volerelaluna LA POLITICA PUNTOACAPO

L’autonomia differenziata e il referendum negato

Autore: Francesco Pallante

Da quando la Corte costituzionale ha adottato la prassi di anticipare le proprie decisioni tramite comunicato-stampa, i costituzionalisti cui viene chiesto un immediato parere sono soliti rispondere che, per commentare con la dovuta cognizione la decisione assunta, occorrerà attendere l’emanazione della sentenza corredata dalle sue motivazioni. Il problema non è solo l’inevitabile stringatezza del documento con cui la sentenza viene annunciata agli organi di informazione, bensì anche, e soprattutto, l’imprecisione o l’ambiguità di quanto scritto a fini che non sono primariamente giuridici. È, dunque, tenendo conto del rischio di incompletezza e fraintendimento che andranno lette le considerazioni che seguono.

Si legge nel comunicato che «**la Corte ha rilevato che l’oggetto e la finalità del quesito** [rivolto all’abrogazione totale della legge n. 86 del 2024 (c.d. legge Calderoli), così come risultante dalla parziale incostituzionalità proclamata dalla sentenza della medesima Corte costituzionale n. 192 del 2024] **non risultano chiari» e che tale mancanza di chiarezza «pregiudica la possibilità di una scelta consapevole da parte dell’elettore».** In particolare, ciò deriverebbe dal fatto che **il referendum si risolverebbe «in una scelta sull’autonomia differenziata, come tale, e in definitiva sull’art. 116, terzo comma, della Costituzione»**, cosa vietata dalle previsioni costituzionali che circoscrivono alle fonti normative primarie (leggi, decreti-legge e decreti legislativi) la proponibilità del referendum abrogativo. In sintesi, dunque, ciò che con la sentenza della Corte ha voluto impedire, è il referendum venisse «ad avere una portata che ne altera la funzione» sancita dall’art. 75 Costituzione (ciò che, in effetti, la Corte fa in tutti i casi in cui non ammette un referendum). Due sembrano, dunque, i rilievi alla base della decisione della Corte.

Il primo rilievo riguarderebbe la mancanza di chiarezza del quesito, classico motivo di inammissibilità del referendum perché l’elettore deve sempre essere messo nella condizione di conoscere tutte le implicazioni che deriverebbero dall’espressione del suo voto a favore o contro l’abrogazione. Si tratta di un argomento che nasce dalla riflessione sull’ammissibilità dei quesiti abrogativi parziali: quelli che, ritagliando, magari in più punti, il testo di una legge, potrebbero produrre, in esito all’eventuale abrogazione, conseguenze non agevolmente comprensibili per chi non è dotato delle necessarie competenze tecniche. Ciò che sinora è sempre stato pacifico è che **tale rischio non esiste – non può esistere – per i referendum abrogativi totali, com’era quello proposto sulla legge Calderoli, dal momento che la domanda rivolta al corpo elettorale è la più elementare che si possa immaginare: volete voi abrogare la legge oggetto del referendum?** Chi risponde «Sì» è per l’abrogazione, chi risponde «No» è contro l’abrogazione. Più chiaro di così…

Il secondo rilievo evocherebbe la questione della cosiddetta “necessarietà” della legge,

che verrebbe a manifestarsi in tutti i casi in cui un referendum, colpendo la normativa primaria che dà attuazione a una disposizione costituzionale, avrebbe, in realtà, lo scopo, e l'effetto, di rendere non più applicabile quella disposizione costituzionale. Dunque: **fingendo di voler colpire la legge, si mirerebbe, in verità, a colpire la Costituzione**. Sarebbe il caso, per esempio, di un referendum che si proponesse di abrogare la legge sul Servizio sanitario nazionale, dal momento che la conseguenza ultima di un'eventuale approvazione referendaria sarebbe l'impossibilità di dare attuazione al diritto alla salute previsto dall'art. 32 Costituzione. È per questo che, quando ricorrono situazioni del genere, la presenza di una legge è necessaria, con la conseguenza dell'inammissibilità del referendum abrogativo (mentre rimane possibile l'abrogazione da parte del legislatore, a condizione che sia accompagnata dalla contestuale approvazione di una nuova normativa sostitutiva, cosa che con il referendum non si può fare). **È, tuttavia, escluso che il caso della legge sull'autonomia differenziata possa rientrare in questo schema**: le regioni non sono titolari di un diritto alla differenziazione, così come ciascun cittadino è titolare del diritto alla salute; **la differenziazione è una facoltà attribuita alle regioni** (lo stesso art. 116, comma 3, Costituzione prevede che «ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia […] *possono* essere attribuite» alle regioni ordinarie), **che può essere ottenuta a condizione che lo Stato decida discrezionalmente di acconsentire alla richiesta regionale in tal senso**. Ritenere, dunque, che la legge Calderoli sia costituzionalmente necessaria contrasta con il tenore letterale della Costituzione. Come se non bastasse, **è inoltre falso che l'abrogazione della legge Calderoli renderebbe impossibile procedere sulla strada del regionalismo differenziato**: lo dimostrano le trattative avviate dal Governo Gentiloni nel 2018 e continuate dal Governo Conte I nel 2019, che si sono svolte dando diretta applicazione all'art. 116, comma 3, Costituzione, in assenza di qualsivoglia legge di attuazione. Difficile immaginare una dimostrazione più evidente dell'impossibilità di considerare la legge Calderoli come costituzionalmente necessaria.

Commentando con i giornalisti la pronuncia, il neopresidente della Corte costituzionale Giovanni Amoroso ha aggiunto, rispetto a quanto contenuto nel comunicato, che «la decisione della Corte sulla non ammissibilità del referendum si riferiva alla non chiarezza del quesito, perché l'oggetto del quesito [vale a dire, la legge Calderoli] è oramai ridimensionato». La decisione di inammissibilità sarebbe, dunque, stata assunta perché **la sentenza n. 192/2024 sull'incostituzionalità parziale della legge Calderoli avrebbe avuto l'effetto di mutare l'oggetto del referendum**. Se così fosse, sarebbe clamoroso, dal momento che **alla Corte costituzionale non spetta affatto un giudizio su questo profilo, che risulta invece di competenza della Corte di Cassazione** (la quale vi ha provveduto con ordinanza del 12 dicembre 2024). Alla Corte costituzionale spetta verificare il rispetto della Costituzione; alla Corte di Cassazione il rispetto della legge. La Corte costituzionale ha, dunque, avocato a sé anche il giudizio di conformità alla legge, agendo, del tutto irritualmente, come organo d'appello rispetto alla decisione della Cassazione?

Una precisazione, prima di concludere, volta a evitare le interessate sovrapposizioni di piani di queste ore. **Il giudizio sull'ammissibilità del referendum nei confronti di una legge nulla ha a che vedere con il giudizio sulla incostituzionalità di una legge**. Una legge può essere incostituzionale e, ciononostante, non sottoponibile a referendum. **Chi, dunque, ha voluto leggere la sentenza annunciata ieri come una sorta di rivincita rispetto alla sentenza che sul finire del 2024 aveva parzialmente annullato la legge Calderoli o non sa di che cosa parla o, se lo sa, sa anche di mentire**.