

27 giugno 2005

## Ma la data di svolgimento del referendum costituzionale è davvero liberamente disponibile? \*

di Paolo Carnevale

SOMMARIO: 1. La questione del tempo del referendum costituzionale – 2. Il precedente del referendum del 2001 – 3. L'insegnamento che se ne può trarre in occasione del prossimo (eventuale) referendum sulla revisione della seconda parte della Costituzione - 4. Il (dubitabile) nesso fra indizione del referendum e sopravvenuto impedimento all'esercizio del diritto di iniziativa mercé il deposito di ulteriori richieste.

1. *La questione del tempo del referendum costituzionale.* Nel recente pregevole saggio di Giuseppe Guarino dedicato all'attuale progetto di revisione costituzionale, comparso nel fascicolo n. 1/2005 della rivista *www.costituzionalismo.it*, si allude, in apertura, alla possibilità che entro la data di svolgimento delle prossime elezioni politiche si abbia, non solo ad approvare in via definitiva la riforma costituzionale dell'intera seconda parte della Costituzione, attualmente in discussione alle Camere, bensì pure che vi sia il tempo perché «venga richiesto un eventuale referendum costituzionale [e] che il referendum sia tenuto»<sup>1</sup>.

L'affermazione, sia pure meramente incidentale, dell'autorevolissimo studioso, fa – come dire – da *pendant* alla recente dichiarazione, resa dal Presidente del Consiglio dei ministri all'indomani dell'approvazione “in prima lettura” della legge di revisione in parola, circa la possibilità che l'eventuale (ma assai probabile, ove la riforma costituzionale venisse definitivamente approvata) referendum costituzionale si svolga successivamente alle elezioni politiche (della primavera) del 2006<sup>2</sup>.

Viene così a riproporsi la questione – non poco rilevante da un punto di vista politico, ma non priva di interesse anche da quello più schiettamente giuridico – del “tempo” (e della tempistica del relativo procedimento) dell'intervento popolare nel processo di revisione costituzionale, specialmente declinata, nella vicenda attuale, nei termini di un'alternativa fra pertinenza al dominio esclusivo della politica, in quanto faccenda rimessa al suo libero apprezzamento, e appartenenza anche alla sfera del giuridicamente regolato.

L'uso del verbo “riproporre” non è qui casuale, in quanto – come qualcuno ricorderà – già in occasione del precedente e primo referendum costituzionale della nostra storia repubblicana – quello, cioè, sulla legge costituzionale n. 3 del 2001 di revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione – la determinazione della data di svolgimento della consultazione popolare si presentò come questione problematica, non priva di profili controversi e in buona parte inediti (non troppo dissimilmente, peraltro, da quel che avvenne anche in occasione del primo referendum abrogativo della nostra storia

repubblicana<sup>3</sup>).

E' bene, pertanto, andare innanzitutto a rammentare i "termini" di quel precedente, onde verificare l'esistenza di eventuali elementi utili a poter più consapevolmente affrontare il problema che ci sta dinanzi<sup>4</sup>.

2. *Il precedente del referendum del 2001.* La legge costituzionale n. 3 del 2001, definitivamente approvata a maggioranza assoluta dalle Camere in data 8 marzo 2001, è stata sottoposta al referendum popolare previsto dall'art. 138 della Costituzione nell'ottobre successivo – segnatamente il 7 ottobre 2001 – con esito favorevole all'approvazione della stessa, com'è a tutti noto. Tra approvazione della legge di revisione e referendum vi è stato perciò uno scarto temporale di quasi sette mesi!

Alla determinazione della data<sup>5</sup>, il Governo allora in carica, aderendo all'indirizzo interpretativo patrocinato dall'Esecutivo che l'aveva preceduto, pervenne in difformità da quanto previsto dalla legge n. 352 del 1970, a tenore della cui disciplina la cronologia del sub-procedimento referendario risulta così scandita:

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*" (corsivo mio), 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*" (corsivo mio).

Ora, una simile tempistica – secondo quanto ritenuto dal Governo in carica al momento di presentazione delle richieste referendarie, presieduto dall'on. Giuliano Amato<sup>6</sup> – ove rispettata, avrebbe portato ad un'indizione del referendum entro il termine dei tre mesi previsto dall'art. 138 della Costituzione per promuovere il referendum medesimo. Ciò che, tuttavia, avrebbe recato con sé l'effetto di pregiudicare il diritto di iniziativa referendaria da parte di soggetti diversi dai parlamentari della (allora) maggioranza e della (allora) opposizione, che concretamente avevano già presentato richiesta<sup>7</sup>. Onde, il Governo reputò necessario doversi arrecare un *vulnus* al sistema di successione cronologica delle diverse fasi del procedimento di indizione del referendum previsto dalla legge, ritenendo che all'indizione dello stesso non potesse che procedersi entro i sessanta giorni decorrenti, non già dalla comunicazione della decisione dell'U.c.r. – giusta la previsione dell'art. 15 l. n. 352 – bensì dalla scadenza del trimestre previsto dall'art. 138, comma 2, Cost. per la richiesta di referendum costituzionale<sup>8</sup>.

Il che portò invero, oltre che ad uno slittamento in avanti della data di svolgimento del referendum, ad una fissazione della stessa (e alla successiva indizione da parte del Capo dello Stato, come già ricordato, per il 7 di ottobre 2001<sup>9</sup>) ad opera di un Governo diverso da quello in carica al momento della presentazione delle richieste referendarie<sup>10</sup> – posto che, come si sa, la riforma del titolo V° fu approvata alla vigilia dello scioglimento delle Camere per la fine della XIII<sup>a</sup> legislatura<sup>11</sup>.

Sin qui i fatti.

Cosa se ne ricava, ai limitati fini di queste mie brevi osservazioni?

Mi pare di poter dire, innanzitutto, che quella effettuata non fu un'operazione di interpretazione "adeguatrice" della disciplina legislativa, come pure fu sostenuto<sup>12</sup>.

Vero è che essa fece leva su di un'esigenza di pregio costituzionale: la tutela del diritto di iniziativa referendaria, riconosciuto dall'art. 138 della Costituzione alle Regioni e ai cittadini elettori, oltre che ai componenti di ciascuna Camera.

Ed è vero pure che, anche in mancanza di un potere dei promotori del ricorso al corpo elettorale di decidere la formulazione del quesito referendario sulle leggi costituzionali, il quale – a differenza di quanto accade per il referendum abrogativo – si sostanzia in un *petitum* obiettivamente predeterminato alla approvazione o disapprovazione della legge nella sua interezza, quella tutela non si risolve in una garanzia meramente formale, giacché essa vale a salvaguardare degli interessi sostantivi dei soggetti legittimati dall'art. 138 Cost., che non vengono meno, né risultano assorbiti dall'avvenuta richiesta di referendum da parte di uno di essi.

Si pensi, a riguardo, all'acquisto, con la qualità di legittimo richiedente il referendum, della qualificazione di "potere dello Stato" e, quindi, della legittimazione a sollevare dinanzi alla Corte costituzionale, in proprio o attraverso i rispettivi enti esponenziali, il conflitto di attribuzioni fra poteri avverso atti o comportamenti lesivi del diritto allo svolgimento del referendum<sup>13</sup>. Cosa non priva di una certa consistenza pratica, visti gli attriti e le resistenze frapposti allo svolgimento del referendum costituzionale manifestatisi già nell'"esordio" del 2001<sup>14</sup> e che, sulla base delle prime dichiarazioni dell'attuale Presidente del Consiglio e di talune posizioni assunte in seno all'attuale maggioranza parlamentare, potrebbero riproporsi anche nel prossimo futuro.

Si aggiunga, poi, il fatto che la promozione del referendum reca con sé la possibilità di lucrare spazi privilegiati di interlocuzione nella campagna referendaria<sup>15</sup>, assicurati dall'aver acquisito la veste formale di soggetto-promotore<sup>16</sup>.

Insomma, la pratica del plurireferendum costituzionale, lungi dall'apparire una bizzarria o un fatto legato soltanto a particolari congiunture<sup>17</sup>, mi sembra riflettere un uso dello strumento referendario sorretto da ragioni giuridicamente, oltre che politicamente, rilevanti, che possono indurre a ricorrervi con una certa frequenza, specie con riguardo a forme meno onerose di iniziativa come sono quelle di origine parlamentare e regionale, e che, peraltro, neppure suscita (o, quantomeno, non nella stessa misura) tutti i dubbi e le riserve cui l'omologa prassi può sollevare con riferimento al referendum abrogativo<sup>18</sup>.

Senonché, nonostante gli argomenti ora richiamati, resta il fatto che quello posto in essere all'epoca del primo referendum costituzionale non fu un intervento di esegesi, bensì di vera e propria disapplicazione *in parte qua* della disciplina recata dalla legge n. 352 del 1970, accompagnata da una sua riscrittura: la circostanza che ci si sia arrivati sulla base di nobili ragioni, non credo possa mutare la sostanza delle cose. E', infatti, di tutta evidenza lo scarto fra la (pretesa) soluzione ermeneutica privilegiata e il tenore testuale del precetto normativo dell'art. 15, primo comma, l. n. 352 da cui quella soluzione si vorrebbe ricavata<sup>19</sup>.

Meglio avrebbe fatto il Governo ad adottare una diversa strategia, ricorrendo, ad esempio, all'adozione di un decreto-legge di modifica del medesimo art. 15, cosa che non gli sarebbe stata preclusa – secondo quanto comunemente si ritiene – dal versare nella situazione di *deminutio potestatis* conseguente all'avvenuto scioglimento delle Camere<sup>20</sup>.

In sostanza, alla ritenuta inadeguatezza *in parte qua* della legge n. 352 del 1970, si è risposto con una forzatura, pur essa non appropriata, perché in grado di dar corpo semplicemente ad un precedente, cui l'attuale Governo non risulta giuridicamente vincolato.

Sostanzialmente corretta, invece, sul piano ermeneutico è apparsa la soluzione negativa offerta al problema, pure affacciandosi, dell'eventuale applicazione al referendum costituzionale della disciplina dei limiti temporali circa la promozione e lo svolgimento del referendum popolare, che la legge in questione detta, con specifico riferimento alla possibile interferenza con le vicende parlamentari, relativamente alla sola ipotesi del referendum abrogativo. Sia, infatti, la previsione del divieto di deposito delle richieste referendarie «nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime» (art. 31 l. n. 352); che quella riguardante la sospensione del procedimento referendario all'atto della pubblicazione

del decreto presidenziale di indizione dei comizi elettorali in caso di scioglimento delle Camere, con successiva ripresa dello stesso «a datare dal 365° giorno successivo alla data della elezione» (art. 34, commi 2 e 4), non paiono suscettibili di applicazione analogica, come risulta dimostrabile con varietà di argomenti, tutti imperniati sulla incompatibilità fra la *ratio* delle prescrizioni *de quibus* e la fattispecie cui vorrebbe estendersi l'ambito applicativo delle stesse<sup>21</sup>.

A questo proposito, basti solo richiamare l'attenzione sulla profonda difformità strutturale fra i rispettivi procedimenti, l'uno – quello del referendum abrogativo – caratterizzato da una sequenza cronologica segnata da fasi rigidamente cadenzate, con termini fissi e predeterminati; l'altro – quello del referendum costituzionale – improntato invece ad una dinamica temporalmente “mobile”, perché priva di un autonomo ancoraggio, in quanto dipendente dai tempi di svolgimento del procedimento di approvazione delle leggi costituzionali<sup>22</sup>.

3. *L'insegnamento che se ne può trarre in occasione del prossimo (eventuale) referendum sulla revisione della seconda parte della Costituzione.* Tornando alla questione da cui sono partito, mi pare che da quanto rilevato si possa dedurre quel che segue.

Invero, ciò che da ultimo è stato osservato, testimoniando della ammissibilità dello svolgimento del referendum costituzionale nel torno di tempo immediatamente posteriore alle elezioni politiche, potrebbe effettivamente essere chiamato in causa per corroborare l'opinione manifestata dal Presidente del Consiglio ricordata in apertura e, quindi, deporre a suo favore.

Senonché, a indurre a revocarne in dubbio il fondamento sta un argomento decisivo.

Mi riferisco al fatto che, l'indubbia dilatazione dei tempi scaturita dall'interpretazione offerta nel 2001, non ha mutato un fatto essenziale: che, cioè, quello previsto dalla legge n. 352 resta un procedimento “a tempo massimo predeterminato”<sup>23</sup>, il cui calendario e, quindi, la sua conclusione, quale che sia la sua durata, non possono essere in alcun modo definiti *a priori*, vale a dire a riforma ancora *in itinere* nella sua fase parlamentare, non foss'altro perché il *dies a quo* della descritta sequenza fasica e cronologica si è ancora al giorno dell'avvenuta pubblicazione (c.d. notiziale) nella *Gazzetta Ufficiale* della legge costituzionale approvata in via definitiva dalle Camere.

Quindi, in assenza del fissarsi di tale ultimo momento, non ha senso comune ipotizzare qualsivoglia data di svolgimento dell'eventuale referendum ex art. 138 Cost. Così come, del resto, proprio il fatto della pubblicazione della legge costituzionale, in base alla sua collocazione temporale, può o meno render plausibile l'ipotizzato svolgimento post-elettorale<sup>24</sup>.

In questo senso, corre l'obbligo di rilevare la più corretta prefigurazione del problema data, da ultimo, dallo stesso Presidente del Consiglio nell'intervento alla Camera dei deputati in occasione del dibattito sulla fiducia al suo nuovo Gabinetto, là ove egli lega la eventualità dello svolgimento del referendum sulla legge di revisione della seconda parte della Costituzione nel secondo semestre del 2006 alla conclusione in tempo utile dell'*iter* parlamentare della legge stessa<sup>25</sup>.

Ciò detto, sia consentita un'osservazione.

Come rilevato in precedenza, alla scansione temporale a fasi non sovrapposte – fra iniziativa, indizione e svolgimento del referendum – il Governo pervenne quale soluzione dettata dalla necessità di evitare un'indizione intratrimestrale, che sarebbe risultata pregiudizievole del diritto di iniziativa referendaria costituzionalmente riconosciuto.

Tale soluzione, tuttavia, recando con sé l'effetto di procrastinare lo svolgimento del referendum sino ad oltre sette mesi dalla pubblicazione della legge costituzionale assunta ad oggetto, ha essa pure un “costo da pagare”, da valutarsi in termini di protrazione “dell'incertezza sulla normativa costituzionale validamente, ma non efficacemente modificata”<sup>26</sup> e, quindi, di determinazione di uno stato di riforma incombente capace soltanto di erodere la legittimazione della Costituzione vigente, cui va aggiunta, altresì, la conseguenza di ridurre il legislatore costituzionale che intendesse tempestivamente reintervenire sulla materia ad una condizione di temporaneo impedimento<sup>27</sup>.

Anche queste mi paiono esigenze di pregio costituzionale, cui è necessario prestare attenzione.

Ed allora, viene da chiedersi: è proprio necessario il loro sacrificio, nei termini richiesti dalla soluzione

in parola, a fronte della necessità di tutela del diritto di iniziativa referendaria in capo a ciascuno dei soggetti titolari, ai sensi del secondo comma dell'art. 138 della Costituzione o, forse, è possibile individuarne un'altra che assicuri un diverso temperamento delle esigenze in campo?

Ebbene, qualche tentativo di escogitare rimedi diversi al problema è stato fatto: o movendosi all'interno della logica di fondo che aveva portato alla soluzione del 2001, rispettandone, cioè, il suo postulato circa la incompatibilità fra indizione del referendum e esercizio postumo del diritto di iniziativa referendaria; ovvero proponendo una rilettura della disciplina ex art. 15 l. n. 352, alla luce del fondamentale e inatteso fatto nuovo dell'esercizio plurimo di quel medesimo diritto.

Senonché, mentre nella prima prospettiva s'è cercato di far leva su espedienti cronologico-contabili che, tuttavia, han dato corpo ad una soluzione risultata apparente e fuorviante<sup>28</sup>; anche il secondo indirizzo non è pervenuto a risultati del tutto convincenti.

A quest'ultimo proposito, va segnalato che un'attenta dottrina ha prospettato l'eventualità di un'interpretazione del termine di sessanta giorni per l'indizione per come riferito, in caso di pluralità di richieste di referendum costituzionale, non già all'ordinanza dell'Ufficio centrale della Cassazione che dichiara la legittimità della richiesta presentata per prima, bensì alla decisione dell'Ucr che «ammette la richiesta che è stata depositata per ultima in ordine di tempo»<sup>29</sup>.

Tuttavia, una simile soluzione esegetica, seppur acutamente prefigurata, evidentemente risulterebbe incapace di rispondere al problema in esame, ogniqualvolta si determini la situazione per cui, alla scadenza "intratrimestrale" del termine di sessanta giorni dalla comunicazione della decisione dell'Ufficio centrale relativa alla richiesta di referendum originaria, non si abbiano altre richieste depositate, ovvero si sia in presenza di altre richieste depositate contemporaneamente alla prima o, comunque, a ridosso di quest'ultima<sup>30</sup>. Né, peraltro, la semplice esistenza di iniziative *in itinere* all'atto della scadenza avrebbe rilevanza alcuna, 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<sup>31</sup>.

Ora, a me sembra che la strada da seguire, in costanza dell'attuale disciplina della legge n. 352 del 1970, possa essere un'altra.

*4. Il (dubitabile) nesso fra indizione del referendum e sopravvenuto impedimento all'esercizio del diritto di iniziativa mercé il deposito di ulteriori richieste.* A parte, infatti, la considerazione per cui, in via pratica, l'indizione del referendum costituzionale nel trimestre dalla pubblicazione della legge costituzionale destinata ad esserne oggetto potrebbe verosimilmente essere evitata attraverso un "adeguato" comportamento, tenuto sia dall'Ucr, che dal Governo (Capo dello Stato), che utilizzi "al massimo" i tempi messi a disposizione dalla legge per le relative decisioni<sup>32</sup>, ritengo che debba portarsi l'attenzione sulla premessa che ha fatto da fondamento all'operazione di riscrittura dell'art. 15 della legge n. 352 posta in essere nel 2001.

Penso, segnatamente, alla possibilità di revocare in dubbio il postulato, secondo 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 referendarie non ancora perfezionate e, di conseguenza, prestar lesione al diritto di iniziativa che l'art. 138 della Costituzione riconosce a tutti i soggetti indicati.

Ho qualche rilievo da fare, in proposito, che mi accingo ad esporre.

Vero è che il decreto di indizione si pone, in certo modo, come connesso al fatto della specifica iniziativa che ha dato impulso al procedimento referendario – cioè a dire la specifica richiesta presentata da uno dei soggetti legittimati – come dimostra, del resto, l'esplicito riferimento nel preambolo del provvedimento in questione alla decisione dell'Ufficio centrale per il referendum che ne abbia dichiarato la legittimità e, perciò, per tramite di esso a quel medesimo fatto. Si tratta, per questo, dell'indizione di un referendum per come storicamente originatosi. Ed è pure vero che l'indizione dovrebbe naturalmente costituire l'adempimento che, aprendo il procedimento alla sua fase deliberativa, dovrebbe correlativamente implicare l'avvenuta chiusura della fase di iniziativa<sup>33</sup>.

Tuttavia, non possono trascurarsi a mio avviso talune peculiarità (e virtualità) proprie del referendum

costituzionale.

Da un lato, proprio l'esperienza del referendum sul titolo V ha dimostrato che l'indizione può essere conseguenziale a più di un'iniziativa e che, quindi, può risultare pluri-originata, come, ad esempio, laddove si sia dinanzi ad una presentazione contemporanea di più richieste (ipotesi inveratasi proprio in occasione del referendum del 2001)<sup>34</sup>.

Dall'altro – cosa che appare di capitale importanza – va tenuto conto del fatto che, come già rilevato, 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. Quindi, in definitiva, l'unica effettiva differenziazione fra le plurime richieste sarebbe costituita, evidentemente, proprio dalla provenienza delle stesse e dalle motivazioni subietive che avrebbero spinto i singoli soggetti a promuovere il referendum.

Insomma, la pluri-richiiesta non pluralizza il referendum, che è e resta in sé e per sé pur sempre uno ed individuo, autonomo ed indipendente dalla eventuale pluralità di atti-richiiesta che lo hanno preceduto, i quali, abbiano o meno dato concretamente impulso *ab origine* al relativo procedimento destinato a concludersi con la deliberazione popolare, versano tutti nella medesima condizione di incapacità a determinarne i contenuti<sup>35</sup>.

Di conseguenza, proprio alla luce di questa immodificabile definizione formale e sostanziale del *thema decidendum* e, perciò, della indeclinabile identità obiettiva che, una volta legittimamente promosso ed indetto, assume il referendum, senza che possa su di essa incidere la successiva proposizione di 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 l'oggettiva configurazione del quesito referendario e l'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 ad obiettare il far leva sul fatto che, una richiesta successiva all'indizione del referendum si configurerebbe come privata della sua essenziale e naturale funzione di impulso del procedimento referendario, non producendo in sé l'effetto (oramai già prodotto) della sua "messa in moto", quanto semmai il risultato di consentire una partecipazione tardiva. Invero, tale esatta affermazione sta e cade con la soluzione che si intende dare al problema della 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 pluriesercitarsi: quindi, una volta risolto il dilemma per la positiva, come è stato fatto, non pare possibile opporre alla ammissibilità di richieste successive all'indizione l'argomento dello "sviamento della funzione".

Viene, allora, da domandarsi: perché impedire di unirsi al "coro" dei promotori anche a quelli dell'"ultim'ora", ove la loro iniziativa non abbia preceduto l'indizione del referendum? Quale la ragione per escludere che, con il deposito della richiesta nelle modalità previste (e la successiva dichiarazione di legittimità della richiesta di referendum costituzionale da parte dell'Ufficio centrale), anche ove vi sia già stata indizione, taluno dei soggetti indicati dal capoverso dell'art. 138 possa esercitare il suo diritto di iniziativa e partecipare in qualità di promotore alla campagna referendaria?

Ed ancora, appare possibile, sotto il profilo che qui interessa, equiparare *quoad effectum* l'indizione intratrimestrale del referendum con lo svolgimento intratrimestrale dello stesso, il quale ultimo avrebbe certamente, com'è ovvio, effetto preclusivo del diritto di iniziativa referendaria e per ciò stesso sarebbe da considerarsi inammissibile (ancorché astrattamente possibile alla luce della normativa vigente)?

Certo, si potrebbe osservare che con l'indizione si apre formalmente la campagna referendaria e, quindi, la *spatium temporis* dell'applicazione della legislazione relativa, di modo che i promotori della "prima

ora” potrebbero lucrare dei vantaggi, in termini temporali, nei confronti di quelli dell’“ultimo momento”.

A tale riguardo, però, vale osservare che, a parte la considerazione che quest’ultimi avrebbero sempre la possibilità di rappresentare le proprie ragioni nella campagna referendaria attraverso altre forme rappresentative, la possibilità di assicurare uno spazio di partecipazione adeguato anche ai promotori che avessero perfezionato la propria richiesta di referendum a ridosso della scadenza resta rimessa, allo stato attuale della disciplina, al prudente apprezzamento del Governo che dovrebbe utilizzare al meglio il tempo a disposizione per la decisione circa la fissazione della data di svolgimento del referendum, onde assicurare un congruo tempo anche ai promotori *in extremis*.

In conclusione, mi sembra di poter dire che il nesso fra indizione del referendum ed esercizio del diritto di iniziativa sia, nel caso del referendum costituzionale, tutt’altro che sorretto da certe e dimostrate ragioni giustificative, di modo che appare rimessa in discussione la (asserita) natura costituzionalmente vincolata della scelta sulla tempistica referendaria operata nel 2001.

Se così è, è auspicabile che l’eventuale (ma, ad avviso dello scrivente, non certo ugualmente auspicabile) approvazione della legge di revisione della seconda parte della Costituzione, possa essere l’occasione per una rimeditazione sul punto, ove, peraltro, non si pervenga nel frattempo ad una modifica *in parte qua* della stessa disciplina della legge n. 352 del 1970, mostratasi non certo esente da mende alla prima prova applicativa, innanzi alle impreviste evoluzioni e alle inedite virtualità manifestate dall’istituto del ricorso al popolo nel processo di revisione costituzionale, in quella prima circostanza di quasi cinque anni fa.

\* Questo saggio è destinato alla raccolta di scritti per le “Giornate di studio in onore di Alessandro Pizzorusso” dedicate al tema “Le fonti del diritto. Oggi”.

1) GUARINO G., Le connotazioni plebiscitarie e dittatoriali della riforma costituzionale, in [www.costituzionalismo.it](http://www.costituzionalismo.it) L’eminente studioso fa, peraltro, notare che ove ciò non fosse – come laddove, ad esempio, si pervenisse ad un referendum post-elettorale, secondo l’opinione del Presidente del Consiglio richiamata subito dopo nel testo – si avrebbe un’elezione della Camera dei deputati difforme da quanto previsto dall’art. 53 del progetto di legge di revisione che, prescrivendo un «adeguamento della legislazione elettorale alle disposizioni della presente legge costituzionale» (commi 3 e 7), richiederebbe l’adozione di una legge idonea a «favorire la formazione di una maggioranza, collegata al candidato alla carica di Primo Ministro» (art 92 cpv.).

2) Presa di posizione, peraltro, oltre che corroborata da interventi di altri esponenti della maggioranza, ora formalmente ufficializzata, ma anche meglio precisata e più correttamente definita, in occasione del discorso tenuto alla Camera dei deputati il 26 aprile 2005 in occasione del dibattito sul conferimento della fiducia al suo nuovo Gabinetto, ove si legge, tra l’altro, l’affermazione secondo cui la coalizione di maggioranza intende portare a compimento «la riforma costituzionale dello Stato che il Parlamento ha già approvato in prima lettura e che sarà definitivamente varata in questa legislatura in tempi tali da far svolgere il referendum confermativo nella seconda metà del 2006».

3) Mi riferisco ovviamente al referendum che si svolse nel 1974 e assunse ad oggetto la legge n. 898 del 1970 introduttiva del divorzio, con riferimento al quale si ebbe a porre il problema – inverso, come si accennerà successivamente nel testo, a quello prefigurato in occasione del referendum costituzionale del 2001 – della possibilità di applicare al referendum abrogativo la disciplina dettata dalla legge n. 352 del 1970 in tema di indizione del referendum sulle leggi costituzionali e, segnatamente, quella recata dall’art. 15. Sul punto v., per la positiva, specialmente PIZZORUSSO A., Prospettive del referendum dopo lo scioglimento delle Camere, in *Sudi parl. e di pol. cost.*, 1971, n. 14, 23; per la negativa, fra gli altri, DEVOTO M., La data di indizione del referendum abrogativo, in *Giur. cost.*, 1972, 977 e CHIAPPETTI A., L’ammissibilità del referendum abrogativo, Milano, 1974, 132 ss. ed ivi ampie indicazioni

4) Invero, chi scrive, commentando le vicende che avevano preceduto lo svolgimento del referendum costituzionale sulla legge di revisione del titolo V, aveva immaginato che i problemi verificatisi in quella occasione potessero anche eventualmente ripresentarsi in una successiva circostanza (cfr., CARNEVALE P., 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 Quad. cost., 2003, 551).

5) Fissata con deliberazione del Consiglio dei ministri del 2 agosto 2001.

6) Nella riunione del Consiglio dei ministri del 24 aprile 2001.

7) Nel comunicato della presidenza del Consiglio dei Ministri relativo alla riunione richiamata nella nota precedente, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 7 maggio 2001, si allude espressamente ad una iniziativa popolare in corso, poi non pervenuta a buon esito, relativamente alla quale è necessario «consentire all'apposito Comitato di cittadini di promuovere e completare la raccolta delle cinquecentomila firme prescritte».

8) Cfr. ancora comunicato della presidenza del Consiglio dei Ministri, cit., in nt. precedente.

9) Si noti che nel preambolo del decreto presidenziale di indizione del 3 agosto 2001, fra l'altro, si fa espresso riferimento alla riunione del Consiglio dei ministri del 24 aprile 2001, nella quale venne stabilito «che all'indizione del referendum confermativo del testo della legge costituzionale sopra indicata potrà procedersi entro i sessanta giorni successivi alla scadenza dei tre mesi stabiliti dall'art. 138 della Costituzione, e cioè a far data dal 12 giugno 2001».

10) Nonché di segno politico opposto, in quanto sorretto da una maggioranza che era stata, a suo tempo, politicamente avversa alla legge di riforma del titolo V della seconda parte della Costituzione.

11) Per una sintetica ricostruzione dell'intera vicenda si può utilmente vedere, per tutti, CARAVITA B., La Costituzione dopo la riforma del Titolo V. Stato, regioni e autonomie fra Repubblica e Unione europea, Torino, 2002, 22-24.

12) V. ELIA L., L'ineludibile e indifferibile referendum, intervento ne Il Forum dei Quaderni costituzionali.

13) Non mi sembra, infatti, che vi siano sostanziali difficoltà a confermare anche per i promotori di un referendum costituzionale, quanto per tempo ritenuto da dottrina e giurisprudenza per i promotori di referendum abrogativo circa, appunto, la legittimazione al conflitto interorganico, realizzandosi nel nostro caso quella interferenza fra ambito costituzionalmente tutelato dei promotori e funzioni pubbliche di pertinenza statale che è all'origine, come è noto, dell'attrazione nel novero dei poteri statali anche di soggetti esterni all'organizzazione dello Stato-persona, come appunto i promotori di referendum popolare abrogativo, sin dalla sentenza n. 69 del 1978. Su quest'ultima questione v. la magistrale sintesi offerta ora da LUCIANI M., La formazione delle leggi, Tomo I, 2. Il referendum abrogativo, in Commentario della Costituzione, a cura di G. Branca e continuato da A. Pizzorusso, 220 ss.

Nel caso, poi, di iniziativa di origine parlamentare neppure vi sarebbe il problema di ricondurre nell'alveo dell'organizzazione dello Stato-apparato soggetti appartenenti allo Stato-ordinamento per l'evidente appartenenza al primo del "potere" rappresentato dalla frazione di deputati o senatori richiedenti il referendum costituzionale.

14) Rammentate, ancora di recente, da PASSAGLIA P., L'art. 138 Cost. e il referendum del 7 ottobre 2001, in PANIZZA S., ROMBOLI R., L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione, Pisa, 2004, 237.

15) Cfr. analogamente, ancora, PASSAGLIA P., op. e loc. ultt. citt., il quale parla in proposito «di conseguenze non irrilevanti soprattutto in relazione agli spazi disponibili sui *mass-media* durante la campagna referendaria».

16) Tale locuzione serve ad indicare in via comprensiva i vari soggetti – i cinquecentomila elettori, i cinque Consigli regionali e i membri di ciascuna Camera, nella misura di una frazione non inferiore ad un quinto – cui l'art 138 riserva il potere di iniziativa referendaria, ancorché nella legge n. 352 del 1970 il termine promotore venga utilizzato esclusivamente con riguardo all'ipotesi dell'iniziativa popolare e in specifico riferimento a coloro che, investiti del compito di promuovere la raccolta delle firme, sono chiamati a presentarsi a tal fine presso la cancelleria della Corte di Cassazione (art. 7) e a procedere



eventualmente al deposito della richiesta di referendum (art. 9). Onde, tuttavia, non appesantire eccessivamente l'esposizione d'ora in poi si preferirà l'uso del solo termine promotore per richiamare l'intero novero dei soggetti in questione.

17) Come, ad esempio, quella in cui s'è svolto il referendum costituzionale sulla revisione del titolo V, ove si consideri che in quel caso – come mi è capitato di osservare – non trascurabile incidenza sulla decisione di un ricorso al popolo ad opera della maior pars parlamentare può aver avuto la congiuntura elettorale, posto che il clima di accentuata conflittualità fra maggioranza ed opposizione che caratterizza quel momento «può aver sensibilmente contribuito a riversare una logica competitiva fra le due parti anche sull'uso referendum costituzionale ed a radicare anche nella maggioranza – data l'evidente eccedenza di contenuto politico dell'iniziativa – un interesse a promuovere il pronunciamento del corpo elettorale, il quale, peraltro, potrebbe essere motivato in relazione alla situazione di carenza di rappresentatività in cui versano le Camere in prossimità della loro rinnovazione» (CARNEVALE P., *Del faticoso avvio di un esordiente*, cit., 2003, 568 ed ivi IN NT. [47] il richiamo a FERRI G., *Il referendum nel procedimento di revisione costituzionale*, Padova, 2001, 321-322).

Peraltro, nell'eventualità della definitiva approvazione della legge di revisione attualmente all'esame delle Camere in un clima di netta contrapposizione fra maggioranza e opposizione e, soprattutto, a ridosso della fine della legislatura, per il probabile referendum su di essa potrebbero riprodursi, in buona misura, condizioni ambientali non troppo diverse da quelle che accompagnarono il referendum del 2001.

18) Per i quali sia consentito il rinvio al mio, Ragioni, pretese e reali, della prassi del «plurireferendum» ugualmente orientato (in margine all'attuale vicenda dei referendum in tema di procreazione medicalmente assistita), intervento al convegno su: «L'ammissibilità dei referendum sulla fecondazione assistita» - Roma, 10 dicembre 2004, (atti in corso di pubblicazione), in [www.associazionedeicostituzionalisti.it](http://www.associazionedeicostituzionalisti.it).

19) Cfr., in tal senso, le critiche di LUCIANI M., *Pretesto costituzionale*, in *La Stampa*, 23 marzo 2001; in termini di verosimile contrasto fra il dato normativo e la sua (pretesa) interpretazione da parte del Governo si esprime pure FERRI G. *L'ambivalenza del referendum sulla revisione del titolo V*, in *Quad. cost.*, 2002, 94. Inserisce, invece, nel novero delle interpretazioni possibili dell'art. 15 quella prescelta dal Governo Amato, CARAVITA B., *La Costituzione dopo la riforma del Titolo V*, cit., 23-24. Per una rassegna delle opinioni favorevoli e contrarie circa la soluzione ermeneutica in parola, espresse sulla stampa quotidiana, v. ora FERRI G., *Il referendum*, cit., 320-321 in nt. *Parla*, da ultimo, incidentalmente di una sorta di interpretazione adeguatrice attecchianti «quasi ad una disapplicazione *pro parte qua*», PASSAGLIA P., op. cit., 237.

20) Nondimeno, piuttosto che sollevare il problema e fornire al medesimo tempo la soluzione, tuttavia esorbitando da i propri poteri, il Governo avrebbe pure potuto seguire la via della mera disapplicazione della legge in ragione della sua asserita incostituzionalità, dichiarando l'impossibilità di procedere alla fissazione della data del referendum, innescando, così, la verosimile reazione dei richiedenti che, in ragione della qualificazione loro riconosciuta di potere dello Stato, avrebbero potuto adire la Corte costituzionale in sede di conflitto di attribuzioni, lamentando la lesione della propria sfera di attribuzioni derivante dall'omissione governativa. Ciò che avrebbe, poi, dovuto portare ad un'autosollevazione, da parte della Corte adita, della questione di legittimità costituzionale dell'art. 15 l. n. 352 del 1970, per contrasto con l'art. 138 cpv. Cost. (per la configurazione di simili conflitti per “interposto potere”, in cui la parte passiva del conflitto lo abbia *quodammodo* generato attraverso un comportamento lesivo a tutela di ambiti di competenze altrui, v. in dottrina SPADARO A., *Prime considerazioni sul Presidente della Repubblica quale garante preventivo della Costituzione ed eventuale parte passiva in un conflitto per interposto potere*, in *Pol. Del dir.*, 1993, 219 ss.).

Mi chiedo, infine – ma la questione meriterebbe di essere valutata con molta maggiore attenzione – se non fosse persino praticabile, da parte del Governo, la via di un attacco diretto alla legge per mezzo della sollevazione di un conflitto di attribuzioni (giacchè il caso si presterebbe facilmente a fornire le condizioni richieste dalla giurisprudenza costituzionale [oggi, peraltro, assai più incline che in passato ad aprire le porte a conflitti siffatti] per l'ammissibilità del conflitto su atto legislativo. Cfr., in proposito, il chiaro compendio offerto di recente da ROMBOLI R., MALFATTI E., PANIZZA S., *Giustizia*

costituzionale, Torino, 2004, 239 ss.) , ove in tal caso l'“interposizione” avverrebbe ad opera del soggetto parte attiva, con la giustificazione derivante dal fatto che i diretti destinatari della lesione, vale a dire i legittimati a promuovere il referendum che non vi abbiano ancora fatto ricorso al momento dell'indizione del referendum intratrimestrale, possono acquisire la qualifica di potere dello stato solo a seguito della presentazione della richiesta referendaria (e dalla conseguente sua ammissione da parte dell'Ufficio centrale per il referendum), che tuttavia si ritiene risulti preclusa proprio dal fatto dell'indizione medesima, disposta dal Capo dello Stato sulla base della determinazione della data ad opera del Consiglio dei Ministri. Onde, il Governo, chiamato dalla legge a porre in essere un atto lesivo dell'ambito di attribuzione dei soggetti ex art. 138 cpv. da ultimo richiamati, si trasformerebbe così in garante in forma attiva, proprio se ed in quanto altrimenti chiamato a sbarrare, con l'avvenuta adozione di quell'atto lesivo, anche la strada per la tutela del diritto dei promotori (costretti a restare allo stato potenziale) dinanzi al giudice della lesione (per qualche considerazione generale supporto si può ora v. ancora, di recente, SPADARO A., I conflitti tra il Governo e gli altri poteri dello Stato: la storia di un'irresistibile tendenza a sfuggire ai controlli, in Giur. it., 2004, 211 e spec. 213 ss.).

21) Per la dimostrazione dell'assunto sia consentito il rinvio al mio, Del faticoso avvio, cit., 552 ss.

22) Per questa terminologia, usata ai tempi della *querelle* richiamata in precedenza in nt. (1), v. part. ELIA L., ne Il Giorno del 27 e 30 settembre 1972 e, sulla sua scorta, sia CHIAPPETTI A., che DEVOTO M., opp. ultt. citt., rispettivamente, 132 e 980.

23) Che, nella sua maggiore estensione possibile, può pervenire ad una durata pari approssimativamente a duecentoventi giorni, scaturente dalla somma dei circa novanta giorni (i tre mesi ex art. 138 cpv. Cost.), cui si aggiungono i sessanta giorni dalla scadenza di questo primo periodo per l'indizione e ancora gli eventuali settanta giorni dall'indizione ex art. 15 l. n. 352, ove si abbia una domenica che cada al limite estremo del lasso di tempo previsto dal medesimo art. 15 per lo svolgimento del referendum.

24) Si pensi che un'eventuale approvazione “a spron battente” prima dell'estate, ad esempio, come pure inizialmente prefigurato, renderebbe impraticabile la soluzione prospettata dal Presidente del Consiglio, in quanto eccedente il termine massimo di duecentoventi giorni indicato nella nt. precedente.

25) V. *supra* in nt. (2). Si osservi, al riguardo, che perché il referendum costituzionale abbia a svolgersi – come asserito –nell'autunno prossimo (ottobre-dicembre), stando alla tempistica invalsa, la legge di revisione in parola dovrebbe essere approvata (e pubblicata) in conclusione della legislatura, tra la metà di marzo e i primi di maggio, cioè a dire in un periodo verosimilmente a ridosso dello scioglimento, non troppo diversamente da quanto accaduto nel 2001.

26) V. ancora ELIA, op. ult. cit.

27) Op. ult. cit. Si osservi che, specie nel caso di riforme fortemente contrastate e approvate a ridosso di scadenza della legislatura, questa limitazione può assumere un peso e un rilievo non del tutto irrilevanti.

28) Colgo l'occasione per fare ammenda di un errore in cui chi scrive è incorso nello scritto citato supra in nt. (4) (e ora in AA.vv., Studi in onore di Giorgio Berti, Napoli, 2005, 603 ss., senza che tuttavia lo scrivente abbia potuto operare alcun intervento, in sede di revisione delle bozze, causa il mancato invio delle stesse). In quel saggio, infatti, proponevo in chiusura una soluzione pragmatica del problema, mercé un opportuno utilizzo dei termini legislativi a disposizione, che tuttavia, se, da un lato, avrebbe assicurato uno svolgimento extratrimestrale del referendum, senza peraltro arrivare ad intaccare il periodo estivo, tuttavia avrebbe comunque supposto un'indizione nel trimestre e, quindi, lasciata inevasa la questione di fondo agitata dal governo Amato, la quale aveva portato, come detto, alla decisione del “differimento” (v. CARNEVALE P., Del faticoso avvio, cit., 570 ss.). Insomma, cadevo in un vizio logico di confusione di piani, fra indizione e svolgimento del referendum, cui, tuttavia, si può porre rimedio proprio alla luce della conclusione cui pervengo ora circa la revoca in dubbio della giustezza dell'assunto relativo al carattere impeditivo di ulteriori richieste referendarie proprio dell'atto di indizione del referendum costituzionale (v., infra, § 4). Ed allora, si tratta di compiere, in proposito, una sorta di lettura combinata *in parte qua* dei due lavori, integrando il primo della premessa logica a suo tempo mancante necessaria a salvarne la congruenza o, se si preferisce, di effettuare un'operazione di interpretazione autentica del più risalente da parte del presente scritto: interpretazione autentica correttiva-integrativa, come del resto è sempre ogni interpretazione autentica..

29) Cfr. CARAVITA B., La Costituzione dopo la riforma del Titolo V, cit., 24

30) Come, ad esempio, proprio nel caso del referendum del 2001, che fu originato da una duplice richiesta contemporaneamente presentata – segnatamente in data 13 marzo 2001, cioè all’indomani dell’avvenuta pubblicazione della legge di revisione del titolo V della seconda parte della Costituzione – sia ad opera dei senatori dell’Ulivo, che del Polo della Libertà.

31) Come, appunto, ancora una volta, accadde in occasione del precedente del 2001 (v. quanto ricordato supra in nt. 7).

32) Difatti, a ben riflettere, ove l’Ufficio centrale per il referendum utilizzasse per intero il termine di trenta giorni dalla presentazione della richiesta referendaria, che l’art 12 della legge n. 352 del 1970 assegna ad esso per l’assunzione della decisione sulla legittimità della richiesta medesima e il Presidente del Consiglio dei ministri, adottando la medesima strategia, convocasse il Consiglio stesso per adempiere al compito di fissare la data di svolgimento del referendum a ridosso della scadenza dei sessanta giorni dalla comunicazione (immediata) dell’ordinanza dell’Ucr, di cui all’art. 15, per l’indizione da parte del Capo dello Stato, si potrebbe pervenire all’esito di una indizione fuori dal trimestre ex art. 138 cpv. Cost., posto che alla somma dei due termini richiamati, pari a novanta giorni, andrebbe altresì aggiunto il computo dei giorni intercorrenti fra la pubblicazione della legge costituzionale e la presentazione della richiesta di referendum.

Nel caso del referendum sulla legge di revisione del titolo V, ad esempio, un simile atteggiamento avrebbe sostanzialmente neutralizzato (anche se, a voler essere rigorosi, non del tutto esclusa) l’esigenza posta a base della soluzione del “differimento” prescelta dal governo Amato, visto che la presentazione delle due richieste di referendum da parte parlamentare avvenne in data 13 marzo 2001 (un giorno dopo la pubblicazione della legge di revisione costituzionale approvata dalle Camere) e, quindi, la decisione dell’Ucr avrebbe potuto essere adottata il 12 aprile, nonché, conseguentemente, l’indizione da parte del Presidente della Repubblica disposta dopo novanta giorni, vale a dire l’11 giugno., cioè praticamente a ridosso della scadenza del trimestre costituzionalmente prescritto, prevista per 12 giugno 2001.

33) Com’avviene, del resto, nell’ipotesi del referendum popolare abrogativo di cui all’art. 75 Cost. E’, tuttavia, il caso di osservare come la collocazione che l’indizione viene ad avere nei procedimenti destinati a culminare con una consultazione del corpo elettorale possa essere anche diversa, come testimonia la sua dislocazione nella fase iniziale (anzi prodromica) del processo di rinnovazione delle Camere (e, più in generale, nei procedimenti elettorali). Per qualche considerazione d’assieme sull’indizione delle elezioni come atto propulsivo della dinamica costituzionale v. FERRARA G., Gli atti costituzionali, Torino, 2000, 87-90.

34) V. *supra* in nt. 27. Si osservi che nel preambolo del decreto presidenziale di indizione del referendum costituzionale del 2001 si fa riferimento all’ordinanza dell’Ufficio centrale della cassazione del 22 marzo del 2001, in quanto dichiarativa della legittimità delle «*richieste* di referendum popolare per l’approvazione della legge costituzionale concernente modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione” [...]» (il corsivo è mio).

35) In questa prospettiva, invero, la richiesta di referendum costituzionale parrebbe corrispondere meglio di quella del referendum abrogativo ai connotati tipici e differenziali dell’atto-richiesta nell’ambito degli atti di impulso della dinamica costituzionale, che sono stati individuati da autorevole dottrina con riferimento, sia alla obbligatorietà della risposta da parte del soggetto destinatario, sia alla predeterminazione normativa del suo contenuto (cfr. ancora FERRARA G., Gli atti costituzionali, cit., 132 ss.).