

Il possibile effetto 'retroattivo' del voto referendario

 lacostituzione.info/index.php/2016/12/11/il-possibile-effetto-retroattivo-del-voto-referendario/

lacostituzioneadmin

11/12/2016

di **Matteo Cosulich**

La nota distinzione tra quesito esplicito (posto all'elettore sulla scheda) e quesito implicito (la domanda cui l'elettore reputa di rispondere, anche sulla base delle suggestioni emerse nella campagna referendaria), tipica del referendum abrogativo, è probabilmente riscontrabile anche nel referendum costituzionale.

Quanto al referendum ex art. 75 Cost., basti rammentare la campagna referendaria volta ad abbandonare l'energia nucleare (1987), per il tramite di quesiti che formalmente si limitavano a rendere più difficile la costruzione di nuove centrali nucleari. Quanto al referendum del 4 dicembre, è assai probabile che gli elettori abbiano votato – anche in ragione della complessità/disomogeneità del quesito esplicito – facendo riferimento soprattutto al quesito implicito, riconducibile in buona sostanza a una sorta di voto popolare di fiducia/sfiducia nei confronti del Governo in carica e delle sue politiche (rectius, in un contesto di forte personalizzazione, nei confronti del Presidente del Consiglio/segretario nazionale del partito di maggioranza relativa).

Come giuristi, tuttavia, non possiamo che soffermarci sul quesito esplicito, l'unico formalmente sottoposto al voto popolare. Altrimenti detto, che gli elettori abbiano votato sul quesito implicito è giuridicamente indimostrato, e indimostrabile. In punto di diritto, rileva dunque il solo quesito esplicito.

Occorre interrogarsi sugli effetti del voto espresso sul quesito esplicito. Se l'esito referendario fosse stato positivo, essi sarebbe stati evidenti: la Costituzione sarebbe stata ampiamente revisionata, secondo il testo già approvato dalle Camere del Parlamento e sottoposto al corpo elettorale referendario. L'esito negativo del referendum del 4 dicembre lascia invece immutata la Costituzione repubblicana. Possiamo peraltro domandarci se l'esito negativo si traduca, sic et simpliciter, nell'assenza di effetti, vale a dire nel permanere del testo costituzionale oggetto del referendum.

Al riguardo, potrebbe osservarsi che l'esito negativo di un referendum abrogativo non è affatto privo di effetti ulteriori rispetto alla mera mancata abrogazione dell'atto legislativo (o di alcune sue disposizioni) oggetto del quesito. L'art. 38 legge n. 352 del 1970 dispone infatti notoriamente che l'esito della consultazione referendaria «contrario all'abrogazione di una legge, o di un atto avente forza di legge, o di singole disposizioni di essi» trasforma temporaneamente la disciplina oggetto del quesito in legge rinforzata sul lato passivo, in quanto sottratta, per cinque anni, alla possibilità di (ri)proporre su di essa un referendum abrogativo. Così pure, non risulta privo di effetti l'esito negativo del referendum territoriale ex art. 132 Cost., in quanto la proposta respinta dal corpo elettorale «non può essere rinnovata prima che siano trascorsi cinque anni» (art. 45, 5° c. legge n. 352 del 1970). Dalle disposizioni legislative ora citate potrebbe forse indursi una più generale indicazione, secondo cui l'effetto dell'esito negativo di una consultazione referendaria difficilmente potrebbe essere inteso soltanto come permanere dello situazione precedente il voto popolare.

Il testo della revisione costituzionale sottoposta a referendum il 4 dicembre presenta un profilo di sicuro interesse, nella prospettiva della ricostruzione sin qui proposta: la novella dell'art. 117 Cost., volta a modificare la ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni a Statuto ordinario. Si rammenti in proposito come, nel corso della campagna referendaria, i sostenitori della revisione abbiano sostenuto che la novella in discorso si limitava a prendere atto della giurisprudenza costituzionale intervenuta nell'ultimo quindicennio e tale da ridimensionare in via interpretativa la portata delle disposizioni costituzionali introdotte dalla legge cost. n. 3 del 2001 e attributive di ampie competenze legislative alle Regioni ordinarie. Un esempio eloquente di tale ridimensionamento può essere



fornito dalla lettura, fatta propria dalla Corte costituzionale, della disciplina costituzionale dell'istruzione, il cui «sistema generale (...), per sua stessa natura, riveste carattere nazionale, non essendo ipotizzabile che esso si fondi su una autonoma iniziativa legislativa delle Regioni, limitata solo dall'osservanza dei principi fondamentali fissati dallo Stato, con inevitabili differenziazioni che in nessun caso potrebbero essere giustificabili sul piano della stessa logica» (sent. n. 200 del 2009, punto 26 in diritto).

Ora, respingendo la revisione costituzionale, il corpo elettorale si è inevitabilmente – e inconsapevolmente – espresso in termini negativi sulla stessa giurisprudenza costituzionale cristallizzata in tale revisione. Si tratta probabilmente di un effetto collaterale della tentata revisione, ma una qualche conseguenza sul modo di interpretare il vigente titolo V della parte II della Costituzione forse dovrebbe averla. Diversamente argomentano, si otterrebbe il bizzarro risultato dell'inutilità, sul punto, della pronuncia del corpo elettorale referendario: l'esito negativo lascia sussistere il titolo V come interpretato dalla giurisprudenza costituzionale, sostanzialmente equivalente al testo che sarebbe scaturito da un esito favorevole alla revisione costituzionale.

Nella consapevolezza della assoluta intangibilità della giurisprudenza costituzionale da parte del corpo elettorale, le affermazioni ora formulate vorrebbero tradursi semplicemente nell'auspicio che possa svilupparsi in futuro una lettura del vigente titolo V più benevola nei confronti delle Regioni ordinarie. Riassuntivamente potrebbe dirsi, parafrasando Sidney Sonnino: torniamo al titolo V (nel testo del 2001).

Non può escludersi che l'esito negativo del referendum sulla revisione costituzionale del 2006 (volta tra l'altro a rafforzare, almeno in qualche misura, le competenze legislative delle Regioni ordinarie) abbia a suo tempo favorito un clima culturale volto a leggere restrittivamente tali competenze quali disciplinate dal testo costituzionale vigente. L'analogo esito negativo del referendum del 4 dicembre potrebbe dunque favorire un orientamento culturale esattamente opposto.

È ben vero che le osservazioni qui proposte potrebbero condurre a conclusioni non auspicabili se estese ad altri ambiti della disciplina dettata dalla revisione costituzionale respinta dal corpo elettorale; così, ad esempio, se estese ai limiti al decreto-legge che sarebbero stati introdotti all'art. 77 Cost., sempre cristallizzando nel testo costituzionale alcune indicazioni della giurisprudenza costituzionale (e dell'art. 15 legge n. 400 del 1988). Ma forse è sufficiente osservare come i limiti (oggi) costituzionalmente impliciti al ricorso al decreto-legge paiono avere un fondamento più solido di quello delle letture restrittive delle competenze legislative delle Regioni ordinarie.

Più in generale, se, in un ordinamento democratico, si pone una specifica domanda al popolo, è assai arduo ignorarne il responso.