



N. 142 - gennaio 2017

Procedimento referendario e potestà legislativa del Parlamento

La disciplina del procedimento referendario tratteggiata dall'articolo 75 della Costituzione - il quale demanda la determinazione delle modalità attuative alla legge (con riserva di legge, dunque) - è recata dalla **legge n. 352 del 1970**.

Tra le sue previsioni, vale ricordare quella secondo cui "non può essere depositata richiesta di *referendum* nell'anno anteriore alla scadenza di una delle due Camere e nei sei mesi successivi alla data di convocazione dei comizi elettorali per l'elezione di una delle Camere medesime" (articolo 31).

O ancora quelle secondo cui "nel caso di anticipato scioglimento delle Camere o di una di esse, il referendum già indetto si intende automaticamente sospeso all'atto della pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del decreto del Presidente della Repubblica di indizione dei comizi elettorali per la elezione delle nuove Camere o di una di esse". "I termini del procedimento per il referendum riprendono a decorrere a datare dal 365mo giorno successivo alla data della elezione" (articolo 34).

La ratio della disciplina vigente del procedimento referendario pare dunque risiedere in questo: che esso abbia pienezza di svolgimento in compresenza di un Parlamento-legislatore nel pieno delle sue funzioni (e senza che vi siano 'interferenze' o sovrapposizioni tra campagna e responso referendari da un lato, e campagna e responso elettorali dall'altro).

La richiesta di referendum è sottoposta, com'è noto, ad un duplice vaglio.

Vi è il controllo di legittimità-regolarità, condotto dall'Ufficio centrale per il referendum, presso la Corte di Cassazione.

Vi è il giudizio di ammissibilità (quanto ad oggetto e contenuto della richiesta di referendum), condotto dalla Corte costituzionale.

L'Ufficio centrale ha una sua peculiare (ed ampliata, per le ragioni che or si diranno) funzione altresì per uno specifico riguardo, oggetto dell'*articolo 39* della legge n. 352 del 1970.

Tale articolo dispone: "*Se prima della data dello svolgimento del referendum, la legge, o l'atto avente forza di legge, o le singole disposizioni di essi cui il referendum si riferisce, siano stati abrogati, l'Ufficio centrale per il referendum dichiara che le operazioni relative non hanno più corso*".

Il dettato della disposizione deve peraltro essere integrato da quanto sancito dalla Corte costituzionale con la (additiva) **sentenza n. 68 del 1978**.

La Corte costituzionale era stata adita dal Comitato promotore di un referendum in sede di conflitto di attribuzione avverso l'Ufficio centrale per il referendum. La medesima Corte sollevò d'ufficio la questione di legittimità dell'articolo 39.

Di questo, la sentenza n. 68 del 1978 (rel. Astuti) veniva a dichiarare la illegittimità costituzionale, *"limitatamente alla parte in cui non prevede che se l'abrogazione degli atti o delle singole disposizioni cui si riferisce il referendum venga accompagnata da altra disciplina della stessa materia, senza modificare né i principi ispiratori della complessiva disciplina preesistente né i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, il referendum si effettui sulle nuove disposizioni legislative"*.

Per sciogliere la questione di legittimità che aveva innanzi, la Corte si volse a considerare in quali rapporti si trovino - ai sensi dell'articolo 75 della Costituzione - le richieste di referendum abrogativo e gli atti legislativi che producano, prima dell'effettuazione dei referendum, l'abrogazione delle leggi o degli atti aventi forza di legge, ovvero l'abrogazione dei singoli disposti, inizialmente indicati dai promotori delle richieste referendarie.

Ebbene, ad avviso della Corte *"in base all'art. 70 Cost., la funzione legislativa ordinaria è potenzialmente inesauribile: prestandosi a venire esercitata per un indefinito numero di volte, senza limiti di tempo, in tutte le materie di sua competenza che il legislatore ritenga opportuno disciplinare nuovamente"*. Né l'articolo 75 della Costituzione introduce eccezione alcuna al "principio della continuità della funzione e del potere legislativo". *"Di conseguenza, il rispetto delle esigenze che i promotori ritengono lese non pone problemi di legittimità delle leggi, di cui questa Corte possa darsi carico, ma resta demandato alla sensibilità politica del Parlamento"*.

Tuttavia - rilevava la Corte - *"fin dalle prime applicazioni della legge n. 352 gli interpreti hanno però rilevato che la formulazione dell'articolo 39 è così ampia ed indiscriminante, da consentire che vengano frustrati gli intendimenti dei promotori e dei sottoscrittori delle richieste di referendum abrogativo: prestandosi in tal modo ad eludere o paralizzare le stesse disposizioni dell'articolo 75 della Costituzione"*.

"Effettivamente, con la previsione e con la garanzia costituzionale del potere referendario non è conciliabile il fatto che questo tipico mezzo di esercizio diretto della sovranità popolare finisca per esser sottoposto - contraddittoriamente - a vicende risolutive che rimangono affidate alla piena ed insindacabile disponibilità del legislatore ordinario: cui verrebbe consentito di bloccare il referendum, adottando una qualsiasi disciplina sostitutiva delle disposizioni assoggettate al voto del corpo elettorale".

Dunque, la Corte si poneva il problema di conciliare, riguardo al procedimento referendario, la permanente potestà legislativa del Parlamento e la garanzia dell'istituto del referendum abrogativo.

La soluzione da essa ravvisata come unica possibile - ed entrata nell'ordinamento mediante la sentenza additiva n. 68 del 1978 - è stata quella di riconoscere che a certe condizioni, il referendum si trasferisca dalla legislazione precedente alla legislazione sopravvenuta (oppure alle successive modificazioni di legge, qualora si riscontri che esse s'inseriscono nella previa regolamentazione senza sostituirla integralmente).

Quali le condizioni di siffatta 'traslazione' della richiesta referendaria?

La Corte distingueva due diverse fattispecie, a seconda che la richiesta referendaria concernesse: l'interesse di una legge (o atto avente valore di legge) come anche di un organico insieme di disposizioni, altrimenti individuato dal legislatore; ovvero disposizioni specifiche di una legge.

Nel primo caso (intera legge): essa ritenne che *"l'indagine non possa limitarsi alle affinità od alle divergenze riscontrabili fra le singole previsioni della precedente e della nuova legislazione, ma si debba estendere ai raffronti fra i principi cui s'informino nel loro complesso l'una o l'altra disciplina; sicché il mutamento dei principi stessi può dare adito al blocco delle relative operazioni referendarie, quand'anche sopravvivano - entro il nuovo ordinamento dell'intera materia - contenuti normativi già presenti nell'ordinamento precedente; mentre la modificazione di singole previsioni legislative giustifica l'interruzione del procedimento nella parte concernente le previsioni medesime, solo quando si possa riscontrare che i loro principi informativi non sono più riconducibili a quelli della complessiva disciplina originaria"*.

Nel secondo caso (singole disposizioni di una legge) *"invece, decisivo è il confronto fra i contenuti normativi essenziali dei singoli precetti, senza che occorra aver riguardo ai principi dell'intero ordinamento in cui questi si ritrovino inseriti: appunto perché i promotori ed i sottoscrittori delle richieste di referendum non avevano di mira l'abrogazione di quell'ordinamento considerato nella sua interezza"*.

Questa la conciliazione "costituzionalmente obbligata" tra potestà legislativa e procedimento referendario.

Aggiungeva la Corte saliente annotazione procedimentale. *"In questi termini, l'Ufficio centrale per il referendum è dunque chiamato a valutare - sentiti i promotori della corrispondente richiesta - se la nuova disciplina legislativa, sopraggiunta nel corso del procedimento, abbia o meno introdotto modificazioni tali da precludere la consultazione popolare, già promossa sulla disciplina preesistente: trasferendo od estendendo la richiesta, nel caso di una conclusione negativa dell'indagine, alla legislazione successiva. Corrispondentemente, alla Corte costituzionale compete pur sempre di verificare se non sussistano eventuali ragioni d'inammissibilità, quanto ai nuovi atti o disposti legislativi, così assoggettati al voto popolare abrogativo"*.

La 'rivisitazione' dell'articolo 39 in sede di giurisprudenza costituzionale ha determinato la modificazione e l'ampliamento delle funzioni istituzionali dell'Ufficio Centrale. Ha conferito a quest'ultimo un potere di indagine diretto a stabilire se: la legge abrogativa abbia mutato il principio o valore incarnato nella precedente; ovvero se la sopravvenuta disposizione o insieme di disposizioni abbia mutato il contenuto essenziale della disposizione precedente.

Conseguentemente ha devoluto all'Ufficio il potere di modificare il quesito, fino al punto di sostituire - ricorrendone le condizioni - le disposizioni in relazione alle quali era stata formulata la richiesta di referendum, con quelle successive.

Né l'articolo 39, come risultante dalla 'revisione' giurisprudenziale, indica limiti di tempo entro cui l'eventuale abrogazione soggetta a richiesta referendaria possa intervenire.

Invero, la Corte si diceva *"pienamente consapevole che da questa decisione potranno derivare inconvenienti e difficoltà applicative. Ma i poteri dei quali essa dispone non le consentono altro che di accertare e sanzionare le violazioni delle norme costituzionali, adottando le soluzioni a ciò conseguenti nei soli limiti in cui queste risultino univoche ed indispensabili per assicurare l'osservanza della Costituzione stessa. Le ulteriori modificazioni del procedimento per il referendum abrogativo, di cui le recenti esperienze stanno dimostrando l'opportunità - come la Corte ha già rilevato nella sentenza n. 16 del 1978 - competono invece al Parlamento"*.

"In particolar modo, al legislatore spetterà di precisare o di riconsiderare i ruoli e le funzioni degli organi competenti ad intervenire nel corso delle procedure referendarie. Inoltre, attraverso una riforma della legge n. 352 del 1970 potranno essere altrimenti regolati i tempi delle relative operazioni: specialmente allo scopo di permettere l'effettuazione del referendum abrogativo oltre il termine finale del 15 giugno¹, allorché le leggi o le disposizioni sottoposte al voto popolare vengano abrogate all'ultima ora, imponendo nuove formulazioni degli originari quesiti ed intralciando gli adempimenti che precedono la data di convocazione degli elettori".

A cura di L. Borsi

¹ Il riferimento è all'articolo 34, comma 1 della legge n. 352 del 1970, il quale prevede: "Ricevuta comunicazione della sentenza della Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica, su deliberazione del Consiglio dei Ministri, indice con decreto il referendum, fissando la data di convocazione degli elettori in una domenica compresa tra il 15 aprile e il 15 giugno".