

Il Senato delle Regioni La madre di tutte le riforme incompiute

Con la creazione di una Camera della autonomie si avrebbe una riduzione fisiologica del numero dei parlamentari e si renderebbe finalmente più rapido e più efficiente il processo di approvazione delle leggi

L'analisi

MASSIMO RUBECCHI

Fermarsi ad osservare uno Stato per domandarsi come siano strutturati i rapporti fra il centro e la periferia non è mai un'operazione agevole. Soprattutto se si ha dinanzi un ordinamento in fase di riorganizzazione come quello italiano, dove le riforme da fare sono ancora molte e tutt'altro che marginali.

Il punto di partenza per un'analisi sono le strutture di decisione a tutti i livelli: qualsiasi riforma che contempra un forte trasferimento di funzioni, come quella del Titolo V, dovrebbe infatti prevedere prima di tutto una revisione delle istituzioni a livello centrale e, se necessario, anche a livello degli enti intermedi. Questo per rendere ciascuno di essi in grado di svolgere i nuovi compiti assegnati e per assicurare adeguate forme di raccordo e di sintesi fra i diversi interessi contrapposti. Successivamente (o parallelamente) si dovrebbe procedere al trasferimento delle funzioni legislative - cosa che fa l'articolo 117 della Costituzione assegnando competenze proprie alle Regioni - poi a quelle amministrative - sulla base del nuovo articolo 118 - poi a quelle fiscali, tenendo conto dell'articolo 119. I livelli strutturali richiamati hanno evidentemente non solo una priorità logica, ma anche cronologica: volendo procedere con una riforma coerente, si dovrebbe

partire dall'alto per poi scendere verso il basso. In Italia queste semplici coordinate non sono state affatto seguite e si è continuato a procedere in una maniera frammentaria ed incoerente. Con un vizio di fondo: la mancanza di una riforma del bicameralismo che ci consegnasse una sede appositamente dedicata alla ricomposizione dei conflitti fra i livelli di governo. È noto, infatti, che in tutti gli Stati federali vi è sempre una Camera di rappresentanza degli enti territoriali, poiché si tratta di un ruolo che non può essere surrogato o sottinteso al fine di evitare spinte centrifughe.

In Italia, invece, no. E gli effetti si vedono. Il motore parlamentare non funziona perché non c'è la sede dove i diversi soggetti istituzionali concertano democraticamente e alla luce del sole: Da noi il tutto si risolve in contrattazioni di natura semiprivatistica con il governo (quindi saltando a piè pari il Parlamento) nelle Conferenze tra lo Stato e le autonomie locali.

Le competenze legislative sono ancora in fase di definizione, sulla base di una giurisprudenza costituzionale altalenante. La Corte costituzionale si è trovata essa stessa, suo malgrado, a dover svolgere un innaturale ruolo di terza Camera. Le competenze amministrative sono ferme alle leggi Bassanini degli anni Novanta, non essendo stata approvata la Carta delle autonomie, nonostante ad essa siano demandati compiti fondamentali. Le competenze fiscali devono essere definite dai decreti legi-

slativi attuativi della legge 42 del 2009, ma qui si sconta un vizio di fondo. Incomprensibilmente, dal punto di vista tecnico, il legislatore ha infatti deciso di procedere con il cosiddetto federalismo fiscale prima di quello amministrativo, anziché il contrario.

Il grave ritardo che caratterizza la loro approvazione solo parzialmente si spiega alla luce della crisi economica che sta vivendo il nostro Paese, poiché non è certo semplice decidere chi ha potere di spesa prima di aver stabilito chi fa cosa, se non attraverso regimi transitori confusi e difficilmente efficienti.

Il nostro federalismo si presenta dunque come un disegno incoerente e a tratti grottesco. Per uscirne non si può che tentare di recuperare una visione di insieme che ci consenta di ricominciare a mettere al loro posto i pezzi del puzzle. In questo contesto l'abbandono del bicameralismo perfettamente paritario, che impone tempi biblici di approvazione delle leggi e l'assenza di qualsiasi aggancio con le realtà territoriali, non è semplicemente una delle cose da fare, ma dovrebbe essere la prima. In un ordine logico e cronologico bisognerebbe partire da lì: trasformare una volta per tutte il Senato in una Camera delle Regioni e delle Autonomie costituirebbe la chiusura di sistema della transizione al federalismo, rendendo più efficienti e democratiche le nostre istituzioni e riducendo sensibilmente tempi e costi. Un bicameralismo asimmetrico ed efficiente vedrebbe infatti una fisiologica riduzione del numero dei parlamentari e

l'attribuzione della fiducia alla sola Camera politica, mentre il nuovo Senato assumerebbe un ruolo di codicizzatore nelle principali politiche riguardanti Regioni ed enti locali. È allo stesso tempo del tutto inopportuno optare per proposte minimaliste e conservatrici che mirino ad un bicameralismo solo procedurale con piccole variazioni sulla composizione ma lasciando potere fiduciario a en-

trambe le Camere - come fa il progetto del governo attualmente incardinato al Senato - poiché rischierebbe di rendere ancor più farraginoso il procedimento legislativo e di non risolvere il problema dell'integrazione fra i livelli di governo.

Alcune proposte del centrosinistra sono già sul tavolo e paiono tecnicamente molto più convincenti, come l'elezione contestuale al rinnovo

dei Consigli regionali o, in maniera ancora più decisa, la cosiddetta bozza Violante, elaborata nella scorsa legislatura e riproposta in questa - che propone un'elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali e dei Consigli delle autonomie locali. Che si riparta da lì, quindi: prima il federalismo istituzionale, poi quello legislativo, poi quello amministrativo e, infine, quello fiscale. Se si vuole uno Stato efficiente, non si può più procedere al contrario. ❖

