

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 22 GIUGNO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE QUESTIONI REGIONALI**

RESOCONTO STENOGRAFICO

INDAGINE CONOSCITIVA

2.

SEDUTA DI MARTEDÌ 22 GIUGNO 1999

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MARIO PEPE

INDICE

	PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:	
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	3
INDAGINE CONOSCITIVA SU «LE PRO- BLEMATICHE ATTUALI DELLA TRANSI- ZIONE COSTITUZIONALE: DAL FEDE- RALISMO AMMINISTRATIVO ALLO STATO FEDERALE»	
Audizione del Presidente emerito della Corte costituzionale Aldo Corasaniti:	
Pepe Mario, <i>Presidente</i>	3, 8, 9, 10, 11, 12
Andreolli Tarcisio (gruppo PPI)	9
Corasaniti Aldo, <i>Presidente emerito della Corte costituzionale</i>	4, 9, 10, 11, 12
De Biasio Calimani Luisa (gruppo demo- cratici di sinistra-l'Ulivo)	9
Parola Vittorio (gruppo democratici di sinistra-l'Ulivo)	10, 12

La seduta comincia alle 13,35.

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

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Se non vi sono obiezioni, la pubblicità della seduta sarà assicurata anche per mezzo della trasmissione con il sistema audiovisivo a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del Presidente emerito della Corte costituzionale, Aldo Corasaniti.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, nell'ambito dell'indagine conoscitiva su « Le problematiche attuali della transizione costituzionale: dal federalismo amministrativo allo Stato federale », l'audizione del presidente emerito della Corte costituzionale Aldo Corasaniti, che ringrazio per la sua presenza e per quello che ha rappresentato per le istituzioni democratiche del nostro paese, ed anche per la ricchezza e la vivacità con le quali oggi affronta le questioni che interessano l'organizzazione e lo sviluppo della nostra democrazia.

Il presidente Corasaniti è *degree in philosophy*, come me: egli è cioè un pensatore della politica e soprattutto della dottrina. Ha dato contributi notevoli in sedi istituzionali ed abbiamo osato invitarlo per conoscere le sue valutazioni sui progetti di legge di iniziativa parlamentare e del Governo in tema di riforme costi-

tuzionali relativi al titolo V della Costituzione, che interessa la Commissione per le questioni regionali.

Noi siamo per un approccio gradualistico (lo dico per indicare una linea metodologica al presidente Corasaniti nell'affrontare questo argomento): riteniamo che nel nostro paese debba prevalere la logica del consolidamento delle istituzioni che funzionano prima di modificarle. Non siamo per un approccio globale e totalizzante: ritengo infatti che esso sia in contrasto con la storia culturale e politica del nostro paese, sedimentata nelle coscienze ma anche nelle istituzioni.

Volevamo conoscere il suo giudizio su queste proposte, sulla leale o competitiva collaborazione tra regione e Stato, sulla clausola dei poteri residui, nel quadro di un federalismo che bisogna gradualmente realizzare nel nostro paese, dando vita ad una processualità nell'attuazione di una disciplina federalista e tenendo presente la diversa storia, condizione e sviluppo delle varie regioni che compongono l'unità del nostro paese, che rappresenta un valore oltre che un riferimento istituzionale.

Questo è lo stato dell'arte: sull'argomento volevamo sentire le sue parole e qualche intervento di colleghi che vorranno amabilmente provocarla per saperne di più. L'obiettivo è di offrire come Commissione per le questioni regionali un contributo alla Commissione affari costituzionali (che anche lei, presidente Corasaniti, ha presieduto e di cui conosce i meccanismi, gli impegni e l'ingegneria sottile che talvolta la attraversa), al Parlamento e al Governo. Certamente intendiamo tutelare quest'ultimo ma anche le regioni, che sono la parte viva della storia del nostro paese.

Con queste riflessioni propedeutiche alle sue considerazioni, le do la parola.

ALDO CORASANITI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Sono grato, signor presidente, delle parole che ha avuto la bontà di rivolgermi ed esprimo il mio compiacimento per il fatto di trovarmi qui. Mi studierò di dare un contributo, anche se non posso nascondere il mio scetticismo sull'utilità, in materia di riforme istituzionali, di percorsi segmentati e di obiettivi parziali.

Vorrei suddividere le mie osservazioni in quelle di carattere generale e in quelle più specifiche sui testi che sono al vostro esame ed in modo particolare sul disegno di legge governativo.

Sotto il primo aspetto, raccomanderei a chi si occupa di riforme istituzionali, per giunta di questa portata, di non limitarsi a valutazioni e considerazioni condizionate dall'*hic et nunc*, cioè di non preoccuparsi delle situazioni in atto, delle tendenze di politica contingente, si dividano o meno, e di volgere invece gli occhi al futuro in una prospettiva di lungo termine. Di chi si occupa di riforme istituzionali si deve dire ciò che dice Virgilio delle api: *sic vos, non vobis*. Voi lavorate non per l'oggi e per il prossimo domani, e quindi non per voi.

Da questo punto di vista, soffermandomi anzitutto sulla raccomandazione che non si tenga eccessivo conto del *nunc*, dell'ora, sto per dirvi che il federalismo non è soltanto una forma di Stato, cioè un tipo di struttura organizzativa dei livelli di governo. Dico questo per saggiare anche la motivazione che si è recata circa le cosiddette priorità da affrontare nelle riforme, se cioè vi sia veramente una priorità della riforma della struttura dello Stato in senso federale o meno rispetto alle altre riforme istituzionali. Il federalismo è anche e soprattutto un metodo di governo, cioè di gestione politica, e pertanto una forma di Governo. Ciò appare chiaro quando si consideri che pilastro di uno dei federalismi possibili, quello cooperativo, è la *Politikverflechtung*, l'intreccio delle politiche, che è il metodo delle

codecisioni, delle decisioni congiunte, che presuppongono la previsione da parte della Costituzione e l'osservanza da parte dei livelli di governo di procedimenti decisionali unitari o strettamente collegati.

Il campo di attenzione si identifica così proprio nel procedimento decisionale stabilito per la determinazione dell'offerta e della risposta pubblica. Il federalismo cooperativo — mi soffermerò ancora più avanti su questo concetto, anche per ottemperare all'invito del presidente — e prima ancora di esso il federalismo *tout court*, appare quindi come un modo per risolvere, partendo dall'ovvio presupposto dell'esistenza di bisogni e istanze collettivi (teoria dei beni collettivi), il problema dell'individuazione dei soggetti e del percorso operativo che essi unitariamente e in modo collegato, o viceversa scollegato, dovrebbero seguire: in una parola, un modo per risolvere il problema del metodo di governo.

Non vi è quindi una assoluta pregiudizialità delle riforme strutturali dello Stato per convertirlo da nazionale in federale (forma di Stato) rispetto alle altre (forma di Governo). Queste cose vanno fatte insieme.

È emerso, a proposito del federalismo, il concetto di sussidiarietà. Anche tale aspetto del federalismo riprende una teoria (quella degli effetti esterni), secondo la quale il metodo migliore per individuare soggetti e percorsi è quello di fare in modo che i costi e i vantaggi delle decisioni si producano nella sfera interna di interessi e di azioni proprie dei soggetti di ogni decisione. Si tratta cioè dell'avvicinamento tra coloro che subiscono (o sfruttano) gli effetti delle decisioni e quelli che le adottano, e comunque del rientrare di questi effetti nella sfera di azione dei soggetti che prendono tali decisioni.

Si capisce poi che sul piano istituzionale valgono egualmente, anzi di più, esigenze di responsabilizzazione: verso la periferia si dislocano decisioni che interessano anche l'insieme. Vi sono poi esigenze di democraticità. Il sistema è fatto per sollecitare l'assunzione di responsabilità da parte di centri periferici ed è

conforme ai principi democratici di diffusione del potere anziché di concentrazione di esso.

Se è così, l'accentramento o viceversa il decentramento dei poteri di governo non è necessariamente pregiudiziale ai problemi di strutturazione interna dei livelli di Governo se non sotto un profilo, quello cioè che occorre stabilire preliminarmente in via generale, astratta e quasi provvisoria, nell'ambito di un percorso riformatore unitario, se ci si orienta verso la prima o la seconda soluzione nel metodo di Governo. Infatti l'indagine sul « se » non può prescindere da quella sul « quale » e sul « come » non solo per quanto concerne i soggetti periferici e territoriali, ma anche e soprattutto per lo Stato federale. Dico questo perché, come spiegherò più specificatamente in prosieguo, manca nel progetto governativo qualsiasi valutazione circa il percorso e gli strumenti attraverso i quali le regioni partecipano al governo dello Stato federale.

Siamo di fronte ad una vera e propria limitazione nella considerazione di questi argomenti, perché nel progetto governativo non vi è alcun riferimento alle fonti di produzione normativa, al Parlamento - e specificatamente al bicameralismo - ed all'istituzione di una camera rappresentativa dei governi o degli interessi regionali o delle regioni, neppure su base territoriale. Tra l'altro, mentre il progetto del Governo non prende alcuna posizione, non è tuttavia casuale che contemporaneamente siano stati sottoposti all'esame del Parlamento provvedimenti concernenti l'elezione del Presidente della Regione e quella del Presidente della Repubblica, cioè problemi strettamente contigui a quelli della forma di governo a prescindere dall'equivocità che assume la questione elettorale nelle vicende istituzionali.

Con il rispetto dovuto alle istituzioni, ritengo che il miglior modo per perseguire obiettivi di riforma sia di sganciarli dalla congiuntura, dalle peculiarità del presente, dalla situazione in atto, così come egregiamente si fece all'atto dell'elaborazione della Costituzione vigente. A quel tempo non è un caso che il problema di fondo

fosse quello, occasionato dalla caduta della dittatura fascista, di costruire o ricostruire la democrazia, ossia di dare ad una istanza di larghissimo respiro una risposta di altrettale respiro: non può dirsi lo stesso, invece, per alcune soluzioni più datate e qualificate in senso maggiormente congiunturale: mi riferisco a vicende che interessano altri ordinamenti costituzionali (vedi l'articolo 16 della Costituzione della Quinta Repubblica francese, articolo 80a, introdotto nel 1968 nella Legge Fondamentale tedesca).

Conclusivamente direi che è vano e improprio, laddove si tratti di regolare la vita di un paese nel lungo periodo, trovare occasioni, spinte propulsive oppure indicazioni condizionanti o linee guida nei problemi dell'oggi e nelle soluzioni che ad essi sono date. E se questo è un monito contro il ragionare, il disporre e lo statuire con l'occhio al *nunc*, ve ne somministro un altro che riguarda lo statuire e il deliberare con l'occhio all'*hic*, cioè senza tenere conto di una dimensione sincronica sovrastante, quale il processo di strutturazione dell'Unione europea.

Nel progetto governativo - ma ciò vale in generale - non ho riscontrato un'adeguata e coerente prospettiva in fatto di congruenza o di compatibilità tra la struttura *in fieri* dell'Unione politica europea - che è tutt'oggi un'Europa dei Governi, anche se il Parlamento europeo è ora dotato di maggiori poteri - e la ristrutturazione del nostro Paese in senso federale. Non si deve necessariamente perseguire una somiglianza o addirittura una specularità fra i due ordinamenti, ma, essendo uno di essi una struttura consolidata e in via di un ulteriore consolidamento, occorre individuarne le linee evolutive, e correlativamente, il modo più adeguato di assicurare la rappresentanza, in esso, e nella gestione di esso, sia degli Stati membri che dei loro enti territoriali.

È vero che si può agire su diversi piani, nel senso di modificare l'ordinamento degli Stati membri oppure quello dell'Unione europea. Ma non posso non ricordare che quest'ultima ha già inserito nel proprio ordinamento alcuni precisi

riferimenti all'autonomia territoriale degli Stati membri. Infatti, per quanto riguarda le direttive per le politiche sociali si prevede una *partnership*, ossia una cogestione, tra gli organi dell'Unione e quelli degli enti territoriali e più recentemente, per effetto del trattato di Maastricht, sono stati introdotti nel trattato CEE tre articoli (198 da *a* a *c*) concernenti il Comitato consultivo delle regioni, in cui siedono rappresentanze delle collettività regionali e di altri enti territoriali. Per quanto riguarda le riforme dell'ordinamento interno degli Stati membri, va ricordato che la Legge Fondamentale tedesca (*Grundgesetz*), all'articolo 23, comma 6, prevede addirittura che in presenza di questioni che interessino le competenze dei *Länder*, sia un loro rappresentante a operare in sede comunitaria. Da noi invece tutto ciò non esiste. Il progetto è assolutamente carente in proposito, salvo un cenno alla cosiddetta fase ascendente, cioè alla partecipazione delle regioni alla formazione della volontà comunitaria: al riguardo vi è solo un rinvio alla legge ordinaria per la definizione delle procedure.

Passo ora ad alcune osservazioni insieme di merito e di metodo. Non mi pare si possa regolare la materia della riforma strutturale dello Stato in senso federale senza incidere contestualmente sulla disciplina delle fonti; ciò se si intende effettivamente realizzare un vero federalismo - qualunque esso sia: competitivo o cooperativo - giacché ogni federalismo implica una qualche partecipazione degli enti territoriali alla formazione della volontà dello Stato. L'esempio più vistoso è rappresentato dal *Bundesrat* tedesco, che è un organo di fondamentale importanza. È una camera vera e propria, una camera dei rappresentanti dei governi delle regioni, una camera investita di un potere normativo di altissimo livello, sia pure variamente articolato.

Anche negli Stati Uniti d'America, cioè nel caso di un federalismo che, almeno all'origine, non è cooperativo ma nettamente competitivo, il Senato realizza una forma di federalismo territoriale. Da noi è stabilito che i senatori sono eletti su base

territoriale, ma basterebbe il fatto che sono eletti in proporzione della popolazione e che viene solo fissato un minimo di senatori per ogni regione, per dimostrare come il nostro Senato attualmente non risponda a questa esigenza. Nei lavori della Commissione bicamerale le cose stavano diversamente, ma questo settore adesso non è toccato. Negli Stati Uniti, invece, come accennavo, è prescritto che vi sia un numero uguale di senatori per ogni Stato; quindi, sono salvaguardati gli Stati dove la popolazione è meno densa rispetto a quelli dove è più densa.

Nel testo del progetto governativo si riscontrano inoltre singolari incongruenze, perché per esempio vengono nominate almeno una volta le leggi approvate da entrambe le Camere: ci si riferisce dunque alle cosiddette leggi bicamerali, che erano previste nella proposta finale della Commissione bicamerale, ma che non hanno riscontro nel progetto ora all'esame, dove non è previsto nulla per quanto concerne la seconda Camera, né un eventuale bicameralismo imperfetto.

Vorrei intrattenermi un momento sulla cosiddetta sussidiarietà, che non viene menzionata espressamente nel nostro progetto o che comunque non è illuminata in modo soddisfacente, mentre invece era ben individuata ed affermata con grande vigore nel progetto della Commissione bicamerale, sia pure in modo inizialmente discutibile, tanto che poi il testo è stato modificato. La sussidiarietà è importante se e in quanto è una legittimazione del livello alto di governo dal basso. Nella misura in cui si ispiri al principio di sussidiarietà così inteso, l'operazione oggi in corso prefigura un vero e proprio federalismo e non un mero decentramento, come sarebbe secondo autorevoli opinioni espresse nel dibattito, in quanto il concetto di federalismo implicherebbe necessariamente la preesistenza storica di più Stati che si uniscono per realizzare certi interessi comuni. Non è così: nella misura in cui si ispiri al principio di sussidiarietà, l'operazione prefigura una vera e propria investitura del potere dal basso nei confronti dell'alto. Certo occorre

a tal fine che il *foedus* trovi la sua legittimazione nella più ampia autonomia. E qui, in effetti, il progetto governativo in qualche modo soccorre, perché valorizza l'autonomia statutaria. In sostanza, esprimendo attraverso gli statuti la propria identità nella federazione, le collettività regionali concorrono alla fondazione di quest'ultima, compongono in essa - dividendone la struttura federale - le proprie differenziazioni e stringono il nuovo patto sociale. In verità, dovrebbero stringerlo contribuendo alla stessa costituzione federale (sarebbe l'ideale); appunto per questo, anche al di là della varietà e pluralità delle opinioni, sarebbe il caso di pensare a un apposito referendum regione per regione sulla proposta di federalismo. Ma va riconosciuto che anche su questo punto il progetto governativo soccorre prevedendo un siffatto referendum con la modificazione arrecata dall'articolo 19 al terzo comma dell'articolo 131 della Costituzione.

Naturalmente, si tratta di un patto sociale successivo, al di fuori del procedimento di revisione costituzionale. Recita infatti la citata disposizione del progetto governativo che forme e condizioni particolari di autonomia possono essere stabilite anche per le regioni a statuto ordinario con legge approvata su iniziativa della regione interessata e sulla base di intesa con essa (approvazione seguita dal referendum). Ma quello che conta è che vi sia la possibilità per le regioni di negoziare e concordare con lo Stato i termini e il contenuto della propria autonomia (analoga previsione era contenuta in un disegno di legge presentato dal Consiglio regionale della Lombardia al Senato nella precedente legislatura).

Uno dei problemi che possono nascere a proposito delle regioni, anche in relazione al carattere proprio del federalismo che si va ad istituire, è quello del coordinamento, problema che non va confuso con quello della cosiddetta leale cooperazione o collaborazione. Di quest'ultimo principio nel progetto governativo si parla una sola volta per giustificare e regolare gli interventi sostitutivi dello Stato rispetto

alla regione. Nella nostra giurisprudenza costituzionale esso fu introdotto in occasione di alcune affermazioni del Tribunale federale tedesco circa il dovere delle istituzioni di comportarsi secondo *Treu und Glaube*, cioè senza ostacolare con ritardi ostruzionistici l'esercizio delle competenze delle altre. Ma in Italia avevamo già elaborato, in ordine ai conflitti di attribuzione davanti alla Corte costituzionale, concetti molto simili, estendendo per esempio il concetto di atti invasivi dello Stato nei confronti della competenza regionale, e viceversa, a comportamenti, ad omissioni, ad ostruzionismi. Emergeva evidentemente un certo valore cooperativo da queste affermazioni, sebbene la leale cooperazione, quale traduzione approssimata della denominazione tedesca *Treu und Glaube*, potesse egualmente intendersi in senso non cooperativo, cioè come lealtà, buona fede, con riferimento ad una regola che non vale solo per il federalismo cooperativo ma vale per tutti i federalismi di questo mondo, ivi compresi quelli più rigorosamente competitivi. Se anche nella lotta bisogna essere leali, a maggior ragione bisogna esserlo quando si agisce sul piano delle intese, dell'accordo, della cooperazione.

I problemi di coordinamento (che è armonizzazione autoritativa dall'alto) rappresentarono una vera croce per la Corte costituzionale. Si era pervenuti a un certo punto a coordinamenti ad opera dei ministeri. Allora si disse che il coordinamento si fa o con legge o quantomeno con provvedimento della Presidenza del Consiglio dei ministri, perché i ministri non possono coordinare. Ma il problema più grave era rappresentato dal fatto che sotto l'aspetto del coordinamento si potessero consumare vere e proprie violazioni dell'autonomia regionale con il dettare norme di dettaglio in contrasto con il principio per cui lo Stato deve limitarsi all'enunciazione dei principi fondamentali delle materie. La Corte agì dapprima in modo conciliante, facendo passare alcuni coordinamenti che la dottrina considerò invece come violazioni dell'autonomia regionale; poi in modo più rigoroso. Dico

questo perché il nostro progetto governativo (articolo 5 modificativo dell'articolo 117 della Costituzione), precisando che allo Stato spetta non già la definizione dei principi della materia ma addirittura la determinazione della disciplina generale in alcune materie di competenza regionale, può far sospettare una riforma *in peius* dal punto di vista federalistico: dettando una disciplina generale si può veramente invadere il campo delle regioni. Se si fosse veramente fedeli all'idea federale, si dovrebbero prevedere, nel caso di federalismo competitivo, meccanismi di composizione idonei a prevenire, in quanto possibile, i conflitti fra livelli di governo. Mentre, se si adottasse un federalismo cooperativo, probabilmente il coordinamento perderebbe la sua ragion d'essere e comunque perderebbe la sua drammaticità. Infatti il federalismo cooperativo consiste — lo si capisce bene quando si parla di intreccio delle politiche, di *Politikverflechtung* — nella predisposizione di meccanismi per la codecisione da parte del centro e delle periferie: si individuano interessi ed obiettivi comuni ed alla decisione su di essi devono partecipare entrambi i livelli di Governo. Così stando le cose è difficile che si determini una discrepanza che comporti l'esigenza del coordinamento.

Inoltre, questo aspetto dei rapporti fra Stato e regioni viene inciso in definitiva anche dalla legge n. 59 del 1997, la cosiddetta legge Bassanini, che nel trasferire alle regioni tendenzialmente l'intera attività amministrativa, discostandosi dal principio del parallelismo, cioè attribuendo l'attività esecutiva alle regioni anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato, tende a seguire l'esempio della struttura federale tedesca, in cui l'intera attività amministrativa spetta alla regione; a questo punto, essendo il coordinamento un modo di armonizzare l'attività amministrativa, viene meno una ragione del contendere.

Tutto sta nel vedere come si possa realizzare il federalismo e che cosa ci sia di tutto questo nel progetto. A me pare che nel progetto della Commissione bica-

merale non ci sia che un federalismo fiscale limitato, che è da comporre con l'articolo 10 della legge n. 133 del 1999 nel punto in cui si delega il Governo a disciplinare la materia. Qui si parla molto spesso di federalismo fiscale, di distribuzione delle risorse, e non si tiene conto che il cosiddetto federalismo fiscale, che noi con una formula forse inesatta chiamiamo « perequazione finanziaria », non è soltanto distribuzione delle risorse, ma è prima di tutto allocazione delle competenze, individuazione dei compiti. In Germania il sistema di *Finanzausgleich*, che compone insieme a quello di *Politikverflechtung* il federalismo cooperativo, è anche normativa sull'attribuzione delle funzioni e dei compiti, alla quale è correlata la distribuzione delle risorse. Qui invece si passa a distribuire le risorse senza una netta divisione (federalismo competitivo) o viceversa senza un'adeguata condivisione (federalismo cooperativo) di funzioni e di compiti.

Bisognerà che nell'attuazione della delega attribuita con l'articolo 10 della legge n. 133 del 1999 si tenga conto di queste considerazioni: altrimenti si ridurrà la prospettiva del federalismo.

Per quanto riguarda le osservazioni generali mi fermerei qui. Mi riservo di affrontare in risposta alle vostre domande le questioni specifiche concernenti il progetto governativo e le proposte di legge ad esso abbinata nel vostro esame, fermo restando che il progetto governativo merita una più ampia attenzione perché ha una maggiore probabilità di essere tradotto in legge.

PRESIDENTE. Presidente Corasaniti, la ringrazio per questo *excursus* molto dettagliato sulle questioni e le problematiche di carattere generale. Occorre precisare che tutto è *in itinere*: non sappiamo se si arriverà ad un testo unificato perché ancora bisogna approfondire gli argomenti, tenuto conto che le questioni sono molteplici, come lei ha sottolineato. Se si vuole un federalismo operativo si può restare all'interno dell'*hortus conclusus* della Costituzione, modificandola in qualche

parte; se invece si vuole evocare anche l'impegno delle regioni in sede istituzionale, è chiaro che bisogna allungare il passo. Ma ciò dipenderà dal Governo, dal Parlamento, dalle « forze politiche »: lo dico fra virgolette perché di forze politiche oggi ce ne sono poche; ci sono più emozioni o emotività che forze politiche: questo è il dramma della nostra democrazia.

ALDO CORASANITI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Però quelle che ci sono pesano!

PRESIDENTE. Do ora la parola ai colleghi che intendano svolgere considerazioni o porre quesiti.

TARCISIO ANDREOLLI. Signor presidente, la ringrazio per il suo splendido intervento, dal quale mi pare di capire che lei, partendo dal principio di sussidiarietà, vede come modello possibile per l'Italia quello tedesco, che più si attaglia alla nostra esperienza.

Lei ha messo in evidenza due aspetti carenti sia nel testo della Commissione bicamerale sia nel disegno di legge governativo, là dove rileva che è necessario che anche nelle competenze che rimarranno al potere centrale vi deve essere una compartecipazione nella gestione del potere da parte della rappresentanza dei *Länder*, delle regioni, della periferia. Ha inoltre richiamato il Comitato delle regioni di Bruxelles, di cui anch'io ho fatto parte, ma che è rimasto solo a livello di tentativo. Più pregnante è invece il discorso che riguarda il Parlamento nazionale. Allora vorrei rivolgerle una domanda precisa. Come vedrebbe lei concretizzato il discorso che riguarda il rapporto fra centro e periferia? Lei pensa ancora, per esempio, ad un sistema bicamerale per l'Italia?

ALDO CORASANITI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Non c'è dubbio!

TARCISIO ANDREOLLI. Ed inoltre, come configurerebbe questa camera delle

regioni? Con quale tipo di rappresentanza? E soprattutto con quali poteri? Non mi stanco infatti di ripetere che è importante prima vedere quali poteri si attribuiscono all'organo e poi decidere come eleggerlo. A mio avviso, comunque, con l'istituzione di una terza camera si creerebbe un doppione inutile. In fondo il modello tedesco per me è un modello monocamerale, perché il Senato delle regioni attiene, sì, alla generalità dei problemi, ma soprattutto va alla codecisione su aspetti che riguardano i rapporti fra centro e periferia.

LUISA DE BIASIO CALIMANI. Il senatore Andreolli ha anticipato la domanda che volevo rivolgere: anch'io volevo chiederle, presidente Corasaniti, come vede la costituzione della seconda camera e con quali poteri, con quali funzioni e con quali rappresentanti, soprattutto perché non sono di facile separazione le materie da trattare, tenuto conto che anche per la prima camera, così come era ipotizzata nel testo costituzionale che poi non ha avuto successo, vi erano difficoltà ad individuare con chiarezza i compiti rispetto alle materie che sono riferite all'intero territorio e quindi anche alle stesse regioni. È dunque difficile evitare che tutte le questioni trattate dalla prima camera non debbano poi essere esaminate anche dalla camera delle regioni, con una situazione analoga a quella che ci troviamo a vivere oggi con il bicameralismo perfetto. Il dubbio è quindi che si riproduca una situazione sostanzialmente analoga a quella attuale.

La seconda domanda riguarda il ricorso alla Corte costituzionale. Con riferimento alla divisione delle competenze e al principio di sussidiarietà di cui lei parlava, mi sembra difficile capire quando si verifica un'invasione di campo se non vi è una chiarezza a monte. Innanzitutto va rilevato che l'invasione di campo può avvenire non soltanto per quanto riguarda lo Stato nei confronti delle regioni e viceversa, ma anche per quanto riguarda le regioni nei confronti degli enti locali. Vengono infatti attribuite alle regioni

competenze che le regioni a loro volta dovrebbero trasferire, ed è inquietante vedere che le regioni talvolta trattengono competenze o materie che dovrebbero invece trasferire, con la conseguenza di una confusione di funzioni che spesso penalizzano gli enti locali. Tutti vogliono il federalismo in termini generali; ognuno però è pronto a prendere dall'alto ma non è disposto a cedere in basso. Va quindi fatta chiarezza sul rapporto che ci deve essere, nell'ambito del principio di sussidiarietà, non soltanto fra Stato e regioni ma anche fra regioni ed enti locali.

VITTORIO PAROLA. Vi è qualcosa di più di un mero decentramento ma non vi è ancora una chiara configurazione di uno Stato federale: mi sembra che emerga un po' questo.

Presidente Corasaniti, dobbiamo constatare che ci troviamo di fronte a centralismi ad ogni livello: basti pensare alle aree metropolitane, al centralismo municipale dei grandi comuni, che chiedono la struttura federale per poter contare, ma nello stesso tempo hanno un rapporto molto centralistico con gli enti delegati. Occorrono dunque scelte forti, almeno su alcuni punti, altrimenti non si riesce a dare il senso di un rovesciamento, di una diversa titolarità dei poteri. Infatti, se ho capito bene, la titolarità di determinati poteri dovrebbe fondarsi su un nuovo patto di cui gli enti locali e le regioni siano protagonisti. Mi sembra che questo sia il punto di partenza del provvedimento del Governo.

Seconda considerazione. Lei, presidente, si è occupato a lungo dell'articolo 133 della Costituzione, che riguarda la formazione di nuovi comuni. Questo è proprio un esempio di norma invasiva. Infatti, mentre prima le regioni decidevano direttamente quale era il corpo elettorale da consultare, nell'articolo 20, comma 4, del disegno di legge governativo A.C. 5830 si prevede che la consultazione abbia luogo con la maggioranza del corpo elettorale comunale complessivo. Lei comprende bene che, se si prende l'esempio di una grande area metropolitana come

quella di Roma, che adesso deve affrontare il problema di Ostia, si constata che, secondo quanto prescrive il citato disegno di legge sul nuovo ordinamento federale, dovrebbero votare i 3 milioni e mezzo di cittadini romani su un problema che riguarda 200 mila abitanti. In casi come questo non c'è nemmeno l'alea e quindi diventa assolutamente impossibile ricercare e trovare una soluzione.

PRESIDENTE. Do ora la parola al presidente Corasaniti per la replica.

ALDO CORASANITI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Comincio con il rispondere alle domande concernenti la composizione della camera delle regioni e i poteri da attribuirle. Credo che un utile punto di partenza sia dato dalle conclusioni della Commissione bicamerale, ma andrei oltre, nel senso che penserei ad un Senato a composizione mista, in grado di rispondere anche ad esigenze diverse da quelle di rappresentanza delle regioni. Si potrebbe stabilire che in questa composizione mista ci sia un numero fisso di senatori per ogni regione, eletti direttamente o dal consiglio regionale, oppure nominati dal governo regionale.

Per quanto concerne il rapporto tra regioni ed enti minori, questa è l'Italia dei comuni, si sa: è l'Italia delle grandi tradizioni, che si incentrano per lo meno in alcuni comuni (se si vuole si tratta addirittura di città-Stato). Ma non dimentichiamo che in Germania non si è tenuto presente il modello dei *länder* preesistenti per una scelta autonoma ma per il fatto che questo è stato in qualche modo consigliato dalle forze occupanti come rimedio al fine di esautorare il centro ed evitare il possibile formarsi di un nuovo *Reich* forte come il precedente.

L'andare verso la periferia al massimo grado possibile, intanto, incontra dei limiti nella considerazione che si pensa a piccolissimi comuni. Credo invece che se si vuole percorrere questa strada si dovrebbe pensare ad associazioni tra i comuni che potrebbero rappresentare adeguatamente tali realtà a livello di governo

regionale: mi pare che questo espediente nel progetto sia contemplato. Non dimentichiamo peraltro che l'appello alla base, se è sacrosanto secondo i principi della sussidiarietà interpretati come principi democratici, spesso è servito per paralizzare un certo livello di governo.

Mi spiego: in sostanza, quando le monarchie nazionali facevano appello alle popolazioni lo facevano per liberarsi dall'autorità dell'Impero. Molto spesso questo rifarsi alla volontà della base è una condizione imprescindibile per rafforzare un nuovo livello di governo. In Italia c'è molta sensibilità verso questo problema. Il progetto elaborato dalla Commissione bicamerale può considerarsi municipalista anziché regionalista. Ma mi domando: tutto ciò non finisce per impedire il formarsi di regioni che possano costituire un vero e proprio livello di governo? Anziché orientarsi in un senso o in un altro, occorrerebbe trovare un giusto equilibrio tra queste due esigenze; altrimenti realizzeremmo un federalismo municipale, che non è federalismo ma qualcosa di diverso.

Il disegno della bicamerale prevede anche il ricorso alla Corte costituzionale di enti territoriali minori contro le regioni o contro lo Stato per porre rimedio all'invasione di competenza. Ma il progetto attuale, in effetti, non è completo: prescinde dal risolvere questi problemi, perché regola solo uno spazio, certo ampio ma ben definito, mentre vi sono implicanze che dovrebbero essere tenute presenti.

Quanto poi alla rappresentanza nel Senato, proposte utili ce ne sono nel disegno della bicamerale: si tratta di farle rientrare in una composizione mista del Senato. Mi domando se, attenuandosi in un certo senso l'identificazione della rappresentanza territoriale nell'ambito del Senato, non si possa prescindere dalla limitazione della competenza di quest'ultimo come Camera delle regioni agli affari che interessano la competenza regionale. Se noi prevediamo una rappresentanza a livello legislativo nazionale dei soggetti territoriali, perché non dovremmo abili-

tare il Senato a discutere e deliberare su tutto, salve le limitazioni che provengono dal bicameralismo differenziato, che ormai è un obiettivo ineludibile? La soluzione potrebbe quindi essere un Senato composto anche da veri rappresentanti della periferia che però discutesse non solo in materia regionale. Naturalmente il Senato potrebbe essere investito *in toto* di questa competenza così come delle altre sue proprie.

PRESIDENTE. Presidente Corasaniti, anche prospettando qualche soluzione a determinati problemi lei consola gli animi inquieti sia dei deputati che dei senatori. Mi pare, rifacendoci alla cultura antica, che *est modus in rebus*: dobbiamo cercare una modalità che tenga conto della storia politica ed istituzionale del nostro paese. Il bicameralismo non è un limite ma una ricchezza dell'istituzionalità; la finalizzazione di questa seconda Camera consente effettivamente di rendere coprotagoniste le regioni in quelle scelte che riguardano non solo i conflitti tra queste ultime e lo Stato ma anche il protagonismo fondamentale e prioritario delle regioni nelle materie che sono di loro incontestabile spettanza.

ALDO CORASANITI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Presidente, le chiedo in via eccezionale di consentirmi di rispondere ad una questione sollevata dal senatore Parola relativa alle modificazioni territoriali.

È un problema davvero grosso, sul quale sono stato interessato più volte a proposito di secessioni di parti di comuni. Al riguardo mi sono scontrato con la seguente difficoltà. In fondo, se assumiamo il dogma dell'assoluta discrezionalità del legislatore sia pure regionale nel provvedere in materia, ci troviamo di fronte ad ipotesi di un certo tipo. Sentite le popolazioni, restando impregiudicato il bisogno di precisare e migliorare il gioco delle maggioranze allorquando si tratti di ciò (è chiaro infatti che se vi sono maggioranze preponderanti correremmo il rischio che queste modificazioni territo-

riali non si facciano mai) può accadere che esse abbiano espresso parere magari favorevole, ma che, ciò nonostante, la regione non provveda. L'atto legislativo non è infatti inserito in un procedimento vincolante per la regione e in un certo senso è difficile inserirlo perché ciò urterebbe con il principio dell'assoluta discrezionalità del legislatore.

Tuttavia, direi che non sarebbe un grosso guaio se, trattandosi di un legislatore regionale abilitato nei limiti tracciati dalla riforma, si stabilisse un certo dovere del legislatore di provvedere. D'altronde, ad analoga difficoltà ha cercato di porre rimedio una proposta relativa ad iniziative legislative popolari che non vengano prese in considerazione dal legislatore nazionale: in tal caso si prevedeva, nel progetto della Commissione bicamerale, il ricorso al referendum. La riforma potrebbe porre rimedio all'inerzia del legislatore regionale adottando un procedimento analogo, ovvero puntando sulla possibilità di limitare la discrezionalità del legislatore regionale in questo specifico settore (e magari attribuendo in via sostitutiva la competenza al legislatore nazionale che svolgerebbe in tal caso una funzione quasi arbitrale).

VITTORIO PAROLA. Il comma 4 dell'articolo 20 del disegno di legge sull'ordinamento federale irrigidisce la norma e la sottrae alle regioni stabilendo che tutto il corpo elettorale del comune interessato possa votare. La regione Lazio deciderà fra poco relativamente al referendum sul comune di Roma marittima (comprendente Ostia, Ostia antica e via dicendo) e se

venisse approvato l'ordinamento federale, tutto il comune di Roma dovrebbe votare.

ALDO CORASANITI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Se vi fosse il passaggio procedimentale al legislatore nazionale, quest'ultimo sarebbe meno vincolato rispetto all'esito referendario.

VITTORIO PAROLA. Anche se votasse tutta Roma, non si raggiungerebbe mai il 50 per cento.

ALDO CORASANITI, *Presidente emerito della Corte costituzionale*. Il legislatore nazionale potrebbe anche prescindere dagli esiti referendari, sulla base di considerazioni attinenti alle strutture, a tradizioni etnico-culturali, a possibili ripercussioni ultraregionali e così via. Se si dovesse presentare un ostacolo del genere, occorrerà comunque pensare al modo per superarlo.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Corasaniti per il contributo fornito ai nostri lavori.

La seduta termina alle 14,45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia il 5 luglio 1999.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO