



LA PARTE PER IL TUTTO: IL REFERENDUM COSTITUZIONALE NON AMMETTE LA SINEDDOCHE

di Paolo Carnevale *

SOMMARIO: 1. Ringraziamenti iniziali – 2. La questione del referendum costituzionale parziale fra vecchie e nuove prospettive – 3. Gli ostacoli all'ammissibilità del referendum costituzionale parziale – 3.1. *Segue*: il dato costituzionale – 3.2. *Segue*: il dato legislativo – 4. L'Ufficio centrale per il referendum e la possibilità di frazionamento della richiesta referendaria – 5. L'introduzione del referendum costituzionale parziale per mano della Corte costituzionale – 6. Considerazioni conclusive.

1. Ringraziamenti iniziali

Ringrazio davvero il Professor Fulco Lanchester per il suo invito a tenere la relazione introduttiva a questo seminario di studi da lui organizzato. Ma accanto al mio ringraziamento personale vorrei esprimere, in nome e per conto della “categoria”, la gratitudine per la funzione di stimolo alla riflessione ed al dibattito pubblico su temi emergenti dalla stretta attualità politico-costituzionale che egli ha spesso esercitato attraverso iniziative come queste. Senza tornare troppo indietro nel tempo, rammento le tavole rotonde allestite prima e dopo la storica sentenza n. 1 del 2014 della Corte costituzionale sulla legge elettorale.

La “curiosità”, associata alla capacità organizzativa, è dote che lo contraddistingue e che egli mette, per dir così, al servizio della comunità degli studiosi, costringendola a confrontarsi e a discutere nell'immediatezza delle cose. Ne esce sempre – almeno questa è la mia esperienza – una discussione aperta, ricca ed articolata che offre la possibilità di aprire uno squarcio e riflettere sui nodi della matassa, da noi talvolta assai aggrovigliata, che lega divenire politico e diritto costituzionale. Non ho motivo di dubitare che anche quest'oggi sarà così.

* Professore ordinario di Istituzioni di diritto pubblico, Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli studi Roma Tre. Relazione introduttiva al seminario di studi *Riforma costituzionale: referendum per parti separate o referendum parziale?* (Roma Sala delle lauree, 11 febbraio 2016).

2. La questione del *referendum* costituzionale parziale fra vecchie e nuove prospettive

La questione che ha animato il dibattito pubblico in questi giorni, intorno alla quale siamo chiamati a riflettere, è quella della possibile riduzione parziale o frammentazione delle richieste di *referendum ex art. 138 Cost.* dinanzi ad operazioni di mutamento della Carta costituzionale di tipo organico o a largo spettro, in modo da sottoporre alla valutazione popolare parti di un'unica legge di revisione in luogo di una opzione unica sull'intero testo approvato dalle Camere. Ciò al fine di garantire l'esigenza della omogeneità del quesito referendario, secondo la nota elaborazione giurisprudenziale della nostra Corte costituzionale che, sia pur nelle vesti di giudice dell'ammissibilità delle richieste di *referendum* abrogativo, oramai da quasi quarant'anni (a partire dalla celebre sentenza n. 16 del 1978) postula l'esistenza di una matrice razionalmente unitaria del tessuto normativo, su cui il corpo elettorale deve pronunciarsi in modo dilemmatico, quale condizione necessaria per la libera espressione del voto. L'elettore infatti, posto davanti ad un eterogeneo complesso di atti o disposizioni afferenti ad oggetti disparati, si troverebbe nella situazione di non poter liberamente scegliere fra l'opzione favorevole e quella contraria, giacché – come si legge nella ricordata pronuncia – sia «che i cittadini 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)», l'effetto che comunque si produrrebbe sarebbe, per l'appunto, quello della frustrazione della loro libertà di voto.

Ebbene, posto il sostanziale parallelismo fra *petita* nel caso dei *referendum ex artt. 75 e 138 Cost.*, quantomeno in termini di secca alternatività della scelta – SI/NO – quella medesima esigenza di unitarietà sostanziale dell'oggetto del quesito, già affermata per il *referendum* abrogativo, sarebbe da asserire e tutelare anche per il *referendum* costituzionale.

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.

Del resto, non era mancato chi in dottrina aveva, con la consueta acutezza, criticamente osservato che il neo-coniato requisito della omogeneità del quesito abrogativo rischiava di produrre il perverso effetto di arrivare a sottoporre a limitazioni di carattere contenutistico persino la legislazione di rango costituzionale. Ciò che evidenziava una certa fragilità del suo fondamento.

Sennonché, quel che in quella impostazione si presentava come la premessa di un'argomentazione di stampo apagogico, si è invece successivamente trasformato in ragione fondativa di una generale delimitazione *quoad obiectum* del potere di revisione, trasfigurando l'assurdo in esito legittimo. Ragione, peraltro, che ha ottenuto un importante accreditamento in conseguenza del tentativo, recentemente intrapreso dal governo Letta, di trasformarla in requisito di diritto positivo, mercé una discutibile operazione di modifica in senso derogatorio dell'art. 138 della Costituzione (cfr. ddl AS 813, ["Istituzione del Comitato parlamentare per le riforme costituzionali ed elettorali"], art. 4, comma 2: «Ciascun progetto di legge è omogeneo e autonomo dal punto di vista del contenuto e coerente dal punto di vista sistematico») che tuttavia, come è noto, non ha avuto modo di andare in porto.

La questione che oggi siamo chiamati ad affrontare è, come accennavo, parzialmente diversa, 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.

È quanto mi accingo a fare.

2. Gli ostacoli all'ammissibilità del referendum costituzionale parziale

La prassi del *referendum* abrogativo, oltre ovviamente al massiccio ricorso a richieste ablatorie parziali di leggi, ci offre anche l'esempio di richieste plurime e per parti separate su un medesimo testo legislativo.

È il caso, abbastanza noto, della quintuplice iniziativa referendaria presentata nel 2004 sulla legge n. 40 di quell'anno in materia di procreazione medicalmente assistita, la quale si presentava composta da una prima richiesta di abrogazione totale della legge accompagnata da quattro richieste di abrogazione parziale il cui congiunto sommarsi, pur tra varie sovrapposizioni, finiva per esaurire in buona sostanza il contenuto dell'intera legge. Circostanza che mi portò all'epoca a coniare il neologismo del “*plurireferendum* egualmente orientato” per distinguerlo da altre ipotesi di richiesta plurima di abrogazione parziale contrassegnate tuttavia da diversità di senso, come nella non meno nota circostanza dei tre *referendum* contrapposti sulla legge n. 194 del 1978 in tema di interruzione volontaria della gravidanza proposti nel 1980 – vicenda, questa, caratterizzata non solo dalla presentazione di due iniziative “progressive” da parte del Movimento per la vita (c.d. minimale e massimale), bensì pure di una richiesta ablatoria di segno opposto da parte radicale: ciò che ha evidenziato un'aporia della disciplina legislativa di attuazione dell'art. 75 della Costituzione a suo tempo segnalata dall'Ufficio centrale della Corte di Cassazione e tuttavia non sfociata, come si sa, in una questione di legittimità costituzionale dell'art. 32 l. n. 352 del 1970, ma in un ben più modesto appello della Corte costituzionale alla maturità degli elettori.

Si tratta di una prassi ritenuta legittima, ancorché non priva di aspetti problematici ancor oggi irrisolti.

Ben diversa, a mio avviso, la situazione per il *referendum* costituzionale. In questo caso, infatti, 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 dire) che in modo plurimo, al fine di interessare per parti separate l'intero testo – incontra non pochi, né lievi ostacoli che si frappongono alla sua esperibilità.

3.1 *Segue*: il dato costituzionale

Innanzitutto, a livello costituzionale si potrebbe osservare come lo stesso articolo 138 della Costituzione parli di “legge” sottoposta a *referendum*, la quale «non è promulgata, se non è approvata dalla maggioranza dei voti validi», instaurando così un chiaro parallelismo fra l'oggetto della approvazione (parlamentare)/promulgazione (presidenziale) e quello della pronunzia popolare, tanto che sarebbe forse possibile ritenere che in assenza, sia pur solo *pro parte*, di quest'ultima in conseguenza della richiesta di *referendum* parziale, il Capo dello Stato non potrebbe procedere a promulgare la legge di revisione anche in seguito all'esito positivo della consultazione popolare. In sostanza, l'omessa pronunzia sulla parte esclusa dal quesito equivarrebbe ad una mancata approvazione della legge *in parte qua*.

Rilievo, quest'ultimo, cui però si potrebbe obiettare che, per la parte esclusa dal quesito referendario, la legge di revisione costituzionale andrebbe apparentata ad una legge per la quale il *referendum* non sia stato chiesto, onde, decorso il trimestre previsto per la promozione

della consultazione referendaria ed una volta che il *referendum* sulla restante parte abbia dato esito positivo, il Presidente potrebbe procedere alla promulgazione della legge nella sua interezza. Il che, tuttavia, sarebbe solo in parte risolutivo del problema della “violazione del parallelismo” che si ripresenterebbe nella ipotesi di esito negativo del *referendum* parziale che, in mancanza del riconoscimento di un potere di promulgazione parziale del Presidente, bloccherebbe la promulgazione della legge anche con riguardo alla parte non colpita dal quesito referendario, che pure si vorrebbe assimilare alla legge di revisione per la quale non vi sia stata richiesta di *referendum*.

D’altro canto, resta comunque il fatto che la tesi della asimmetria di *obiecta* fra approvazione delle Camere e approvazione popolare quale condizione di non promulgabilità della legge di revisione non potrebbe valere nell’ipotesi di *referendum* parziali plurimi, i cui quesiti sommandosi assumano ad oggetto l’intera legge.

Peraltro, è noto che in Costituzione l’utilizzo del termine legge non necessariamente fa riferimento all’atto nella sua interezza. Senza fare troppa strada a ritroso nel testo, tornando indietro di soli quattro articoli si incontra, ad esempio, l’art. 134 in cui si dice che la «Corte costituzionale giudica sulle controversie relative alla legittimità costituzionale delle leggi...» (*corsivo mio*). Il che, come è noto a tutti, non importa che lo scrutinio di costituzionalità debba esercitarsi obbligatoriamente su leggi unitariamente intese e non piuttosto su singole disposizioni legislative o anche su frammenti di esse come pure su complessi dispositivi, potendo infine riguardare anche le norme estraibili.

Più significativa è, invece, l’obiezione alla tesi della esperibilità del *referendum* costituzionale parziale che si ricava dalla lettura combinata delle previsioni degli artt. 138 e 75 Cost. e segnatamente dal fatto che, in quest’ultima, l’eventualità di un quesito referendario che colpisca in parte (e non solo integralmente) una legge od un atto avente valore di legge è esplicitamente prevista. Onde, verrebbe da dedurre la considerazione per cui, quando il costituente ha inteso ammettere l’ipotesi di *referendum* parziali, in materia di consultazioni popolari su atti legislativi, lo ha detto in modo espresso, di modo che il non averlo fatto andrebbe interpretato come un’esclusione. *Ubi lex voluit ...*

Pure di qualche utilità per il fronte degli scettici parrebbe la previsione dell’art. 123, terzo comma, Cost., per come novellata nel 2001, secondo la quale lo statuto delle regioni di diritto comune, approvato dal Consiglio regionale, «è sottoposto a *referendum* popolare qualora entro tre mesi dalla sua pubblicazione ne faccia richiesta un cinquantesimo degli elettori della Regione o un quinti dei componenti il Consiglio regionale. Lo statuto sottoposto a *referendum* non è promulgato se non è approvato dalla maggioranza dei voti validi». Ebbene, come a suo tempo chiarito dalla Corte costituzionale, sarebbe senz’altro da scartare l’ipotesi di un *referendum* parziale sullo statuto che assuma ad oggetto alcune delle disposizioni dello stesso piuttosto che l’atto nella sua interezza; ad impedirlo «il tenore letterale del terzo comma dell’art. 123 della Costituzione [il quale] rende palese che il *referendum* ivi disciplinato si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti» (sentenza n. 445 del 2005). Ora, se si tiene conto dell’evidente analogia con il caso

qui in esame, che si iscrive in una complessiva assonanza tra l'*iter* procedimentale di approvazione dello statuto regionale e quello delineato nell'art. 138 Cost., è lecito ricavare dalla esclusione del *referendum* parziale sullo statuto un indizio in favore dell'inammissibilità del *referendum* parziale anche sulle leggi costituzionali.

3.2 *Segue: il dato legislativo*

Ma anche a non considerare il dato costituzionale in grado di fornire elementi decisivi contrari alla esperibilità di *referendum* costituzionali parziali, è quello legislativo a non ammettere dubbi circa l'impossibilità di promuovere consultazioni referendarie di questo tipo.

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, 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*.

Il che, peraltro, non esclude del tutto la possibilità di richieste plurali di *referendum* costituzionali rispetto alla medesima legge di revisione approvata dalle Camere, ma la limita alla sola eventualità che ciascuna richiesta avanzata dai diversi soggetti-promotori assuma ad oggetto l'intero testo di legge. In sostanza, *più richieste, più quesiti eguali*, tutti del medesimo tenore e del medesimo significato: l'approvazione o non approvazione del testo di legge di revisione nella sua interezza. Che ciò possa avvenire (e che anzi sia accaduto), nonostante l'apparente bizzarria della proposizione di una o più richieste il cui quesito sia perfettamente identico a quello di altra già presentata, si spiega, oltre che con motivazioni di ordine più

squisitamente politico, con una duplice ragione di interesse che assume rilevanza anche sotto il profilo giuridico: da un verso, vi è l'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*; dall'altro, c'è la possibilità di lucrare spazi privilegiati di interlocuzione nella campagna referendaria, assicurati dall'aver acquistato la veste formale di soggetto-promotore.

A questo si aggiunga la considerazione che i dati identificativi da inserire nella richiesta cui prima s'è fatto cenno – da distinguersi in indici formali estrinseci: il testo approvato e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* del ... e indici formali intrinseci: gli articoli della Costituzione modificati – 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.

A tale proposito, la prassi contraria seguita nei due soli precedenti del 2001 e del 2006, in occasione dei quali è stato riportato nel quesito (e quindi sulla scheda referendaria) il titolo della legge, si deve probabilmente al fatto che si trattasse in ambo i casi di leggi di revisione con il c.d. titolo muto, a differenza di ciò che è dato rilevare nella legge di revisione della seconda parte della Costituzione appena approvata dalle Camere che invece è provvista di un titolo assai (e sin troppo) loquace – “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” – per la quale sarebbe necessario prestare assoluta attenzione al rispetto della formula prevista dall'art. 16 l. n. 352, prima parte.

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.

4. L'Ufficio centrale per il referendum e la possibilità di frazionamento della richiesta referendaria

Quanto sin qui osservato, 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, risulta altresì impedire che sia l'Ufficio centrale per il *referendum*, costituito presso la Corte di cassazione, a provvedere, nell'esercizio del suo potere di controllo di legittimità sulle richieste di *referendum* costituzionale ad esso assegnato dall'art. 14 l. n. 352, ad un frazionamento in più richieste 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, in quanto autoritativamente formulati 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 richieste 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.

Il problema, peraltro, non è del tutto nuovo, essendosi già posto all'attenzione con riferimento alle richieste di *referendum* abrogativo affette da eterogeneità, per le quali la Corte costituzionale ha a suo tempo escluso la possibilità del frazionamento del quesito, sia ad opera dell'Ucr in sede di controllo di legittimità che della stessa Corte in sede di giudizio di ammissibilità, in ragione del rispetto da assicurare alla volontà dei sottoscrittori il cui consenso, manifestato intorno alla formulazione di origine della richiesta unitariamente intesa, non può automaticamente presumersi trasferito a sostegno delle diverse eventuali richieste frutto della sua scissione. Quel che invece può ammettersi è 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).

Orbene, nel nostro caso all'argomento 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.

Nell'eventualità in esame, assai delicata sarebbe la scelta del "metro" con cui misurare la partizione del testo costituzionale sorretta dalla matrice razionalmente unitaria in grado di garantire omogeneità alla richiesta referendaria. L'Ucr dovrebbe fare per questo riferimento ad indici formali o sostanziali? Nell'una e nell'altra ipotesi i problemi non mancherebbero.

Per quanto riguarda i secondi c'è, da un verso, la questione della maggiore indeterminatezza (e quindi il timore dell'arbitrarietà) della valutazione da compiersi; dall'altro, il rischio di dover utilizzare criteri unificanti sin troppo larghi rispetto alla "misura" utilizzata per parametrare l'omogeneità del quesito referendario nell'ambito dello scrutinio di ammissibilità sulle richieste di *referendum* abrogativo: si pensi – che so – alla "forma di governo" come possibile matrice razionalmente unitaria.

L'utilizzo, per contro, di indici di natura formale farebbe indubbiamente incrementare il tasso di certezza della valutazione, accompagnato tuttavia dall'incognita di produrre esiti contraddittori. Ad esempio, laddove si volesse utilizzare il titolo interno del testo della Costituzione come unità di misura per guidare l'operazione di scissione – secondo una proposta di recente avanzata – 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 Costituzione – 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 già richiamato disegno di legge costituzionale di deroga all'art. 138 Cost. l'attributo della omogeneità delle leggi di revisione costituzionale da approvarsi attraverso il procedimento derogatorio 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", quel che rileva evidenziare in questa sede è l'emersione della consapevolezza circa la necessaria connessione fra realizzazione per parti (omogenee) di una complessiva operazione di riforma costituzionale e necessaria di autonomia delle parti, onde

preservare quella stessa operazione dalla irrazionalità *ex post* conseguente alla venuta meno di una sua parte.

Tutto questo, mi induce a fortemente dubitare, dell'ammissibilità di un frazionamento/pluralizzazione del quesito referendario da parte dell'Ufficio centrale.

5. L'introduzione del referendum costituzionale parziale per mano della Corte costituzionale

Resta, a questo punto, da sondare l'ipotesi che l'introduzione del *referendum* costituzionale possa discendere, come effetto, da una pronuncia della Corte costituzionale dichiarativa della incostituzionalità degli artt. 4 e 16 della legge n. 352 *nella parte in cui non prevedono che ...*

La questione di legittimità costituzionale potrebbe essere sollevata dall'Ufficio centrale, ove chiamato a controllare la legittimità di richieste di *referendum* costituzionale parziale, oppure dalla Corte stessa in sede di conflitto di attribuzioni innescato dai promotori avverso l'ordinanza dell'Ufficio centrale che lo avesse dichiarato illegittimo. Non mi pare che, nell'una e nell'altra ipotesi, vi sarebbero insormontabili ostacoli di ordine processuale a sbarrare la strada: non a proposito del problema della legittimazione a sollevare questioni di costituzionalità (da parte dell'Ucr); né a riguardo del carattere della incidentalità.

Con riferimento alle ragioni di merito a supporto del dubbio di legittimità costituzionale, la prospettazione non potrebbe che far leva sull'argomento della violazione della libertà di voto (e del *vulnus* arrecato agli art. 1 e 48 Cost.) per l'elettore che si trovi a doversi esprimere su quesiti referendari disomogenei, secondo l'ordine di idee di cui s'è già dato conto in apertura di questa mia relazione.

Si tratta indubbiamente di ragioni di peso che trovano in dottrina non poco consenso, complice anche l'indubbio fascino (e la legittima preoccupazione) che suscita l'evocazione della difesa dei fondamenti ultimi di un ordinamento democratico o, per dirla con la nostra Corte costituzionale, del nucleo essenziale dei principi costituzionali supremi e dei diritti inviolabili della persona umana. Ad esse, peraltro, si aggiunge l'efficacia del riflesso pragmatico evidente: come si può con una croce apposta su di una scheda prendere una decisione unica sull'assetto della forma di Stato, della forma di governo, sul sistema delle fonti del diritto, sugli organi di garanzia, ecc.?

Il rischio di una "non genuina" espressione della volontà popolare appare concreto ed il pericolo di una trasfigurazione della natura stessa dello strumento referendario effettivo.

Il fatto è però che, ad onta di quanto può all'apparenza risultare, le cose non stanno esattamente come quanto appena detto potrebbe far sembrare.

Devo, a questo proposito, riproporre argomenti e considerazioni già svolti in precedenti occasioni. Me ne scuso, ma (spero non per ostinazione) non sono riuscito a cambiare idea a riguardo.

Orbene, a me sembra che l'impianto argomentativo ora richiamato si poggi su di un equivoco di fondo, su quello che definirei un eccesso di proprietà transitiva o un difetto di analogia (*rectius*, un vizio logico per analogia apparente), 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, 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, 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); senza poi dire che la prospettiva della riforma organica della Costituzione va proprio nel senso di avvicinare, quanto più possibile, il confine fra modifica parziale e revisione globale e complessiva della Carta.

6. Considerazioni conclusive

A chiusura di queste mie considerazioni mi sembra si possa dire che sulla ipotesi del *referendum* costituzionale parziale, sia nella forma “chirurgica” che in quella “plurima per parti separate”, si addensano decisamente più ombre che luci.

Certo, chi scrive non è ignaro della importanza e della concretezza del problema cui quella ipotesi intende far fronte, come pure del fatto che il grado di consapevolezza della scelta dell'elettore sia inversamente proporzionale alla portata oggettuale di quest'ultima; cionondimeno la soluzione (sia pur non priva di difficoltà) non può che essere, a mio parere, quella della riforma dell'art. 138 della Costituzione, magari – che so – prevedendo, per le riforme ad ampio raggio, l'obbligo di approvazione con la maggioranza dei due terzi o (ma la

strada è decisamente più ardua) l'esercizio frazionato e *pro parte* scindibile del potere di revisione.

Allo stato dell'ordinamento, nella eventualità di grandi riforme la garanzia di quella consapevolezza non può che essere affidata al dibattito pubblico e all'azione degli operatori istituzionali della comunicazione. È su questi che incombe, nel nostro caso, una speciale responsabilità nei confronti dell'elettore, tanto più importante quando – come nel caso del disegno di legge di revisione appena approvato dalle Camere – la riforma costituzionale risulti caricata di una valenza politica che rischia di assorbire e concentrare su di sé l'attenzione assai più del merito delle scelte compiute dal legislatore di riforma. Si tratta, quindi, di garantire un'adeguata copertura informativa alla vicenda della revisione costituzionale nel suo complesso e alla campagna referendaria in particolare, così da far intendere all'elettore anche l'importanza della posta in gioco.

Son questi attualmente – e non l'omogeneità del quesito referendario – i presidi della libertà di voto a disposizione. Che abbiano svolto convenientemente il proprio compito nei due precedenti del 2001 e 2006 sento di dubitare. Che lo possano fare in questo frangente è sinceramente un auspicio.