

## **Referendum costituzionale, perché no.**

*di Valerio Onida \**

L'imminente referendum non sarà certo la scelta di un cambiamento decisivo o di un disastro alle porte.

Sarà una scelta fra l'adesione a un "pacchetto" di modifiche della Costituzione, a contenuto eterogeneo, costituenti lo sbocco ultimo e assai discutibile di un trentennale dibattito sulla presunta esigenza di una "grande riforma" della Costituzione stessa (che sarebbe per alcuni, nella sua parte organizzativa, obsoleta e improntata a esigenze di un mondo superato), e un ulteriore razionale "alt" (dopo quello pronunciato con successo dagli elettori nel 2006) a una istanza genericamente riformatrice che si ispira a diagnosi sbagliate sui malfunzionamenti del sistema istituzionale, a cure conseguentemente non appropriate, e all'ansia di inseguire umori e rabbie antipolitiche dilaganti nella società italiana di oggi (e purtroppo ampiamente affioranti anche e soprattutto fra certi partigiani del no).

Non abbiamo bisogno di alcuna "grande riforma" della Costituzione. Abbiamo bisogno di una sua migliore attuazione, anche di possibili e auspicabili interventi puntuali di "manutenzione" di singoli istituti o aspetti normativi, e soprattutto di nuovi orizzonti e di migliori "offerte" politiche (i partiti, di "destra", di "sinistra" e di "centro"), dopo lo sconvolgimento del sistema politico dei primi anni Novanta e l'emersione, prima, di un bipolarismo personalizzato e tendenzialmente di scontro "assoluto", poi, molto presto, di un multipolarismo confuso e lungi dall'essere stabilmente assestato.

Quali diagnosi sbagliate? Anzitutto quella secondo cui il nostro sistema istituzionale sarebbe caratterizzato da troppi poteri di veto e da pochi o inefficaci poteri di decisione.

Questa analisi, che è da condividere se riguarda il sistema amministrativo, non si attaglia invece al sistema costituzionale dei poteri. Non abbiamo un "Governo debole" (sul piano istituzionale), ma un Governo che abusa largamente dei suoi poteri svuotando e mortificando il Parlamento con iniziative legislative a raffica, decreti legge, maxi emendamenti e voti di fiducia. Il risultato è una legislazione sovrabbondante (altro che procedimento legislativo lento e farraginoso!), di cattiva qualità, sempre instabile perché continuamente modificata e derogata, invadente su ogni dettaglio e incapace di assumere il respiro delle grandi leggi di sistema (nel cui ambito la normazione quotidiana possa poi svolgersi ad altri livelli: dove sono finiti i programmi di "delegificazione" cui miravano la legge n. 400 del 1988 e la legge "Bassanini" n. 59 del 1997?).

\* Professore emerito di Diritto Costituzionale e Presidente emerito della Corte Costituzionale

La cura non può essere perciò quella di “velocizzare” i procedimenti legislativi, ma di riportare la legge alle sue funzioni e alla sua logica.

Altra diagnosi sbagliata: la instabilità politica dipenderebbe dal bicameralismo. Che abbia poco senso il doppio voto di fiducia alla Camera e al Senato è vero, ma non è che le difficoltà di formazione delle maggioranze parlamentari e i fattori determinanti delle loro crisi o della loro scarsa compattezza siano i dissensi fra le due Camere. La cura non può essere né l'emarginazione del Senato anche nelle procedure legislative, né l'instaurazione (via legge elettorale) nell'unica Camera politica di un sistema in cui una minoranza nel Paese deve per forza conquistare la maggioranza assoluta dei seggi e allinearsi a forza (a colpi di fiducia) dietro ad un capo partito che diventa (di fatto) il capo dell'esecutivo eletto direttamente.

Terza diagnosi sbagliata: le difficoltà e i conflitti nei rapporti fra Stato e Regioni dipenderebbero dal modo in cui la Costituzione ripartisce i poteri legislativi (le competenze concorrenti). In realtà, esse dipendono piuttosto dalla mancata attuazione della Costituzione, che richiede leggi statali di carattere generale e di principio (le “leggi quadro”), e dalla prassi legislativa statale di interventi minuziosi e disorganici, continuamente modificati e invasivi di ogni spazio. La cura sbagliata, di conseguenza, è la definitiva instaurazione - attraverso la riforma del titolo V - di un pieno e definitivo centralismo (legislativo, amministrativo e finanziario) che ignora e calpesta le ragioni e le “esigenze dell'autonomia e del decentramento” cui la Repubblica dovrebbe adeguare “i principi e i metodi della sua legislazione” (art. 5 Cost.). Né varrebbe a “compensare” la centralizzazione la presenza delle Regioni nel nuovo Senato, composto da senatori eletti bensì dai consigli regionali ma con metodo proporzionale e perciò non chiamati ad esprimere unitariamente la “voce” della rispettiva Regione, da Sindaci che non rappresentano né i Comuni, perché eletti dal consiglio regionale, né la Regione; oltre che da cinque senatori (su 100) di nomina presidenziale che nulla hanno a che fare con una “Camera delle autonomie”, e che, in quanto nominati per soli sette anni, darebbero ad ogni Presidente la possibilità di incidere in modo non irrilevante sulla composizione di tale Camera. Questo Senato non avrebbe poi poteri significativi di intervento sulla legislazione che più da vicino interessa le Regioni.

C'è poi l'incongruità determinata dal fatto che il nuovo ridotto quadro delle competenze regionali non si applicherebbe alle cinque Regioni a statuto speciale fino alla revisione, rinviata ad una improbabile intesa, dei loro statuti: così aggravando le differenze, anche dove non sono giustificate dalle ragioni della specialità, fra le due categorie di Regioni.

L'ansia di inseguimento degli umori antipolitici è palese già nel titolo della legge, dove si riferisce alla riduzione del numero dei parlamentari: il numero dei componenti delle assemblee elettive dovrebbe essere deciso in base a criteri di rappresentatività e di efficienza, non certo riducendo a priori drasticamente quello dei membri di una sola assemblea, con l'effetto ulteriore di dare una forte preminenza alla Camera dei deputati

nel Parlamento in seduta comune. La stessa ansia ricompare nel titolo della legge con la menzione del “contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni”: tema che non ha nulla a che fare con la Costituzione, poiché, fermo quanto s’è detto sul numero dei parlamentari, gli altri costi dipendono esclusivamente da libere determinazioni legislative, non costituzionali (e sorprende che la riforma si occupi di fissare un indiretto e improprio parametro quantitativo solo per le indennità dei titolari degli organi regionali, in un’ottica visibilmente “punitiva” nei confronti delle Regioni, mentre nulla si dice sulle indennità dei deputati). Altrettanto frutto di un’ottica dispregiativa nei confronti della democrazia locale è la prevista abolizione generalizzata delle Province almeno nella loro figura di enti elettivi (art. 29 della legge: sostituite, forse, da misteriosi “enti di area vasta”: art. 40, comma 4, della stessa legge).

Perfino per l’abolizione del CNEL, che pure, a giudizio di molti, ha avuto sinora scarsa utilità, si è voluto procedere senz’altro solo al “taglio”, senza neppure porsi il problema degli strumenti con cui sostituirlo ai fini del confronto e della concertazione istituzionale con le parti sociali

Varie altre modifiche sono previste, in un’ottica però superficiale e per così dire di breve periodo, anche su temi per i quali pure si compie qualche passo positivo. Così per l’impugnazione preventiva delle leggi elettorali davanti alla Corte costituzionale; o per l’abbassamento del quorum nel referendum abrogativo, ma solo se i proponenti sono 800.000 elettori, non se sono (come continuerebbero a poter essere) 500.000 elettori o cinque consigli regionali, quasi che il quorum potesse dipendere dalla qualità del soggetto proponente. O, ancora, come per il tema della decretazione di urgenza, in cui ci si accontenta di riprendere in Costituzione le regole “redazionali” dettate già dalla legge del 1988 sull’obbligo di dettare misure di immediata applicazione, e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo, e di porre il divieto di approvare con la legge di conversione disposizioni estranee all’oggetto o alle finalità del decreto. nonché di prolungare di altri trenta giorni il periodo di vigenza provvisoria quando la legge di conversione sia rinviata al Parlamento dal Capo dello Stato per una nuova deliberazione.

Alla fine, al di là del merito delle singole questioni, il rischio che si corre con questo referendum è quello che ne esca indebolito il senso della Costituzione come fattore essenziale di unità del Paese, al di sopra delle maggioranze contingenti.