

8 GIUGNO 2016

Considerazione critiche sull'iter e
sulla procedura referendaria

di Paolo Carnevale
Professore ordinario di costituzionale
Università degli Studi Roma Tre



Considerazione critiche sull'iter e sulla procedura referendaria^{*}

di Paolo Carnevale

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi di Roma Tre

1. Nel solco del titolo assegnato a questa tavola rotonda mi limiterò a porre all'attenzione alcune questioni che, a mio parere, possono contrassegnare o comunque interessare in modo specifico la fase che va dall'approvazione della riforma costituzionale allo svolgimento del *referendum* costituzionale del prossimo autunno. Si tratta di faccende di carattere generale che, piuttosto che interessare questo o quell'aspetto del disegno di riforma, attengono al processo decisionale che lo riguarda.

2. Un primo piano problematico riguarda la forte carica di politicità che caratterizza il dibattito che ha accompagnato (e ancora accompagnerà) la presente vicenda riformatrice, rischiando di allontanare l'interesse dalle scelte di merito compiute dal legislatore di revisione.

Quel che voglio qui sottolineare è che non si tratta di un semplice accidente o di una casualità, ma della conseguenza di alcuni fattori e di talune scelte che cerco rapidamente di esplicitare.

Innanzitutto, il fortissimo intreccio fra azione di riforma costituzionale e azione di governo. Il disegno di legge di revisione appena approvato dalle Camere e destinato all'approvazione popolare costituisce attuazione di uno specifico punto del programma su cui l'attuale Governo ha ottenuto la fiducia del Parlamento, ponendosi peraltro in linea di stretta successione con il l'Esecutivo precedente che addirittura trovava nella revisione della seconda parte della Costituzione la sua stessa ragione costitutiva. Non solo, quel disegno di legge vanta una provenienza governativa di valore assoluto, recando la firma non solo del Ministro per le riforme costituzionali e i rapporti con il Parlamento (che pure nella compagine governativa riveste un ruolo di primissimo piano), ma anche dello stesso Presidente del consiglio.

Sembra ormai decisamente accantonata l'idea, a lungo coltivata, delle riforme costituzionali come terreno di elezione del libero confronto fra le forze politico-parlamentari, svincolato in quanto

^{*} Intervento al Convegno “*Riformare la Costituzione: un confronto aperto*”, tenutosi a Roma il 19 aprile 2016.



tale dalle dinamiche del rapporto fiduciario e della contrapposizione maggioranza-opposizione. Questo, tanto più laddove si tratti di riforme ambiziose e a largo spettro. Mi viene in proposito di ricordare il ruolo assai defilato tenuto da Alcide de Gasperi e dal suo Governo durante il dibattito in Assemblea costituente, tanto che nell'assise di Montecitorio i banchi dell'Esecutivo vennero per lo più occupati dai membri del Comitato di coordinamento. La qual cosa, fra l'altro, ebbe il benefico effetto di evitare che la crisi di quel Gabinetto, apertasi nel maggio del 1947 in seguito alla rottura della c.d. esarchia con la fuoriuscita dalla compagine governativa dei due partiti di ispirazione marxista, producesse significati contraccolpi negativi sui lavori (e sul clima) della Costituente.

A questo si aggiunge il dato della limitata maggioranza con cui la legge è stata approvata dalle Camere, in ragione del fatto di aver perso lungo strada il largo consenso che aveva accompagnato la prima fase dell'*iter* parlamentare, in questo replicando quanto già accaduto in occasione dei due precedenti di revisioni ad ampia portata del 2001 e del 2005. Tanto da far pensare che vi sia una sorta di correlazione inversa fra ampiezza della modifica costituzionale ed estensione del consenso parlamentare: al crescere della prima il secondo risulta decrescere; quasi a qualificare la grande riforma come ipotesi *naturalmente divisiva*.

Ebbene, il raggiungimento della maggioranza minimale prescritta in Costituzione ed il clima di forte contrapposizione in cui matura la riforma rischiano di fare della Carta costituzionale l'oggetto di una contesa politica congiunturale. Fatto di cui reca qualche traccia, nel nostro caso, persino il titolo della legge di revisione in questione, nel quale campeggia, opportunamente enfatizzato, il fine della "riduzione dei costi di funzionamento delle istituzioni" il quale segnala – a mio avviso – proprio l'ancoraggio della operazione di modifica della Costituzione alla contingenza ed agli umori che pervadono il dibattito pubblico di questi anni.

Pure in questo contesto si spiega – come già nel 2001 (ma non nel 2005/2006) – il ricorso all'appello al popolo, mercé l'attivazione dello strumento referendario, da parte non solo degli oppositori – com'è naturale – ma anche dei sostenitori della revisione, con la conseguenza di provocare una evidente torsione plebiscitaria del *referendum* popolare che da risorsa antagonista si trasforma in mezzo di legittimazione della riforma con cui il Governo e la sua maggioranza cercano di colmare il *deficit* di consenso parlamentare che ne ha accompagnato l'approvazione.

Last, but not least, c'è la sostanziale posizione – per dir così – della "questione di fiducia" circa l'approvazione popolare della legge, compiuta dal Presidente del Consiglio con la reiterata affermazione dell'immediato ed automatico nesso fra esito positivo della consultazione popolare e permanenza in carica del Governo. E' manifesto a tutti come una simile scelta carichi di una



valenza politica ulteriore, anzi ultronea, la decisione del corpo referendario, con l'effetto di attirare l'attenzione prevalente dei partiti e dell'opinione pubblica nella campagna referendaria, da un verso, assorbendo in buona misura la discussione e la valutazione del merito delle modifiche costituzionali sottoposte al giudizio popolare; dall'altro, finendo per fortemente condizionarla.

Peraltro, in questa prospettiva un ulteriore rischio di influenza fuorviante può intravedersi anche nella scelta compiuta dall'Ufficio centrale per il *referendum* di dichiarare legittime le quattro richieste referendarie sin qui presentate, formulando tuttavia il quesito adottando la dizione prevista dall'art. 16 l. n. 352 del 1970 per le "altre" leggi costituzionali e non per quelle di revisione, secondo quanto mi riprometto di mostrare in chiusura di queste mie brevi osservazioni.

3. Un secondo profilo di riflessione vorrei dedicarlo all'argomento (anzi al meta-argomento) della ineluttabilità della riforma, il quale ricorre spesso nel dibattito di queste settimane come una pragmatica ragione a sostegno della sua definitiva approvazione.

Si osserva, a riguardo, che la generalmente riconosciuta esigenza di ammodernamento dell'assetto istituzionale, la quale sconta da noi un annoso ritardo, urge di una risposta che non può ancora una volta tradursi in un nulla di fatto. Si tratterebbe di un ennesimo appuntamento perduto che, da un verso, suonerebbe come un rinvio *sine die* e, dall'altro, aprirebbe la strada, almeno in un immediato futuro, al perpetuarsi di una dinamica politica attraversata da immobilismo, instabilità e conflittualità permanente. Tutto questo dovrebbe di per sé spingere ad approvare la riforma che, sia pur *perfettibile* e non priva di ombre, rappresenta ad oggi la migliore soluzione possibile per assicurare l'ineludibile necessità di rinnovamento delle istituzioni repubblicane.

Ebbene, pur se provvista di un certo *appeal* e di un qualche senso di realismo, la teorica della perfettibilità desta una certa sorpresa. Da una parte, infatti, attesta poco più che un'ovvietà, giacché trattasi di qualità che appartiene all'ordine delle cose umane, se sono parto del limitato intelletto dell'uomo; dall'altra, invece suppone che l'urgenza della decisione debba far premio sulla bontà del *decisum*. Solo che qui si sta decidendo della Costituzione, deposito e affermazione dei principi qualificanti e delle regole apicali del nostro ordinamento, onde – verrebbe da dire - il decisore politico che sia cosciente *ex ante* che il suo *decisum* contempra ombre accanto a luci si dovrà sforzare, quanto più possibile, di diradare le prime per espandere le seconde piuttosto che accettare le prime come un male necessario, prezzo da pagare alla necessità di chiudere il discorso, giacché altra è la difettosità di una scelta rivelata *a valle* dall'esperienza successiva, altra è la difettosità individuata *a monte* e tuttavia non rimediata.



E' la consapevolezza preventiva che sorprende, tanto più se accompagnata dall'osservazione che al più si potrà tornare sul testo per correggerne le contraddizioni.

Ma la Costituzione non è decreto legislativo che si adotta, secondo una prassi ormai invalsa, in previsione di una sua successiva integrazione e correzione. Le Costituzioni non sono fatte per questo e non sono votate alla instabilità propria dell'ordinario provvedimento normativo.

Peraltro, vale anche la pena di rammentare – ed è la stessa relazione illustrativa al disegno di legge di revisione appena approvato dalle Camere a darne conto – le conseguenze negative prodotte da una riforma “perfettibile”, come quella del 2001 sul titolo V, le cui ombre sono all'origine di un quindicennio applicativo ad alta conflittualità Stato-Regione, capace di produrre un contenzioso dinanzi alla Corte costituzionale i cui costi anche solo in termini ordinamentali sono a tutti noti. Dunque, i difetti delle costituzioni rischiano di far pagare ai sistemi di riferimento prezzi assai più salati dello slittamento temporale della decisione necessario a rimediarli. E pensare di ovviare, confidando in attuazioni legislative o in applicazioni giudiziali a valenza ortopedica è – come ancora l'esperienza post-duemilauno mostra – illusorio.

Senza poi dire che la tesi della riforma-riformanda introduce un ulteriore fattore di congiunturalizzazione della Costituzione che si aggiunge a quelli già ricordati.

4. Un paio di considerazioni vorrei infine dedicarle all'*iter* referendario in corso.

4.1. Una prima questione riguarda la tempistica del procedimento che, a partire dalla prima esperienza del 2001, risulta a mio parere sensibilmente alterata rispetto alla previsione legislativa. Rammento a riguardo che la legge n. 352 del 1970 prevede una scansione temporale così articolata:

- a) secondo l'art. 12, 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, sulla scorta dell'osservazione per cui una simile tempistica, ove rispettata, avrebbe potuto portare ad un'indizione del *referendum* entro il termine dei tre mesi previsto dall'art. 138 della Costituzione per promuovere il *referendum* medesimo, con la conseguenza di pregiudicare il diritto di iniziativa referendaria da parte di soggetti diversi da quelli che l'avevano già esercitata (*id est* i parlamentari di maggioranza ed opposizione), l'allora Governo Amato decise di “reinterpretare” (in realtà, disapplicare) la legge, statuendo che all'indizione del *referendum* dovesse 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 della consultazione popolare.

Il che tra l'altro portò, oltre che ad uno slittamento in avanti della data di svolgimento del *referendum*, ad una determinazione della stessa ad opera di un Governo diverso da quello in carica al momento della presentazione delle richieste referendarie – posto che, come si sa, la riforma del titolo V° fu approvata alla vigilia dello scioglimento delle Camere per la fine della XIII^a legislatura.

Lo schema è stato replicato nel 2006 e, a quanto mi sembra di capire, verrà seguito anche nella presente occasione.

Io, sul punto – come già mi è capitato di dire in passato – ho più di una riserva.

Innanzitutto, va tenuto conto del fatto che la soluzione adottata, nel pur lodevole intento di tutela del diritto di iniziativa referendaria, produce l'esito di procrastinare lo svolgimento del *referendum* sino ad oltre sette mesi dalla pubblicazione della legge costituzionale assunta ad oggetto, con un “costo da pagare” abbastanza evidente, in termini di protrazione “dell'incertezza sulla normativa costituzionale modificata (ma in modo non ancora efficace) e, quindi, di determinazione di uno stato di riforma incombente capace soltanto di erodere la legittimazione della Costituzione vigente. Effetto che, nel caso che oggi ci occupa, si sommerebbe con quello del differimento degli effetti di buona parte delle disposizioni del nuovo testo costituzionale che, ove approvato,



vedrebbe le stesse applicarsi “a decorrere dalla legislatura successiva allo scioglimento di entrambe le Camere” (art. 41). Non solo, qualora si tratti, come ancora nella circostanza di cui si discute, di revisione costituzionale di matrice governativa, quel protrarsi dei tempi può offrire al Governo la possibilità di elaborare strategie o adottare misure che possano in certo qual modo influenzare anche l’esito della consultazione popolare.

Nondimeno – e questa è la questione principale – quel “lodevole intento” si fonda su di un presupposto che risulta tutt’altro che solidamente fondato: quello per cui l’indizione del *referendum* costituzionale durante il periodo di tre mesi costituzionalmente deputato alla promozione delle iniziative referendarie sia in grado di precludere la presentazione delle richieste referendarie non ancora perfezionate.

Vero è che il decreto di indizione si pone, in certo modo, come connesso al fatto della specifica iniziativa che ha dato impulso al procedimento referendario – cioè a dire la specifica richiesta presentata da uno dei soggetti legittimati – come dimostra, del resto, l’espresso riferimento nel preambolo del provvedimento in questione alla decisione dell’Ufficio centrale per il *referendum* che ne abbia dichiarato la legittimità e, perciò, per tramite di esso a quel medesimo fatto. Ed è pure vero che l’indizione dovrebbe naturalmente costituire l’adempimento che, aprendo il procedimento alla sua fase deliberativa, parrebbe correlativamente implicare l’avvenuta chiusura della fase di iniziativa.

Tuttavia, non possono trascurarsi a mio avviso talune peculiarità proprie del *referendum* costituzionale.

Da un lato, come l’esperienza del 2001 e quella attuale dimostrano, l’indizione può essere consequenziale anche a più di un’iniziativa e, quindi, può risultare pluri-originata.

Dall’altro – cosa che appare di capitale importanza – va tenuto conto del fatto che la formulazione della richiesta referendaria è, a differenza che nel *referendum* abrogativo, sottratta alla disponibilità dei promotori, trattandosi di *petitum* coattivamente circoscritto alla approvazione o disapprovazione *en bloc* della legge costituzionale adottata dalle Camere (lascio qui in disparte il problema della richiesta di *referendum* parziale, di cui pure mi sono occupato di recente). Quindi, in definitiva, l’unica effettiva differenziazione fra le plurime richieste sarebbe costituita, evidentemente, proprio dalla provenienza delle stesse e dalle motivazioni subietive che avrebbero spinto i singoli soggetti a promuovere il *referendum*.

Di conseguenza, proprio alla luce di questa immodificabile definizione formale e sostanziale del *thema decidendum* e, perciò, della indeclinabile identità obiettiva che, una volta legittimamente promosso ed indetto, assume il *referendum* costituzionale, senza che possa su di essa incidere la

successiva proposizione di identiche iniziative di richiesta, mi sembra che *rappresentare l'indizione come fatto preclusivo di ulteriori richieste referendarie risulti eccessivo ed ingiustificato.*

Giacché, l'assoluta indipendenza fra l'oggettiva configurazione del quesito referendario e l'atto di richiesta del *referendum* costituzionale tende ad *oggettivamente* appianare le differenze fra i singoli atti di iniziativa di provenienza popolare, regionale o parlamentare, non solo in una prospettiva sincronica e atemporale, ma anche da un punto di vista diacronico, nulla potendo aggiungere "sul piano obiettivo" al *referendum* già indetto le eventuali richieste presentate successivamente.

Né, peraltro, servirebbe ad obiettare l'osservazione per cui una richiesta successiva all'indizione del *referendum* si configurerebbe come privata della sua essenziale e naturale funzione di impulso del procedimento referendario, non provocando in sé l'effetto (oramai già prodotto) della sua "messa in moto", quanto semmai il risultato di consentire una partecipazione tardiva. Invero, tale esatta affermazione sta e cade con la soluzione che si intende dare al problema della ammissibilità stessa dell'iniziativa plurale, posto che evidentemente anche richieste referendarie successive alla prima, le quali fossero presentate e dichiarate legittime prima dell'indizione, risulterebbero oggetto della medesima spoliatura (o trasfigurazione) funzionale. Insomma, il punto cruciale non è nella anteriorità o posteriorità delle richieste rispetto al momento dell'indizione, bensì nella possibilità o meno che il diritto di iniziativa possa pluriesercitarsi: quindi, una volta risolto il dilemma per la positiva, come è stato fatto, non pare possibile opporre alla ammissibilità di richieste successive all'indizione l'argomento dello "sviamento della funzione".

Senza poi dire che, a stare alla tesi che qui si contesta, si finisce per equiparare *quoad effectum*, quantomeno sotto il profilo che qui interessa, l'indizione intratrimestrale con lo svolgimento intratrimestrale del *referendum*, il quale ultimo avrebbe certamente, com'è ovvio, effetto preclusivo del diritto di iniziativa referendaria che, per ciò stesso, sarebbe da considerarsi inammissibile. Il che desta qualche ulteriore perplessità.

In conclusione, mi sembra di poter dire che il nesso fra indizione del *referendum* ed esercizio del diritto di iniziativa sia, nel caso del *referendum* costituzionale, tutt'altro che sorretto da certe e dimostrate ragioni giustificative. Ne consegue che la scelta di ancorare il *dies a quo* del termine per l'indizione alla scadenza del trimestre per richiedere il *referendum* piuttosto che alla data della decisione dell'Ufficio centrale appare fondata su di un'esigenza priva di reale fondamento, rendendo del tutto immotivato l'effetto di protrazione temporale dello svolgimento della consultazione popolare che essa comporta.

4.2. Un secondo problema riguarda la definizione del quesito referendario.



Ebbene, tale definizione spetta formalmente all'Ufficio centrale per il *referendum* in sede di vaglio di legittimità delle richieste referendarie, ancorché si tratti di un *petitum* sostanzialmente preconfezionato dal legislatore, il quale prevede che i giudici di Piazza Cavour si limitino ad inserire nella formula sacramentale soltanto i termini identificativi formali del provvedimento legislativo da sottoporre al giudizio popolare.

Il fatto è, però, che l'art. 16 della legge n. 352 del 1970 prevede non una ma due formule, l'una destinata alle leggi di revisione costituzionale; l'altra, richiesta per le ("altre") leggi costituzionali non di revisione. Mentre nella prima versione il quesito è: *"Approvate 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 ... ?"*, nella seconda la domanda è così espressa: *"Approvate il testo della legge costituzionale ... concernente ... approvato dal Parlamento e pubblicato nella Gazzetta Ufficiale numero ... del ... ?"*.

Piccola, ma significativa la differenziazione fra le due distinte formule, tutta imperniata sull'oggetto del "concernere": nell'una, essa ha riguardo all'ambito di disciplina proprio degli articoli della Costituzione modificati; nell'altra, invece, direttamente al testo di legge, cioè a dire al suo "argomento" per come definito dal titolo della medesima legge. Dico significativa, perché riflette e segnala, a mio avviso, il discrimine funzionale tra le due categorie di leggi *ex art. 138 Cost.*, il quale poggia sul diverso ruolo giocato dalla finalità regolatoria che – a differenza delle altre leggi costituzionali – per le leggi di revisione è logicamente gregaria e consequenziale, in quanto totalmente dipendente dalla *condicio per quam* della modifica dei precetti della Carta costituzionale, che ne costituisce il fine poziore. Insomma, una legge di revisione costituzionale è tale, non perché innova il diritto oggettivo al livello costituzionale, ma perché lo fa solo ed esclusivamente attraverso la modifica dei disposti della Costituzione.

Ora, sia nel 2001 che nel 2006 l'Ufficio centrale ha utilizzato la versione sbagliata, applicando cioè a consultazioni referendarie su leggi di revisione costituzionale la seconda e non la prima formula. Cosa che, tuttavia, all'epoca non destò alcuna attenzione

Ed è anche quanto è accaduto nel caso odierno, a stare al comunicato del Presidente dell'Ufficio centrale di qualche giorno addietro. Ma questa volta la questione è tutt'altro che irrilevante.

Mentre, infatti, nei due precedenti citati le leggi di revisione costituzionale sottoposte a *referendum* recavano – secondo una prassi largamente prevalente, specialmente in occasione di tentativi di riforma organica della Carta costituzionale – il c.d. titolo muto, definito dalla semplice perimetrazione formale dell'intervento riformatore, il quale risultava fraseggiato: "Modifica del



Titolo V della parte II della Costituzione”, per l’una; “Modifica della parte II della Costituzione”, per l’altra; nel caso che oggi ci interessa le cose, come già detto, stanno assai diversamente.

Invero, la legge di revisione della seconda parte della Costituzione approvata il mese scorso si connota per un titolo tutt’altro che muto, anzi assai loquace, il cui tenore è: “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 II della Costituzione”.

Si tratta di un titolo di natura mista, anzi ancipite che, alla definizione dell’ambito materiale di intervento (il c.d. argomento, in senso proprio) della legge – là ove parla di “superamento del bicameralismo paritario, [...] riduzione del numero dei parlamentari, [...], soppressione del CNEL e [...] revisione del Titolo V della parte II della Costituzione” – accompagna l’indicazione di quello che appare a tutti gli effetti non un oggetto normativo, bensì uno scopo che anima l’azione del legislatore di riforma – il “contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni”.

Ora, al di là di ogni altra considerazione che pure si potrebbe fare circa l’eccesso di congiunturalizzazione della Carta costituzionale che sembrerebbe derivarne, appare abbastanza chiaro, se non evidente che, sia sul piano della definizione dell’argomento-oggetto che su quello della individuazione dell’argomento-fine, il titolo del disegno di legge di revisione si presenta solo parzialmente rappresentativo.

Per quanto riguarda il primo profilo, risultano esclusi settori materiali su cui il disegno di riforma costituzionale indubbiamente incide. Non si parla, ad esempio, di iniziativa legislativa, *referendum* abrogativo, Presidente della Repubblica, Corte costituzionale, ecc. E’ ovvio che il titolo ha la funzione di un’esposizione sintetica e sommaria del contenuto della legge, come pure il fatto che l’ampio raggio della riforma costituzionale – la quale investe buona parte degli ottantacinque articoli di cui si compone la seconda parte della nostra Costituzione – avrebbe reso assai impervia la strada della rassegna esaustiva. Questo, tuttavia, avrebbe dovuto semmai portare a mantenere la prassi del titolo muto, piuttosto che abbandonarla. E ad ogni modo, una volta compiuta tale ultima scelta, il problema della selezione, per grado di importanza, dei temi da evidenziare va affrontato e risolto. A tale proposito, mi chiedo a quale logica possa richiamarsi, ad esempio, l’inclusione dell’abolizione del CNEL e la non inclusione della procedura di elezione del Presidente della Repubblica. Forse che, da un punto di vista costituzionale, la prima modifica può ritenersi più significativa della seconda?

In odine al secondo profilo, quello dell’argomento-fine del contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, va osservato che esso può essere considerato come motivo



ispiratore solo di alcune scelte compiute nella riforma e non certo di altre. Si pensi, a quest'ultimo riguardo, alle modifiche – che so – in tema di iniziativa legislativa, *referendum* abrogativo, procedimento legislativo di conversione dei decreti-legge, elezione del Presidente della Repubblica, rinvio delle leggi in sede di promulgazione, modifica delle competenze della Corte costituzionale, ecc.

Il sospetto che la selezione operata, da un verso, e la sovraesposizione prodotta, dall'altro, possano rispondere ad una strategia di enfattizzazione di alcuni aspetti dell'operazione riformatrice, individuati più sulla scorta di una valutazione politica, che non sulla base di una scelta realmente fedele al contenuto del disegno di legge in questione, è ben legittimo.

Ne consegue che, in ipotesi come quella qui in esame, il distinguo fra le due formule del quesito referendario torna ad essere rilevante stante l'importanza assunta dal fatto che il titolo della legge compaia (nel caso si prescelga la formula prescritta per le altre leggi costituzionali) o meno (nella ipotesi che si opti per quella prevista per le leggi di revisione) nel quesito e di conseguenza sulla scheda elettorale. Quel titolo, infatti, finisce inevitabilmente per definire il *thema decidendum* della pronunzia popolare surrettiziamente assumendo il ruolo della denominazione della richiesta di *referendum*. E quanto una tale denominazione, specie in occasione di *referendum* su complessi normativi assai articolati, sia capace di svolgere una funzione di orientamento dell'elettore – il quale ultimo difficilmente nell'urna indirizzerà la sua attenzione al contenuto normativo del *petitum*, preferendo piuttosto la comprensione rapida e complessiva dell'oggetto del proprio voto assicurata, per l'appunto, dalla intitolazione – è, come dimostra anche l'esperienza del *referendum* abrogativo, abbastanza evidente.

Ed allora, per evitare il pericolo che, un titolo elaborato e calibrato con una qualche libertà di troppo rispetto al contenuto della legge anche (o proprio) in funzione dell'esigenza di indirizzare il consenso possa condizionare il voto popolare, con la possibilità di produrre un esito della consultazione referendaria “non genuino”, la via maestra non poteva che essere quella dell'applicazione della formula petitoria prevista per le leggi di revisione costituzionale nel rispetto scrupoloso della previsione dell'art. 16 l. n. 352.

E' quanto l'Ufficio centrale avrebbe a mio avviso dovuto fare, cogliendo la diversità del caso di specie al fine di sovvertire l'indirizzo sin qui seguito.