federalismi.it
Rivista di diritto pubblico italiano, comunitario e comparato

FUNZIONI E FUNZIONALITÀ DEL SENATO DELLE AUTONOMIE*

di

Annamaria Poggi

(Professore ordinario di Diritto pubblico
Università di Torino)

16 aprile 2014

Le riflessioni che seguono si concentreranno sulla parte del disegno di legge costituzionale in questione riguardante la modifica del bicameralismo e, in particolare, la *funzione* e la *funzionalità* del Senato delle autonomie che ritengo uno degli snodi fondamentali per superare lo stallo istituzionale in cui si trova oggi il nostro Paese.

Il superamento del bicameralismo paritario, infatti, deve avere tra i suoi scopi principali la ricerca della migliore funzionalità dello Stato regionale. In un sistema come il nostro in cui dal 1977 in poi si sono trasferite sul sistema regionale nel suo complesso la gestione amministrazione di rilevanti funzioni pubbliche (sanità, trasporti, istruzione, servizi….) non si può governare "contro" o "senza" le autonomie e in particolare contro o senza le Regioni. Gli scandali di questi mesi e in qualche misura la stessa incapacità di queste ultime di interpretare un regionalismo utile (anziché riprodurre fedelmente le divisioni politiche nazionali, come accade da sempre nelle varie Conferenze) non possono superare il dato per cui di Regioni vi è un reale "bisogno".

Di Regioni abbiamo bisogno. Prima ancora che in forza del dato formale della loro previsione costituzionale, per la scala territoriale che potrebbero impersonare nella co-regolazione di determinate politiche ed interessi (tutto il terreno dei diritti del welfare, dai servizi sociali all'istruzione, alle politiche attive del lavoro); per la presenza radicata di soggetti del

* Contributo richiesto dalla Direzione.

“sociale” (dalle fondazioni bancarie alle organizzazioni non profit) che nella dimensione regionale investono capitali economici ed umani, per la naturale responsabilità politica ed economica che lega (o dovrebbe legare) gli amministratori ai loro territori; ed ancora per l’esigenza di un regolatore del “traffico” istituzionale sempre più intenso, e ormai in grado di intasare qualunque percorso, attraverso la selva non solo degli enti competenti territoriali e funzionali su qualunque questione, ma altresì dei procedimenti e delle procedure messe in atto dagli stessi; infine per essere, in linea generale e salve le eccezioni delle regioni “piccole”, la scala territoriale ottimale per le dotazioni infrastrutturali (intese come capitale pubblico di alcune categorie infrastrutturali tra cui certamente trasporti, comunicazioni, energia, istruzione, ambiente e sanità), come gli economisti da tempo ripetono, anche specificando che per questi la scala regionale non coincide sempre e perfettamente con i confini delle nostre attuali Regioni.

In questa prospettiva la scelta deve essere chiara: non per sminuire l’importanza dei sindaci e della tradizione municipalista italiana, ma pare evidente che il ruolo delle Regioni (rectius, il ruolo che dovrebbero interpretare) per lo sviluppo del Paese è cruciale e richiede una scelta di “prevalenza”, anche nella composizione del Senato delle autonomie. Il tema delle condivisione delle decisioni politiche al centro (chi entra nel Senato delle autonomie) deve essere indirizzato dalla dimensione e dalla significatività dell’area che si rappresenta: regioni (e probabilmente città metropolitane) in questa prospettiva dovrebbero costituire il perno del Senato delle autonomie.

Detto ciò il problema è il ruolo delle Regioni e, in questa prospettiva, il d.d.l. in questione imbocca (non senza ragioni) la strada della riduzione del peso legislativo e la concentrazione su quello amministrativo. A questo punto, tuttavia, diventano determinanti la composizione ma soprattutto la funzione e la funzionalità dell’organo.

Per migliorare la funzionalità dello Stato regionale, infatti, il Senato delle autonomie non deve avere la funzione di rappresentare i territori, bensì quella di rappresentare gli “interessi” dei territori e di essere stanza di mediazione tra le istanze centrali e quelle periferiche.

Per cui:

a. non ha senso in questa prospettiva la presenza dei membri di nomina presidenziale. Se proprio si vuole garantire una rappresentanza anche della società civile ed economica (non incomprensibile al cospetto dell’abolizione del CNEL) più ragionevolmente questi dovrebbero essere eletti in sede regionale (o con elezione diretta collegata a quella dei Consiglio o nominati direttamente da questi);

b. la presenza di sindaci può avere un senso ma la prevalenza numerica va assegnata alla componente regionale;
c. neppure si giustifica la persistenza del vincolo di mandato di cui all'art. 67: chi sa di dover rappresentare interessi "parziali" non può sottostare ad un vincolo pensato per tutt'altri scopi;

Quanto alla funzionalità il vero nodo è costituito dalla modalità di votazione, come tutti hanno giustamente osservato. Qui è indubbio che non può funzionare il previsto meccanismo di un voto una testa: questo, infatti, riproduce la logica dello schieramento politico presente nell'altra Camera e non quello della rappresentanza degli interessi dei territori.