

decreti-legge. Per esempio, per quanto riguarda la problematica relativa ai decreti-legge, vi è un pacchetto di proposte di legge costituzionale, assegnate alla nostra Commissione, che anche isolatamente in questa legislatura si erano poste la questione.

Le altre domande riguardano la forma di Stato, tema che è stato già affrontato, ma sono interessato a conoscere il suo parere. Lei ha effettuato delle osservazioni e dei rilievi critici, che personalmente condivido e che già più volte sono stati riproposti, sull'aspetto non univoco del Senato così com'è configurato, in parte organo di garanzia (la nomina dei membri del CSM, dei giudici della Corte costituzionale, eccetera) e in parte organo di rappresentanza territoriale, che in realtà tuttavia non è tale. Siamo tornati più volte su questo tema e le vorrei chiedere se, oltre alle critiche che ha fatto e che da parte mia sono condivisibili, ha una qualche proposta o un suggerimento, anche non dettagliato, volto a modificare il testo approvato dal Senato, da dare al riguardo a questa Commissione.

L'altro aspetto sul quale abbiamo interloquito è la questione della mancanza nel testo costituzionale di un raccordo con le conferenze. Ritiene opportuna, seppur non nel dettaglio, ossia rinviando alla legge ordinaria per quanto riguarda la definizione della disciplina specifica, una qualche forma di costituzionalizzazione del riferimento alle conferenze, che — come tutti sappiamo — sono la Conferenza Stato-regioni, la Conferenza Stato-autonomie locali e la Conferenza unificata? Io non immagino una dettagliata definizione nella Costituzione di questo aspetto, ma le chiedo se lei converrebbe sull'ipotesi di una costituzionalizzazione del riferimento alle conferenze, la cui disciplina dovrebbe essere rimandata alla legge ordinaria.

Personalmente ho fatto un po' di fatica a seguire l'argomento che riguarda le autonomie funzionali. Lei sa che questo aspetto si inserisce nell'ultimo comma dell'articolo 118, tema sul quale ho lavorato io stesso. Adesso è stato aggiunto « riconoscono », che rafforza in generale il prin-

cipio di sussidiarietà orizzontale, e si aggiunge anche il riferimento alle « autonomie funzionali », sebbene dal punto di vista del *drafting* la tecnica sia pessima. Mi pare che lei non abbia contestato questo eventuale inserimento ma la formulazione tecnico-giuridica.

GIANCLAUDIO BRESSA. Ringrazio il professor Balduzzi per la chiarezza con la quale ha espresso le sue idee. Lei fa riferimento all'articolo 57 dicendo che sarebbe possibile immaginare delle tecniche di raccordo tra il Senato e i consigli regionali. Può spiegarci il modello?

Quando si parla di contestualità di elezioni, lei pone un'obiezione che, a mio modo di vedere, è molto fondata e che condivido. Nel testo approvato dal Senato è del tutto evidente che finiremo con il politicizzare anche le elezioni dei consigli regionali. Se si arrivasse ad un'ipotesi di elezione diretta del Senato su base regionale in concomitanza con le elezioni dei consigli regionali e quindi in maniera del tutto indipendente dalla tornata delle elezioni politiche, lei ritiene che questa forma dell'elezione diretta contestuale del consiglio, magari con un Senato a rappresentanza paritaria in modo da calcare la mano sulla rappresentanza territoriale rispetto a quella politica, potrebbe costituire una strada percorribile?

Riguardo all'articolo 118 lei formula alcune ipotesi correttive, ma credo che, così come è stato scritto dal Senato, esso rappresenti una complicazione; inoltre, la buona volontà introdotta in questo riscritto terzo comma credo possa essere risolta in qualche modo attraverso l'introduzione del principio della leale collaborazione e la costituzionalizzazione dell'istituto delle conferenze, sulla falsariga di ciò che ha sostenuto il collega Boato.

Per quanto concerne l'ultima questione, quando ella ha fatto riferimento all'interesse nazionale ha parlato dell'opportunità di introdurre una procedura conciliatrice piuttosto che sanzionatoria; mi interesserebbe comprendere come la formulerebbe.

PRESIDENTE. Do ora la parola al professor Balduzzi per la replica.

RENATO BALDUZZI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Genova*. Ringrazio per le domande molto puntuali che mi sono state poste, le quali dimostrano — per me è un grande onore — l'attenzione con cui i signori commissari hanno seguito la mia relazione.

Per quanto riguarda la prima domanda che mi è stata posta dall'onorevole Saponara, mi sentirei di affermare che l'esclusiva statale non rappresenta un omologo. In precedenza avevo fatto una battuta sostenendo che nel caso specifico l'esclusiva stava proprio bene perché esprimeva una certa pregnanza di concetto. Ormai vi sono almeno dieci sentenze della Corte costituzionale pronunciate tra il 2002 e il 2004 che hanno ripreso l'argomento in questione. Tali sentenze — entro certi limiti — hanno una capacità opportunamente estensiva perché esprimono la costituzionalizzazione, la positivizzazione di quello che era l'interesse nazionale. In questo modo, proprio l'interesse nazionale esce da quelle nebbie indistinte che, evidentemente, consentivano anche operazioni a danno delle autonomie regionali; dunque, né il secondo, né il terzo comma dell'articolo 117 mettono in discussione l'esclusiva statale. Diventa però problematico inserire il concetto per le regioni, sia in generale sia con riferimento ad alcune materie nell'ambito delle quali l'intersecazione è più evidente; mi riferisco, ad esempio, alla sanità e all'istruzione, materie considerate in tutti e tre i commi di riferimento dell'articolo 117. Dunque, la previsione del termine esclusiva per le regioni, indubbiamente, diventa dirompente.

Diversa, invece, è la storia della potestà esclusiva riconosciuta alle regioni ad autonomia speciale; a parte che nulla di tutto ciò è previsto negli statuti, se non in quello della regione Sicilia che, non a caso, è stato scritto prima della Costituzione. Si tratta di una costruzione della dottrina diversa da ciò che, attualmente, il disegno di legge di cui ci occupiamo intende per esclusiva, tant'è vero che il concetto era

circoscritto da una serie di pesanti limiti, tra cui le norme fondamentali di riforma economico-sociale.

Se tolgo l'aggettivo « esclusiva » le materie del quarto comma rimangono di competenza regionale, salvo i limiti dati dal contesto della Costituzione, ed eventualmente, dagli altri commi dell'articolo 117. È l'esclusiva che crea il problema giuridico — in prospettiva anche pesante —, il quale in alcune materie pone il grosso interrogativo riguardante la tenuta degli stessi disposti di tipo coesivo. Mi riferisco, ad esempio, alla lettera *m*) sui livelli essenziali di assistenza, alla competenza concorrente in materia di salute, alle norme generali sull'istruzione. Inoltre, la Commissione sa bene che il testo — così come approvato dal Senato — parla di « assistenza ed organizzazione sanitaria »; presumibilmente si vuol far riferimento all'« assistenza sanitaria », anche se tecnicamente sarebbe stato meglio riferirsi ad « assistenza ed organizzazione sanitarie ». Infatti, che l'assistenza sociale fosse materia regionale non era in discussione — si capisce anche dalla relazione al primo disegno di legge Bossi —, quindi chi si è occupato della redazione dell'articolo in questione intendeva riferirsi all'assistenza sanitaria. Per di più l'assistenza sanitaria, quale materia esclusiva delle regioni, evidentemente è completamente o largamente sovrapponibile alla tutela della salute — ancorché quest'ultima individui un obiettivo più che un campo materiale — e ai problemi derivanti dalla lettera *m*).

È molto difficile pensare che sia possibile effettuare una scissione, anche soltanto concettuale; evidentemente, anche l'organizzazione ha dei nessi con i livelli essenziali e con l'assistenza. È più facile istituire e pensare ad un'autonomia organizzativa, tant'è vero che qualche volta la stessa Costituzione assegna compiti in materia di organizzazione quando le funzioni possono essere destinate diversamente; così, invece, non potrebbe essere in riferimento al testo in esame che parla di assistenza ed organizzazione sanitaria. Per

questa ragione mi permettevo di proporre di espungere l'assistenza, poiché l'organizzazione sanitaria fa meno danni.

L'onorevole Boato mi ha posto molte questioni, alle quali — anche se in qualche caso rinverò al testo scritto per la loro completa trattazione — cercherò di rispondere almeno in sintesi. Riguardo al sistema delle fonti, è da tempo che si discute di farlo rilevare in maggior misura all'interno della Costituzione. Non si tratta soltanto di una discussione tra professori di diritto costituzionale, perché l'argomento è stato trattato anche in varie legislature nell'ambito delle Commissioni bicamerali. Attualmente, però, la questione diventa quasi automatica perché il problema che in precedenza ci si poneva era costituito dal rafforzamento e dalla maggiore responsabilizzazione dell'Esecutivo. I lacci ed i laccioli vanno messi da parte perché disciplinare costituzionalmente il sistema delle fonti significa porre dei limiti soprattutto all'esecutivo che ha il dominio dell'iniziativa legislativa ed una serie di poteri normativi.

In un contesto nel quale il Primo ministro — non l'Esecutivo nella sua collegialità — diventa il padrone dei tempi della procedura parlamentare, probabilmente vi è bisogno di rafforzare, quale contrappeso sostanziale, il sistema delle fonti. Tale sistema, proprio perché non è stato portato a livello costituzionale e in dipendenza della tendenza ad aumentare i poteri dell'Esecutivo, negli ultimi anni — soprattutto nell'ultimo decennio — è stato completamente modificato. Ai nostri studenti non possiamo più descrivere il sistema delle fonti che abbiamo studiato sui manuali classici. Per quanto riguarda, ad esempio, i decreti legislativi correttivi come fanno ad essere figli della stessa madre, della stessa delega se affermano cose diverse? O l'uno è il figlio giusto, oppure la delega difetta dei requisiti di costituzionalità. Come la mettiamo poi con i decreti-legge emanati al di fuori dello schema descritto dalle norme? Al riguardo vi sono state alcune sentenze della Corte costituzionale, in ogni caso non si può pensare che, anche in questo campo, que-

st'ultima possa togliere tutte le castagne dal fuoco. Tra l'altro, i regolamenti costituiscono un vero e proprio *far west*; infatti, né il Consiglio di Stato né la Corte dei conti — nonostante abbiano autorevolezza — hanno la forza di poter intervenire poiché il regolamento costituisce la terra di nessuno che risolve una serie di problemi dell'apparato amministrativo e burocratico. In questo momento, si tratta però di una terra di nessuno che non ha un sufficiente presidio costituzionale.

Lo stato di crisi — ugualmente — tratta problemi connessi al disposto della forma di Governo, così come quest'ultimo è stato congegnato. Nella storia del nostro paese ci sono stati momenti nei quali il funzionamento della forma di Governo è stato molto diversificato, essendosi passati da Governi di solidarietà democratica, per così dire, ai primi Governi centristi che erano modellati sull'esempio britannico. In un momento difficile, sarebbe possibile un Governo con norme che presentano questo tipo di rigidità nel rapporto tra Primo ministro e Camera dei deputati? Pongo la domanda ma è retorica. Infatti, a mio sommosso parere, con il tipo di rigidità che è stata introdotta, chiunque — anche una piccola minoranza — abbia qualche motivo per non gradire la formazione di compagini governative diverse da quelle del modellino maggioranza-opposizione potrebbe certamente e legittimamente utilizzare il testo della Costituzione per impedirle. In altri termini, la nostra Costituzione non conosce una normativa *ad hoc* per lo stato di crisi. In Germania, ad esempio, non sarebbe un problema; non lo sarebbe neanche in Francia, anche se l'articolo 16 della Costituzione di quest'ultimo paese, forse, è addirittura eccessivo, da un certo punto di vista, ed ha legittimato operazioni che, sicuramente, non prenderemmo come modello. Invece, la nostra Costituzione non prevede alcunché al riguardo e questa potrebbe essere l'occasione per recuperare quel ruolo di garanzia del Presidente della Repubblica che non si recupera eliminando la controfirma. Al contrario, in questo modo il potere del Presidente diventa più vago;

invece, può essere recuperato attribuendogli alcuni poteri. Carlo Esposito sosteneva che il Capo dello Stato, in tempo di crisi, ritorna ad essere il reggitore supremo. Però, se questo punto non sarà codificato, non potrà tornare ad esserlo.

Rispondendo ad una puntuale domanda dell'onorevole Bressa in materia di raccordo tra le conferenze, la mia proposta sarebbe proprio quella di operare sui raccordi, perché mi rendo conto che è molto difficile immaginare, nella concreta situazione politica italiana, che possa essere approvato qualcosa di diverso, sul modello del *Bundesrat* o sul modello statunitense. È necessaria una soluzione che recuperi la federalità della seconda Camera attraverso una presenza al suo interno di componenti regionali o attraverso una equiparazione numerica che dia il senso della funzione svolta, piuttosto che della rappresentanza territoriale realizzata. La questione dei presidenti delle regioni è troppo forte, da un certo punto di vista. Nel *Bundesrat* sono presenti i ministri, talvolta il *Minister-President*, ma non è previsto che debbano esserci, necessariamente e inequivocabilmente, tutti i presidenti. Questo sarebbe andare anche al di là del modello. La presenza dei presidenti, comunque, può esser valutata ma apre alcuni problemi.

Invece, non dovrebbe aprire problemi la proceduralizzazione della attività del Senato attraverso il raccordo con quanto esiste già. Ciò che già esiste, mi permetto di ricordarlo, è la Conferenza unificata, non c'è soltanto la Conferenza Stato regioni. L'autonomismo italiano — che i componenti di questa Commissione conoscono benissimo — non è costituito soltanto dalle regioni. Perciò, sarebbe una forzatura prevedere in Costituzione soltanto la Conferenza Stato-regioni.

La proposta è quella di costituzionalizzare tali conferenze. Direbbe Totò: che parolone! In fondo, la Costituzione cita anche l'Ordine mauriziano, ma nessuno mai ha pensato che si tratti di un ospedale costituzionalizzato. In realtà, potremmo limitarci a menzionarli come cappello per i regolamenti parlamentari, al fine di dare

un *input* a questi ultimi per arrivare a definire questa tecnica di raccordi. Ho aggiunto che, probabilmente, il raccordo deve essere effettuato non soltanto con le conferenze, che sono espressione del modello intergovernativo, ma anche con i consigli regionali. Mi permetterò di aggiungere qualcosa in più in proposito nel testo scritto che farò pervenire a questa Commissione.

Per quanto riguarda il tema delle autonomie funzionali, essendomi espresso in modo non chiaro vi ho indotto in qualche equivoco. Un emendamento del Senato prevede che tutti livelli di governo — Stato, regioni, città metropolitane e così via — riconoscono e favoriscono l'autonomia iniziativa degli enti dotati di autonomia funzionale. Se affermo questo a proposito dei privati, delle associazioni e dei singoli cittadini, non c'è alcun problema; diversamente, se lo affermo riguardo ad enti pubblici, università, camere di commercio ed ordini professionali. Se affermo, cioè, che essi hanno autonomia iniziativa e sono enti di autonomia funzionale — come essi sono — dotati di una autonomia, in qualche caso, anche costituzionale, in base all'articolo 33, ultimo comma, della Costituzione, pongo un problema diverso da quello del riconoscimento stesso attribuito ai cittadini singoli e associati. Infatti, pongo qualcosa di più delle premesse di una vera e propria riserva di regolamento. Allora, si porrebbero alcune domande. Si tratta di una riserva di fonte primaria? Questo vuol dire che questi enti, con tale norma, sono svincolati dalla preferenza di legge. Oppure si tratta di una riserva di regolamento in senso stretto? Invece, se fosse stato previsto semplicemente che riconoscono e favoriscono il riconoscimento degli enti di autonomia funzionale, come peraltro contenuto in progetti precedenti, forse non si creerebbe questo problema tecnico. Personalmente, ho annoverato questa considerazione tra le lacune che questo testo tende a colmare ma con una tecnica che rende perplessi, perché l'autonomia funzionale deve essere prevista dalla Costituzione, a mio parere.

Per quanto riguarda la contestualità, l'onorevole Bressa ha compreso perfettamente che nel mio pensiero era contenuto qualcosa in più. La mia idea è che la norma della Costituzione approvata nel 1947, che prevedeva una durata diversa per la Camera e per il Senato, era una norma impossibile nel sistema politico complessivo e nel sistema costituzionale che prevedeva due Assemblee assolutamente identiche. Infatti, aveva provveduto in tal senso la stessa Assemblea costituente, con quella legge elettorale per il Senato che, in realtà, assimilava nella sostanza Camera e Senato dal punto di vista della formazione, della rappresentanza e della formula elettorale. È chiaro che quella norma aveva poche possibilità di applicazione pratica. Infatti, non ne ha mai avuta e il Senato è sempre stato sciolto anticipatamente.

Una diversa durata non può essere del Senato. Mi rendo conto che il tema è delicato. La durata del Senato, infatti, è collegata a quella dei consigli regionali. Allora, il ragionamento deve essere svolto a proposito della Camera. La delicatezza è connessa sempre alla minore durata, perché è sempre molto difficile spiegare a un organo parlamentare che una sua minore durata è fonte di una maggiore efficienza. Le cose non stanno proprio così. Una maggiore o minore durata in carica della Camera dei deputati potrebbe essere il modo per dare a questa contestualità un respiro più ampio. Le ipotesi sono molte. Dovrebbe prevedersi un Senato federale realmente raccordato al sistema delle conferenze ed ai consigli regionali, con opportune procedure.

Ricordavo l'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che, quanto alla procedura che pone, è intelligente. Le condizioni pratiche della sua operatività non ci sono state.

MARCO BOATO. L'attuazione dell'articolo 11 citato è stata elaborata in sede di Giunta di regolamento di Camera e Senato; poi, non c'è stata la volontà politica di portarla fino in fondo. Tuttavia, la concretizzazione normativa c'è stata.

RENATO BALDUZZI, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di scienze politiche dell'Università di Genova*. Il disposto era stato pensato in modo autosufficiente.

Poi, su tutte le norme si possono fare vari commenti ma era un disposto coerente che, però, da una parte, andava ad incontrarsi con una difficoltà di attuazione — risolta — legata alla pluralità di autonomie e, dall'altra, evidentemente, si scontrava con il disegno di legge in questione. Comunque, tutte quelle condizioni potrebbero rafforzare, con quell'espediente di una diversa durata della Camera, la contestualità.

Sulla leale collaborazione e le conferenze ho già detto. Probabilmente, potrebbe bastare il riferimento alla leale collaborazione e alla sussidiarietà anche se, forse, generalizzare quella formula dell'intesa potrebbe essere la soluzione costituzionale più interessante, perché si esplicita il principio e si dice quali sono gli ambiti materiali dove questo si applica lasciando impregiudicata la sua applicazione in tutti gli altri campi.

Per quanto riguarda la procedura conciliatrice, questo è un profilo sul quale potrebbe essere interessante tornare in sede di testo scritto. Adesso, quella norma è ancora più impraticabile della vecchia formula che dava la possibilità al Governo di impugnare, per motivi di merito, la legge regionale davanti alle Camere. Là si aveva un'impossibilità legata alla circostanza che, se c'era una maggioranza diversa tra Governo e regione, la questione era politica e quindi non sostenibile. Se, invece, c'era la stessa maggioranza, ciò significava crearsi dei problemi a casa propria. Quindi, comunque, si trattava di una via impraticabile, anche perché c'era, invece, praticabilissima, la strada della Corte per la quale si sarebbe potuto neutralizzare un conflitto politico in termini giuridici: questo è senz'altro il massimo che chiunque vorrebbe avere quando si governa (questa soluzione forse sarebbe servita non soltanto ai Governi).

Adesso, invece, nella norma in questione, per voler mettere insieme tante

cose, tante compensazioni e dare a tanti Cesari ciò che è di uno solo, si è creato un dispositivo che, personalmente, mi dà molto il senso di una norma manifesto la cui applicazione non sarà mai possibile.

In qualche misura, forse, poteva bastare anche lavorare sull'articolo 120, cioè, sui poteri sostitutivi (se si voleva arrivare a questo punto). Però, di interessante c'è il fatto che si ridà vita ad una forma di dialogo, in questo caso, tra Senato federale e consiglio regionale.

Quel vecchio rinvio, giustamente superato dal Titolo V della Costituzione rinnovato, ritorna sotto questa forma più blanda. Su questo incentrerei quella procedura di conciliazione cui già accennavo nel mio intervento, perché ritengo che sia da non perdere questo recupero di un elemento che non ha funzionato male. Ciò che ha funzionato meno bene era l'insieme complessivo dei rapporti. Certamente, in questo caso si tratterebbe di una procedura di conciliazione su una legge regionale vigente e applicabile; quindi, non ci sarebbe più il problema di prima in cui il rinvio era un modo per rimandare alle calende greche la legittima normazione regionale e per creare una *deminutio* permanente delle regioni. Non ci sarebbe, insomma, quella controindicazione data nel precedente rinvio.

Nello stesso tempo, se lo depuriamo dalla fase della sanzione finale, dell'annullamento presidenziale che, francamente, mi sembra veramente fuori luogo costituendo una vera *deminutio* (perché, in questo modo, si scambiano organi con atti e ci si pone al di fuori di un disposto costituzionale coerente), la procedura in sé di rinvio e la previsione, comunque, di una formalizzazione di questo dialogo tra Senato federale e consiglio regionale è un elemento che terrei per buono, essendo utile per fare emergere un interesse nazionale al di là delle ipotesi in cui tale interesse emerge perché positivizzato nel complessivo sistema delle relazioni tra potestà legislativa statale e regionale.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Balduzzi per la sua interessante esposizione.

Dichiaro conclusa l'audizione e sospendo brevemente la seduta.

La seduta, sospesa alle 17,20, è ripresa alle 17,25.

Audizione di Paolo Carrozza, professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa.

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

Rivolgo un saluto al professor Carrozza, lo ringrazio, a nome della Commissione, per la disponibilità manifestata a partecipare ai lavori di oggi, e gli do la parola.

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa.* Ho cercato di articolare il discorso in quattro punti fondamentali, non tanto con l'intento di suggerire modifiche al testo che ben conoscete, quanto piuttosto per esprimere alcune ragioni di perplessità e, forse, invitare ad una rilettura o a qualche integrazione. Il primo argomento che vorrei trattare riguarda la teoria delle salvaguardie politiche.

Ritengo che il discorso debba cominciare dall'esperienza americana. Negli anni '50, un costituzionalista americano di origine tedesca ebbe un'intuizione preziosa, fondamentale per la storia istituzionale di quel paese. Infatti, quando i padri costituenti hanno costruito il sistema federale americano, l'equilibrio fra Federazione e Stati era garantito da clausole costituzionali sulla competenza (in particolare, l'articolo 1, comma 8) e una Corte suprema avrebbe garantito, con un procedimento di

tipo giurisdizionale, che eventuali sconfimenti, disguidi o conflitti (come sono denominati da noi abitualmente) sarebbero stati risolti da quella Corte.

Prendendo lo spunto dal fatto che quando Wechsler scriveva queste cose erano ormai trascorsi una ventina d'anni senza che la Corte americana fosse più intervenuta nella materia federale, egli espose la seguente teoria. Quel ragionamento di una Corte costituzionale che svolge un ruolo arbitrale nei conflitti tra Federazione e Stati appariva logico quando c'era la costruzione garantista originaria, cara ai padri costituenti. Oggi, essendo il mondo cambiato, il nostro federalismo — dice Wechsler parlando agli americani — è di tipo cooperativo e il problema non è più tanto di garantire attraverso procedure giurisdizionali l'equilibrio delle relazioni, quanto piuttosto di assicurare agli Stati la partecipazione ai processi decisionali della Federazione. Questa, in estrema sintesi, è la teoria delle salvaguardie politiche.

Il passaggio da un federalismo di tipo garantista ad uno di tipo cooperativo avviene soprattutto attraverso una interpretazione, o meglio, una rilettura della Costituzione per cui, sostanzialmente, ciò che conta oggi non è tanto il ruolo arbitrale della Corte suprema, né tanto meno ciò che è scritto nell'articolo 1, comma 8, per delimitare le funzioni dello Stato federale: quello che conta è fare in modo che gli Stati membri partecipino ai processi decisionali dello Stato federale.

Questa teoria, elaborata a metà degli anni Cinquanta, ha avuto successo, si è avverata come raramente accade alle teorie dei costituzionalisti; soltanto in due occasioni, una occorsa nel 1976 e l'altra nel 1989, la Corte suprema americana è entrata nel merito dei conflitti tra Federazione e Stati. Dunque, è vero che la Corte suprema si sta astenendo, ormai da qualche decennio, dal mettere, per così dire, il naso in tale ambito, in quanto sostiene che le garanzie politiche funzionino meglio di quelle giurisdizionali.

Ho provato più volte a trasporre tale discorso in Europa, riflettendo sui casi

della Germania, del Belgio, dell'Italia, in lavori che pure hanno avuto qualche eco nei ragionamenti fatti di questi tempi circa le riforme costituzionali. La tesi è abbastanza semplice; in quasi tutti i sistemi federali e regionali europei, accanto ad un istituto « tradizionale » quale la Corte costituzionale, con funzioni di ruolo arbitrale nei conflitti tra Stato e regioni, tra Stato centrale e Stati membri, si sono previsti strumenti attraverso i quali gli Stati, ovvero le regioni, partecipano alle decisioni dello Stato centrale. Il buon funzionamento di tali meccanismi consiste in un buon equilibrio nei rapporti tra Federazione e Stati.

Se ciò è vero in linea di principio (vi è una qualche corrispondenza nell'evoluzione quantomeno del sistema tedesco e dei sistemi che sono ispirati al modello weimariano), si può osservare che la proposta di riforma della seconda parte della Costituzione — nella parte in cui consente una migliore e più puntuale partecipazione delle regioni e del sistema delle autonomie nel suo complesso alla vita dello Stato centrale o ad alcune decisioni strategiche — è certamente in sintonia con una logica di sviluppo che ormai ha 200 anni di storia. Ciò non rappresenta una novità, ma semmai costituisce una presa d'atto della circostanza che un forte decentramento quale quello che noi abbiamo inserito nella Costituzione si dovrebbe accompagnare, più che a conflitti e a strumenti di soluzione degli stessi (ed in questo periodo la Corte costituzionale ne risolve molti), a meccanismi di partecipazione ed integrazione nel sistema della autonomie nelle decisioni imputabili allo Stato centrale. Che ciò si chiami poi Federazione o meno, si tratta davvero di nominalismi e non mi pare risieda in ciò l'aspetto più importante.

Dunque, una struttura, una composizione federale della seconda Camera come strumento di perfezionamento e di invecchiamento della teoria delle salvaguardie politiche anche nel nostro sistema. Ma quando si parla di struttura federale della seconda Camera, bisogna fare qualche precisazione. È noto che il bicameralismo

ha origini lontane e doppie: da una parte, gli ordinamenti federali; dall'altra, le Camere alte che sono una caratteristica delle monarchie costituzionali che esistevano in Inghilterra, nell'Italia dello Statuto albertino e via dicendo. Non vi è dubbio che la formula della seconda Camera a struttura federale ovvero di rappresentanza degli Stati — stabilire se debba essere la prima o la seconda è altra questione, che si può considerare di dettaglio — ha una origine storica antica, la Costituzione americana, ed ha una applicazione modernissima, la Costituzione europea. È interessante vedere in cosa consista questa applicazione.

Gli americani, nei libri di storia costituzionale, raccontano che il merito della soluzione finale fu dei rappresentanti del Connecticut, tanto è vero che si parla di compromesso del Connecticut: una Camera — quella che allora i padri fondatori non ancora consideravano con chiarezza o comunque della quale ancora dubitavano —, che poi sarebbe diventata la Camera dei rappresentanti eletta a suffragio universale diretto dal corpo elettorale di tutta la Federazione; l'altra Camera, di rappresentanza degli Stati. Su ciò si discusse a lungo e il compromesso consistette proprio nel sostenere che si dovessero portare a due i rappresentanti per Stato ma che non si sarebbe votato per Stato ma per testa. Quindi, per dirla all'europea, i senatori avrebbero avuto un divieto di mandato imperativo e non avrebbero dovuto rispondere al singolo Stato dei voti e delle opinioni espresse. Questo fu il grande compromesso; ciò che, però, impressiona del Senato americano è che Stati enormi dal punto di vista della popolazione, del peso economico e del costume sociale — e di quant'altro si può aggiungere circa Stati come la California, New York ed il Texas — hanno due rappresentanti come il Montana o altri piccoli Stati in cui, per così dire, sono più le mucche che gli abitanti.

Ciò rende la misura dell'importanza che ha la rappresentanza degli Stati; nelle letture più recenti della teoria delle salvaguardie politiche — quelle degli anni '80 e '90 —, i commentatori, costituzionalisti e politologi, accentuano soprattutto la fun-

zione di cui all'articolo 2, sezione II. Se un peso hanno gli Stati attraverso il Senato, non è tanto nel processo legislativo, non è tanto nelle elezioni del Presidente — eppure, bisogna ricordare come vi sia stato l'episodio delle elezioni di Bush (alludo alla questione circa il voto della Florida) — quanto in quella regoletta, che per gli americani rimane fondamentale, per cui è il Senato a dare l'*advise and consent* (ovvero il parere ed il consenso) sulle nomine dei giudici e soprattutto sulle nomine degli alti burocrati dell'amministrazione federale. Questo rimane il modo attraverso cui soprattutto il presidente è limitato ed è in qualche modo costretto a dialogare con gli Stati in sede di scelta dei massimi esponenti della magistratura federale e dell'amministrazione federale.

Ma, a prescindere da tale dato — che esprime una storia tutta americana che non ha paragoni in Europa, dove nulla ricorda un istituto di tale genere —, ciò su cui vorrei richiamare la vostra attenzione è che tale soluzione è quella accolta dalla Costituzione europea. Il Consiglio dei ministri in realtà diventa, secondo l'articolo 33 e secondo l'articolo 23, primo comma, della nuova Costituzione — che deve ancora essere ratificata ed entrare in vigore — un colegislatore; sostanzialmente, vi sono due legislatori: un Parlamento europeo eletto a suffragio universale diretto ed un secondo legislatore, identico dal punto di vista del peso perché è un colegislatore a pieno titolo, il quale è il Consiglio dei ministri. Si tratta dei rappresentanti dei Governi, degli Stati; due o uno per Stato a seconda del peso. Come tutti sapete, così come ai tempi della scontro tra Delaware, Connecticut e New York, il problema rimane quello di chiarire come si vota in questa seconda Camera di rappresentanza degli Stati. Si tratta quindi di stabilire come vota il Consiglio, se per maggioranza di teste e di Stati o piuttosto con quel sistema di ponderazione come previsto dall'articolo 205 del Trattato; questo è il problema.

La logica è quella di avere un'Europa in cui ci siano due colegislatori: i rappresentanti dei Governi degli Stati da una parte

e i rappresentanti del corpo elettorale, il Parlamento, dall'altra. Non si tratta di una nuova soluzione, in quanto è concettualmente identica a quella americana. La cosa che stupisce è che è detta e non detta; nel testo non lo si dice volentieri in qualche modo lo si tiene in secondo piano, forse perché al Consiglio dei ministri sono affidati anche compiti esecutivi, anche se essi tendono a diminuire sempre più a favore della Commissione europea.

L'idea della seconda Camera che rappresenta gli Stati membri è antica ma attuale, ragione per non stupirsi e meravigliarsi della direzione che stiamo prendendo. Qualche perplessità in più nasce se andiamo ad analizzare gli itinerari di razionalizzazione di queste seconde Camere. Nel periodo compreso tra il 1787 ed il 2004 nell'ambito del costituzionalismo, soprattutto europeo, le seconde Camere a rappresentanza federale si sono via via razionalizzate. Il razionalismo nell'ambito del diritto costituzionale è un concetto introdotto negli anni Trenta da uno straordinario giurista d'origine russa che viveva in Francia, Mirkine Guetzevitch, che scrisse un bellissimo libro sulle tendenze del diritto costituzionale. Questo libro è rimasto un caposaldo nella letteratura costituzionalista, perché introduce il concetto di razionalizzazione del parlamentarismo. Questo studioso leggeva nella Costituzione austriaca, nella Costituzione di Weimar e nella Costituzione spagnola del 1931 il tentativo di emanciparsi dal modello della Terza Repubblica francese o da quello inglese. Mi pare un concetto che esprime bene la volontà di ordinare un istituto d'origine storica come quello della seconda Camera di rappresentanza degli Stati.

Nel nostro caso sostanzialmente la razionalizzazione va in due direzioni. La prima è quella di differenziare i compiti rispetto alla prima Camera. La tecnica emerge in qualche modo nel nuovo articolo 70, anche se, personalmente, ho qualche perplessità su alcune delle soluzioni scelte. È anche la direzione intrapresa dalla Germania, dall'Austria, dalla Spagna, dal Belgio, dove la Camera di rappresen-

tanza degli Stati membri ha una sorta di potere di veto sulle leggi « normali », mentre su talune categorie di leggi deve intervenire a pieno titolo perché in quei casi si gioca la partita di rappresentanza degli Stati. La seconda direzione è rappresentata dai numeri. L'aspetto più interessante è rappresentato proprio dalle proporzioni in questione nella rappresentanza, come emerge da un'analisi proposta dal professor D'Atena. Spesso nella fretta non facciamo caso a questo aspetto che invece dovrebbe far riflettere.

I modelli di seconda Camera che funzionano bene hanno dei numeri particolari: vi è un rapporto abnorme, analogo a quello americano, fra popolazione degli Stati membri che rappresentano e rappresentanza complessivamente realizzata. Ad esempio la Baviera, che ha circa 12 milioni di abitanti, ha 6 rappresentanti nel *Bundesrat*, mentre il *Land* di Brema, che ha circa 660 mila abitanti, ha 3 rappresentanti. Il *Bundesrat* austriaco non è nominato dai governi, bensì dai consigli dei *Länder*, che in Austria sono 9. Il *Land* di Vienna, che ha il maggior numero di abitanti, ha 12 rappresentanti, mentre quello più piccolo ne ha 3. Vi è dunque uno stravolgimento della logica dei numeri che impera invece nel principio di maggioranza, così come si è sviluppato dalla Rivoluzione francese ad oggi nel nostro continente.

Le seconde Camere che funzionano bene sono sempre piccole, il Consiglio degli Stati svizzero ha addirittura soltanto 46 rappresentanti. Immagino che questo sia difficile proporlo ai nostri senatori, anche se in un ragionamento come quello che stiamo svolgendo.

La rappresentanza degli Stati membri cancella i rapporti tradizionali di una rappresentanza fatta di una proporzione fissa, elaborata secondo una logica che fa parte della nostra tradizione culturale, quella della maggioranza, così come poi si è sviluppata nel sistema dei partiti e nel loro rapporto democratico.

Per onestà intellettuale va anche detto che esistono soluzioni alternative completamente diverse. Il Senato francese, tipica

Camera di rappresentanza, diventata oggi, soprattutto dopo l'ultima riforma, una vera e propria Camera di rappresentanza delle autonomie, ha 320 membri, che diventeranno 350 quando la riforma andrà a regime. Tra i suoi membri vi sono circa 130 sindaci, una decina di presidenti di consiglio regionale e circa 70 presidenti di provincia. È una Camera formata esclusivamente da personale politico locale, con una decisa maggioranza di sindaci e di rappresentanti di consigli comunali, anche se schierati e organizzati per gruppi politici tradizionali. In sostanza si possono costituire Senati di rappresentanza delle autonomie anche con grandi numeri; tuttavia più il numero dei membri è alto più la rappresentanza degli Stati o delle regioni tende ad essere debole.

Negli ultimi decenni gli studi costituzionalistici su questi temi sono stati molto condizionati dai politologi, che hanno sostanzialmente distrutto buona parte delle certezze e delle tradizioni del sistema di concetti che i giuristi si erano costruiti in tanti anni di faticosa e, qualche volta, inutile applicazione. Dico questo perché per anni i giuristi hanno discusso su quale fosse l'essenza del federalismo, se la seconda Camera, o piuttosto la partecipazione delle regioni o degli Stati membri al processo di revisione costituzionale o costituente: esistono una varietà di posizioni pressoché infinite. È sufficiente, in proposito, esaminare la vecchia voce « Stato federale » di Lucatello, un grande maestro rimasto fedele a questo tipo di impostazione: la definizione, che risale a circa quaranta anni fa, è stata infatti interamente costruita sull'analisi di tutte le definizioni possibili di Stato federale. In realtà, alcuni giuristi, già a partire dagli anni Venti e Trenta del secolo scorso, cominciano ad osservare come non esistano grandi divergenze tra federalismo e regionalismo, e come le diversità spesso attengano a profili meramente quantitativi, in relazione al numero di funzioni spostate dal centro alla periferia o viceversa. Questa, ad esempio, è anche la tesi di Kelsen (che del regionalismo, peraltro, possiede una conoscenza limitata al solo

modello costituzionale spagnolo del 1931): il suo pensiero ha condizionato pesantemente le posizioni della dottrina successiva ed è stato richiamato spesso dai sostenitori dell'analogia tra federalismo e regionalismo.

Secondo la loro impostazione, la contiguità tra i modelli sarebbe dimostrata proprio dal contenuto delle disposizioni costituzionali sulle competenze, rintracciabili tanto negli Stati a carattere regionale quanto in quelli a carattere federale. Si sostiene che leggendo l'articolo 1, comma 8, della Costituzione americana — scritto oltre 200 anni fa —, l'articolo 117, secondo comma, della Costituzione italiana, l'articolo 143 della Costituzione spagnola e l'articolo 72 di quella tedesca, si riscontrerebbe un'identità normativa sostanziale nell'individuazione delle materie di competenza esclusiva dello Stato centrale.

Tornando al cuore del problema precedentemente accennato, osservavo come le posizioni dei politologi abbiano rotto questa sorta di equilibrio e il relativo sistema di certezze costruito dai costituzionalisti nel tempo. Ad esempio, è sufficiente considerare le riflessioni relative al caso spagnolo. La Spagna è priva di una seconda Camera veramente federale, mentre il Senato spagnolo assomiglia al nostro attuale. Si tratta di una Camera il cui sistema elettorale presenta certamente agganci con il territorio regionale senza però divenire organo di rappresentanza delle regioni stesse. Eppure, la Spagna, secondo il parere dei politologi, sarebbe uno dei paesi in cui più forte appare l'equilibrio tra Stato centrale ed enti regionali.

Secondo tali posizioni, non occorrerebbe una seconda Camera, come appunto dimostrerebbe il caso spagnolo, dove il meccanismo ha funzionato bene perché Convergenza e Unione, cioè il partito catalanista, è sempre stato al Governo, indipendentemente dal detentore della maggioranza, partito socialista, o popolare. Il più forte partito regionale a concentrazione territoriale in Catalogna ha partecipato sempre al Governo centrale, anche quando Aznar o i socialisti non ne avevano tecnicamente necessità, detenendo già il

controllo della maggioranza assoluta. E non vi è nulla di più comodo per garantire un forte regionalismo che sedersi ove si governa. La possibilità, per un partito regionale, di far sedere tre o quattro ministri insieme agli altri membri della compagine governativa e partecipare alla deliberazione degli indirizzi politici quotidiani, ovviamente consente di affermare un incisivo regionalismo anche in mancanza di una Camera di rappresentanza regionale. È un esempio limitato al caso spagnolo, ma certamente utile per comprendere come i politologi facciano la tara alle nostre elucubrazioni sull'utilità di una seconda Camera a struttura federale, essendovi in realtà — come dimostrerebbe il meccanismo appena esaminato — dei sostituti.

Per superare dei luoghi comuni e sfatare qualche mito, cogliendo inoltre l'occasione per svolgere alcune osservazioni sul disegno di legge approvato dal Senato e attualmente all'esame della Camera, vorrei fare un riferimento al caso tedesco. Un politologo tedesco, tradotto tra l'altro in italiano, Thyssen, sostiene come grazie allo sfalsamento delle elezioni regionali — verificatosi anche pochi giorni fa con le elezioni in Assia e Turingia, che hanno messo in forte difficoltà l'attuale maggioranza governativa al *Bundestag* — si determini, in genere, al *Bundesrat* una maggioranza politica diversa da quella del *Bundestag*. Sebbene i voti del *Bundesrat* non siano espressi per testa ma per Stati, il risultato singolare che si ottiene, secondo una parte dei politologi tedeschi, sarebbe rappresentato da una specie di consociativismo mascherato per cui, in realtà, il consenso o il dissenso del *Bundesrat* rappresenterebbe soprattutto il consenso o il dissenso del partito principale di opposizione o della coalizione alternativa di governo alle linee politiche seguite dal Governo in carica, mentre le procedure conciliative servirebbero per trovare un punto di intesa tra maggioranza e opposizione. Questo getta una luce singolare su quanto esaminato. Si è sempre detto che la rappresentanza degli Stati dovrebbe tendere ad assorbire e a prevalere sulla

logica della rappresentanza politica, eppure nel *Bundesrat* — che è l'unica Camera per cui è rigidamente previsto un voto per Stati — si dà luogo a quel meccanismo significativo cui ho appena accennato.

Sottolineo che i rappresentanti della Baviera e del Baden-Württemberg devono essere ministri. Solo per le tre città-Stato i rappresentanti possono essere sindaci o senatori. Inoltre, il sistema di supplenza è tale per cui si dice normalmente che tutti i 170 ministri regionali tedeschi trascorrono una parte della loro attività all'interno del *Bundesrat*. Tuttavia, nonostante questa forte accentuazione della rappresentanza dei *Länder*, secondo alcuni politologi tedeschi la seconda Camera finisce per svolgere una funzione diretta a consentire un consociativismo non troppo manifesto (resta fermo che la Germania venga sempre individuata come un modello a cancellierato con una forte caratterizzazione maggioritaria). Soprattutto, la domanda più scabrosa sollevata dai politologi, capaci di mettere in crisi i costituzionalisti, riguarda il motivo per cui, se è vero che il Senato americano e soprattutto il *Bundesrat* tedesco funzionano così bene, proprio negli Stati Uniti e in Germania sono nati i sistemi delle conferenze. Quale bisogno vi era di costituire la *National Governance Conference* negli Stati Uniti o il sistema delle conferenze dei presidenti dei ministri, molto particolare e complesso, in Germania (ne è un esempio quella su trasporti, autostrade, e soprattutto dei 16 presidenti o governatori di *Länder*)? Rispondere non è molto agevole.

Occorre svolgere un ragionamento complesso, richiamando il fatto, ad esempio, che il federalismo o il regionalismo cooperativo privilegiano gli esecutivi, mettendo soprattutto questi in condizione di trovare strumenti di raccordo. Si tratta cioè di quel tema della costituzionalizzazione delle conferenze cui accennava anche precedentemente il professor Balduzzi.

Vorrei infine svolgere brevissime considerazioni sul testo approvato dal Senato e attualmente al vostro esame. Nelle linee principali, tutto quanto ho detto — e in cui

credo personalmente — si riscontra nelle impostazioni seguite: effettivamente il Senato è una Camera di rappresentanza delle regioni, il nuovo articolo 70 prevede un sistema di razionalizzazione delle leggi monocamerali e bicamerali e così via. Tutto torna, ma secondo i miei calcoli, pur approssimativi, il numero di 200 senatori non si combina con le cifre di cui diceva prima. Secondo i miei conti, alla Lombardia spettano 23 senatori mentre ad altre regioni, quali Molise e Valle d'Aosta, molti meno o addirittura uno soltanto. Il rapporto di 23 ad 1 francamente non è proponibile. C'è qualcosa che non va, perché non è questa la proporzione del *Bundestag*, né quella del Senato americano, ma neanche quella del Belgio o della Francia o di alcun altro paese. Si tratta di un limite forte, perché i numeri non sono coerenti con la dichiarazione di intenti iniziale.

Un altro problema riguarda il collegamento con le autonomie. È vero, esiste una tradizione statunitense e svizzera secondo cui i rappresentanti degli Stati o dei Cantoni non votano per Stato, ma per teste. Alla fine del Settecento o agli inizi dell'Ottocento, però, la questione del mandato imperativo era davvero centrale, superando ogni altro argomento e ogni altra logica. Devo dire che nelle forme di razionalizzazione più recenti si è andati in direzione opposta; infatti, lo schema del *Bundesrat* e quello della Costituzione europea sono completamente diversi. Il modello europeo e tedesco implicano una scelta completamente diversa: non esistono elezioni contestuali, bensì soltanto rappresentanti dei governi, scelti dagli stessi esecutivi. Si tratta del sistema più logico, più immediato, più chiaro. Perché andare a cercare meccanismi complicati?

Il nuovo articolo 58, inerente al collegamento con le autonomie, premia soltanto la carriera pregressa o quella attuale. Bisogna quindi essere consiglieri comunali o provinciali per poter diventare senatore. Francamente, tra i possibili sistemi di raccordo questo mi appare il più complicato, forse rassicurante per chi

svolge la funzione di consigliere comunale ma molto meno logico rispetto alle tecniche più semplici.

Non riesco a comprendere neppure il nuovo articolo 70, proprio avendo studiato il sistema tedesco a fondo. Preferivo di gran lunga la soluzione adottata all'epoca della prima Commissione bicamerale. Non capisco perché un Governo debba essere costretto a presentare un disegno di legge in attuazione del suo programma ad una Camera che non ha il potere di sfiducia nei suoi confronti o dove potrebbe esserci una maggioranza a lui ostile. Non si comprende il bisogno di questa inversione.

Secondo quanto affermato dai politologi tedeschi, occorre verificare anche il sistema di sincronismo delle elezioni, che potrebbe azzerare i consigli regionali. Tale sistema, peraltro, è complicatissimo da applicare e neanche le norme transitorie possono operare decentemente, tanto che esiste il rinvio ad una futura legge che chiarirà il funzionamento di questo strano meccanismo.

Mi pare quindi che ci sia qualcosa che non torna; infatti, esiste una clausola aggiunta per cui il Governo, secondo l'articolo 94, secondo comma, può dichiarare una legge fondamentale per l'attuazione del suo programma, ricercando un'altra soluzione.

Vorrei aggiungere alcune considerazioni che esulano dal discorso appena svolto, ma che si riallacciano ad argomenti già espressi in questa stessa sede. Non comprendo, infatti, perché occorre sopprimere il terzo comma dell'articolo 113. Non capisco inoltre il motivo che impone di tornare a quel complesso meccanismo, come affermava precedentemente il professor Balduzzi. Insomma, condivido il sistema da un punto di vista generale perché è il frutto di duecento anni di storia: l'Italia ha deciso di attuare un forte decentramento e adegua le sue istituzioni con una Camera a forte rappresentanza delle autonomie. Nella realtà, però, non si tratta di una Camera a forte rappresentanza delle autonomie, perché riguarda soltanto le regioni ed esclude gli altri enti locali, quando la nostra singolarità è in-

vece quella di avere forti autonomie locali, a differenza di tutti gli altri paesi europei. Inoltre, si complicano alcuni aspetti senza che sia possibile intuire, anche seguendo i lavori parlamentari, la ragione di tali scelte. Vi ringrazio per l'attenzione.

PRESIDENTE. Ringrazio lei, professor Carrozza.

Passiamo agli interventi dei colleghi.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor presidente, nel ringraziare il professor Carrozza per averci fornito solidi argomenti teorici a difesa della revisione della seconda Camera per dare concretezza al modello federale, vorrei sintetizzare il suo intervento con la seguente frase: il testo licenziato dal Senato parte da domande giuste, ma fornisce, per quanto riguarda la seconda Camera, le risposte sbagliate. Visto che la Camera sarà chiamata a dare le risposte giuste, appartengo a quella schiera di persone che immaginano il modello *Bundesrat*, pur con alcune correzioni per ovviare ad alcuni aspetti, quali la Camera di compensazione politica tra *Bundesrat* e *Bundestag* il cui testo dovrà essere riformulato, proponendo da parte nostra elementi di soluzione ad un modello che però difficilmente trova accogliamento nella cultura politica italiana.

Seguendo quindi le discussioni che hanno accompagnato questo provvedimento, appare molto più probabile immaginare una seconda Camera di tipo elettivo. Se vogliamo adottare tale modello, quali caratteristiche deve avere, secondo il suo giudizio, una Camera di tipo elettivo, per potere assolvere alle funzioni di seconda Camera da lei teorizzate finora? Deve avere una rappresentanza paritaria dei territori, ad esempio quattro o cinque per ogni regione? Deve essere contestuale all'elezione del solo consiglio regionale e separata da quelle politiche nazionali, per non confondere le questioni? Quale rapporto in una Camera elettiva di questo tipo si può instaurare con il sistema delle autonomie locali? Sulla falsariga della soluzione pensata con il Titolo V, in un Senato eletto con le caratteristiche da me

ricordate, è utile e funzionale una commissione consultiva permanente in cui sono davvero rappresentate le autonomie, quali comuni e province, sulla falsariga del consiglio europeo delle città? Lei ritiene che un progetto di questo genere possa prevedere, nell'attuale panorama politico italiano e quindi nelle ristrettezze politiche e culturali entro le quali dobbiamo misurarci, una seconda Camera con le caratteristiche da lei delineate?

MARCO BOATO. La ringrazio, professor Carrozza, per la sua relazione, in quanto può essere considerata anomala — uso tale termine in senso positivo — rispetto alle precedenti. Dal momento che lei è l'ultimo docente universitario che ascoltiamo, la sua relazione ha ravvivato il dibattito, dal punto di vista sia intellettuale e culturale sia storico-politico. Ma proprio perché lei ha svolto un'analisi non soltanto di diritto costituzionale comparato, per quanto concerne il federalismo, ma anche di tipo politologico e storico-politico, diviene più difficile rivolgerle domande puntuali.

Nel suo intervento è stato posto esplicitamente il problema delle modalità di voto nella Camera di rappresentanza delle autonomie. Le chiedo di approfondire la questione, anche con riferimento alla proposta di riforma costituzionale in esame.

Un'ulteriore osservazione prende le mosse da una visita in Francia effettuata da una delegazione della Commissione, a fini ricognitivi. Come lei ha osservato, il Senato francese è completamente diverso dalle altre seconde Camere. Tuttavia il sistema delle autonomie francese, per usare un'espressione italiana, è caratterizzato da una notevole debolezza rispetto a quello italiano, e ancor di più rispetto, ad esempio, a quello tedesco o a quello austriaco. Alla nostra domanda sulla possibilità di attribuire nel futuro qualche potere legislativo alle regioni, è stato risposto: mai.

I rappresentanti del Senato francese non ci hanno dunque indotti a ritenere che il modello francese possa essere assunto quale modello da imitare.

Poiché dal dibattito, come ha osservato il collega Bressa, emerge una notevole difficoltà non costituzionale, bensì politica, rispetto alla proposta della seconda Camera caratterizzata dalla rappresentanza diretta dei governi, le chiedo quali modifiche possano essere ipotizzate, ferma restando l'elezione diretta, rispetto a quanto previsto, per quanto concerne il Senato, dal testo licenziato dal Senato stesso.

Le chiedo altresì se non ritenga opportuna, in riferimento al Senato (che non ha il potere di concedere e revocare la fiducia e che non può essere sciolto), la modifica dell'articolo 67 della Costituzione in materia di mandato imperativo. Si tratta di un problema di non facile soluzione, e desidero conoscere il suo parere al riguardo.

Le chiedo infine, anche nell'ipotesi di elezione popolare diretta, se non ritenga opportuno, laddove si voglia introdurre la contestualità, che quest'ultima sia agganciata alle regioni, anziché trascinare le regioni nell'allineamento con il sistema parlamentare statale.

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa*. Ho ascoltato attentamente il dibattito al Senato, e non ho compreso pienamente le ragioni per cui viene rifiutato il modello che ho definito tedesco ma che ora mai può definirsi europeo.

MARCO BOATO. Professor Carrozza, è per motivi di autoconservazione politica.

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa*. Accettiamo pure questa spiegazione, la comprendo e va bene così.

MARCO BOATO. Non va bene, ma è così !

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa*. Si possono ipotizzare soluzioni intermedie,

quale ad esempio quella austriaca, che non prevede rappresentanti dei governi ma membri eletti dai consigli regionali. Qualora anche tale ipotesi non fosse pienamente soddisfacente, perché non andare, più coraggiosamente, verso un meccanismo misto, in virtù del quale facciano parte della seconda Camera non soltanto i rappresentanti delle regioni ovvero i membri eletti contestualmente ai consigli regionali, ma anche i rappresentanti delle altre autonomie ?

Si tratta di un'ipotesi che è stata accantonata immediatamente. In conseguenza di ciò, si determinano alcune contraddizioni. Mi riferisco, ad esempio, alla possibilità di consentire agli enti locali di ricorrere, come accade in Spagna, alla Corte costituzionale. Si ritiene infatti che in virtù del nuovo Titolo V della Costituzione (mi riferisco in particolare agli articoli 114, 116 e 118) i diversi enti si collochino sullo stesso piano e vi sia una sfera di autonomia degli enti locali costituzionalmente garantita e che deve poter essere difesa anche dinanzi alla Corte costituzionale. Perché dunque non immaginare un meccanismo misto ? Come è noto, il *Bundestag* tedesco è eletto, dal 1957, per metà in un modo e per metà in un altro (fino al 1950 non era così; l'attuale meccanismo è stato introdotto con la serie di riforme elettorali del 1950, del 1953 e del 1957). Si può dunque immaginare un sistema plurimo. In Belgio, ad esempio, vi sono quattro categorie diverse di senatori (nominati con modalità diverse, eletti, cooptati).

Comprendo comunque che si tratta di questioni complesse, che vanno approfondite.

GIANCLAUDIO BRESSA. Mi scusi, professor Carrozza: posto che ci si avvii verso l'elezione diretta, come vedrebbe rappresentate le autonomie locali in questo meccanismo misto ?

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa*. Enunciamo più sottilmente la regola. Il

sistema dell'elezione diretta dei rappresentanti degli Stati o delle autonomie territoriali funziona esclusivamente se è previsto lo stesso numero di senatori per tutti gli enti, ad esempio, due per Stato o per cantone: in tal caso, il sistema funziona. Tuttavia, se si inizia con le alchimie dei numeri — alla tedesca o all'austriaca —, deve essere prevista la presenza di rappresentanti dei *Länder* o delle autonomie.

È il caso della Conferenza Stato-regioni, quando è stata affiancata dalla Conferenza Stato-città e dalla Conferenza unificata. In quel caso, il meccanismo funziona e non comprendo perché debba funzionare in sede di Conferenza Stato-regioni e non possa funzionare invece in sede di rappresentanza delle autonomie territoriali. Comprendo che ciò significa rimettere tutto in discussione, ma se si introducono le autonomie locali e si mette da parte il sistema francese, deve esservi per forza una Camera non di eletti, ma di rappresentanti di tali autonomie, altrimenti non avrebbe senso.

In tal caso, occorre lavorare sui numeri e cambiare totalmente quella proporzione. Mantenere fisso il numero di 200 senatori e pretendere contemporaneamente che vi sia una rappresentanza dei territori è francamente arduo. Non voglio dire che sia impossibile, perché poi arriva qualche politologo che ci spiega che tutto è possibile e che, grazie a qualche alchimia che noi legulei non capiamo, il sistema funziona lo stesso, tuttavia, nutro numerose perplessità al riguardo.

Non ho dubbi riguardo alla contestualità con le elezioni regionali, perché, in tal modo, il Senato è attratto verso le regioni, ma senza pretendere di unificare le scadenze. Anche se non siamo abituati a un rinnovo continuo delle Assemblee, come gli americani (perché il loro Senato si rinnova per un terzo ogni due anni) o come i tedeschi (nel *Bundesrat* i suoi componenti variano continuamente), vorrei osservare che quei sistemi funzionano lo stesso, nonostante il continuo cambiamento della loro composizione; pertanto,

non avrei dubbi riguardo alla contestualità dell'elezione dei senatori con le elezioni regionali.

Un punto di mediazione potrebbe essere quello di prevedere l'elezione diretta dei senatori contestualmente alle elezioni dei consigli regionali, senza tuttavia spostare la data di elezione di questi ultimi, qualsiasi essa sia. Cosa comporterebbe ciò, secondo i politologi?

MARCO BOATO. Se decade il consiglio regionale, si revoca la sua rappresentanza al Senato.

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa*. Ciò prima di tutto; inoltre, per la circostanza che in Italia tali elezioni non sono unificate, e che sarebbe troppo complicato unificarle in una stessa data, si produrrebbe l'effetto di avere una maggioranza sempre oscillante, e comunque diversa, dal punto di vista politico, rispetto all'altra Camera. È questo ciò che si vorrebbe, in realtà, poiché, secondo i politologi (nei quali io credo), garantisce un buon equilibrio ai fini del rapporto tra regioni e Stato. Infatti, il federalismo è forte, tuttavia vi è la necessità che il Governo dello Stato centrale faccia i conti con governi degli Stati membri, o delle regioni, che non sono necessariamente dello stesso colore politico.

Questo affinché tutto rimanga fermo? Non lo so; questa sarebbe la logica americana dei contropoteri, tuttavia osservo che la Germania un po' si muove: si è mossa ai tempi di Kohl e si è mossa ai tempi di Schröder. Non ho mai interpretato la logica del *Bundesrat* tedesco in termini di contropotere o di mero blocco, poiché ha sempre assunto una funzione in qualche modo collaborativa.

Il sistema francese presenta un aspetto interessante, che mi ha sempre incuriosito. Esso non è facilmente interpretabile, perché il sistema delle autonomie francese è — ahimè — abbastanza buffo, ridicolo e debole; tuttavia vi è un'altissima integrazione nei rapporti tra centro e periferia —

aspetto che sta molto a cuore ai politologi — quando si pensa che, spesso, i ministri sono sindaci di qualche grande città. Ad esempio, Charles Pasqua è, al contempo, sindaco di Marsiglia e ministro della giustizia.

Qualcuno potrebbe obiettare che non può farlo, ma non importa: non interessa se poi faccia effettivamente il sindaco di Marsiglia, o lo faccia qualcun altro per lui (vi sarà il vicesindaco di turno), ma il collegamento tra il centro e la periferia che assicura un meccanismo di questo tipo è fortissimo, tanto è vero che anche in Italia ci si chiedeva ad un certo punto — perlomeno nell'ambito di un dibattito dottrinale — se non fosse il caso di eliminare una serie di incompatibilità. Infatti in Francia, dove ne sono previste pochissime, proprio per questa ragione tutto sommato il sistema descritto garantisce un buon rapporto tra istituzioni centrali ed istituzioni periferiche, pur se nell'ambito di un sistema di autonomie locali debolissimo.

Ho comunque compreso che non è possibile indicare quale punto intermedio quel modello che mi sembra un punto di equilibrio. Infatti, tra la soluzione *Bundesrat* o Consiglio dei ministri europeo e la soluzione proposta in Italia, il modello austriaco, con la seconda Camera eletta dai consigli regionali, poteva a mio avviso rappresentare una soluzione intermedia. Se si vuole stabilire per forza l'elezione diretta dei senatori, allora l'unico rimedio consiste nel prevedere che il nostro Senato debba essere composto da 40 senatori, 2 per regione...

GIANCLAUDIO BRESSA. Le province autonome...

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa*. ... 44 se si devono considerare le province autonome, più 3 senatori a vita e quelli eletti all'estero, per un totale di 50 senatori. In tal caso, saremmo come la Germania o l'Austria, ma dagli sguardi di commiserazione e dalle battute del presidente capisco che non è questo il nostro futuro !

MARCO BOATO. Non sono i nostri !

Mi permetta un'ultima telegrafica domanda, professor Carrozza. Sempre tenendo conto di tutto quanto lei ha detto e senza forzare nulla, vorrei sapere se lei ritenga comunque opportuna od utile qualche copertura di costituzionalizzazione delle conferenze tra Stato e sistema delle autonomie a livello di esecutivi — sia pure non disciplinata direttamente dalla Costituzione, con un rinvio alla legge ordinaria — come lei ha sostenuto più volte.

PAOLO CARROZZA, *Professore ordinario di diritto costituzionale presso la facoltà di giurisprudenza dell'Università di Pisa*. Sì, a mio avviso urge per una ragione che non ho espresso precedentemente.

In un saggio sulle regioni scritto una ventina di anni fa avevo chiamato « modello delle salvaguardie procedurali » quel modello italiano di regionalismo cooperativo che trasferisce in Italia la logica delle salvaguardie politiche. Ciò perché la nostra Corte costituzionale, fino a quando non è stato approvato il nuovo Titolo V della Costituzione ed essa non si è trovata a dover dirimere competenze dando schiaffi di qua e di là, dal 1985 agli ultimissimi anni Novanta aveva scelto in pieno il modello americano. In altri termini, la Corte costituzionale si era espressa nel senso che non avrebbe stabilito se una competenza fosse statale o regionale (anche perché, ormai, quasi tutte le competenze erano miste, sovrapponendosi funzioni statali e funzioni regionali e, spesso, funzioni locali), ma avrebbe controllato bene ed accuratamente se lo Stato e le regioni si fossero comportate secondo il principio di leale cooperazione.

Ad esempio, non contraddice il principio di leale cooperazione, nel sistema vigente prima della riforma del Titolo V della Costituzione, il fatto che il Parlamento approvi un provvedimento in una materia di competenza regionale che, anziché essere una legge di principio, contenga norme di dettaglio con efficacia suppletiva. La Corte costituzionale ha sostenuto numerose volte che ciò non viola il principio di leale cooperazione, anzi, ciò

obbedisce a tale principio: il Parlamento si preoccupa di coprire una lacuna, ma la regione è libera, in qualsiasi momento, di legiferare in tale materia e di mettere in soffitta quelle norme statali.

Ad un certo punto, la famosa leale cooperazione non è tornata più in occasione del famoso caso Galan. Il ricorso proposto in quella circostanza dalla regione Veneto era fondato su un argomento proceduralissimo: non era arrivato il telegramma di convocazione, e pertanto la delibera adottata in sede di Conferenza Stato-regioni quel giorno non era valida, perché il presidente non c'era, non ha potuto votare e non ha potuto condizionare le altre regioni. La risposta della Corte costituzionale è stata che, non essendo stata costituzionalizzata la Conferenza Stato-regioni e non essendovi nessuna normativa procedurale che garantisce che i presidenti delle regioni debbano essere avvertiti con telegramma almeno quattro giorni prima della convocazione, la responsabilità è della regione.

Ciò contrasta con la teoria delle salvaguardie procedurali; pertanto, a mio avviso è urgente una costituzionalizzazione

che offra una copertura e che consenta alla Corte costituzionale di fare rapidamente retromarcia rispetto a questo ruolo arbitrale che ha ripreso e che, a mio avviso, usa in modo a volte incomprensibile per coloro che sono lontani dalle stanze dove si assumono le decisioni. Ritengo dunque auspicabile tornare alla giurisprudenza sulla leale cooperazione come principio cardine del funzionamento delle relazioni tra Stato, regioni e autonomie locali: poteva essere questa l'occasione, peccato che non lo abbiamo fatto.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il professor Carrozza per il suo intervento.

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 18,30.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE*

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

*Licenziato per la stampa
il 23 luglio 2004.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO