

COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE QUESTIONI REGIONALI

---

AUDIZIONE DEL COORDINATORE DELLA  
CONFERENZA DEI PRESIDENTI DELL'ASSEMBLEA,  
DEI CONSIGLI REGIONALI E DELLE PROVINCE  
AUTONOME

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 30 LUGLIO 2003

---

**Presidenza del presidente VIZZINI**

## INDICE

Audizione del coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,  
dei Consigli regionali e delle Province autonome Riccardo Nencini

* PRESIDENTE . . . . .	Pag. 3, 6, 10 e passim	* NENCINI Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regio- nali e delle Province autonome Pag. 4, 9, 13 e passim
BATTAGLIA (AN), senatore . . . . .	15	
* BASSANINI (DS-U,) senatore . . . . .	11	
* FISTAROL (MARGH-U), deputato . . . . .	8	
MIGLIORI (AN), deputato . . . . .	9	
NUVOLI (FI), deputato . . . . .	12, 16	
VITALI (DS-U), senatore . . . . .	6	

N.B.: L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democristiana e di Centro: UDC; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Indipendenti della Casa delle Libertà: Misto-Ind-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: Alleanza nazionale: AN; Democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Margherita, DL-L'Ulivo: MARGH-U; Rifondazione comunista: RC; Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro: UDC; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com.it; Misto-Liberal-democratici, Repubblicani, Nuovo PSI: Misto-LdRN.PSI; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.linguist.; Misto-socialisti democratici italiani: Misto-SDI; Misto Udeur-Popolari per l'Europa: Misto-Udeur-PE; Misto-Verdi-L'Ulivo: Misto-Verdi-U.*

*I lavori hanno inizio alle ore 15.*

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

#### PROCEDURE INFORMATIVE

##### **Audizione del Coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del dottor Riccardo Nencini, coordinatore della Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea, dei Consigli regionali e delle Province autonome, che ringrazio per la disponibilità ad intervenire ai nostri lavori. Ringrazio anche i suoi collaboratori.

All'ultimo Congresso delle Regioni è stato lanciato un progetto per la costituzione di un ramo del Parlamento federale - parlando a senatori e deputati non dirò né Camera né Senato - delle Regioni, cioè di quella stanza di compensazione politica che non consentirebbe ad alcun sistema di diventare federale, senza dover demandare alla giurisdizione la soluzione dei conflitti tra lo Stato e le Regioni.

Riteniamo assai interessante l'incontro odierno, perché consentirà alle Assemblee legislative regionali di iniziare un nuovo rapporto di collaborazione con la Commissione, che, in attesa dell'integrazione già prevista dal Titolo V della nostra Costituzione, accompagnerà il percorso di riforme istituzionali che dovrebbe cominciare in autunno. Si è parlato di un ramo federale del Parlamento; si è parlato di modifiche alla composizione della Corte costituzionale; si è parlato della forma di governo centrale, ovviamente in corrispondenza a ciò che è avvenuto a livello regionale. È stato poi già approvato in prima lettura dai due rami del Parlamento il progetto governativo sulla devoluzione. Infine, c'è un progetto di *restyling* delle modifiche del Titolo V della Costituzione.

Su tali tematiche si può in questa sede instaurare un confronto, che a livello di Esecutivo già esiste nella Conferenza Stato-Regioni, tra Parlamento e Assemblee legislative regionali, così da avere direttamente l'opinione delle autonomie in Parlamento e nelle sue Commissioni di merito, ossia nelle sedi in cui si affrontano i provvedimenti in materia. D'altronde, se si vuole parlare della costruzione del modello federale, è pure giusto che i soggetti che compongono la Repubblica, così come recita l'articolo

114 della nostra Costituzione, concorrano al dibattito politico, fornendo pareri, opinioni e proposte.

Ringrazio ancora il presidente Nencini per essere qui con noi. Gli do la parola affinché illustri il progetto di Camera o Senato delle Regioni, come contributo al dibattito che si aprirà subito dopo la pausa estiva, alla ripresa dell'attività nel nostro Parlamento.

*NENCINI.* Signor Presidente, la ringrazio per l'invito e per aver costruito un percorso che porterà le Assemblee legislative ad incontrarsi con una certa frequenza, per affrontare questioni di particolare interesse, con la Commissione da lei presieduta.

Tralascio tutte le premesse di natura politico-istituzionale, conosciute da voi molto più di quanto non lo siano da chi vi parla, che sono state più o meno riassunte dal presidente Vizzini nella sua introduzione. Vorrei però sottolineare un aspetto, ossia che il progetto di Senato o Camera delle Regioni, formalmente presentato nel Congresso generale delle Regioni all'inizio di luglio presso la Camera dei deputati e votato unanimemente dalla Conferenza, lo si prevedeva come una giusta e corretta continuazione della Commissione parlamentare per gli affari regionali allargata. Intendevamo cioè tale Commissione come giusta camera di inizio, come giusta incubatrice di Senato o Camera delle Regioni, la cui previsione costitutiva si sposta un po' più avanti nel tempo.

Ricordo anche che la legge costituzionale n. 3 del 18 ottobre 2001 richiama esplicitamente il ruolo e le funzioni delle Regioni quanto a materie e competenze sulle quali devono essere non genericamente ascoltate. Segnalo oggi nella sede più opportuna che la Commissione bicamerale non ha subito alcun allargamento e che il percorso che il presidente Vizzini offre, e per il quale lo ringrazio a nome della Conferenza, in quanto sarà utilissimo, avrà un senso solo se sarà transitorio, perché non ottempera a ciò che prevede l'articolo 11 della legge costituzionale da me prima citata. Siamo di fronte ad un *deficit*, che riteniamo straordinariamente preoccupante e che non riusciremo in tempi brevi a colmare. Questa è la condizione di partenza.

Per quanto riguarda il Senato delle Regioni, proverò rapidamente a fornire dei dettagli, aggiungendo a ciò che ha detto il presidente Vizzini solo una considerazione a margine. È anche nostro convincimento che, se non verrà costituita la Camera delle Regioni, il processo destinato a costruire un'Italia più federale di quanto non sia quella che conosciamo oggi non troverà ultimazione. Quindi, non è organismo istituzionale di passaggio, ma un organismo istituzionale indispensabile per consentire che quella riforma trovi un porto di approdo.

Vengo ora alle questioni in concreto, rinviando per i dettagli alla documentazione che lasceremo al presidente Vizzini. La Conferenza ritiene di esprimere alcune indicazioni - sette, per la precisione - che sono state lasciate volutamente aperte, che provano a dare una risposta abbastanza certa su alcuni aspetti centrali, quali il tipo di elezione, la composizione e le funzioni di natura legislativa. Su altre parti, invece, il progetto rimane

flessibile. Ripeto che su questa ipotesi c'è un via libera da parte di tutti i Presidenti dei Consigli regionali e delle Assemblee e del Congresso delle Regioni, riunitosi a Roma circa venti giorni fa.

Si deve trattare innanzitutto di un organo parlamentare, dove non vi siano distinte rappresentanze di Regioni e enti locali, ma di ciò che si trova al di sopra degli stessi. Circa la composizione del Senato, si prevede che ogni Regione debba esprimere un numero di rappresentanti in parte uguale per tutte le Regioni e in parte diversificato in rapporto alla popolazione. Quanto alle modalità di elezione, si presume che l'elezione debba essere popolare e diretta quanto meno per la parte di rappresentanza regionale ragguagliata alla popolazione; per la restante parte, quella uguale per ogni Regione, si potrebbe pensare anche ad un'elezione di secondo grado da parte dei Consigli regionali e delle Assemblee legislative. È quindi prevista una doppia tipologia. Quanto alla composizione numerica, la Conferenza considera che il Senato delle Regioni debba avere un numero di componenti non superiore rispetto al Senato attuale. Non abbiamo stabilito un tetto, ma comunque al di sotto di 315. Se poi sarà la Camera, anziché il Senato, delle Regioni, non vi è ragione di aumentare il numero oltre 315.

Nel nostro documento, siamo entrati più nei particolari per tracciare il percorso sulle funzioni legislative della Camera o del Senato delle Regioni. Per quanto riguarda la funzione legislativa (la sesta indicazione), abbiamo individuato quattro punti.

Il Senato delle Regioni, innanzi tutto, dovrebbe avere una partecipazione piena e paritaria, rispetto all'altra Camera, al procedimento legislativo, almeno per quanto riguarda le leggi riguardanti i fondamenti dell'ordinamento, le questioni istituzionali, i diritti e le libertà. Questa partecipazione dovrebbe riguardare anche l'approvazione del bilancio dello Stato, auspicabilmente riformato in coerenza con il federalismo fiscale ed il nuovo riparto di competenze. In secondo luogo, dovrebbe avere una competenza privilegiata e prevalente per le leggi che in qualsiasi modo e forma incidano sui poteri regionali (norme generali su materie di competenza regionale, norme che limitano la sfera di competenza regionale e così via). Dovrebbe poi avere il diritto di richiamo, idoneo a trasformare per determinati casi il procedimento legislativo da monocamerale in bicamerale; ovvero, in alternativa oppure in maniera cumulativa, il diritto di partecipazione eventuale al procedimento legislativo per le materie che non ricadono nei punti che ho precedentemente illustrato. Come quarto e ultimo punto, dovrebbe avere il diritto di veto sospensivo per alcune materie, consistente nel potere richiedere il riesame da parte della Camera, eventualmente a maggioranza qualificata, di progetti che siano già stati approvati.

Le funzioni del Senato delle Regioni sono state specificate soltanto nei titoli, non nei contenuti; alla funzione legislativa si aggiungono la funzione consultiva e quella di controllo.

Questa è la proposta che è stata presentata, che tiene conto peraltro di una serie di disegni di legge già presentati al Senato e alla Camera e del lavoro di Centri studi che sono rappresentati direttamente e indirettamente

anche in questa sede. Direi che è un *panachage* tra una serie di lavori che, presso la Camera e il Senato, hanno già trovato cittadinanza sotto forma di proposte di legge.

PRESIDENTE. Non desidero formulare una domanda, ma soltanto fare una breve chiosa all'intervento del presidente Nencini.

Mi rendo conto che si tratta di un argomento spinoso e non facile da affrontare (l'ho constatato anche guardando il volto di alcuni colleghi durante l'esposizione del presidente Nencini), ma sono convinto che più le questioni sono difficili e complesse, e meglio è affrontarle, piuttosto che farsele cadere addosso, pensando che certi fatti non debbano mai accadere.

È preferibile avere una compiuta consapevolezza della direzione di marcia da intraprendere e di ciò che è più utile fare per l'attuazione del progetto del federalismo. È un servizio che questa Commissione può rendere, oltre che ai propri componenti, ai due rami del Parlamento, i quali saranno chiamati nei prossimi mesi ad affrontare tali questioni.

Oggi stiamo raccogliendo un importante contributo; altrettanto faremo per le altre questioni che verranno affrontate, sia con il presidente Nencini e la Conferenza delle Assemblee legislative regionali, sia con altri rappresentanti istituzionali delle componenti fondamentali della Repubblica italiana, ai sensi del nuovo dettato costituzionale, che vorranno contribuire alla definizione del riassetto delle nostre istituzioni. Allora, è meglio partire in anticipo per avere le idee chiare, piuttosto che vedersi piovere addosso disegni di legge che vengono discussi nel merito senza che sia stato svolto un lavoro preliminare.

VITALI (*DS-U*). Prima di formulare i miei quesiti, vorrei esporre alcune considerazioni, vista l'occasione molto importante che ci viene offerta oggi.

Innanzitutto, desidero ringraziare il presidente Nencini per averci illustrato la proposta del Congresso delle Regioni, perché ci aiuta a ristabilire un giusto ordine nell'esame delle questioni della riforma istituzionale.

Sono pienamente convinto che il giusto ordine preveda, in primo luogo, il completamento della riforma del Titolo V della Costituzione, attraverso la necessaria riforma del Parlamento, per tenere conto del processo ormai avviato di trasformazione in senso federalista del nostro Stato; successivamente, è giusto porsi il problema della forma di Governo, con tutto ciò che questo comporta, e solo in ultima istanza affrontare la questione di eventuali ulteriori modifiche costituzionali del Titolo V, approvato nella scorsa legislatura.

Mi fa molto piacere (e lo considero coerente con un impianto di questo genere) che da parte del Congresso delle Regioni venga una sollecitazione al Parlamento affinché prenda in esame il tema della riforma di se stesso. Al di là delle differenze che ci sono tra quello che penso io e la proposta avanzata (su cui poi esprimerò la mia opinione), che ritengo abbia comunque un valore enorme di pressione, mi augurerei che tale proposta venisse fatta propria anche da qualche consiglio regionale, perché

in questo modo sarebbe ancora più forte l'iniziativa nei confronti del Parlamento affinché questo affronti tale tema.

Per quanto riguarda un argomento che sta cuore a tutti noi, a partire dal presidente Vizzini, quello dell'allargamento della Commissione, vorrei informare gli altri componenti della Commissione che ho pensato di presentare, insieme al collega Fistarol, una mozione parlamentare in tal senso (sono certo che lei, Presidente, sarà d'accordo), cercando ovviamente di raccogliere consensi trasversali. Tenteremo di portarla all'esame almeno di uno dei due rami del Parlamento a settembre, alla ripresa dei lavori parlamentari, in modo da sbloccare l'attuale situazione, che è veramente grottesca. Tutti affermano che non ci sono problemi, che sono già state formulate ipotesi di modifica regolamentare e poi, guarda caso, non succede niente. Ciò vuol dire, evidentemente, che c'è qualche ostacolo. Vi invito, pertanto, a presentare insieme la mozione, visto che c'è consenso su questo aspetto, in modo da trovare meccanismi che siano il più possibile stringenti, per mettere in mora, a questo punto, i Presidenti delle due Camere.

Non mi diffonderò molto sul merito, visto che il presidente Nencini conosce le proposte. Sono affezionato alla proposta che ho presentato insieme a numerosi colleghi dell'Ulivo; credo si possa dire che è una proposta quasi formale dell'Ulivo (il primo firmatario alla Camera è Luciano Violante, mentre al Senato è Nicola Mancino, ma sono pressoché identiche) di un Senato all'americana.

Abbiamo previsto una riduzione consistente del numero dei parlamentari (200 senatori e 400 deputati), in rapporto anche alla popolosità delle diverse Regioni, l'elezione a suffragio universale diretto, in concomitanza con l'elezione delle Assemblee regionali, con un meccanismo legislativo del tutto simile alla proposta della Conferenza delle Regioni, quindi un blocco di funzioni camerali, un blocco di funzioni del Senato, sostanzialmente afferenti all'articolo 117 della Costituzione, con potere di richiamo; non è previsto il diritto di veto, ma sostanzialmente le proposte sono simili.

Tra l'altro, questa ipotesi non è nuova, non abbiamo inventato niente: semplicemente, ci siamo basati sulla soluzione cui pervenne il Comitato ristretto della Commissione bicamerale nell'aprile-maggio del 1998, quando si stava per discutere nell'Aula della Camera il testo prodotto dalla stessa Bicamerale. Il presidente Nencini ricorderà che, viceversa, la proposta uscita dalla Bicamerale un anno prima era quella della Commissione delle autonomie, incardinata presso il Senato, che ricevette però una serie infinita di critiche. Dopo di ciò, la Bicamerale concluse con una proposta simile a quella che il presidente Nencini ha ora illustrato, cioè quella di una composizione mista del Senato, in parte eletto direttamente e in parte no.

Poiché allora militavo in un altro campo, quello dei sindaci, mi resi conto che proposte di quel tipo, soprattutto quella che è stata qui illustrata (vale a dire una parte del Senato eletta dai Consigli regionali), si prestano subito alle obiezioni dei sindaci e dei presidenti di provincia. Temo che la struttura storica e istituzionale del nostro Paese non ci consenta soluzioni

di quel genere, perché immediatamente salta fuori questo tema. Non siamo la Germania, altrimenti penserei che forse la soluzione più limpida sarebbe quella del *Bundesrat*. Ma sorge immediatamente l'obiezione dei sindaci e dei presidenti di provincia che là sono sottoposti al potere dei *Länder* e qui no; anzi, hanno preteso e ottenuto che in Costituzione venisse riconosciuto il potere ordinamentale dello Stato e si sono sempre battuti per sottrarsi alle Regioni per il maggior numero di competenze possibili. Quindi, il problema sarebbe immediato.

Il mio timore è che una proposta di composizione mista, oltre a indurre qualche obiezione circa il fatto che un Senato a composizione mista, quindi senza una chiara e univoca legittimazione, potrebbe anche creare qualche problema nell'esercizio della funzione legislativa, incorrerebbe immediatamente nell'assalto alla diligenza delle autonomie locali. Vorrei sapere se avete considerato questo tema.

Inoltre, vorrei sapere se ritenete di estendere l'arco dei soggetti istituzionali che possono essere coinvolti ad avanzare una proposta, perché questo invece avrebbe un grande valore. Vorrei sapere, cioè, se il Congresso delle Regioni, magari insieme all'ANCI e all'UPI, ritiene che si possa tentare di elaborare una proposta unitaria, fermo restando l'enorme valore che secondo me ha il fatto che venga avanzata in ogni caso una proposta che aiuta a sbloccare la situazione su questo tema fondamentale.

FISTAROL (*MARGH-U*). Signor Presidente, vorrei ripercorrere rapidissimamente la traccia del ragionamento del senatore Vitali, che condivido, per poi formulare in modo, se possibile, ancora più radicale una domanda al presidente Nencini, che ringrazio per la sua presenza e per l'esposizione.

Due rapidissime premesse. La prima è quella contenuta alla fine dell'introduzione dell'onorevole Nencini: se non saremo capaci di riformare il bicameralismo e di istituire una Camera o un Senato delle Regioni o delle Autonomie o comunque federale, non avremo un'Italia - credo di usare le stesse parole dell'onorevole Nencini - più federale di quanto non sia quella che conosciamo. Detta in altri termini, senza luoghi di concertazione istituzionale la riforma federale non funziona. Quindi, c'è un'assoluta urgenza di completare la riforma.

La seconda premessa è un paradosso che, se non ricordo male, è stato evocato per la prima volta da Kelsen e che poi è stato ripreso nel Novecento in tutti i momenti storici in cui si è tentato di mettere mano in maniera radicale alla riforma istituzionale, da Weimar alla Prima e alla Seconda Repubblica in Italia: un Parlamento capace di autoriformarsi paradossalmente non è bisognoso di riforma. In altre parole, la riforma di se stessi è la riforma più difficile da fare, e di questo credo che tutti, comprese le Regioni, dobbiamo essere consapevoli. È con questa difficoltà che ci misuriamo: l'autoriforma del Parlamento.

Nella vostra proposta, per quanto concerne l'elezione, prevedete un *mix* di elezione diretta e popolare e di elezione di secondo grado. Il senatore Vitali ha ricordato la proposta a cui è pervenuto il centro-sinistra alla



Camera e al Senato, ossia di un Senato all'americana. Tra di noi ne potremmo discutere, ma sarebbe una discussione abbastanza oziosa perché, ad esempio, personalmente sono assolutamente propenso per una soluzione alla tedesca. Ma poco importa: siamo arrivati a questa proposta riprendendo in sostanza gli esiti della Bicamerale D'Alema sulla base di una valutazione di realismo politico. Ci sembra che questo sia l'unico stretto sentiero possibile da percorrere per arrivare entro questa legislatura a varare la riforma del bicameralismo e l'istituzione di un'Assemblea federale.

Vorrei capire quanto dal vostro punto di vista fa premio la necessità di completare comunque la riforma. Mi consenta la domanda brutale: dovendo scegliere tra una riforma del bicameralismo fondata, appunto, sulla trasformazione all'americana del Senato e un'*impasse* del processo riformatore, i consigli regionali che cosa sceglierebbero?

*NENCINI.* La prima soluzione.

*MIGLIORI (AN).* Signor Presidente, cercherò di essere sintetico.

Parto dal dibattito che si è svolto poco fa sugli statuti regionali. Esprimo una fortissima preoccupazione per quello che sta accadendo, una preoccupazione che deriva anche dal tradimento di impostazione politica e strategica generale di quella che era la *ratio* della riforma costituzionale, che nella passata legislatura è stata approvata con il 90 cento dei consensi del Parlamento tenendo conto che si trattava di una scommessa che conteneva anche elementi innovativi per quello che sarebbe stato poi il Senato federale. Adesso l'arlecchinata istituzionale di situazioni poco lungimiranti e le contraddizioni che si stanno registrando indeboliscono il quadro complessivo, anche di credibilità, del sistema delle Regioni. Lo dico con forte preoccupazione, aderendo alla riflessione che nell'Ufficio di Presidenza ha fatto il senatore Bassanini sull'opportunità di un'iniziativa straordinaria della nostra Commissione.

Ci troviamo di fronte a una contraddizione grave: se salta il sistema unitario degli statuti regionali, se cioè avremo sistemi politici regionali molto differenziati tra di loro, salta la possibilità di avere una rappresentanza di secondo grado nel Senato federale. Questo deve essere molto chiaro, perché il tasso di rappresentatività di un presidente di Regione eletto o di un sistema consiliare di un certo tipo all'interno del Senato federale deve essere omogeneo. È così nel *Bundesrat*, pur avendo tutte le regioni tedesche la possibilità di definire autonomamente il proprio sistema di governo e conseguentemente elettorale. Quindi la situazione è grave ed esiste un rapporto consequenziale.

Sono avvertiti - e spero che sia così - sul piano nazionale gli aspetti consequenziali che derivano (e sarebbero molto pericolosi) dall'applicazione di un'arlecchinata di sistemi politici regionali di siffatto tipo? Infatti, questa riforma istituzionale si basa su un senso di responsabilità nazionale che, se viene meno, fa venire meno aspetti consequenziali positivi per la riforma costituzionale nel suo complesso.

In secondo luogo, ringrazio molto l'onorevole Nencini per quello che ha detto in quanto, a mio avviso, ci sono elementi di forte comunanza di vedute su quello che non deve essere la Camera delle Regioni o il Senato federale: non deve essere una seconda Camera, non dà la fiducia, sono convinto che debba essere il più possibile simile al *Bundesrat*, con un sistema elettorale che tuttavia sia diretto e popolare perché questa è la nostra tradizione politica e perché ritengo sia impossibile pensare altrimenti. Sono convinto anche che, come si è espressa la maggioranza e come il Presidente del Consiglio ha affermato ufficialmente, nel Consiglio dei ministri di metà settembre avremo un disegno complessivo di revisione costituzionale, che interesserà la seconda parte della Costituzione e che riguarderà anche la forma di governo oltre che gli assetti relativi al Titolo V. Penso che questo contributo sia, da un punto di vista tempistico, straordinario e rilevante perché ci aiuterà anche nel lavoro parlamentare che seguirà immediatamente dopo, insieme all'opposizione, per addivenire a conclusioni.

Anche in questa stagione costituente che si sta aprendo sottolineo l'esigenza che, da un punto di vista statutario, si arrivi a far sì che la nostra Commissione svolga il ruolo direzionale, anche con la presenza delle rappresentanze regionali. È questo il momento nel quale probabilmente si deve cambiare la marcia se – come penso – la Commissione può dare un contributo positivo ad una situazione che necessita urgentemente di una inversione operativa di tendenza.

PRESIDENTE. L'onorevole Migliori ha ripreso un argomento della prima parte della convocazione odierna della Commissione. Mi fa piacere sottolineare in seduta plenaria che non avrei alcuna difficoltà, se la Regione Calabria approvasse lo statuto in seconda lettura, a convocare il Governo per riferire ai Gruppi parlamentari che cosa intende fare. Non ad arte, per la seconda lettura è stata scelta la data del 31 luglio e i termini per l'impugnativa si maturano e scadono in un periodo in cui l'attività del Parlamento è ancora sospesa per la pausa estiva; pertanto, non abbiamo la possibilità né di ascoltare in tempo utile l'orientamento del Governo né di fornire, come Gruppi parlamentari, un orientamento al Governo. Ovviamente, mi rendo conto che, peraltro, se ciò avviene in questi termini, non è assolutamente casuale che ciò avvenga in questi termini, perché i 30 giorni per l'impugnativa iniziano a Parlamento chiuso e scadono a Parlamento chiuso. Potrei convocare il Governo per darci l'opinione a termini scaduti, il che sostanzialmente potrebbe maturare giudizi politici ma non correggere più l'andamento delle cose.

Quindi, non vedo proprio qual è una strada – ammesso che ci fosse la volontà dei Gruppi di percorrerla – per adire un'azione che abbia un minimo di senso rispetto alla questione che ci potrebbe venire dalla Regione Calabria. Volevo solo sottolineare, con questo mio breve inciso, che sarei disponibilissimo se la cosa fosse utile.

BASSANINI (*DS-U*). Ci vorrebbe l'interruzione feriale dei termini, signor Presidente.

C'è una prima domanda che vorrei porre al presidente Nencini. Vorrei capire se nella vostra proposta - come immagino - pensate che il Senato non abbia il potere di votare la fiducia o la sfiducia al Governo, ma che questa sia riservata alla Camera che rappresenta il corpo elettorale nel suo insieme, cioè la Camera dei deputati. Nella nostra proposta si prevede questo, in modo da evitare che la composizione del Senato, che risente anche di elezioni in periodi diversi, essendo collegate all'elezione dei Consigli regionali, possa determinare variabilità di maggioranze e anzi possibilità frequente di diversi orientamenti da parte delle due Camere.

La seconda domanda riguarda l'assenza, nell'elenco delle funzioni che lei ci ha rapidamente illustrato, della nomina dei giudici della Corte costituzionale. Pensate vada confermata elezione di una parte dei giudici dal Parlamento in seduta comune, nel qual caso il Senato federale parteciperebbe all'elezione dei cinque giudici costituzionali di designazione parlamentare? Nella nostra proposta si prevede che in questo caso il Parlamento in seduta comune sia composto non solo dai membri della Camera dei deputati e del Senato federale, ma anche di una rappresentanza diretta dei Consigli regionali, che integrerebbe ulteriormente la composizione del Parlamento in seduta comune a questi fini, un po' come avviene per l'elezione del Presidente della Repubblica. Si può discutere, naturalmente, sul numero dei rappresentanti regionali; noi per il momento ne abbiamo previsti tre per ogni Regione, ma si potrebbe anche prevedere una partecipazione più rilevante.

Penso sia molto importante la domanda squisitamente politica che vi ha posto l'onorevole Fistarol, per la ragione che già è stata accennata da lui e da altri, cioè che se non si riesce, contro molto pronostici, in questa legislatura ad approvare la riforma della composizione del Parlamento, quindi a prevedere la riforma del Senato, il rischio è che tutta l'impalcatura del sistema federale o quasi federale che è stato costruito dal Titolo V, che può essere perfezionato in vario modo, finisca con il cadere, proprio perché manca lo strumento fondamentale di concertazione. Come è noto, le stesse ipotesi di revisione del Titolo V, per esempio, per meglio garantire l'unità dell'ordinamento, l'unità nazionale, eccetera, passano attraverso questo collo di bottiglia, perché una cosa è prevedere che il Parlamento - come è nell'esempio dell'articolo 72 della *Grundgesetz* della Repubblica federale tedesca - possa intervenire a tutela dell'unità giuridica ed economica del Paese se il Parlamento vuol dire anche un Senato federale, un'altra cosa è se invece il Parlamento è puramente statale, per così dire. Sono due cose radicalmente diverse: nel primo caso, è più facile trovare una soluzione al problema della conciliazione dell'autonomia con l'unità dell'ordinamento. Ma se è così, allora la domanda posta dall'onorevole Fistarol diventa molto pregnante. Vorrei sapere se avete considerato la possibilità di lavorare sull'ipotesi di un Senato all'americana, pur con alcuni adattamenti. Per esempio, sarebbe possibile pensare ad un Senato all'americana eletto direttamente, prevedendo poi la partecipazione di di-

ritto al Senato dei Presidenti delle Giunte e dei Consigli, che si aggiungerebbero ai senatori eletti. Oppure – come c'è già negli Stati Uniti – si potrebbe prevedere che, in caso di vacanza di un senatore eletto, sia il Presidente della Regione a nominare il successore *pro tempore*, visto che è impossibile sostituirlo con una *by-election* perché verrebbe meno il principio della contemporaneità con l'elezione dei Consigli regionali. Questo avviene negli Stati Uniti, dove è il Governatore che nomina il senatore che subentra al senatore defunto o che si è dimesso per il periodo residuo del suo mandato. Ecco, si potrebbe – come dire – lavorare ai margini di una soluzione come quella ricordata dal senatore Vitali una volta che si pensasse che questa sia la soluzione più facilmente praticabile per arrivare rapidamente ad una riforma.

NUVOLI (FI). Ho ascoltato con molta attenzione ciò che ha detto il presidente Nencini e vorrei avere alcuni chiarimenti, soprattutto rispetto a qualche tema che hanno già trattato i colleghi intervenuti prima di me.

In modo particolare, nella consapevolezza, comunque, che la riforma in senso federale della Costituzione non può essere considerata tale se non c'è la Camera delle autonomie (poi la possiamo chiamare come vogliamo, comunque di Camera delle autonomie si tratta), il sistema di elezione dei membri della Camera delle autonomie è un concetto ampiamente condiviso dalle forze politiche in Italia. Voi prevedete una parte di eletti attraverso un sistema di elezione di secondo grado ma, a mio avviso, e qui concordo con il senatore Vitali, questo rappresenta un'occasione di assalto alla diligenza notevole che ci deve preoccupare.

A mio avviso, prescindendo dal fatto che possiamo avvicinarci più ad un sistema alla tedesca o all'americana, bisogna trovare una soluzione ragionevole, che definirei all'italiana, condivisa nel modo più ampio possibile dalle forze politiche, sociali e culturali. E si tratterebbe di una riforma storica, forse la più importante in Italia dal varo della Costituzione.

In questa Camera delle autonomie tutti potremo riconoscerci, però bisogna essere realisti. Chiedo al presidente Nencini, che rappresenta i Consigli regionali e le Province autonome, ossia le componenti più significative del sistema delle autonomie, almeno dal punto di vista della possibilità di incidere sulle decisioni in generale, alcuni chiarimenti. Vorrei che si evidenziasse il fattore tempo rispetto alla riforma di cui tanto si parla. Do per scontato che difficilmente il Parlamento si potrà autoriformare, prevedendo che nella prossima legislatura una delle due Camere non sia più in vita perché avrà ceduto il passo ad un altro soggetto. Credo sia fondamentale prevedere il varo della riforma nell'attuale legislatura e la sua entrata in vigore in quella successiva o in quella immediatamente seguente. Ritengo che questo sia il concetto fondamentale, altrimenti rischiamo di parlare del sesso degli angeli, ossia di progetti che non diventeranno mai realtà.

Vorrei poi che lei specificasse il significato del diritto di veto sospensivo su alcuni provvedimenti.

In ultimo, vorrei associarmi alla preoccupazione manifestata dall'onorevole Migliori rispetto ad un disegno di controriforma, che si sta evidenziando in tutte le Regioni, rispetto alla riforma che prevedeva l'elezione diretta dei presidenti delle Giunte regionali. Pare che questa ora si stia trasformando in qualcosa che abbiamo già vissuto, che abbiamo già cercato di superare e che, subdolamente, si sta reintroducendo.

*NENCINI.* Proverò ad essere il più chiaro ed il più rapido possibile, anche se la materia si presta ad una battuta che faceva prima il senatore Bassanini, citando indirettamente Dante: «Non era camminata di palagio là v'eravam, ma natural burella ch'avea mal suolo e di lume disagio».

L'onorevole Fistarol mi chiedeva cosa fosse per noi più importante, se la riforma del bicameralismo o la tipologia. Non ho dubbio alcuno, la riforma del bicameralismo. Possiamo discutere e litigare sulle questioni di contenuto, se usare la denominazione Senato, o Camera, delle Regioni, sul diritto di veto o meno, sul numero dei suoi componenti (che so, 315 o 298), ma è la prima la questione che sta più a cuore. Parto da qui, perché questa considerazione trascina altre domande, in testa alle quali si trova quella del senatore Vitali. Sappiamo benissimo, e la nostra è una scelta consapevole, che mancano le autonomie locali. Infatti, non si chiama Camera, o Senato, delle autonomie, ma Senato, o Camera, - noi abbiamo scritto Senato - delle Regioni. Questo perché in tutti gli statuti assumiamo la possibilità di costituire dei Consigli regionali delle autonomie locali e perché attraverso l'elezione diretta nel futuro Senato delle Regioni si rappresentano anche le autonomie locali. Ma con questa scelta sapevamo decisamente che avremmo potuto aprire un *vulnus*. Quindi, una scelta consapevole, che potrà rivelarsi tatticamente o strategicamente erronea, perché la storia che raccontava il senatore Vitali è nota, e convinta, così convinta che subito dopo il Congresso delle Regioni abbiamo deciso di scrivere, cosa che stiamo facendo in queste ore, affinché sia in regola per settembre, una proposta di legge costituzionale che racchiuda il lavoro varato dall'unanimità dal Congresso, che venga consegnata ad almeno cinque Consigli regionali per essere poi proposta a chi di dovere. Potrà essere una coda rispetto alla decisione congressuale, ma un inizio rispetto all'*iter* effettivo di una proposta di legge costituzionale.

La terza questione è stata posta dall'onorevole Migliori ed è stata raccolta, in conclusione, dall'onorevole Nuvoli. C'è la consapevolezza che possano nascere statuti arlecchino e leggi elettorali arlecchino. Vi invito però a considerare il problema dall'Osservatorio delle Regioni, il quale, uso questo verbo in maniera cosciente, si va incartando, perché sta modificandosi l'opinione dei presidenti delle giunte regionali. Sono certo che fino a pochi mesi fa la situazione non era quella che sta diventando oggi. Si tratta di una novità. Ho la sicurezza di poter sostenere la tesi che ricordava qui il senatore Bassanini, ossia che è nell'articolo 126 la madre, non pure il padre però, di una serie di problemi. Ma non siamo nella condizione di modificare la madre. *Aut simul stabunt aut simul cadent*. Possiamo sostenere la posizione modificatoria, possiamo suggerire

un percorso, ma non abbiamo strumenti per metterci le mani. Segnalo che proprio il suggerimento del percorso in molte assemblee regionali è stato intercluso dai presidenti. Sarò ancor più chiaro. Abbiamo adottato all'unanimità un ordine del giorno, che è stato rappresentato benissimo dal senatore Bassanini, sul quale quindi non mi soffermerò, del seguente tenore: «Per questioni politiche, tutti a casa; per questioni non politiche, non si capisce perché l'assemblea debba seguire il presidente. Egli, beato lui, va a fare il ministro, ma perché io ed altre 50 persone ce ne dobbiamo andare?» Rispetto a questo invitammo il Parlamento a modificare l'articolo 126. Ma quando questa ipotesi è stata portata nei Consigli regionali, mi sembra che solo la Puglia (non ricordo se in aula o in commissione statuto) abbia adottato quell'ordine del giorno. Infatti, in alcuni Consigli regionali, uffici di presidenza o riunioni di capigruppo, cui partecipano anche i rappresentanti delle giunte, abbiamo trovato una barriera efficacissima da parte dei presidenti delle giunte regionali, un ostacolo a modificare l'articolo 126 della Costituzione. Questo è avvenuto alcuni mesi fa, quando il Congresso adottò quell'ordine del giorno. Potremmo anche provare a ripresentarlo ora, per capire se - come a me pare - il vento stia virando.

Tuttavia, occorre considerare la natura diversificata degli statuti, con un punto di equilibrio che comincia ad identificarsi nella non elezione diretta dei presidenti. Mi sembra che questo possa essere considerato un *trend* (sarebbe eccessivo ritenerlo una certezza, allo stato attuale).

Dal mio osservatorio, ciò che preoccupa di più è quello che potrebbe emergere con le leggi elettorali, nell'ambito delle quali si stanno affermando le previsioni più diverse (ad esempio, la preferenza sì o no), con tutti i corredi derivanti dalla creatività italiana, che è abbondante. In particolare, segnalo le norme che corredano la non elezione del presidente; ad esempio, le ipotesi in campo sul vice presidente sono moltissime: c'è chi lo vuole indicare sulla scheda, chi pensa di indicarlo all'inizio della campagna elettorale, chi suggerisce di inserire una previsione nello statuto. Insomma, siamo di fronte ad uno straordinario ventaglio di ipotesi, che oggettivamente desta notevoli preoccupazioni.

Concludo su questo punto, onorevole Migliori, ricordando che ormai vi è una convergenza trasversale sulla non elezione (ed è l'orientamento delle forze politiche che sento prevalente, perlomeno nei luoghi istituzionali che frequento) e che ogni Regione cerca di ritagliare per se stessa il vestito migliore, quindi con adattamenti parzialissimi.

Rispondo ora alle questioni poste dal senatore Bassanini. Anche per noi il Senato delle Regioni non vota il Capo del Governo. Non abbiamo regolamentato l'elezione della Corte, ma prevediamo naturalmente che al suo interno debbano esserci rappresentanti delle Regioni.

L'onorevole Nuvoli ha posto due domande precise (ad una terza ho già risposto insieme alle questioni poste dall'onorevole Migliori). Il sistema elettorale è quello ricordato, con una doppia tipologia: elezione diretta e popolare per la parte di rappresentanza regionale ragguagliata alla

popolazione, mentre la restante parte è direttamente collegata all'attività dei Consigli regionali (quindi sono i consigli che nominano).

Si prevede di chiedere una sorta di diritto di veto, per avere accesso al riesame, sulle proposte (che attengono l'attività delle Regioni) su cui il Senato delle Regioni dovesse esprimere una opinione diversa rispetto alla Camera. Non diciamo quel che dovrebbe succedere dopo, nel caso in cui la Camera dovesse ridiscutere e approvare - non so se di nuovo con maggioranza qualificata - lo stesso testo.

BATTAGLIA (AN). Signor Presidente, desidero semplicemente evidenziare che l'ipotesi di non eleggere il presidente della Regione ci porta indietro di tanti anni. Si sono fatte grandi battaglie per fare in modo che venissero eletti direttamente dal popolo il sindaco e i presidenti della Provincia e della Regione. Addirittura, si pensa di eleggere direttamente il Presidente della Repubblica o il Presidente del Consiglio. Ed ora, a un certo punto di questo percorso, che ci sembra un'affermazione dei grandi principi di democrazia e di rappresentatività, ci ritroveremmo a fare passi indietro da gigante.

Questo mi sembra un fatto molto grave, che renderà davvero difficile l'approvazione di ipotesi di questo genere da parte di un Parlamento eletto con il sistema maggioritario.

NENCINI. La mia opinione non è molto lontana dalla sua. Sono un sostenitore dell'elezione diretta.

BATTAGLIA (AN). Se sarà prospettata l'ipotesi di eleggere il presidente della Regione con un sistema diverso, quando un disegno di legge di questo tenore giungerà in Parlamento, io voterò contro, chiunque lo abbia proposto, centro-destra o centro-sinistra.

NENCINI. Ma non arriverà a lei; è un provvedimento che nasce e muore all'interno delle Regioni.

BATTAGLIA (AN). Comunque, al nostro esame giungeranno anche la modifica del Titolo V della Costituzione, il cosiddetto disegno di legge La Loggia, tutte le proposte per realizzare questo progetto. Si intende che ci attiveremo per bloccarlo.

PRESIDENTE. Desidero fare una considerazione di carattere finale rispetto all'ipotesi formulata per arrivare eventualmente ad una modifica dell'articolo 126. Vorrei verificare se ci sono le condizioni per firmare un disegno di legge di modifica costituzionale, alla ripresa dei lavori parlamentari dopo la pausa estiva. Comunque, è evidente che tra le ragioni di cui abbiamo parlato, verrebbe esclusa quella delle dimissioni volontarie. Quello è il punto su cui si snodano tutte le aspettative di chi sta coltivando le ipotesi di cui abbiamo parlato oggi. Mi attiverò in questa direzione con i Gruppi.

NUVOLI (*FI*). E in caso di arresto del presidente?

PRESIDENTE. La Costituzione prevede già la rimozione.  
Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

*I lavori terminano alle ore 16.*