



Vol. V, fasc. 1/2016

Data di pubblicazione: 22 marzo 2016

Referendum Costituzionale e riforma della Costituzione: qualche nota (necessariamente...) critica.

di

Vincenzo Baldini*

1. ...E che referendum sia. Alla fine, la legge costituzionale “Boschi” recante l’ampia -e variegata- modifica della Costituzione è riuscita a giungere al traguardo della seconda deliberazione parlamentare ed, approvata a maggioranza assoluta, si appresta ora ad essere sottoposta al vaglio degli elettori che, con il pronunciamento popolare ex art. 138 c. 2, Cost., dovranno decidere se confermare o meno la decisione finale delle Assemblee rappresentative. Un confronto, dunque, tra le scelte compiute secondo i meccanismi della democrazia parlamentare e l’esercizio di democrazia diretta? Meno di quanto possa credersi, se –come proverà a dirsi- che il confronto dovrebbe avere ad oggetto la volontà “normativa” condensata nella legge di revisione costituzionale.

In queste brevi note a venire in questione non sono tanto i contenuti della riforma, di cui a lungo e tanto si è detto finora e continuerà a dirsi, nel dibattito politico come in quello scientifico, con esiti contrastanti¹. Né si intende chiosare sulla portata “atipica” di questa legge di revisione la quale, piuttosto che adattamenti, reca un’ampia rivisitazione del testo costituzionale vigente, ciò che –ad avviso di chi scrive- rende la corrispondenza al figurino della revisione di cui all’art. 138 Cost. assai dubbia.

Nemmeno, in fine, si vuole qui indugiare sulla “legittimazione” del Parlamento della XVII Legislatura, il cui metodo di elezione è stato dichiarato dal giudice costituzionale illegittimo (sent. n. 1/14), a mettere mano a riforme (più o meno) organiche della Legge fondamentale.

2. Sotto il fuoco dell’attenzione cade la consultazione referendaria ex art. 138 Cost., in particolare la sua praticabilità in merito ad “una” legge di revisione

* Professore Ordinario di Diritto Costituzionale presso il Dipartimento di Economia e Giurisprudenza - Università degli Studi di Cassino e del Lazio Meridionale.

¹ V. al riguardo, tra gli altri, S. Panizza, *La revisione costituzionale nell’esperienza della XVII Legislatura, con particolare riferimento ai profili procedurali e alla tecnica normativa*, in V. Baldini (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, Pisa 2015, p. 9 ss..

che può tuttavia idealmente scomporsi in una pluralità di soluzioni riformatrici, riguardanti aspetti diversi della Carta costituzionale.

Alcuni punti vanno ribaditi in premessa, vale a dire la natura formalmente confermativa/approvativa della decisione popolare in questione rispetto ad una volontà normativa compiutasi in modo perfetto con la deliberazione definitiva della legge costituzionale di revisione da parte delle Assemblee rappresentative.

In secondo luogo, non va sottaciuto il riferimento all'unicità del referendum avente ad oggetto "la" legge costituzionale *de qua* (art. 138 c.2, Cost.).

Inoltre, trattasi di referendum –oltre che eventuale- attivabile ad istanza di parte, che non costituisce dunque un passaggio automatico e necessario del complessivo *iter* procedimentale.

3. In base a tali premesse, si sostiene che nel caso di specie la legge di revisione costituzionale ha seguito l'iter "ordinario" di cui all'art. 138 Cost., il quale prevede, in caso di seconda deliberazione parlamentare assunta a maggioranza assoluta, la facoltà per i soggetti ivi espressamente menzionati, di esercitare l'iniziativa referendaria in parola. Di conseguenza, il pronunciamento popolare diretto non potrebbe che avere ad oggetto "la" legge di revisione come deliberata dalle Camere parlamentari. I fautori della legittimità della procedura –ma, prima ancora, dei contenuti della riforma- fanno dunque precipuo riferimento alla lettera dell'art. 138 Cost. desumendone l'impossibilità di spaccettare i contenuti della revisione in una pluralità di quesiti referendari.

3.1. Siffatta impostazione argomentativa, come è evidente, muove da un concetto asettico (tecnico-formale) di "revisione", intesa quale variazione testuale della Carta costituzionale a prescindere dalla dimensione –ampia o meno ampia- della modificazione apportata. Ciò, tuttavia, appare in principio scorretto solo se si pensi che, trattasi, nella specie di funzione pubblica (di revisione costituzionale) e, perciò, costituita, strutturalmente inidonea, pertanto, a pregiudicare l'esistenza e l'identità stessa della Carta che si intende revisionare. Tale condizione, del resto, vale a distinguerla dall'esercizio di potere costituente, non riconoscibile attraverso il richiamo a previsioni costituzionali esistenti².

Tanto, vale già a chiarire come il richiamo ad un concetto tecnico-formale aiuti meno a comprendere portata e limiti della revisione costituzionale³.

² V. al riguardo *Sub art. 138 Cost.*, in V. Crisafulli, L. Paladin, *Commentario breve alla Costituzione*, Padova 1990, p. 808 ss., part. p. 811.

³ Sul punto, cfr. soprattutto F. Politi, *Il procedimento di revisione della Costituzione Repubblicana. La funzione di garanzia dell'art. 138 Cost. e il ricorso a procedimenti alternativi fra mutamenti della forma di governo e tutela dei valori costituzionali*, in V. Baldini (a cura di), *La*

3.2. Per altro verso, ho già chiarito altrove⁴, richiamando anche esperienze comparatistiche, come rivesta una propria autonomia concettuale e funzionale –rispetto alla revisione *tout court*- la categoria della revisione “organica” o “totale” della Costituzione, cui corrisponde una forma procedimentale tipizzata (dalla norma costituzionale) diversa ed aggravata rispetto a quella propria della revisione “ordinaria”. In quest’ultima, peraltro, il passaggio automatico della legge alla consultazione referendaria si configura come un segmento specifico dell’*iter* procedimentale, che mira ad accrescere la cifra di legittimazione democratica della riforma “organica”.

4. Tornando alle vicende del nostro ordinamento, la posizione favorevole all’unicità del referendum costituzionale non sembra contestabile sulla base della lettera della Costituzione, allorché tuttavia si mette in relazione l’atto di democrazia diretta con la funzione della revisione quale metodo di adattamento formale delle disposizioni costituzionali. In proposito, non è peregrino sottolineare, ancora una volta, l’orientamento del giudice costituzionale che ha evidenziato una chiara e indefettibile relazione funzionale tra il referendum quale genuina manifestazione di volontà popolare e l’inammissibilità di quesiti “eterogenei”, aventi ad oggetto una pluralità di domanda non riconducibili ad una matrice razionalmente unitaria, così da recare pregiudizio alla libertà di coscienza del voto (sent. 16/78). La stessa Corte ha poi rafforzato un siffatto limite generale, specificandolo ed integrandolo con una serie di ulteriori limiti “di specie” (chiarezza, non contraddizione, univocità, etc.). Tanto, al fine di rendere il più possibile consapevole ed emancipata da ogni forma di coartazione l’espressione della decisione popolare.

Che l’omogeneità rappresenti una condizione intrinseca di ogni referendum inteso quale decisione popolare su un atto normativo sembra in verità poco opinabile. Potrebbe forse obiettarsi che, mancando ogni controllo di ammissibilità del referendum costituzionale, la citata giurisprudenza riguarda unicamente il referendum abrogativo quale atto di legiferazione “in negativo” (sent. n. 29/87). Ma può replicarsi, a siffatta obiezione, che la mancanza di previsione di un controllo di ammissibilità si giustifica essenzialmente tenuto conto della funzione limitata (ai soli adattamenti) della revisione costituzionale, che renderebbe pertanto la legge costituzionale intrinsecamente omogenea⁵.

Costituzione e la sua revisione, cit., p. 43 ss.; ma anche A.A. Cervati, *La Revisione costituzionale ed il ricorso a procedure straordinarie di riforma delle istituzioni*, in AA.VV., (a cura di A.A.Cervati, S. P. Panunzio, P. Ridola), *Studi sulla riforma costituzionale*, Torino 2001, p. 1 ss.

⁴ V. Baldini, *La Costituzione italiana tra revisione e riforma “organica”*. *Appunti per una discussione in tema*, in V. Baldini (a cura di), *La Costituzione e la sua revisione*, cit., p. 87 ss.

⁵ V. soprattutto A. Pace, *Sulle revisioni costituzionali*, in *Rivista AIC*, 2/2014, part. p. 6 ss.

In quest'ordine di idee, nemmeno vale tanto porsi l'interrogativo se l'omogeneità del quesito costituisca un requisito generale dell'istituto di democrazia diretta denominato referendum, a prescindere dalla sua specifica consistenza funzionale (se abrogativo, consultivo o approvativo), o se, invece, inerisca il solo referendum abrogativo. La necessità che per ogni pronunciamento popolare sia garantita la libertà di coscienza del voto non può non costituire, secondo i casi, un presupposto di ammissibilità (ex art. 75 Cost.) o, in mancanza, un requisito di legittimità della manifestazione referendaria, non ottemperando alla quale il pronunciamento popolare non è riconoscibile come espressione autentica di volontà dell'organo sovrano.

5. Con riguardo in particolare alla legge costituzionale appena approvata dalle Camere occorre chiedersi allora come può l'elettore manifestare consapevolmente e liberamente la propria decisione se quest'ultima contiene una pluralità di oggetti disparati, non riconducibili ad alcuna *ratio* unitaria che non sia la mera volontà politica di chi l'ha approvata. Se, ad es., alla maggioranza degli elettori andasse bene l'abolizione del CNEL e meno bene –o addirittura male- la riforma del Senato, come si potrebbe ammettere, nella logica del *tutto o niente*, l'espressione di un voto libero e cosciente?

L'interrogativo è destinato verosimilmente a rimanere preda esclusiva del dibattito scientifico, mentre appare nella sostanza più difficile (quantunque non impossibile) un pronunciamento in merito del giudice delle leggi⁶.

6. Tempo or sono ebbi modo di formulare alcune riflessioni critiche sulla portata reale dell'unico referendum approvativo, previsto dalla legge costituzionale (n.1/97) che, in deroga al procedimento "ordinario" di cui all'art. 138 Cost., dettava una diversa procedura per la riforma organica della Costituzione, incentrata sui lavori di una Commissione bicamerale cui furono conferiti poteri redigenti (presieduta dall'On.le D'Alema)⁷. Nella circostanza, nonostante che la citata legge costituzionale seguisse, con riguardo al referendum, una soluzione per molti aspetti analoga a quelle recate da ordinamenti statali (Spagna), fu sottolineata la natura sostanzialmente plebiscitaria della decisione che, più che incentrarsi sui contenuti dell'atto normativo, aveva ad oggetto il consenso alla *governance* politica del momento.

⁶ In via di principio, non potrebbe risultare inammissibile una questione di legittimità della nuova legge costituzionale per vizi di procedura, dopo la sua entrata in vigore. D'altro canto, e sempre in principio, potrebbe ipotizzarsi la praticabilità del ricorso per conflitto di attribuzione di alcuno dei soggetti promotori del referendum contro l'atto di promulgazione della legge da parte del Presidente della Repubblica, per violazione di diritti politici fondamentali.

⁷ V. Baldini, *Potere costituente, revisione costituzionale, riforma organica della Costituzione. Considerazioni a margine della legge cost. n. 1/1997*, in *Jus* 1/1997, p. 464 ss.

Quelle riflessioni tornano ora propizie per confermare quelle perplessità allora sollevate sul referendum che andrà a celebrarsi a breve, tanto più che lo stesso dovrebbe trovare la propria norma di riconoscimento nella previsione dell'art. 138 Cost.. Nella decisione sull'approvazione o meno dell'intera riforma costituzionale si intravedono piuttosto i connotati della decisione plebiscitaria a favore o contro la maggioranza parlamentare che l'ha voluta e deliberata⁸, rafforzata dalle dichiarazioni rilasciate, al riguardo, dal Presidente del Consiglio dei Ministri, secondo cui la durata in carica dell'Esecutivo dipenderà proprio dagli esiti della consultazione popolare. Ciò, a prescindere del tutto dai contenuti –a molti elettori effettivamente sconosciuti- di questa rischiosa riforma.

⁸ Sulla distinzione tra “referendum”, come decisione popolare su un atto normativo; e “plebiscito” con cui il popolo è chiamato a compiere scelte politiche, decidendo su fatti o avvenimenti che riguardano, essenzialmente, la stessa struttura dello stato o del suo governo, v. tra gli altri F. Pergolesi, voce *Plebiscito*, in *Encicl. Ital.*, II Append..