

FOCUS FONTI – 5 GIUGNO 2015

L'inammissibilità del quesito referendario sui trattamenti pensionistici: un “doppio” approccio dai problematici risvolti

di Giulio M. Salerno

Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata



L'inammissibilità del quesito referendario sui trattamenti pensionistici: un “doppio” approccio dai problematici risvolti*

di **Giulio M. Salerno**

Professore ordinario di istituzioni di diritto pubblico
Università di Macerata

Sommario: 1. Premessa 2. Sull'inammissibilità per disomogeneità del quesito 3. Sull'inammissibilità per stretto collegamento alla operatività delle leggi bilancio

1. Premessa

Con la sentenza n. 6 del 2015 la Corte costituzionale ha dichiarato l'inammissibilità della richiesta referendaria relativa alla disciplina introdotta con il decreto legge n. 201 del 2011 in materia pensionistica, avendo accertato la sussistenza di due limiti di rilievo costituzionale. Più esattamente, secondo la Corte, circa il contenuto, il quesito concerne disposizioni produttive di effetti collegati "in modo stretto all'ambito di operatività" della legge di bilancio, e pertanto implicitamente sottratte al *referendum* abrogativo dallo stesso art. 75 Cost.; e, circa la struttura del quesito, quest'ultimo non rispetta un canone di ammissibilità delle consultazioni referendarie desumibile dall'ordinamento costituzionale, ossia quello dell'omogeneità.

In via generale, ciò che sembra doversi rilevare in questa sentenza è la duplicità dell'impostazione seguita dalla Corte al fine di pervenire alla pronuncia di inammissibilità. Per un verso, circa lo specifico aspetto relativo all'interpretazione estensiva del limite di ammissibilità relativo alle "leggi di bilancio", è stata utilizzata una soluzione prettamente formalistica, volta cioè a privilegiare il dato procedurale ed auto-qualificatorio dell'atto legislativo, a prescindere da una approfondita e motivata valutazione circa gli effetti giuridici di carattere finanziario - o comunque di incidenza sull'equilibrio di bilancio - derivanti dal contenuto prescrittivo della disciplina legislativa oggetto

* Articolo sottoposto a referaggio.

della richiesta referendaria. Per altro verso, circa l'accertata insussistenza del requisito dell'omogeneità, la Corte ha utilizzato una lettura del tutto opposta, cioè ha adottato una valutazione genericamente sostanzialistica in ordine alla molteplicità dei contenuti normativi espressi dalle disposizioni indicate nel quesito referendario, senza dare rilievo alcuno al dato formale, ossia al rapporto tra le disposizioni presenti nel quesito e l'articolazione strutturale della legge sottoposta al voto popolare.

Questa "doppia lettura" conferma le rilevanti difficoltà applicative che continuano ad essere presenti nella giurisprudenza costituzionale che, in materia di giudizio di ammissibilità dei quesiti referendari, è seguita alla famosa sentenza del 1978, che pure, come testimoniato dai plurimi richiami nella sentenza in esame, rimane il cardine attorno a cui ruota la variabile panoplia di argomenti di volta in volta assunti come dirimenti per determinare il senso finale della pronuncia. Può allora dirsi che anche la sentenza n. 6 del 2015 dimostra che, se il ruolo della Consulta è risultato chiaramente esaltato dall'elaborazione prospettata in via pretoria nel 1978, il successivo percorso giurisprudenziale è punteggiato da mutevoli applicazioni che hanno rappresentato talora il ripiegamento verso posizioni più permissive nei confronti delle iniziative referendarie - come è avvenuto, ad esempio, per alcune pronunce di ammissibilità nei riguardi di quesiti in materia elettorale -, e talvolta l'avanzamento verso soluzioni repressive di modalità referendarie considerate abusive, come, ad esempio, in relazione all'impostazione infine prevalsa circa l'inammissibilità dei quesiti manipolativi in quanto propositivi.

Lo sdoppiamento delle chiavi di lettura rintracciabili nella sentenza n. 6 del 2015 va collocato perciò in questo quadro non privo di incertezze dommatiche. Probabilmente, allora, sarebbe necessario uno sforzo di ripensamento da parte della Corte costituzionale circa il senso complessivo del compito suo proprio. Altrimenti, come anche questa sentenza dimostra, la navigazione a vista continuerà a prevalere, potendo senz'altro fornire soluzioni reputate utili nella contingenza, ma foriere di ulteriore precarietà ed incertezza sia in ordine all'istituto referendario che alla stessa autorevolezza della Corte.

2. Sull'inammissibilità per disomogeneità del quesito.

In ordine all'applicazione del limite di ammissibilità più volte richiamato dalla Corte - seppure con diversa ampiezza e significatività nella sua multiforme giurisprudenza in tema di quesiti referendari - relativo all'insussistenza della necessaria omogeneità delle disposizioni sottoposte alla volontà popolare, anche in questo caso si è ritenuto che il quesito sia stato formulato dai

promotori in modo da determinare la "compressione" della libertà di convincimento e di scelta dei votanti.

Su questo punto, è utile rilevare che la tesi qui espressamente richiamata dalla Corte circa il cosiddetto "aggregato indivisibile" sottoposto ai votanti- che sarebbero quindi stati costretti al "voto bloccato su una pluralità di atti e di disposizioni diverse" - era stata già esposta nei medesimi termini nella sentenza n. 12 del 2014. Deve notarsi, tuttavia, che il caso affrontato nel 2014 era assai diverso da quello qui in esame, in quanto il *corpus* normativo allora individuato dai promotori era costituito da disposizioni tratte da ben tre distinti atti legislativi ed aggregate all'interno di un unico quesito. Il quesito sottoposto all'esame della Corte nel 2014, più precisamente, aveva per oggetto un articolato complesso di disposizioni che comprendeva sia quelle che, presenti nella legge di delega n. 138 del 2011, conferivano al Governo l'autorizzazione all'esercizio della funzione legislativa in materia di revisione delle circoscrizioni giudiziarie, sia tutte le disposizioni presenti nei due successivi decreti legislativi (n. 155 e n. 156 del 2012) con i quali era stata esercitata la predetta delega. Nel caso adesso in questione, invece, si tratta dell'intero articolo di un decreto legge, poi convertito in legge con modificazioni, nel quale sono presenti tutte disposizioni attinenti ad intervenire su più fronti della materia pensionistica, oltre ad una disposizione "eccentrica ed estranea alla materia previdenziale" - come rileva la stessa Corte - relativa alla tassazione dei compensi della amministratori di società di capitali.

In vero, allora, il presente richiamo alla presunta compressione della volontà del votante appare in qualche misura forzato, giacché, se si volesse portare alle estreme conseguenze questo punto della sentenza, ne risulterebbe la pratica impossibilità di dare attuazione all'art. 75, primo comma, Cost., là dove si ammette il *referendum* abrogativo su un'intera legge. Infatti, fatto salvo il caso di una legge composta da un articolo unico con una sola disposizione prescrittiva di una sola regola di comportamento per una sola categoria di soggetti, di norma un *referendum* abrogativo totale, cioè di un'intera legge, concerne un'"ampia e variegata materia", una "pluralità di fattispecie differenziate" e una "pluralità di categorie di soggetti interessati", ovvero presenta proprio i profili che sono stati criticamente evidenziati nella sentenza in esame al fine di motivare l'inammissibilità della richiesta abrogativa (nel punto 3.2. del Considerato in diritto).

In altri termini, non può negarsi che, là dove l'art. 75 Cost. consente l'abrogazione in via referendaria di un'intera legge, lo svolgimento del relativo *referendum* non può essere certo precluso in ragione del fatto che il quesito sia relativo a una "ampia e variegata materia", caratterizzata dalla presenza di una "pluralità di fattispecie differenziate" relative ad una "pluralità di categorie di soggetti interessati". E se ciò è dunque costituzionalmente possibile per il

referendum abrogativo totale di una legge, non si vede perché non dovrebbe essere di per sé consentito nel caso del *referendum* abrogativo parziale di una legge.

In altri termini, il criterio dell'omogeneità deve essere ricondotto alla sua essenziale ragion d'essere, cioè quella di strumento di controllo preventivo volto a precludere i quesiti referendari che, in caso di abrogazione parziale, si pongano in diretta e piena contraddizione con la natura consustanzialmente dilemmatica del *referendum* abrogativo. Il ruolo della Corte, in questo senso, può correttamente espandersi rispetto ai limiti esplicitamente posti dall'art. 75 Cost., solo in quanto sia rivolto a impedire l'effettuazione di *referendum* abrogativi parziali contrari ai principi di ordine costituzionale che presiedono, risultando quindi implicitamente vincolanti, lo svolgimento del *referendum*.

Ed allora, a nostro avviso, se il canone implicito dell'omogeneità del quesito vuole essere mantenuto entro confini accettabili per assicurare un giudizio di ammissibilità fondato su parametri sufficientemente coerenti con l'obiettivo di garantire il rispetto di principi di ordine costituzionale, è indispensabile collegare il predetto canone a quei quesiti parziali che abbiano ad oggetto disposizioni manifestamente riguardanti materie intrinsecamente distinte, ovvero la cui abrogazione comporti il perseguitamento di finalità soppressive tra loro contrastanti ed incompatibili. In questi casi, infatti, è evidente che sottponendo al votante un unico quesito che abbia per oggetto, nello stesso tempo, una pluralità di domande, si contraddice il principio costituzionale che prefigura il *referendum* abrogativo come una sola domanda relativa ad un'alternativa tra due esiti contrapposti in ordine alla medesima questione.

In altre parole, il vizio della disomogeneità dovrebbe sussistere soltanto quando, dal punto di vista strutturale e dunque formale, il quesito non risponda al principio appena esposto in ragione dell'attività di individuazione dell'oggetto del quesito che è stata svolta dai promotori, ovvero se essi abbiano richiesto di sottoporre al voto popolare una disciplina legislativa delimitata in modo soggettivamente arbitrario, ovvero del tutto difforme rispetto all'articolazione del vigente testo legislativo, applicando cioè quella tecnica del "ritaglio" che già è stata considerata sfavorevolmente dalla Corte costituzionale in ordine ai quesiti sostanzialmente "propositivi" di prescrizioni normativi non già sussistenti nel testo legislativo. Se, invece, i promotori individuano, all'interno della legge, un *corpus* normativo coerente con l'articolazione del dettato legislativo - ad esempio, tutte le disposizioni riconducibili a singole partizioni dell'atto (sezioni, capi, etc.), o a singoli articoli o a singoli commi o lettere che compongono questi ultimi - la sola presenza di una pluralità di fattispecie coinvolte dalla disciplina legislativa non può ridondare di per sé in un vizio di ammissibilità del quesito. Alla Corte, ben diversamente, spetterebbe rilevare se sussista

l'intrinseca disomogeneità del *corpus* normativo che è stato individuato dai promotori nel rispetto dell'articolazione del vigente dettato legislativo. E se ciò risultasse dall'analisi della normativa che i promotori hanno inserito nel quesito referendario, la disomogeneità delle disposizioni - già originariamente presente nel testo della legge - si rifletterebbe necessariamente nella disomogeneità del quesito e nella conseguente inammissibilità di quest'ultimo.

Diversamente, se si considera il requisito di ammissibilità insussistente solo a causa della presenza di una "pluralità di fattispecie differenziate" coinvolte dalla normativa posta dalle disposizioni inserite nel quesito, si corre il rischio di rendere il predetto parametro dell'omogeneità suscettibile di applicazioni sin troppo flessibili, e dunque, sotto questo aspetto, facilmente esposte a dubbi non infondati circa l'eccessiva discrezionalità ed imprevedibilità del giudizio di ammissibilità. In definitiva, se si portassero alle estreme conseguenze le argomentazioni qui esposte dalla Corte, sarebbero, almeno da questo punto di vista, ammissibili soltanto i quesiti parziali "ad unica fattispecie", cioè relativi non soltanto ad una sola disposizione, ma addirittura ad una sola disposizione da cui sia ricavabile in via interpretativa una sola prescrizione normativa che ponga una singola regola di comportamento concernente un sola categoria di destinatari.

Così inteso, il limite di omogeneità del quesito nel senso letteralmente risultante dalla sentenza in esame, si tradurrebbe nell'impossibilità di sottoporre a *referendum* abrogativo qualunque *corpus* normativo in cui siano ricomprese due o più fattispecie normative che disciplinano con una sola regola più di un solo comportamento da parte di un singolo destinatario ovvero di una singola categoria di destinatari. Ma basta scorrere l'elenco dei quesiti di *referendum* abrogativi parziali che sono stati dichiarati ammissibili sino ad oggi per comprendere come siffatta interpretazione del requisito dell'omogeneità sia del tutto estranea alla giurisprudenza della Corte.

3. Sull'inammissibilità per stretto collegamento alla operatività delle leggi bilancio.

In ordine al secondo profilo di inammissibilità, quello relativo allo stretto collegamento alla operatività delle leggi di bilancio espressamente richiamate dall'art. 75 come categoria di legge sottratte al *referendum* abrogativo, la Corte ha ritenuto che questa ragione di inammissibilità coinvolga anche i provvedimenti successivi alla legge di bilancio, "ove formalmente e sostanzialmente correttivi o integrativi della stessa, che si rendano necessari per l'equilibrio della manovra finanziaria" (punto 3.1.3 del Considerato in diritto).

Tuttavia, come adesso vedremo, la successiva analisi compiuta dalla Corte costituzionale si svolge per lo più soltanto sul piano dell'esame della procedura seguita dal Governo e dal Parlamento, sottolineando alcuni passaggi formali che sono stati seguiti, e trascurando quasi integralmente il

dato contenutistico, ossia l'effettivo rapporto di natura finanziaria tra gli esiti della disciplina oggetto del richiesta di *referendum* e la legge di bilancio, ovvero, più in generale, con l'equilibrio di bilancio determinato da quest'ultima nell'ambito della manovra di finanza pubblica.

Innanzitutto, la Corte rileva che il Governo, sulla base di una procedura introdotta nell'aprile del 2011 (v. la legge n. 39 del 2011, nella parte modificativa dell'art. 10 bis della legge di contabilità e finanza pubblica n. 196 del 2009), ha presentato un'apposita relazione al Parlamento prima dell'adozione del decreto-legge (ed esattamente due giorni prima, cioè il 4 dicembre 2011), ove aveva reso noto che, "in ragione delle recenti tensioni sui mercati finanziari" e "per mantenere gli impegni assunti in sede europea", si rendeva necessaria una manovra correttiva, anche mediante un intervento correttivo che espressamente "si qualificava come "collegato" alla manovra di finanza pubblica per il triennio 2012-2014" (cfr. sempre il punto 3.1.3. del Considerato in diritto). E conseguentemente, ritiene ancora la Corte, nel procedimento di conversione in legge seguito dalla Camera dei deputati per il decreto-legge in questione si era applicata la disciplina relativa al regime di ammissibilità degli emendamenti ai provvedimenti collegati alla manovra di finanza pubblica; parimenti, anche nel procedimento di conversione in Senato il relativo disegno di legge di conversione era stato qualificato come "collegato alla manovra finanziaria".

In realtà, come risulta dalla documentazione parlamentare, nell'intervento del relatore Tancredi al Senato (v. seduta del 21 dicembre, resoconto sommario, 649° seduta antimeridiana, XVI legislatura, p. VI), si affermava che il decreto-legge in questione, volto a "correggere i saldi di finanza pubblica", proprio in relazione all'intervento previdenziale avrebbe procurato "risparmi ridotti nel prossimo anno", mentre invece ben altri e consistenti esiti finanziari si attendevano a breve sul fronte delle imposizioni fiscali. La Corte, circa l'aspetto contenutistico dal punto di vista finanziario, si occupa soltanto di un solo comma dell'art. 24 che è, viceversa, integralmente compreso nel quesito referendario (dal comma 1 al comma 31-bis). Ed esattamente, la Corte si interessa del comma 9, ove si disponeva l'abrogazione di una disposizione relativa requisito anagrafico "per il maturamento del diritto alla pensione *dall'anno 2026*" (cfr. sempre il punto 3.1.3 del Considerato in diritto; corsivo nostro); e così concludendo, con una qualche larghezza di giudizio, che si "è venuto ad incidere su un aggregato, importante, della manovra di bilancio, con evidenti prospettive di ampliare l'orizzonte della sostenibilità finanziaria stessa".

Come è stato ben sottolineato da chi si è occupato con accuratezza alle presenti problematiche, "la mera qualificazione di un atto normativo come collegati alla manovra finanziaria, ovvero la sua adozione con un provvedimento collegato non è di per sé sufficiente a dar luogo a quella stretta connessione con la legge di bilancio, tale da determinare la sottrazione a *referendum*" (così

G. Caporali, *Leggi in materia finanziaria ed ammissibilità dei referendum*, Padova, 2044, p. 135). Come noto, la qualificazione di provvedimento collegato è una modalità che consente al Governo di godere di alcuni vantaggi dal punto di vista delle procedure parlamentari nell'ambito della democrazia rappresentativa. E, se fosse sufficiente la mera "autoqualificazione" - come "collegato" alla manovra di finanza pubblica - da parte del Governo rispetto a qualunque suo atto o provvedimento di carattere legislativo per acquisire il carattere dello stretto collegamento all'operatività della legge di bilancio, i vantaggi si amplierebbero ingiustificatamente anche sul fronte della democrazia diretta. E' evidente, allora, che per rendere applicabile il limite di ammissibilità in questione occorre che di volta in volta la Corte procede ad un'attenta verifica sulle disposizioni legislative oggetto del quesito referendario, al fine di valutare se esse abbiano effettiva valenza finanziaria ai fini del mantenimento degli equilibri di bilancio fissati nella manovra di finanza pubblica, e, soprattutto se abbiano già cominciato ad avere un qualche significativo effetto rispetto alla manovra di bilancio. Sicché soltanto dimostrandosi che la richiesta abrogazione in via referendaria precluda, ostacoli o pregiudichi il concreto determinarsi dell'equilibrio di bilancio come stabilito nella manovra di finanza pubblica, il quesito può darsi inammissibile. Altrimenti, è evidente che lo stretto collegamento all'operatività della legge di bilancio, come richiesto dalla Corte costituzionale quale ragione di inammissibilità, appare del tutto mancante.

Nel caso affrontato dalla Corte con la sentenza n. 6 del 2015, il rapporto di stretto collegamento è rimasto fermo all'accertamento degli aspetti formali e procedurali - relativi al collegamento con la manovra di che si sarebbe determinata nel triennio successivo all'adozione del decreto-legge in questione -, e per l'unico profilo di carattere strettamente finanziario, la valutazione compiuta riguarda un effetto finanziario che si produrrà soltanto a partire dal 2026. Insomma, ben poco per dimostrare giustificatamente, come pure ripetutamente afferma la Corte, che "gli evidenziati profili di contenuto" oltre che quelli procedurali, renderebbero l'oggetto del presente quesito diverso da una "qualunque legge che persegua obiettivi o produca effetti di contenimento della spesa pubblica in vista del riequilibrio del bilancio", come invece si era detto nella recente sentenza n. 12 del 2014.

La manifestata e conclusiva volontà della Corte costituzionale di tenere "intatta" la distanza tra i provvedimenti legislativi sottratti al *referendum*, perché proceduralmente e contenutisticamente attratti nell'operatività della manovra di bilancio, e le altre leggi comunque volte a perseguire obiettivi di risparmio nella spesa pubblica, rimane allora una mera petizione di principio.