

Lo stato taglia il nodo e riduce il pluralismo

Simone Pajno

La riforma costituzionale sulla quale saremo chiamati ad esprimerci mediante referendum il prossimo 4 dicembre ha suscitato reazioni oppostive molto forti, soprattutto da parte di chi la considera in grado di allontanare i nostri procedimenti di deliberazione pubblica da accettabili standard di democraticità. Personalmente non ritengo che tali accuse siano fondate, soprattutto in considerazione del fatto che la riforma interviene solo in modo circoscritto sul rapporto tra parlamento e governo, con interventi che anzi potrebbero incentivare una relazione più sana tra quest'ultimo e la camera dei deputati. Si pensi, ad esempio, alla più rigorosa regolazione della decretazione d'urgenza, o alla previsione del voto a data certa che potrebbe spingere verso un minor ricorso a tale ultimo strumento. Certo, qualcuno potrebbe ritenere che gli effetti negativi sopra evocati possano derivare dalla legge elettorale a oggi vigente, che nel progetto politico della attuale maggioranza di governo fa corpo con la riforma costituzionale. Anche ove ciò fosse vero, tuttavia, si tratterebbe di un effetto dovuto - per l'appunto - alla legge elettorale, e non alla riforma costituzionale. E a mio modo di vedere non è dalla prima che bisogna farsi influenzare nella valutazione della seconda, sia in un senso che nell'altro. La legge elettorale rimane sempre nella disponibilità della ordinaria maggioranza di governo, che potrebbe comunque cambiarla il giorno dopo l'entrata in vigore del nuovo testo costituzionale. Una volta modificata la Costituzione, invece, spereremmo di non doverci più tornare per molti anni. In sintesi, se questa è una buona riforma costituzionale, non è in ragione della legge elettorale che va respinta. Se invece non lo è, una buona legge elettorale non può spingerci ad accettarla.

Da un altro punto di vista, tuttavia, è davvero difficile negare che la riforma riduca gli spazi del pluralismo nei meccanismi di adozione delle deliberazioni pubbliche. Il tema è quello del ruolo delle autonomie territoriali nel nostro sistema costituzionale. Al fine di approfondire il punto è utile prendere le mosse dagli obiettivi di quest'ulti-

ma, così come dichiarati dallo stesso governo nella *Relazione illustrativa* al disegno di legge costituzionale.

La diagnosi che in tale *Relazione* emerge dello stato del nostro sistema delle autonomie ha un suo importante punto di partenza nell'asserito sbilanciamento del vigente testo costituzionale in favore delle regioni, dal quale dipenderebbe la forte conflittualità e la scarsissima condivisione sistemica delle politiche pubbliche ad oggi esistenti, non consentendo peraltro allo stato di intervenire con tempestività ed efficacia in ambiti di primaria importanza, specialmente in quelli connessi allo sviluppo economico. Che il regionalismo italiano versi in cattive acque non è una scoperta per nessuno, e certo le regioni non hanno dato buona prova di loro stesse. Parte significativa dei problemi sopra menzionati vanno tuttavia addebitati ad altre cause, tra le quali spicca la mancata attuazione della riforma del 2001. Il problema istituzionale cui siamo di fronte - non risolto nel 2001, e restato intatto sino ad ora - ha forma dilemmatica. Da un lato, infatti, non è pensabile che su alcuni temi essenziali per la collettività lo stato non possa sviluppare politiche unitarie in grado di interessare l'intero territorio nazionale - si pensi alla politica dei trasporti o alla politica energetica - e dall'altro è noto che gli interventi che tali politiche comportano possono essere anche molto invasivi nei confronti dei contesti territoriali nei quali puntano ad inserirsi. La individuazione del ruolo del centro e di quello delle periferie nei processi di deliberazione pubblica che riguardano questi (e molti altri) temi rappresenta un nodo importante.

E i nodi, come si sa, si possono sciogliere, oppure tagliare.

FUOR DI METAFORA, sciogliere il nodo vuol dire tentare di coniugare l'esigenza di assicurare la possibilità, per lo stato, di adottare decisioni unitarie su tutti i temi di maggior importanza per la politica nazionale con quella di garantire che ciò avvenga tramite il necessario coinvolgimento delle autonomie territoriali, chiamando queste ultime però non ad esprimere il proprio punto di vista come singole, incentivando dinamiche egoistiche e meramente difensive, bensì come sistema, costringendole a proiettare su scala nazionale una visione

territorialmente orientata dell'interesse generale. A leggere la citata *Relazione* parrebbe che l'intento della riforma sia quello di sciogliere con pazienza l'intricato nodo, provando a riplasmare le istituzioni italiane in modo tale da determinare una sorta di *trade-off* tra competenze e partecipazione: da un lato dovrebbero decrescere le competenze delle singole regioni, e dall'altro dovrebbe incrementarsi il livello di partecipazione dell'insieme delle regioni alla adozione delle deliberazioni pubbliche rilevanti per l'intero paese, sino a giungere, in un numero significativo di casi, addirittura alla codecisione. Sembrerebbe, in effetti, l'uovo di Colombo.

La diagnosi da cui prende le mosse la *Relazione* è però errata. Il motore principale che ha spinto a tappe forzate la riforma verso la sua approvazione parlamentare fa infatti parte di una vera e propria mitologia giuridico-politica formatasi negli ultimi anni. Nell'attuale sistema delle autonomie territoriali non vi è infatti alcuna reale necessità di impedire che le regioni esercitino un potere di veto sulle politiche statali: i percorsi della giurisprudenza costituzionale, che sovente ha portato ad esiti molto distanti da quel che suggeriva il testo della Costituzione, consegnano già allo stato la possibilità di intervenire senza incontrare alcun potere di blocco da parte regionale pressoché in tutti i settori strategici. Ad oggi non c'è «grande opera» che lo stato non possa progettare e realizzare, sia pure con le dovute cautele collaborative a beneficio delle autonomie, come sono davvero pochi i limiti che, almeno stando alla giurisprudenza, incontrano le sue politiche, almeno con riferimento al rapporto con le regioni. Del resto, è davvero difficile indicare anche solo una grande riforma statale di questi ultimi anni che sia stata annullata per violazione delle competenze regionali da parte della Consulta. La tesi - ricorrente nel dibattito politico, e adombrata, come si è visto, anche nella *Relazione* governativa - di un difetto di competenze dello stato e un corrispettivo eccesso di competenze delle regioni è priva di fondamento e rischia di fornire alla classe politica nazionale un comodo alibi per allontanare da se stessa la responsabilità dei cattivi esiti delle politiche di questi anni.

OCCORRE A QUESTO PUNTO CAPIRE se il disegno di legge costituzionale mantiene

le promesse della *Relazione* governativa. Esistono robuste ragioni per offrire, al riguardo, una risposta negativa. Che la riforma costituzionale metta in atto un vistoso processo di ricentralizzazione delle competenze balza davvero agli occhi, e del resto è riconosciuto pressoché da tutti i commentatori. Ritorna saldamente nelle mani dello stato la funzione legislativa in tema di sviluppo economico, amministrazioni pubbliche, energia, grandi opere, governo del territorio, finanza pubblica e parecchio altro. Ove poi si consideri l'effetto combinato della reintroduzione, in alcuni limitati ma importanti ambiti, della clausola dell'interesse nazionale e la previsione di una clausola di supremazia dello stato sulle regioni attivabile in casi straordinari, ma senza alcun limite di materia, apparirà chiaro come nessun serio limite potrà più opporsi alla legge statale.

Se è così, allora, la possibilità di realizzare quel *trade-off* tra competenze e partecipazione promesso dalla *Relazione* dipende esclusivamente dal buon funzionamento del senato. Il senato, infatti, dovrebbe da un lato rappresentare una sede collocata al centro, e quindi capace di impegnare l'intera Repubblica, e d'altra parte essere in grado di evitare che le scelte politiche del centro siano una mera imposizione dell'indirizzo politico statale su quelli delle autonomie territoriali, dovendo rappresentare viceversa un punto d'incontro tra il primo e i secondi. Non pare tuttavia, che la nuova assemblea di palazzo Madama sarà in grado di raggiungere questi obiettivi. Dal punto

di vista strutturale - nonostante la nebbia che ancora avvolge le modalità di designazione dei suoi componenti, per effetto del cosiddetto emendamento Finocchiaro - i suoi caratteri appaiono comunque segnati dalla circostanza secondo la quale il senato sarebbe preposto, nel suo complesso, a rappresentare le autonomie territoriali, senza però che vi sia alcun vincolo di mandato gravante sui suoi membri. Il libero mandato rimane infatti intatto nella sua pienezza, non essendo previsto alcuno strumento per legare la posizione espressa da ciascuno di essi all'indirizzo delle istituzioni politiche della regione da cui provengono, o almeno per rendere probabile la corrispondenza della prima al secondo. Non si vede perché le regioni dovrebbero ritenersi impegnate in alcun modo dalle deliberazioni del senato. Dal punto di vista funzionale, d'altra parte, il nuovo senato ricoprirebbe un ruolo decisamente defilato nel procedimento legislativo, almeno per quel che riguarda le politiche di settore. La gestione ordinaria delle politiche pubbliche - comprese quelle in grado di incidere profondamente sugli interessi e le funzioni regionali e locali, nonché quelle finanziarie - verrebbe infatti attribuita in linea di massima alla legislazione della camera, potendo il senato soltanto sottoporre a quest'ultima proposte di modifica superabili a maggioranza semplice: dunque, dalla ordinaria maggioranza di governo.

IN SINTESI, LA RIFORMA ACCENTRA le competenze legislative, andando ben oltre

l'attuale stato dell'arte derivante dagli ultimi anni di giurisprudenza costituzionale, e conducendo ad un centralismo probabilmente inedito nella nostra esperienza costituzionale. Non predispone, però, quel bilanciamento sistemico pure promesso dalla *Relazione* governativa. Gli odierni riformatori hanno dunque le idee chiare. Il nodo che oggi ci impedisce di comporre armonicamente in sistema unità e autonomie va tagliato, optando con decisione in favore della prima, e non sciolto con delicatezza, nel tentativo di preservare anche le seconde. Si tratta di un modo semplice di risolvere un problema complesso, che ha i pregi e i difetti che solitamente ha questo modo di procedere. Il pregio fondamentale è che solitamente così facendo si raggiunge l'obiettivo principale dal quale si è mossi. I limiti, invece, sono legati a ciò che si sacrifica in nome di tale obiettivo, che in tal caso è rappresentato da quote significative di autogoverno delle collettività territoriali, riducendosi vistosamente gli spazi per una visione plurale dell'interesse pubblico. Si tratta, evidentemente, di un progetto politico che rientra appieno nel mondo del costituzionalmente possibile, e che legittimamente può essere sposato o avvertato, essendo in gioco alternative visioni di politica costituzionale piuttosto che - come pure si è autorevolmente sostenuto nel dibattito pubblico - possibili gravi lesioni di principi supremi dell'ordinamento. Quel che dobbiamo chiederci, in vista dell'appuntamento del 4 dicembre, è se il gioco valga la candela.

Le autonomie andrebbero incentivate a proporre le loro esigenze con una visione territorialmente orientata dell'interesse generale

Il governo ha sbagliato la diagnosi: non c'è alcun potere di veto delle regioni da disinnescare, non esiste oggi una «grande opera» che possa essere fermata. E il neo centralismo che è stato realizzato sacrifica quote consistenti di autogoverno

