



## **È POSSIBILE RICHIEDERE UN REFERENDUM COSTITUZIONALE PARZIALE?**

di Massimo Siclari \*

SOMMARIO: 1. La richiesta del *referendum* costituzionale parziale alla luce dei dati positivi. – 2. L'utilizzabilità della giurisprudenza costituzionale sulla necessaria omogeneità del quesito referendario. – 3. La differente natura del referendum costituzionale e di quello abrogativo. – 4. Quali rimedi alla disomogeneità dei referendum costituzionali?

### **1. La richiesta del *referendum* costituzionale parziale alla luce dei dati positivi.**

**L**a problematica della richiesta di un quesito referendario parziale riferito ad un disegno di legge costituzionale si inserisce nel più ampio tema del difficile innesto degli istituti di democrazia diretta in un sistema prevalentemente rappresentativo, qual è il sistema a parlamentarismo razionalizzato previsto dalla Costituzione italiana. È risente di tutte le contraddittorietà che tale innesto – in qualche modo – porta con sé.

Vale la pena, innanzi tutto, prendere in esame le regole costituzionali, e quelle ordinarie di loro immediata attuazione, per verificare come (e sino a che punto) la configurabilità di un *referendum* costituzionale parziale possa trovare fondamento nella disciplina positiva. Ora, confrontando l'art. 75, primo comma, con l'art. 138, secondo comma, della Costituzione, è agevole rilevare come il primo preveda che il *referendum* abrogativo possa essere indetto «per deliberare l'abrogazione, totale o parziale, di una legge o di un atto avente valore di legge» (corsivo nostro), mentre il secondo usa l'espressione «leggi» (costituzionali), dando adito a pensare che la consultazione popolare ivi prevista non possa che rivolgersi all'approvazione, *nel suo complesso*, dell'articolo elaborato durante l'iter parlamentare. Anche guardando alle previsioni che regolano il giudizio sulle leggi non pare dubbio che sia il Costituente sia la legislazione di diretta attuazione della Costituzione contemplano espressamente la possibilità che le sentenze di accoglimento abbiano ad oggetto non l'intera legge ma parti di essa (o da essa deducibili) tant'è che l'art. 136 Cost. regola gli effetti della dichiarazione d'incostituzionalità di «norme» di legge e l'art. 23, della legge 11 marzo 1953, n. 87 (*Norme sulla*

---

\*\* Professore ordinario di Diritto costituzionale, Dipartimento di Scienze politiche – Università di Roma Tre. Relazione introduttiva al seminario di studi *Riforma costituzionale: referendum per parti separate o referendum parziale?* (Roma Sala delle lauree, 11 febbraio 2016).

*costituzione e sul funzionamento della Corte costituzionale*), impone al giudice *a quo* di indicare le «disposizioni» sospettate d'essere in contrasto con la Costituzione.

Insomma, ogni intervento su atti legislativi da parte di soggetti distinti da quelli cui spetta o, a date condizioni, è consentito di esercitare la funzione legislativa, può colpire l'intera legge o atto equiparato o porzioni di essi, per espresso disposto costituzionale. Mentre si dovrebbe escludere che la lettera dell'art. 138 Cost. permetta l'esperibilità di un *referendum* parziale. Ciò parrebbe confermato, altresì, dall'esame della legge ordinaria di attuazione della Costituzione, e che di essa costituisce qualificata interpretazione (l. 25 maggio 1970, n. 352– *Norme sui referendum previsti dalla Costituzione e sull'iniziativa legislativa del popolo*), ove non si trova alcun cenno all'ipotesi di *referendum* costituzionali parziali: il legislatore considera come oggetto del *referendum* la legge costituzionale nel suo complesso.

Inoltre, va ricordato che la Corte costituzionale, pronunciandosi a proposito dell'analogo fattispecie di *referendum* oppositivo contemplata dall'art. 123, terzo comma, Cost. nel testo introdotto nel 1999 <sup>1</sup> (ed elaborato sulla falsariga dell'art. 138 Cost.), ha escluso nettamente la possibilità di proporre un quesito parziale «Il tenore letterale del terzo comma dell'art. 123 della Costituzione rende palese che il referendum ivi disciplinato si riferisce alla complessiva deliberazione statutaria e non a singole sue parti» <sup>2</sup>.

## 2. L'utilizzabilità della giurisprudenza costituzionale sulla necessaria omogeneità del quesito referendario

Tali argomenti testuali resistono a fronte della giurisprudenza costituzionale maturata a partire dalla sentenza n. 16 del 1978 intorno all'individuazione dei limiti “sistematici” circa la necessaria omogeneità, univocità, coerenza del quesito referendario proposto in base all'art. 75 Cost. <sup>3?</sup>

Non si può disconoscere che tali limiti all'ammissibilità del *referendum* abrogativo sono, fra quelli elaborati interpretativamente, quelli rivolti alla tutela di un valore fondante del nostro ordinamento costituzionale (se non, più in generale, di un qualsiasi ordinamento che voglia qualificarsi come effettivamente democratico): la libertà del voto e la consapevolezza del suo significato da parte del cittadino elettore. In particolare, la sentenza da ultimo citata afferma: «Se è vero che il referendum non è fine a se stesso, ma tramite della sovranità popolare, occorre che i quesiti posti agli elettori siano tali da esaltare e non da coartare le loro possibilità di scelta; mentre è manifesto che un voto bloccato su molteplici complessi di questioni, insuscettibili di essere ridotte ad unità, contraddice il principio democratico, incidendo di fatto sulla libertà del voto stesso (in violazione degli artt. 1 e 48 Cost.)» <sup>4</sup>.

<sup>1</sup> Legge costituzionale 22 novembre 1999, n. 1 – *Disposizioni concernenti l'elezione diretta del Presidente della Giunta regionale e l'autonomia statutaria delle Regioni*.

<sup>2</sup> Corte costituzionale, 13 dicembre 2005, n. 445, punto 2 del *Considerato in diritto*.

<sup>3</sup> Corte costituzionale, 7 febbraio 1978, n. 16, punti 5, 6 e 7 del *Considerato in diritto*.

<sup>4</sup> Corte costituzionale, 7 febbraio 1978, n. 16, punto 5 del *Considerato in diritto*.

Tuttavia, va ricordato come tale giurisprudenza sia stata molto criticata, in considerazione delle variegate applicazioni che negli anni ne ha fatto la Corte, e che già ai suoi esordi aveva dato adito, addirittura, a che se ne parlasse in termini di *empty boxes*, scatole vuote: in altri termini di criteri destinati ad essere ridefiniti di volta in volta dalla discrezionalità, se non dall'arbitrio, del collegio decidente<sup>5</sup>. Ed, in effetti, l'esperienza ha confermato come ci si trovi dinanzi ad un limite dai confini del tutto imprecisati, destinato ad una singolare eterogeneità dei fini, dato che talvolta ha contribuito non poco a rendere oscuri i quesiti referendari, piuttosto che a consentirne una maggiore intelligibilità. All'opposto, è arrivata a richiedere, per così dire, la frantumazione dell'atomo: si pensi alla sentenza n. 28 del 1987 con la quale si dichiarò l'inammissibilità di un *referendum* su un solo articolo del codice civile (l'842) perché disciplinava non soltanto l'attività venatoria in fondi privati (avverso la quale era rivolta principalmente l'iniziativa referendaria) ma anche l'esercizio della pesca in acque private<sup>6</sup>.

Già questo dovrebbe indurre ad utilizzare con molta prudenza tali criteri con riferimento al *referendum* costituzionale.

Fino a che punto può spingersi l'esame sulla omogeneità e coerenza del quesito a proposito di un disegno di legge costituzionale? Quanti quesiti è possibile proporre al riguardo per rispettare tale limite? E quali sono gli strumenti per coordinare gli esiti di molteplici (e magari contraddittorie) risposte date dall'elettorato in presenza di più quesiti parziali?

Tali interrogativi si fanno più pressanti in riferimento al disegno di legge costituzionale Renzi Boschi, che, già dal titolo (*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*) dà conto di un contenuto disomogeneo. Dalla lettura del testo può facilmente evincersi come gli istituti investiti dalla revisione siano anche altri e, in alcuni casi, rilevantissimi (come, ad es., il Presidente della Repubblica e la Corte costituzionale), pertanto l'incoerenza del quesito risulta davvero innegabile.

Tuttavia, risulta difficile ipotizzare che a ciò si possa ovviare in via pretoria. Né, appare convincente quanto prospettato di recente sulla stampa d'opinione: l'approvazione di «Una leggina che permetta di spacchettare il referendum, intervenendo sulla disciplina regolata dalla legge n. 352 del 1970. Che del resto è stata già emendata cinque volte [...] basterebbe una riga d'inchiostro; e al nostro legislatore non manca di certo il calamaio»<sup>7</sup>. Una disciplina che consenta espressamente l'esperibilità di *referendum* parziali non potrebbe non essere che di rango costituzionale, incidendo su di un aspetto del procedimento di revisione costituzionale. Insomma, a differenza di quanto si verificò nel 1978, non siamo nella situazione descritta nella più volte citata sent. 16 «il sindacato della Corte non si può arrestare di fronte alla constatazione delle carenze o delle lacune della legge n. 352 del 1970», giacché la carenza o lacuna (se la si vuol considerare così) risiede nella Carta fondamentale.

<sup>5</sup> In tal senso, v. A. Baldassarre, *La commedia degli errori*, in *Politica del diritto*, 1978, 572.

<sup>6</sup> Corte costituzionale, 3 febbraio 1987, n. 28.

<sup>7</sup> M. Ainis, *Più quesiti referendari per rispettare l'elettore*, *Corriere della Sera* (7 febbraio 2016).

### 3. La differente natura del *referendum* costituzionale e di quello abrogativo

L'osservazione appena svolta consente un'ulteriore riflessione riguardo alla differenza tra il *referendum* costituzionale e quello abrogativo. O meglio, al diverso ruolo che svolgono nell'ambito delle molteplici modalità di produzione normativa contemplate dalla Costituzione repubblicana<sup>8</sup>.

Mentre il primo costituisce un elemento eventuale della fase dell'integrazione dell'efficacia della legge di revisione costituzionale, il secondo è un atto normativo *sui generis* e la consultazione popolare rappresenta ed assorbe, nell'ambito del relativo *iter* procedimentale, la fase *costitutiva* dell'abrogazione voluta dall'elettorato.

Come è stato correttamente osservato in una recente pregevole monografia: «a differenza di quanto accade nel referendum abrogativo[...] nell'ambito del referendum costituzionale il quesito referendario non rientra nella piena disponibilità dei promotori, i quali, dunque non sono liberi di optare per una richiesta referendaria parziale o totale dell'atto legislativo, in tal caso il quesito referendario presuppone il testo della delibera legislativa costituzionale nella sua interezza, così come pubblicata a fini notiziali sulla Gazzetta Ufficiale nella formulazione risultante dall'approvazione a maggioranza assoluta (ed inferiore ai due terzi) delle Camere.

L'esteriorità del referendum costituzionale, dunque, ben si riconnette alla natura facoltativa dello stesso nonché alla sua funzione di mero controllo politico (eventuale) del corpo elettorale sulle determinazioni legislative costituzionali del parlamento, e, dunque, al ruolo accessorio integrativo (non già costitutivo e perfetto) del referendum costituzionale nella più complessiva procedura di revisione costituzionale»<sup>9</sup>.

### 4. Quali rimedi alla disomogeneità dei *referendum* costituzionali?

Dovrebbe dunque, concludersi che non vi sia rimedio alla disomogeneità, in questa fase del procedimento di revisione costituzionale, nonostante le nobili intenzioni di chi ha proposto lo “spacchettamento” del quesito<sup>10</sup>. E non solo perché non è sempre possibile andare alla ricerca di un intervento giudiziario per risolvere questioni politiche, che in altre sedi dovrebbero essere risolte.

Certo, non si può impedire ad un comitato promotore di richiedere uno o più *referendum* parziali. Ma c'è da ritenere che sia pressoché inevitabile il rigetto da parte dell'Ufficio Centrale per il *referendum*. In tal caso il comitato promotore potrebbe tentare la strada del conflitto di attribuzioni: strada anche questa assai impervia, sia per la dubbia legittimazione

<sup>8</sup> Seguendo l'indicazione per cui costituisce un «presupposto controverso» quello della «trasferibilità dei requisiti di ammissibilità del referendum abrogativo sul terreno di una consultazione per sua natura molto diversa»: P. Ridola, *L'innovazione costituzionale tra indirizzo politico ed emergenza istituzionale*, in M. Siclari (a cura di), *L'Istituzione del Comitato Parlamentare per le Riforme Costituzionali*, Roma, Aracne, 2013, p. 74.

<sup>9</sup> G. Fontana, *Il referendum costituzionale nei processi di riforma della Repubblica*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2013 (rist. aggiornata), pp. 171 ss.

<sup>10</sup> M. Ainis, *Più quesiti referendari per rispettare l'elettore*, *Corriere della Sera* (8 febbraio 2016); F. Lanchester, *Un contributo per il discernimento costituzionale*, in *Osservatorio costituzionale*, n. 1/2016; A. Pace, *Ancora sulla doverosa omogeneità del contenuto delle leggi costituzionali*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016.

temporale del comitato (possibile che sia considerato “potere dello stato” una volta rigettata la richiesta da parte dell’ufficio centrale?), sia, sotto un profilo di merito, in considerazione della recente pronuncia dianzi richiamata a proposito dell’analoga fattispecie di *referendum* oppositivo previsto dall’art. 123 Cost.