

5 APRILE 2017

Licenziamenti illegittimi e
discrezionalità della Corte:
un'inammissibilità controversa

di Michele Della Morte

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi del Molise

Licenziamenti illegittimi e discrezionalità della Corte: un'inammissibilità controversa *

di Michele Della Morte

Professore ordinario di Diritto costituzionale
Università degli Studi del Molise

Sommario: 1. Premessa. - 2. Sulla *ratio unitaria* del quesito - 3. Sulla presunta propositività del referendum. - 4. il limite di 5 dipendenti e la nozione di “contesto normativo”. - 5. problemi ricorrenti (e irrisolti).

1. Premessa

La sentenza n. 26 del 2017, che dichiara l'inammissibilità della richiesta di referendum popolare avente ad oggetto le disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi di cui al D.lgs. n. 23 del 2015, considerate nella sua interezza, e dell'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori, nella parte in cui limita i casi di licenziamento illegittimo per i quali è prevista la tutela reale, si segnala per numerosi aspetti¹.

Sul banco degli accusati, ancora una volta, il metodo del cd. *ritaglio*, o, meglio, il suo artificioso utilizzo nel caso di specie. Ciò in quanto, essendo funzionale a determinare l'abrogazione di frammenti lessicali privi di autonomo significato normativo, quanto ai commi primo, quarto, sesto, settimo e, specialmente, ottavo dell'art. 18, così da ottenere “per effetto della saldatura dei brani linguistici che permangono, un insieme di precetti normativi aventi altro contenuto rispetto a quello originario”, tale tecnica determinerebbe – sostiene la Corte – un effetto manipolativo tradizionalmente precluso al quesito². L'effetto del referendum (in caso di esito positivo) sarebbe stato infatti quello di ampliare considerevolmente lo spettro d'azione della c.d. tutela reale in caso di licenziamento illegittimo (il necessario reintegro nel posto di lavoro), rendendo tale garanzia obbligatoria per ogni datore di lavoro che occupi più di 5 dipendenti. In tal modo, continua la Corte, si sarebbe consentito alla disposizione settoriale disciplinante il campo delle aziende agricole di divenire, nel silenzio del legislatore, regola applicabile alla generalità degli imprenditori commerciali.

* Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Con le sentenze nn. 27 e 28 la Corte ha, al contrario, dichiarato l'ammissibilità dei quesiti aventi ad oggetto la responsabilità solidale negli appalti e la disciplina dei *voucher*.

² La tecnica del c.d. *ritaglio* – spiega la Corte – non costituisce – come si accennava – di per sé, motivo di inammissibilità del quesito (*ex plurimis*, sentenza n. 28 del 2011), rendendosi alle volte indispensabile per “consentire la riesplorazione di una compiuta disciplina già contenuta in nuce nel tessuto normativo, ma compressa per effetto dell'applicabilità delle disposizioni oggetto del referendum (sentenze n. 16 e n. 15 del 2008, n. 34 e n. 33 del 2000, n. 13 del 1999)”.

La configurazione ipotizzata dai proponenti, trovando un mero pretesto nella formulazione lessicale delle norme, sarebbe dunque da imputare, secondo il Giudice delle leggi, direttamente alla volontà *propositiva* di innovare il vigente assetto giuridico. Dichiarare l'ammissibilità del quesito avrebbe comportato, dunque, ammettere lo stravolgimento della funzione propria del referendum abrogativo nell'attuale sistema costituzionale, che – come ormai ampiamente noto – non è quella legislativa né – come alla volte usa impropriamente dirsi – paralegislativa³.

2. Sulla *ratio unitaria* del quesito

Come si è segnalato, l'oggetto principale della decisione di inammissibilità è rappresentato dalla richiesta di abrogazione della normativa introdotta negli ultimi anni in materia di sanzioni a seguito di licenziamento illegittimo.

Al riguardo è possibile formulare una prima critica al ragionamento seguito dalla Corte.

L'intento dei promotori, estrinsecato dall'Ufficio centrale per il referendum nell'ordinanza adottata in sede di giudizio di regolarità in data 9 dicembre 2016, si evince dalla denominazione del quesito, in quest'occasione assai chiara: "Abrogazione disposizioni in materia di licenziamenti illegittimi".

Contrariamente a quanto sostenuto da parte della dottrina nell'immediata prossimità dell'udienza, secondo la quale "contrariamente a quanto risulta dalla denominazione", l'oggetto avrebbe, da un lato, ecceduto il fine abrogativo caratteristico del referendum, e, dall'altro, palesato l'evidente eterogeneità del quesito, accusato di veicolare due "fini oggettivi diversi", può sostenersi che la richiesta, così rubricata, rifletteva adeguatamente la volontà di intervenire sull'unità del nesso sanzione/licenziamento illegittimo, operando la contestuale abrogazione delle disposizioni del c.d. Jobs Act – applicabili agli assunti dal marzo del 2015 – e di quelle disposizioni dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori già incise – specie per quanto attiene all'ambito di operatività della tutela reale – dalla Legge Fornero e, dunque, in vigore per i lavoratori assunti a far data dal 2012⁴.

³ *Ad adiuvandum* sono ricordate le decisioni nn. 36 del 1997, 38 e 50 del 2000, 46 del 2003, con la quale, pur nella diversità delle considerate fattispecie, la Corte aveva dichiarato inammissibile un quesito referendario rivolto *sostanzialmente* ad introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma, al contrario, del tutto estranea al contesto normativo. Cfr. A. MORRONE, *Oltre l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori? Non un quesito abrogativo, ma un referendum propositivo inammissibile*, in www.forumcostituzionale.it, il quale, non a caso, parla di inammissibilità per "violazione del criterio dell'effetto di sistema". Sulla distinzione tra natura e *funzioni* del referendum abrogativo imprescindibile l'interpretazione fornita da M. LUCIANI, *Art. 75. La formazione delle leggi*, I, 2, *Il referendum abrogativo*, in *Commentario alla Costituzione*, fondato da Giuseppe Branca e continuato da Alessandro Pizzorusso, Bologna, 2005, 82 ss.

⁴ Cfr. A. MORRONE, *op. cit.*

In tal senso, l'oggetto – identificabile nel recupero valoriale *della centralità del reintegro* – si palesava con coerenza, identificando con esattezza, in funzione dell'omogeneità, la matrice razionalmente unitaria della domanda posta agli elettori.

La *ratio* unitaria si evinceva, in altre parole, in quanto la richiesta abrogazione concerneva le disposizioni succedutesi nel corso degli ultimi anni in tema di licenziamenti illegittimi che, è appena il caso di notare, hanno inciso in senso compressivo sull'ambito di operatività della tutela reale. In tal senso, la richiesta non si palesava solo razionalmente unitaria, quanto, altresì funzionalmente definita, ovvero riferita all'abrogazione di disposizioni tra loro connesse e riferite al medesimo contesto normativo⁵. Non pareva ravvisabile, in altre parole, alcuna contraddizione riferibile al quesito che al contrario si proponeva, mediante il ritaglio, di abrogare l'insieme degli elementi *coesivi* della normativa in tema di licenziamenti illegittimi allo scopo di estendere il campo garantistico offerto dalla tutela reale. Il fine intrinseco dell'abrogazione – secondo la terminologia adoperata nella sentenza n. 29 del 1987, risultava, dunque, sufficientemente chiaro, tanto nel quesito, quanto nell'ipotetica normativa di risulta⁶.

Per quanto detto, la richiesta non pareva dunque presentare problemi di incompletezza/inesaustività, né, se si vuole, di ragionevolezza, intese, queste ultime, come condizioni inclusive dell'insieme delle disposizioni declinanti il principio generale oggetto della pretesa abrogazione, la cui garanzia si spiega in quanto applicazione della libertà di voto ex art. 48 Cost.⁷.

3. Sulla presunta propositività del referendum

La sentenza n. 26 del 2017 costituisce un ulteriore tassello per valutare le caratteristiche che – agli occhi della Corte - possono rendere propositivo – e dunque illegittimo – un quesito referendario⁸. Come magistralmente spiegato dalla dottrina, i c.d. referendum propositivi – che per molti aspetti, sui quali non è possibile soffermarsi, costituiscono il riflesso di inerzie, strategie e tendenze sistemiche osservabili da decenni – si caratterizzano per avere ad oggetto “non già compiute disposizioni, di per sé sole espressive di significati normativi, ma frammenti di testo di per sé insignificanti, la cui eliminazione sia però suscettibile di alterare il significato del testo normativo non colpito dall'abrogazione”⁹.

⁵D.lgs n. 23 del 2015, art. 18 Statuto dei lavoratori (come modificato dalla Legge Fornero).

⁶ Sul collegamento tra struttura del quesito e congruità della normativa di risulta cfr. E. CHELI. Intervento conclusivo, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo...cit.*, 303.

⁷ Cfr., al riguardo, F. MODUGNO – P. CARNEVALE, *Dinagazioni in tema di referendum abrogativo e di giudizio di ammissibilità delle proposte di abrogazione popolare a diciotto anni dalla sent.n. 16 del 1978*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo...cit.*, 63..

⁸ In argomento cfr. anche V. COCOZZA, *Il quesito referendario sull'art. 18 L. 300/70 è veramente propositivo?*, in *Costituzionalismo.it* (in corso di pubblicazione), spec. 4 ss.

⁹ Così, chiaramente, F. SORRENTINO, *L'ammissibilità dei referendum manipolativi*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo, Atti del Seminario svoltosi in Roma, Palazzo della Consulta, 5 e 6 luglio 1996*, Milano, 1998, 188.

In argomento si era peraltro già espressa la Corte costituzionale che, nella sentenza-pilota n. 36 del 1997 (ampiamente richiamata – nell’ipotesi in esame) , aveva dichiarato inammissibile un quesito inerente l’abrogazione di alcune disposizioni dell’art.8, comma 6, della legge n. 223/90 (Disciplina del sistema radiotelevisivo pubblico e privato) perché la “proposta all’elettore”, veicolata dal “ritaglio” e il conseguente “stravolgimento dell’originaria *ratio* e struttura della disposizione”, ne avrebbero determinato l’introduzione di una nuova, non ricavabile *ex se* dall’ordinamento, ma, al contrario, del tutto *estranea al contesto normativo*”¹⁰.

Con la sentenza n. 13 del 1999, la Corte introdusse un elemento aggiuntivo.

Nel dichiarare l’ammissibilità di un quesito inerente la legge elettorale per la Camera dei deputati la Corte chiarì che il ritaglio (e la conseguente manipolazione) avrebbe potuto ritenersi consentito qualora la disposizione, deputata a rappresentare l’esito dell’abrogazione parziale, fosse conseguita all’espansione di una regola già implicita nel testo originario, nel cui ambito, tuttavia, era deputata a svolgere una funzione *residuale*. La decisione – molto dibattuta e criticata in dottrina – si segnala, per quanto qui di interesse, essenzialmente per il richiamo alla generale fattispecie della *conversione-espansione di disposizioni preesistenti benché residuali*, utilizzata per temperare – e allo stesso tempo precisare – il significato e la portata dei parametri già individuati nel 1997¹¹. Se l’esito positivo del referendum conduce all’applicazione di una normativa di risulta individuata con riferimento ad una disposizione preesistente (per quanto destinata a regolare ipotesi residuali ma riferibili al medesimo contesto), la tecnica del ritaglio, quand’anche riferita a frammenti privi di normatività autonoma, deve, insomma, ritenersi compatibile con le esigenze dell’ordinamento, non potendo [detta tecnica] fungere da criterio formale per denunciare, in ogni caso, la propositività del quesito¹². In quell’occasione – è stato detto – la Corte distinse tra ritagli inammissibili perché manipolativi (in quanto rivolti a creare “una disciplina totalmente diversa ed estranea al contesto

Nello stesso volume cfr. la posizione espressa da L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale in materia di ammissibilità dei referendum*, 21 ss; e da E. CHELI, *Intervento conclusivo*, 303, il quale adotta una posizione al riguardo segnata da un certo rigore, segnalando la necessità di considerare inammissibile un quesito che si proponga di abrogare frammenti di disposizione o norma con operazioni di ritaglio condotte su singole parole: “Se la proposta abrogativa scende al disotto della disposizione (come testo normativo dotato di significato autonomo), il referendum non dovrebbe essere ammesso, perché privo di vera natura abrogativa”. In senso analogo argomenta M. LUCIANI, *Art. 75. La formazione delle leggi...cit.*, spec. 662 ss.

¹⁰ La situazione, in quel caso concerneva il tentativo di sostituzione del tetto orario del 12% previsto per i messaggi pubblicitari con quello del 2% riducendo quindi in modo assai significativo il limite di tempo a disposizione per gli orari pubblicitari. In argomento, con accento critico, cfr. R. CALVANO, *Il «falso» problema dei referendum manipolativi*, in *Giur. Cost.*, 1997, 322 ss; R. ROMBOLI, *L’ammissibilità del referendum abrogativo nella giurisprudenza costituzionale: conferme e novità*, in *Foro It.*, I, 3/1997, 652.

¹¹ Cfr. i saggi contenuti in R. BIN (a cura di), *Elettori legislatori? Il problema dell’ammissibilità del quesito referendario elettorale*, Torino, 1999.

¹² Allo stesso modo, in termini pressoché invariati, Corte Cost., sent. n. 33/2000, spec. p.3 del Considerato in diritto.

normativo”) e ritagli ammissibili perché *espansivi* o ri-espansivi di una disciplina già prevista (sia pure come residuale) in riferimento allo stesso contesto normativo¹³. Ciò premesso, non ritengo di dover interpretare quell’apertura della Corte come riferibile in via esclusiva alla sola fattispecie elettorale. Il richiamo alla *manipolazione coerente*, funzionale alla sistematicità del quesito, sembra, infatti, riecheggiare il pensiero di autorevole dottrina che aveva giudicato positivamente la lettura composta dei limiti, dichiarandosi favorevole all’ammissione dei referendum surrettiziamente manipolativi, anche in materie diverse da quelle elettorali, qualora la richiesta incida su “scelte già operate dal legislatore” e altresì qualora – a seguito della modifica stessa – esse siano destinate ad assumere “forme e dimensioni assai diverse da quelle originariamente previste nella legislazione incisa dal voto popolare”¹⁴.

4. il limite di 5 dipendenti e la nozione di “contesto normativo”

Quanto detto consente di leggere in altra prospettiva il limite dei *cinque* dipendenti, già considerato dall’ottavo comma dell’art. 18 dello Statuto dei lavoratori ma valutato dalla Corte come prova evidente della propositività veicolata dal quesito¹⁵. L’estensione della tutela reale in caso di licenziamento illegittimo a tutti i datori di lavoro che occupino più di 5 dipendenti, a prescindere dalla qualità delle imprese (agricole e/o commerciali), era stata, peraltro, immediatamente stigmatizzata in dottrina. Si era osservato, infatti, che tale obiettivo seguiva non già alla fisiologica *espansione* delle norme residue (come nel caso richiamato e risolto dalla sentenza n. 13 del 1999), ma, diversamente, alla scelta dei proponenti di utilizzare una perniciosa tecnica di ritaglio, produttiva di effetti manipolativi incompatibili con la funzione compositiva di interessi contrapposti per sua natura spettante al legislatore.

Tale ricostruzione, fatta propria dalla Corte nella sentenza in esame, incontra, a ben vedere, alcuni limiti razionali, discendenti da un lato dalla difficoltà di inquadrare con nettezza i confini (ed il grado) della dichiarata propositività e, dall’altro, dalla volontà di qualificare in termini di generalità/residualità la disciplina inerente i rapporti tra licenziamento illegittimo, impresa commerciale e impresa agricola. Al riguardo, al netto delle considerazioni circa il mancato utilizzo del precedente della sent. 41 del 2003 – della quale si dirà – assai poco convincenti paiono le argomentazioni fornite dalla Corte circa la “fortuita compresenza” nella disposizione di indicazioni quantitative (5 dipendenti) utilizzabili al fine di sostenere la tesi dell’espansione, che, per quanto si è detto in precedenza, avrebbe potuto giustificare l’ammissibilità del referendum *pur se propositivo*. Non si comprende, infatti, la scelta della Corte di considerare “estraneo

¹³ Corte Cost., sent. n. 13/1999.

¹⁴ Cfr. L. PALADIN, *Profili problematici della giurisprudenza costituzionale sull’ammissibilità del referendum...cit.*, 23, il quale, peraltro, richiama adesivamente la posizione espressa sul punto da Franco Modugno.

¹⁵ Cfr., sul punto specifico, V. COCOZZA, *op. cit.*, 7.

al contesto normativo” il limite sancito dalla legge per le imprese agricole, non trattandosi, come rilevato dalla stesso Giudice dell’ammissibilità nella sentenza n. 50 del 2000 (espressamente richiamata a supporto delle argomentazioni) “di dare vita ad un sistema di norme radicalmente nuovo che andrebbe sostituito alle norme da eliminare”, quanto proprio della “fisiologica espansione della sfera di operatività di una norma già esistente, dotata [...] di un suo ambito di applicazione più circoscritto”¹⁶. In tal senso, per meglio chiarire, la manipolazione proposta non appariva arbitraria, in quanto riferita alla medesima disciplina della quale rappresentava estensione sul piano generale¹⁷.

Fermo restando quanto già sostenuto, una volta preso atto dell’esistenza di una duplice soglia, la Corte avrebbe, dunque potuto utilizzare la distinzione tra *generale* e, appunto, *residuale* per dichiarare ammissibile l’identificazione di una normativa superstite modellata su quanto fino a quel momento oggetto di regolazione residuale, distinta, per dirla con Paladin, solo in relazione al dato *formale/dimensionale*.

Il limite dei cinque dipendenti, che sarebbe residuo dall’abrogazione eventuale delle disposizioni oggetto del quesito, avrebbe potuto essere letto, dunque, come criterio o parametro di riferimento immediatamente applicabile, perché già esistente (e non “nuovo” o “inventato” dai proponenti) e indubitabilmente riferito al medesimo contesto normativo. Ciò al netto, peraltro, di determinate tendenze socio-economiche osservabili nell’ambito della tradizionale relazione tra impresa commerciale e impresa agricola, tali da rendere, secondo alcuni, sempre più sfuggente la peculiarità sistemica di quest’ultima e, dunque, la sua specialità¹⁸.

¹⁶ Diversamente opina G. D’AMICO, *Sulla nozione di “estraneità al contesto normativo” della disposizione di risulta. Una riflessione preventiva sull’(in)ammissibilità del referendum sul c.d. jobs act*, in *Consulta online*, 1, 2017, spec. 39, secondo il quale non può ritenersi che “il limite dei cinque dipendenti per l’applicazione della tutela reale sia il frutto della «riestensione» di norme già esistenti, né che sia la conseguenza di “un’autointegrazione dell’ordinamento attivata dall’avventuale abrogazione popolare (sent. n. 38 del 2000). Non può neanche ritenersi, come nota correttamente A. PERTICI, *L’inammissibilità del referendum sui licenziamenti illegittimi*, in *Quad. Cost.*, 1, 2017 (in corso di pubblicazione) che il quesito, come segnalato dalla Corte nella sentenza n. 41 del 2003, conduca alla “instaurazione di un sistema diverso, in sostituzione di quello attualmente vigente”.

¹⁷ Secondo lo schema seguito, ad esempio, dalla sent. n. 50 del 2000.

¹⁸ In tal senso, a seguire questa corrente di pensiero, non ci si dovrebbe domandare se il limite dei 5 dipendenti rappresenti una regola generale da espandere o, al contrario, una regola speciale da generalizzare. Quanto andrebbe fatto, come sostenuto nel testo, è identificare le tendenze caratterizzanti i diversi settori produttivi (commerciale e, appunto, agricolo) al fine di contrastare (perché superata) la scelta del legislatore di distinguere le soglie. L’attuale nozione civilistica d’imprenditore agricolo di cui all’art. 2135 c.c., come modificato dal d.lgs. 18 maggio 2001, n. 228, ha infatti determinato un sensibile ampliamento della categoria dell’impresa agricola rispetto all’assetto normativo previgente, in quanto, diversamente dal passato e in armonia con l’evoluzione del comparto agrario, è considerata agricola ogni attività diretta alla realizzazione di prodotti qualificabili come agricoli su basi puramente biologiche, a prescindere dalle modalità di produzione e dallo sfruttamento effettivo del fattore terra. Cfr., al riguardo, R. ALESSI-G. PISCIOTTA, *L’impresa agricola 2*, in *Il Codice Civile*, Commentario fondato da P. SCHLESINGER e diretto da F.D. BUSNELLI, Artt. 2135-2140 Milano, 2010, 44 ss.; G. BONFANTE-G. COTTINO, *L’imprenditore*, in *Trattato di diritto commerciale* diretto da Cottino, Padova, 2001, 468 ss.; G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. 1. Diritto dell’impresa*, a cura di M. CAMPOBASSO, Torino, 2013, 48 ss.; in giurisprudenza, Cass., 10 dicembre 2010, n. 2499.

Le ragioni critiche possono forse comprendersi ancora meglio se si valuta con attenzione l'apporto fornito dalla fondamentale sentenza n. 41 del 2003, avente ad oggetto – come certamente si ricorderà – la reintegrazione dei lavoratori illegittimamente licenziati e la contestuale abrogazione delle norme in materia di limiti numerici ed esenzioni per l'applicazione dell'art. 18 dello Statuto dei lavoratori.

Non può non notarsi, infatti, che proprio la questione della soglia dimensionale costituiva il principale oggetto della decisione del 2003¹⁹. Qualora il referendum avesse avuto esito positivo, sarebbe infatti venuta radicalmente meno la differenziazione della normativa in materia di licenziamenti individuali tra imprese con più o meno di quindici dipendenti. In quell'occasione, nel riconoscere l'omogeneità del quesito preordinato a garantire l'estensione della reintegrazione dei lavoratori illegittimamente licenziati, la Corte chiarì che la determinazione dei limiti dimensionali al di sopra dei quali si applica la tutela reale poteva costituire oggetto di referendum, in ragione del fatto che proprio l'individuazione di tale soglia avrebbe condizionato la restante disciplina, della quale, insomma, costituiva parte integrante. La scelta compiuta dai promotori dell'epoca (Comitato Socialismo 2000) di optare, nel quesito, per l'abrogazione di ogni soglia dimensionale non è da identificarsi – come segnalato da parte della dottrina e ribadito dalla Corte nella sentenza in esame – come unica condizione legittimante l'ammissibilità del quesito referendario, ma, diversamente, come scelta da contemplare nel novero delle opzioni legittimamente connesse all'utilizzo dello strumento referendario²⁰. Anche nel 2003 non si trattava, dunque, di mera abrogazione, ma di abrogazione parziale funzionale a lasciare in vita un sistema diverso da quello ipotizzato dal legislatore, fondato sull'esclusione di ogni limite dimensionale ai fini dell'applicazione delle tutele di cui all'art. 18 dello Statuto dei Lavoratori. In quanto tale non può essere posta in discussione la natura *lato sensu* manipolativa del referendum allora proposto (e giudicato ammissibile). La possibilità ("fortuita", secondo la Corte) di ri-espansione di una normativa residuale non estranea al contesto normativo, consistente nel limite dei 5 dipendenti, rifletterebbe, insomma, una manipolazione *debole* e sicuramente meno incisiva di quella veicolata dal quesito del 2003. Mentre in quell'ipotesi la tutela reale, ovvero l'assolutezza del principio della reintegrazione nel posto di lavoro si sarebbe estesa a tutti i lavoratori, nel caso odierno, qualora il quesito fosse stato dichiarato ammissibile ed il conseguente referendum avesse ottenuto esito positivo, sarebbe restato in vita un limite minimo numerico valido ai fini del reintegro. Ciò in funzione di una scelta che – per le ragioni che si sono indicate – appare compatibile con l'utilizzo dello strumento referendario e armonica rispetto alla precedente giurisprudenza

¹⁹ Cfr. A. MORRONE, *op. cit.*

²⁰ Secondo la Corte il carattere manipolativo del referendum non avrebbe costituito un problema in termini di ammissibilità qualora si fosse richiesta "l'integrale abrogazione del limite occupazionale", in quanto, in tal modo, si "sarebbe inteso contrastare la svelta legislativa di subordinare la tutela reale ad un bilanciamento con altri valori".

costituzionale, in quanto non incidente sulla completezza del quesito, intesa come non contraddittorietà, e riferibile, per intero, alla discrezionalità dei proponenti in ordine alla sua portata abrogativa.

5. problemi ricorrenti (e irrisolti)

Completamente ispirata dall'etica della situazione, la decisione in oggetto conferma – se mai ve ne fosse necessità – la perdurante validità dell'intuizione della dottrina che anni addietro, volgendo lo sguardo alla storia giurisprudenziale del criterio di omogeneità, notava che “è assolutamente impossibile *prevedere*, analizzando in astratto le singole richieste, quale sarà poi, in concreto la valutazione del giudice costituzionale” in ordine alle richieste referendarie. Ora come allora regna, insomma, la “massima incertezza”. Non solo in quanto l'individuazione concreta della matrice razionalmente unitaria è sempre “estremamente opinabile”, ma anche perché “la stessa identità logica del concetto di matrice razionalmente unitaria”, resta, insomma, “in buona sostanza oscura”, nonostante la copiosa giurisprudenza costituzionale e gli encomiabili sforzi interpretativi compiuti dalla dottrina²¹. Se ciò è indubitabile, è altresì certo che la questione appena esaminata ripropone con vigore l'antico tema della relazione tra iniziativa popolare e referendum abrogativo. Non può tacersi, infatti, che le domande di referendum abrogativo si muovevano nel solco della proposta di legge popolare formulata dalla CGIL (sostenuta da più di un milione di sottoscrizioni) funzionale all'introduzione della Carta dei Diritti universali del Lavoro²². L'evento – pur significativo – non pare tuttavia implicare, tuttavia, come sostenuto in dottrina, che le richieste siano state formulate allo scopo strumentale di “sostenere” la proposta, alla stregua del modello della *popular initiative*²³. Il *nesso causale* tra referendum e iniziativa popolare simboleggia, al contrario, la necessità quanto mai impellente di ripensare le regole costituzionali sulla partecipazione politica, svincolandole dai progetti di revisione organica ai quali sono state storicamente annesse.

In tal senso è forse giunta davvero l'ora di recuperare e dare attuazione alle proposte formulate dalla dottrina costituzionalistica nel corso dell'ultimo decennio. In tal senso si ricorda che la relazione finale della Commissione per le riforme costituzionali nominata dal governo Letta nel 2013 riportava un progetto che, anche alla luce di quanto sinora sostenuto, potrebbe rappresentare elemento di rinnovata riflessione per procedere ad una riforma *puntuale* delle regole partecipative di livello costituzionale. In quell'ipotesi, l'*iniziativa popolare indiretta* prevedeva il deposito in Corte costituzionale di un progetto di

²¹ Così M. LUCIANI, *Omogeneità e manipolatività delle richieste di referendum abrogativo tra libertà del voto e rispetto del principio rappresentativo*, in AA. VV., *Il giudizio di ammissibilità del referendum abrogativo...cit.*, spec. 81.

²² Il dato è opportunamente segnalato da A. MORRONE, *op. cit.*.

²³ Cfr. A. MORRONE, *op. cit.*; Sulla *popular initiative*, cfr., per tutti, M. LUCIANI, *Art. 75...cit.*, 204 ss.

legge redatto in articoli e sottoscritto da 150.000 elettori al fine di una preliminare valutazione sull'ammissibilità della proposta. A fronte di tale iniziativa, il Parlamento avrebbe avuto a disposizione un termine certo per deliberare definitivamente sulla proposta presentata dai cittadini. In caso d'inutile decorrenza del termine assegnato, o di rigetto della proposta, essa sarebbe dunque stata sottoposta al voto popolare. Secondo uno schema mutuato da alcune esperienze comparate e da altrettante previsioni tipizzanti la sua configurazione in ambito regionale, il progetto prevedeva che nell'ipotesi di approvazione della proposta di legge con modifiche tali da alterare sostanzialmente il *volo* dei/dai proponenti, sarebbero stati sottoposti al voto popolare, in alternativa il progetto originario e quello approvato in Parlamento.