

*Il falso federalismo**

Nessuno sa esattamente quale sarà il destino dell'ennesima proposta di riforma costituzionale in questi giorni in discussione alla Camera. Tuttavia, la legge di riforma approvata al Senato rappresenta, a suo modo, una risposta (per molti aspetti sbagliata e contraddittoria) a esigenze reali. La nostra repubblica non è più quella di prima. È già cambiata (in modo magari involontario e impreveduto; al punto che Ilvo Diamanti la definisce argutamente una «repubblica preterintenzionale») e oggi risulta incompiuta, a metà. La modifica del sistema elettorale, da proporzionale a maggioritario, richiede infatti di ripensare tutto il sistema dei *checks and balances* tra poteri e istituzioni dello Stato. E il nuovo titolo V ha imposto una modifica nei rapporti politici e finanziari tra livelli di governo che il nostro attuale sistema istituzionale non è in grado di gestire efficacemente. La precedente riforma risultava carente su un punto: l'assenza di una Camera parlamentare rappresentativa delle autonomie territoriali. Il nuovo testo risponde dunque all'esigenza di completare la riforma costituzionale prevedendo un Senato federale. Ma il modo in cui lo fa suscita serie perplessità.

Un assetto federalista della repubblica rende necessario il coinvolgimento degli enti del governo territoriale nella determinazione delle politiche (sia nella disciplina delle singole materie di competenza che nelle scelte circa la distribuzione e la programmazione delle risorse). Soltanto attraverso questo coinvolgimento, infatti, decisioni di rilevanza nazionale possono essere condivise dai governi regionali, evitando il contenzioso istituzionale e politico, oggi diffuso e adeguando quelle scelte alle esigenze proprie di un governo federale. È questa esigenza che rende necessaria la trasformazione di una delle due Camere da Camera rappresentativa del popolo italiano, eletta a suffragio universale diretto, a Camera rappresentativa delle Regioni e degli enti territoriali, composta cioè di rappresentanze rapportabili (direttamente o indirettamente) agli enti territoriali.

La soluzione più chiara ed efficace è rappresentata da una seconda Camera che sia composta da membri degli esecutivi regionali, come in Germania. Ma, ovviamente, le forme e le modalità tecniche di questa rappresentanza possono essere diverse. Il guaio è che il testo in discussione costruisce il Senato federale come una Camera eletta a suffragio universale e diretto da tutto il popolo italiano (il che lascia pensare che anche le elezioni senatoriali saranno controllate dai partiti politici nazionali) senza alcun rapporto di rappresentanza né alcuna connessione strutturale e funzionale con le Regioni e con gli altri enti territoriali. La debolezza del collegamento fra Senato e Regioni è confermata dalla presenza dei rappresentanti degli italiani all'estero (mentre restano completamente prive di rappresentanza le autonomie locali: Comuni e Province) e dal fatto che i delegati regionali continuano a partecipare all'elezione del presidente della repubblica, quasi a sottolineare che in quel momento della vita repubblicana i senatori comunque non bastano a rappresentare le Regioni. La mera con testualità dell'elezione dei membri del Senato con l'elezione dei consigli regionali non è del resto sufficiente. Infatti, anche a parità di sistema elettorale, non c'è alcuna ragione per cui i cittadini debbano votare allo stesso modo per il Senato e per i governi regionali. E se proprio si vuole andare in questa

* *Messaggero Veneto*, 1 giugno 2004.

direzione, l'elezione dei senatori non dovrebbe essere soltanto contestuale ma anche, come suggerisce Salvatore Vassallo, esplicitamente collegata all'elezione dei presidenti regionali, in modo tale che i senatori siano espressione in una quota maggioritaria della coalizione di governo al livello regionale e, solo in una quota minoritaria, dell'opposizione.

Insomma, di federale, questo nuovo modello di Senato ha soltanto il nome. Senza contare che la separazione di competenze tra le due Camere, così com'è congegnata, può dare luogo a serissimi problemi di coordinamento e può quindi minare il funzionamento del nostro futuro sistema federale. Il rischio, in altre parole, è che il nuovo modello invece di mediare il conflitto tra Stato e Regioni e tra le stesse Regioni, finisca per introdurne altri, questa volta all'interno dello stesso Stato. D'altra parte la presenza di una seconda Camera, inserita nell'attività legislativa ma sottratta al circuito della fiducia, rende l'azione di governo molto più pesante e in alcuni casi di difficile gestione. Non solo perché le leggi di competenza delle due Camere devono essere negoziate con i membri della Camera delle Regioni (ciò che nel modello tedesco significa invece negoziare con i governi regionali), ma anche perché il governo nella seconda Camera è privo dello strumento fondamentale della mozione di fiducia. Di nuovo, la presenza di una seconda Camera con queste caratteristiche si giustifica solo in quanto essa sia effettivamente rappresentativa degli enti del governo territoriale e perciò risolva il problema della condivisione delle grandi scelte tra centro e periferia. Altrimenti, tanto varrebbe rafforzare, anche attraverso la disciplina costituzionale, la conferenza Stato-Regioni.

Naturalmente, in tutto questo pasticcio non si parla mai di risorse da decentrare, senza le quali tutta la discussione è pura retorica. Infatti, come e più di altre disposizioni del nuovo titolo V, l'articolo 119 della Costituzione (che prevede il federalismo fiscale) è rimasto finora sulla carta.

Rimarrebbe da osservare, inoltre, che la disciplina dello scioglimento della Camera prevista nel nuovo testo farebbe fuoriuscire il nostro sistema di governo dal modello del sistema parlamentare, senza tuttavia collocarlo in nessuno dei sistemi conosciuti, almeno nei paesi maggiori. I sistemi presidenziali hanno infatti tutt'altri caratteri. E la posizione costituzionale garantita al presidente, ma supportata dall'elezione popolare diretta, è bilanciata da fortissimi poteri del Parlamento. Non c'è dubbio che occorra puntare su riforme che accrescano stabilità ed efficacia del governo. Ma lo slogan "un re per una terra" poteva andar bene all'epoca di *Excalibur* e dei cavalieri della tavola rotonda o nella fase di costruzione degli Stati nazione, oggi è troppo semplicistico. Oggi le politiche di sviluppo non sono più alla portata di un unico decisore. E qualsiasi pretesa di imporre comportamenti virtuosi e un modello gerarchico in una logica "dall'alto al basso" in cui si incastrano a matryoska le istituzioni dal locale al globale non corrisponde più alla realtà. In un'epoca di trasformazione è necessario assicurare il massimo possibile di flessibilità e di pluralismo, se non altro perché è l'unico modo per assicurare il massimo di innovazione. Prima ancora che un valore, l'autonomia è una necessità.