

*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 Riccardo Nencini
*Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali
e Presidente del Consiglio regionale della Toscana*

Un saluto al presidente Biondi, al sen. presidente Vizzini e soprattutto un caro saluto ai consiglieri regionali che, numerosissimi, sono venuti a questo incontro.

Abbiamo utilizzato quest'anno un criterio diverso da quello dello scorso anno. Al teatro Argentina l'anno scorso, all'inizio di giugno, alla presenza del capo dello Stato chiedemmo di essere presenti a tutti i consiglieri regionali d'Italia, più di un migliaio. Quest'anno invece, dovendo presentare una proposta in parte già declinata e raffinata sul Senato delle Regioni, la Conferenza ha preferito rivolgersi a tutti gli Uffici di presidenza, ai presidenti delle Commissioni statuto, ai presidenti dei gruppi politici in tutte le Regioni italiane, in modo tale da avere una platea che fosse rappresentativa ed assolutamente autorevole. Lo sottolineo, perché per la prima volta la questione Senato delle Regioni non viene sollevata da vertici dello Stato o del Governo, ma per la prima volta sono le Regioni, attraverso le loro Assemblee legislative a parlarne, a proporla ed a declinarla secondo un articolato naturalmente aperto, perché siamo all'inizio di questo dibattito, però per quello che ci riguarda sufficientemente chiaro e definito.

Mi piace ricordare che la proposta che avanziamo oggi e che ha anticipato il Presidente Eufisio Serrenti è una proposta che ha raccolto l'unanimità dei consensi all'interno della Conferenza, e come sapete la Conferenza è composta da presidenti che appartengono a tutte le aree politiche. Vorrei dire che è stato abbastanza facile trovare un punto d'equilibrio che ci portasse, oggi, a presentarla coralmemente di fronte a docenti universitari ma soprattutto di fronte alle autorità dello Stato e del Governo.

Il mio sarà un intervento breve, spero molto chiaro e di certo molto polemico. Ricordo, per giustificare questa polemicità, cosa è successo lo scorso anno. C'è un legame stretto fra le decisioni che abbiamo assunto nell'incontro del 6 giugno dello scorso anno al teatro Argentina, dove le Assemblee legislative arrivarono con una posizione aperta circa l'elezione diretta dei presidenti delle Giunte regionali e concludemmo quel lavoro, dopo una schermaglia amichevole e positiva con il presidente Ghigo, che rappresentava in quella sede legittimamente la Conferenza Stato-Regioni, per la parte delle Regioni, naturalmente, con una indicazione raccolta dall'Assemblea dei consiglieri regionali, che era di favore per l'elezione diretta, purché



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

bilanciata da fortissimi poteri da conferire, oppure, rispetto a quelli già conferiti, da rafforzare in capo alle Assemblee legislative.

Ricordo bene che provammo anche a definirli, perlomeno ne definimmo i filoni: tutto ciò che era rappresentanza, ciò che è legislativo, ciò che è controllo e ciò che è indirizzo politico, dicemmo — e non fummo smentiti dal presidente Ghigo lo scorso anno — doveva stare in capo alle Assemblee legislative.

Ho ricordato queste considerazioni, perché quell'incontro del teatro Argentina si tenne alla presenza del capo dello Stato e sotto un titolo che era quello della "coesione istituzionale". Il capo dello Stato ci fece sapere, quando preparammo quell'incontro, che non solo il titolo era giusto, ma che l'unico modo possibile per giungere ad un cambiamento radicale dell'architettura istituzionale dello Stato italiano fosse quello, appunto, di ispirarsi alla coesione fra i vari e tanti soggetti istituzionali, diversamente si sarebbe trattato di un cammino difficile, incerto e per certi versi anche pericoloso.

Quando abbiamo deciso quest'anno di discutere, invece, di Senato delle Regioni, presentando una proposta sufficientemente organica, lo facemmo all'inizio del 2003, non prevedendo quello che si sarebbe preparato e quindi lo facemmo per dare un'indicazione di lavoro condivisa dalle Regioni, articolata dalle Regioni, quando ancora il dibattito sul Senato delle Regioni non c'era, oppure se c'era covava sotto la cenere ma non appariva nemmeno sugli organi di stampa.

Possiamo dire che a distanza di un anno abbiamo fatto interamente la nostra parte, noi Consigli regionali e noi Commissioni statuto che, pur con qualche ritardo, hanno cominciato a lavorare. Rispetto a quegli impegni, però, per noi *pacta sunt servanda*: sono stati mantenuti e abbiamo provato, fra tante difficoltà a mantenere dritta la barra nella direzione che il teatro Argentina l'anno scorso definì. Altri non hanno fatto la loro parte.

Provo a spiegarlo mettendo immediatamente i piedi e le mani "nel piatto della minestra", come si dice dalle mie parti.

Ci trovammo d'accordo, lo scorso anno, nel ritenere che la riforma federale dello Stato necessitasse di molte cose, ma in modo particolare di cinque cose. La prima era l'integrazione della Corte costituzionale con rappresentanze regionali; la seconda un concorso più significativo, sul piano numerico, delle Regioni alla elezione del capo dello Stato; la terza una riforma della Costituzione certa quanto a competenze e funzioni da mettere in capo alle Regioni; quarta il Senato delle Regioni; quinta la modifica dell'articolo 126 della Costituzione italiana, quell'articolo che traduciamo in latino con il "*simul stabunt, simul cadent*".

Se dovessimo fare un *résumé* a un mese e un anno di distanza, difficilmente potremmo dire su questi cinque punti non di aver messo in cantiere, ma di aver portato a casa un qualche risultato, con una velocità che comincia però a diversificarsi, perché le Commissioni statuto continuano a lavorare, lavorano in una condizione di incertezza



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

derivante dal non aver avuto risposte su questi punti e derivante dalla considerazione che siamo dentro il campo della riforma della riforma di una parte del titolo V della Costituzione. Ci sono delle Commissioni che stanno andando avanti, più che per loro responsabilità, per queste ragioni, alla cieca, perché non si hanno paletti che possano indicare un percorso certo all'interno del quale assumere delle decisioni definite e siamo soprattutto in alto mare circa un organo sul quale abbiamo assunto e sottoscritto un doppio impegno lo scorso anno, anzi un triplo impegno, nel senso che fu siglato da due mani, ma le mani che erano d'accordo erano quattro, riguardante l'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali. Anche su quella mi pare che il sole sia, se non tramontato, decisamente al tramonto.

Non è uno stato straordinario di cose, non lo è per le Regioni, dentro le Regioni, non lo è per le Assemblee legislative. Se permane questo stato di cose il rischio vero è che si torni o che si vada ad un rafforzamento indiretto, indotto da una condizione oggettiva, di tutta una serie di poteri in capo ai "governatori", assolutamente squilibrati rispetto al destino futuro delle Assemblee legislative. La mia preoccupazione, derivante dallo stato dei lavori di una serie di Commissioni statuto che stanno procedendo con una certa lena in Italia, è che attraverso le Commissioni statuto, poi, i Consigli regionali, le Assemblee legislative cerchino delle forme di difesa e se cercassero in questo stato di cose, attraverso le Commissioni statuto delle forme di difesa, la mia opinione è che bisognerebbe stare dalla parte di queste forme di difesa, perché non possiamo essere tacciati di non aver mantenuto gli impegni e i patti che abbiamo sottoscritto.

Sulla Commissione bicamerale per le questioni regionali siamo in presenza di un doppio inganno. Il primo è dei presidenti delle Giunte regionali che sottoscrivono un impegno e poi non si mettono nella condizione di mantenerlo. Noi abbiamo solidissimi motivi — forse usare il termine "certezza" in politica può apparire eccessivo — di pensare che le cose, dopo la firma dell'accordo nell'estate scorsa con il presidente Ghigo, stiano esattamente come io rappresento. Vorremmo cercare di capirne la ragione, perché la ragione non è nota. Possiamo pensar male provando a individuare la ragione, potremmo nel caso avvicinarci alla ragione, ma sarebbe legata al pensar male.

Quello che oggi dobbiamo chiedere ai presidenti delle Giunte regionali è la ragione di questo cambiamento, il motivo di questo cambiamento. Oggi non sarà presente a questo incontro il presidente Ghigo che aveva confermato e poi ci ha fatto sapere ieri pomeriggio che per impegni non parteciperà all'incontro: io trovo questo un pessimo segnale che divarica rispetto allo scorso anno, rispetto a un percorso comune dello scorso anno, quando dicemmo che per la riforma dello Stato di taglio federalista, le Regioni, siano Governi regionali o Assemblee legislative, devono giocare dalla stessa parte del campo.

Ho ricordato questi fatti perché non si comprenderebbe, se non si ricorda quello che è successo lo scorso anno e quello che è successo nel corso dei 12 mesi che vanno



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

dal giugno 2002 al luglio 2003, perché le Assemblee legislative portano questa mattina una proposta sufficientemente definita e si irrigidiscono circa i lavori delle Commissioni statuto e per quanto concerne vicende che sono rimaste assolutamente in alto mare.

Noi abbiamo ottemperato anche ad un altro impegno. Lo ricordo perché, pur fra i nostri straordinari difetti, i punti salienti stabiliti lo scorso anno sono diventati patrimonio collettivo di ciascuna istituzione statutaria regionale. L'ultimo degli impegni che avevamo preso era quello di tenere stretto un rapporto, una relazione con gli enti locali territoriali. Le mie notizie sono tali da poter dire che non c'è una Commissione statuto in Italia dove i Consigli regionali per le autonomie locali non vengano previsti e quindi costruendo i nuovi statuti questa forma di rappresentanza di Comuni, Province, Comunità montane, di Governi, di Esecutivi e di Consigli di questi organi trova pienamente diritto di cittadinanza all'interno degli statuti regionali.

La prima delle cose che poniamo all'attenzione del presidente Biondi, del presidente Vizzini, dei rappresentanti del Governo on. La Loggia e on. Bossi, è proprio questa: noi non abbiamo cambiato opinione rispetto allo scorso anno. La Commissione bicamerale per le questioni regionali mantiene integra la sua validità, pretendiamo che venga integrata con la presenza di Regioni e degli enti locali come previsto. Su questo punto noi non abbiamo assolutamente cambiato idea e vorremmo che oggi venisse risottoscritto un impegno a farlo, un impegno che deve avere tra i firmatari chi è seduto in questa sala, i presidenti delle Giunte regionali, i vertici del Parlamento italiano.

Cito soltanto tre questioni che, fossimo stati in presenza della Bicamerale integrata, avrebbero trovato lì dentro la presenza di rappresentanti delle Regioni italiane, perché dentro quell'organo sarebbe stata discussa questa triplice e diversa materia, che riguarda però il nostro lavoro quotidiano.

Per primo parlo della "legge Gasparri" che riguarda le Regioni da destra, da sinistra, da sopra e da sotto, integralmente l'attività delle Regioni. Parlo poi della cosiddetta "riforma Biagi" sul mercato del lavoro che ci riguarda anch'essa perfettamente e se vogliamo rimanere alle cose strettamente giuridiche la riforma dell'art. 122 della Costituzione, la quale ci riguarda con un nome e con un cognome, perché si parla di noi senza che noi si sappia come se ne parla. Quindi l'assenza — lo sottolineo e lo ripeto di proposito — di un organo integrato quale la Commissione bicamerale per le questioni regionali, questo ritardo appare lesivo per le Regioni. Noi non abbiamo un organo dove si discuta di questioni che riguardano la nostra attività quotidiana oppure il nostro profilo giuridico. In entrambi i casi siamo di fronte ad una lesione.

La mia preoccupazione è che: in assenza di una "Bicameralina" allargata non si riesca a creare un ponte operativo concreto con il Senato delle Regioni che arriverà quando arriverà, non ha naturalmente una data certa. Noi concepivamo la Commissione bicamerale per le questioni regionali integrata anche come un ponte verso e per il



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

Senato delle Regioni. La seconda delle preoccupazioni è che a fronte di questo stato delle cose, le Commissioni statuto, senza punti cardinali certi possano diventare dei campi di battaglia assolutamente trasversali quanto a comportamenti delle forze politiche che siedono all'interno delle Commissioni statuto e dove le Assemblee legislative proveranno a giocare una partita centrale per difendere ed aumentare le loro prerogative.

Come lo faranno? Mi sembra di vedere in tanti modi. La valutazione che abbiamo dato alcuni mesi fa a fronte della bozza di statuto della Regione Calabria, ad esempio, allora, quando leggemmo c'erano opinioni particolarmente disparate e diverse fra di noi, ma allora la "posizione Naccarato" appariva minoritaria al nostro interno. Oggi non direi più la stessa cosa se vedo cosa si va costituendo dietro le Commissioni statuto, le proposte che si stanno avanzando circa l'elezione dei presidenti delle Giunte regionali. Perché procedono forme di questa natura? Per ragioni politiche e istituzionali interne a quella Regione? Decisamente sì, ma noi abbiamo alimentato questo fuoco delle ragioni politiche e istituzionali interne alle Regioni, perché non siamo stati in grado di consegnare loro un articolato di valori, di principi condivisi, una riforma certa e paletti sicuri all'interno dei quali muoversi. Noi addirittura abbiamo avuto presidenti di Consigli regionali che si sono dimessi dalla carica di presidente del Consiglio con la certezza, due mesi dopo, di entrare dentro la Commissione bicamerale per le questioni regionali. Abbiamo avuto anche un caso di questa natura e, presidente Biondi mi creda, non si tratta di un caso di dabbenaggine politica, tanto eravamo certi che questo percorso iniziasse.

Il secondo capitolo è quello che il presidente Serrenti ha introdotto parlando di Senato delle Regioni. Troverete la proposta nella cartella che vi è stata consegnata. E' una proposta aperta ma in parte già articolata. Nasce dalla considerazione che senza un Senato delle Regioni, qualsiasi riforma federale dello Stato risulti alla fine incompleta, quindi insufficiente e che il Senato delle Regioni possa rappresentare naturalmente la sua declinazione migliore e più completa.

A nostro parere dovrà trattarsi di un organo parlamentare nel quale non vi siano distinte rappresentanze di Regioni e di enti locali, per la ragione che la rappresentanza degli enti locali, come rappresentanza degli interessi propri delle istituzioni locali viene garantita attraverso la generale rappresentanza delle istituzioni locali affidata ai componenti del Senato delle Regioni.

Per quanto riguarda la composizione, riteniamo che ogni Regione debba esprimere un numero di rappresentanti uguale per tutte le Regioni ed in parte diversificato in rapporto alla popolazione, in modo tale da salvaguardare tanto il principio di parità quanto quello di differenziazione ai fini della rappresentanza territoriale.



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

Naturalmente vi sono varie tipologie di Senati o di Camere federali o delle Regioni. Nel presentare questa ipotesi di lavoro abbiamo tenuto conto delle cose esistenti, provando a cucirle sulla realtà politico-istituzionale italiana.

L'elezione deve essere popolare e diretta, quanto meno per la parte di rappresentanza regionale ragguagliata alla popolazione; per la restante parte, quella uguale per ciascuna delle 20 Regioni italiane, potremmo pensare invece ad una forma di elezione di secondo grado da parte del Consiglio regionale. Tanto per le modalità di elezione quanto per le competenze, il Senato delle Regioni deve assolutamente valorizzare il suo ruolo di rappresentanza non semplicemente degli interessi dei territori, ma soprattutto degli interessi istituzionali delle Regioni nel cuore dello Stato. A tal fine pensiamo che debba poi spettare ai singoli statuti regionali stabilire modi di collegamento, di collaborazione e di informazione tra gli eletti nel Senato delle Regioni, il Consiglio regionale e naturalmente il Consiglio delle autonomie locali.

Per quanto riguarda invece la rappresentanza numerica, pensiamo a un numero di componenti che debba non essere superiore a quello — 315 — dell'attuale Senato della Repubblica.

Sul tema delle funzioni legislative il presidente Serrenti si è brevemente dilungato, citando alcuni titoli. E' la parte che è rimasta più aperta, che può essere più soggetta a modifiche. Io mi limito, per la nostra parte, a risottolineare una serie di capitoli già presentati dal presidente Serrenti.

Uno, partecipazione piena e paritaria rispetto all'altra Camera, al procedimento legislativo, almeno per quanto riguarda le leggi relative ai fondamenti dell'ordinamento, alle questioni istituzionali, ai diritti e alle libertà.

Due, una competenza privilegiata e permanente per le leggi che in qualsiasi modo incidono sui poteri regionali.

Tre, diritto di richiamo.

Quattro, diritto di veto sospensivo per alcune materie, consistente nel poter richiedere il riesame da parte della Camera, eventualmente a maggioranza qualificata, di progetti già approvati.

Le funzioni dunque si incentrano su quelle legislativa, consultiva e di controllo. Per quanto riguarda quelle di controllo, il Senato dovrà disporre degli stessi strumenti e degli stessi poteri dell'altra Camera, così come, per quanto riguarda la funzione consultiva nei confronti degli atti del Governo per le materie assegnate alla competenza legislativa del Senato stesso.

La proposta tiene conto sia delle proposte che sono state presentate, di profilo governativo in tema di Senato delle Regioni — su questo voglio ringraziare il sen. Vizzini, perché è stata utile la collaborazione con lui per stendere questa forma di lavoro — sia di una serie di indicazioni di centri studi, in testa Astrid, che hanno lavorato esattamente allo stesso oggetto.



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

Alla fine di ogni relazione o convegno si dice "auspico che..." ecc. Direi che non c'è molto da auspicare: oggi non siamo nella condizione — parlo della Conferenza dei Presidenti dei Consigli regionali e delle Province autonome — nella condizione di sottoscrivere di nuovo il patto che abbiamo siglato lo scorso anno, un patto a tre che riguarda i presidenti delle Giunte regionali, quindi i vertici del Parlamento italiano, di Camera e Senato, perché questo percorso che si è fermato senza una ragione pubblica possa assolutamente riprendere. Spero davvero che gli interventi che ci saranno — ma conoscendo i nostri relatori so che sarà così — saranno non di maniera. Noi, di proposito abbiamo messo i piedi "dentro il piatto della minestra" perché l'incontro di oggi non apparisse come un convegno qualsiasi ma potesse originare una qualche risposta alle questioni che abbiamo sollevato. Auguro una buonissima giornata di lavoro.