

FEDERALISMO E RIFORME ISTITUZIONALI¹

Roberto Gualtieri

E' persino banale affermare che, a sette anni dalla riforma del Titolo V, l'attuazione del federalismo fiscale costituisce un'esigenza non più rinviabile di fronte all'ormai insostenibile squilibrio determinato dalla profonda riarticolazione della potestà legislativa e delle funzioni amministrative delineata negli articoli 117 e 118 Cost. e dal permanere di un modello di finanza derivata per il sistema delle autonomie (come è noto, attualmente lo Stato ha il controllo sull'82% delle entrate nel quadro di una ripartizione delle spese fra lo Stato e le autonomie territoriali che è invece sostanzialmente paritaria). Al tempo stesso, la storia della mancata attuazione dell'articolo 119 dovrebbe averci messo in guardia dal considerarla alla stregua di un adempimento legislativo per quanto importante e delicato. E' ormai evidente a tutti che l'attuazione del federalismo fiscale è una grande riforma costituzionale, che tocca il cuore della forma di Stato investendo le fondamenta stesse del patto di cittadinanza su cui si regge la nostra comunità nazionale. E che per questo essa, a dispetto della sua urgenza, non potrà essere realizzata se non attraverso un pieno coinvolgimento delle forze politiche e delle autonomie territoriali e la costruzione di un ampio consenso intorno a una visione unitaria e condivisa del futuro della nostra democrazia.

Nel mio intervento vorrei cercare di collocare il federalismo fiscale in questa cornice costituzionale e istituzionale più ampia, e di esaminare sinteticamente i nessi che legano tra loro forma di Stato, forma di governo e assetto del sistema politico. Se si esaminano le vicende dell'ultimo quindicennio, l'intreccio fra queste tre dimensioni appare d'altronde evidente. Il crollo del vecchio sistema politico si è infatti accompagnato ad una duplice crisi dell'assetto centralistico dello Stato e del modello di parlamentarismo assoluto delineato dalla Costituzione. Tale crisi era la conseguenza della profonda trasformazione del contesto interno e internazionale entro cui aveva preso forma il complesso assetto politico, istituzionale ed economico che per oltre un quarantennio ha sorretto lo sviluppo della nostra democrazia. L'esaurimento della tradizionale funzione di mercato protetto e serbatoio di mano d'opera per le industrie settentrionali assolta dal Mezzogiorno, il contestuale emergere di tutti i limiti di un regionalismo che in molte zone del paese si era venuto configurando come una sorta di grande "ammortizzatore" sociale e politico, la crisi del vecchio modello di "economia mista" e l'emergere di una crescente diversificazione dell'apparato produttivo connessa prima allo sviluppo della cosiddetta "terza Italia" e poi alla sua recente

¹ Relazione letta al seminario su **Federalismo e riforme istituzionali** organizzato dalle Fondazioni Italianeuropei e Fare Futuro a Asolo, novembre 2008.

(parziale) evoluzione in un sistema di medie imprese altamente competitive e internazionalizzate ma fortemente radicate sul territorio, hanno reso evidente la necessità di accrescere considerevolmente il ruolo e la responsabilità delle autonomie territoriali. Allo stesso tempo, l'esigenza di realizzare incisive riforme connesse nel quadro della realizzazione dell'Unione economica e monetaria europea e del nuovo scenario dell'economia globale ha accresciuto le spinte al rafforzamento dell'esecutivo e alla salvaguardia della governabilità. Infine, il venir meno dell'esclusione dall'area della legittimità di forze significative alla sinistra ed alla destra dello schieramento politico ha alimentato la tendenza a favorire l'alternanza ed il bipolarismo anche intervenendo sui meccanismi elettorali per superare il proporzionalismo puro.

Tuttavia, proprio l'entità del crollo del vecchio assetto - senza eguali in Europa occidentale - e la conseguente difficoltà a edificare su quelle macerie un nuovo sistema politico fondato su grandi partiti di tipo europeo, ha proiettato sul sistema istituzionale le fragilità della politica, producendo un singolare intreccio tra radicalismo e conservatorismo istituzionale. Da un lato, cioè, non si è riusciti a realizzare una riforma costituzionale condivisa, mentre le riforme compiute unilateralmente si sono arenate, sono state respinte o, come la riforma del titolo V, sono rimaste in parte inapplicate (e non mi riferisco solo alla mancata attuazione dell'articolo 119 sul federalismo fiscale ma anche a quella del 118 sul decentramento amministrativo), e in parte abbandonate a sé stesse (ad esempio scaricando sulla Corte Costituzionale il compito di trovare una soluzione ai numerosi squilibri e contraddizioni impliciti nella formulazione del titolo V e assegnando un ruolo abnorme e sovente paralizzante al sistema delle Conferenze fino a configurare una sorta di "tricameralismo" occulto). Dall'altro, ha preso corpo nel discorso pubblico e nella pratica politica un "radicalismo istituzionale" che proprio a causa della fragilità del sistema dei partiti ha estremizzato le esigenze riformatrici in ognuno dei tre ambiti, professando un federalismo di matrice confederale o secessionista, prefigurando in modo diretto o surrettizio un superamento della forma di governo parlamentare, ideologizzando il ruolo del maggioritario ed utilizzando il sistema elettorale come "leva" per intervenire indirettamente sulla forma di governo e sul sistema politico. Il risultato è stato assolutamente simmetrico su tutti e tre i piani (forma di Stato, forma di governo e sistema politico): si è accentuata una preoccupante disarticolazione localistica dello Stato e una sovrapposizione di ruoli e competenze generatrice di inefficienza e irresponsabilità dentro una cornice finanziaria, amministrativa e istituzionale – per l'assenza di un Senato federale - centralistica; si è affermato un anomalo "presidenzialismo di fatto" del tutto privo dei contrappesi previsti nei paesi con forma di governo presidenziale all'interno di un involucro costituzionale di tipo parlamentare; ha preso forma un bipolarismo frammentato e ideologico fondato sui leader invece che sui partiti mentre al tempo stesso si sono accentuati elementi degenerativi nel rapporto

tra i partiti, le istituzioni e la società. Con una battuta, potremmo dire che l'incapacità di realizzare riforme condivise in una temperie politico-culturale di "radicalismo istituzionale" ha prodotto localismo senza federalismo, presidenzialismo surrettizio e senza contrappesi, partitocrazia senza partiti.

La ragione di fondo di questo perverso intreccio è a mio giudizio da ricercare nel carattere incompiuto che per lungo tempo ha avuto la transizione politica italiana. Ciò ha alimentato infatti la tendenza a utilizzare l'ingegneria istituzionale per compensare la fragilità del nuovo sistema dei partiti, e a ideologizzare in modo improprio il tema delle riforme concependolo come terreno principale della definizione dei rapporti di forza tra i partiti e nei partiti, rendendo così nei fatti impossibile la effettiva realizzazione di un quadro organico di riforme necessarie all'ammodernamento del nostro sistema istituzionale. Da questo punto di vista, la nuova legislatura presenta alcune significative e positive novità. L'europeizzazione del sistema politico determinata dalla nascita del Pd e dall'avvio della fase costituente del Pdl costituisce un processo ancora fragile e aperto a esiti differenti quanto alla effettiva natura dei due nuovi soggetti (veri partiti di tipo europeo o semplici cartelli elettorali raccolti intorno a un leader). Ma per la prima volta si delinea un credibile approdo della lunga transizione italiana che, consolidando un bipolarismo incentrato su due grandi partiti (anche se non bipartitico), può far venir meno sia le ragioni del "radicalismo istituzionale" (cioè l'ideologizzazione del tema delle riforme) che quelle del sostanziale conservatorismo (cioè la delegittimazione reciproca tra i partiti), determinando finalmente le condizioni per l'approvazione e l'implementazione di un quadro di riforme organico e coerente. Questo impulso è rafforzato dalla difficile situazione internazionale, che da un lato rende più urgente un comune sforzo di solidarietà nazionale per affrontare, nella distinzione dei ruoli tra maggioranza ed opposizione, la difficile emergenza economica e finanziaria e la necessità di ammodernamento delle nostre istituzioni; e dall'altro, riproponendo l'importanza di concetti a lungo desueti come l'interesse nazionale e il ruolo dello Stato, consente di declinare il principio di sussidiarietà in modo corretto e non unilaterale, e determina le condizioni per un processo di innovazione istituzionale più coerente con la vicenda storica dello Stato unitario, e quindi più realistico e concretamente realizzabile.

In tale processo di innovazione, il federalismo occupa un ruolo centrale. Si tratta di una sfida non priva di rischi, che se affrontata in modo inadeguato o maldestro può incentivare la deriva di una frantumazione localistica esiziale per la stessa tenuta della compagine nazionale. Ma al tempo stesso è una straordinaria opportunità per una riarticolazione dello Stato sulla base del principio di sussidiarietà che sia capace di restituire efficienza, legittimazione e responsabilità ai diversi livelli istituzionali. Consentendo da un lato di riconoscere e valorizzare le differenze che caratterizzano e

arricchiscono il nostro paese, e dall'altro determinando le condizioni per superare quegli inaccettabili squilibri che il vecchio assetto centralistico non ha saputo affrontare e che anzi per molti aspetti ha contribuito a cristallizzare (basti pensare agli effetti del sistema di finanza derivata basato sul criterio della "spesa storica" inaugurato dal secondo decreto Stammati del 1977, che oltre a incentivare comportamenti irresponsabili degli amministratori ha accentuato in misura significativa le diseguaglianze tra gli enti locali e tra i territori). Un federalismo responsabile appare inoltre lo strumento più idoneo ed efficace per affrontare, con gli strumenti di un welfare locale flessibile ed orientato al lavoro, la duplice e particolarmente urgente esigenza di attivare stimoli anticiclici di sostegno alla domanda e di rafforzare le reti di protezione per le fasce più deboli della popolazione, e può offrire l'occasione per affermare una maggiore eguaglianza nel godimento di prestazioni essenziali a realizzare la effettiva parità dei diritti civili e sociali prevista dalla Costituzione.

Per percorrere questa strada occorre però superare ogni ambiguità culturale e politica tra modelli di tipo federale e modelli di tipo confederale. Si tratta di una distinzione in parte oscurata da un uso del termine "federalismo" che nella dottrina è assai differenziato, ma che nella sostanza è netta. Una confederazione è un'unione tra territori sovrani che mettono insieme alcune funzioni. Il gettito fiscale è dunque dei territori, che poi ne versano una parte allo Stato e ai membri più poveri della confederazione. Il federalismo è un'articolazione dello Stato fondata sull'attribuzione di funzioni (e relative risorse) ai diversi livelli (normalmente due) in cui esso si compone. Al di là dei suoi limiti, sui quali tornerò in seguito, sotto questo profilo il titolo V è chiaro, e delinea fin dall'articolo 114 un modello federale e non confederale; un federalismo che, coerentemente con il ruolo del tutto peculiare svolto dai comuni nella storia del paese, assume un carattere multilivello (anche se l'assenza di un Senato federale impedisce di parlare di federalismo *tout court*). Coerentemente con questo assunto, la Costituzione prevede una distribuzione funzionale e non territoriale dei compiti e delle risorse, per cui la ripartizione delle risorse segue e non precede quella delle funzioni. Ciò significa che il federalismo non si costruisce partendo dai tributi ma dai compiti, e come è noto l'art. 119 afferma chiaramente che ciascun livello istituzionale deve essere messo in grado di finanziare integralmente le funzioni ad esso attribuire mediante tributi propri, compartecipazione a altri tributi e quote del fondo perequativo.

Bisogna riconoscere che l'impostazione del disegno di legge del governo ha abbandonato le suggestioni confederaliste del cosiddetto "modello lombardo" e ha delineato un impianto che nelle sue linee di fondo è coerente con il dettato costituzionale e con l'idea di un federalismo solidale e multilivello fondato sulla sussidiarietà. E' un dato che va apprezzato, e che pone le condizioni per un dialogo costruttivo in Parlamento. E tuttavia, anche se il confronto con le autonomie territoriali

ha consentito di introdurre ulteriori positive modifiche rispetto alle precedenti formulazioni del provvedimento, vi sono punti non secondari del ddl che richiedono approfondimenti e correzioni. Non è mio compito affrontare in modo dettagliato questo aspetto, e mi limiterò perciò a indicare sinteticamente quelle che appaiono essere le criticità più rilevanti. In primo luogo, la mancata individuazione delle funzioni attribuite a province, aree metropolitane e comuni; in secondo luogo l'assenza di criteri stringenti per l'individuazione dei livelli essenziali delle prestazioni; in terzo luogo un'interpretazione restrittiva del riferimento costituzionale ai "livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale" (art. 117, 2° co., lettera m) Cost.), che viola in modo evidente il quarto comma dell'articolo 119 Cost. (in cui si parla di finanziamento integrale delle funzioni attribuite a Regioni, Comuni, Province e Città metropolitane), in quanto limita l'ambito di validità di tale riferimento a sanità, assistenza e istruzione, e definisce un meccanismo di finanziamento di tutte le altre funzioni legato alla capacità fiscale (invece che all'individuazione dei lep e dei relativi costi standard), oltre che privo di un adeguato meccanismo perequativo.

E' quindi necessaria una seria e approfondita discussione parlamentare sul disegno di legge governativo ed occorrono sedi permanenti di confronto bipartisan su provvedimenti delicati come i decreti legislativi attuativi. Ciò che però mi preme qui sottolineare, è che l'attuazione del federalismo fiscale, proprio perché investe il cuore della trasformazione della forma di Stato, non può prescindere da un insieme di interventi di natura costituzionale, legislativa e amministrativa, che vanno ben oltre l'ambito specifico dell'articolo 119 e sulle linee di fondo dei quali è indispensabile e urgente definire degli orientamenti condivisi. Tralasciando la questione, pure assolutamente cruciale, dell'attuazione dell'articolo 118, che nella scorsa legislatura era stata al centro del progetto di "Carta delle autonomie", mi soffermerò brevemente sugli aspetti che riguardano il profilo costituzionale del federalismo e l'intreccio tra forma di Stato, forma di governo e sistema politico.

Il primo elemento è la riforma dei punti più deboli del nuovo titolo V. Non c'è dubbio infatti che i limiti della riforma costituzionale del 2001 non riguardano solo le modalità della sua approvazione e il suo mancato inserimento in una cornice di riforme istituzionali più ampia ed organica, ma investono anche la formulazione del nuovo testo costituzionale. Si tratta di limiti significativi, che evidenziano l'influenza di una concezione riduttiva del ruolo e delle prerogative dello Stato e del concetto stesso di "interesse nazionale" tipica della temperie politico-culturale della stagione in cui fu realizzata la riforma. Una concezione che oggi appare superata se non anacronistica di fronte ai caratteri del nascente multipolarismo internazionale, al modello di un'"Europa delle nazioni" al tempo stesso intergovernativa e comunitaria delineato dal trattato di

Lisbona, alla portata e alle conseguenze della crisi finanziaria mondiale. In realtà, l'esperienza concreta di gran parte degli Stati federali mostra come l'attribuzione di funzioni legislative e amministrative alle autonomie territoriali sulla base del principio di sussidiarietà non è affatto in contraddizione con il rafforzamento di alcune prerogative dello Stato centrale ed anzi spesso costituisce una condizione per realizzarlo. E' proprio questo il cuore della scommessa del federalismo in Italia e la ragione per cui esso può costituire una straordinaria occasione per rifondare una nuova unità della nazione italiana su basi più solide ad adeguate alla realtà del mondo globalizzato: realizzare più autonomia e decentramento, responsabilizzare le comunità locali e coinvolgerle pienamente in un modello cooperativo di gestione della cosa pubblica, alleggerire lo Stato di compiti e funzioni per rafforzarne le capacità e il peso nei settori strategici della *governance*. E' dunque evidente che non ci può accontentare della parziale "riscrittura" del titolo V operata dalla Corte costituzionale con le note sentenze (a partire dalla 303/2003) in cui si è cercato di risolvere i numerosi problemi determinati dallo squilibrio tra effettiva distribuzione delle funzioni amministrative e competenze legislative, dalla discutibile formulazione dell'articolo 117 in merito alla distribuzione delle competenze legislative, dall'assenza di una vera e propria "clausola di supremazia". Tali problemi vanno affrontati alla radice, attraverso degli interventi mirati di "manutenzione costituzionale" che dovrebbero riguardare i seguenti aspetti: 1) l'attribuzione alla competenza statale esclusiva almeno della legislazione sull'energia, le grandi reti di trasporto, le comunicazioni; 2) la riduzione del numero delle materie sottoposte a competenza legislativa ripartita (un'esigenza che d'altronde ha ispirato anche la riforma del federalismo tedesco del 2006); 3) l'introduzione di una "clausola di supremazia" sul modello di quella presente nella "legge fondamentale" tedesca.

Il secondo punto riguarda la partecipazione degli enti decentrati alle funzioni e agli organi dello Stato centrale. Tale partecipazione rappresenta un elemento ineludibile per un ordinamento di tipo federale, e la sua mancata regolamentazione costituisce forse il limite principale della riforma costituzionale del 2001 e dell'idea che si possa intervenire sulla forma di Stato senza contestualmente affrontare il nodo della forma di Governo. Anche in questo caso, tale vuoto è stato parzialmente colmato dalla Corte costituzionale, che come è noto ha "compensato" l'attenuazione del decentramento legislativo contenuta nelle sue sentenze con l'affermazione della necessità di una "leale collaborazione" tra lo Stato e le autonomie territoriali. La conseguenza è stata il crescente ruolo assunto dal sistema delle tre Conferenze nel procedimento legislativo, che in assenza di una adeguata regolamentazione del loro funzionamento ha trasformato in modo del tutto improprio dei meccanismi informali di concertazione tra esecutivi (per di più formalmente legati al principio dell'unanimità) in uno snodo istituzionale sempre più centrale e condizionante. In una stagione

segnata dal crescente squilibrio nel rapporto tra governo e parlamento, ciò è da molti considerato come un salutare contrappeso che andrebbe anzi ulteriormente rafforzato, ma è evidente che si tratta di un riequilibrio del tutto inadeguato e che non può in alcun modo supplire all'assenza di una vera Camera delle autonomie. Questo nuovo ruolo del sistema delle Conferenze ha anche indotto alcuni a ipotizzare una sorta di "costituzionalizzazione" della Conferenza attraverso la costruzione di un "Senato degli esecutivi" locali. Si tratta di una proposta che appare non solo scarsamente realistica, ma anche poco convincente. Ogni paragone con il Bundesrat tedesco è infatti improprio, in quanto mentre la forma di governo dei Länder è parlamentare (e con sistemi elettorali a base proporzionale), quella delle regioni è presidenziale (per di più con leggi elettorali che accentuano la rigidità del sistema e lo squilibrio a favore dell'esecutivo). Inoltre, proprio la tendenza al ridimensionamento dell'ambito della legislazione concorrente espressasi nella già citata riforma tedesca del 2006 e l'auspicata riduzione del numero di materie a legislazione concorrente previste dall'art. 117, rendono plausibile ipotizzare un superamento del bicameralismo paritario fondato più sulla differenziazione dei criteri di elezione delle due Camere e sull'attribuzione della responsabilità del rapporto fiduciario alla sola Camera che sulla distribuzione delle materie. Se dunque l'istituzione di un Senato delle autonomie è urgente ed è indispensabile per configurare un reale federalismo e per renderlo equilibrato e non "pattizio", allo stesso tempo ci sembra più coerente e produttivo contemperare il principio della rappresentanza degli enti decentrati e quello della rappresentatività politica dei territori attraverso un modello di elezione indiretta del tipo di quello ipotizzato nella "bozza Violante". Tale modello infatti può essere il più idoneo a evitare sia il rischio di avere un mero duplicato della Camera, sia quello di una eccessiva marginalizzazione e depoliticizzazione del Senato; in ogni caso, sulla base dell'impostazione che abbiamo proposto forme diverse di elezione diretta del Senato del tipo di quella ipotizzata nel tentativo di riforma costituzionale del 2005 non sono necessariamente da escludere.

La questione del bicameralismo collega dunque strettamente il problema della forma di Stato a quello della forma di governo. Su questo aspetto, e su quello, a sua volta strettamente connesso, della legge elettorale, la Fondazione Italianieuropei ha partecipato insieme ad altri quattordici Fondazioni e istituti di ricerca all'elaborazione di un documento organico che è stato presentato e discusso pubblicamente lo scorso 14 luglio. Ciò mi esime dunque dal richiamare analiticamente i contenuti di una proposta che credo ampiamente nota, e che prospetta un "parlamentarismo razionalizzato" in grado di perseguire una maggiore governabilità e stabilità senza depotenziare il ruolo e le funzioni del Parlamento, e anzi rafforzandole in parallelo con il rafforzamento degli strumenti di decisione e di azione del governo. I confini della forma di governo parlamentare razionalizzata sono chiari: l'attribuzione al Presidente del Consiglio del potere di proporre al Capo

dello Stato la nomina e la revoca dei ministri, il meccanismo della sfiducia costruttiva obbligatoria, che, senza porre dei vincoli di mandato ai parlamentari né assegnare il potere di scioglimento al Premier, riduce drasticamente le possibilità di crisi di governo (un tema d'altronde quest'ultimo che la recente razionalizzazione del sistema politico può finalmente consentire di sdrammatizzare). Il no ad ogni slittamento verso forme neoparlamentari di investitura diretta del Primo ministro è dunque netto ed insuperabile, e ciò è avvalorato dalla concreta esperienza fallimentare che tale modello ha riscontrato nell'unico caso in cui è stato applicato in una democrazia di tipo occidentale, cioè in Israele, e dalla constatazione dei rischi e delle disfunzioni di un modello fortemente sbilanciato verso l'esecutivo.

Altro è il discorso nei confronti del presidenzialismo, che come è noto è sempre unito alla presenza di robusti contrappesi, a cominciare dall'autonomia del potere legislativo nei confronti dell'esecutivo. In questo caso la scelta per un modello di parlamentarismo razionalizzato discende non da una messa in discussione dei caratteri democratici del presidenzialismo, ma da una duplice valutazione. La prima riguarda la difficoltà di innestare il presidenzialismo americano in un sistema politico di tipo europeo senza produrre l'alternativa tra paralisi decisionale (nei casi di *divided government*) e compressione del ruolo del parlamento (nei casi di omogeneità politica tra esecutivo e maggioranza parlamentare). La seconda valutazione investe proprio il tipo di federalismo delineato dal titolo V e dalla stessa proposta di attuazione del federalismo fiscale. Un federalismo solidale e cooperativo infatti richiede, per funzionare bene, un sistema politico-istituzionale capace di coniugare rappresentanza e governabilità attraverso la mediazione parlamentare. Nel modello presidenziale invece rappresentanza e governabilità sono scissi, il che in Italia porterebbe inevitabilmente ad accentuare gli elementi di "confederatività" del sistema, riproducendo se non accentuando quell'intreccio tra compressione del ruolo del parlamento e paralisi "pattizia" nella negoziazione tra esecutivi che già caratterizza in modo preoccupante l'attuale modello di *governance*. Anche quel vero e proprio *unicum* rappresentato dal modello semipresidenziale ci sembra scarsamente adeguato al federalismo (non a caso esso esiste solo in un paese fortemente centralista come la Francia), oltre a presentare una serie di problemi che riguardano la difficoltà di introdurre in Italia i peculiari elementi di bilanciamento dei poteri presenti in quell'ordinamento (a cominciare dal combinato disposto del doppio turno di collegio e del cumulo dei mandati di parlamentare e sindaco).

Il ragionamento sul federalismo condiziona anche la discussione sulle leggi elettorali, nazionale e regionale. Sulle seconde, il giudizio non può che essere fortemente critico ed esso investe anche la peculiare forma di governo regionale. Non posso dilungarmi su questo punto, ma risulta evidente che si tratta di un modello che presenta forti criticità. Esso è caratterizzato come è

noto da tre aspetti (governo monocratico, premio di maggioranza, frammentazione) che concorrono nel produrre notevoli rigidità e forti squilibri (con una eccessiva compressione del ruolo e dell'autonomia dei Consigli regionali), e che ostacolano la formazione e il radicamento sul territorio di grandi partiti di tipo europeo. Proprio l'attuazione del federalismo dovrebbe indurre a riflettere su questi problemi e ad intervenire per delineare una forma di governo regionale più equilibrata ed efficiente e più adeguata al crescente ruolo che le Regioni sono destinate a giocare nel sistema di *governance* del paese.

Per quanto riguarda la legge elettorale nazionale, la proposta delle quindici fondazioni individua diversi meccanismi compatibili con una forma di governo parlamentare razionalizzata, sia a base proporzionale che a base maggioritaria, mentre esclude nettamente qualsiasi sistema basato sul premio di maggioranza. Nella forma del maggioritario di coalizione esso infatti incentiva inevitabilmente delle "alleanze coatte" (e al loro interno premia le forze minori e più radicali sulla base del meccanismo dell'"unità nella distinzione"), mentre nella forma del maggioritario di lista che verrebbe introdotta da un'eventuale vittoria dei sì al referendum, porterebbe ad un bipartitismo artificioso fondato su cartelli elettorali e non su veri partiti. Come avviene in tutte le democrazie occidentali, il maggioritario richiede il collegio uninominale, che rende meno lacerante la trasformazione di una minoranza numerica in una maggioranza politica, riduce le contrapposizioni ideologiche e rafforza l'autonomia del Parlamento.

Tra i sistemi uninominali maggioritari, come è noto, la nostra scelta cade su una variante del sistema francese a doppio turno. L'altro modello che viene prospettato è quello tedesco. Grazie agli effetti diretti di disproporzionalità determinati dall'elevata soglia di sbarramento, dai collegi uninominali maggioritari e dai mandati in eccesso, ma soprattutto grazie agli effetti indiretti di un meccanismo che non consente l'"unità nella distinzione" tipica del "maggioritario di coalizione" e al tempo stesso colpisce la frammentazione, il sistema tedesco infatti favorisce i partiti maggiori e il bipolarismo senza per questo penalizzare la rappresentanza. Tra l'altro, uno dei suoi pregi è quello di poter modulare il livello di disproporzionalità introducendo una ripartizione circoscrizionale dei seggi con recupero nazionale dei resti (o persino, nel caso di circoscrizioni sufficientemente grandi, senza recupero nazionale dei resti). Inoltre, tale sistema appare il più idoneo a incentivare la nascita e il consolidamento di partiti veri, senza per questo produrre quella torsione "partitocratica" tipica del modello spagnolo (basato come è noto su liste bloccate di partito e non su collegi uninominali). Sono proprio queste caratteristiche che rendono il sistema tedesco il più adatto ad un modello di federalismo solidale basato sulla sussidiarietà, rispetto al quale ancora una volta il sistema spagnolo, con i suoi robusti incentivi al localismo e alla proliferazione di liste regionali, risulta incompatibile.

Gli evidenti nessi e i forti vincoli che legano tra loro l'attuazione del federalismo fiscale con i problemi della forma di Stato, della forma di governo e delle leggi elettorali impongono dunque di affrontare in modo coordinato e coerente gli interventi di riforma nei diversi ambiti. Allo stesso tempo, proprio quei nessi rendono questo metodo particolarmente produttivo ed utile a sciogliere nodi che presi singolarmente possono apparire più problematici e che invece, proprio se affrontati in un'ottica complessiva, possono facilitare il compito del legislatore riducendo in modo significativo la gamma delle opzioni realisticamente in campo. L'Italia non ha bisogno di una "grande riforma" bensì di una serie distinta ma coordinata di interventi di attuazione e "manutenzione" del titolo V, di razionalizzazione della forma di governo parlamentare, di riforma della legge elettorale. Quel che serve dunque non sono sedi e strumenti straordinari, ma un'"intesa quadro" preliminare, anche sotto forma di un documento parlamentare di indirizzo sui diversi aspetti del complesso cantiere istituzionale che abbiamo di fronte, che consenta di procedere speditamente sui diversi fronti con gli strumenti ed i tempi di volta in volta necessari. Si tratta d'altronde di un metodo che risulta agevolato dal processo di formazione e consolidamento di un sistema politico di tipo europeo, che può finalmente far venir meno la tendenza a supplire alla debolezza della politica con un "radicalismo istituzionale" pericoloso e inadeguato, e allo stesso tempo può rendere realistica la prospettiva di un vero patto di natura costituente. Se verrà perseguita questa strada, rinunciando ad ogni tentazione di ripercorrere la via delle riforme a colpi di maggioranza che entrambi gli schieramenti hanno già sperimentato, e costruendo le condizioni di un largo consenso su un'idea di Italia ed un'idea della democrazia all'altezza delle sfide del nuovo secolo, potrà finalmente chiudersi la stagione della delegittimazione reciproca e del conservatorismo istituzionale. E sapremo aprire una nuova fase della storia della repubblica, capace di rilanciare i valori e l'esperienza di un secolo e mezzo di vita unitaria della nazione italiana.