

Nota a margine dei ricorsi contro il referendum costituzionale*

di Sara Lieto
(30 ottobre 2016)

Nelle premesse del dibattito sulla riforma costituzionale – che con il passare del tempo ha assunto toni sempre più radicali – può essere individuato un punto di partenza comune, che ha visto cioè tutti i commentatori e gli esperti sostanzialmente d'accordo, ovvero la necessità di differenziare il bicameralismo. Necessità in realtà avvertita da tempo, che trova le sue origini già nell'ambito dei lavori preparatori presso il ministero per la costituente e che nel corso degli anni è a tratti tornata alla ribalta, salvo poi inabissarsi nuovamente come un fiume carsico.

Ma tornando ai giorni nostri, si tratta di un rilievo importante quello che ha accomunato nelle premesse gli esponenti del dibattito e tale rilievo in prossimità del referendum di dicembre torna ad essere di grande interesse per le ragioni che brevemente cercherò di illustrare. E' noto infatti che alcuni esponenti del mondo politico e accademico, pur accomunati dalle premesse di cui sopra, hanno presentato ricorso alla giustizia civile ed amministrativa, al fine di poter per quella via attivare un controllo di costituzionalità dei quesiti (in particolare i ricorsi al tribunale civile contengono come eccezione preliminare il controllo di costituzionalità della legge n. 352 del 1970, nella parte in cui non prevede, nel caso di una legge di revisione dal contenuto eterogeneo, la possibilità di scomporre il quesito referendario in più quesiti) e bloccare il referendum. E' nota anche, a questo proposito, la decisione del Tar del Lazio di qualche giorno fa, che ha rigettato i ricorsi per carenza assoluta di giurisdizione. Senza entrare nel dettaglio delle specifiche vicende giudiziarie, le argomentazioni dei ricorrenti in sintesi si sono fondate sull'idea che, tenuto conto del numero cospicuo di articoli interessati dal progetto di riforma (che sarebbe oltre che vasto anche eterogeneo in quanto riconducibile a matrici diverse), il voto non verrebbe espresso in maniera consapevole dagli elettori. Idea in realtà già da qualche tempo proposta anche in sede dottrinale, dove alcune posizioni si sarebbero espresse a favore dello «spacchettamento» del quesito referendario. In altre parole, il dato numerico sarebbe di entità tale da rendere poco intelligibile il senso del quesito, penalizzando in questo modo gli elettori, che all'atto di esprimere il proprio voto non sarebbero in realtà nelle condizioni da poter decidere con cognizione.

Tale argomento in realtà lascia piuttosto perplessi. Innanzitutto, bisognerebbe spiegare – se naturalmente si è d'accordo sulla premessa da cui siamo partiti e cioè sulla necessità di differenziare il bicameralismo – come potrebbe una riforma (non necessariamente quella di cui si discute, un'altra, magari di gran lunga migliore) finalizzata alla differenziazione non investire un numero consistente di articoli. E' piuttosto evidente che qualsiasi altro progetto riformatore di questo tipo non potrebbe essere realizzato revisionando pochi articoli alla volta, a meno che non si abbia l'idea di un testo costituzionale a compartimenti stagni, sul quale le modifiche di parti specifiche non abbiano conseguenze le une sulle altre. E' chiaro che si tratta di un assetto, quello costituzionale, complesso ed è altrettanto evidente che, al di là del numero delle disposizioni interessate, i cittadini sono chiamati a pronunciarsi sul principio che ispira e caratterizza il progetto riformatore nel suo insieme, non sulle modifiche di dettaglio. Se queste considerazioni hanno un senso, una qualsiasi altra riforma che intenda affrontare la questione del bicameralismo, si imbatterebbe nello stesso ostacolo e gli argomenti oggi sollevati, per cui il referendum non sarebbe praticabile data la complessità del progetto riformatore, probabilmente sarebbero riproposti. Il che sembra quasi suggerire (ma magari è una suggestione!) che forse dietro i ricorsi presentati

* Scritto sottoposto a *referee*.

si celi una sorta di contrarietà al referendum o quanto meno una scarsa confidenza in esso. Se il referendum è uno strumento che può essere praticato a condizione che il quesito non investa un numero significativo di disposizioni, a voler ottemperare a questa esigenza di questi tempi di referendum non se ne dovrebbero più fare, perché è piuttosto inverosimile che essi possano avere ad oggetto un numero limitato di articoli, non fosse altro che le norme sono quasi sempre il risultato di un processo interpretativo da cui esse si ricavano e che coinvolge inevitabilmente una pluralità di disposizioni. Tale rilievo appare piuttosto evidente nel caso del referendum abrogativo, che ha quasi sempre una impostazione manipolativa, nel senso che per abrogare la norma bisogna intervenire sul contesto legislativo di riferimento che è fatto di molteplici disposizioni. La stessa Corte costituzionale, che sul procedimento referendario di tipo abrogativo ha l'ultima parola, si misura costantemente con il problema della complessità, risolvendo tale impasse attraverso una verifica di coerenza, nel senso che il quesito pur investendo di fatto una pluralità di disposizioni o anche semplicemente specifici segmenti letterali sia riconducibile ad una alternativa chiara ed inequivocabile.

Nel caso della riforma costituzionale, sono emerse molte posizioni a favore di una lettura del processo di revisione di tipo puntuale, nel senso che specifiche e limitate modifiche vanno bene mentre quelle a carattere strutturale non sarebbero coerenti con il dettato costituzionale. A parte la considerazione che le disposizioni costituzionali sul procedimento aggravato ex art. 138 nulla dicono in merito alle dimensioni di tali modifiche, salvo naturalmente il limite dei principi e dei diritti, bisognerebbe osservare che non necessariamente il numero di disposizioni interessate dalla modifica è indicativo del rischio che si possano alterare le fondamenta dell'impianto costituzionale. Potrebbe ben ipotizzarsi un problema di tenuta dell'assetto costituzionale in un intervento che interessi ad esempio poche disposizioni chiave. Dunque, da questo punto di vista, non è certo il numero di articoli a fare la differenza, quanto piuttosto l'obiettivo che si intende raggiungere.

Senza voler andare oltre il contesto specifico che ha sollecitato questa breve nota, essa si pone in ogni caso nell'ambito di una più ampia riflessione sullo strumento referendario e sulla sua effettiva capacità allo stesso tempo di misurarsi con questioni complesse ed essere il riflesso fedele della volontà popolare. Quanto al primo punto, se dello stesso si vuol continuare a proporre una visione in termini di semplificazione, c'è il rischio che considerata la realtà attuale esso debba prima o poi essere messo in soffitta.

** Università di Napoli Federico II.