

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
DONATO BRUNO

La seduta comincia alle 10,10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata, oltre che attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso, anche mediante la trasmissione televisiva sul canale satellitare della Camera dei deputati.

(Così rimane stabilito).

Audizione di Umberto Allegretti, professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte II della Costituzione, l'audizione di Umberto Allegretti, professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze.

L'indagine conoscitiva si svolge, ai sensi dell'articolo 79, comma 5, del regolamento, nell'ambito dell'esame in sede referente del progetto di legge costituzionale C. 4862, approvato in prima deliberazione dal Senato, e delle abbinate proposte di legge costituzionale in materia di « Modificazione di articoli della parte II della Costituzione ».

Do la parola al professor Allegretti, che ringrazio per avere accolto il nostro invito e per aver portato con sé una relazione scritta; senz'altro, la Commissione gradirebbe acquisirla, se ella, professore, volesse lasciarla alla nostra attenzione.

UMBERTO ALLEGRETTI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze.* Sul disegno di legge C. 4862, già approvato dal Senato, le mie considerazioni sono ispirate soprattutto da un criterio di coerenza applicato all'esame del testo; l'intenzione è di accertare se il modello adottato — a prescindere, poi, dalle valutazioni del Parlamento circa la scelta tra i modelli di fondo — si presti a rilievi circa la coerenza interna e la coerenza — ma in tal caso, naturalmente, si entra un po' anche negli aspetti legati al confronto dei modelli — con il sistema complessivo.

Nelle note che mi è stato gentilmente chiesto di lasciarvi, mi soffermo alquanto sul tema della forma di Governo e più brevemente su alcuni altri punti. Per economia dei tempi, però, nell'esposizione orale, vorrei soprattutto svolgere osservazioni riguardanti essenzialmente il modello di Senato adottato ed il suo funzionamento.

Nel testo del provvedimento, il Senato viene denominato federale; a tale proposito, mi sembra sorgano alcuni aspetti critici circa la pertinenza della qualifica ed il modo nel quale i congegni rendano o meno federale tale organo.

I modelli di Senato federale noti, essenzialmente, esemplificando — infatti a livello di diritto comparato si registrano molte varianti — sono due. Quello più antico, che mette capo al sistema americano e a quello svizzero, vede la presenza

in Senato di rappresentanze che, pur elettive — dopo le riforme che tutti e due questi assetti hanno sperimentato —, sono rese partecipi del carattere federale attraverso la parità dei membri espressi (per quanto riguarda gli Stati Uniti, ogni Stato esprime due membri). L'altro modello, più recente e più diffuso, si rinviene in Germania ed in Austria, paesi che ne offrono due varianti ma con una similarità di fondo legata al fatto che, in tal caso, sono rappresentati direttamente i territori attraverso le istituzioni di livello regionale (i *Länder*, ad esempio).

Il modello adottato dal testo senatoriale non corrisponde a nessuno di questi due testé descritti. Certo, di per sé, ciò non è rimarchevole in quanto non si tratta di dover seguire pedissequamente altri sistemi; tuttavia, il problema risiede nel verificare se vi siano altri congegni che consentano di raggiungere lo scopo identificato, quello di dare una rappresentanza ai territori. Ebbene, nel disegno di legge, tali istituti sono soprattutto offerti da strumenti collaterali, atteso il dato di un Senato elettivo. Tra gli altri, i requisiti di eleggibilità dei senatori; ma questi non mi sembra, francamente, che possano dar luogo ad una rappresentanza reale dei territori.

Certamente — come è stato notato da tanti — non è sufficiente in tal senso la pura residenza nella circoscrizione regionale dell'eletto, ma neanche, evidentemente, l'essere stati o l'essere senatori o deputati; ciò, se mai, dà luogo ad una rappresentanza nazionale, rappresentanza fino a quel momento interpretata da questi eleggibili. Quanto al requisito costituito dall'essere stati consiglieri regionali e locali, in tal caso il legame è puramente di formazione personale; insufficiente anch'esso a garantire una rappresentanza reale del territorio. Neanche se si trattasse di consiglieri in carica, il requisito potrebbe essere bastevole; essendo un elemento di tipo casuale, manca una investitura reale di rappresentanza tra l'ente e colui che, pure, ha fatto o fa parte ancora dell'ente. Meno ancora, evidentemente, possono funzionare ad uno scopo effettivo,

almeno a mio avviso, i rapporti di informazione e collaborazione tra senatori ed organi regionali, anche perché le audizioni sono facoltative. Esse possono essere richieste dall'organo che, in tal senso, non ha però un potere autoritativo relativamente alle convocazioni.

Infine, la contestualità delle due elezioni è il punto più sottolineato, quello dal quale dovrebbe venire la garanzia di rappresentanza; però, a mio avviso, da tale circostanza, considerata con riferimento al sistema italiano, alla nostra esperienza continuativa — che proseguirà, gravando anche per il futuro — ed alla struttura propria della maggior parte dei partiti italiani, si deve inferire che l'effetto di trascinamento sarà piuttosto svolto dall'elezione senatoriale rispetto a quella dei consiglieri regionali (la subordinazione della scelta locale rispetto all'esigenza della contestuale elezione nazionale) e non viceversa. Tanto più che una verifica molto chiara di ciò si ravvisa in uno « schiacciamento », addirittura un po' paradossale, che avviene in caso di anticipato scioglimento. Se il Senato è regionale o federale, come si può pensare che una legislatura regionale — nel caso di scioglimento del Consiglio e di rielezione — venga a termine prima per garantire la contestualità con l'elezione senatoriale? Ciò rappresenta proprio la subordinazione delle elezioni locali all'elezione del Senato; se mai, si potrebbe pensare al sistema contrario, far decadere i senatori eletti nella singola regione nel momento in cui vi sia uno scioglimento del Consiglio regionale e una conseguente rielezione. Mi parrebbe più razionale, se il modello deve garantire — come anche lei ha detto, signor presidente, nella relazione che ho appreso dai resoconti — una valorizzazione, evidentemente, della dimensione regionale, raccordata con quella centrale. Dunque, in conclusione, al di fuori di una possibile rappresentanza diretta dei territori, non vi sono o, almeno, non sono stati trovati finora dei sistemi effettivi di rappresentanza regionale.

Quali sono — e al riguardo si entra nel confronto tra i modelli — i fini di un modello di Senato federale o regionale? I

fini dovrebbero essere garantire la promozione e la valorizzazione delle autonomie — senza dubbio; ciò è chiaro per tutti — ma garantire nel contempo l'unità nazionale. Portando le regioni nella composizione di un organo centrale, dovrebbe essere meglio assicurata la possibilità per le regioni di farsi carico — reciprocamente e con lo Stato — dei problemi nazionali e, quindi, evitare le fughe verso posizioni di tipo separatista (quali che siano) e anti-solidarista. Quindi, il fine di unità non è meno importante di quello di promozione delle autonomie, in un Senato autenticamente federale; come pure, la solidarietà tra le regioni (terzo aspetto) è un fine che impone che il Senato stimoli la reciproca cooperazione tra le regioni: il Senato deve costituire, appunto, un organo centrale nel quale ciò avvenga, senza che tutta questa serie di confronti si disperdano in commissioni varie e in rapporti esperiti unicamente con il Governo, come avviene a tutt'oggi. Allora, mi pare che tali fini — e inevitabilmente, al riguardo, si raggiungono i limiti del modello — possano essere perseguiti sensatamente soltanto attraverso rappresentanze territoriali dirette, ovvero elette direttamente dalle regioni, costituite di persone che siano in carica presso le regioni (e quindi garantiscano la piena compresenza delle due componenti, locale e nazionale, nel nuovo Senato). Gli strumenti si trovano, come dimostra il funzionamento soprattutto del *Bundesrat* tedesco; meno positiva è l'esperienza del *Bundesrat* austriaco. Non è il caso in questo momento di esaminarne le ragioni, ma una riflessione sui due modelli e, soprattutto, sull'esperienza italiana, mi pare possa aiutare a trovare una formula adeguata.

Però, sorge l'ulteriore quesito: il modello di Senato di cui al testo del disegno di legge, se non raggiunge o non può raggiungere i fini di cui abbiamo parlato, a quali altri fini viene creato? A me pare che l'intento sia quello di costruire un organo di contrappeso: certamente, di contrappeso rispetto al centralismo nei confronti delle autonomie, come emergerà subito, non appena verrò a trattare l'ar-

gomento delle funzioni; più in generale, però, di contrappeso al *continuum* Camera dei deputati-Governo.

A mio avviso, si deve parlare di contrappeso, e non di garanzia; infatti, signor presidente, a volte si parla del Senato come organo di garanzia ma gli organi politici, proprio perché politici, difficilmente sono di garanzia in senso proprio. Tuttavia, la garanzia può essere il prodotto di contrappesi e di un bilanciamento tra diversi organi.

Allora, il disegno di legge mostra di considerare questa funzione di contrappeso sia appunto nei confronti del tema centro-periferia, sia nei confronti della disciplina dei diritti fondamentali civili e politici, sia, anche, conferendo al Senato alcuni poteri relativamente all'elezione dei membri parlamentari della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura.

Al riguardo vi sono alcune osservazioni da svolgere sulle formule adottate, che in alcuni casi mi sembrano prestino il fianco a critiche sulla loro incongruenza. Ad esempio, quando si tratta la materia delle competenze della legge bicamerale, a mio avviso il contrappeso più naturale sarebbe la partecipazione del Senato al processo di legislazione su un livello di parità con la Camera, (infatti sono previste leggi bicamerali). Fra tali leggi bicamerali, però, alcune sono indubitabilmente giustificate nella formula e non sollevano problemi o critiche particolari. Ne mancano però alcune importanti; penso ad esempio alla determinazione dei livelli essenziali dei diritti, a norma dell'articolo 117, secondo comma, della Costituzione, lasciata alla legge unicamerale della Camera dei deputati perché rientrante fra le competenze esclusive dello Stato.

Questa determinazione dei livelli essenziali, trasversale rispetto alle competenze regionali, chiama in causa indubbiamente la necessità di un contrappeso rispetto ad indirizzi troppo centralistici. E quindi mi parrebbe abbia vocazione ad essere oggetto di legge bicamerale.

L'esame della legge finanziaria e della legge di bilancio, poi, rappresenta una

delle sedi classiche in cui, nell'esperienza italiana, avviene spesso uno svuotamento delle leggi regionali con la prevalenza di elementi centralistici. Di ciò si è dato carico il disegno di legge in oggetto, ma solo nelle norme transitorie, che non credo siano sufficienti. Infatti, il criterio per stabilire il momento in cui la legge di bilancio e la legge finanziaria saranno unicamente delle leggi unicamerale della Camera dei deputati è ancorato a presupposti molto discrezionali e incerti (non nel quando ma nel merito). Quand'è che si potrà dire che vi sarà una piena attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in riferimento al rispetto del cosiddetto federalismo fiscale? Non mi sembra sufficiente, allora, demandare ciò ad una norma transitoria. Sebbene nell'esperienza tedesca ciò non avvenga, mi sembra che, a regime, nel caso italiano, ci si dovrà porre il problema se legge di bilancio e legge finanziaria debbano essere leggi bicamerali.

Vi è poi un altro aspetto da evidenziare, inerente alle leggi che riguardano la disciplina dei diritti fondamentali, civili (anche politici visto che si parla di elezioni) e la libertà di concorrenza che secondo il disegno di legge sono destinate a leggi bicamerali. Rileva però una certa sovrapposizione. Ed inoltre perché non vengono citati i diritti sociali? Che siano considerati dei diritti minori? Questo problema presenta comunque diverse sfaccettature politiche in cui non mi addentro. La libertà di concorrenza è invece promossa a libertà fondamentale: solo questa e non anche i diritti sociali? In uno Stato con disposizioni sociali come quelle della parte prima della nostra Costituzione (che rimangono intatte) questo mi sembra un aspetto problematico. È chiaro che al riguardo — lo ripeto — rilevano molte valutazioni politiche.

Tecnicamente in materia di diritti civili fondamentali esiste una certa sovrapposizione con la formula dell'articolo 117, per cui, quando si tratta dei livelli essenziali di tali diritti, nei confronti della legislazione regionale emerge una competenza unicamerale della Camera dei deputati. Queste

due formule vanno messe d'accordo, altrimenti non funzioneranno e daranno luogo ad innumerevoli difficoltà.

La legge unicamerale del solo Senato, come saprete, è di notevole ampiezza, visto che riguarda tutte le leggi recanti la fissazione dei principi fondamentali per la legislazione regionale. Mi pare eccessiva la potestà concessa al Senato da questo modello. Anzitutto perché si tratta di problemi che implicano una piena valutazione politica nel rapporto tra centro e autonomie in merito a quali debbano essere i principi. Che non venga interessata in maniera decisiva anche la Camera, cui è destinato solo un diritto di richiamo, mi sembra davvero poco.

Vi è poi il problema, rilevato da più parti, della non piena coerenza con il modello del rafforzamento del Governo e del primo ministro. In tal caso il Governo, non essendoci un rapporto di fiducia e non essendoci la potestà di scioglimento del Senato, si troverebbe in una situazione di inferiorità su un terreno molto importante.

Certo, il disegno di legge, nella elaborazione ultima del Senato, ha previsto il potere del Governo di porre una sorta di fiducia alla Camera che, come conseguenza, rende in qualche modo bicamerali anche queste norme. Ma si tratta di un modello ancora limitato a casi specifici. E forse è troppo impegnativo perché pone in questione, in ultima analisi, la possibile fiducia della Camera al Governo. Mi sembra eccessivo, casuale e difficile da sperimentare. Credo piuttosto che questo sia un altro terreno in cui intervenire con leggi bicamerali. Del resto, non constano in diritto comparato (anche se ciò non è decisivo) casi in cui si manifesti una superiorità del Senato rispetto all'altra Camera.

In tema di Corte costituzionale ritengo complesso aumentare, fino al livello previsto nel testo in oggetto, la rappresentanza politica nella Corte. Con sette membri su quindici eletti dal Senato e con la diminuzione dei membri provenienti dalla magistratura o eletti dal Capo dello Stato, mi sembra si dia luogo ad una eccessiva

politicizzazione della Corte. Questo a fronte delle tendenze esistenti di affermare che la Corte debba mantenersi nei suoi limiti.

Estromettere la Camera dall'elezione dei membri della Corte costituzionale mi sembra poi sia veramente troppo. La Camera nazionale deve necessariamente recitare una parte nella nomina dei membri della Corte costituzionale di estrazione parlamentare.

Manca in questo progetto una norma su un tema che rientra fra quelli problematici del nostro sistema: la tutela giurisdizionale avverso le decisioni delle due Camere sui titoli di ammissione dei loro membri, sulle ineleggibilità e sulle incompatibilità. In questi casi è ipotizzabile invece un ricorso alla Corte costituzionale come previsto da molti sistemi.

Per quanto riguarda l'articolo 117, primo comma, della Costituzione, in merito alla soppressione degli obblighi internazionali, come vincolo della legge sia statale sia regionale, so quali siano i problemi presenti nella formula attuale, che non può essere difesa *in toto*. Ad esempio vi sono accordi puramente esecutivi, accordi semplificati stipulati dal Governo oppure accordi in violazione dell'articolo 80 della Costituzione, che oggi vincolano la legge statale, a meno che non si adotti una interpretazione sensata ma un po' difficile dell'attuale norma.

Una delimitazione delle ipotesi previste all'articolo 117 della Costituzione potrebbe essere quella di fare riferimento ai trattati ratificati dalle Camere o comunque regolarmente approvati secondo la procedura prevista ed evitare così che il Governo possa, magari con procedure non legali, porre le Camere di fronte ad un vincolo. Più di così non mi sembra sia possibile. Ritengo invece che escludere gli obblighi internazionali dai vincoli della legge significhi compiere un passo indietro rispetto a quella cooperazione internazionale che nell'ambito del processo di globalizzazione tutti sostengono essere un punto centrale dell'evoluzione dei nostri sistemi.

PRESIDENTE. La ringrazio. Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire per chiedere chiarimenti.

CARLO LEONI. Nel ringraziare il professor Allegretti per il suo intervento chiedo quale sia la sua opinione sul rafforzamento, o ulteriore rafforzamento dei poteri del *premier*. Lei ritiene che vi sia una oggettiva necessità di qualche forma di rafforzamento di tali poteri? E come giudica in questa materia il testo che ci giunge dal Senato?

GIANCLAUDIO BRESSA. Anch'io mi unisco ai ringraziamenti al nostro ospite. È del tutto evidente che quel test di coerenza richiamato dal professore nel suo intervento non viene superato dal testo approvato al Senato. A mio avviso il modello più adeguato e funzionale per una Camera federale è quello del *Bundesrat*, che però, a causa di problemi politici, più difficilmente può essere accolto dai nostri colleghi senatori.

Forse, varrebbe la pena di ragionare sul modello di tipo elettivo svizzero o statunitense. Mentre mi è chiaro che anche per un possibile modello italiano la parità delle rappresentanze territoriali potrebbe essere una garanzia, vorrei conoscere la sua opinione relativamente alle funzioni che questo Senato federale paritario potrebbe avere in Italia, posto che è difficile immaginare una assimilazione coerente con i poteri del senato statunitense.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE GIANCLAUDIO BRESSA

CARLO TAORMINA. Credo che al professor Allegretti, così come ai professori che interverranno successivamente, dobbiamo chiedere chiarimenti di carattere tecnico e non scelte politiche che non appartengono alla loro funzione. Concordo pienamente con il professor Allegretti sui poteri eccessivi spettanti al Senato delle regioni con riferimento al problema dei contrasti tra legge regionale e legge dello Stato o a quello della nuova composizione

della Corte Costituzionale. Ciò determina le conseguenze indicate dal professore relativamente, in particolare, alla politicizzazione che determinerebbe sia la decisione sul rapporto tra legge regionale e legge dello Stato sia la decisione riguardo la Corte Costituzionale.

Mi pare che la relazione del professor Allegretti sia stata più distruttiva che costruttiva; vorrei pertanto concentrarmi maggiormente sul secondo aspetto. I criteri utilizzati dal testo normativo, analizzati per proporre le sue rilevazioni a proposito della rappresentatività territoriale del Senato delle regioni, sono stati ritenuti insufficienti dal professore Allegretti. Egli ci ha parlato di casualità dei criteri attraverso i quali si accede al Senato delle regioni; se così fosse, effettivamente la rappresentatività territoriale sarebbe fortemente in crisi. Quale dovrebbe essere, allora, l'elemento decisivo per assicurare il raccordo tra territorio e Senato delle regioni?

A proposito dell'osservazione fatta sull'articolo 57, settimo comma, della nuova Costituzione così come verrebbe modificata dal disegno di legge in questione, riguardante le possibilità di interpello sia da parte del Senato delle regioni, sia da parte delle regioni e sia da parte dei rispettivi appartenenti, è vero che in questo caso vi è soltanto un riferimento all'obbligo di essere sentiti, ogni volta che lo richiedano l'uno o l'altro. Tuttavia, mi pare di capire che il disegno di legge si preoccupa di stabilire i casi obbligatorietà, senza escludere che, a prescindere poi dalle modalità di attuazione, per altre ragioni l'interpello possa intervenire in termini ulteriori rispetto alle situazioni elencate, sulle quali non è possibile derogare dall'audizione e dal controllo.

Il professore Allegretti ravvisa una difficoltà di individuare in questo Senato, così come disciplinato dal disegno di legge costituzionale, una compatibilità con i fini che il disegno stesso individua. A me è parso di capire che le osservazioni fatte dal professore, tutte penetranti e degne della massima considerazione, riguardino la struttura piuttosto che le finalità isti-

tuzionali dell'organo che dovrebbe essere istituito. Se fosse vera la mia valutazione, probabilmente frutto di una non puntuale consapevolezza, allora perché il professore rimarrebbe perplesso rispetto alla possibilità del raggiungimento del fine istituzionale? Una volta eliminate anche le incoerenze interne alle quali faceva riferimento il professore, quali sono gli strumenti tecnici interni al modello affinché si possa raggiungere la finalità che il disegno di legge costituzionale persegue?

Quando il professor Allegretti parlava della legge di bilancio e della legge finanziaria avrà certamente tenuto conto del fatto che nel terzo comma dell'articolo 70 vi è un riferimento specifico ad alcuni aspetti che implicano la bicameralità. Tale comma, infatti, testualmente dispone: « La funzione legislativa dello Stato è esercitata collettivamente dalle due Camere per l'esame dei disegni di legge, anche annuali, concernenti la perequazione delle risorse finanziarie e le materie di cui all'articolo 119 ». Certo, non vi è alcun riferimento alla legge di bilancio, ma le implicazioni relative al federalismo fiscale non potrebbero in qualche modo attenuare la critica che il professor Allegretti ha formulato al riguardo?

Infine, a proposito dei cosiddetti diritti sociali di cui nel disegno di legge non vi sarebbe una sufficiente considerazione, faccio presente che esso richiama all'interno di determinati valori i diritti fondamentali, non i diritti civili, disciplinati dagli articoli 13 e 21 della Costituzione. Quando il professore Allegretti parla dei diritti sociali, su quali ritiene che dovremmo appuntare la nostra attenzione modificativa rispetto al testo pervenutoci dal Senato? A che cosa si riferisce?

PRESIDENTE. Prima di lasciare la parola al collega Boato vorrei ricordare a tutti i commissari una decisione presa in sede di ufficio di presidenza: il limite massimo di tempo fissato per ciascuno di noi per porre domande o chiedere chiarimenti è di tre minuti.

MARCO BOATO. Mi permetto di dissentire dal collega Taormina sul fatto che

vi possa essere una distinzione così rigida tra l'aspetto tecnico e l'aspetto politico quando si parla di forma di Governo o forma di Stato. Ovviamente alla fine è il Parlamento a decidere, ma le audizioni vengono fatte proprio per ascoltare dei pareri autorevoli che il Parlamento deciderà come utilizzare.

Vorrei chiedere al professor Allegretti di approfondire l'aspetto riguardante la composizione del Senato. Condivido l'obiezione del professore sul fatto che il tipo di contestualità affievolita subordina il sistema delle autonomie regionali al Senato e non viceversa.

Ha fatto poi un accenno alla possibilità di introdurre l'ipotesi che lo scioglimento delle regioni comporti anche la revoca del mandato dei senatori eletti contestualmente. Tuttavia, ha fatto anche un altro accenno all'ipotesi alternativa secondo cui i senatori dovrebbero essere eletti dalle regioni e fra coloro che sono in carica al loro interno. Lei sa che in questo caso esistono due ipotesi diverse: una riguarda l'aspetto della rappresentatività, cioè i consiglieri regionali, l'altra gli esecutivi regionali. Volevo chiederle se abbia un'idea più precisa al riguardo.

Ho qualche perplessità su una questione e per questo le chiedo anch'io, come il collega Taormina, sia pure sotto un profilo diverso, di approfondirla: l'ipotesi di inserire a pieno titolo tra le leggi bicamerali anche quelle che riguardano la manovra di bilancio inerisce, in competenza paritaria tra Camera e Senato, alla principale materia dell'indirizzo politico di Governo. Tuttavia, per quanto riguarda la Camera il rapporto fiduciario, sia pure in modo anomalo, esiste; per quanto riguarda il Senato tale rapporto non c'è, così come non è prevista alcuna possibilità di scioglimento del Senato, che, invece, nel disegno originario del Governo era presente.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Allegretti per la sua replica.

UMBERTO ALLEGRETTI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di*

Firenze. Per quanto riguarda il rafforzamento del *premier*, la linea è comprensibile ma sembra eccessivo per due aspetti. In primo luogo, è addirittura superfluo perché il sistema sta raggiungendo — sia pur gradualmente nelle ultime due legislature, in particolare nell'ultima — una situazione che, di fatto, è quella che, più o meno, si vorrebbe garantire con norme formali manifestando ancora una volta il fatto che la forma di Governo parlamentare è elastica e si presta, secondo l'assetto dei partiti e il rapporto tra gli stessi, ad un diverso modo di funzionare. Indubbiamente, il nostro sistema aveva dato luogo ad un funzionamento insoddisfacente per l'eccessiva instabilità e la poca capacità decisionale dei governi, ma oggi, attraverso le modifiche della legge elettorale e una serie di prese di coscienza all'interno delle coalizioni e fra le coalizioni, si sta raggiungendo una situazione che, di fatto, non ha bisogno di norme formali; tali norme aggiungerebbero un irrigidimento eccessivo al sistema. La forma di Governo parlamentare ha il suo pregio maggiore nel fatto di accompagnare l'evoluzione delle situazioni sociali e politiche. Se si irrigidisse con un eccesso di norme formali che non sono presenti in quasi nessuno dei sistemi, si rischierebbe, di fronte all'evolversi delle situazioni, di avere da una parte o dall'altra una forma di Governo, costretta dalle norme costituzionali, non rispondente alla realtà.

Inoltre, questa serie di rafforzamenti del *premier* è eccessiva, in particolare, rispetto all'automatismo della fiducia. Ho visto che nella relazione del vostro relatore su questo punto c'è una lettura diversa, perché si potrebbe anche interpretare che nell'articolo 94 ci sia un richiamo implicito all'articolo 88 e, quindi, la possibilità di sostituire il *premier*, entro un certo termine, ad opera della stessa maggioranza anche nel caso di votazione di sfiducia. Tuttavia, la lettura più corrente è che in quel caso c'è l'automatismo, norma che sembra eccessiva; infatti, in Inghilterra e in Germania, che sono le forme di Governo parlamentare più assestate, non c'è questa rigidità.

La questione della nomina dei ministri esiste in alcuni sistemi e in Italia qualche volta è stato utile che ci fossero, sia pur eccezionalmente, osservazioni del Presidente della Repubblica rispetto alla nomina di un ministro: indubbiamente su questo si può discutere.

Un'ulteriore questione riguarda il fatto di delimitare in maniera troppo formale l'idea — sicuramente da tenere presente nella fisiologia del sistema parlamentare — che sia lecito non cambiare maggioranza ma tornare alle elezioni. Anche in questo caso, in una nozione di maggioranza che non è chiarissima, mi pare sussista un eccesso di irrigidimento della normativa.

L'onorevole Bressa chiedeva, una volta rilevato concordemente che il modello *Bundesrat* non trova praticabilità, se si possano adottare alcuni aspetti del modello elettivo, prendendo anche esempio dal modello USA. Recentemente tale modello non è stato studiato molto bene (depositerò due studi fatti negli anni scorsi sulla questione del Senato); l'indagine più penetrante sul Senato USA mi pare sia quella dello studioso Dehousse. Oggi il Senato degli Stati Uniti è pienamente nazionalizzato, più ancora — si dice — della Camera dei rappresentanti, nella quale non c'è la rappresentanza diretta degli Stati ma, almeno, degli interessi locali non filtrati dalle istituzioni dello Stato. Tutto ciò è più presente nella Camera che nel Senato, il quale partecipa alla grande politica nazionale, in particolare a quella estera.

Questo rivela che, quando i sistemi passano dalla forma di rappresentanza degli enti territoriali alla rappresentanza elettiva, come quelli degli Usa e della Svizzera, è molto difficile ancorare il Senato ad un ruolo di valorizzazione e di interpretazione delle esigenze locali. Quindi, è molto difficile lavorare all'interno dell'ipotesi elettiva. Quale raccordo si può pensare? Semmai, gli eleggibili dovrebbe essere consiglieri o elementi di giunta regionali perché, allora, sarebbe garantita la compartecipazione alle due cariche. Quindi, credo che solo la compresenza nella stessa persona di due man-

dati contestuali — uno regionale e l'altro nazionale — possa assicurare che ci sia davvero la rappresentazione degli orientamenti locali. Abbiamo già tanti esempi di elementi che hanno fatto carriera politica negli enti locali al massimo livello e poi, pur portando una certa esperienza di regionalismo all'interno del Parlamento, sono stati travolti dal gioco nazionale, che in Italia e nella nostra tradizione è molto stratificato (tradizione che non disprezzo affatto perché è quella di uno Stato unitario che, a mio parere, è bene che rimanga tale).

Mi pare che il bilanciamento fra le due esigenze potrebbe essere raggiunto solo se esistesse la contestualità delle cariche; questa è l'ipotesi che scaturisce anche dagli studiosi del sistema americano.

CARLO TAORMINA. Il consigliere regionale anche senatore?

UMBERTO ALLEGRETTI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze*. Naturalmente esistono alcune difficoltà di compatibilità effettiva del lavoro che in Germania sono state risolte; non so se si avrà la capacità di lavoro dei tedeschi e la loro capacità di programmazione rigida delle sedute.

CARLO TAORMINA. Se dovesse rimanere la previsione attuale per cui nel conflitto tra legge regionale e legge dello Stato è il Senato federale a decidere, avremmo un rapporto di identità tra il controllore ed il controllato dal punto di vista della rappresentatività.

UMBERTO ALLEGRETTI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze*. Il tema della struttura è collegato a quello delle funzioni, che non sono giustificate in quanto non possono essere di una Camera che si ispiri ad un raccordo con le regioni. Deve essere la Camera nazionale ad intervenire sull'interesse nazionale e sui principi, che sono anche la solidificazione dell'interesse nazionale. Il

rapporto tra struttura e funzione è da studiare in maniera puntuale; i due elementi debbono essere risolti insieme, struttura e funzione sono strettamente legate tra loro ed agli obiettivi.

Negli studi che ho realizzato, che lascio alla Commissione, ho esaminato approfonditamente le funzioni, da me riassunte in tre (ma forse sono più di tre), della Camera regionale. Gli obiettivi manifestano la necessità di strutture di un certo tipo, non potendo essere raggiunti attraverso strutture che non siano coerenti con gli obiettivi, che — come ho detto — riguardano l'unità nazionale non meno che la promozione ed il rispetto delle autonomie.

Per quanto riguarda la disciplina con legge bicamerale dei diritti fondamentali, gli articoli sono quelli dal 13 al 21, relativi ai diritti civili (per questo motivo ho sintetizzato parlando di diritti civili). I diritti sociali, di cui reputo difficile attestare in questo modo indiretto in Costituzione il minor valore rispetto a quelli civili, sono soprattutto il diritto al lavoro, alla previdenza, alla salute e all'istruzione. In merito al diritto all'istruzione vi è un richiamo all'articolo 33, ma soltanto al sesto comma. Si tratta di un aspetto che non ho affrontato, ma nella parte sulla modifica dei poteri delle regioni vi sarebbero norme relative all'istruzione che non capisco come potrebbero intrecciarsi tra loro. Ciò è stato notato da più parti e sarà necessario considerarle nuovamente per rendere interpretabile la materia.

MARCO BOATO. L'istruzione è considerata nel secondo, nel terzo e nel quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione.

UMBERTO ALLEGRETTI, *Professore ordinario di diritto pubblico presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Firenze*. Esiste, quindi, una sovrapposizione di diversi modelli non più governabile.

Quanto detto vale anche per gli altri diritti fondamentali nella misura in cui anche essi ricadono nell'articolo 117 at-

traverso la legge unicamerale per i principi fondamentali. Mi chiedo, ad esempio, come si combinino l'articolo 70, terzo comma, e l'articolo 117. Non è chiaro.

Passando alle domande dell'onorevole Boato, una proposta che può essere considerata come una variante dei modelli generici ispirati al *Bundesrat* (nella sua versione tedesca ed austriaca) è stata presentata in Spagna ed andrà osservata attentamente. Sono in rapporto con un costituzionalista di Barcellona che ha studiato approfonditamente il tema. Penso sia possibile trovare una misura, non tanto intermedia, quanto complementare di rappresentanza dei consigli (che assicura la rappresentanza delle minoranze e, quindi, in un'ottica democratica è da salvaguardare) e delle giunte (fondamentale tanto da non aver bisogno di essere motivata), prevedendo anche esplicitamente nelle norme l'elezione di tre rappresentanti (in qualche caso un numero maggiore in relazione ad una rappresentanza ponderata delle regioni, come nel sistema tedesco), due della maggioranza ed uno della minoranza. Inoltre, il voto unitario della rappresentanza regionale, il pregio maggiore del sistema tedesco, potrebbe essere salvaguardato anche in questa ipotesi; il voto sarebbe deciso all'interno della delegazione regionale dopo una discussione tra maggioranza e minoranza.

Il modello è stato proposto in Spagna e mi sembra più consono al nostro sistema del « puro » modello tedesco, mentre il modello austriaco non va bene perché si tratterebbe di eletti dalle regioni che non devono essere consiglieri in carica. Il modello austriaco non funziona, è debole nella rappresentanza del territorio in quanto, non trattandosi di consiglieri in carica, non vi è l'elemento del duplice mandato.

Ho parlato in maniera dubitativa della manovra di bilancio; si tratta di studiare ulteriormente se il bilancio debba essere inserito tra le leggi bicamerali. Mi rendo conto che si tratta di un elemento fondamentale di indirizzo politico di Governo e questo aspetto andrebbe composto con l'altro che si trae dall'esperienza italiana,

cioè che, purtroppo, è la legge di bilancio, la legge finanziaria quella in cui sono realizzati gli attacchi più virulenti alla reale forza degli enti locali, non solo delle regioni. Non credo sarebbe sufficiente una legge di coordinamento finanziario, ai sensi dell'articolo 119, che avrebbe sempre carattere molto generale.

PRESIDENTE. Ringrazio molto il professor Allegretti per il suo contributo e dichiaro conclusa l'audizione.

Sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 10,55, è ripresa alle 11.

Audizione di Giovanni Guzzetta, professore straordinario di diritto pubblico presso la facoltà di sociologia dell'Università di Trento.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulle tematiche riguardanti la modifica della parte seconda della Costituzione, l'audizione di Giovanni Guzzetta, professore straordinario di diritto pubblico presso la facoltà di sociologia dell'Università di Trento.

Ringrazio per la sua presenza il professore cui do immediatamente la parola per l'esposizione della sua relazione.

GIOVANNI GUZZETTA, *Professore straordinario di diritto pubblico presso la facoltà di sociologia dell'Università di Trento*. Ringrazio il presidente e i membri della Commissione per l'invito. Ho predisposto un testo che ho consegnato alla Commissione e che, mi sono reso conto, contiene molti refusi. Chiedo scusa per questo; sarà mia cura trasmettere un testo corretto.

Per ragioni di tempo mi soffermerò principalmente su due profili del progetto di riforma, che intendono perseguire due finalità molto importanti: stabilizzare la forma di Governo coerentemente con l'evoluzione in senso maggioritario del sistema politico e — seconda finalità del

disegno di legge — completare la riforma regionale dello Stato nel senso del regionalismo cooperativo, colmando così una lacuna presente nella riforma del 2001 ed introducendo un raccordo organizzativo tra i diversi livelli di governo, realizzato mediante la creazione di un cosiddetto Senato federale della Repubblica. Vorrei sostenere alcune tesi, con riferimento a tali obiettivi.

Il primo obiettivo, quello della stabilizzazione della forma di Governo, è raggiunto, a mio avviso, anche se solo in parte; il secondo obiettivo, quello della federalizzazione della seconda Camera, viceversa, non mi pare possa considerarsi raggiunto.

Un'altra tesi che vorrei sostenere è che tra queste due circostanze, tra questi due limiti — per dire così — rischia di determinarsi una combinazione perversa, tale da precludere alcuni effetti positivi della riforma.

Per quanto riguarda il primo obiettivo, cioè la stabilizzazione del sistema politico in senso maggioritario, la principale lacuna della riforma mi pare consista nella circostanza che la perseguita stabilizzazione istituzionale del bipolarismo si presenta come una stabilizzazione incompleta o, se volete, « zoppa ». La logica bipolare — come è noto — imporrebbe che la rappresentanza politica e l'attività parlamentare siano articolate intorno alla contrapposizione tra due principali schieramenti: il primo, costituito dal blocco maggioranza-Governo-premier; il secondo rappresentato dallo schieramento sconfitto alle elezioni, il quale si propone come alternativa potenziale di Governo, attraverso la permanente esibizione di un indirizzo politico sostitutivo e concorrente con quello della maggioranza. Coerentemente con queste premesse, il disegno di legge assume che la stabilizzazione debba avvenire non solo in via politica, attraverso la spontanea convergenza e autodisciplina dei soggetti e dei partiti di ciascuna coalizione, ma che vi sia necessità di strumenti giuridico-istituzionali che rafforzino la coesione, la coerenza e la stabilità degli schieramenti.

La premessa, dunque, è che siano necessari incentivi e garanzie giuridiche per propiziare la stabilizzazione bipolare della rappresentanza. Tale obiettivo è perseguito coerentemente, a mio parere, con riferimento al blocco maggioranza-Governo-*premier*. Gli strumenti utilizzati sono vari e a voi noti: cito, esemplificativamente, la costituzionalizzazione del collegamento tra candidati e *premier*, non limitata solo al momento elettorale ma, appunto, proiettata anche nel corso della legislatura. In particolare, deve essere menzionata la cosiddetta norma « antiribaltone » di cui all'articolo 88, comma 2. A ciò si aggiunge la predisposizione di specifici poteri del Governo in Parlamento, finalizzati a consentire a quest'ultimo di disciplinare la propria maggioranza nell'attuazione dell'indirizzo politico ed un potere di scioglimento temperato, che garantisce contro tendenze centrifughe della maggioranza.

Ciò che rende la stabilizzazione « zoppa » o incompiuta, però, è la circostanza che analoghe misure di incentivo alla coesione e di rafforzamento di posizione non sono previste per l'interlocutore istituzionale della maggioranza nel sistema bipolare, cioè per l'opposizione. La coesione di quest'ultima, infatti, è rimessa sostanzialmente alla spontanea capacità di convergenza politica tra le sue componenti, mentre mancano quegli strumenti di incentivo giuridico che, invece, sono previsti per il blocco maggioranza-Governo-*premier*. Si tratta, in questo caso, di una soluzione che non convince, se si considera che l'opposizione non è solo lo schieramento residuale degli sconfitti ma anche il raggruppamento candidato alla successione di Governo, il quale svolge, oggettivamente, anche una funzione costituzionale, contribuendo al controllo politico sull'operato della maggioranza, spingendo il Governo ad un'assunzione pubblica e costante della propria responsabilità nell'attuazione dell'indirizzo politico e, soprattutto, contribuendo a riqualificare la funzione istituzionale del Parlamento come foro di discussione e confronto tra alternative concezioni di governo della cosa pubblica. Con riferimento a tale

obiettivo, a mio avviso il disegno di legge in esame offre soluzioni, a dir poco, reticenti. Lo statuto dell'opposizione è sostanzialmente rimesso alla disciplina regolamentare, peraltro virtualmente disponibile da parte della maggioranza.

Le uniche previsioni sostanziali accolte in Costituzione non valgono a qualificare adeguatamente l'attività oppositiva in regime maggioritario. A parte la disciplina dell'elezione di un capo dell'opposizione e l'attribuzione della presidenza di talune Commissioni, l'unica disposizione di un certo rilievo consiste nel riproporre l'istituto di una riserva di spazi alle opposizioni, separati rispetto alla ordinaria attività parlamentare di attuazione dell'indirizzo politico. A tal proposito, oltre che ricordare la scarsa efficacia dimostrata da tali misure nell'esperienza trascorsa, preme sottolineare che si tratta di soluzioni non adeguate a qualificare la funzione costituzionale dell'opposizione e, cioè, la funzione di fronteggiare dialetticamente le iniziative del Governo e di mostrare all'opinione pubblica un indirizzo politico alternativo. Per svolgere tale funzione, l'opposizione ha bisogno di un ruolo da esercitare in contraddittorio, non di riserve un po' solipsistiche e spesso rituali, se mi consentite l'espressione. In un regime maggioritario, in cui all'opposizione è precluso in via generale un potere di codecisione sull'indirizzo politico, l'esigenza fondamentale da salvaguardare, infatti, è quella di ridurre la tendenza del Governo — tendenza innata in tutti i Governi — a sfuggire al rendiconto pubblico e costante delle proprie responsabilità.

Misure in grado di assicurare tale permanente contrapposizione politico-programmatica dovrebbero essere di altro tipo. A titolo meramente esemplificativo, mi limito a segnalarne alcune: la salvaguardia di un tempo congruo di reazione, per l'opposizione, alle iniziative politiche del Governo, onde predisporre la propria controffensiva mediante un'adeguata critica politica; la salvaguardia di efficaci poteri di sindacato che consentano di costringere il Governo, ed il suo *premier*,

a giustificare, periodicamente, il proprio indirizzo pubblicamente di fronte al Parlamento (la recente vicenda del *question time* mi pare esemplare, in tal senso); una limitazione della possibilità della maggioranza di stravolgere, fino all'ultimo minuto, le proprie proposte, spiazzando così l'opposizione (mi riferisco, in particolare, alla prassi, attuata non soltanto nella presente legislatura, di proporre repentini maxiemendamenti con contestuale posizione della questione di fiducia, che rende per l'opposizione praticamente impossibile predisporre qualunque reazione); un ruolo privilegiato per l'opposizione nel sindacato ispettivo e nel potere di emendamento rispetto ai poteri della maggioranza parlamentare; il potere di provocare una maggiore pubblicità del dibattito parlamentare attraverso il diritto di richiedere, almeno in talune circostanze, la diretta televisiva; il potere di provocare l'istituzione di commissioni di inchiesta su iniziativa della minoranza; la dotazione di misure finanziarie; in ultimo, il riconoscimento all'opposizione di uno statuto non solo parlamentare ma anche costituzionale.

Come ricordato, l'opposizione non è solo una frazione parlamentare ma un'istituzione che concorre al buon funzionamento della forma di Governo. Mi riferisco a poteri e diritti nei rapporti con altri organi, a cominciare dal Capo dello Stato, nei rapporti con altre autorità nazionali e internazionali, nella partecipazione ad organi di garanzia o alla loro designazione e, infine, nella revisione costituzionale. A tali poteri di carattere politico, si dovrebbero inoltre aggiungere prerogative finalizzate alla garanzia della legalità nei processi parlamentari ed alla tutela giurisdizionale dei diritti.

Il tema della certezza della legalità parlamentare è di fondamentale importanza. L'idea del diritto parlamentare come diritto speciale, di fatto, spesso a disposizione della maggioranza, pone forti dubbi in un contesto in cui la dialettica non è più tra il Parlamento, che deve essere preservato, ed altre istituzioni, ma passa all'interno dell'istituzione parlamen-

tare stessa. Si pensi ai poteri interpretativi del regolamento o alla legalità delle procedure decisionali. In questa prospettiva, dovrebbe essere perseguita, a mio parere, una ponderata apertura alla giustiziabilità, di fronte alla Corte costituzionale, dei rapporti interni alle Camere, secondo l'esempio praticato in altri ordinamenti costituzionali, a cominciare da quelli di Germania e Francia.

Un ulteriore aspetto è relativo al Senato. L'obiettivo — come ho affermato — è quello della istituzione di un Senato federale della Repubblica. Confrontando le soluzioni prescelte con l'esperienza comparata, si deve constatare che il raggiungimento di tale obiettivo appare sostanzialmente fallito. La conclusione sembra argomentabile considerando sia la composizione sia le competenze dell'organo. Quanto alla composizione, è noto che il problema della « federalizzazione » della seconda Camera si gioca intorno al modo in cui si costruisce la rappresentanza. Infatti, mentre nella Camera politica si persegue l'obiettivo di rappresentare le popolazioni, quella federale persegue la finalità di rappresentare le istituzioni federate. Nella Camera politica, dunque, sono espressi gli orientamenti politico-ideologici dei cittadini organizzati in partiti; nella seconda si persegue un diverso scopo e, cioè, dare voce agli interessi territoriali, i quali non coincidono necessariamente con le divisioni partitiche nazionali. Insomma, i rappresentanti che siedono nella seconda Camera dovrebbero esprimere la volontà della propria collettività locale complessivamente considerata, non del partito o dello schieramento nazionale cui appartengono. È evidente, dunque, la differenza qualitativa tra questi due modi di concepire la rappresentanza.

La difficoltà di raggiungere tale obiettivo dipende dal fatto che, trattandosi di un organo dello Stato centrale — e il discorso vale particolarmente in un paese privo di tradizione federale come il nostro — la tendenza ineluttabile è quella verso una nazionalizzazione del conflitto dentro la seconda Camera. La tendenza è, cioè, alla riproduzione delle divisioni politico-

partitiche generali. Il rischio è riscontrato persino in ordinamenti di lunga tradizione federale come gli Stati Uniti, l'Austria o la stessa Repubblica federale di Germania. Per contenere tale rischio di snaturamento della rappresentanza istituzionale degli enti, gli ordinamenti federali hanno escogitato differenti congegni, la cui applicazione è variamente modulata.

Nessuno di tali congegni è stato prescelto per il riformando Senato italiano. Non quello di assegnare un numero tendenzialmente paritario di rappresentanti a ciascun ente, indipendentemente dalla consistenza demografica degli stessi. Il progetto, infatti, non attua né il modello americano o svizzero della rappresentanza paritaria degli Stati, né quello austriaco o tedesco della bassa (3-12) o bassissima (3-6) escursione tra seggi degli enti territoriali più popolosi e di quelli meno popolosi. Da una proiezione sommaria da me compiuta, risulta che nel nuovo Senato italiano vi sarebbero regioni con un seggio (Valle D'Aosta), regioni con 7 seggi (Umbria o Friuli) e regioni con 22 seggi (Lombardia).

Lo stesso discorso vale per gli altri dispositivi di federalizzazione: l'investitura di secondo grado da parte degli organi degli enti territoriali, l'imposizione di un vincolo di mandato ancorato alle istruzioni ricevute dagli enti di provenienza, la previsione di un voto unitario per delegazione, e via dicendo.

Il disegno di legge prevede, viceversa, un'elezione diretta e la garanzia della libertà di mandato da esercitarsi in rappresentanza della nazione e della Repubblica.

L'unica misura strutturale prevista nel progetto è costituita, com'è noto, dall'elezione dei senatori contestualmente ai consigli regionali. Nulla assicura che tale misura favorisca il risultato desiderato. La previsione di elezione contestuale « scommette » sull'effetto di trascinamento della competizione regionale rispetto a quella nazionale. Il rischio però è che tale obiettivo si trasformi esattamente nel suo contrario. È cioè prevedibile che siano invece proprio le elezioni locali a venir risuc-

chiate nella competizione nazionale e ad essere, così, fortemente condizionate dall'imporsi dei temi ed interessi legati all'agenda politica generale.

Se mi si consente il paradosso, sarebbe come se per europeizzare la rappresentanza parlamentare si abbinassero le elezioni politiche italiane a quelle europee. Ho dei dubbi che ciò consentirebbe di realizzare l'effetto desiderato.

Infine la scarsa regionalizzazione della seconda Camera mi pare persino « confessata » tra le righe dallo stesso disegno di legge, il quale, infatti, nei casi in cui vuol coinvolgere effettivamente la dimensione territoriale, prevede l'integrazione del Senato con rappresentanti delle regioni. Mi riferisco al caso dell'elezione del Presidente della Repubblica (articolo 83), del Consiglio superiore della Magistratura (articolo 104) e della Corte costituzionale (articolo 135). È evidente che tale integrazione non dovrebbe essere necessaria se il Senato fosse già, di per sé, una Camera regionale.

In conclusione è fortemente dubbio che, così come congegnato, il Senato possa realizzare quel collegamento stabile con i circuiti regionali, così da consentire la partecipazione di questi alle decisioni politiche nazionali.

Quanto alle competenze la soluzione lascia piuttosto perplessi.

Mi soffermerò su di un punto. L'ampiezza delle competenze sulle quali il Senato può esercitare un vero e proprio potere di veto nei confronti della Camera. Un potere di veto che, a differenza di quanto avviene ad esempio nell'ordinamento spagnolo, non è in alcun modo superabile.

È ben vero che, nell'esperienza comparata, sono previste competenze esercitate collettivamente dalle due Camere, ma si tratta di ipotesi tassativamente enumerate e, in genere, legate alle prerogative istituzionali degli enti o all'esercizio di una leale collaborazione nell'implementazione amministrativa della legislazione.

Nelle ipotesi previste dal secondo e terzo comma dell'articolo 70, invece, le competenze condivise sono molte e soprat-

tutto appaiono suscettibili di interpretazione estensiva. Basti pensare all'intera legislazione di principio in materia di competenza regionale concorrente o alle tante materie previste dal terzo comma dell'articolo 70.

A proposito di queste ultime, mi limito a segnalare il caso della materia denominata « tutela della concorrenza ». Secondo una recente giurisprudenza costituzionale (sentenza n. 14 del 2004, seguita da altre pronunce conformi) tale materia non abbraccerebbe solo la regolazione della competizione nel mercato, ma costituirebbe « una delle leve della politica economica statale », comprensiva di « tutti gli strumenti di politica economica che attengono allo sviluppo dell'intero paese ». Si comprende bene che, così intesa, l'attribuzione di tale competenza assegna al Senato un potere di vincolare l'intera politica economica statale.

In conclusione su questo punto penso che la scarsa caratterizzazione federale dell'organo insieme all'ampio spettro di attribuzioni rischia di rivelarsi non solo inefficace rispetto all'obiettivo del decentramento, ma di riflettersi negativamente sulla forma di Governo.

La sottrazione del Senato al rapporto fiduciario con il Governo, che costituirebbe certamente una soluzione condivisibile qualora si fosse in presenza di una seconda Camera effettivamente regionale, priva il Governo di qualsiasi strumento di pressione su tale organo quando sia in gioco il proprio indirizzo politico.

Il rischio è dunque che anche i dispositivi previsti per la stabilizzazione del bipolarismo ed il rafforzamento della governabilità nel primo ramo del Parlamento siano, nei fatti, completamente vanificati da un potere di interdizione e veto della seconda Camera, per giunta non disciplinabile con gli ordinari strumenti previsti per il rapporto di fiducia o del potere di scioglimento.

Quanto detto getta un'ombra pesante — mi pare — sul modo in cui funzionerebbe l'intero sistema. La scarsa garanzia dell'opposizione nella Camera bassa e la caratterizzazione sostanzialmente politica

della seconda Camera rischiano — tanto più se questa fosse eletta con un sistema proporzionale — di attribuire al Senato una impropria vocazione oppositiva e di farne il luogo di uno strisciante ostruzionismo all'azione del Governo, giustificato, peraltro, proprio dallo squilibrio tra maggioranza e opposizione alla Camera dei Deputati.

La propensione interdittiva e negoziale cui sembra vocato il progettato Senato, privo però della giustificazione « federale », rischia pertanto di sostituire alle pratiche della democrazia consensuale pre-maggioritaria una spinta verso una sorta di « consociazione tra istituzioni », in cui, cioè, il Governo deve costantemente contrattare l'attuazione del proprio indirizzo politico con l'istituzione Senato. A questo punto vorrei offrirvi qualche spunto propositivo per la seconda Camera.

Se si esclude una radicale rivisitazione della struttura e delle competenze del Senato, politicamente impraticabile, mi pare che le possibili vie d'uscita rispetto a questo scenario siano sostanzialmente tre: ridurre il potere di veto assoluto della seconda Camera, limitandolo ad ipotesi fortemente circoscritte, e sostituendolo con forme di veto superabile, magari da una maggioranza qualificata della Camera bassa; reintrodurre, almeno su certe materie, un meccanismo fiduciario o comunque strumenti di deterrenza in capo al Governo nei confronti del Senato; modificare la condizione del Senato, abbandonando la via della seconda Camera integralmente regionale e perseguendo un modello di composizione mista — con una sorta di senatori elettivi e una parte di veri e propri rappresentanti regionali — che ne faccia una camera di conciliazione tra Stato e regioni sul modello delle conferenze o della cosiddetta « bicameralina ». In aggiunta si potrebbe ipotizzare che i senatori di estrazione politica, oltre ad esercitare una competenza nella seconda Camera, siano istituzionalmente associati ai deputati nello svolgimento di alcune funzioni legate all'indirizzo politico, sul modello della Assemblea nazionale, previ-