

## IL QUESITO NEL REFERENDUM COSTITUZIONALE: LEGGI DI RIFORMA ORGANICA O A CONTENUTO PLURIMO\*

di Vincenzo Coccozza\*\*

**Sommario:** 1. Il referendum del 4 dicembre 2016. – 2. Il problema dell'omogeneità del quesito referendario. – 3. Riforma organica e riforma a contenuti plurimi non collegati. – 4. Una valutazione sulla struttura della legge di riforma costituzionale oltre che sui contenuti?

77

### 1. Il referendum del 4 dicembre 2016.

Il recente referendum costituzionale svoltosi nel dicembre 2016 ha portato all'attenzione, tra tante questioni, quella della omogeneità del quesito referendario.

Come è noto, la questione ha avuto anche un esito giudiziario in quanto va registrata sul punto un interessante decisione (ord. 6-10 novembre 2016) del Tribunale di Milano. Il giudice è stato adito perchè fosse dichiarato il diritto dei ricorrenti a partecipare al referendum indetto con d.p.r. 27/9/2016 in data 4/12/2016 nel rispetto della libertà di voto, in tesi violata dall'eterogeneità del quesito proposto. E ciò previa rimessione alla Corte Costituzionale, ex art. 23 L. n. 87/1953, anche ai fini dell'esercizio dei poteri di sospensione a questa spettanti, della questione di legittimità costituzionale degli artt. 4, 12, 16 L. n. 352/1970, ritenuti contrastanti con gli artt. 1, 48, 138 Cost., nella parte in cui non prevedono che qualora la legge costituzionale sottoposta a referendum abbia contenuto plurimo, agli elettori debbano essere sottoposti tanti quesiti quanti sono gli articoli o le parti di legge ad oggetto omogeneo.

---

\* *Riceviamo e volentieri pubblichiamo.*

\*\* Professore ordinario di diritto costituzionale – Università di Napoli “Federico II”.

Anche alla stregua di tale decisione vi sono alcuni elementi ricostruttivi meritevoli di più specifica considerazione, in quanto si possono trarre dagli stessi spunti per un ulteriore ragionamento da condurre sulle caratteristiche del referendum contemplato dall'art. 138 Cost. Come è noto, il problema della omogeneità del quesito referendario, anche costituzionale, è stato da tempo oggetto di attenzione da parte della dottrina.

L'argomento di carattere generale, desumibile dalla giurisprudenza costituzionale sul referendum abrogativo ex art. 75 Cost., secondo il quale l'omogeneità è garanzia della libertà di voto di cui agli artt. 48 e 1 Cost., ha certamente una connotazione riferibile, in linea di massima, a qualsivoglia quesito referendario. Sembra evidente che allorquando la volontà deve esprimersi soltanto con un sì o un no ad una domanda, quest'ultima deve consentire, per come formulata, che vi possa essere una tale risposta secca.

Chi ha valorizzato questo dato è certamente ispirato da esigenze di garanzia tese a tenere in massimo conto la "genuinità" del modo di formarsi della volontà dell'elettore, in senso favorevole o contrario rispetto al quesito proposto.

Questo vale soprattutto nelle ipotesi in cui, nell'unico contenitore di una sola legge costituzionale siano contemplate discipline palesemente diverse.

In un caso del genere, infatti, vi può essere una maniera non trasparente di indirizzare la volontà popolare, in quanto, in una stessa legge costituzionale, vi possono essere, accanto a molte soluzioni condivise, alcune (anche poche di numero, ma rilevanti per il sistema) non volute che, però, vengono accettate proprio per ottenere le prime.

Si tratta di un grande tema che può avere, poi, una ulteriore proiezione applicativa nel denegare la possibilità che l'art. 138 Cost. consenta riforme organiche che, proprio perchè tali, hanno, all'interno di un unico contenitore formale, uno strutturato articolato di disciplina perchè coinvolgono una pluralità di articoli della Costituzione.

## **2. Il problema dell'omogeneità del quesito referendario.**

Ritengo che sul punto occorra compiere una prima osservazione.

La riforma organica non è necessariamente a contenuti disomogenei. Anzi per essere veramente tale, organica cioè nel senso di esplicitare una scelta differente con tutte le necessarie conseguenze normative di una tale scelta, si dovrebbe ravvisare una logica concatenazione fra le disposizioni normative stesse che esprimono il nuovo disegno.

La riforma di più articoli della Costituzione in unico testo senza che si ravvisi un progetto unitario, è quello che, invece, mostra la più evidente disomogeneità del quesito. Ed è in questa ipotesi che il problema si pone, in misura più evidente, in rapporto alla libertà di voto.

A volte anche il titolo della legge può svolgere una sua funzione. Si pensi ai referendum del 2006 e del 2016.

Il primo caratterizzato dal titolo "Modifiche alla Parte II della Costituzione". Esso esprime una volontà di modificare la Parte II con una ispirazione diversa.

Il secondo caratterizzato 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 seconda della Costituzione". Se si vuole, già, nel titolo indicato, vi è l'unione di elementi del tutto disomogenei. Questo dato assume una rilevanza concreta in ordine alle conseguenze che se ne possono trarre quanto ad impianto logico per le osservazioni da compiere e le correlate conclusioni.

Per una riforma organica che sia veramente tale, e cioè coinvolgente più articoli della Costituzione, che necessariamente vanno inseriti per rispettare la logica dell'intervento riformatore, il problema dell'omogeneità del quesito referendario non sembra potersi porre.

Si tratta di questione da affrontare in termini diversi e cioè valutando se l'art. 138 Cost. consente o meno interventi di tal tipo a maggioranza assoluta.

Il referendum, però, rimanendo nella logica del vigente sistema regolativo di livello costituzionale, in un caso del genere esprime, forse, in maniera compiuta il ruolo che l'Assemblea costituente ha inteso attribuire. E cioè quella valenza oppositiva che garantisca da modifiche della scelta costituente non condivise.

Anzi la costruzione del referendum, così come ha voluto l'art. 138, senza quorum è la scelta migliore per una verifica sulla "reazione" che il corpo elettorale manifesta sulle modificazioni volute. Che, poi, dal punto di vista sistemico, preso atto della possibilità di un tale intervento riformatore anche sulla base del dato storico, sia auspicabile una maggioranza dei due terzi non è revocabile in dubbio.

Diversamente è da dire per la riforma con contenuti disomogenei, sia essa organica o meno. Insomma, a contenuto plurimo.

In tali casi, infatti, risulta coinvolta direttamente la libertà di voto, perché è inevitabile che scatti un meccanismo di selezione all'interno dell'atto legislativo di livello costituzionale da votare.

Come è evidente, il problema c'è tutto ma per ragionare sull'applicazione di un limite di tal tipo, occorre considerare alcuni aspetti che segnalano le difficoltà di una tale estensione.

### **3. Riforma organica e riforma a contenuti plurimi non collegati.**

Vengono in rilievo alcuni elementi che attengono al quesito referendario e all'eventuale suo controllo, anche tenendo conto della legge 352/70.

A differenza di quello abrogativo, quello costituzionale, come si sa, non è nella disponibilità del corpo elettorale. Mentre, infatti, nell'ipotesi dell'art. 75 Cost., il corpo elettorale attraverso il Comitato dei promotori ha la possibilità più ampia di determinare il quesito e in tale veste si assume la responsabilità, sanzionabile con l'inammissibilità, di dover coinvolgere il voto popolare in maniera consapevole e genuina. Nel caso dell'art. 138 Cost. è il legislatore della revisione a fissare il contenuto di quello che potrà essere il quesito e la sua struttura. Esso può modularsi soltanto nelle forme previste dalla legge 352/70, e cioè (Art. 16) "Il quesito da sottoporre a referendum consiste nella formula seguente: «Approvato 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 ... ?»."

Ma non oltre questo.

Un tale elemento si riflette, inevitabilmente, sul possibile controllo.

Escluderei, così, una verifica di ammissibilità da parte della Corte della Costituzionale. E ciò sia per ragioni di rapporto tra gli organi, sia per le modalità di esplicazione del controllo. Così come mi sembrerebbe non fattibile una disciplina da legge ordinaria che imponga un certo tipo di struttura del quesito.

Per quel che concerne il primo punto, è evidente che inserire il controllo da parte della Corte Costituzionale nel circuito decisionale del Parlamento quale organo della revisione costituzionale, determinerebbe una sovraesposizione del giudice delle leggi, coinvolgendolo in un rapporto particolarmente delicato con le Camere. Un controllo che non potrebbe essere di ammissibilità in quanto dovrebbe essere coinvolta la stessa legge costituzionale nella sua struttura normativa in termini di legittimità costituzionale.

Né, invero, appare possibile una disciplina da legge ordinaria che corrisponda allo scopo.

Viene sotto questo aspetto in rilievo la recente decisione del Tribunale di Milano che ha dovuto valutare una questione di una questione di legittimità costituzionale nei confronti della L. 352/1970. Come è noto, la questione ha riguardato gli artt. 4, 12 e 16 di tale legge reputati illegittimi nella parte in cui non prevedono che, qualora la legge costituzionale sottoposta a referendum abbia contenuto plurimo ed eterogeneo, agli elettori debbano essere sottoposti tanti quesiti distinti, a cui l'elettore possa rispondere affermativamente o negativamente, quanti sono gli articoli o la parte della legge che abbiano oggetti omogenei.

Si tratta di una questione di legittimità che comporta almeno due conseguenze.

Una prima sul ruolo dell'Ufficio centrale.

Una seconda sulla ulteriore caratterizzazione del referendum costituzionale.

Per il primo profilo si è ricordato che, come è noto, la L. 352/70 stabilisce che il quesito sia formulato distinguendo legge costituzionale (per la quale occorre indicare il titolo della legge) - legge di revisione (per la quale occorre indicare gli articoli della Costituzione modificati).

Una sottile distinzione che passa attraverso una qualificazione formale dell'atto (legge costituzionale o di revisione) quantomai problematica e dai confini incerti. Basti considerare proprio la fattispecie del 2016 quando il Tribunale ha dovuto ricordare: «l'Ufficio centrale ha avuto modo di affermare che nel caso in esame la legge costituzionale sottoposta a referendum presenta natura "mista", mostrando carattere sia di "legge di revisione costituzionale" da intendersi come legge che modifica il testo di "articoli" della Costituzione, sia di "altra legge costituzionale" da intendersi come legge che modifica un testo normativo di rango costituzionale non presente nella Carta costituzionale e, in via residuale, come legge che non modifica il testo di articoli della Costituzione». E ciò perché il testo normativo ha per oggetto anche il Titolo V della Parte II nonché alcuni articoli di tre diverse leggi costituzionali.

Già questo fa intendere che anche per l'Ufficio centrale vi può essere una complicata posizione da gestire. E come possa essere difficile accettare che sia questo organo ad incidere sull'unità della disciplina normativa riformatrice nella quale la trama di tenuta ha sicuramente una rilevanza politica e di sistema. Il conseguente rapporto con il Parlamento sarebbe molto discutibile e, francamente, non accettabile laddove si ricordi che, per condivisa opinione, è il Parlamento il titolare della funzione di revisione e non può risultare condizionato nelle scelte compiute.

#### **4. Una valutazione sulla struttura della legge di riforma costituzionale oltre che sui contenuti.**

Sul secondo aspetto si può anche argomentare che il giudizio espresso dagli elettori si possa estendere al modo in cui l'intervento riformatore è stato realizzato.

In altri termini, se in uno stesso testo sono inseriti più oggetti, la valutazione dell'elettore può essere non solo e non tanto un giudizio di preponderanza di quanto è condiviso e di quanto non lo è, ma potrebbe essere anche conseguente ad una analisi sulla condivisibilità o meno di strutturare un disegno riformatore, ricomprendendovi tematiche diverse.

Non è un elemento ricostruttivo secondario.

Perché, sotto questo aspetto, un atteggiamento del corpo elettorale contrario a testi di riforma contenenti più elementi di novità anche in contraddizione tra loro, potrebbe rappresentare una sorta di correttivo di sistema. Si potrebbe ottenere, con il timore di un voto referendario contrario, che il Parlamento si autolimiti negli interventi non combinando insieme fattori disomogenei.

A ben pensare una tale correzione nell'impostazione potrebbe anche presentare un ulteriore vantaggio.

Occorre partire da una considerazione. Non vi è dubbio che le risposte ai quesiti referendari attinenti a riforme costituzionali sono difficili perché presuppongono valutazioni tecniche non alla portata di tutti.

L'ultimo referendum del 2016 ne è stata, forse, la più evidente dimostrazione. Ed è, con tutta probabilità, vero che più aumenta la diversità dei contenuti più si manifesta la difficoltà perché è difficile enucleare la finalità dell'intervento. In buona sostanza una riforma organica, ma strutturalmente omogenea nell'ordito normativo che la caratterizza, consente in misura maggiore la comprensione dello scopo riformatore e facilita la risposta al quesito referendario. Sotto un certo aspetto, ci si può avvicinare per altra strada a quella necessità che la domanda referendaria sia tale da non creare nell'elettore la necessità di scegliere nell'incertezza.

D'altro canto l'omogeneità del quesito corrisponde al principio di libertà del voto anche sotto l'aspetto di consentire un voto consapevole nel merito della riforma costituzionale, più di quanto non sia questo necessario nel referendum abrogativo. E ciò per sottrarlo, il più possibile, alla logica del voto politico di schieramento a favore o contro la maggioranza di governo.

E, come si notava, non vi è dubbio che questa consapevolezza è tanto più difficile quanto più ampia è la materia su cui pronunciarsi e più vari sono gli argomenti da conoscere.

Un tema questo che si incrocia inevitabilmente con quello della formazione del voto sul quesito referendario. Al riguardo non vi è dubbio che, nell'attualità, il modo di formazione della volontà è profondamente modificato rispetto al momento in cui l'Assemblea costituente lo ha concepito. La diffusione formidabile dei modi dell'informazione, così difficili da controllare, e la loro possibile manipolazione agevola una forte incidenza sulla decisione direttamente collegata al quoziente tecnico delle risposte da dare ma anche alla disorganicità delle misure inserite in un unico contenitore formale.

Riportare, per quanto possibile, ad una omogeneità di domande è dunque una esigenza presente. Se non si può, come sembra da ritenere, applicare un limite di tal genere da un punto di vista giuridico, occorre utilizzare tutto quanto possibile per ottenere tale risultato, rifiutando il consenso su leggi di tale struttura.

Quanto si è potuto osservare poco sopra sembra facilitare un percorso nel quale, naturalmente, dovrebbe essere la politica a svolgere un ruolo essenziale. In sua assenza non resta che valorizzare quanto possibile per arrivare al traguardo per non snaturare un meccanismo, quello referendario, che sembra essenziale per mantenere l'equilibrio dell'art. 138 Cost.

**Bibliografia**

- G. BUSIA, *Il referendum costituzionale fino al suo debutto: storia di un "cammino carsico" di oltre cinquant'anni*, in *Nomos*, 2003, 2
- G. DE VERGOTTINI, *Referendum e revisione costituzionale: una analisi comparativa*, in *Giur. cost.*, 1994.
- M. DOGLIANI, *Il problema della rigidità e della revisione della Costituzione* in *La Costituzione italiana* a cura di Fioravanti e Guerrieri, Roma, 1998.
- G. FERRI, *Il referendum nella revisione costituzionale*, Padova, 2001.
- T. GROPPI, *La revisione della Costituzione. Commento all'art. 138*, in Bifulco, Celotto, Olivetti (cur.), *Commentario della Costituzione*, Torino, 2006.
- M. LUCIANI, *La formazione delle leggi. Il referendum abrogativo*, in *Commentario della Costituzione*, fondato da Branca e continuato da Pizzorusso, sub art. 75, Bologna-Roma, 2005.
- A. PACE, *L'instaurazione di una nuova Costituzione. Profili di teoria costituzionale*, in *Quaderni cost.*, 1997.
- S. PANUNZIO, *Riforme costituzionali e referendum*, in *Referendum*, a cura di Luciani e Volpi, Bari, 1992.
- P. PASSAGLIA, *Il referendum costituzionale*, in *L'attuazione della Costituzione. Recenti riforme e ipotesi di revisione*, 3° ediz., a cura di Panizza e Romboli, Pisa, 2006.
- R. ROMBOLI, *Il referendum costituzionale nell'esperienza repubblicana e nelle prospettive di riforma dell'art. 138 Cost.*, in *Poteri, garanzie e diritti a sessanta anni dalla Costituzione. Scritti per Giovanni Grottanelli De' Santi*, Milano, 2007.
- A. RUGGERI, *Revisioni formali, modifiche tacite della Costituzione e garanzie dei valori fondamentali dell'ordinamento*, in *Dir. e soc.*, 2005.
- S. STAIANO, *La legge di revisione: crisi e trasfigurazione del modello costituzionale*, in *La garanzia delle opposizioni parlamentari nella democrazia maggioritaria*, a cura di Baldini, Napoli, 2006.
- N. ZANON, *Dopo il referendum: perché modificare l'art. 138 Cost.?*, in *Quaderni cost.*, 2006.

*Abstract:* L'esercizio della libertà di voto e la possibilità di una sua compressione in ragione dell'eterogeneità del quesito referendario sottoposto al vaglio del corpo elettorale, pur annoverata tra le problematiche da sempre oggetto di particolare attenzione da parte della dottrina, è tornata ad assumere particolare centralità in seno alla riflessione gius-pubblicista in conseguenza della consultazione referendaria svoltasi lo scorso dicembre, nell'ambito della procedura di revisione costituzionale volta a riscrivere più parti del testo fondamentale. In particolare, già in ragione del titolo, tale quesito ha fortemente riaperto il dibattito sull'incidenza che, negativamente, può essere esercitata ai danni della volontà referendaria da una riforma dai contenuti disomogenei, quid est a contenuto plurimo. A fronte del possibile svilimento della volontà del corpo elettorale, la ricerca di utili correttivi nel sistema è destinata ad essere infruttuosa. Già sottratto alla disponibilità del corpo elettorale quanto alla sua formulazione, il quesito referendario, in ipotesi di specie, non sembra possa essere assunto ad oggetto di sindacato di ammissibilità da parte della Corte Costituzionale, né tantomeno pare poter essere costretto al rispetto di una certa struttura, a mezzo di una qualsiasi legge ordinaria. Piuttosto, una sorta di correttivo del sistema può rintracciarsi nell'atteggiamento del corpo elettorale, il cui voto, contrario a progetti di riforma di questo tipo, può tradursi in un efficace strumento di valutazione non solo dei contenuti, ma della stessa struttura del quesito in cui si è espresso l'intento riformista.

**Abstract:** The exercise of freedom to vote and the possibility of its compression in the heterogeneity reason of the referendum question under the scrutiny of the electoral body, although counted among the problems has always been the object of particular attention on the part of the doctrine, he has returned to assume particular centrality within the gius-publicist reflection as a result of the referendum held last December, as part of the audit procedure constitutional time to rewrite more parts of particular fondamentale. In text, already in reason for the title, this question has strongly reignited debate about the impact, negatively, may be exercised to the detriment of the referendum will be a reform by uneven content, quid est in multiple content. In view of the possible devaluation of the electorate's will, the search for remedies useful in the system is bound to be fruitless. Already removed from the availability of the electorate as it is worded, the referendum question in the present case, does not seem to be taken to the object of eligibility review by the Constitutional Court, nor seems to be forced to comply with a certain structure, by means of any ordinary law. Rather, a kind of corrective system can be traced in the attitude of the electorate, whose votes, opposed to reform projects of this type, it can result in an effective evaluation tool not only content, but the very structure of the question in which it is expressed reformist intent.