

Referendum: Bin

Seguirò l'ordine dei quesiti posti dal nostro Direttore.

a) Utilità dello strumento "referendum". L'utilità del referendum in sé mi sembra fuori di discussione. Se qualcosa in Italia si è mosso sul piano del sistema politico e istituzionale negli ultimi anni, è merito esclusivamente del referendum e in particolare dei referendum elettorali. Anzi, la mia preoccupazione è che il cattivo uso dello strumento, una insensata proliferazione dei quesiti, finisca con il giustificare una reazione della classe politica ben contenta di ridimensionare le potenzialità di uno strumento che rischia di minare la sua stabilità. Perché il referendum ha tutt'ora un forte potere di incidere sul sistema: pensiamo allo stesso referendum elettorale, dichiarato peraltro inammissibile dalla Corte, che indubbiamente, come sottolineava Cammelli, sarebbe stato il più aggressivo tra quanti proposti. Ma possiamo pensare anche ad altri referendum possibili, come quello che proponesse di rimuovere le cause di ineleggibilità alle Camere per i sindaci e gli amministratori regionali: un referendum sicuramente esente da mende costituzionali (che invece sono abbastanza evidenti per il referendum dichiarato inammissibile dalla Corte) e che avrebbe la conseguenza di introdurre elementi assai forti di movimento e di concorrenza nella classe politica.

Qualche intervento sulla legge per il referendum andrebbe però fatto. Non certo per rendere più difficile l'uso, ma per liberare la Corte da un ruolo che, per le coordinate temporali dell'azione drammatica, è insostenibile. Affidare alla Corte la funzione di emettere l'ultima parola, al termine di un procedimento che dura quasi un anno e che va gonfiandosi, man mano che avanza, di prospettive e implicazioni politiche, significa minare alle basi l'immagine della Corte stessa, esponendola in primo piano alla critica politica: porre un meccanismo delicato quanto il cristallo nel bel mezzo della battaglia politica non è certo prova di saggezza. Tanto più che i tempi assai ristretti in cui la Corte deve emettere il suo giudizio, tempi che diventano irrisori davanti ad una valanga di quesiti come quelli attuali, impedisce di approfondire la motivazione della decisione, e quindi la stessa giustificazione dell'operato della Corte.

L'altra questione importante è di ridefinire gli effetti del referendum, per togliere il problema assai grave dell'operatività delle leggi dopo l'abrogazione. La legge Rebuffa aveva un'intuizione in questo senso, anche se troppo strumentalmente legata alla contingenza attuale. Il problema è invece generale: ci si può ben immaginare una legge che dica, in via generale, che la legge abrogata, qualora tocchi l'operatività di organi o meccanismi costituzionalmente necessari, mantiene i suoi effetti finché non sia varata la nuova disciplina, magari con qualche sanzione in caso di inerzia del legislatore (sinanche allo scioglimento anticipato delle Camere, perché no?).

Temo però che la risposta che darà la nostra classe politica sia solo in termini di riduzione della praticabilità del referendum, raddoppiando il numero delle sottoscrizioni o ponendo limiti ulteriori. Lo temo perché così si bloccherebbe la valvola di sfogo della pentola a pressione, o fuor di metafora, forse l'unico (insieme alla Comunità europea) congegno esterno al sistema politico che possa imporre la modifica di un sistema politico che non è capace di modificarsi: con le conseguenze immaginabili

b) Tutt'altro discorso devo fare sull'utilità degli attuali quesiti referendari. Con una battuta potrei dire che questi quesiti sembrano scritti da un pubblicitario, non da un giurista, perché sono quesiti ad effetto ma in larghissima parte mal formulati. Era facile, per chi conosca i precedenti della giurisprudenza costituzionale in tema di ammissibilità e in materia regionale, prevederne l'esito: e se c'è qualche sorpresa, se affiora qualche concessione a considerazioni di opportunità politica, esse sono tutte volte a favore delle regioni, dell'ammissibilità di quesiti che avrebbero potuto tranquillamente essere dichiarati inammissibili. Per esempio, è passato il referendum sull'ex Ministero dell'agricoltura, la cui legge istitutiva iniziava con la soppressione del vecchio trasferimento e l'attribuzione in via generale delle sue funzioni alle regioni: la Corte è stata magnanimo nel superare una considerazione anche blandamente formalista della chiarezza del quesito - e, ragionando in termini di opportunità, lo si può condividere certo, essendo la legislazione attuativa del vecchio referendum abrogativo davvero indecente. Ma cosa sarebbe costato "ripulire" un po' di più il quesito, mirarlo con maggior chiarezza all'eliminazione delle parti negative della legge in questione?

Degli altri quesiti, alcuni mi sembrano assolutamente improponibili: penso a quello sul Ministero dell'industria, in cui si è fatta questa operazione: siccome il quesito precedente era stato bocciato dalla Corte perché chiedeva l'abrogazione di alcune leggi sulla denominazione del Ministero, e la Corte aveva, con una punta d'ironia, ricordato che, *anche solo sul piano della denominazione*, vi erano anche altre leggi, non comprese nel quesito, ecco che allora il nuovo quesito ricopia l'elenco delle leggi indicate dalla Corte, dimenticando il resto del discorso da essa sviluppato. E la Corte ha ripetuto che così si abroga solo il nome del Ministero, non il complesso delle funzioni ad esso attribuite.

Sull'indirizzo coordinamento, sul potere di direttiva, sulle attività promozionali, sui rapporti comunitari, valgono a pieno - mi sembra - le considerazioni fatte in apertura da Sergio Bartole: sono punti già profondamente elaborati dalla Corte, discipline che solo occasionalmente sono fissate da leggi ordinarie, perché il loro "principio" è contenuto nella stessa giurisprudenza costituzionale, "letto" perciò in Costituzione dallo stesso giudice che giudica dell'ammissibilità dei quesiti. Potranno essere indirizzi giurisprudenziali non convincenti e criticabili, ma è insensato - ragionando con gli occhiali del giurista, non con quelli del pubblicitario - pensare di poterli abrogare per referendum.

c) L'effetto prodotto sul diritto regionale "vivente" da queste nuove sentenze della Corte è dunque la conferma e il consolidamento dei principi giurisprudenziali precedenti: il rischio è che questo consolidamento si rifletta poi negativamente sul piano delle riforme istituzionali, che possa essere inteso come affermazione di principi costituzionali necessari, "naturali" dell'ordinamento costituzionale, non suscettibili di revisione. Io non lo credo. Sergio Bartole impiegava poc'anzi la distinzione, fondamentale per capire tutta la giurisprudenza costituzionale, tra disposizione e norma: queste funzioni sono funzioni necessarie, vincolate, non perché siano espresse disposizioni costituzionali a prevederle, ma perché il complesso normativo delle vigenti disposizioni porta a ritenerlo. Sono necessarie più per quello che la costituzione non dice, che per quello che dice. Tutti sappiamo che il principale limite del Titolo V, quello che ne ha causato la perdita di funzione regolatrice dei rapporti tra stato e regioni, è la mancanza di disposizioni sul coordinamento, sulla collaborazione. Questa pagina assente dal testo costituzionale è stata scritta da spezzoni normativi talvolta introdotti da leggi, più spesso accreditati dalla Corte costituzionale: la loro funzione è indispensabile, "necessaria", sintanto l'ordinamento, e la Costituzione in primo luogo, non introduca altri strumenti, più efficienti. L'unico modo per liberarsi definitivamente dell'indirizzo e coordinamento, delle direttive ecc. è modificare il Titolo V, e introdurre efficienti strumenti di collaborazione e codecisione tra stato e regioni. Il referendum non basta.