

.... E dopo sette mesi, finalmente il voto popolare

di Paolo Carnevale*

E' di circa un mese fa - deliberazione del Consiglio dei ministri del 2 agosto - la decisione del Governo che ha indicato in domenica 7 ottobre il giorno per lo svolgimento del *referendum* sulla legge di revisione del titolo V° della Costituzione; decisione cui è seguita l'adozione conforme del decreto presidenziale di indizione.

Si svolgerà, quindi, *a quasi sette mesi dalla approvazione della legge che ne è ad oggetto* - approvata definitivamente l'8 marzo scorso - il primo *referendum* costituzionale della nostra esperienza repubblicana.

Si tratta di un lasso di tempo non certo breve, la cui (maggior) ampiezza si deve ad una complessa vicenda che ha portato ad un evidente scostamento da quanto previsto dalla normativa di attuazione *in parte qua* dell'art. 138 della Costituzione. Difatti, la legge n. 352 del 1970 prevede, al riguardo, una scansione temporale così articolata:

a) l'art. 12 stabilisce che 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, il Governo Amato ha reputato esser costretto a recare 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 (cfr. comunicato della presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicato sulla *Gazzetta Ufficiale* del 7 maggio 2001). Questo, al fine di evitare un'indizione che, cadendo nel corso del trimestre suddetto, potesse pregiudicare il diritto a promuovere il *referendum* anche ad opera degli altri soggetti legittimati all'iniziativa referendaria che ancora non si fossero attivati (nel comunicato si fa espresso riferimento ad un'iniziativa popolare in corso).

Insomma, com'è stato autorevolmente detto, una sorta di interpretazione adeguatrice del dettato legislativo, necessaria ad armonizzare la previsione dell'alinella dell'art. 15 l. n. 352 e la prescrizione del secondo comma dell'art. 138 della Costituzione (cfr. ELIA L., *L'ineludibile e indifferibile referendum*, in questo *Forum*), la quale ha avuto sostanzialmente l'effetto di sospingere in avanti nel tempo la decisione sulla data di svolgimento del *referendum*, facendone ricadere la responsabilità sul nuovo esecutivo.

Senonché, il termine interpretazione mi pare utilizzato, in questo caso, con eccessiva larghezza, stante l'assoluta irriducibilità fra la (pretesa) soluzione ermeneutica privilegiata e il tenore testuale del precetto normativo dell'art. 15, primo comma, l. n. 352 - riportato *supra* sub lett. c) - da cui quella soluzione si vorrebbe ricavata. Sembra, più realisticamente, che si debba parlare di una vera e propria riscrittura governativa della disciplina in parola; e che ciò sia avvenuto in ragione della giusta esigenza di rispetto del diritto di richiedere il *referendum* su di una legge costituzionale direttamente imputato in capo ai soggetti legittimati *ope Constitutionis*, cioè per conformare la legge alla Costituzione, non attenua del tutto le perplessità.

Giusta, mi sembra, l'esigenza sostanziale in relazione alla quale quella soluzione è stata adottata, vale a dire la

necessità di garantire a tutti i soggetti indicati nel capoverso dell'art. 138 Cost. il diritto ad accedere allo strumento referendario mediante una indizione che non venisse a cadere nell'arco di tempo trimestrale previsto per presentare le richieste di *referendum*. Del resto, tale esigenza - a ben vedere - non risulta del tutto trascurata neppure nella legge n. 352, là ove essa prevede che, qualora l'Ufficio centrale dichiari l'illegittimità della richiesta di *referendum*, "la legge costituzionale, *sempreché sia decorso il termine di tre mesi dalla pubblicazione di cui all'articolo 3*, viene promulgata dal Presidente della Repubblica" (art. 14 al., *corsivo mio*). Difatti, l'aver previsto il necessario decorrere del termine trimestrale dalla pubblicazione della legge costituzionale prima di procedere alla sua promulgazione, anche nel caso in cui la richiesta di *referendum* avente quest'ultima per oggetto venga dichiarata illegittima dall'Ucr, può, a mio avviso, spiegarsi soltanto alla luce della esigenza di garantire la possibilità che altre richieste di *referendum* possano essere nel frattempo presentate, pure al limite dagli stessi soggetti promotori della richiesta già dichiarata illegittima. Dal che si deduce che anche il legislatore ordinario abbia inteso lo *spatium temporis* indicato nel capoverso dell'art. 138 della Costituzione come un arco di tempo non in alcun modo comprimibile, né abbreviabile, pena la lesione del diritto di iniziativa referendaria costituzionalmente riconosciuto.

Cionondimeno, se condivisibile appare la ragion prima della decisione governativa di far slittare in avanti la data di effettuazione della consultazione popolare da indirsi ad opera del Presidente della Repubblica, non mi sento di convenire sul fatto che l'esigenza di garanzia del diritto di iniziativa referendaria che la sostanza avesse proprio in quello slittamento l'unico mezzo necessario a salvaguardarla. In altri termini, non mi sembra che si presentasse al Governo un'alternativa dilemmatica di questo tipo: o rispettare rigorosamente il dettato della legge n. 352, con la conseguenza, però, di frustrare l'attribuzione costituzionale del diritto *de quo*, oppure forzare il dato legislativo onde tutelare il pieno rispetto dell'art. 138 cpv. Cost.

Piuttosto ritengo il contrario, e cioè che l'esigenza dell'osservanza del precetto costituzionale avrebbe potuto essere garantita anche senza la sostanziale violazione di legge che - sotto le spoglie di un'operazione esecutiva - si è fondamentalmente consumata.

Vero è che la sequenza temporale descritta dalla legge n. 352 del 1970, imperniata com'è sulla previsione di termini finali entro i quali procedere ai singoli adempimenti, se è utile a garantire che alla consultazione referendaria si giunga non oltre un certo tempo, non è ugualmente in grado di evitare che, per converso, lo svolgimento procedimentale assuma un'andatura tale da far sì che si arrivi al voto in un tempo più breve dei tre mesi previsti per la presentazione delle richieste di *referendum* a tenore del capoverso dell'art. 138 Cost.

Tuttavia, non può mancare di rilevarsi che, quantomeno in via astratta e generica, è data la possibilità al Governo di evitare un simile esito senza bisogno di prescindere dalla disciplina *ex lege* n. 352, ma semplicemente "stirando" al massimo i termini ivi previsti.

Difatti, tenendo conto che l'esecutivo ha la facoltà di utilizzare pressoché per intero il periodo di sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale che abbia decretato la legittimità della richiesta di *referendum*, al fine di decidere circa la data di indizione del *referendum* stesso; posto, altresì, che il giorno di svolgimento della consultazione referendaria deve cadere in una domenica compresa fra il cinquantesimo e il settantesimo giorno dall'emanazione del decreto presidenziale di indizione, se ne ricava che la legge consente di far cadere lo svolgimento della votazione popolare in un tempo che varia dai circa i centodieci a circa i centotrenta giorni dalla decisione dell'Ucr. Periodo, questo, cui va aggiunto anche il computo del lasso temporale che separa il deposito della richiesta dalla pronuncia della Cassazione. Insomma, un turno di tempo largamente eccedente il termine trimestrale per la presentazione delle richieste referendarie previsto dal secondo comma dell'art. 138 Cost.

Il fatto è, però, che nel caso qui in esame il problema si presentava particolarmente complicato. Poiché, se quanto detto è vero in generale, nondimeno la soluzione ora prefigurata non sarebbe stata percorribile per il Governo Amato. E ciò, non certo per il fatto che la deliberazione di fissazione della data del *referendum* avrebbe dovuto essere presa ormai a elezioni svolte e, quindi, in una condizione di *reductio potestatis* dell'Esecutivo - giacché il carattere di doverosità costituzionale della decisione, oltre all'assai limitata discrezionalità goduta dal Governo nella scelta, avrebbero sicuramente consentito di superare il vincolo rappresentato dal limite dell'"ordinaria amministrazione" - bensì per un'altra ragione. In quanto, cioè, l'utilizzo all'estremo dei termini indicati nella legge n. 352 avrebbe avuto l'effetto di superare, sì, l'arco dei tre mesi dalla pubblicazione della legge di revisione costituzionale oggetto delle iniziative referendarie, ma avrebbe, altresì, comportato la collocazione del *referendum day* in piena estate, vale a dire nella seconda o terza decade del mese di luglio.

E' necessario procedere, a questo proposito, a ricostruire la scansione cronologica dei passaggi iniziali del percorso referendario *in itinere*.

Sulla *Gazzetta Ufficiale* del 12 marzo 2001 viene pubblicata la legge di revisione costituzionale del titolo V° della Costituzione, approvata a maggioranza assoluta in data 8 marzo.

In data 13 marzo 2001, sia i senatori dell'Ulivo, che del Polo della Libertà presentano un'identica richiesta di *referendum* popolare avente ad oggetto la medesima legge di revisione costituzionale appena approvata dal Parlamento.

E', poi, del 22 marzo successivo la decisione dell'Ufficio centrale per il *referendum* con cui ambo le richieste in questione vengono dichiarate legittime.

Ebbene, laddove il Governo avesse voluto sfruttare sino in fondo il termine di sessanta giorni dalla comunicazione dell'ordinanza dell'Ufficio centrale (comunicazione che l'art. 13 della legge n. 352 del 1970 vuole "immediata"), il decreto di indizione del *referendum* avrebbe dovuto essere emanato il 21 maggio e, conseguentemente, la data deliberata dal Consiglio dei Ministri avrebbe dovuto essere individuata in una domenica compresa fra il 10 e il 30 di luglio. Il che, ovviamente, sarebbe stato inaccettabile.

Ciò non toglie, però, che una soluzione alternativa rispettosa dei termini di legge fosse ugualmente consentita al Governo Amato.

Difatti, sfruttando all'incirca a metà il termine dei sessanta giorni, il decreto di indizione avrebbe potuto essere emanato intorno al 21/22 aprile e, conseguentemente, la scelta della data sarebbe potuta cadere su domenica 24 giugno, approssimativamente a due settimane dalla chiusura dei tre mesi dalla pubblicazione della legge sul federalismo.

Certo, si dirà, una tale soluzione avrebbe determinato qualche problema connesso alla sensibile compressione dei tempi, ma mi sembra che sarebbe risultata, nel complesso, più ragionevole di quella concretamente adottata, in conseguenza della quale il primo *referendum* costituzionale della storia repubblicana verrà a svolgersi, come si diceva in principio, a circa sette mesi dalla approvazione della legge costituzionale sottoposta al vaglio del corpo elettorale.

Si sarebbe così evitato, non soltanto l'insorgere delle molte resistenze ed incertezze di queste settimane, ma anche e soprattutto lo stato di prolungata pendenza della legge di revisione del titolo V° della Costituzione, il quale ha finito per dar corpo ad una situazione di "riforma incombenza" che, a ben vedere, ricorda non troppo da lontano proprio quella condizione di "inammissibile protrarsi dell'incertezza sulla normativa costituzionale validamente, ma non efficacemente modificata", evocata proprio come effetto deprecabile dell'accoglimento della tesi del possibile differimento delle richieste di *referendum* costituzionale in base alla previsione dell'art. 34 l. n. 352 del 1970 (cfr. ELIA L. *L'ineludibile*, cit.). Effetto, tantopiù deprecabile ove allo stato di incertezza in parola si aggiunga anche la condizione di inattività del legislatore costituzionale che intenda reintervenire nel medesimo ambito della legge di revisione ancora *sub iudice* (*Ult. loc. e op. cit.* e, analogamente, CECCANTI S., *Le differenze tra referendum abrogativo e confermativo che sfuggono al ministro Tremonti*, in questo *Forum*).

* p.a. di Istituzioni di diritto pubblico - Facoltà di giurisprudenza dell'Università di Roma - carneval@giur.uniroma3.it