

Un percorso riformatore iniziato 30 anni fa

di Anna Finocchiaro

in "Rocca" n. 1 del 1 gennaio 2016

Con l'approvazione da parte del Senato, in terza lettura e con significative modifiche rispetto al testo licenziato dalla Camera dei Deputati, del testo di riforma della parte seconda della Costituzione si è segnata una tappa importante del procedimento di revisione costituzionale. Se la Camera, cui il testo è stato rinviato, lo approverà nell'identica formulazione, è presumibile che i cittadini saranno chiamati a pronunciarsi con il referendum confermativo nell'autunno del 2016. Possiamo dunque affermare con ragionevole certezza che sta per giungere a compimento un percorso riformatore che sconta almeno trent'anni di tentativi abortiti. Allo stesso tempo occorre dar conto delle questioni che sono state oggetto di più vivace confronto nel dibattito pubblico, e che costituiranno i temi della prossima campagna referendaria.

Nell'esposizione terrò costantemente connessi i tre assi fondamentali su cui è stato definito il testo: natura, composizione, funzioni del Senato.

Con la riforma il Senato diventa organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali e, in diretta conseguenza, viene composto da consiglieri regionali e sindaci.

Questa scelta non è estemporanea, bensì conferma una costante degli ultimi tentativi di revisione costituzionale, ed è peraltro pienamente inscritta nella elaborazione culturale e politica del centro-sinistra a partire almeno dalle tesi dell'Ulivo del 1996. Ricordo, ancora, il testo elaborato dalla Commissione Affari Costituzionali nella XV legislatura, noto come «bozza Violante», nonché la stessa relazione finale del gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituita il 30 marzo 2013 dal Presidente Napolitano, che optò per l'elezione di secondo grado in ragione della natura del nuovo Senato, qualificato come «rappresentativo delle autonomie». Peraltro, a seguito dell'accoglimento di un emendamento da me presentato in qualità di relatrice, il testo oggi prevede che i Consigli regionali, nell'eleggere i propri rappresentanti al Senato, sceglieranno «in conformità alle scelte espresse dagli elettori per i candidati consiglieri» in occasione delle consultazioni regionali.

Ma la obiezione che viene tuttora mossa al testo di riforma consiste nella preoccupazione circa la necessità di assicurare un bilanciamento del potere attribuito al governo ed alla sua maggioranza dalla nuova legge elettorale per la Camera (c.d. *Italicum*). Essa, infatti, consegna alla lista che superi il 40% dei consensi al primo turno, o che risulti vincente al ballottaggio, la maggioranza dei seggi (340 su 630).

Un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali e composto da consiglieri regionali e sindaci, non sarebbe, secondo questi critici, in grado di assicurare quel bilanciamento dei poteri necessario «per tenere in equilibrio» la democrazia. Per questo hanno proposto un modello alternativo di Senato, c.d. Senato di garanzia (o delle garanzie), eletto direttamente dai cittadini con metodo proporzionale, con competenza legislativa sostanzialmente analoga a quella della Camera estesa alla materia dei diritti sociali, politici, ed economici, seppure privo del potere di dare o revocare la fiducia al Governo.

Ribadisco due osservazioni: questa preoccupazione non fu mai presente (neanche in Rifondazione Comunista) quando nella XV legislatura si proponeva, come abbiamo visto con la bozza Violante, un Senato rappresentativo delle istituzioni territoriali mentre vigeva il c.d. *Porcellum*, e dunque una legge elettorale che consegnava la maggioranza parlamentare alla forza politica o alla coalizione che avesse riportato anche un solo voto in più.

Né obiezione fu sollevata al progetto dell'Ulivo, elaborato mentre vigeva un sistema maggioritario come quello previsto dal *Mattarellum*.

Ciò nonostante io credo che quella preoccupazione circa il bilanciamento del peso della maggioranza e del governo sia seria e, per quanto mi riguarda, costantemente presente. Per cultura politica, per cultura istituzionale, per formazione giuridica. Ma io non credo che questo bilanciamento si otterrebbe con l'elezione diretta di 95 senatori. Per due ragioni: innanzitutto perché

- fossero pure tutti allineati - novantacinque senatori non potrebbero bilanciare la forza di una Camera composta da 630 deputati e da una maggioranza di 340. La tesi dunque, può essere suggestiva, ma risulta velleitaria. La seconda ragione è che affiancare ad una Camera composta in modo maggioritario un Senato eletto con metodo proporzionale introdurrebbe un elemento di instabilità del sistema. Il Senato, con la sua composizione proporzionale, sarebbe lì a rappresentare ogni giorno quali sono i reali rapporti di forza tra i partiti e, per questa ragione appunto, costituirebbe un elemento di continua instabilità.

Il contrappeso alla forza del Governo e della sua maggioranza può stare, invece, nella forza delle istituzioni territoriali rappresentate in Senato e nelle funzioni che questo organo esercita, tanto più liberamente quando si tratti di funzioni di valutazione e di controllo, in quanto libero dal vincolo della fiducia.

È stato questo convincimento a condurre il Senato - modificando il testo che la Camera aveva «amputato» - a restituire al nuovo organo funzioni esclusive di valutazione delle politiche pubbliche e dell'attività delle pubbliche amministrazioni, e poteri di verifica dell'impatto delle politiche dell'Unione europea sui territori. Si tratta di funzioni innovative e importanti, la cui forza si può misurare nel fatto che, essendo sciolto il vincolo fiduciario, il Senato potrà con piena forza e libertà operare quelle valutazioni in funzione di controllo dell'operato del governo. Peraltro, la valutazione dell'impatto delle politiche europee, coinvolgendo i territori, può rappresentare un potente fattore di integrazione per tutto il Paese. Al Senato riformato poi residua una competenza legislativa paritaria significativa in materia istituzionale, per leggi concernenti referendum, minoranze linguistiche, ordinamento degli enti locali, partecipazione dell'Italia alla formazione e attuazione della normativa e delle politiche europee e per quelle che riguardano i rapporti tra Stato, Regioni ed enti locali. Inoltre il Senato può sempre «richiamare» una legge in discussione alla Camera ed esprimere il proprio parere.

In terza lettura il Senato ha poi ripristinato il potere per questo organo di eleggere giudici della Corte Costituzionale tra i cinque eletti dal Parlamento.

Ma voglio dare conto di un'obiezione che è venuta frequentemente, anche nel dibattito parlamentare.

Quella secondo cui il Senato composto da consiglieri regionali e sindaci sarebbe ab origine delegittimato, perché delegittimate e «scadenti» - sotto il profilo politico ed etico - sarebbero le classi politiche regionali. L'obiezione ha certamente un suo «appeal» stando ai fatti di cronaca, ma vediamo di diradare un po' la nebbia di queste argomentazioni.

C'è innanzitutto da dire che per cittadini e classi dirigenti politiche responsabili l'incapacità o addirittura la disonestà della politica locale (di una sua parte, naturalmente) non è - e non può e non deve essere - un dato oggettivo, non contrastabile. Al contrario. Poiché non ci troviamo di fronte ad una catastrofe naturale non prevedibile né arginabile, i rimedi ci sono, eccome. Ma chiamano a responsabilità. Faccio notare che i consiglieri regionali, nella maggior parte dei casi, vengono scelti con il voto di preferenza. Il potere di scelta, cioè, è nelle mani dei cittadini, che sono (ma lo si dice troppo poco) soggetti protagonisti, titolari di diritti (e sovranità) ma anche di responsabilità. Con la riforma poi, saranno proprio i cittadini a «dettare» ai consiglieri regionali quali consiglieri eleggere senatori.

Sarà bene, dunque, che il diritto di voto sia esercitato responsabilmente. L'altro soggetto cui tocca la responsabilità di selezionare le candidature sono i partiti politici. Sta sulle loro spalle la responsabilità di dare sostanza e forza al nuovo Senato, senza indietreggiare di fronte ad essa.

Primarie non regolate, o consultazioni via web non si sono rivelate i migliori sistemi di selezione delle classi dirigenti politiche del Paese