

*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

**LA BICAMERALE ALLARGATA, LABORATORIO ISTITUZIONALE  
PER L'APPRODO AL COMPIMENTO DELLA RIFORMA.  
IL "SENATO FEDERALE".**

**Congresso delle Regioni  
Prima sessione 2003, 9 luglio 2003  
Camera dei Deputati – Palazzo Marini – Roma**

Intervento di Efisio Serrenti  
*Presidente Congresso delle Regioni e del Consiglio regionale della Sardegna*

Voglio salutare intanto i colleghi e tutti gli amici che sono intervenuti e in modo particolare il vice presidente della Camera Biondi che ci onora della sua presenza. Naturalmente un abbraccio anche al presidente della Conferenza dei Consigli regionali Riccardo Nencini, sempre molto impegnato, lui più che noi, per fare questa grande battaglia in questa riforma per la quale ci battiamo e che speriamo possa davvero modificare le cose nel nostro sistema di funzionamento della democrazia.

Nel 1975 Nicola Occhiocupo, con la pubblicazione del libro "La Camera delle Regioni" dà inizio al dibattito sulla partecipazione delle Regioni alle deliberazioni legislative del Parlamento. Dibattito che ha avuto un andamento alterno e che la Conferenza dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome ha ritenuto di dover rilanciare dopo la redazione della norma di cui all'art. 11 della legge costituzionale 3 del 2001. In effetti, quindici anni fa ci fu un'anticipazione della discussione circa la problematica inerente la Commissione bicamerale per le questioni regionali e il Senato delle Regioni come organo che consentono alle Regioni di concorrere alle scelte legislative del Parlamento.

Livio Paladin, interpellato dalla Conferenza dei Presidenti delle Regioni ritenne che qualora la valorizzazione del ruolo delle Commissioni parlamentari per le questioni regionali avesse comportato un'apposita revisione costituzionale, come nel caso in cui la Commissione bicamerale per le questioni regionali fosse integrata dai rappresentanti delle Regioni con poteri deliberativi, l'idea di puntare sulla Commissione Bicamerale sarebbe divenuta recessiva rispetto ad una riforma in senso regionalista dello Stato. La Conferenza dei Presidenti delle Regioni, nel documento sulle riforme istituzionali in data 11 marzo 1988 decise che quest'ultima fosse la via maestra da seguire.

Ancora non era stato scritto l'art. 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, la cui importanza in una fase di transizione verso l'istituzione del Senato delle Regioni non va sottovalutata, in quanto prevede che i rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali partecipano alle Commissioni parlamentari per le questioni regionali, con l'attuale effetto di far innalzare il quorum delle deliberazioni legislative nelle Assemblee parlamentari, portandolo dalla maggioranza relativa alla maggioranza assoluta.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Questa prima statuizione sulla partecipazione degli enti locali porta a chiedersi se gli stessi — cioè gli enti locali — debbano far parte del Senato delle Regioni e a questo proposito vorrei ricordare quanto ancora non era stato scritto nell'art. 114, comma 1 della Costituzione: "La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane, dalle Regioni e dallo Stato". La Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province aveva approvato all'unanimità il 19 febbraio del 1999 un documento istituzionale di sintesi dove si legge che: "Nel complessivo impianto costituzionale deve essere chiara la definitiva collocazione degli enti locali anche sotto il profilo ordinamentale, nell'ambito delle Regioni. I due soggetti del nuovo Stato autonomistico sono la Repubblica e le Regioni. A livello infraregionale operano con funzioni e risorse le autonomie locali". Credo che su questo punto bisogna stare molto attenti: da una parte un rinnovato neocentralismo delle Regioni, ma dall'altra moltiplicare i soggetti che sono articolazione dello Stato ci porta al rischio di frammentare chi si deve confrontare con lo Stato centrale, per cui, nella sostanza, a conservare uno Stato centralista.

Ritengo che questa scelta fatta allora sia tuttora valida, pur in un mutato quadro istituzionale che andrebbe se mai rivisitato. Un Senato delle Regioni frammentato in una pluralità di enti, porterebbe verosimilmente a una paralisi dell'organo, oltre a derogare lo schema classico degli Stati federali.

Veniamo al ruolo del Senato delle Regioni. Personalmente ritengo che si debba pervenire ad un bicameralismo differenziato, nel quale tuttavia, al Senato non debba essere riservato l'esame dei soli progetti di legge d'interesse regionale, ma attribuito a pieno titolo il potere di concorrere con la Camera dei deputati nell'operare le scelte strategiche di interesse del paese, che hanno inevitabili ripercussioni sulle Regioni e sulla politica regionale, quali ad esempio l'elezione di organi costituzionali o di livello costituzionale, istituzione e disciplina dell'autorità di garanzia, norme generali sui diritti fondamentali civili e politici, sulle libertà inviolabili della persona, informazione e comunicazione radiotelevisiva, ordinamento degli enti locali, disegni di legge in materia di rendiconti e bilanci, disposizioni in materia di finanza regionale e finanza locale, disegni di legge di trasferimento di poteri e di risorse, determinazione dei livelli minimi delle prestazioni sociali, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema, dei beni culturali. Credo che anche sui beni culturali ci sia ancora molto da dire. In Italia esistono due sistemi: ci sono Regioni che hanno la piena potestà sui propri beni culturali — naturalmente sono di proprietà di tutti, non di proprietà esclusiva di quelle Regioni — ed altre che non ce l'hanno. Ci sono esempi di funzionalità, fra le Regioni che hanno la potestà, splendidi. Mi riferisco alla Valle d'Aosta ma anche alla Sicilia. Credo che questi temi vadano approfonditi. Disegni di legge inerenti la ratifica di trattati comunitari che concernono le materie d'interesse regionale.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Inoltre sarebbe configurabile un potere di richiamo, per effetto del quale tutte le materie d'interesse regionale diverse da quelle che ho citato e da altre che per semplicità non ho citato, la funzione legislativa sia esercitata dalla Camera dei deputati e il progetto di legge si intenda approvato in via definitiva dopo 30 giorni dalla sua trasmissione al Senato delle Regioni. Entro tale termine, la maggioranza dei componenti il Senato potrebbe tuttavia richiedere, a maggioranza qualificata, che il progetto sia sottoposto all'esame e all'approvazione del Senato medesimo.

C'è un altro aspetto: la fiducia nei confronti del Governo è materia evidentemente riservata esclusivamente alla Camera dei deputati, ma io pongo solo un caso per far riflettere: se un programma di Governo fosse assolutamente contro l'interesse delle Regioni, che facciamo? Credo che anche in questo caso le Regioni, attraverso il Senato delle Regioni debbano avere un loro spazio.

Un altro nodo su cui intendo richiamare l'attenzione dei colleghi e dei presenti, non tanto per discutere nel merito ma per porre la questione, è quello che riguarda la rappresentanza politica. Bisognerà stare molto attenti, perché a volte le riforme possono essere solo apparenti e poi il risultato è che non si riforma niente e qualche volta si peggiorano, addirittura, le cose. E allora forse, senza dare ricette precostituite, su questi punti è necessaria un'analisi di approfondimento che sono sicuro, in parte nella giornata di oggi, verrà: se tutte le Regioni devono avere nel Senato delle Regioni rappresentanze paritetiche, oppure i rappresentanti debbano essere eletti sulla base della densità demografica di ogni regione. Aspetto questo non secondario. E' evidente che una regione che ha 6 milioni di abitanti deve contare più di una regione che ha 200.000 abitanti, tant'è che alla Camera il suffragio universale prevede questo tipo di rappresentanza. E allora mi chiedo: anche nel Senato delle Regioni, l'istanza dove si difendono gli interessi e le prerogative di tutte le Regioni ci deve essere un rapporto popolazione-rappresentanti? Credo che su questo bisognerà discutere. Il rischio è che si dividano le Regioni in Regioni forti e Regioni deboli, riproponendo un problema che già conosciamo: un paese diviso in due aree, quelle forti, a forte densità demografica, a economia forte e un'altra parte dove vive poca gente, dove l'economia è debole e stenta a decollare.

Credo che questi problemi ce li dovremo porre. Peraltro esistono esempi molto chiari in altri paesi federali, ad esempio, in Svizzera o negli Stati Uniti, dove il Maine, con 1.200.000 abitanti ha nel Senato una rappresentanza uguale a quella della California che invece ha 19 milioni di abitanti.

Questa sarebbe una possibilità di equilibrio di rappresentanza rispetto alla Camera dei deputati, come dicevo eletta sulla base della popolazione.

Ho detto che non avrei dato ricette, per cui salto una parte che avevo predisposto, per restare fedele a ciò che avevo annunciato, quindi mi avvio velocemente alla conclusione di questa mia breve introduzione, per dire che se si intende realizzare una



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

riforma dello Stato in senso federale, non soltanto di carattere cooperativo e solidale ma competitivo nei rapporti tra gli enti federati e tra essi e lo Stato centrale — come peraltro gli studi della Fondazione Agnelli hanno auspicato — occorre tendere a ribadire una condizione di uguaglianza sostanziale, così come previsto dall'art. 3, comma 2 della Costituzione, sia sotto il profilo politico, attraverso la rappresentanza paritetica in tutte le sedi decisionali di massima istanza, che sotto l'aspetto socio-economico. Soltanto così, credo, sarà possibile pervenire ad un rinnovamento reale delle articolazioni democratiche del nostro paese, diversamente ogni riforma rischia di essere solamente illusoria e di facciata, non producendo gli effetti che invece, soprattutto le Regioni, si aspettano che ci siano, profonde e di cambiamento reale di questo paese e dei rapporti democratici al proprio interno.

Credo di dovermi fermare qui e dare la parola al collega coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea dei Consigli regionali e delle Province Riccardo Nencini perché svolga la relazione e su quella, oltre che sulle poche cose che vi ho detto, vi sarà lo sviluppo del dibattito nel corso della giornata.