

## “Dopo il referendum, che fare?”<sup>1</sup>

*di Franco Bassanini*

1. Ho convocato la riunione di questo seminario di *brain storming* prima del referendum sulla riforma costituzionale Renzi-Boschi, nel presupposto che, quale che ne fosse stato l’esito, sarebbe stato comunque necessario proseguire nel lavoro di ammodernamento delle nostre istituzioni, in caso di esito positivo attuando innanzitutto le innovazioni previste dalla riforma, in caso di esito negativo trovando altre e diverse soluzioni ai problemi che la riforma affrontava.

Il referendum ha bocciato la riforma e, ovviamente, il suo risultato non può essere contestato; al contrario va lealmente rispettato.

Ma il referendum non ha (e comunque non avrebbe potuto, anche in caso di diverso esito) chiudere la riflessione sul tema dell’ammodernamento e aggiornamento delle nostre istituzioni. A differenza dei referendum abrogativi, i referendum confermativi non comportano il divieto giuridico di riaprire il confronto anche in tempi rapidi. Il vincolo, che va rispettato, è quello politico di tener conto delle indicazioni del corpo elettorale.

Il precedente della riforma del 2005 e del referendum del 2006 è illuminante. Astrid fu allora una delle tre associazioni promotrici del Comitato “*Salviamo la Costituzione: aggiornarla non demolirla*” che promosse la richiesta popolare di referendum: infatti sulla riforma costituzionale del 2005 il nostro dissenso era unanime, soprattutto considerando la parte che rafforzava i poteri del Presidente del Consiglio (il “premierato assoluto”, come lo definì allora il compianto Leopoldo Elia, che del Comitato presiedeva il Consiglio scientifico) e quella che indeboliva le istituzioni di garanzia a partire del Presidente della Repubblica (due punti che

---

<sup>1</sup> Testo della relazione introduttiva al seminario di *brain storming* di Astrid su “*Dopo il referendum, che fare?*”, Roma, 19 dicembre 2016.

rendono non comparabile la riforma del 2005 con quella del 2016, dato che quest'ultima non contiene alcuna disposizione che rafforzi i poteri del premier, né alcuna disposizione che indebolisca i poteri e il ruolo delle istituzioni di garanzia). Nel 2006, il referendum popolare del 25 e 26 giugno 2006 bocciò la riforma costituzionale Berlusconi-Calderoli con una maggioranza ancora più larga di quella registrata nel 2016: i NO furono il 61,3%, i SI, il 38,7%. Ma ciò non ha impedito di riaprire subito il dibattito sull'ammodernamento delle nostre istituzioni e non impedì alla Commissione Affari Costituzionali della Camera di approvare, meno di un anno dopo, la cosiddetta "bozza Violante", una proposta di legge di revisione costituzionale che riformava, sia pur con soluzioni in parte diverse, le disposizioni della Costituzione del 1948 sulla forma di governo e sul bicameralismo paritario.

Lo stesso dovremmo dire oggi, anzi a maggior ragione, se consideriamo che nel corso della campagna referendaria quasi nessuno tra gli avversari della riforma Renzi-Boschi hanno difeso il testo costituzionale vigente così come è e ne hanno rivendicato l'irreformabilità, quasi tutti, al contrario, ne hanno propugnato un ammodernamento sia pur attraverso soluzioni riformatrici diverse, più convincenti e più condivise di quelle contenute nella riforma in esame. Un accurato sondaggio di Ipsos, realizzato pochi giorni prima del voto, ha peraltro rilevato che, nelle intenzioni di voto degli elettori, il proposito di respingere la riforma Boschi si accompagnava a un largo consenso, nel merito, a ciascuna delle singole scelte di fondo che essa proponeva (revisione del titolo V con accrescimento delle competenze legislative esclusive dello Stato, soppressione del CNEL e delle Province, costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza e previsione di una corsia preferenziale per i disegni di legge del Governo, superamento del bicameralismo paritario, con l'attribuzione alla sola Camera dell'ultima parola nell'approvazione delle leggi e del potere di dare e ritirare la fiducia al Governo), salva sola la questione delle modalità di elezione del Senato (diretta o in secondo grado) sulla quale le due opinioni contrapposte si dividevano quasi a metà i consensi dell'elettorato. Nel caso specifico di questo referendum, ha dunque giocato un ruolo

determinante la forte politicizzazione del confronto. Come peraltro quasi tutti i commentatori hanno rilevato, non si è espressa dunque il 4 dicembre una forte opposizione sul merito della riforma, ma un maggioritario dissenso politico sull'operato del Governo e del suo Presidente del Consiglio.

Resta poi l'argomento decisivo: le questioni che hanno motivato da alcuni decenni il dibattito sull'ammodernamento delle nostre istituzioni restano tutte sul tavolo, irrisolte. I cambiamenti del contesto geopolitico, economico e sociale che portano a ritenere che ci sia un problema di aggiornamento complessivo del nostro sistema istituzionale<sup>2</sup> non sono stati spazzati via dall'esito del referendum che ha detto di no alla riforma Renzi-Boschi. I grandi mutamenti globali (globalizzazione, rivoluzione tecnologica, immigrazione di massa, terrorismo globale, *climate change*) continuano a esigere istituzioni più moderne ed efficaci, capaci di garantire il governo democratico di crisi sempre più complesse, e capaci di assicurare al nostro paese una rappresentanza autorevole negli organismi europei e internazionali in cui le crisi globali possono trovare risposte adeguate, come pure ho cercato di argomentare nella introduzione al libro che raccoglie gli Atti dei seminari di Astrid sulla riforma Boschi<sup>3</sup>.

Non possiamo rimuovere il problema. L'esito del referendum è semmai un motivo decisivo per ricercare soluzioni più condivise di quelle delineate dalla riforma bocciata dal referendum e individuare un percorso che riduca il rischio che il dibattito sia inquinato da strumentalizzazioni politiche come è successo in questa campagna referendaria (per responsabilità che, a ben vedere, non possono essere attribuite solo a qualcuno dei protagonisti della campagna stessa).

**2.** Occorre però, in primo luogo, evitare di sovraesporre la questione istituzionale: la riforma e l'ammodernamento delle istituzioni è un punto importante ma non è l'unico problema che il Paese deve oggi affrontare e non è il più urgente. Esistono

---

<sup>2</sup> Rinvio sul punto alla mia *Introduzione a ASTRID, Cambiare la Costituzione? Un dibattito tra i costituzionalisti sui pro e i contro della Riforma*, Maggioli, 2016.

<sup>3</sup> Vedi nota precedente.

infatti alcune questioni prioritarie che riguardano ad esempio gli interventi di contrasto alla povertà all'emarginazione sociale e alle crescenti diseguglianze, o che riguardano le politiche per il rilancio degli investimenti, dell'occupazione e della crescita, le politiche attive del lavoro e i provvedimenti per far fronte alla crisi bancaria.

Occorre anche ricordare sempre, innanzitutto a noi stessi, che l'ammodernamento delle istituzioni non si identifica con la revisione della Costituzione repubblicana. Sul funzionamento delle istituzioni, come sappiamo, possono incidere in modo importante interventi riformatori operanti su diverse fonti del diritto, non solo quindi attraverso modifiche costituzionali ma anche attraverso la revisione di norme legislative, di disposizioni dei regolamenti parlamentari, e persino di DPCM; possono essere efficaci, in parecchi casi, anche modifiche nella prassi interpretativa di norme vigenti. Importanza cruciale hanno poi, come sappiamo, la cultura politica e la coscienza democratica dei cittadini, l'assetto del sistema dei partiti e l'organizzazione delle istituzioni. Ridimensionare il ruolo delle riforme costituzionali non significa, beninteso, sottovalutarne la rilevanza, ma avere un quadro più corretto, e dunque più ampio e equilibrato degli strumenti utili all'opera di ammodernamento del sistema delle istituzioni.

**3.** Cominciamo comunque dalle riforme costituzionali. Penso che sia cruciale cambiare metodo. Non solo ricercando effettivamente, come Astrid ha sempre sostenuto, di pervenire a riforme largamente condivise, tali da ottenere la maggioranza qualificata dei due terzi delle due Camere prevista dall'articolo 138 per limitare l'iter della revisione costituzionale alla doppia lettura parlamentare. Ma anche evitando di ripercorrere la strada di riforme globali o comunque disomogenee, comprendenti insieme diversi istituti del nostro sistema costituzionale. Lo sottolineammo subito, quando ancora il progetto di riforma era in bozze, nell'ambito del seminario sulla riforma costituzionale che organizzammo il 14 marzo 2014 alla Camera, nella sala della Regina, insieme a *ItaliaDecide* e a *Res Publica*, con la

partecipazione del Ministro Boschi e della Presidente Anna Finocchiaro; nella mia relazione introduttiva a quel seminario<sup>4</sup> si ribadiva una nostra antica convinzione: che fosse preferibile – e anche più coerente col dettato dell’articolo 138 Cost. – non presentare un progetto di riforma unico, bensì diversi progetti su temi tra loro distinti, ancorché collegati in un disegno unitario. Affrontare i problemi ad uno ad uno avrebbe favorito una più ampia convergenza parlamentare intorno a soluzioni su cui una convergenza di massima in realtà già esiste, e avrebbe poi favorito una scelta referendaria più ancorata al merito delle riforme e meno esposta alle strumentalizzazioni politiche.

Purtroppo, il nostro suggerimento non fu accolto. Prevalse la forte convinzione del Presidente del Consiglio che un’unica grande riforma avrebbe consentito di focalizzare l’attenzione dell’opinione pubblica su alcune innovazioni di forte *appeal* popolare (riduzione del numero di parlamentari, abolizione delle province e del Cnel, riduzione dei costi del sistema istituzionali) capaci di esercitare un effetto di trascinamento per l’intera riforma. Giocò forse anche la sua intenzione di utilizzare il successo della riforma per rafforzare la sua legittimazione politica. Entrambe le convinzioni (o le scommesse) si sono alla fine rivelate infondate o perdenti.

Quanto al ministro Boschi, ella mi fece capire che riteneva inutile fare sul punto un braccio di ferro col Presidente del Consiglio perché riteneva che comunque lo spacchettamento sarebbe stato poco significativo, dal momento che la grande maggioranza delle disposizioni novellate avrebbero dovuto alla fine essere ricomprese in un solo pacchetto: la riforma della riforma del Titolo V e la riforma del bicameralismo paritario erano infatti – a suo avviso - tra loro strettamente collegate, dato che l’introduzione di una partecipazione qualificata degli enti territoriali alla formazione delle decisioni legislative nazionali tramite il nuovo Senato rappresentava anche il necessario contrappeso del ridimensionamento dei

---

<sup>4</sup> F. Bassanini, *Prime riflessioni sulla bozza di riforma del bicameralismo e del titolo V del Governo Renzi*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014

poteri legislativi autonomamente esercitabili dalle Regioni previsto dalla riforma delle disposizioni dell'art. 117 della Costituzione.

L'argomento aveva e ha una sua consistenza logica. Ma notammo allora che sarebbe stato comunque possibile trovare soluzioni, anche di tipo transitorio, che assicurassero un coordinamento fra le due riforme anche se fossero state presentate, discusse e deliberate separatamente, con possibilità di diverso esito. La partecipazione delle Regioni alla formazione delle scelte legislative nazionali può essere infatti transitoriamente assicurata, fino all'eventuale riforma del bicameralismo, dall'attivazione del dimenticato ma ancora vigente art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, concernente la composizione e i poteri della Commissione parlamentare per le questioni regionali. Lo stesso risultato potrebbe ottenersi utilizzando a tal fine la Conferenza dei Presidenti delle Regioni, opportunamente ridefinendone i poteri. Valga l'esempio della reintroduzione nel nostro sistema della clausola di supremazia, che rappresenta una delle scelte fondamentali contenute nella riforma della riforma del Titolo V prospettata dal testo Boschi: è pacifico che la introduzione della clausola di supremazia presuppone, come avviene in Germania, un qualche meccanismo di interlocuzione qualificata con il sistema delle autonomie che non metta completamente nelle mani della maggioranza parlamentare l'esercizio di questo potere di intervento straordinario del Parlamento nelle materie di competenza regionale. Ma a tal fine basterebbe stabilire che, fino a che non sia previsto un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali, questa interlocuzione qualificata possa avvenire con la Conferenza dei Presidenti delle Regioni o con la Conferenza Unificata o con la Commissione per gli Affari regionali rivista secondo il dettato dell'art.11 della legge cost. n. 3 del 2001, imponendo delibere parlamentari a maggioranza assoluta per superare l'eventuale opposizione di uno di questi organismi.

Lo spacchettamento della riforma costituzionale è dunque praticabile e raccomandabile, ovviamente partendo dall'inizio dell'iter parlamentare mediante la

presentazione di una pluralità di disegni di legge di revisione costituzionale puntuali ed omogenei.

**4.** Si può e si deve dunque tornare a riflettere sulle singole questioni, una ad una: e dunque a riflettere separatamente, sull'assetto della forma di governo e della forma dello Stato, sulla ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni, sulle forme di partecipazione delle istituzioni territoriali alle scelte politiche e legislative nazionali, sull'organizzazione delle istituzioni locali sul territorio, sui rapporti tra Parlamento e Governo, sui limiti al ricorso alla legislazione d'urgenza e al voto di fiducia, sulla differenziazione delle funzioni tra le due Camere.

Dovremmo distinguere tra le proposte su cui è possibile abbastanza rapidamente trovare soluzioni condivise (come la corsia preferenziale per i disegni di legge essenziali all'attuazione del programma di governo controbilanciata dalla costituzionalizzazione dei limiti alla decretazione d'urgenza; o come l'attribuzione a una minoranza qualificata di parlamentari del potere di ricorso preventivo alla Corte sulle leggi elettorali) e le questioni, viceversa. Più controverse e più complesse (riforma del bicameralismo, Senato regionale) su cui è comunque più difficile trovare soluzioni condivise ed efficaci.

Anche su queste ultime credo sia utile tuttavia avviare fin da ora una riflessione anche perché potrebbero essere comunque oggetto di attenzione nei prossimi programmi elettorali dei partiti. E' comunque ovvio che l'orizzonte temporale per la l'approvazione (delle une e delle altre) non è iscrivibile nei tempi limitati dello scorcio finale della legislatura in corso.

**5.** Tempi più rapidi possono e debbono avere altri possibili interventi, alcuni dei quali oggettivamente urgenti. E' utile distinguere i temi da affrontare anche sotto il profilo temporale. Oltre alla riforma elettorale è possibile affrontare subito riforme "semplici" e non controverse che non richiedono revisione costituzionale e che

potrebbero dunque essere avviate in questa legislatura nel caso in cui dovesse avere una durata ragionevole.

Un esempio può essere quello di un meccanismo tendente a evitare navette troppo lunghe tra Camera e Senato nell'iter dei provvedimenti legislativi, mediante il ricorso a organismi parlamentari misti del tipo dei *Joint committee* americani. Esso potrebbe essere sperimentato da subito mediante una modifica dei regolamenti parlamentari.

Suggerisco comunque alla nostra comune riflessione un primo elenco di argomenti che nel dibattito ciascuno dei partecipanti potrà integrare e arricchire:

a) La riforma delle leggi elettorali per la Camera e il Senato: restando le due Camere entrambe ed egualmente detentrici del potere di dare e revocare la fiducia al Governo, e dunque di determinarne le sorti (secondo un modello che, se non erro, ha oggi eguale solo in Bosnia-Erzegovina, dove peraltro ha ragioni peculiari e ben comprensibili), mi pare evidente che sistemi elettorali come quelli oggi in vigore (*Italicum* per la Camera *Consultellum* per il Senato) condannerebbero il Paese all'ingovernabilità; essi infatti potrebbero, con grande facilità, produrre maggioranze diverse; occorre dunque rendere i due sistemi elettorali fra loro compatibili, oltre che, comunque, riflettere su sistemi elettorali che tengano conto delle rilevanti modificazioni dell'assetto del nostro sistema politico avvenuti negli ultimi anni;

b) le modifiche ai regolamenti parlamentari: potremmo pensare ad una riedizione aggiornata del libro di Astrid "*Per far funzionare il Parlamento: 44 modeste proposte*"<sup>5</sup>, che tenga conto del fatto che alcune di quelle proposte sono state nel frattempo accolte e attuate, che valuti la riproponibilità delle altre eventualmente aggiornandole, ma che cerchi soprattutto di identificarne di nuove, utili a migliorare la funzionalità e l'efficienza di una istituzione parlamentare che dovrà ancora per un

---

<sup>5</sup> ASTRID, *Per far funzionare il Parlamento: 44 modeste proposte*, a cura di A. Manzella e F. Bassanini, Il Mulino, Bologna, 2007.



tempo indefinito restare organizzata secondo il modello del bicameralismo paritario;

c) riprendere la riflessione che facemmo parecchi anni fa sull'organizzazione del Governo (che in gran parte dipende da fonti non legislative), sul ruolo di coordinamento del Presidente del Consiglio, sull'iniziativa legislativa del Governo, sul DAGL e gli Uffici legislativi dei ministeri, sulla breve esperienza dell'Ufficio per la semplificazione delle leggi e delle procedure;

d) riprendere le nostre riflessioni sull'assetto del governo locale, e in particolare sulle istituzioni di area vasta, Città metropolitane e ex-province<sup>6</sup>, considerando che, almeno per il momento, il referendum ha bloccato la revisione delle disposizioni costituzionali in materia;

e) riprendere le riflessioni che facemmo a suo tempo sull'alternativa soppressione/radicale riforma del CNEL<sup>7</sup>, anche avvalendoci dell'importante esperienza del suo concreto funzionamento e della buona conoscenza delle esperienze similari in altri ordinamenti, che diversi dei nostri associati hanno fatto, come componenti di quell'organismo in anni passati;

f) riprendere parimenti le nostre passate riflessioni sul sistema dei controlli, e in particolare sul ruolo e i poteri della Corte dei Conti;

g) riaprire il dibattito sulla revisione dell'art.117 della Costituzione, visto che la convinzione che l'attuale assetto della ripartizione delle competenze tra Stato e Regioni non sia ottimale è nei fatti largamente condivisa tra le forze politiche e anche tra di noi; e nel contempo assicurare una più strutturata e efficace partecipazione delle Regioni alla formazione delle scelte legislative nazionali mediante l'attuazione

---

<sup>6</sup> Vedi i numerosi paper, articoli e note reperibili in <http://www.astrid-online.it/forma-stato-federalismo/--semplifi/ististuzioni/index.html> e anche in <http://www.astrid-online.it/forma-stato-federalismo/--semplifi/citta/index.html> . Nonché: ASTRID, *Semplificare l'Italia: Stato, Regioni, enti locali*, a cura di F. Bassanini e L. Castelli, Firenze , Passigli, 2008, e ASTRID-CRANEC, *Territori e autonomie*, a cura di F. Bassanini, F. Cernigli, A. Quadrio Curzio e L. Vandelli, Bologna, Il Mulino 2015.

<sup>7</sup> Cfr. T. Treu, *La riforma del Cnel*, in *Astrid Rassegna*, n. 6/2014; G. Macciotta, *La soppressione del CNEL nel progetto Renzi: sia sciolto...a meno che...!*, in *Astrid Rassegna*, n. 7/2014.

della riforma della Commissione parlamentare le questioni regionali prevista dall'art. 11 della legge cost. n. 3 del 2001;

h) riprendere la questione di una rigorosa e efficace attuazione delle disposizioni dell'art. 119 della Costituzione in tema di finanza regionale e locale, anche qui riprendendo i fili di un lavoro di riflessione che svolgiamo da tempo<sup>8</sup> e che ha già dato importanti risultati.

---

<sup>8</sup> V. ASTRID, *L'attuazione del federalismo fiscale. Una proposta*, a cura di F. Bassanini e G. Macciotta, Bologna, Il Mulino, 2003