

## Dopo il referendum

Categories : [Istituzioni e regole](#)

Tagged as : [Menabò n. 55](#), [Raffaele Bifulco](#)

Date : 19 Dicembre 2016

*'Il sapere non è fatto per comprendere,*

*è fatto per prendere posizione'.*

M.Foucault

**La chiusura di una fase, senza una soluzione.** Il referendum costituzionale svoltosi il 4 dicembre 2016 ha una genesi complessa: in parte da riportare ai molteplici tentativi di riforma della seconda parte della Costituzione, in parte da ricondurre alla crisi economico-finanziaria scoppiata negli Stati Uniti nel corso del 2007.

È un fatto che la proposta referendaria si inserisce, a pieno titolo, nella lunga fase di progetti e proposte di revisione costituzionale risalenti almeno al 1994. In quell'anno il c.d. Comitato Speroni formalizza una prima proposta di revisione del bicameralismo. Non che non si possano identificare in precedenza altre idee che andavano in questo senso; tuttavia è questa la prima formalizzazione di un processo che, passando poi per la Commissione D'Alema del 1997, le revisioni costituzionali del 1999 e del 2001, la 'controriforma' del Governo Berlusconi del 2005-6, la c.d. bozza Violante del 2009 (per non citare 'bozze', 'lodi' e altri avvii di revisioni poi abortiti), arriva fino ad oggi.

E se questa serie di tentativi può essere guardata in una chiave tutta nazionale, si sbaglierebbe a valutare le elaborazioni più recenti nella stessa prospettiva. Nel corso del 2013, il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, nominato dal Presidente della Repubblica Napolitano, e la Commissione per le riforme costituzionali, istituita dal Presidente del Consiglio Letta, esprimono esigenze che non sono solo strettamente nazionali bensì rispondono a *input* provenienti da un contesto europeo, se non globale. La famosa e, a dir poco, irrituale lettera dei due governatori della BCE dell'agosto 2011, l'intero processo europeo di riforma della *governance* del bilancio, la conseguente riforma costituzionale del 2012 sono momenti di un processo di riforma istituzionale e costituzionale che non può essere più pensato -e qui si inserisce un aspetto dilemmatico, difficilmente componibile, se non all'interno di un processo costituente europeo- in termini esclusivamente nazionali. Anche le riforme costituzionali, in altri termini, vanno pensate in una chiave post-nazionale.

Rimanendo convinto che un nuovo equilibrio del Parlamento e un ripensamento dei rapporti Stato-Regioni siano quanto mai opportuni, mi pare di poter dire che il referendum chiude questa fase di riforme, senza che però si sia trovato un nuovo assetto.

**I contenuti della riforma costituzionale e le tendenze riformatrici pregresse.** La riforma provava a chiudere questa lunga stagione di tentativi di riforma, che mai erano riusciti a toccare il cuore dell'assetto organizzativo dello Stato. E lo faceva -mi sentirei di dire- in continuità con questi progetti.

Ad uno sguardo attento, non può infatti sfuggire che tutti i progetti di revisione che ho menzionato, con riguardo al profilo della modifica del bicameralismo perfetto, svolgevano un medesimo filo rosso che, in estrema sintesi, può così sintetizzarsi. Il primo dato comune è che tutti i progetti in parola si orientavano

verso l'elezione indiretta dei senatori in due differenti versioni: o quella di un Senato composto integralmente da membri eletti in via indiretta ovvero quella di un'integrazione dell'attuale Senato, per speciali sessioni, attraverso rappresentanti delle istituzioni territoriali. Faceva eccezione solo il progetto del Governo Berlusconi nel 2005-6, che proponeva l'elezione diretta dei senatori; coerentemente il progetto manteneva l'espressione della fiducia in capo ad entrambe le Camere. Il secondo dato comune è che tutti i progetti menzionati prevedevano la presenza, nel Senato, di rappresentanti delle Regioni ma anche, in forme differenti, degli enti locali.

Il progetto bocciato il 4 dicembre era in linea di continuità con questi dati. Elezione indiretta e presenza dei Sindaci, oltre che dei consiglieri regionali, erano anche i suoi punti caratterizzanti. E quanto al vituperato procedimento legislativo che, a dire dei critici, il progetto in parola avrebbe enormemente complicato, voglio aggiungere che anche nei precedenti progetti la differenziazione delle due camere comportava necessariamente una differenziazione dei procedimenti. L'eccessiva complessità del procedimento legislativo è stato uno degli spauracchi più maldestramente utilizzati -o per ignoranza effettiva o per consapevole alterazione della realtà- da una parte degli oppositori. Per convincerse, basterebbe dare uno sguardo attento al modo in cui è ripartita la potestà legislativa in alcune materie -come l'ambiente- nella costituzione tedesca a seguito della riforma del 2006.

Diversa -e, a mio avviso, più complessa- è la valutazione del progetto di riforma in relazione ai rapporti Stato-Regioni. La riforma era in linea con il sostanziale riaccentramento di competenze, che il legislatore ha operato negli ultimi dieci con il sostegno della Corte costituzionale. Indubbiamente lo spostamento delle competenze legislative verso lo Stato era sostanzioso. Non per questo ciò avrebbe rappresentato, come pure si è spesso sentito dire nel corso della campagna referendaria, una diminuzione dell'autonomia regionale. A mio avviso, non solo l'uso non felice che le Regioni hanno fatto dell'autonomia legislativa loro riconosciuta dalla revisione costituzionale del 2001 ben giustificava una diversa sistemazione della potestà legislativa, ma soprattutto la riforma avrebbe rappresentato l'occasione per un duplice rilancio dell'istituto regionale: verso una rigenerazione della classe politica regionale, chiamata a prendere posizione in Parlamento sulle grandi questioni nazionali, e verso un ripensamento del modello dell'ente regionale, chiamato a farsi parte attiva nella fase dell'esecuzione delle leggi piuttosto che in quella della legislazione.

Indipendentemente dagli ulteriori aspetti tecnici relativi ai rapporti Stato-Regioni, credo sia infine necessario evidenziare un dato di fondo istituzionale. In tutta questa vicenda le Regioni sono rimaste parte passiva, subendo l'attacco riformatore, senza opporsi e senza sostanzialmente proporre modelli alternativi. Alla fine rimane la sensazione di una indecisione di fondo su ciò che saranno le Regioni nei prossimi anni.

**Cosa rimane?** La vicenda referendaria ha mostrato, in primo luogo, tutti i limiti della disciplina della revisione costituzionale. Ho già evocato i molteplici progetti di riforma susseguitisi dal 1994 ad oggi. Se li si osserva dal punto di vista procedimentale, si scopre che le leggi costituzionali istitutive hanno previsto deroghe all'art.138 per ben tre volte (nel 1993 con la c.d. Commissione De Mita-Lotti; nel 1997 con la c.d. Commissione D'Alema; e infine con il procedimento di revisione avviato dal Governo Letta nel 2013). A ciò si aggiunga che in tre casi -2001, 2006 e 2016- il procedimento di revisione si è concluso con un referendum costituzionale, che per due volte ha portato alla bocciatura del progetto da parte del corpo elettorale (nel 2001 l'esito fu positivo ma andò a votare il 33,9% degli aventi diritto).

Emerge così un dato di fondo: l'autovincolo del legislatore costituzionale a procedere a riforme costituzionali con la maggioranza dei due terzi dei componenti è venuto meno a seguito del mutamento di scenario politico-partitico dei primi anni Novanta.

Da qui un secondo profilo critico che emerge dal referendum: la crisi del Parlamento, l'attore istituzionale

che ha maggiormente pagato, in termini di legittimazione, la competizione referendaria. Non solo è stata bocciata la riforma costituzionale così faticosamente partorita, ma anche la legge elettorale recentemente approvata sarà, con molta probabilità, oggetto di un ripensamento.

Infine credo che la vicenda referendaria non potrà non avere riflessi anche sulla costituzione in sé, sulla sua capacità normativa. I due punti centrali della riforma – bicameralismo e rapporti Stato e Regioni, segmenti centrali dell'architettura costituzionale – sono stati oggetto di critica durissima che neppure gli argomenti degli oppositori della riforma sono riusciti a controbilanciare. Dal punto di vista organizzativo la costituzione esce azzoppata, posta a sostegno di un bicameralismo perfetto, che non ha più alcuna *ratio*, e di un Titolo V, che non risponde alla realtà dei rapporti tra Stato e Regioni.

**Le prospettive.** In un seminario del Centro Bachelet del luglio 2016 Andrea Manzella, con la consueta lucidità, ha parlato di un diritto 'sospeso', con ciò intendendo le conseguenze della sciagurata tecnica legislativa per cui il legislatore degli ultimi anni si comporta come colui che, deciso a riverniciare il proprio appartamento, procedesse per pezzi, senza una logica, verniciando prima una parete di una stanza e poi la parete di un'altra stanza (l'imperfetta metafora è mia). L'esito è che abbiamo una legge elettorale (il c.d. Italicum) valida per la Camera ma non per il Senato oppure una legge (Delrio) che, rivedendo l'assetto dei poteri locali e in particolare delle Province, evoca la prossima riforma costituzionale (che non vedrà mai la luce) a giustificazione delle modifiche che va ad introdurre (art.1, c.5, L.56/2014). Un diritto sospeso che riguarda, da ultimo, anche il diritto costituzionale: l'art.11 L. cost. 3/2001, che prevede -in attesa della revisione costituzionale della seconda parte della Costituzione (sic!)- l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali con esponenti delle autonomie territoriali. Di questa disposizione, mai attuata, è molto probabile che si tornerà a parlare ora, come succedaneo alla riforma mancata.

Un diritto 'sospeso', frammenti di riforme che non giungono a composizione e quindi un distacco tra forma e realtà: siamo di fronte a sintomi di un disagio più ampio (non solo istituzionale), che spinge per trovare un nuovo assetto, senza però trovare un canale di sfogo. La pressione continuerà e i sintomi riappariranno.