



2017 FASC. I

(ESTRATTO)

GIACOMO 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*

11 GENNAIO 2017

Giacomo 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**

ABSTRACT: *The article carries out an analysis in view of the decision of the Italian Constitutional Court on the referendum concerning the Italian so called Job Act. In the light of some precedents, the Author argues that the Constitutional Court should reject the request for the referendum, as it would produce new legislation extraneous to its legal context.*

SOMMARIO: 1. *L'oggetto del quesito referendario.* – 2. *Dal carattere manipolativo del quesito all'inammissibilità della richiesta referendaria ovvero di un esito nient'affatto scontato.* – 3. *L'argine alla manipolazione: la nozione di “estraneità al contesto normativo” della disposizione di risulta.* – 4. *La “pesca” dei precedenti più coerenti con il caso di specie e la conseguente inammissibilità dell'odierno quesito.* – 5. *Una chiosa finale.*

1. L'oggetto del quesito referendario

Non è una novità che la giurisprudenza della Corte costituzionale sull'ammissibilità del referendum abrogativo sia a dir poco imprevedibile, scontando, per questo verso, la genericità di talune formule legislative e l'inevitabile consolidamento di alcuni orientamenti giurisprudenziali piuttosto “creativi”. Quanto appena detto ha fatto sì che, negli anni, la stessa giurisprudenza abbia finito con il costituire il principale (se non esclusivo) “parametro” per la valutazione dell'ammissibilità del quesito referendario, al punto che oggi la decisione della Corte in questi giudizi viene solitamente assunta all'esito di una comparazione rispetto a quanto deciso nelle pronunzie precedenti.

Non vi è dubbio che in ciò la Corte sia aiutata dal numero piuttosto esiguo di pronunzie in materia referendaria, per cui è piuttosto agevole avere piena conoscenza delle decisioni pregresse. Ma, com'è stato acutamente notato, «attingendo con oculatazza al mazzo di carte dei propri precedenti, la Corte costituzionale è in grado di “pescare”, indifferentemente, quella favorevole o quella contraria all'ammissibilità del quesito referendario»¹. In questa operazione di valutazione dei precedenti poco rilievo hanno le specifiche materie trattate, a meno che non si discuta di leggi che disciplinano ambiti nei quali è «costituzionalmente necessaria» una regolamentazione legislativa. Un discorso a parte merita, poi, lo specifico settore dei quesiti referendari concernenti leggi elettorali, rispetto ai quali non è fuori luogo discutere di un vero e proprio statuto speciale dei c.d. referendum elettorali.

Le considerazioni anzidette sembrano valere anche per il giudizio di ammissibilità che la Corte costituzionale si appresta a svolgere sul referendum relativo al c.d. Jobs Act², cioè sul quesito (reg. amm. ref. n. 169) con il quale si chiede l'abrogazione del d.lgs. 4 marzo 2015, n. 23, nella sua interezza, e di alcune parti dell'art. 18 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

Tutte le disposizioni oggetto del quesito dettano norme in tema di licenziamenti illegittimi. Il d.lgs. n. 23 del 2015 si applica solo ai lavoratori assunti con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato a decorrere dalla data di entrata in vigore dello stesso decreto, mentre l'art. 18 riguarda i lavoratori assunti in precedenza.

Il d.lgs. n. 23 del 2015 dispone una significativa riduzione delle ipotesi di tutela reale (cioè con reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro) in caso di licenziamenti illegittimi. Qualora «risult[i] accertato che non ricorrono gli estremi del licenziamento per giustificato motivo oggettivo

* *Professore associato di diritto costituzionale presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Messina.*

¹ A. PUGIOTTO, *La Corte costituzionale e i cittadini*, Lezione tenuta presso la Scuola di cultura costituzionale dell'Università degli studi di Padova, consultabile in www.unipd.it/scuolacostituzionale, 2010, 17.

² La camera di consiglio per la discussione di questo giudizio è fissata per l'11 gennaio 2017.

o per giustificato motivo soggettivo o giusta causa» il giudice dichiarerà estinto il rapporto di lavoro e condannerà il datore di lavoro al pagamento di un'indennità. Sono escluse dall'applicazione di queste norme alcune ipotesi peculiari (licenziamento discriminatorio, nullo o intimato in forma orale).

Dunque, il quesito referendario, chiedendo l'abrogazione totale di questo decreto punta ad eliminare la normativa introdotta nel 2015 e a far riespandere quella di cui all'art. 18 della legge n. 300 del 1970; al contempo, quest'ultima disciplina – a seguito dell'eventuale abrogazione referendaria parziale – sarebbe sfrondata di alcuni limiti alla tutela reale del lavoratore licenziato, attraverso l'eliminazione di quelle disposizioni che, nel testo oggi vigente, prevedono una tutela obbligatoria (quindi con il pagamento di un'indennità risarcitoria). In tal senso si segnalano soprattutto la soppressione per intero del comma 5 e quella di alcune parole dei commi 6, 7 e 8.

Ma il vero punto centrale del *referendum* è costituito dalla richiesta di abrogazione di talune formule contenute nei commi 6, 7 e soprattutto 8, che, in caso di esito positivo, risulterebbero del seguente tenore:

6. Nell'ipotesi in cui il licenziamento sia dichiarato inefficace per violazione del requisito di motivazione di cui all'articolo 2, comma 2, della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, della procedura di cui all'articolo 7 della presente legge, o della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni, si applica il regime di cui al **quinto comma, ma con attribuzione al lavoratore di un'indennità risarcitoria onnicomprensiva determinata, in relazione alla gravità della violazione formale o procedurale commessa dal datore di lavoro, tra un minimo di sei e un massimo di dodici mensilità dell'ultima retribuzione globale di fatto, con onere di specifica motivazione a tale riguardo, a meno che il giudice, sulla base della domanda del lavoratore, accerti che vi è anche un difetto di giustificazione del licenziamento, nel qual caso applica, in luogo di quelle previste dal presente comma, le tutele di cui ai commi quarto, quinto o settimo.**

7. Il giudice applica la medesima disciplina di cui al quarto comma del presente articolo nell'ipotesi in cui accerti il difetto di giustificazione del licenziamento intimato, anche ai sensi degli articoli 4, comma 4, e 10, comma 3, della legge 12 marzo 1999, n. 68, per motivo oggettivo consistente nell'inidoneità fisica o psichica del lavoratore, ovvero **che il licenziamento è stato intimato in violazione dell'articolo 2110, secondo comma, del codice civile. Può altresì applicare la predetta disciplina nell'ipotesi in cui accerti la manifesta insussistenza del fatto posto a base del licenziamento per giustificato motivo oggettivo; nelle altre ipotesi in cui accerta che non ricorrono gli estremi del predetto giustificato motivo, il giudice applica la disciplina di cui al quinto comma. In tale ultimo caso il giudice, ai fini della determinazione dell'indennità tra il minimo e il massimo previsti, tiene conto, oltre ai criteri di cui al quinto comma, delle iniziative assunte dal lavoratore per la ricerca di una nuova occupazione e del comportamento delle parti nell'ambito della procedura di cui all'articolo 7 della legge 15 luglio 1966, n. 604, e successive modificazioni. Qualora, nel corso del giudizio, sulla base della domanda formulata dal lavoratore, il licenziamento risulti determinato da ragioni discriminatorie o disciplinari, trovano applicazione le relative tutele previste dal presente articolo.**

8. Le disposizioni dei commi dal quarto al settimo si applicano al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che **in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici lavoratori o più di cinque se si tratta di imprenditore agricolo, nonché al datore di lavoro, imprenditore o non imprenditore, che nell'ambito dello stesso comune occupa più di quindici dipendenti e all'impresa agricola che nel medesimo ambito territoriale occupa più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa più di sessanta dipendenti**³.

³ Le parti evidenziate e riportate in grassetto sono quelle oggetto dell'eventuale abrogazione.

Dalla lettura della normativa di risulta si comprende agevolmente come l'intento dei promotori sia quello di prevedere come unica condizione per l'applicazione dei commi dal quarto al settimo (e quindi della tutela reale) l'aver alle dipendenze più di cinque dipendenti. Non pare esservi dubbio che la battaglia all'interno della Corte fra i sostenitori dell'ammissibilità e quelli dell'inammissibilità si giocherà sul grado di manipolazione che questo ritaglio normativo comporta.

Anche in questo caso, la Corte finirà con l'attingere dalla sua giurisprudenza il o i precedente/i che le consentiranno di motivare la decisione assunta. Nel giudizio in questione, l'ammissibilità sembra dipendere, più che da altre valutazioni, dalla verifica che la Corte sarà chiamata a svolgere sul presunto carattere manipolativo/propositivo del quesito. È dunque su questo punto che pare opportuno soffermarsi.

2. Dal carattere manipolativo del quesito all'inammissibilità della richiesta referendaria ovvero di un esito nient'affatto scontato

Secondo i sostenitori dell'inammissibilità del *referendum*⁴ e, da ultimo, secondo l'Avvocatura dello Stato⁵, siffatto carattere discenderebbe dal peculiare risultato cui condurrebbe l'applicazione della tecnica del ritaglio al comma 8 dell'art. 18 della legge n. 300 del 1970. In proposito, occorre precisare che, almeno a parere di chi scrive, non sembrano configurabili vizi di inammissibilità in merito alla richiesta di abrogazione totale del d.lgs. n. 23 del 2015 e di abrogazione parziale dei commi 1, 4 e 5⁶ dell'art. 18 citato. Dunque, al netto delle considerazioni che di qui a poco si svolgeranno sui commi 6, 7 e 8 dell'art. 18, il quesito referendario sembra essere sufficientemente chiaro, univoco e dotato di matrice razionalmente unitaria. Com'è noto, però, non è possibile scindere il giudizio sull'ammissibilità del quesito a seconda delle norme prese in esame, ma è necessaria una valutazione unitaria che tenga conto, quindi, anche dei problemi che pone il comma 8 dell'art. 18.

Per tentare di comprendere se il grado di manipolazione prodotto dall'eventuale abrogazione referendaria sia accettabile o no, stando almeno ai canoni ricavabili dalla giurisprudenza della Corte, è necessario fare un passo indietro e provare a ricostruire l'iter logico che i promotori del *referendum* hanno seguito nella loro difesa dinanzi alla Corte⁷.

Il comitato promotore osserva, in via preliminare, come la normativa in materia di licenziamenti illegittimi costituisca una disciplina «costituzionalmente necessaria» ma non «a contenuto costituzionalmente vincolato», di tal che non era ipotizzabile una richiesta di abrogazione totale dei due testi normativi in esame (d.lgs. n. 23 del 2015 e art. 18 della legge n. 300 del 1970) ma solo l'abrogazione totale del primo e un intervento abrogativo parziale del secondo. Dunque, il ricorso alla tecnica del ritaglio è, in questa prospettiva, una scelta obbligata, non potendo essere chiesta l'eliminazione totale dei due testi.

Sarebbe una ingenuità credere che il "ritaglio normativo" possa non avere, in qualche misura, una portata manipolativa. Il problema è, però, proprio questo: fino a che punto la giurisprudenza costituzionale ammette l'utilizzo di questa tecnica? E, di conseguenza, fino a dove può spingersi la manipolazione inevitabilmente prodotta dall'abrogazione di talune parole di una disposizione?

⁴ A. MORRONE, *Oltre l'art. 18 dello Statuto dei lavoratori? Non un quesito abrogativo, ma un referendum propositivo inammissibile*, in [Forum di Quaderni Costituzionali](#), 21 dicembre 2016.

⁵ La cui memoria, nel senso dell'inammissibilità, è stata depositata il 5 gennaio 2017 ma, già qualche giorno prima, i principali quotidiani avevano riportato ampi stralci della stessa.

⁶ Invero, per il comma 5 si chiede l'abrogazione totale

⁷ Al riguardo si precisa che le argomentazioni sviluppate sia dalla difesa del Comitato promotore sia dall'Avvocatura dello Stato sono state riportate dalla stampa per ampi stralci. Inoltre, sul sito internet della CGIL è possibile consultare una *Scheda di sintesi sull'ammissibilità dei referendum*, redatta dal Prof. Avv. Vittorio Angiolini, che, verosimilmente, riassume i passaggi essenziali della memoria depositata dallo stesso difensore dinanzi alla Corte.

A queste domande ha dato una risposta (non sempre univoca) la Corte costituzionale, che negli ultimi venti anni ha introdotto e affinato una nozione nuova: quella di estraneità della disposizione di risulta rispetto al contesto normativo di riferimento. Prima di esaminare la giurisprudenza in materia, occorre precisare che l'utilizzo di formule linguistiche come "carattere manipolativo" o "estraneità al contesto normativo" va, senz'altro, relativizzato. Infatti, se per un verso qualsiasi richiesta di abrogazione parziale di un testo reca, in sé, una qualche forma di manipolazione, per altro verso, l'estraneità al contesto normativo deve scontare il fatto che comunque, in caso di abrogazione parziale, si realizza una saldatura di parole, pur sempre, presenti in un testo.

Ecco allora che la linea di confine tra una manipolazione inammissibile in ragione della creazione di una norma estranea al contesto e una manipolazione ammissibile in virtù della saldatura di parti coerenti dello stesso testo è talmente sottile da complicare non poco la decisione del Giudice delle leggi⁸.

Ancora una volta – e si ritorna per questo verso ad una delle affermazioni di partenza – l'esito del giudizio dipenderà dai precedenti che la Corte deciderà di "pescare" dal suo repertorio. A questo punto, però, vale la pena di provare a delineare quali sono i precedenti al riguardo, prescindendo dalle specifiche materie trattate, che, come si diceva prima, poco rilievo hanno. Per quanto paradossale possa apparire, lo stesso precedente sull'art. 18, costituito dalla [sentenza n. 41 del 2003](#), non già solo per il fatto di riguardare la medesima norma è proficuamente utilizzabile nell'odierno giudizio. Al contrario, i precedenti che devono essere esaminati sono quelli in cui la Corte ha delineato la nozione di "estraneità al contesto normativo" della statuizione risultante dall'abrogazione referendaria parziale.

3. *L'argine alla manipolazione: la nozione di "estraneità al contesto normativo" della disposizione di risulta*

La prima compiuta elaborazione di questa nozione è presente nella [sentenza n. 36 del 1997](#), in cui la Corte così motiva l'inammissibilità della richiesta referendaria: *«In definitiva, l'abrogazione parziale chiesta con il quesito referendario si risolve sostanzialmente in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole e il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo. Per di più, con effetti di sistema rilevanti, se è vero che la disciplina del limite quantitativo degli introiti pubblicitari della concessionaria pubblica è accuratamente modulata sia in relazione all'ammontare del canone di abbonamento, sia in relazione ai proventi pubblicitari riservati alle altre concessionarie radiotelevisive e, più in generale, agli altri mezzi di comunicazione di massa.*

L'individuazione allora, nella struttura del quesito, accanto al profilo di soppressione di mere locuzioni verbali, peraltro inespressive di qualsiasi significato normativo, del profilo di sostituzione della norma abroganda con altra assolutamente diversa, non derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme o dal ricorso a forme autointegrative, ma costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, pone in luce il carattere propositivo del quesito stesso. Ma se così è, si fuoriesce dallo schema tipo dell'abrogazione "parziale", proprio perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita.

La Corte ritiene che proprio i prospettati caratteri di questa domanda referendaria pongono in risalto che "in tal modo si verrebbero a produrre nell'ordinamento, in caso di approvazione, innovazioni non consentite al referendum abrogativo" ([sentenza n. 28 del 1987](#)).

In questo quadro, la particolare struttura della domanda referendaria pone quindi in luce l'impossibilità di ricondurre il referendum in esame entro lo schema dell'art. 75 della Costituzione,

⁸ In tal senso si veda, a commento della [sentenza n. 36 del 1997](#), R. CALVANO, *Il «falso problema» dei referendum manipolativi*, in *Giur. cost.*, 1997, 322 ss., ma spec. 324.

che "non implica affatto l'ammissibilità di richieste comunque strutturate, comprese quelle eccedenti i limiti esterni ed estremi delle previsioni costituzionali, che conservino soltanto il nome e non la sostanza del referendum abrogativo" ([sentenza n. 16 del 1978](#))» (punto 4 del cons. dir.).

Dai passaggi della motivazione sopra riportati si desume chiaramente che il carattere di estraneità (rispetto al contesto normativo) della statuizione risultante dall'abrogazione referendaria è determinato dall'impossibilità di ricavare (*ex se*) questa norma dall'ordinamento. La "deducibilità *ex se*" è precisata dalla Corte attraverso il richiamo a due ipotesi, che però non esauriscono il novero dei casi in cui essa è configurabile:

- a) qualora la norma sia «*derivante direttamente dall'estensione di preesistenti norme*»;
- b) o qualora la norma sia desumibile «*dal ricorso a forme autointegrative*».

La "creazione" di una nuova norma (quella di risulta) che non sia il frutto dell'estensione o dell'autointegrazione di altre preesistenti rende inammissibile la richiesta referendaria. In questo caso, infatti, la norma "estranea" è «*costruita attraverso la saldatura di frammenti lessicali eterogenei*».

Nelle pronunzie successive questo criterio è ulteriormente ripreso e, in qualche caso, affinato. A partire dalla [sentenza n. 13 del 1999](#), inoltre, il canone dell'"estraneità al contesto normativo" trova un congeniale terreno di applicazione nei referendum su leggi elettorali. In proposito, nella sentenza citata, così argomenta la Corte: «*Le anzidette considerazioni consentono altresì di escludere che il referendum in esame abbia carattere manipolativo o surrettiziamente propositivo. Esso, infatti, abrogando parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, per ciò che attiene alla ripartizione del 25% dei seggi, non la sostituisce con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare ex novo né direttamente costruire ([sentenza n. 36 del 1997](#)), ma utilizza un criterio specificamente esistente (sia pure residuale) e rimasto in via di normale applicazione nella specifica parte di risulta della legge oggetto del referendum (art. 77, n. 3).*

In definitiva, caducati, come effetto della proposta abrogazione referendaria, le liste, il voto di lista e la ripartizione del 25% dei seggi secondo il metodo proporzionale collegato alle liste stesse, rimarrebbe, con il contenuto prescrittivo proprio, il criterio per l'attribuzione dei seggi in base alla cifra individuale di ogni candidato, criterio che continuerebbe ad applicarsi con le modalità consentite dal sistema residuo» (punto 5 del cons. dir.).

Negli stessi termini (e anche con le stesse espressioni linguistiche) si veda la [sentenza n. 33 del 2000](#) (punto 3 del cons. dir.). Sempre in materia di referendum elettorale, ripropongono la stessa argomentazione la [sentenza n. 34 del 2000](#) [«*Il quesito referendario è diretto ad abrogare parzialmente la disciplina stabilita dal legislatore, senza sostituire ad essa una disciplina estranea allo stesso contesto normativo: si tratta di una abrogazione parziale, da ritenere ammissibile, e non della costruzione di una nuova norma mediante la saldatura di frammenti lessicali eterogenei, che caratterizzerebbe un inammissibile quesito propositivo ([sentenza n. 36 del 1997](#)), il quale non rientra nello schema dell'art. 75 della Costituzione perché, anziché far deliberare la abrogazione anche solo parziale di una legge, sarebbe invece destinato a far costruire direttamente dal corpo elettorale una disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo ([sentenza n. 13 del 1999](#)). Nel caso in esame, invece, caducato, per effetto dell'abrogazione referendaria, il voto di lista, rimarrebbe il criterio dell'attribuzione dei seggi in base ai voti ottenuti da ciascun candidato»* (punto 3 del cons. dir.)] e le [sentenze nn. 15 e 16 del 2008](#) [«*Se si rimane sul piano dell'oggettività e dell'attualità del fine, il quesito deve essere considerato – per i motivi sopra esposti – chiaro, univoco e omogeneo. La manipolazione prospettata non supera i limiti propri di ogni proposta di abrogazione referendaria riguardante una legge elettorale. Essa non mira a sostituire la disciplina vigente con un'altra assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, trasformando l'abrogazione in legislazione positiva ([sentenza n. 36 del 1997](#)), ma utilizza i criteri di assegnazione dei seggi già esistenti, restringendo l'arco delle possibilità offerte ai partiti ed ai gruppi politici»* (negli stessi termini entrambe le sentenze al punto 5.3 del cons. dir.)].

I criteri di valutazione indicati nella [sentenza n. 36 del 1997](#) sono ripresi e approfonditi nella [sentenza n. 38 del 2000](#): «*In più di una occasione, questa Corte ha chiarito che con la tecnica del ritaglio non può essere perseguito l'effetto, proprio di un referendum propositivo, di sostituire la disciplina investita dalla domanda referendaria "con un'altra disciplina assolutamente diversa ed estranea al contesto normativo, che il quesito ed il corpo elettorale non possono creare ex novo né direttamente costruire" (sentenza n. 13 del 1999); né può dirsi, con riguardo alla richiesta ora sottoposta allo scrutinio di ammissibilità, che l'introduzione dell'azione diretta nei confronti del magistrato, accanto alla perdurante possibilità di proporre l'azione contro lo Stato, possa realizzarsi grazie a meccanismi di riespansione o autointegrazione dell'ordinamento attivati dall'eventuale abrogazione popolare.*

Il risultato che i promotori si propongono di provocare, in altri termini, non deriverebbe "come effetto di sistema da un'operazione in se stessa conforme alla natura abrogativa dell'istituto previsto dall'art. 75 della Costituzione" (sentenza n. 31 del 1997).

Invece il fine che i promotori si propongono e che risulta oggettivo nella domanda referendaria è perseguito in modo contrario alla natura dell'istituto e pertanto inammissibile, poiché la proposta referendaria non si presenta come puramente ablativa, bensì come innovativa e sostitutiva di norme.

Nel presente caso, in altri termini, il quesito assumendo carattere propositivo non può ricondursi allo schema dell'abrogazione parziale, "perché non si propone tanto al corpo elettorale una sottrazione di contenuto normativo, ma si propone piuttosto una nuova norma direttamente costruita" (sentenza n. 36 del 1997)» (punto 3 del cons. dir.).

Da ultimo, la [sentenza n. 46 del 2003](#) riprende le argomentazioni sopra esposte applicandole ad un quesito in cui la manipolazione era particolarmente evidente [«*Preliminarmente va osservato che l'oggetto del referendum abrogativo è solo in parte coincidente con altra richiesta referendaria dichiarata ammissibile da questa Corte con la sentenza n. 64 del 1990; nel caso attualmente in esame, infatti, oltre alla seconda parte della lettera h) dell'art. 5 della legge n. 283 del 1962, relativa alla procedura ministeriale di autorizzazione all'uso limitato di particolari sostanze, già oggetto del referendum abrogativo svoltosi nel 1990, viene richiesta anche la eliminazione dell'inciso contenuto nella prima parte della stessa lettera h), relativo alla previsione che possano essere impiegati in agricoltura prodotti "per la protezione delle piante e a difesa delle sostanze alimentari immagazzinate"*

Appare, dunque, evidente l'effetto manipolativo dell'abrogazione proposta – effetto assente nel precedente referendum – dalla quale scaturirebbe un divieto generalizzato ed assoluto di utilizzazione di prodotti in grado di determinare residui tossici per l'uomo nella produzione agricola delle sostanze alimentari e nella loro conservazione, nonché di preparazione, vendita, detenzione per la vendita e distribuzione per il consumo di ogni prodotto alimentare che possa contenere una qualsiasi quantità di "residui di prodotti tossici per l'uomo" – espressione tanto generica da riferirsi ad una serie indeterminata di sostanze, identificate esclusivamente per la loro potenziale tossicità –.

[...]

La proposta referendaria va quindi dichiarata inammissibile, consistendo "in una proposta all'elettore, attraverso l'operazione di ritaglio sulle parole ed il conseguente stravolgimento dell'originaria ratio e struttura della disposizione, di introdurre una nuova statuizione, non ricavabile ex se dall'ordinamento, ma anzi del tutto estranea al contesto normativo" (sentenza n. 36 del 1997 e, analogamente, sentenze n. 13 del 1999 e n. 34 del 2000)» (punto 2 del cons. dir.).

4. La "pesca" dei precedenti più coerenti con il caso di specie e la conseguente inammissibilità dell'odierno quesito

Per le ragioni che si è cercato di illustrare prima, i precedenti che, a parere di chi scrive, devono essere “pescati” nell’odierno giudizio di ammissibilità non sono costituiti da quelli concernenti la specifica materia in esame, vale a dire l’art. 18 della legge n. 300 del 1970, quanto piuttosto da quelli relativi ai canoni di valutazione del grado di manipolazione indotto dal quesito.

In particolare, al di là dell’identità della norma, non sembra risolutivo il richiamo alla [sentenza n. 41 del 2003](#)⁹. Nel caso in questione, infatti, il quesito referendario mirava «*all’estensione della garanzia reale contro i licenziamenti ingiustificati ai lavoratori che attualmente, in conseguenza dei limiti numerici [previsti nell’art. 18], godono esclusivamente della garanzia obbligatoria*». L’obiettivo in parola era perseguito «*da un lato, attraverso l’eliminazione dei limiti numerici che impediscono attualmente alla garanzia reale di operare in favore dei lavoratori impiegati nelle piccole strutture produttive; dall’altro, parallelamente a questa estensione, attraverso l’abrogazione della norma che attualmente assicura a questi lavoratori soltanto la garanzia obbligatoria*».

Il referendum mirava, altresì, «*all’estensione della medesima garanzia reale anche ai lavoratori dipendenti da datori di lavoro non imprenditori che svolgono senza fini di lucro attività “di tendenza”*» (punto 2.3 del cons. dir.).

La linearità del quesito, oltre che da quanto sopra riportato, si coglieva anche dall’indicazione delle disposizioni da abrogare che erano limitate «*a parte del comma primo e ai commi secondo e terzo*». Si trattava, dunque, di parti organiche del tessuto normativo, non solo perché ad essere fatti oggetto del quesito erano due interi commi (secondo e terzo), ma anche perché nello stesso primo comma venivano scorporate parti organiche¹⁰, senza che residuassero frammenti normativi destinati a saldarsi con frasi precedenti.

Certamente non è semplice distinguere una “parte organica” da un “frammento normativo”, ma in talune ipotesi, come quella del giudizio deciso con la [sentenza n. 41 del 2003](#), già un criterio formalistico (legato, cioè, alla richiesta di abrogare un intero articolo o un intero comma o un periodo di un comma) agevola il compito del Giudice delle leggi.

Nell’odierno giudizio di ammissibilità, con riferimento ai commi 6, 7 e soprattutto 8 dell’art. 18, l’eliminazione di alcune parole determina la sopravvivenza di frammenti normativi, se non di vere e proprie “*isole normative*” (si pensi alla parola «*quarto*» nel comma 6, alle parole «*per giustificato motivo oggettivo*» nel comma 7, alle parole «*cinque dipendenti*» nel comma 8), che finiscono con il saldarsi con il resto delle disposizioni non soggetto all’abrogazione referendaria.

L’inammissibilità di siffatta operazione è resa evidente dalla natura di alcune di queste c.d. *isole normative*; il limite di cinque dipendenti è previsto, nel testo vigente, all’interno di una “norma speciale”, quella concernente gli imprenditori agricoli, derogatoria rispetto sia alla previsione generale del limite di quindici dipendenti sia alla previsione “residuale” del limite di sessanta dipendenti.

Peraltro, la previsione del limite dei cinque dipendenti non è, di per sé, estensibile a tutti i settori ma risponde ad una specifica esigenza di quanti operano nel settore dell’agricoltura, nel quale il numero di lavoratori è, in relazione all’ambito preso in esame dall’art. 18 (sede, stabilimento, filiale, ufficio, reparto autonomo o Comune), inferiore rispetto all’attività di produzione industriale o artigianale.

⁹ Come invece sostengono G. AZZARITI, *Perché è ammissibile il referendum sull’articolo 18*, in *il Manifesto*, 29 dicembre 2016, e F. PALLANTE, *Jobs Act, il referendum del 2003 è chiaro: da che parte sta la Corte costituzionale?*, in www.libertaegiustizia.it, 7 gennaio 2017.

¹⁰ «Limitatamente alle sole parole “che in ciascuna sede, stabilimento, filiale, ufficio o reparto autonomo nel quale ha avuto luogo il licenziamento occupa alle sue dipendenze più di quindici prestatori di lavoro o più di cinque se trattasi di imprenditore agricolo” e all’intero periodo successivo che recita: “Tali disposizioni si applicano altresì ai datori di lavoro, imprenditori e non imprenditori, che nell’ambito dello stesso comune occupano più di quindici dipendenti ed alle imprese agricole che nel medesimo ambito territoriale occupano più di cinque dipendenti, anche se ciascuna unità produttiva, singolarmente considerata, non raggiunge tali limiti, e in ogni caso al datore di lavoro, imprenditore e non imprenditore, che occupa alle sue dipendenze più di sessanta prestatori di lavoro”».

In questo caso, quindi, non si verifica nessuna delle ipotesi, indicate dalla giurisprudenza della Corte costituzionale, in cui la manipolazione esclude la creazione di una norma estranea al contesto normativo. Non può, infatti, ritenersi che la previsione del limite dei cinque dipendenti per l'applicazione della tutela reale sia il frutto della «*riespansione*» di norme già esistenti, né che sia la conseguenza di un'«*autointegrazione dell'ordinamento attivata dall'eventuale abrogazione popolare*» ([sentenza n. 38 del 2000](#)).

Piuttosto, la normativa, che deriverebbe dall'eventuale accoglimento dell'odierno quesito referendario, costituisce un esempio lampante di quella «*saldatura di frammenti lessicali eterogenei*», di cui ha parlato, in più decisioni, la Corte costituzionale.

5. Una chiosa finale

Corre voce che qualche anno fa un giudice della Corte costituzionale abbia così risposto a chi gli chiedeva lumi sulla coerenza di una decisione della Corte rispetto ai suoi precedenti: «*i precedenti sono fatti per essere superati!*». Non vi è dubbio che quella anzidetta sia una frase ad effetto, destinata a rimanere tale solo in alcune fantasiose ricostruzioni giornalistiche. Vi sono però dei casi in cui il *novum* di una pronuncia del Giudice delle leggi è tale da indurre a ripensare all'affermazione di cui sopra senza escluderne un barlume di fondatezza.

A prescindere dalle frasi ad effetto, il superamento del precedente può essere anche una cosa buona e persino necessaria, se cambia il contesto normativo o fattuale o se si evolve la coscienza sociale. In generale, la coerenza degli orientamenti giurisprudenziali è un valore legato all'esigenza di certezza e prevedibilità delle decisioni della Corte, esigenza particolarmente importante in un ambito così politicamente sensibile come quello del giudizio di ammissibilità del *referendum*. Pertanto – al solo fine di assicurare la coerenza degli orientamenti giurisprudenziali – speriamo che la Corte non prenda sul serio questa “voce”!