



eticaPA

La PA è la comunità dei cittadini

Riforma del Senato: una questione di buon andamento.

di Nino Zucaro

La riforma della Costituzione sta andando avanti nei tempi e nei modi che tutti vediamo. Quanto ai contenuti, uno di particolare importanza è già stato definito, sia pure in prima lettura, ed è la composizione del Senato. Cento senatori, di cui cinque nominati dal Presidente della Repubblica e novantacinque eletti dai consigli regionali tra i propri componenti, tranne un senatore per Regione che viene eletto tra i Sindaci della Regione stessa.

In pratica, novantacinque senatori cumulerebbero questa carica parlamentare, gratuita, con la carica di Consigliere regionale o di Sindaco di un Comune, che continuerebbero ad esercitare.

Il nuovo Senato, stando al testo uscito dalla I^a Commissione tuttora all' esame dell' Aula (art. 55 Cost., qui ed oltre citeremo il testo modificato dalla Commissione), dovrebbe assicurare il raccordo tra l' Unione europea, lo Stato e gli altri Enti costitutivi della Repubblica, partecipando alla formazione degli atti normativi dell' Unione. Dovrebbe valutare l' attività delle pubbliche amministrazioni, verificare l' attuazione delle leggi dello Stato, controllare e valutare le politiche pubbliche.

Quanto alla funzione legislativa, il nuovo Senato l' avrebbe piena (art. 70. 1° c.) in materia costituzionale, ratifica dei trattati U.E., nonché di ordinamento, governo e funzioni fondamentali degli Enti territoriali. In tutte le altre materie la competenza è eventuale, ovvero il Senato può decidere di intervenire su un testo di legge già approvato dalla Camera (art. 70, 2° c.). Questa può accogliere le modifiche proposte dal Senato oppure può respingerle e confermare il proprio testo. Per questa eventuale doppia lettura sono previsti tempi brevissimi: dieci più venti giorni al Senato e venti alla Camera.

Per una serie di materie di interesse degli Enti territoriali (Protezione civile, finanza locale, partecipazione delle Regioni alla formazione degli Atti dell' U.E.), la Camera può decidere in difformità del Senato solo con una maggioranza qualificata (assoluta). Il Senato deve approvare a maggioranza assoluta le proposte di modifica al Bilancio dello Stato ed al rendiconto consuntivo, per rendere necessaria la maggioranza assoluta alla Camera per bocciarle. Nulla è previsto per il caso in cui questa maggioranza assoluta non si raggiunga.

Il nuovo art. 117, sulla potestà legislativa dello Stato e delle Regioni, riporta allo Stato la competenza sulle grandi reti dell' energia e dei trasporti, ed abolisce la competenza "concorrente" che tanti problemi ha creato. Tuttavia, su Sanità, Istruzione, Ambiente ed altro lo Stato può emanare solo " disposizioni generali e comuni ", e le Regioni disposizioni specifiche per il proprio territorio. In pratica, se vi si aggiungono le materie per cui occorre una maggioranza qualificata rimane un'area assai ampia dove il Senato dovrà esercitare in concreto la sua funzione di raccordo tra il potere legislativo dello Stato e quello delle Regioni, legge per legge, norma per norma.

Per brevità si tralasciano altre questioni, pure importanti, per evidenziare come questa funzione di raccordo tra U.E., Stato, Regioni e Comuni, ovvero la " *multilevel governance* ", cui si connette la valutazione delle politiche pubbliche, dell' attuazione delle leggi, dell' attività delle PP.AA. assuma un ruolo cruciale nell' ordinamento ed uno formidabile spessore qualitativo. Tenere insieme le istanze dei diversi territori, le esigenze dello Stato centrale, le prescrizioni e gli indirizzi dell'U.E. comporta una grande capacità di produrre sintesi non a priori, sulla base delle convenienze del momento, ma a posteriori, dopo aver studiato i dossier e sentito i soggetti in campo. Capacità che finora le Camere - entrambe - non hanno dimostrato di possedere.

Questa funzione ora viene affidata ad un' Assemblea di cento persone, novantacinque delle quali a *part time*. Diamo per nota la dimensione quantitativa e qualitativa dell' impegno di un Sindaco per il governo del suo Comune, nell' attuale assetto dei poteri pubblici locali. Ma anche un Consigliere regionale in carica ha un carico di lavoro considerevole, dopo i tagli operati ai Consigli regionali dagli interventi legislativi del 2013. Ad esempio, nella Regione Abruzzo trenta consiglieri devono assicurare il funzionamento di sei Commissioni, più il Consiglio di Presidenza, la Commissione Statuto, la Giunta del Regolamento e quella delle elezioni e così via. E' vero che la Regione Lombardia ha ottanta consiglieri, ma Molise e Basilicata ne hanno solo venti. In ogni caso, la distribuzione dei settantaquattro (novantacinque meno ventuno sindaci) tra le Regioni, proporzionale al numero di abitanti ma con un minimo di due consiglieri/senatori per ciascuna, significa che più o meno il dieci per

cento dei consiglieri in carica in ogni Regione saranno impegnati anche al Senato: due su venti in Molise, sette su ottanta in Lombardia, tre su trenta in Abruzzo. E' evidente, perciò, che i consiglieri/senatori - così come i sindaci - dovranno continuare a dedicare una parte consistente del proprio tempo di lavoro alla Regione, o al Comune. Che poi è l' Ente che li ha eletti, che paga loro l' indennità di carica, dove operano gli amici e gli avversari dai quali dipenderà la propria futura carriera politica.

E' ancora più evidente, di conseguenza, l' assoluta sproporzione tra le funzioni assegnate al nuovo Senato e le risorse umane che dovrebbero farvi fronte a *part time*, in termini innanzitutto quantitativi, ma anche qualitativi. L'art. 63, 2°c., prevede la possibilità di porre limiti all'assunzione di cariche negli organi del Senato, ovviamente per i senatori, in ragione dell' esercizio di funzioni di governo regionali o locali. Ovvero, ad esempio, un membro del Consiglio di Presidenza di una Regione potrebbe essere escluso, in quanto tale, dalla nomina a questore del Senato. Ma il problema del doppio impegno, che rischia di vanificarsi su entrambi i fronti, si pone per tutti. Come è possibile partecipare ad almeno due organi di una Assemblea regionale, e ad almeno due organi del Senato, e poi alle riunioni plenarie di Aula, a quelle di gruppo, studiando i dossier, preparando relazioni, rapportandosi con gli altri consiglieri/senatori, oltre a tutta l' attività politica esterna alle due istituzioni ?

Per chi scrive il problema è questo, più che l' elezione diretta o meno dei senatori o i presunti rischi per la democrazia. Si condivide sia il superamento del bicameralismo perfetto sia l' impostazione del nuovo Senato come sede di rappresentanza delle Regioni e dei Comuni. Anche le funzioni del nuovo Senato sono (abbastanza) ben definite; tuttavia, per essere assolte decentemente, *richiedono l' impegno a tempo pieno di un numero di soggetti possibilmente anche superiore ai cento*. Questo è certo. Il tempo pieno comporterà il pagamento di una indennità, ma il costo di questa potrà essere recuperato agevolmente riducendo il numero e l' indennità dei Deputati.

Speriamo che, nei successivi passaggi parlamentari, la riforma costituzionale venga tirata fuori dalla tattica politica pro o contro Renzi. Il Presidente del consiglio, nell' attuale situazione del Paese, fa più che bene a spingere perché le riforme si facciano velocemente. Ed è inevitabile che in una riforma veloce si ritrovino imperfezioni e problemi, che provocheranno ritocchi successivi.

Ma l' impianto di base della riforma DEVE funzionare. Vale innanzitutto per la riforma del Senato, vale per tutta la riforma costituzionale, vale per la riforma delle Pubbliche amministrazioni.

Roma, 4 agosto 2014