

La Repubblica spezzatino

pubblicato in "La Repubblica", 17 gennaio 2004

di Andrea Manzella

Era difficile immaginare che il Senato "delle regioni", proprio la Camera che tutti volevano, potesse divenire un progetto di rottura. L'attuale governo, sotto la pulsione secessionista della Lega e la imbarazzante sottomissione degli altri suoi coalizzati, ci è riuscito.

Eppure la storia non è nata ieri. Quando nel 1948 si scrisse la nostra Costituzione, vi fu la precisa previsione di un Senato "eletto a base regionale" (art. 57). Fin da allora si comprese infatti che rispetto a regioni munite di poteri legislativi, fosse necessaria una sede in cui la rappresentanza territoriale si innestasse nel parlamento nazionale.

Questo disegno fu trascurato nella lunga stagione in cui fortissimi partiti politici determinarono integralmente l'indirizzo politico del Paese, dal centro alla periferia. Erano i partiti il vero collante della Repubblica. Ma quando la loro presa declinò, le autonomie territoriali affermarono, di diritto e di fatto, la loro cresciuta forza rappresentativa. La elezione diretta dei sindaci, dei presidenti delle province e dei "governatori" delle regioni segnarono il momento in cui questa "indipendenza" dei governi territoriali divenne irreversibile. Mentre acquistava rilievo para-costituzionale il sistema delle "conferenze" tra lo Stato, le regioni e le città: procedure consociative per la equa ripartizione delle risorse pubbliche.

La revisione costituzionale, approvata con il referendum del 2001, fu, in un certo senso, il riconoscimento di quanto già maturato. Essa ha assegnato alle regioni la "normale" potestà di fare leggi. Mentre allo Stato spettano solo le materie dove è più evidente e irrinunciabile la necessità di unificazione legislativa. Naturalmente, di fronte a questa vastissima capacità normativa regionale, si è fatta acuta ed urgente la necessità di risolvere contemporaneamente la questione del federalismo fiscale: cioè dei rapporti finanziari fra le regioni e fra di esse e lo Stato.

Proprio per queste ragioni, la riforma del 2001 ripropose la necessità dell'ingresso della rappresentanza territoriale in Parlamento. Intravide un "nuovo" Senato come luogo di composizione e di confronto, centro di un patto repubblicano di stabilità e di solidarietà. Nel

frattempo, indicò la possibilità-ponte di una commissione parlamentare per le questioni regionali, integrata con rappresentanti di regioni, province, comuni. Una commissione con rilevanti funzioni nella procedura legislativa: attraverso pareri capaci di imporre più elevate maggioranze nelle votazioni. Non se ne è fatto nulla per ostruzionismo del governo. Dicevano che era meglio aspettare che si istituisse un vero Senato "federale", senza surrogati provvisori.

Ma ora che è stato messo in chiaro il disegno di quel "vero" Senato, si capisce che si vuol dare vita non ad una Camera di composizione degli interessi regionali ma ad una Camera di scomposizione e destrutturazione della Repubblica.

Si prevede infatti che il "nuovo" Senato si organizzi in commissioni territoriali. Commissioni che hanno il loro corrispondente nelle "assemblee di coordinamento delle autonomie": organi comuni istituiti fra più regioni. Queste "assemblee" sovraregionali hanno il potere di incidere sulle procedure legislative del Senato. Con pareri sui progetti di legge che fissano i "principi fondamentali" nelle molte materie che richiedono il concorso di competenze tra Stato e regioni. E' anche evidente però che questi "parlamentini sovraregionali" - secondo la definizione che il sicuro intuito giornalistico ha già dato loro - assumono di fatto un grosso peso politico. La saldatura "costituzionale" di regioni limitrofe approfondisce le divisioni geo-economiche tra le due o tre Italie che sappiamo. Gli egoismi territoriali possono così trovare soggetti costituzionali che li coagulano e li esprimono. E ogni soggetto moltiplicherà il suo peso specifico in fatale antagonismo rispetto agli altri. Sono perciò chiare tre retrocessioni imminenti.

Si indebolisce, in primo luogo, la concezione del Senato "federale": ridotto a semplice contenitore di commissioni ordinate geograficamente. Commissioni destinate ad essere riempite di contenuti con il "materiale" che verrà, in pareri legislativi e iniziative politiche, dai micro-parlamenti delle macro-regioni. Un deperimento del Senato che risulta incompatibile non solo con le nostre necessità istituzionali ma con l'ordinamento costituzionale europeo. Dal momento che in tutta l'Unione sono regioni, province, comuni il punto di riferimento delle politiche europee sub-nazionali. Non certo artificiosi enti intermedi, improvvisati tra il sistema delle autonomie territoriali e il parlamento nazionale.

Si indeboliscono, in secondo luogo, anche i consigli regionali: inevitabilmente scavalcati da queste assemblee politiche comuni a più regioni, in corrispondenza, come si è visto, con le commissioni "territoriali" del nuovo Senato. I pareri legislativi espressi da queste "assemblee di

coordinamento" si risolvono infatti in una abusiva deroga alla configurazione costituzionale della funzione legislativa spettante ai consigli regionali. E provocano, soprattutto, una grave confusione sulla stessa titolarità della rappresentanza territoriale. Sta nei consigli regionali o sta nelle "assemblee di coordinamento" che danno pareri legislativi ad un Senato ridotto, in questo caso, a Camera rappresentativa di terzo grado?

Si indebolisce, infine, ed è la cosa che più preoccupa, la stessa ragione costituzionale di fondo del "nuovo" Senato. Dovrebbe essere questo, infatti, il nucleo dinamico per garantire la tenuta dell'intero sistema delle autonomie territoriali. La garanzia della "Repubblica una e indivisibile", principio primo della costruzione pluralistica costituzionale (art. 5). Nucleo di tenuta, appunto - e non di centralismo - in una rete dove non c'è più centro né periferia ma solo interdipendenze territoriali. E tuttavia punto necessario di sintesi e di coagulo: senza del quale le già rischiose devolution di sanità, scuola, polizia diventano incontrollabili in termini di ragionevolezza di sistema.

Il Senato-spezziatino così concepito rinuncia strutturalmente al ruolo federatore delle autonomie territoriali: ruolo cui è stato, fin dal 1948, predestinato. Esso diviene peggio che inutile. Più che garantire l'"interesse nazionale" diventa l'incentivo legale e la vetrina della disgregazione nazionale.

E' ad un'assemblea in tal modo invertebrata che viene affidata la elezione di ben sei giudici costituzionali: per assicurarne la cosiddetta "sensibilità regionale". Le conseguenze, individuate dalla stragrande maggioranza dei costituzionalisti, sono due. L'attentato alla pratica funzionalità della Corte per numero eccessivo di componenti. La sua riduzione di fatto a collegio arbitrale tra Stato e Regioni. Queste conseguenze hanno indotto l'opposizione ad una estrema protesta contro la manomissione del perno intorno a cui ruota da quasi cinquant'anni l'intera esperienza giuridica del Paese: la garanzia di chiusura di tutte le altre garanzie.

Si racconta che le ultime parole di Cavour morente siano state "les napolitaines, les napolitaines..." Quella estrema preoccupazione unitaria dello statista, che parlava in francese ma pensava in italiano, ha percorso tutta la nostra storia di Paese ad economia duale. Ora sembra dimenticata in questo disegno di governo, spensierato e cupo.

Ma quella preoccupazione sarà ben presente nella decisione definitiva che spetterà agli italiani. Quando saranno chiamati a referendum per respingere un progetto così poco italiano.