

L'ineludibile e indifferibile referendum

di Leopoldo Elia

Sul piano scientifico (o meglio delle prese di posizione dottrinali) il dibattito sullo "slittamento" del referendum costituzionale - e più in particolare di quello sulla legge di revisione del titolo V, II parte, Cost. - appare chiuso con una esclusione pressoché unanime della possibilità di realizzare lo slittamento stesso senza violare non solo la legge n. 352 del 1970 ma anche l'art. 138 Cost. I Costituzionalisti, non dimenticando il loro dovere, si sono espressi *una voce dicentes*: ora la responsabilità di osservare la legalità costituzionale ricade *in primis* sul secondo governo Berlusconi e poi anche sul Presidente della Repubblica.

Ciò nonostante sembra opportuno richiamare brevemente alcune conclusioni sia del dibattito svoltosi sui giornali e sulle agenzie (ma ci sono anche dichiarazioni di parlamentari nel dibattito sulla fiducia) per contribuire ancora ad una severa messa in guardia nei confronti del governo e per fissare meglio qualche risultato interpretativo di alcune norme della legge n. 352 del 1970, per la prima volta applicate o applicabili nel procedimento di revisione in corso.

E' necessario partire da una prima constatazione: le ipotesi e proposte di slittamento avanzate in queste settimane di giugno non tengono conto, ignorandolo del tutto, di un presupposto fondamentale che emerge dall'art. 138 Cost. e dagli artt. 1, 3, 4, e 16 della legge 25 maggio 1970, n. 352. In base a queste norme viene sottoposto al voto popolare il testo di una "legge di revisione dell'articolo e degli articoli della Costituzione" (e non già di un disegno di legge di revisione); dunque una legge ormai perfetta secondo i requisiti di validità, una legge rispetto alla quale il collegato intervento popolare si configura come condizione sospensiva della sua efficacia. Per le opinioni dottrinali che confortano questa scansione in fasi del procedimento di revisione si confronti la monografia della Mazzoni Honorati dedicata al referendum costituzionale (Milano 1982, pag. 118, nota 18).

Perciò, quando non si sia raggiunto il quorum dei due terzi dei componenti di ciascuna Camera in seconda deliberazione e sia stata avanzata una richiesta di referendum, si impone come necessità assoluta e prioritaria l'accertamento, mediante l'effettuazione del referendum, dell'avverarsi o meno della condizione sospensiva. Solo una decisione dell'ufficio centrale della Cassazione che verifichi la non conformità della richiesta alle norme costituzionali e legislative può bloccare il procedimento che porta alla consultazione popolare. E' assolutamente esclusa ogni possibilità di intervento di altri organi statali tendente a bloccare o a ritardare l'evento referendario. Su questo punto fondamentale non vi è diversità di opinioni nella nostra letteratura, anche perché la richiesta di referendum si ritiene irrevocabile quantomeno dopo la decisione dell'ufficio centrale favorevole alla sua legittimità.

La discrezionalità del governo per l'indizione del referendum è limitata alla scelta della data di consultazione popolare tra il 50° ed il 70° giorno a partire dalla delibera di indizione, una volta trascorso il tempo disponibile per le richieste da parte dei promotori. Ed è questa la concatenazione necessaria prevista nel comunicato della Presidenza del Consiglio dei ministri reso di pubblica ragione nella Gazzetta Ufficiale del 7 maggio scorso. E' bene tenere presente che, sulla base di quanto convenuto nella riunione del Consiglio dei ministri in data 24 aprile 2001, il governo "ha stabilito che all'indizione del referendum confermativo della legge costituzionale sul federalismo potrà procedersi entro i 60 giorni successivi alla scadenza dei tre mesi stabiliti dall'art. 138 della Costituzione (prevista per il 12 giugno prossimo) così da consentire all'apposito comitato di cittadini di promuovere ed eventualmente completare la raccolta della 500.000 firme prescritte".

E' evidente che il "potrà" non esclude il dovrà, perché la formula potestativa si riferisce al decorso dei tre mesi nel senso che prima della scadenza del trimestre non si sarebbe potuto procedere all'indizione. E ciò in base alla interpretazione garantista adottata dal governo, su proposta del presidente Amato, a favore di ulteriori richiedenti del referendum mossi anche dall'obiettivo di partecipare alla campagna referendaria giovandosi delle migliori condizioni assicurate ai comitati promotori. E' chiaro che l'interpretazione accolta dal governo fa prevalere quanto disposto dall'art. 138 Cost. comma II, sul precetto contenuto nel I comma dell'art. 15 della legge n. 352 del 1970, secondo cui "il referendum è indetto con decreto del Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, entro 60 giorni dalla comunicazione dell'ordinanza (dell'ufficio centrale) che lo abbia ammesso". si noti che il candidato premier per la coalizione dell'Ulivo, Rutelli, aveva chiesto, in contrasto con i desiderata dell'opposizione, che il 13 maggio potesse essere non soltanto l'election day ma anche il referendum day. La decisione del governo di non deliberare l'indizione entro i 60 giorni dall'ordinanza, mentre corrispondeva ad una delle interpretazioni sicuramente prospettabili

della complessa normativa costituzionale e legislativa, veniva incontro, obiettivamente, ad una preoccupazione espressa da esponenti della Casa della Libertà.

E' davvero paradossale che qualcuno, nella opposizione di ieri divenuta maggioranza di oggi, pretenda ora di sostenere che il governo, non avendo indetto il referendum insieme con il Presidente della Repubblica nei 60 giorni a partire dall'ordinanza del 22 marzo dell'ufficio centrale, abbia perduto o consumato il potere di indizione; non si tratta infatti di un potere ma di un dovere: dovere di cui l'attuazione è stata semplicemente differita proprio in base alla plausibile interpretazione accolta dal Consiglio dei ministri circa il periodo trimestrale aperto alle richieste referendarie, sul quale nulla aveva detto (forse per il timore di pronunciarsi *ultra vires*) l'ordinanza dell'ufficio centrale della Cassazione che ammetteva le due prime richieste di origine parlamentare. D'altra parte il senatore Amato, pur non intervenendo nel dibattito sulla fiducia svoltosi al Senato il 19 e 20 giugno u.s., ha dichiarato *a latere* della discussione: "*ho sentito con piacere che il governo ha preso atto che il referendum sul federalismo si dovrà fare. Non si potrà non farlo*"; ed ha aggiunto: "*le ulteriori iniziative sul federalismo di Bossi ministro dovranno partire da lì. E' un fatto positivo*" (*l'Avvenire*, 20 giugno 2001, pag. 5).

Esaminiamo brevemente le proposte che in via interpretativa sono state avanzate per giustificare lo slittamento del referendum altrimenti da indire per il periodo successivo alle ferie estive. Si è ritenuto da alcuni esponenti della maggioranza di poter estendere per analogia ai referendum previsti dall'art. 138 Cost. il differimento prescritto per i referendum abrogativi indetti nel caso di scioglimento anticipato delle Camere o di una di esse. Ma non può essere ammessa in questa fattispecie nessuna interpretazione estensiva od anche analogica perché a ragion veduta il legislatore del 1970 ha differenziato i due tipi di referendum (costituzionale e abrogativo di legge ordinaria), volendo escludere recisamente il protrarsi dell'incertezza sulla normativa costituzionale validamente, ma non efficacemente modificata. La *ratio* accolta nella legge consiste proprio nella necessità di eliminare al più presto (in qualsiasi periodo dell'anno!) ogni dubbio tra i cittadini procedendo in termini al possibile brevi ad una consultazione che svolge una funzione di controllo, di regola a tutela della minoranza rispetto alla maggioranza prevalsa nel voto inferiore ai due terzi. Perciò né in via interpretativa né mediante modifica della legge n. 352/70 è possibile costituzionalmente arrivare al differimento del referendum. Quanto si è detto a proposito dell'art. 34, Il comma, della legge ora citata vale anche per il disposto del primo comma dello stesso articolo che fissa la convocazione degli elettori per i referendum abrogativi in una domenica compresa fra il 15 aprile ed il 15 giugno. E' evidente che la *ratio* prioritaria per i tempi del referendum costituzionale vale anche per impedire una assimilazione laddove il legislatore, ispirandosi alla Costituzione, ha stabilito una differenziazione a favore di tempi più brevi.

Né si potrebbe pensare ad un abbinamento di due referendum costituzionali (art. 15, III comma, della legge n. 352/70) perché l'accorpamento, preceduto da rinvio, con un secondo referendum è previsto con un'altra legge di revisione su un oggetto diverso da quello su cui verte il primo, richiedendosi altresì che, entro i sessanta giorni a disposizione del governo e del Capo dello Stato per deliberare l'indizione sia intervenuta la pubblicazione notiziale della seconda legge di revisione. Ora, è evidente che nessuna delle due condizioni così richieste potrebbe nel contesto attuale realizzarsi. Ma si deve costituzionalmente escludere che, anche mediante una innovazione legislativa, si possa prevedere un accorpamento per due leggi di revisione vertenti sulla stessa materia (come si vorrebbe da qualcuno), abbinando consultazione popolare sul federalismo e consultazione sulla c.d. devoluzione, perché in questa ipotesi il referendum dell'art. 138 verrebbe completamente snaturato come strumento a tutela degli oppositori della prima legge di revisione. Il doppio referendum, nel senso di referendum di scelta tra due testi alternativi, comporterebbe poi l'unificazione del quesito (approvi il federalismo o la devoluzione?), come è provato dall'unico precedente, il referendum istituzionale del 1946. Altrimenti potremmo avere l'assurdo dell'approvazione popolare di entrambi i referendum. La diversa natura di questo referendum (non più oppositiva a tutela di una minoranza) richiederebbe poi il quorum, e cioè la partecipazione alla votazione della maggioranza degli aventi diritto. E' evidente che sarebbe necessaria una previa modifica non solo della legge ordinaria ma dello stesso art. 138 Cost. E con ciò saremmo fuori tempo massimo e cambieremmo inoltre le regole in corso di gara.

Dunque non c'è nessuna possibilità di eludere regole costituzionali e regole legislative che applicano principi di valore costituzionale. Non si potrebbe procedere modificando in taluni articoli la legge n. 352/70, perché si provocherebbe tra l'altro una lesione dei diritti di coloro che avendo richiesto il referendum, potrebbero far valere dinanzi la Corte costituzionale le loro ragioni in sede di conflitto tra poteri dello Stato anche a seguito di una legge o atto avente forza di legge (Corte cost., sent. n. 161/1995, Presidente Baldassarre, relatore Cheli).

Così, sia detto per inciso, la richiesta di referendum avanzata dai senatori della maggioranza di ieri (e opposizione di oggi) si dimostrerebbe - nella particolare situazione di un referendum costituzionale a cavallo tra due legislature - una

avveduta cautela contro ogni tentativo di elusione.

Si può anche aggiungere che ogni iniziativa tendente a modificare le regole in corso di partita è assolutamente da evitare, come dovrebbe sapere chi è così puntigliosamente battuto nel Senato della XIII legislatura contro modifiche delle leggi elettorali per la eccessiva prossimità delle elezioni politiche, ma pur sempre prima che il match cominciasse. E non è questa una regola sportiva o di fair play che possa essere violata senza corresponsabilità del governo o dello stesso Capo dello Stato: basti ricordare il precedente del rifiuto da parte del Presidente Pertini di emanare nel 1980 un decreto-legge contenente regole di procedura che incidessero su aspetti procedurali di referendum abrogativi già richiesti.

Da ultimo, finché non viene proclamato l'esito del referendum costituzionale, sarebbe inammissibile discutere in commissione ed in assemblea di ciascun ramo del Parlamento una proposta legislativa di revisione nella stessa materia; e ciò per una esigenza logica insuperabile: la nuova iniziativa non potrebbe avere per oggetto la modifica delle norme ancora vigenti perché le due camere hanno approvato validamente, anche se non ancora efficacemente, la loro revisione; né, come è ovvio, potrebbe avere per oggetto le norme da sottoporre a referendum perché non ancora entrate in vigore.

Forum di Quaderni Costituzionali

Forum di Quaderni Costituzionali

