

Sulla riforma del Senato: perché le colpe dei figli non ricadano sui padri

di Enzo Balboni
(14 febbraio 2014)

Il tema è quello del superamento del bicameralismo perfetto e paritario. Un altro modo per definire lo stesso tema sarebbe quello della Camera delle regioni, ovvero, adesso, sospinte da un più forte impulso: Camera delle autonomie.

Per quanto non sia tecnicamente appropriato, sul piano scientifico ma anche su quello culturale, confrontarsi con proposte sinora soltanto dette ad un microfono, ancorché nella sede della direzione del primo partito italiano, il PD, da parte del suo esponente-segretario, restando sempre in attesa di un testo scritto con proposte articolate (che sembrano sempre sul punto di arrivare, ma che non è stato sinora possibile leggere), si possono avanzare talune prime riflessioni.¹

Nel suo pur conciso discorso programmatico, e dando atto che da quel momento in poi la discussione veniva considerata “aperta” al confronto, Matteo Renzi ha detto qualcosa di preciso sul nostro tema, innanzitutto collegando strettamente il pacchetto delle riforme istituzionali all’accordo sulla legge elettorale, solo all’esito positivo della quale si darebbe il via alle riforme. Dunque, è stato chiarito fin da subito il sinallagma tra le due cose; il che è anche la conseguenza del fatto che la vicenda precedente delle riforme sollecitate dal Presidente della Repubblica e dai Saggi ma anche l’avvio della riforma costituzionale con la modifica dell’art. 138 si collocavano in un contesto politico irrimediabilmente diverso, risultando superate in toto.

Nel nuovo quadro, perciò, la parola d’ordine è diventata: semplicità, semplificazione. Immediatamente collegata a questa è la preoccupazione della diminuzione drastica (?) del costo dei parlamentari, da raggiungere fondamentalmente attraverso una diminuzione del loro numero complessivo, nonché, per la seconda Camera, con la gratuità dell’esercizio della funzione. Gli elementi fondamentali del nuovo “Senato” (continuiamo a chiamarlo così per immediatezza d’immagine) sarebbero:

- la già citata eliminazione delle indennità per i suoi membri, i quali potrebbero usufruire solo di un sobrio rimborso delle spese documentate;
- l’eliminazione del contatto elettivo diretto tra popolazione e senatori, che entrerebbero a Palazzo Madama (?) in forza di un mandato democratico *aliunde*;
- l’esclusione dal voto di fiducia, e si immagina di sfiducia.

1 M. Renzi, Direzione del Partito Democratico, Roma, 6 febbraio 2014, www.youDEM.it

Su questi punti e fin in qui l'opinione della dottrina e dell'opinione pubblica, sia quella colta che quella semplice, mi pare sia unanime nella condivisione.

Le difficoltà cominciano quando si inizia a ragionare sulle attribuzioni e, *in primis*, sulla composizione di tale Senato che giornalmicamente è stato chiamato *super light*², e soprattutto – nonché conseguentemente – sulle funzioni che sarebbero ad esso assegnate.

Desta molte perplessità osservare che la *pars maior* di tali senatori sarebbe costituita dai 108 sindaci degli attuali Comuni capoluogo di provincia. A questi si aggiungerebbero i 19 + 2 Presidenti di Regioni e Province autonome e un numero per adesso indefinito di senatori che verrebbero scelti dal Presidente della Repubblica tra personalità eminenti della scienza e della cultura. Questi ultimi non sarebbero più nominati a vita, ma ragionevolmente per il tempo in cui resta in carica il Presidente della Repubblica.

La giustificazione della scelta a favore dei sindaci è motivata, finora un po' approssimativamente, richiamando da un lato la conformazione storica, geografica e politica del Bel Paese, dall'altro con il percorso che sta prendendo in tutto il mondo la dimensione istituzionale "centrata molto più sui sindaci che non sui consiglieri regionali". A conforto di ciò, viene portata l'autorità di Benjamin Barber autore del testo "Se i sindaci governassero il mondo"³, e dell'Associazione nazionale delle città americane, che svolge una potente ed efficace funzione di lobbying a favore delle città urbane degli USA.

Nel disegno del segretario del PD, risultano molto abbassate di rango le Regioni, a cominciare dal fatto che la loro rappresentanza, anche unitariamente intesa, non arriverebbe ad 1/5 dei rappresentanti dei Comuni, ma soprattutto perché non viene – si ripete, finora – minimamente considerata l'autonomia regionale come elemento distintivo e qualificante della forma di Stato nata con la Costituzione della Repubblica italiana.

È di fronte a tutti – ed è tremendamente importante agli occhi dell'opinione pubblica, che poi è quella che in definitiva sancisce il successo o la sconfitta di ogni progetto politico – quanto male abbia recato alla stessa idea del regionalismo autonomistico la condotta, spesso scriteriata e in alcuni casi criminale, di quasi intere classi politiche amministrative regionali (consiglieri, membri di giunta e presidenti) che si sono dimostrati famelici divoratori del pubblico danaro e dissipatori di quel tanto di buono l'istituto regionale era riuscito a fare nei primi venti/venticinque anni della sua vita (1970-1995). Non dovrebbe però succedere che, ribaltando l'antico monito, "le colpe dei figli

2 Così *Europa* dell'8 febbraio scorso

3 B. Barber, *If Mayors Ruled the World: Dysfunctional Nations, Rising Cities* (Yale University Press, 2013)

ricadano sui padri”; s’intenda: che bastino taluni Batman ad uccidere l’Uomo Ragno, cioè il regionalismo.

Si vuol ribadire, in sostanza, che è giunta adesso l’ora e l’occasione, veicolata dalle vicende contingenti nelle quali ci è dato di vivere, per ripensare *funditus* la forma di Stato che consideriamo appropriata, anzi giusta, per l’Italia. Quando all’Assemblea costituente venne scelto, consapevolmente, di inserire una profonda innovazione nel tessuto istituzionale – le Regioni appunto dotate di una robusta autonomia – lo si fece per contrastare la realtà storica e culturale di uno Stato fino a quel momento non solo unitario ed accentrato ma egemonizzato da burocrazie centrali e periferiche che rispondevano ed obbedivano ad un unico impulso e direzione. Nel momento in cui l’art. 5 della Costituzione, in modo solenne e particolarmente efficace, anche per il chiaro linguaggio utilizzato, privilegiava il pluralismo autonomistico e il Titolo V segnalava anzitutto quello di tipo territoriale, nel quale primeggiava sicuramente l’istituto regionale dotato di una quota di funzione sovrana dello Stato, quella legislativa, veniva fissato un punto incontrovertibile. Certo esistevano i Comuni e venivano considerate, sia pure in posizione più defilata, le Province, ma questi enti locali si sono sempre mossi, certo non solo per loro colpa, in una dimensione e con una consistenza minore, più vicina all’autarchia che non ad una autonomia vera e propria.

Nessuno ha mai ipotizzato che il ruolo dei Comuni potesse andare al di là della dimensione amministrativa e nessuno ha mai dubitato che i controlli dello Stato sull’attività comunale (ai quali subentrarono, è vero, degli impropri poteri di controllo regionale durati una trentina di anni) fossero coerenti allo scopo di mantenere in tutto il Paese una certa unità dell’azione amministrativa. Del resto, la presenza che permane tuttora dei segretari comunali – sino a non molti anni fa dipendenti dal Ministero dell’Interno, ed oggi depotenziati e alla disperata ricerca di un ruolo – conferma la prevalenza di un’attività amministrativa e gestionale locale che poco ha a che fare con una interlocuzione diretta con le istituzioni che stanno nel cuore della Repubblica, se non ai luminosi ma limitati fini di migliorare, in parti importanti (ma non su tutto), la conduzione giorno per giorno di alcuni affari che interessano la popolazione e il Paese, visti nell’ottica dei bisogni e delle aspettative delle città e della campagna.

Diverso invece è stato fin dall’inizio lo *status* e il rango che l’ente Regione ha avuto disegnato nella nostra Costituzione e che le classi politiche regionali avrebbe dovuto valorizzare e portare avanti nei profili di programmazione e legislazione di indirizzo, palesando purtroppo al riguardo, contraddizioni e gravi difetti. Sulla qualità diversa e più ricca dell’autonomia regionale rispetto a quella comunale – a prescindere dalla dissipazione intervenuta nell’ultimo decennio – non c’è bisogno di argomentare e di insistere.

Per combattere e limitare il centralismo unitario accentrato e accentratore vennero istituite le Regioni come prima espressione del pluralismo territoriale e come centri potenziali di un indirizzo politico, sul piano legislativo ed amministrativo, diverso in materie certo non banali (dalla sanità all’urbanistica, all’agricoltura, all’assistenza sociale, ai trasporti locali...). Per questo venne loro data una quota della funzione legislativa, che è pur sempre una delle tre

funzioni sovrane dello Stato. Da qui uno *status* costituzionale elevato: la possibilità del controllo reciproco Stato – Regioni in ordine alle competenze legislative reciproche; da qui i conflitti di attribuzione Stato – Regioni, anche questi decisi come i primi dalla Corte costituzionale; da qui la partecipazione con propri delegati all'elezione del Presidente della Repubblica ed inoltre l'iniziativa legislativa, sia in tema di leggi nazionali che di *referendum*. Di tale diversità era ben consapevole anche chi era stato fra i fondatori e poi vicepresidente dell'ANCI. Non è un caso che proprio dalla cultura cattolico-democratica, a cominciare da Luigi Sturzo, si sia pensato e portato avanti con determinazione ed impulso rinnovatore, il discorso della Regione come elemento "ulteriore" e qualificante nel quadro delle autonomie locali.

È ben noto che da primo segretario del Partito Popolare Italiano, Sturzo dedicò a "La Regione nella Nazione" la relazione svolta al Terzo congresso nazionale del PPI, tenuto a Venezia nell'ottobre 1921. Il programma di profonde riforme e di largo decentramento nelle unità regionali era già presente nell'*Appello ai liberi e forti* del 18 gennaio 1919: un programma, diceva Sturzo, "non antistatale ma contro l'invadenza della burocrazia statale". In esso "la Regione è concepita da noi come una unità convergente, non divergente dallo Stato". Per essere ancora più chiaro, sempre nella relazione citata, Sturzo affermava: "Per noi il movimento regionalista non ha carattere di semplice base di circoscrizione territoriale per un migliore assetto degli organi statali decentrati; ha una caratteristica amministrativa organica autonoma; è un'unità specifica, ragione della vita rappresentativa delle forze locali".

En passant, va ricordato che subito dopo lo stesso Sturzo è particolarmente chiaro su un punto che invece ha generato confusione, non solo sul piano intellettuale ma legislativo e che in tempi recenti ha affascinato, incongruamente, molti di noi: "lo Stato italiano è unitario, non federale, e la sua struttura non solo non viene per nulla toccata ma viene rafforzata dall'eliminazione di quello che lo Stato ha di meno appropriato, di superfluo, di accentrato nel campo della pubblica amministrazione e dell'economia"⁴.

Voglio limitarmi a sottolineare, in questo contributo, il costante fortissimo collegamento tra forma della Repubblica autonomistica impostata sulle Regioni e le altre autonomie locali e riforma dell'amministrazione statale. Diamo pure per scontato che le autonomie locali possano essere emblematizzate in una più robusta e più efficiente presenza dei Comuni, lasciando cadere la rappresentatività diretta delle Province. Lo sforzo congiunto di Regioni e Comuni dovrebbe dirigersi verso una radicale riforma dell'amministrazione nazionale e statale, sul piano delle procedure e delle attività, attraverso un robusto disboscamento di quel ginepraio di enti ausiliari, strumentali e spesso casuali (dalle svariate società agli enti pubblici economici e non) che si occupano o del superfluo o di materie che dovrebbero essere invece amministrate responsabilmente a livello regionale e comunale. Queste entità tendenzialmente "altre", quando non ostili, sono luogo di sofferenza e campo di battaglia per i milioni di cittadini e società industriali e commerciali che vengono

4 L. Sturzo, *La Regione*, in *Opere Scelte*, vol. V, *Riforme e indirizzi politici*, a cura di N. Antonelli, Laterza, Bari, 1992, pp. 35-74.

quotidianamente in contatto con amministrazioni pubbliche, le quali non si pongono assolutamente al servizio del cittadino, dell'impresa e dello sviluppo del Paese. Questo della riforma costante del modo di amministrare ivi compresa la risoluzione delle controversie tra cittadino e p.a., nonché i rapporti con l'Europa sarebbero le attribuzioni forti di un Senato delle autonomie regionali e locali che ambisse ad una alta utilità.

Per concludere: so bene che non è appropriato inferire dalla semplice composizione di un organo politico le lacune e i difetti che poi ci si aspetta di scorgere sul piano delle competenze e delle attribuzioni. Per un'analisi appropriata su tal punto aspetteremo di leggere la proposta quando questa verrà articolata e resa pubblica. Ma limitandoci a quanto sinora conosciuto, sempre dalla improbabile composizione 108 + 21 + 20 (? Esterni virtuosi) non si trae il dato di una legittimazione qualificata e specifica che giustifichi questo Corpo politico (se sarà ancora tale) ad eleggere il Presidente della Repubblica ogni 7 anni, ogni 4 i componenti laici del CSM e, quando necessario, un terzo dei giudici della Corte costituzionale. Essendo inconcepibile che questo consesso si spinga a sostenere dei candidati "comunalisti", non si capisce quale giustificazione possano avere simili prestigiose attribuzioni, che sarebbero tollerabili al più solo per l'elezione del Capo dello Stato.

Tanto vale allora – se le cose stanno così – passare decisamente ad un modello istituzionale e costituzionale schiettamente monocamerale. Del resto, la proposta ancorché fortemente minoritaria in dottrina, è già stata sollevata nella Commissione dei Saggi da Pietro Ciarlo e Giovanni Pitruzzella e con buoni argomenti⁵. Piuttosto che una seconda Camera qualsiasi, che fa qualche cosa e si riunisce per qualche giorno al mese aspettando gli appuntamenti mitici ma infradecennali, meglio allora un Parlamento della Repubblica unico e unitario i cui 630 membri abbiano una giustificazione indiscutibile e una legittimazione democratica all'altezza dei compiti ad esso affidati.

5COMMISSIONE PER LE RIFORME. *Approfondimenti, La revisione dell'assetto bicamerale del Parlamento*, pp. 16 – 17.