

Dopo il referendum: in dialogo per quali riforme

di Gian Candido De Martin

Pubblicato in “ASTRID – Rassegna” n. 33 del 2006

L'esito del referendum costituzionale – 61,7% no e 38,3% sì, con una partecipazione al voto di 53,7% - è stato molto chiaro e netto nei numeri e nel significato, dopo il dibattito, spesso aspro ma anche frequentemente superficiale o poco trasparente, che aveva opposto i due schieramenti, in una campagna spesso condizionata da logiche politiche più che da considerazioni tecniche, in cui è comunque rimasta troppo assente nei media radiotelevisivi la voce della società civile e degli esperti.

Circa i numeri, se è evidente la netta prevalenza complessiva dei no, sia pure con un minore distacco al nord (in cui il sì ha avuto maggiori consensi in due regioni come Lombardia e Veneto), ci si potrebbe forse chiedere se l'espressione di voto sia stata sempre consapevole dei risvolti problematici del testo approvato nel novembre scorso, viste le serie censure evidenziate dalla stragrande maggioranza dei costituzionalisti. In tal senso il fatto che circa 9 milioni di elettori si sia comunque espresso per il sì può far pensare al peso che hanno avuto richiami di schieramento, talora basati su argomenti-slogan (v. riduzione dei parlamentari o devolution), piuttosto che su valutazioni nel merito di tutte le questioni coinvolte. In ogni caso va sottolineato il dato dell'alta partecipazione al voto, che ha testimoniato – nonostante il periodo poco adatto e la stanchezza di varie chiamate alle urne – la percezione del valore della posta in campo, fatta presente in modo forte anche da varie prese di posizione espresse dal mondo cattolico.

Quanto al significato del voto, può anzitutto rilevarsi che è stata bocciata una riforma assai pasticciata nella forma e in vario modo assai criticabile nei contenuti, come era stato tra l'altro evidenziato nel documento espresso dall'Istituto Bachelet e dal Meic. Si può aggiungere che la condivisibile esigenza di rafforzamento della governabilità – ossia di una maggiore stabilità dell'esecutivo – non poteva arrivare a giustificare un sistema così squilibrato, come quello proposto, con un sostanziale superamento del parlamentarismo in nome di un (inedito) premierato assai forte, quando oltretutto l'obiettivo della stabilità potrebbe essere in larga misura assicurato da una idonea riforma della legge elettorale. D'altra parte, il pur opportuno superamento del bicameralismo paritario non poteva condurre ad un sistema barocco, come quello immaginato, oltretutto con un Senato federale solo sulla carta, in palese contraddizione con l'esigenza di valorizzare in Parlamento la rappresentanza delle autonomie territoriali.

Ciò detto, si deve al tempo stesso aggiungere che, se il risultato del voto ha sostanzialmente convalidato l'impianto della Costituzione vigente anche nella parte in cui è disciplinato l'assetto e il bilanciamento dei poteri costituzionali, il no alla riforma oggetto di referendum non chiude però il discorso sugli aggiornamenti della Carta fondamentale, tenuto anche conto dei propositi espressi pressoché all'unanimità da coloro che si sono opposti alla riforma stessa. In effetti, il risultato, visto alla luce degli antefatti e degli impegni assunti durante la campagna referendaria, può concorrere ora a far ripartire il dibattito sugli opportuni aggiornamenti della Costituzione in una direzione più appropriata, anzitutto sul piano del metodo, evitando comunque le storture della riforma bocciata.

Da questo punto di vista lo stimolo è a ricercare un dialogo in vista di soluzioni largamente condivise, a partire proprio dalla modifica della maggioranza necessaria per le revisioni costituzionali (con un innalzamento del quorum minimo previsto dall'art. 138, come già previsto

anche dal programma dell'Unione), evitando peraltro di dar vita ad organi ad hoc, come l'assemblea costituente da taluno proposta (che indurrebbe inevitabilmente a rivedere globalmente la Costituzione), e ricercando piuttosto un "clima costituente", ossia improntato alla ricerca di soluzioni unitarie nella definizione e nell'aggiornamento delle regole del gioco. Inoltre, la prospettiva che si apre è quella, non più di grandi riforme costituzionali, bensì di modifiche per oggetti omogenei, evitando di appesantire la Costituzione con norme che possono ben essere di competenza del legislatore ordinario e fermo restando che in molti casi si tratta di attuare (e implementare) più che di modificare la Costituzione vigente.

Quanto al merito, emergono alcuni elementi che il dibattito referendario – nonostante le posizioni spesso condizionate dalla propaganda – ha messo via via in luce come questioni suscettibili di larghe intese e di interventi prioritari. Due sono soprattutto gli ambiti su cui concentrare l'attenzione. In primo luogo appare largamente condivisa l'esigenza di superare l'attuale assetto del bicameralismo, sia in ordine alla struttura che al ruolo delle due Camere. Da questo angolo visuale, se da un lato la ipotesi di riduzione dei componenti dei due rami del Parlamento appare generalmente condivisa (con soluzioni che potrebbero essere anche più incisive di quelle prefigurate nella riforma ora bocciata), vi sono per altro verso due aspetti che possono trovare soluzioni utili: la semplificazione, almeno in molti casi, del procedimento legislativo e la rappresentanza al centro del sistema delle autonomie regionali e locali in una delle Camere (in tal senso si potrebbe, tra l'altro, già subito cominciare con l'attuazione della soluzione transitoria prefigurata dalla riforma costituzionale del 2001, che ha previsto l'integrazione della commissione bicamerale delle questioni regionali con rappresentanti di regioni ed enti locali).

Quest'ultima soluzione, relativa ad un assetto del Parlamento coerente con il sistema policentrico delle autonomie – che rappresenta quella che si può chiamare la via italiana al federalismo, fondata sul principio fondamentale dell'art. 5 della Costituzione -, si collega con tutta evidenza con l'altro capitolo sul quale appare opportuno concentrare gli sforzi riformatori, a maggior ragione tenuto conto della sensibilità che, specie al nord del Paese, vi è per un rafforzamento delle autonomie, in una prospettiva che si può ricollegare al filo rosso del popolarismo sturziano e alla necessità di un forte decentramento dei poteri statuali, specie sul piano dell'amministrazione pubblica e dei rapporti con i cittadini. In tal senso la priorità è quella del completamento e del perfezionamento della riforma del Titolo V approvata nel 2001, ripartendo da quel testo ed evitando superficiali critiche di maniera (molto ricorrenti nel dibattito referendario), e piuttosto operando alcune appropriate correzioni, specie nel riparto del potere legislativo tra Stato e regioni, ma soprattutto mirando sia a rafforzare i meccanismi di integrazione e collaborazione tra i vari livelli istituzionali sia a introdurre alcune opportune forme di garanzia (come quella della possibilità di accesso delle autonomie locali alla Corte costituzionale). In questo quadro dovrebbero essere certamente approfondite anche talune importanti questioni connesse a una configurazione effettivamente solidale del federalismo, come sono quelle riguardanti le disparità di risorse (oltre che di poteri) tra regioni ordinarie e speciali. Fermo restando che molta parte di questa indispensabile prospettiva di valorizzazione del tessuto autonomistico è legata, più che a nuove riforme costituzionali, all'attuazione coerente di quanto già previsto nel 2001 specie nelle norme relative al riassetto dell'amministrazione (art. 118) e della finanza pubblica, anche in termini perequativi (art. 119).

Deve, dunque, riprendere al più presto il cammino riformatore, ricercando le opportune convergenze sulle questioni che maggiormente possono concorrere a far funzionare meglio e a modernizzare il nostro sistema istituzionale, a partire da un'opzione chiara e coerente per il decentramento politico e amministrativo, pur nella cornice di un sistema unitario, aperto alla integrazione europea.