



Il pasticcio della riforma costituzionale del centrodestra. Tragedia o commedia?

di Luigi Mariucci

di prossima pubblicazione in: *“ASTRID, Studi, note e commenti sulla riforma della seconda parte della Costituzione”*

1. Sul metodo delle riforme costituzionali

Già anni fa, per l'esattezza nel novembre 2000, quando era in discussione la riforma del titolo V cost. proposta dal centrosinistra, chi scrive osservava: che “nel corso dell’ultimo decennio il tema federalista è stato variamente evocato e agitato, quando non piegato a fini strumentali e a contingenti interessi politici. Quel tema in realtà non è stato compiutamente elaborato e declinato secondo un modello coerente”, ed esortava quindi a porre fine a tale commedia degli equivoci e a individuare con nettezza i principi costitutivi e gli assi strategici di una seria e solida riforma federale della Repubblica.

Purtroppo il metodo, che già allora criticavamo, si ripresenta oggi in forme aggravate. Infatti il disegno di riforma costituzionale proposto dalla maggioranza di centrodestra, già approvato dal Senato e ora all’attenzione della Camera, non ha alcuna coerenza interna ma risponde a un pasticciato assemblaggio di soluzioni utili solo a ritrovare, tatticamente, una impossibile convivenza in termini di visione istituzionale tra le diverse componenti della coalizione di governo in carica. In quel disegno non si rintraccia nessuna idea precisa della fisionomia istituzionale del paese, tanto più necessaria oggi di fronte alle sfide della nuova Unione europea e della globalizzazione, ma solo un insieme confuso di singoli spezzoni tra loro incoerenti.

Ne consegue che la prima opzione critica consiste nel dichiarare il proprio dissenso verso tale metodo e uso puramente politico e tatticista delle riforme costituzionali. L’Italia non ha bisogno di altre riforme costituzionali pasticciate e malfatte. L’Italia ha bisogno di ritrovare una idea condivisa di sé, del suo assetto istituzionale di fondo e soprattutto di misure di governo necessarie a ristabilire i riferimenti fondamentali della sua prospettiva economica e sociale.

2. Critiche al testo proposto dal governo di centrodestra

a) La forma di governo

Non c'è alcun bisogno oggi in Italia di rafforzare i poteri del presidente del consiglio. Si avverte semmai l'esigenza opposta: impedire che una maggioranza politica diventi maggioranza delle regole, secondo i classici canoni della dittatura di maggioranza, stabilire le regole di fondo sulla incompatibilità tra affari e politica, garantire il pluralismo dell'informazione. Il disegno del governo si muove nella direzione contraria. Si propone infatti un modello di premierato c.d. assoluto, in cui il capo del governo concentra tutti i poteri, a partire da quello essenziale: il potere di sciogliere il Parlamento.

b) Le competenze tra Stato e regioni

Bisogna evitare che ai difetti della riforma del Titolo V cost. voluta dal centrosinistra in materia di competenze concorrenti, che si prestano alle più varie e confuse applicazioni (in materia ad esempio di tutela e sicurezza del lavoro e di istruzione scolastica) si aggiungano altri errori attraverso l'attribuzione di competenze legislative esclusive alle regioni in materia di sanità, scuola, polizia locale (c.d. devolution). Questa prospettiva delinea un processo di disarticolazione del sistema nazionale su temi cruciali per l'identità nazionale (la scuola) e per il sistema di sicurezza sociale (la sanità).

Dietro a tali soluzioni istituzionali serpeggia un'altra idea, relativa ai rapporti tra federalismo e interessi sociali, che riguarda direttamente il sistema delle relazioni contrattuali. Vale a dire l'idea di una de-strutturazione dei sistemi contrattuali. Qui si alimenta un equivoco interessato a proposito di decentramento contrattuale. Un conto è prevedere un sistema decentrato di relazioni contrattuali finalizzato a introdurre differenziazioni virtuose dentro un quadro di coerenze nazionali, sancito dai contratti nazionali di categoria. Tutt'altra cosa è dare vita a un sistema disarticolato di discipline contrattuali differenziate sul territorio senza alcun riferimento unitario nazionale. Ciò assomiglia alle ipotesi di frammentazione della Repubblica in aggregati territoriali privi di una loro identità

nazionale, promosso da alcune componenti della maggioranza di governo in carica, e non ha nulla a che fare con un serio sistema di decentramento e articolazione dei rapporti contrattuali.

c) Senato federale

La necessità di superare l'attuale sistema di bicameralismo paritario e perfetto è indubbia. Tuttavia occorre che la riforma del Parlamento risponda a un chiaro disegno, in termini sia di coerente distribuzione delle competenze tra i due rami del Parlamento, sia di composizione del Senato federale.

In tema due soli modelli sono possibili: o un senato composto sul modello tedesco, come rappresentanza diretta delle regioni, o un senato all'americana, eletto direttamente, il cui carattere federale deriva dalle funzioni che gli vengono attribuite. Ogni soluzione mista va scongiurata. In tema il disegno di riforma costituzionale proposto dal centrodestra ipotizza invece soluzioni confuse, indecifrabili nel loro contenuto sostanziale, e tuttavia chiare quanto agli intenti: destrutturare il sistema-paese, lo stato-nazione italiano in quanto soggetto unitario. Solo così si spiega il fatto che prima si proponga una assemblea interregionale tra regioni, una sorta di convalidazione costituzionale del parlamento padano proposto da Bossi, che poi questa soluzione sia revocata a favore di un inserimento dei presidenti di regione nel Senato federale (soluzione priva di ogni senso istituzionale, perché orientata alle soluzioni miste che ogni osservazione comparata mostra priva di efficacia), quindi si ipotizzi che la sede del Senato sia fissata a Milano, e che infine si proponga una norma costituzionale diretta a consentire ad ogni aggregato territoriale di separarsi dalle attuali regioni e di costituire nuove regioni, in deroga alle regole stabilite dall'art. 132 cost., e in particolare a quella riferita al fatto che per costituire nuove regioni va svolto un referendum tra tutte le popolazioni interessate, e non solo tra quelle interessate a separarsi. Nella versione conclusiva del disegno approvato al Senato il profilo del nuovo e ipotetico Senato c.d. federale è difficilmente decifrabile: per un verso esso appare debole, perché sganciato da un autentico rapporto con le comunità territoriali, per l'altro appare troppo forte, perché investito di poteri co-decisionali eccessivi.

La logica sistemica di tale proposta, in conclusione, è difficilmente comprensibile, se non in una chiave. Si propone un disegno di disarticolazione del sistema paese, ridotto a un pulviscolo conflittuale di comuni, province, regioni tra loro privi di ogni coordinamento, e destinati quindi a

trovare le ragioni di una convivenza solo nel carattere plebiscitario della Repubblica. Il disegno costituzionale del centrodestra, pure nelle sue intime contraddizioni, ha quindi una sua coerenza: quel disegno può essere interpretato razionalmente solo nella prospettiva di un assetto plebiscitario della Repubblica italiana. In questo caso avremmo di fronte il rischio di una tragedia, ovvero della declinazione in senso autoritario della lunga transizione italiana dal sistema proporzionale della prima repubblica al sistema maggioritario, a cui occorre opporsi con tutte le forze, in Parlamento e nel paese, compresa l'arma finale del referendum. L'altra ipotesi è che invece si stia assistendo a una sorta di commedia, di sceneggiata. Il testo in discussione non sarebbe che un provvisorio strumento di improbabile conciliazione tra le diverse anime del centrodestra: si assembla quindi l'elezione diretta del premier, voluta dall'attuale capo del governo, l'"interesse nazionale" rivendicato da Alleanza nazionale e dalle componenti centriste del c.d. Polo della libertà, la devolution di Bossi. Il tutto in una miscela contraddittoria destinata a sfarinarsi nei successivi passaggi parlamentari, a partire dall'esame della Camera dei deputati. Una tragi-commedia, quindi: con effetti comunque distruttivi sullo spirito pubblico e in ordine alla necessità di definire la prospettiva strategica di una seria riorganizzazione del sistema-paese.

3. Il federalismo da ripensare

Occorre quindi tornare alla definizione degli assi fondamentali di un progetto coerente, a partire dalla individuazione dei principi di fondo.

3.1. I principi fondamentali del federalismo solidale

I principi fondamentali di una riforma in senso federale della Repubblica italiana possono essere così riassunti:

a) *Il federalismo è un modo per riformare lo Stato-nazione, non per dissolverlo.*

La riforma federale è necessaria per rendere lo Stato-nazione italiano più adeguato a svolgere il ruolo di soggetto del processo di integrazione europea e a reggere le sfide della globalizzazione. Non si tratta quindi di perseguire strategie a vario titolo mirate ad un sostanziale dissolvimento dello Stato unitario. Al contrario, si tratta di rendere più efficace la forma dello Stato-nazione, attraverso una coerente ridefinizione della sua organizzazione interna. Perciò parliamo di un federalismo *unitario* e *solidale*, diretto cioè a rendere più forte ed efficace la struttura e la forma

dello Stato italiano, in rapporto alla costruzione europea e alla nuova dimensione della mondializzazione.

b) Il federalismo serve a governare e amministrare meglio.

Le ragioni di fondo di una riforma federale dello Stato consistono nel fatto che la macchina pubblica e amministrativa di questo paese è ormai fortemente obsoleta. Basti osservare lo scenario istituzionale. L'Italia è fatta di 8.103 comuni, 108 province, 20 regioni, ciascuno con proprie rappresentanze e propri apparati amministrativi, di un Parlamento a struttura bicamerale e paritaria, composto da circa 1.000 parlamentari, da una robusta struttura ministeriale, articolata in forti strutture centrali e in estese ramificazioni sul territorio.

Nella sua forma istituzionale l'Italia è oggi un paese bicefalo, organizzato, per un verso, sul modello centralista, per l'altro sul modello degli Stati autonomistici. Mentre il sistema politico e amministrativo resta sostanzialmente centralizzato, sul territorio si agitano nuove e a volte contraddittorie figure: sindaci e presidenti di province eletti direttamente e, dopo la legge costituzionale n. 1 del 1999, anche presidenti di regione eletti direttamente.

Ciascuno di questi soggetti rivendica un proprio primato e una propria autonomia. L'effetto è una diffusa conflittualità istituzionale. Questa situazione impedisce una assunzione chiara di responsabilità da parte di ciascun livello di governo e determina spesso strozzature burocratiche, veti reciproci, paralisi amministrativa.

Questo assetto istituzionale e politico confuso e pletorico è ormai evidentemente disfunzionale. A ciò si aggiungono anche gli effetti della frammentazione politica e della crisi dei grandi partiti nazionali. In assenza di un sistema politico strutturato, emerge in tutta chiarezza la fragilità del tessuto istituzionale e amministrativo.

In queste condizioni il rischio è evidente. Se la riforma federale non si traduce in una efficace semplificazione e modernizzazione istituzionale, costruita sulla base di una forte impostazione unitaria, si determinerà una eterogenesi dei fini. Invece che avere uno Stato più efficiente, articolato in un robusto sistema di istituzioni nazionali, regionali e locali tra loro integrate, rischieremmo di promuovere una sorta di balcanizzazione e neo-feudalizzazione dell'assetto istituzionale e sociale.

c) Il federalismo è un modo per coniugare autogoverno e cooperazione ed assicurare una più efficace coesione sociale.

La riforma federale è quindi il modo con cui valorizzare e coniugare, al tempo stesso, le virtù dell'autogoverno e della cooperazione. Deve essere potenziata la capacità di autogoverno dei territori. Ma al tempo stesso deve essere garantita, attraverso precisi meccanismi istituzionali, la cooperazione tra i diversi territori. Ciò è essenziale dal punto di vista della garanzia dei diritti sociali e di cittadinanza, e in specifico dei diritti del lavoro. Deve essere chiaro che l'autonomia dei governi territoriali va svolta entro un ben definito contesto di principi inderogabili, sul piano dei diritti civili, politici e sociali.

L'universalità dei diritti non può essere messa in discussione. La differenziazione territoriale riguarda le politiche, gli strumenti, i modelli organizzativi, non i fondamenti costituzionali dei diritti di cittadinanza, i quali, al contrario, hanno bisogno, nel nuovo contesto internazionale, di una più forte fondazione a livello sovranazionale, come si è cominciato a fare con l'elaborazione della carta europea dei diritti fondamentali.

3.2 Gli assi portanti di una seria riforma federale dello Stato italiano.

Va dunque definito un chiaro impianto strategico, dal punto di vista istituzionale e della garanzia dei principi fondamentali che fondano la coesione di un nuovo Stato federale.

Autogoverno e cooperazione, autonomia e solidarietà non sono termini da enunciare genericamente. Sono valori da tradurre in specifici e cogenti meccanismi istituzionali.

In questa prospettiva gli assi portanti del disegno riformatore possono essere riassunti in quattro indirizzi di fondo.

Il primo indirizzo consiste nell'individuare una precisa connessione tra la ripartizione delle competenze, legislative e amministrative, tra i diversi livelli istituzionali (Stato/federale, Regioni, Autonomie locali) e i meccanismi di reciproca cooperazione e codeterminazione.

Nessun riparto di competenze potrà essere in sé esaustivo, se non si chiariscono i meccanismi attraverso cui i diversi centri di governo cooperano tra loro. Non esiste materia sulla quale possa tracciarsi una linea divisoria verticale. Basti pensare ai temi di evidente competenza regionale e locale, quali la sanità, la formazione e le politiche di sviluppo. Non c'è riparto di competenze che possa risolvere il problema del giusto rapporto tra autonomia/differenze e garanzia di diritti uguali per tutti i cittadini. Ciò significa che oltre al tema della ridistribuzione delle competenze, va affrontata l'esigenza di introdurre forme cogenti di codecisione istituzionale.

Da questo punto di vista l'esperienza più utile a cui ispirarsi è costituita dal modello tedesco. Occorre incardinare in un ramo del Parlamento le funzioni di rappresentanza e di garanzia federale. Occorre trasformare una delle due Camere in un vero e proprio Senato federale, composto in

rappresentanza dei territori e investito della funzione di monitorare e governare il processo della riforma federalista. Cruciale è quindi la riforma federale del Parlamento.

Il secondo indirizzo riguarda le questioni fiscali e finanziarie. Anche qui occorre mettere in sintonia i principi dell'autonomia, della responsabilizzazione di ogni livello di governo e della cooperazione. Non c'è formula costituzionale che possa risolvere, in astratto, questo problema. E' chiaro infatti che nella logica del federalismo ogni livello di governo deve poter disporre di una propria autonomia finanziaria, e che quindi occorre assicurare il trattenimento di quote rilevanti di risorse fiscali sul territorio, superando i meccanismi della finanza derivata dal centro.

Al tempo stesso è evidente che vanno affrontati i problemi della perequazione tra aree forti e deboli del Paese, tra Nord e Sud. La soluzione di tali problemi non può essere affidata ai negoziati tra i diversi livelli del governo territoriale. Essa costituisce una funzione essenziale dello Stato/nazione unitario, che va svolta nelle sedi istituzionali deputate al coordinamento federale, a partire da quelle attribuite ad un Senato federale nelle forme sopra descritte.

Il terzo indirizzo riguarda la riorganizzazione delle istituzioni di governo regionali e locali. Non può essere che mentre si riforma la struttura dello Stato centrale resti inalterata l'articolazione delle istituzioni locali, sommando regioni, province e comuni così come sono oggi e i reciproci corporativismi.

Così come si deve riformare, al centro, lo Stato, allo stesso modo va realizzata una forte innovazione dei poteri locali e della stessa rete amministrativa in periferia. Le Regioni devono diventare sede di governo di una rete di amministrazioni locali tra loro integrate. Esse devono quindi trasformarsi da enti di gestione, a loro volta centralisti e burocratici, in strumenti di governo politico e di indirizzo. Ma questo esige allora di innovare fortemente l'assetto dei comuni, dando vita a unioni e associazioni intercomunali, e di ripensare il ruolo delle province. Non è pensabile, in altri termini, che la riforma federale si svolga attraverso una semplice sommatoria delle istituzioni esistenti, con ulteriore sovraccarico degli apparati amministrativi e burocratici.

Il quarto indirizzo riguarda la necessità di una profonda riforma dell'amministrazione pubblica, nel senso della semplificazione delle procedure e del passaggio da un'organizzazione formalistica attenta solo al rispetto delle procedure ad un'organizzazione per progetti, dalla priorità della norma alla priorità del risultato.

La riforma federalista deve quindi portare a compimento il processo del decentramento amministrativo, il quale non consiste solo in uno spostamento del potere decisionale dal centro alla periferia, ma soprattutto in un diverso indirizzo di tutta l'azione amministrativa, in un'opera complessiva di sburocratizzazione, di snellimento delle procedure, di modernizzazione e

flessibilizzazione degli strumenti organizzativi, per rispondere in modo più efficace alle nuove domande della società.

4. La proposta alternativa

Occorre elaborare un disegno alternativo a quello proposto dal centrodestra, i cui punti essenziali possono essere così definiti.

- a) si introduca in costituzione una formula identica a quella prevista nell'art.70 della costituzione della repubblica federale tedesca secondo la quale va attribuita allo stato e al parlamento nazionale il diritto a legiferare **“quando lo richiedano la tutela dell’unità giuridica o dell’unità economica, ed in particolar modo la tutela dell’uniformità delle condizioni di vita”**. Tale formula, utilizzata in un serio stato federale quale la RFT, appare infatti molto più efficace delle proposizioni contorte del testo di riforma costituzionale proposto dalla maggioranza di governo, in termini contraddittori e persino incomprensibili quanto a combinazioni tra c.d. devolution e riproposizione di un generico “interesse nazionale” come vincolo del sistema.
- b) si introduca in costituzione un complesso di garanzie diretto a impedire che il meccanismo elettorale maggioritario si traduca in un sistema di dittatura della maggioranza, prevedendo intanto una regola essenziale di ineleggibilità per chi detiene posizioni economiche dominanti, specie sul versante della informazione.
- c) Si preveda una coerente distribuzione di competenze tra i diversi livelli istituzionali di governo (Stato, regioni, province, comuni) e di conseguenza sia riformata l’attribuzione di competenze tra Camera e Senato. La Camera deve essere la sede esclusiva della espressione della volontà politica dei cittadini: lì si esprime la fiducia al governo, e si approvano le decisioni fondamentali della Repubblica. Il Senato federale va invece concepito come una seconda camera, di seconda lettura, con potere codecisori sulle materie relative al rapporto tra Stato centrale e territori. Vi sono solo due modi coerenti di concepire il Senato federale: o come espressione diretta dei governi regionali e locali, sul modello tedesco, oppure come espressione diretta dei cittadini, sul modello americano. Occorre scegliere tra queste due diverse alternative. E’ necessario in ogni caso scongiurare ogni soluzione mista, che sarebbe fonte di inefficienze e ulteriori complicazioni del sistema di governo.