

Enzo Balboni *

Il referendum del 7 ottobre

Il prossimo 7 ottobre si terrà il primo referendum costituzionale della nostra storia repubblicana e avrà ad oggetto un'ampia revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione concernente, in prevalenza, la posizione costituzionale e il ruolo delle Regioni, ma con significative nuove configurazioni per Comuni, Province e Città metropolitane.

1. Come si è arrivati al referendum: prima fase

Lo svolgimento del referendum nella prima domenica di ottobre può essere considerato una delle rare vittorie politiche del Centro-Sinistra in questo anno 2001, che ha visto la sua sconfitta alle elezioni politiche del 13 maggio. Come si ricorderà, dopo che il tema del «federalismo ad oltranza» era stato uno dei capisaldi del programma politico della Lega Nord, e prima che esso costituisse il nucleo duro dell'alleanza elettorale con Forza Italia (cui avrebbero acceduto, nell'imminenza delle elezioni, pur con talune ritrosie, i cattolico-moderati del CCD-CDU e, con riserve, Alleanza Nazionale), la maggioranza di Centro-Sinistra aveva percorso un lungo tratto di strada sul terreno del regionalismo forte e dell'incremento dell'autonomia locale «sino al limite del federalismo». Già il programma dell'Ulivo vittorioso alle elezioni politiche del 1996 aveva previsto di riformare in senso autonomistico la struttura dello Stato considerata troppo accentrata e inutilmente burocratica, facendo perno sull'ente costituzionalmente più forte, la Regione, che già nella Costituzione vigente del 1948 era dotata di potestà legislativa, statutaria e (almeno potenzialmente) finanziaria e tributaria.

Il Ministro degli Affari regionali e della Funzione pubblica, Franco Bassanini, aveva iniziato da subito un percorso di robusto decentramento autonomistico con semplificazioni e sburocratizzazioni a favore di Comuni, Province e Regioni (ma anche di Camere di Commercio, Università, scuole autonome, ecc.) che si era concretato nelle leggi di delega (n. 59 e n. 127 del 1997) che portano il suo nome e nei successivi decreti delegati del 1998 e 1999.

* *Professore ordinario di Diritto pubblico nell'Università Cattolica di Milano.*

Ma, mentre sul nuovo assetto autonomistico, a partire dai livelli più bassi e più vicini alle popolazioni — Comuni e Province — si registrava un «non dissenso» delle opposizioni, il punto dolente era rappresentato dalle Regioni, anche per l'indubbia valenza politica delle elezioni regionali. Anzi è stato a tale riguardo che si è assistito dapprima a una rilevante modifica circa l'elezione diretta dei Presidenti delle Regioni. Per arrivare a ciò, sia per le Regioni a statuto ordinario sia per quelle a statuto speciale, si dovette procedere alla revisione della Costituzione vigente. Alcuni significativi articoli della medesima furono modificati infatti con la legge costituzionale che fu approvata alla fine del 1999 in un clima *bipartisan* e divenne operativa con le elezioni regionali svoltesi nelle 15 Regioni a statuto ordinario nella primavera del 2000.

2. Seconda fase: fino ai nostri giorni

Il Centro-Sinistra ha sempre sostenuto che la riforma costituzionale già avviata necessita di un completamento che, da una parte, rafforzi gli elementi autonomistici, e anzi già federalisti, ma dentro un quadro di federalismo cooperativo e solidale. Invece il Centro-Destra — specie dopo la vittoria politica di Berlusconi, per la quale è stato importantissimo, al Nord, l'apporto elettorale della Lega — si orienta per un federalismo competitivo e liberale (sebbene le sue componenti cattolico-moderate e nazionaliste frenino rispetto alle spinte localiste e nordiste rappresentate con colorita intensità da Umberto Bossi).

In questo quadro, mentre il Centro-Destra riteneva di preparare con calma e determinazione la sua «spallata federalista», facendosi anche aiutare da referendum regionali di indirizzo (aventi esclusivo significato politico e nessun peso legale), come quelli voluti da Formigoni in Lombardia e da Galan nel Veneto, il Centro-Sinistra divenuto minoranza ha impugnato la bandiera del «regionalismo forte» portando avanti una sua iniziativa in questo senso, risistemando in forma di disegno di legge governativo parecchi punti già discussi e approvati nel corso dei lavori della Commissione Bicamerale presieduta dall'on. D'Alema.

Come è noto, a norma dell'art. 138 Cost., una proposta di modifica della Costituzione diventa legge solo al termine di un procedimento lungo e «aggravato» (cioè implicante obblighi maggiori rispetto a quelli richiesti per la modifica di una legge ordinaria). Tale procedimento, infatti, richiede l'approvazione del medesimo testo da parte di ciascuna delle due Camere; e questa approvazione deve essere rinnovata a distanza non inferiore a tre mesi. La legge di revisione costituzionale è approvata se ottiene il voto favorevole di almeno la metà più uno dei componenti nella seconda votazione di entrambe le Camere.

Nel caso però di approvazione a maggioranza assoluta, ma non qualificata (in concreto, dei due terzi), l'art. 138 Cost. prevede che possa essere indetto un referendum popolare qualora, a distanza di tre mesi dalla pubblicazione della legge, esso venga richiesto da un quinto dei membri di una Camera o da 500 mila elettori o da 5 Consigli regionali. La legge sottoposta a referen-

dum entra in vigore o, al contrario, viene respinta, a seconda che sia approvata o bocciata a maggioranza dei voti validi, qualunque sia il numero degli elettori partecipanti (non è richiesto cioè un *quorum* per la validità del referendum).

Il contenuto della legge di riforma che il 7 ottobre sarà sottoposta a referendum è già noto ai nostri lettori, essendo stato ampiamente illustrato e commentato su queste pagine [cfr SODA A., «Verso un ordinamento federale - La riforma delle autonomie locali», in *Aggiornamenti Sociali*, 1 (2001) 10-22]. Sul suo senso politico si tornerà brevemente in conclusione. Qui ricordiamo, a tale riguardo, il coraggio manifestato dal *leader* dell'Ulivo Francesco Rutelli che, a nome e per conto della sua coalizione, negli ultimissimi giorni della XIII Legislatura chiese a tutte le componenti un forte impegno sulla proposta del Governo, imponendo così loro di votarla. Il risultato fu favorevole, ma di strettissima misura (i voti a favore furono 316: il minimo indispensabile), e infatti molti hanno deplorato che per la prima volta una riforma della Costituzione fosse approvata dal Parlamento con tale risicata maggioranza, e non con le larghe intese che sempre avevano caratterizzato le precedenti occasioni. In tal modo si rendeva possibile, come sopra precisato, la richiesta di un referendum popolare.

E in effetti il referendum è stato richiesto tanto dalla (allora) minoranza quanto dalla (allora) maggioranza che hanno utilizzato il canale di iniziativa parlamentare previsto dall'art. 138 Cost.

Finora, si era sempre ritenuto — sulla scorta della migliore dottrina costituzionalistica — che il referendum previsto dall'art. 138 fosse un referendum «oppositivo», ossia uno strumento della minoranza parlamentare per fare appello al popolo e fermare le iniziative della maggioranza, che fossero ritenute prive di un reale supporto nel Paese. Tuttavia, è comprensibile anche il desiderio della maggioranza, che aveva ottenuto l'approvazione del testo di riforma, di suscitare la pronuncia popolare, per richiamare con tutta la forza possibile l'attenzione pubblica sulla materia.

3. Gli schieramenti in campo

Le posizioni politiche sono state molto chiare sin dall'inizio per il Centro-Sinistra, che ha risolutamente imboccato la strada del sostegno a una delle più consistenti riforme di struttura di tipo ordinamentale, che è stato in grado di portare a termine nel corso della passata Legislatura.

Invece, è stato alquanto più faticoso l'assestamento su una posizione unitaria da parte delle forze politiche del Centro-Destra, che vedevano una *leadership* oppositiva molto netta solo nella Lega Nord. Gli altri partiti dell'attuale maggioranza hanno dovuto scegliere tra due posizioni comunque difficili. Schierandosi per il «sì», avrebbero avallato, su un tema da sempre molto caro a una parte dell'attuale maggioranza, una riforma approvata proprio dagli avversari sconfitti il 13 maggio. D'altra parte, opponendosi alla riforma già approvata dalle Camere, avrebbero rinunciato a un ampliamento immediato dell'autonomia

regionale, aspetto questo molto sentito dalla maggior parte dei Presidenti di Regione del Centro-Destra, in primo luogo Formigoni di Forza Italia (Lombardia) e Storace di Alleanza Nazionale (Lazio). Alla fine, comunque, le pressioni della Lega — che rivendica una sorta di diritto di esclusiva sui temi del federalismo — sembra avere allineato l'intera coalizione sul «no» al referendum.

4. Conclusione: un voto per il «sì»

Il fatto che diversi Presidenti di Regione del Centro-Destra si trovino in dissenso rispetto alla coalizione di appartenenza sul tema del referendum del 7 ottobre deve fare molto riflettere.

Il progetto di riforma del Centro-Sinistra è stato criticato come insufficiente. In particolare, anche la Regione Lombardia e la stessa Lega Nord hanno intensamente sostenuto, in questi mesi, con proposte di referendum consultivi regionali, che le Regioni dovrebbero avere anche il governo completo di materie come l'istruzione, la sanità e la sicurezza locale.

Se la riforma si muove nel senso giusto, ma è insufficiente, ciò non dovrebbe costituire una valida ragione per respingerla in blocco: proprio questa è la considerazione principale svolta da Formigoni e Storace, che appaiono più inclini a incassare, intanto, gli indubbi maggiori poteri, funzioni e ruolo per le Regioni che potrebbero essere disponibili, a breve termine, subito dopo l'entrata in vigore del testo revisionato del Titolo V della Parte II della Costituzione.

La Lega Nord, invece, punta a nuovi scenari e a cambiamenti molto radicali nel medio-lungo periodo. È significativo, infatti, che la riforma del Centro-Sinistra preveda il mantenimento dei livelli essenziali nei servizi e nelle prestazioni pubbliche, che devono essere garantiti in modo uniforme per tutti i cittadini della Repubblica. Di questo non sembra esserci traccia nel progetto di Umberto Bossi, che peraltro non è stato ancora formalizzato in un disegno di legge. D'altronde, sembra che obiettivo principale della Lega sia, piuttosto che una rapida transizione verso il rafforzamento dell'autonomia regionale, quello di impedire che altre forze politiche mettano la firma a quella riforma.

È possibile che nella riforma costituzionale sottoposta al voto popolare siano presenti lacune o difetti: ai quali l'attuale minoranza intende ovviare con nuove proposte, che stanno per essere presentate alle Camere. Tuttavia non c'è una vera ragione per non approvare la riforma del Centro-Sinistra, acquisendo subito gli indubbi e concreti potenziamenti delle autonomie che essa reca. Da qualsiasi prospettiva ci si ponga, le ragioni del «no» sono soprattutto di carattere «partitico»: il desiderio di accaparrarsi tutti i «meriti federalisti», evitando di dividerli con l'attuale opposizione. Questo vale soprattutto per la Lega, in cerca di nuovi e forti consensi dopo l'insuccesso delle ultime elezioni.

Ma per chi ha veramente a cuore le ragioni dell'autonomia delle Regioni e degli altri enti locali è senz'altro auspicabile che adesso sul referendum venga espresso un voto favorevole.