbastanza rilevante, in grado di complicare non poco il tentativo di trasposizione.

Ci si dovrebbe chiedere, ad esempio, come considerare l’ipotesi che l’intervento modificativo della legge – per dir così – “referendata” sia disposto da una legge costituzionale approvata a maggioranza dei due terzi: varrebbe, in una simile eventualità, la presunzione di conformità all’orientamento del corpo elettorale su cui si fonda la previsione del terzo comma dell’art. 138 Cost.? E poi: come coniugare la differenziazione di forza passiva all’interno della categoria delle leggi *ex art. 138 Cost.* fra quelle provviste e quelle sprovviste di approvazione popolare con la logica dello stesso art. 138 che «ha fissato una perfetta equivalenza fra le leggi costituzionali approvate con il voto popolare e quelle che sono state approvate con la maggioranza dei due terzi, o comunque senza *referendum*» [LUCIANI⁽¹⁾, 669]?

Non solo, la differenziazione fra leggi costituzionali che una simile tesi recherebbe con sé dovrebbe portare ad interrogarsi sulla mutazio-

ne genetica che subirebbe il *referendum* nel procedimento formativo delle leggi costituzionali, trasformandosi da elemento eventuale in ingrediente necessario di quel medesimo procedimento, in chiaro conflitto tuttavia con la *ratio* dell'art. 138 per la sovversione del «peso delle determinazioni parlamentari e quelle del corpo elettorale nell'ambito delle procedure di revisione costituzionale» [FONTANA, 39] che ne deriverebbe.

Senza poi dire che si genererebbe, altresì, una discordanza di regime interna alle disposizioni della Carta costituzionale fra quelle non revisionate o revisionate con legge costituzionale non passata al vaglio referendario, da una parte, e quelle revisionate con consenso popolare, dall'altra, le quali ultime presenterebbero – per quanto detto – un maggior grado di resistenza all'abrogazione. Distinzione che, quindi, si aggiungerebbe (senza, però, esibire un fondamento di pari tenore logico e assiologico) a quella ormai conclamata fra previsioni espressive o meno del nucleo essenziale dei principi costituzionali supremi.

Ad ogni modo, anche a prescindere da tutto questo, quel che va ancora una volta richiamato è il carattere competitivo dell'opzione rimessa al corpo elettorale nel *referendum* costituzionale, la quale – come già osservato in precedenza – esprime non già un favore (o un disfavore) sulla legge di revisione in sé e per sé considerata, ma un consenso derivante dal confronto con la disciplina costituzionale revisionata. Insomma, la legge in parola non è una legge *voluta* dal popolo, ma più esattamente *preferita*. Ed allora, se ciò è vero, è sin troppo evidente che, cambiando i termini della valutazione comparativa, il preteso *plus-valore* democratico della legge di revisione (a suo tempo) approvata dal *referendum* non potrebbe essere in alcun modo esibito dinanzi a modifiche recate da una successiva legge costituzionale. Al mutar dell'avversario... la partita si riaprirebbe ad armi pari!

Discorso del tutto analogo dovrebbe farsi, a parti invertite, per le disposizioni costituzionali oggetto di legge di revisione che, sottoposta a *referendum*, non sia stata approvata dal corpo elettorale. Desumere, in questo caso, una condizione di iperprotezione per le disposizioni uscite indenni dal tentativo di modifica andrebbe infatti incontro alle medesime obiezioni mosse all'ipotesi opposta

Quanto poi al piano più propriamente politico, mi limito in conclusione ad osservare che il predetto effetto legittimatorio sembrerebbe scontrarsi con un dato poco controvertibile: l'assenza del *quorum* di validità, la quale consente anche ad un ristretto numero di elettori re-

catasi alle urne di decidere il destino della riforma costituzionale. Se quindi di legittimazione popolare si vuol parlare, bisogna tuttavia tenere in conto del fatto che il *dictum* del corpo referendario possa in concreto tradursi in una determinazione elitaria, piuttosto che in un effettivo lavacro popolare.

OPERE CITATE

- AA. VV.⁽¹⁾, *Federalismi.it*, fasc. n. 3/2016, *Focus «Riforma costituzionale»* n. 1/2016 (*I costituzionalisti discutono le riforme*), «*Riflessioni sul referendum costituzionale»* (sez. Dottrina), con interventi di:
- * P. COSTANZO, *Non c'è nulla come il diffuso consenso per smuovere lo spirito di contraddizione*;
 - * A. MORRONE, *Uno, nessuno, centomila referendum costituzionali?*;
 - * A. RUGGERI, *Nota minima in tema di referendum costituzionali 'parziali': un rebus risolvibile solo spostando il tiro dal piano della normazione al piano dei controlli?*;
 - * S. STAIANO, *Una sola moltitudine. Il quesito referendario e il suo oggetto nella revisione in corso*;
- AA. VV.⁽²⁾, *Nomos*, fasc. n. 1/2016, sez. *Riforma costituzionale: referendum per parti separate o referendum parziale?*, con interventi di:
- * P. CARNEVALE⁽¹⁾, *La parte per il tutto: il referendum costituzionale non ammette la sineddoche*;
 - * F. LANCHESTER, *Introduzione*;
 - * M. SICLARI, *È possibile richiedere un referendum costituzionale parziale?*;
- AA. VV.⁽³⁾, *Federalismi.it*, fasc. n. 15/2016, *Focus «Fonti del diritto»* n. 2/2016 (*Revisione costituzionale e referendum popolare*), con interventi di:
- * M. DELLA MORTE, *Referendum costituzionale e partecipazione popolare*;
 - * M. FERRARA, *Sulla inammissibilità di plurimi quesiti referendari ex art. 138 cost.*;
 - * G. FONTANA, *Il referendum costituzionale tra processi di legittimazione politica e sistema delle fonti*;
 - * P. MARSOCCI, *Il referendum costituzionale tra comunicazione istituzionale e comunicazione politica*;
 - * V. PIERGIGLI, *Revisione costituzionale e partecipazione popolare: uno sguardo comparato*;

- * R. PINARDI, *L'iter referendario costituzionale: funzioni e ruolo dell'Ufficio centrale per il referendum*;
- M. AINIS, *Più quesiti referendari per rispettare l'elettore*, ne *Il Corriere della sera* del 7 febbraio 2016;
 - B. CARAVITA, *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea*, Torino, 2002;
 - P. CARNEVALE⁽²⁾, *Art. 138 vs. art. 138, ovvero del rivedere la revisione senza revisionarla*, in M. SICLARI (a cura di), *L'istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali*, Roma, 2013, pp. 37 ss.;
 - P. CARNEVALE⁽³⁾, *Del faticoso avvio di un esordiente: il caso del referendum sulla legge di riforma del titolo V° della seconda parte della Costituzione. Qualche riflessione ex post su taluni problemi procedurali ex ante (che possono riproporsi)*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 3/2003, pp. 551 ss.;
 - A. CHIAPPETTI, *L'ammissibilità del referendum abrogativo*, Milano, 1974;
 - M. DEVOTO, *La data di indizione del referendum abrogativo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 1972, pp. 977 ss.;
 - L. ELIA, *L'ineludibile e indifferibile referendum*, intervento in *Forum di Quaderni Costituzionali*, *Archivio «Temi di attualità»*, sub «Verso il referendum costituzionale», 4 luglio 2001;
 - G. FERRI⁽¹⁾, *L'ambivalenza del referendum sulla revisione del titolo V*, in *Quaderni costituzionali*, fasc. n. 1/2002, pp. 94 ss.;
 - G. FERRI⁽²⁾, *Il referendum nel procedimento di revisione costituzionale*, Padova, 2001;
 - M. LUCIANI⁽¹⁾, *Articolo 75. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da G. BRANCA e continuato da A. PIZZORUSSO, t. I, 2 (*La formazione delle leggi*), Bologna-Roma, 2005;
 - M. LUCIANI⁽²⁾, *Pretesto costituzionale*, in *La Stampa*, 23 marzo 2001;

- A. PACE, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, fasc. n. 2/2016;
- S.P. PANUNZIO, *La via e le forme per l'innovazione costituzionale in Italia: procedura ordinaria di revisione, procedure speciali per le riforme costituzionali, percorsi alternativi*, in A. CERVATI, S.P. PANUNZIO, P. RIDOLA, *Studi sulla riforma costituzionale. Itinerari e temi per l'innovazione costituzionale in Italia*, Torino, 2001, pp. 73 ss.;
- G. PICCIRILLI, *Il referendum costituzionale e il suo quesito. Proseguendo un dialogo con Paolo Carnevale*, in *Osservatorio sulle fonti*, fasc. n. 2/2016;
- A. PIZZORUSSO, *Prospettive del referendum dopo lo scioglimento delle Camere*, in *Sudi parlamentari e di politica costituzionale*, fasc. n. 14/1971, pp. 23 ss.;
- R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138*, in: A. PISANESCHI e L. VIOLINI (a cura di), *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli de' Santi*, Milano, 2007, pp. 573 ss.; S. GAMBINO e G. D'IGNAZIO (a cura di), *La revisione costituzionale e i suoi limiti. Fra teoria costituzionale, diritto interno, esperienze straniere*, Milano, 2007, pp. 93 ss.; *Archivio Rivista AIC*, 2007 (da cui si cita).



Costituzionalismo.it

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

Direzione

Direttore Gaetano **AZZARITI**

Vicedirettore Francesco **BILANCIA**

Giuditta **BRUNELLI**
Paolo **CARETTI**
Lorenza **CARLASSARE**
Elisabetta **CATELANI**
Pietro **CIARLO**
Claudio **DE FIORES**
Alfonso **DI GIOVINE**
Mario **DOGLIANI**
Marco **RUOTOLO**
Aldo **SANDULLI**
Dian **SCHEFOLD**
Massimo **VILLONE**
Mauro **VOLPI**

Comitato scientifico di 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**, Sara **SPUNTARELLI**, Chiara **TRIPODINA**

Redazione

Andrea **DEFFENU**, Elisa **OLIVITO**, Giuliano **SERGES**

Email: info@costituzionalismo.it

Registrazione presso il Tribunale di Roma

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