



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 6

N.B. I resoconti stenografici di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI CONGIUNTE

1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della pubblica amministrazione) del Senato della Repubblica

e

I (Affari costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni) della Camera dei deputati

INDAGINE CONOSCITIVA SUL TITOLO V DELLA
PARTE II DELLA COSTITUZIONE

6^a seduta: lunedì 26 febbraio 2007

Presidenza del presidente della 1^a Commissione del Senato della
Repubblica BIANCO

I N D I C E

Audizione di esperti sul sistema delle autonomie in Germania e in Spagna

* PRESIDENTE	Pag. 3, 8, 12 e passim	* ANZON DEMMIG	Pag. 41
* BOATO (Verdi), deputato	25, 28	BALDINI	46
PASTORE (FI), senatore	40	BIFULCO	38
SANTELLI (FI), deputato	4	* BROUËR	13, 53
* SAPORITO (AN), senatore	22	* D'ATENA	19
VILLONE (Ulivo), senatore	5, 12, 47	DE GISPERT I CATALÀ	8, 12, 50
* VIOLANTE (Ulivo), deputato	56	* FIORAVANTI	23, 25
		* FROSINA	44
		* LANCHESTER	44
		* LIBERATI	43
		* LUTHER	35
		PALERMO	33
		PALMARINI	49, 50
		* RIDOLA	26
		* SCARCIGLIA	30
		* ZEI	36

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Alleanza Nazionale: AN; Democrazia Cristiana-Partito repubblicano italiano-Indipendenti-Movimento per l'Autonomia: DC-PRI-IND-MPA; Forza Italia: FI; Insieme con l'Unione Verdi-Comunisti Italiani: IU-Verdi-Com; Lega Nord Padania: LNP; L'Ulivo: Ulivo; Per le Autonomie: Aut; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; Unione dei Democratici cristiani e di Centro (UDC): UDC; Misto: Misto; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-Italiani nel mondo: Misto-Imm; Misto-L'Italia di mezzo: Misto-Idm; Misto-Partito Democratico Meridionale (PDM): Misto-PDM; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur; Misto-Sinistra Critica: Misto-SC.

Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: L'Ulivo: Ulivo; Forza Italia: FI; Alleanza Nazionale: AN; Rifondazione Comunista-Sinistra Europea: RC-SE; UDC (Unione dei Democratici Cristiani e dei Democratici di Centro): UDC; Lega Nord Padania: LNP; Italia dei Valori: (IdV); La Rosa nel Pugno: RosanelPugno; Comunisti Italiani: Com.It; Verdi: Verdi; Popolari-Udeur: Pop-Udeur; Democrazia Cristiana-Partito Socialista: DC-PS; Misto: Misto; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling.; Misto-Movimento per l'Autonomia: Misto-MpA.

Intervengono la Presidente della Commissione affari istituzionali del Parlament de Catalunya Núria de Gispert i Català, il Segretario Generale del Bundesrat della Repubblica federale di Germania Dirk Brouër, le professoressa Adele Anzon Demmig e Paola Palmarini, le dottoresse Laura Frosina, Francesca Liberati e Astrid Zei, i professori Vincenzo Baldini, Raffaele Bifulco, Antonio D'Atena, Maurizio Fioravanti, Fulco Lancaster, Joerg Luther, Francesco Palermo, Paolo Ridola e Roberto Scarciglia.

I lavori hanno inizio alle ore 10,05.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti sul sistema delle autonomie in Germania e in Spagna

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sul Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta dell'11 dicembre 2006.

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

È oggi in programma l'audizione di esperti sul sistema delle autonomie in Germania e in Spagna. Il presidente Violante ed io desideriamo esprimere un ringraziamento sincero agli ospiti che hanno accettato di intervenire questa mattina alla audizione conclusiva dell'indagine conoscitiva promossa dalle Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato sull'attuazione e sulla revisione del Titolo V della Costituzione del nostro Paese. Un ringraziamento particolare alla signora De Gispert I Català e al dottor Brouër, che hanno accolto il nostro invito. Rivolgo naturalmente un analogo ringraziamento a tutti gli altri ospiti, studiosi del nostro Paese qui presenti.

La sessione di oggi è dedicata all'analisi comparata di alcune esperienze che per noi rivestono un particolare interesse, l'esperienza spagnola e l'esperienza tedesca, alla luce anche della recente revisione della Carta costituzionale di questo Paese. Come ho anticipato, con la seduta odierna concluderemo le audizioni dell'indagine conoscitiva, che si è sviluppata nell'arco di alcuni mesi; a fine seduta il presidente Violante ed io daremo notizia di come intendiamo ulteriormente svolgere i nostri lavori, secondo quanto concordato dagli uffici di Presidenza delle due Commissioni.

Invito innanzi tutto la collega onorevole Santelli, deputato della Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati, del Gruppo Forza Italia, a svolgere il suo intervento introduttivo sulla Spagna. Successivamente interverrà il senatore Villone, senatore della Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, del Gruppo Ulivo, che svolgerà un intervento introduttivo sulla Germania.

SANTELLI (*FI*). Signor Presidente, saluto anch'io gli ospiti e i colleghi, in particolar modo gli ospiti stranieri.

Rivestono per noi notevole interesse l'esperienza spagnola e il nuovo dettato sull'autonomia, soprattutto della Catalogna. In particolar modo, in riferimento a quella che dovrebbe essere ed auspichiamo che sia la nuova versione dell'impostazione federale del nostro Paese, ci interesserebbe capire meglio alcuni punti relativi all'esperienza spagnola. Nello specifico, vorremmo capire come funziona la tecnica del riparto delle competenze fra Stato e Comunità autonome, con particolare riguardo al criterio dell'elencazione delle materie e, soprattutto, vorremmo conoscere l'impatto effettivo che tale criterio di elencazione ha avuto nell'impostazione dei rapporti istituzionali fra Stato e autonomie. In particolare, ci interesserebbe capire se all'interno dell'esperienza spagnola sia stata prevista una sorta di clausola di salvaguardia, cioè la possibilità che lo Stato, in nome della tutela dell'interesse nazionale, intervenga comunque su materie di competenza delle autonomie. Vorremmo inoltre sapere se esiste una forma di legislazione ripartita all'interno di alcune singole materie e se esiste una competenza legislativa concorrente all'interno delle stesse materie o all'interno di materie diverse fra Stato ed autonomie. Vorremmo capire in che termini vi sia raccordo istituzionale, nelle funzioni amministrative, fra Stato e Comunità.

Visto il particolare rilievo che ha avuto lo statuto speciale per la Catalogna, ci interesserebbe capire in che termini le competenze esclusive affidate alla Generalitat catalana abbiano rilevanza effettiva (anche in relazione a quella che viene definita identità nazionale specifica della Catalogna), in che termini vengano identificate queste nuove materie esclusive affidate alla Generalitat e che portata intenda dare la Spagna al nuovo principio di collaborazione e lealtà istituzionale fra Stato e Comunità autonoma.

Particolare rilievo assume per noi anche tutta la parte relativa al cosiddetto federalismo fiscale, per quanto riguarda soprattutto la diminuzione della finanza derivata dallo Stato e la capacità impositiva specifica affidata alla nuova Generalitat. Vorremmo sapere in che termini vengono definiti i rapporti fra Stato e Comunità nella ripartizione del debito pubblico e che tipo di rapporto discende specificamente fra Stato e Comunità in relazione ai patti di stabilità europei e quindi ai legami e ai limiti previsti per la finanza pubblica.

Infine, siamo particolarmente interessati a quella che potrebbe essere la riforma del Senado e a tutto quello che, in generale, riguarda il nuovo assetto del federalismo spagnolo; siamo interessati alla direzione verso la

quale sta andando il vostro Paese – mi rivolgo ovviamente alla presidente De Gispert I Català – e alle problematiche che emergono maggiormente in questa fase di evoluzione, nonché alle prospettive reali di questa diversa situazione.

VILLONE (*Ulivo*). Signor Presidente, ringrazio anzitutto i nostri ospiti stranieri, nonché gli amici e i colleghi esperti costituzionalisti che hanno voluto accettare il nostro invito. Dico subito che non tocca a me, come non toccava alla collega Santelli, descrivere le modifiche apportate alle due Costituzioni che oggi prendiamo in considerazione; per questo c'è la documentazione e ci sono i nostri ospiti. Il nostro compito è quello di chiarire quali siano per noi i punti di interesse.

Per quanto riguarda in particolare il sistema tedesco, è chiaro che noi abbiamo interesse all'innovazione che è stata portata alla Legge fondamentale della Repubblica federale, guardando soprattutto alla riforma del Titolo V da noi varata nel 2001. Infatti, ci siamo chiesti e ci chiediamo se con la riforma del 2001 abbiamo adottato un impianto complessivamente efficiente ed equilibrato. Tutti ricordiamo i punti nodali della riforma: il «capovolgimento» dell'articolo 117 della Costituzione, l'ampliamento della legislazione concorrente, la creazione della legislazione esclusiva regionale, l'abolizione della clausola dell'interesse nazionale. Ho sempre nutrito dubbi, come molti colleghi costituzionalisti fanno, sul fatto che quelle scelte fossero le più giuste o, nella formulazione adottata, le più efficaci. Certamente ciò che è accaduto successivamente fa nascere in noi qualche dubbio. Il fatto che siano già più di 500 le sentenze della Corte costituzionale riguardanti a vario titolo la riforma del 2001 e soprattutto il fatto che la Corte abbia dovuto – in maniera spesso complicata, surrettizia e contorta – ripristinare alcuni istituti come l'interesse nazionale, ci suggeriscono che sia stato commesso qualche errore di prospettiva.

Dobbiamo allora chiederci quali siano le conseguenze della riforma del 2001. Innanzi tutto il rapporto tra Stato e Regioni è ora essenzialmente affidato alla catalogazione delle competenze. C'è dunque un approccio per definizione di elenchi che ovviamente ha due difetti principali: la sua tendenziale rigidità e la sua insufficienza. Non è un caso che nelle successive discussioni si sia proposto di aggiungere o di togliere dall'elenco alcune materie. La rigidità, inoltre, conduce ad una sorta di federalismo giurisdizionale, proprio perché è stata prodotta in materia una simile massa – è questa la definizione più adatta – di sentenze costituzionali e perché in tali sentenze si registra un'espansione esponenziale dell'utilizzo del meccanismo delle intese tra Stato e Regioni. La Corte, non avendo strumenti precisi con cui stabilire le competenze, in moltissimi casi si limita ad affermare la necessità di mettersi d'accordo. Questo è l'atteggiamento che la Corte costituzionale sta complessivamente tenendo: si tratta probabilmente di un atteggiamento saggio dal punto di vista della Corte stessa, ma che altrettanto probabilmente non produrrà un sistema efficiente. Ricoprire il

sistema con un mantello di intese non offre di certo una risposta efficiente, moderna ed adeguata alla situazione.

È chiaro il motivo del nostro interesse per la riforma costituzionale tedesca che, almeno in qualche punto, sembra assumere proprio quella prospettiva che può risultare utile ai nostri fini. Penso, ad esempio, all'obiettivo della semplificazione complessiva del sistema: vorremmo sapere, in proposito, se tale obiettivo sia stato conseguito o meno e, in caso di risposta positiva, in quale misura; inoltre se si ritiene che tale semplificazione possa costituire una chiave di volta. Nella documentazione fornita si parla della semplificazione dell'articolazione della potestà legislativa e del rapporto tra il Bund e i Länder. Il primo punto su cui intendiamo focalizzare l'attenzione è proprio questo, chiedendo ai nostri ospiti se si è attuata o meno una semplificazione di sistema e in che misura, a quali domande essa ha inteso dare risposta e verso quali obiettivi tende.

A proposito dell'intervento compiuto sulla clausola di necessità, quella riguardante l'unità giuridica ed economica del Paese, vorrei porre un'ulteriore domanda. Vorrei sapere infatti se la sua applicabilità si è estesa o si è invece ridotta: credo che – per certi aspetti – siano veri entrambi gli assunti, ma occorre capire quale sia il risultato complessivo. Soprattutto c'è da chiedersi se con questo nuovo assetto, che da un lato deriva dalla cosiddetta semplificazione – si pensi alla categoria della legislazione concorrente – e dall'altro dalla clausola di necessità, si vada ad aumentare la rigidità del sistema ovvero a migliorarne la flessibilità.

Ritengo che una delle chiavi di lettura da adottare per valutare un sistema federale sia proprio questa. Vi chiedo dunque se oggi sia più o meno facile per uno Stato di tipo federale assumere l'obiettivo di realizzare gli interessi di rilievo federale e dunque se questa strada risulti più agevole al decisore nazionale, posto al livello federale, oppure no. Dico questo partendo dall'assunto – che personalmente ritengo non dimostrato dall'esperienza degli Stati federali – che, nel federalismo moderno, quando lo Stato persegue un interesse di rilievo federale non può essere impedito da meccanismi formali di riparto o di codecisione, che sono diversi a seconda dei vari sistemi.

Tale questione si intreccia con quella della riforma del Senato: nella documentazione troverete delle valutazioni certamente non di poco conto, sul fatto che, a seguito delle riforme di cui stiamo parlando, la legislazione che verrà esaminata dal Bundesrat sarà inferiore del 40 o del 50 per cento rispetto a quanto accadeva precedentemente. Ciò non è di poco rilievo, perché incide sul complesso degli equilibri istituzionali della Repubblica federale di Germania. Mi chiedo, e lo chiedo agli esperti e ai colleghi, se a parte il profilo quantitativo delle legislazioni esaminate dal Bundesrat – e quindi a parte la ridefinizione del suo ruolo – non si pongano dubbi sul complessivo impianto del Bundesrat e sul modello di concertazione orizzontale che vi si realizza, derivanti dalla nuova realtà politico-istituzionale della Germania e soprattutto dall'ingresso dei Länder dell'Est. Occorre dunque domandarsi se il modello che aveva in precedenza la Repubblica federale tedesca può, ugualmente e con pari efficienza, funzionare anche

per un Paese strutturalmente diviso dal punto di vista della ricchezza e della disponibilità delle risorse. Tale situazione non è dissimile da quella che si riscontra nel Mezzogiorno d'Italia. Dunque vi chiedo se questo modello può affrontare efficacemente la tensione inevitabile che deriva da tale situazione oppure se la sua crisi non derivi anche da tale ragione. Si tratta, come si può capire, di un punto che ci riguarda molto da vicino e che può interessare le soluzioni dei nostri problemi politici e istituzionali. Va ricordato a tale proposito come la soluzione relativa al riparto delle risorse sia stata, in qualche modo, spostata nel tempo e che quindi non tutto l'insieme dei problemi sia stato contestualmente affrontato in questa fase di riforma.

Un ultimo punto che chiedo di analizzare con attenzione riguarda la nuova facoltà riconosciuta al giudice costituzionale di valutare la sussistenza della necessità ai fini della legislazione. Questo è un punto di particolare rilevanza critica anche tecnico-giuridica, come ben si capisce, e avrebbe importanza per noi laddove, come penso, si andasse a reintrodurre nel nostro sistema una clausola equivalente a quella dell'unità giuridica ed economica. Se vogliamo chiamarlo interesse nazionale o in modo diverso non importa, ma credo che in un sistema di impianto federale ci sia bisogno di una clausola di necessità o di qualcosa del genere: quella clausola generale che dà flessibilità e chiude il sistema, senza la quale si arriva alle 500 sentenze della Corte costituzionale.

In questo caso vediamo che la soluzione contenuta nella Legge fondamentale tedesca riporta, alla fine, alla Corte costituzionale la valutazione sulla medesima clausola. Mi chiedo se questa sia una soluzione efficace oppure se non ci sia il problema che gli studiosi statunitensi o gli esperti della Corte suprema degli Stati Uniti potrebbero definire una *political question*, ossia una questione rimessa alla scelta del decisore politico e quindi del legislatore. Su tale questione, che mi pare interessante anche dal punto di vista del costituzionalista in senso proprio, mi farebbe piacere ascoltare qualche commento da parte dei nostri colleghi e dei nostri ospiti.

Vorrei chiudere con un brevissimo commento, non per aggiungere altro a quanto affermato dalla collega Santelli, che ha richiamato con precisione i profili relativi alla Spagna. Con la Spagna abbiamo un'evidente connessione, come è chiaro per tutti, con le tematiche di cui al terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione italiana. Vorrei però che un chiarimento ci giungesse dai colleghi e dagli ospiti qui presenti a proposito dei rischi in prospettiva di tali meccanismi. Da noi infatti, come sapete, si parla molto di regionalismo differenziato ma non abbastanza dei rischi ad esso connessi. Vi sono rischi in tema di spinta a una falsa competizione territoriale e rischi di aumento della spesa: vi sono infatti meccanismi che possono comportare moltiplicazione di strutture, perché il centro mantiene le proprie strutture per i territori che non hanno le competenze ulteriori.

Esistono inoltre rischi sulla distorsione della selezione e della formazione dei ceti politici e dei gruppi dirigenti, perché ovviamente il Presidente di una Regione che avesse una competenza particolarmente ampia

sarebbe un soggetto irresistibile sul mercato della politica, e non vorrei fare nomi perché credo che possano immaginarli tutti. Non si tratta di elementi di scarso rilievo per quanto riguarda il sistema nella sua interezza. Infine, vi sono rischi per quanto riguarda la distribuzione delle risorse. Come possiamo compensare questa introduzione e il segno positivo per quanto riguarda i territori che hanno invece un segno negativo?

PRESIDENTE. Cedo la parola all'onorevole Nuria De Gispert I Català, presidente della Commissione affari istituzionali del Parlamento della Catalogna.

DE GISPERT I CATALÀ. Egregio Presidente della 1^a Commissione affari costituzionali del Senato della Repubblica, senatore Bianco, egregio Presidente della I Commissione Affari costituzionali della Camera dei deputati, onorevole Violante, signore e signori senatori, signore e signori giuristi, esperti italiani, segretario generale del Bundesrat, a nome della Commissione affari istituzionali del Parlamento della Catalogna, che ho l'onore di presiedere, e a nome della Presidenza del nostro Parlamento porgo un cordiale saluto ai membri di queste due Commissioni e ai loro Presidenti. Vi ringrazio vivamente per il vostro invito. È per me un onore partecipare a tale sessione e una grande soddisfazione perché questo mi ha anche permesso di trascorrere tre giorni nella Città eterna.

Per rispondere alle domande poste dall'onorevole Santelli, il mio intervento si baserà sostanzialmente su tre aspetti: in primo luogo gli aspetti simbolici dell'identità nazionale della Catalogna; in secondo luogo, le competenze; in terzo luogo, le nuove forme di finanziamento della Generalitat della Catalogna. La riforma dello Statuto di autonomia della Catalogna ha avuto inizio durante la sesta legislatura del Parlamento della Catalogna, dal 1999 al 2003. Il processo di riforma statutario ha avuto formalmente inizio durante il primo trimestre della settima legislatura, nel 2004. Il progetto di Statuto di autonomia è stato presentato alle Cortes spagnole il 2 novembre 2005 e pochi mesi dopo si è costituita la Commissione costituzionale del Congresso dei deputati. Il progetto è divenuto legge nel maggio 2006. Lo Statuto della Catalogna ha costituito una riforma in profondità dello Statuto vigente fino a quel momento, nel senso che non sono state modificate determinate disposizioni, ma si è proceduto a una nuova stesura, la più completa possibile, della norma costituzionale fondamentale della Catalogna. Lo Statuto aggiorna e amplia il testo precedente del 1979 e rappresenta inoltre il primo riconoscimento esplicito del carattere nazionale della Catalogna all'interno dello Stato spagnolo. Le novità più significative del nuovo testo sono le seguenti: gli aspetti simbolici e rappresentativi (in quanto riconoscimento della personalità nazionale della Catalogna); un titolo specifico sui diritti, doveri e principi fondamentali; un titolo specifico sul potere giudiziario in Catalogna; la tipologia delle competenze, che ha innalzato il tetto delle competenze e il potere politico della Generalitat della Catalogna; la regolamentazione, per la

prima volta, dei rapporti bilaterali con lo Stato e dei rapporti con l'Unione europea; infine, il miglioramento del sistema di finanziamento.

Operando un raffronto tra il numero di articoli e disposizioni dello Statuto del 1979 e quelli dello Statuto del 2006, possiamo rilevare un'evidente differenza: nello Statuto del 1979 vi erano 71 articoli e disposizioni, mentre nello Statuto del 2006 vi sono 245 articoli e disposizioni. Il progetto è stato approvato dal Parlamento della Catalogna dall'89 per cento dei deputati. Dopo i negoziati con lo Stato, il progetto è stato approvato dalle Cortes spagnole e dal 72 per cento dei deputati catalani. Infine, lo Statuto è stato approvato dal popolo catalano, mediante *referendum*, il 18 giugno 2006 col 75 per cento dei voti.

Per quanto concerne innanzi tutto gli aspetti simbolici e rappresentativi, bisogna sottolineare il riferimento, contenuto nel preambolo, al carattere nazionale della Catalogna, ove si dichiara che il Parlamento della Catalogna, facendo propri i sentimenti e la volontà dei cittadini catalani, definisce la Catalogna una Nazione. Da un punto di vista giuridico, il preambolo ha unicamente un valore interpretativo del testo dell'articolato. Tale carattere nazionale viene riconosciuto anche nell'articolo 8, dove si fa riferimento ai simboli della Catalogna: l'inno, la bandiera e la festa nazionale.

Per quanto riguarda il quadro politico, i rapporti della Generalitat con lo Stato spagnolo si basano sui principi della bilateralità e della lealtà reciproca. Inoltre, il titolo preliminare dello Statuto richiama i diritti storici della Catalogna come fondamento dell'autogoverno, che lo Statuto tutela e aggiorna, e stabilisce un riconoscimento singolare in materia di diritto civile, lingua, educazione, cultura e sistema istituzionale della Generalitat. Questo riconoscimento rafforzerà le nostre competenze esclusive di fronte ad eventuali futuri attacchi da parte dello Stato e consentirà, inoltre, di ampliarle.

Il catalano viene riconosciuto come lingua propria e ufficiale della Catalogna, e viene stabilito per tutti il diritto di utilizzare le due lingue ufficiali, nonché, per i cittadini della Catalogna, il diritto e il dovere di conoscerle. Il catalano è poi normalmente utilizzato nell'insegnamento come lingua veicolare di apprendimento.

Oltre a questi aspetti simbolici e rappresentativi dell'identità della Catalogna, lo Statuto definisce l'organizzazione del territorio: si stabilisce che la Comarca forma parte del sistema istituzionale della Generalitat, che è organizzata territorialmente in Comuni, nelle cosiddette Comarques, appunto, e nelle Vegueries che nel futuro, mediante apposita legge, sostituiranno le Province.

Il secondo aspetto di cui parleremo sono le competenze. Lo Statuto del 2006 amplia e migliora la qualità delle competenze della Generalitat. Di fatto, l'ampliamento competenziale ha riguardato più di 150 materie o sottomaterie nelle quali vengono riconosciute alla Generalitat competenze che prima non aveva (pensiamo, ad esempio, all'immigrazione), oppure competenze legislative che prima erano condivise o di carattere meramente esecutivo (per esempio varie sottomaterie riguardanti la sanità).

Riassumendo, possiamo dire che gli obiettivi raggiunti sono: una migliore definizione delle materie, che elimina l'ambiguità precedente, e l'ampliamento dell'elenco delle materie riconducibili alla competenza della Generalitat, per evitarne l'assunzione da parte dello Stato. Sono state meglio precisate le materie e le categorie materiali attuali sono state scorporate in altre di portata più ridotta e concreta: è il caso, ad esempio, del commercio che è stato sostituito da varie sottomaterie (orari commerciali, modalità di vendita e così via). Tutto ciò è servito e servirà nel futuro ad impedire che lo Stato si occupi di materie di competenza della Generalitat.

Per quanto riguarda la tipologia delle competenze, la Generalitat è chiamata ad esercitare in modo esclusivo ed integrale le competenze ad essa riconosciute in via esclusiva: in tal senso si definiscono il potere legislativo, quello regolamentare e la funzione esecutiva. Con ciò vogliamo dire che quando esiste una competenza esclusiva, essa può essere esercitata solo dalla Generalitat.

Quanto alle clausole di salvaguardia per lo Stato spagnolo nei confronti della Generalitat, alle quali prima faceva riferimento l'onorevole Santelli, io porrei piuttosto il quesito di quali clausole di salvaguardia disponga la Generalitat nei confronti dello Stato spagnolo. Infatti, sulla base di ben 25 anni di esperienza, si è reso evidente che, se non si fosse conferita maggiore concretezza alle competenze, si sarebbe verificata un'invasione da parte dello Stato. Per questo, allora, lo Statuto del 2006 stabilisce una clausola di salvaguardia in tal senso. Sono già previste clausole di salvaguardia per lo Stato nell'articolo 149 - 1 della Costituzione spagnola.

Lo Statuto definisce in modo chiaro e preciso anche il concetto di competenze condivise; il principio è chiaro: le basi devono ritrovarsi nelle leggi e devono essere principi o rappresentare un minimo comun denominatore normativo. Si esclude, dunque, che lo Stato disciplini, come spesso è accaduto, una competenza condivisa attraverso un regolamento, un ordine o un atto normativo di rango inferiore rispetto alla legge. Secondo lo Statuto del 2006, invece, la relativa disciplina potrà essere dettata soltanto attraverso una legge, perché il termine minimo collega le basi all'idea delle norme *de minimis*. E infine, le competenze esecutive consentiranno, per la prima volta, anche di emanare regolamenti in esecuzione della normativa statale nelle materie o sottomaterie in cui la Generalitat abbia tali competenze.

Ricordo, in proposito, che ci sono 60 articoli in cui si individuano 55 materie nelle quali è riconosciuta alla Generalitat potestà di agire. Prima ho parlato, appunto, di 150 materie o sottomaterie, relative, ad esempio, all'organizzazione, al regime giuridico, alla funzione pubblica delle amministrazioni pubbliche catalane (della Generalitat e dei Comuni) nonché al diritto civile e processuale, al sistema penitenziario, alla protezione dei minori, ai servizi sociali, all'educazione, alla protezione dei dati, ai rapporti sindacali e così via.

Ultimo punto, il miglioramento del sistema di finanziamento. Lo Statuto individua tre grandi tipologie di miglioramento: quelle competenziali, quelle di tipo economico e quelle relative alle garanzie e ai principi. In

riferimento ai miglioramenti competenziali, il nuovo Statuto stabilisce che la Generalitat avrà capacità normativa su tutte le imposte statali nelle quali ha partecipazione; potrà intervenire nella fissazione delle aliquote d'imposta, nel definire gli esoneri, nelle riduzioni e nelle agevolazioni. È prevista, inoltre, una sorta di consacrazione della gestione delle imposte pagate dai cittadini della Catalogna: in tal senso viene creata l'Agenzia tributaria della Catalogna che raccoglie, liquida ed ispeziona tutte le imposte proprie e statali cedute totalmente.

Nello Statuto si prevede anche che entro due anni potrà essere creato un consorzio al quale parteciperanno, in modo paritetico, l'Agenzia statale e quella catalana che si occuperà della gestione di tutte le altre imposte statali raccolte in Catalogna. Si creerà una Commissione mista di affari economici e fiscali Stato-Generalitat che sarà l'organo competente a sviluppare il titolo del finanziamento e a stabilire, appunto, la portata delle condizioni della cessione delle imposte di titolarità statale. Esso dovrà decidere, inoltre, il contributo di solidarietà e i meccanismi di perequazione. Si tratta di uno degli aspetti più importanti del nuovo sistema, visto che fino ad ora queste decisioni venivano prese unilateralmente dallo Stato; con il nuovo Statuto, invece, questo contributo dovrà essere stabilito di mutuo accordo nella Commissione mista.

Per quanto riguarda i miglioramenti di tipo economico, vi è un incremento delle percentuali di partecipazione alle imposte. Sebbene l'incremento sia un fattore importante, perché per molte tasse si passa dal 30 al 50 per cento, come ad esempio nel caso del reddito delle persone fisiche e dell'IVA, è ancora più importante il fatto che lo Statuto stabilisca che ogni cinque anni questo paniere di imposte potrà essere rivisto verso l'alto.

Per quanto concerne, infine, il meccanismo di finanziamento, vorrei segnalare due importanti previsioni: primo, la configurazione del meccanismo di perequazione, per cui i servizi prestati dai diversi governi autonomi possono giungere ad un livello simile, ove facciano uno sforzo fiscale simile, e che questo principio viene applicato unicamente all'istruzione, alla sanità e ai servizi sociali; in secondo luogo, un accordo sugli investimenti statali nelle infrastrutture in Catalogna, che dovranno essere equivalenti al peso del PIL catalano rispetto a quello spagnolo in un periodo di riferimento di sette anni.

In conclusione, vorrei precisare che la capacità di trasformazione dello Statuto del 2006 dipenderà in gran parte dalla sua interpretazione ed applicazione e quindi, soprattutto, dalla volontà politica di coloro che dovranno applicarlo e svilupparlo. Non si tratta soltanto di una questione di interpretazioni giuridiche che, dal mio punto di vista, sono già state date nel Parlamento della Catalogna e nelle Cortes spagnole e ratificate definitivamente dal popolo catalano. Dico tutto ciò perché, dopo 30 anni, e in quello che dovrebbe essere il momento più positivo per la Catalogna, che dovrà applicare e sviluppare il nuovo Statuto, ci troviamo di fronte a una situazione nuova. Innanzi tutto, contro lo Statuto catalano esistono quattro ricorsi di incostituzionalità presso il Tribunale costituzionale,

la cui composizione presenta aspetti alquanto delicati (se mi è permesso utilizzare queste parole). Inoltre, il Governo centrale, che ha approvato lo Statuto, ha presentato nelle Cortes diversi progetti di legge (sette o otto) con i quali si intende comprimere l'autonomia della Catalogna sancita dallo Statuto. Ci troviamo quindi di fronte ad una situazione se non nuova quanto meno *sui generis*, in cui un Governo, che si è dichiarato d'accordo con la Generalitat catalana e che ha approvato uno Statuto che ne amplia in maniera sostanziale le competenze, presenta poi dei disegni di legge volti a ridurle.

Sono a disposizione di tutti voi per le eventuali domande.

PRESIDENTE. Qual è la procedura seguita per l'approvazione dello Statuto catalano? Dopo essere stato approvato dalla Generalitat, deve essere approvato dal Governo?

DE GISPERT I CATALÀ. Lo Statuto è approvato dalle Cortes spagnole. Innanzi tutto, il Parlamento della Catalogna avanza la proposta, il comitato di relazione la elabora ed i due terzi del Parlamento catalano la approva. Il progetto viene quindi inviato alla Commissione costituzionale del Congresso dei deputati; le Cortes spagnole lo approvano a maggioranza assoluta; infine, viene sottoposto al giudizio del popolo catalano mediante *referendum* approvativo.

VILLONE (*Ulivo*). Vorrei porre una domanda inerente proprio alle ultime osservazioni della presidente de Gispert i Catala'.

È facilmente comprensibile la presentazione di ricorsi contro lo Statuto catalano. Il presidente de Gispert i Catala' dovrebbe però spiegarci per quale motivo il Governo centrale ha modificato la propria posizione. In questa sede siamo tutti professionisti della politica. Non ci dica quindi di non esserne a conoscenza. Vorremmo sapere chi ha protestato, in quali forme e con quali motivazioni e quali sono gli equilibri diversi che ora si esprimono nella differente posizione del Governo.

DE GISPERT I CATALÀ. Il processo di negoziazione dello Statuto è stato molto lungo. Nell'insieme, da quando si è riunito il primo comitato di relazione nel Parlamento della Catalogna fino all'approvazione da parte del Senato spagnolo, sono trascorsi 24 mesi. Questo naturalmente non significa che i deputati del comitato di relazione non abbiano lavorato; si era invece di fronte alla difficoltà di giungere ad un accordo tra le varie componenti politiche all'interno sia del Parlamento della Catalogna sia delle Cortes spagnole.

In qualità di rappresentante di una forza nazionalista, che, peraltro, deteneva la maggioranza nel Parlamento della Catalogna, ritengo che lo Stato centrale, che attualmente dimostra di non condividere i contenuti dello Statuto, in realtà non li condivideva neanche prima, quando fu invece costretto ad accettarli perché legato mani e piedi dalle circostanze. Il presidente Rodriguez Zapatero e il Partito socialista operaio spagnolo

quando erano all'opposizione avevano dichiarato che avrebbero difeso lo Statuto della Catalogna. Una volta giunti al Governo hanno continuato ad affermare che lo avrebbero difeso, mentre in realtà tale volontà già non esisteva più. Questo è il motivo per cui l'approvazione dello Statuto ha richiesto 24 mesi. Ricordo, peraltro, che si è cercato di ridurne i contenuti. Lo Statuto poi è stato approvato ma, dal mio punto di vista, la realtà è che al Governo spagnolo costa molto accettare il fatto che deve rinunciare a delle competenze e, quindi, da una parte mostra di stare dalla parte dello Statuto mentre dall'altra sta col potere centrale.

PRESIDENTE. Cedo quindi la parola all'onorevole Brouër, segretario generale del Bundesrat.

BROUËR. Signore e signori, in Germania la situazione di partenza si presenta in maniera diversa e, in realtà, riflette l'evoluzione del nostro Paese nell'anno appena trascorso e inciderà sulla seconda fase della riforma. In base alla nostra struttura federale si pone l'esigenza, in conformità alla Costituzione, di attribuire tutte le competenze ai Länder e di riconoscerle alla Federazione, il Bund, solo se ciò è espressamente previsto dal *Grundgesetz* stesso. Questo differenzia la Germania da altri Stati in cui, come esatto contrario, si prevede un trasferimento di competenze dallo Stato agli enti territoriali, alle Regioni o parti di Regioni.

La precedente Costituzione, entrata in vigore nel 1949 e valida fino ad agosto dello scorso anno, in effetti ha concesso al Bund notevoli competenze federali ed esclusive. Era inoltre riconosciuta anche un'altra categoria di competenze, quelle concorrenti, in base alle quali se il Bund aveva regolamentato la materia, i Länder non avevano più la possibilità di intervenire. Infine, il Bund poteva definire in linea di massima le materie trattate nelle normative di cornice, mentre il dettaglio veniva regolato dai Länder. Per tutte le altre materie la competenza legislativa spettava ai Länder. Ovviamente spesso in passato per motivi finanziari i Länder hanno trasferito competenze al Bund. Ciò che però si è venuto a creare nella Repubblica federale tedesca, a partire dal 1949, è stato un intreccio di competenze e di interdipendenze assai complicato e anche difficile da comprendere. In cambio del trasferimento di competenze da parte dei Länder il Bund ha concesso loro dei diritti di consenso alle leggi. Questa situazione ha comportato che in un siffatto sistema il Bund si sia trovato in larga misura vincolato, per non dire che abbia avuto le mani legate.

Ne risultava che il 60 per cento delle leggi di competenza legislativa del Bund; richiedeva l'approvazione del Bundesrat. È comprensibile che in presenza di una diversa composizione politica tra il Bundestag, in quanto organo legislatore, e il Bundesrat in organo che partecipa alla legislazione del Bund, si creavano delle situazioni di stallo soprattutto se la maggioranza presente nei Länder era diversa da quella rappresentata nel Bund. Quindi, i Länder di fatto detenevano una forte voce in capitolo, mentre in molti casi il Bund non poteva, o poteva solo raramente, riaffermare la propria posizione, quella della maggioranza parlamentare, su una

determinata legge solo con il consenso del Bundesrat. Ciò richiedeva spesso un lunghissimo processo di consultazione con il Bundesrat che spesso si presentava poco trasparente, impedendo così di stabilire chiaramente quali fossero le diverse responsabilità politiche. Questa è stata la ragione principale che ha motivato la modifica costituzionale.

Da parte dei Länder soprattutto di quelli più grandi e anche, permettetemi di dire, di quelli più benestanti, è stato espresso chiaramente l'auspicio di riavere indietro alcune competenze. Inoltre, si è cercato di ripristinare un sistema di suddivisione delle competenze più chiaro e trasparente. Riassumendo, si può dire che, come risultato della riforma del *Grundgesetz*, questa maggiore chiarezza nella ripartizione delle competenze sia stata raggiunta. I Länder, in effetti, si sono visti restituire proprie competenze e inoltre il catalogo delle competenze del Bund è stato parzialmente semplificato.

Entrerò ora brevemente nei dettagli e darò alla fine anche una previsione sulla seconda fase della riforma del federalismo in Germania relativamente alla costituzione finanziaria.

Ho già detto che dal punto di vista del Bund era importante ridurre il numero delle leggi bicamerali; in precedenza queste erano circa il 60 per cento delle leggi approvate, per cui occorreva davvero ridimensionarne l'incidenza. I risultati ci sono stati: secondo un primo bilancio si arriverà probabilmente ad una percentuale del 30-35 per cento, cioè a un riduzione della metà. Quindi in futuro le leggi federali saranno approvate come leggi monocamerali. Ciò non significa che il Bundesrat dovrà esaminare il 50 per cento di leggi in meno, ma certamente, laddove sono intervenute le modifiche sulle competenze, il Bundesrat non avrà più la possibilità di bloccare una legge. Potremo sempre invocare la Commissione di intermediazione ma, in presenza di pareri contrastanti tra Bundestag e Bundesrat, il Bundestag con la propria maggioranza potrà insistere sulla propria posizione senza dipendere dal consenso del Bundesrat.

Con la riforma il Bund potrà approvare discipline anche in materia di procedura. Finora l'attuazione delle legge federali era affidata all'amministrazione dei Länder. Ora il Bund può approvare norme riguardanti la procedura amministrativa senza il consenso dei Länder, anche se tale competenza sarà in qualche modo compensata dalla possibilità, conferita ai Länder, di prevedere deroghe su quanto legiferato dal Bund. Quindi, si tratta di deroghe alle norme federali in materia amministrativa previste dalla legislazione dei Länder. Sembra un procedimento piuttosto complicato, anche se in realtà ritengo che non sarà tale perché esiste un consenso ampio tra Bund e Länder in materia di esecuzione dei procedimenti amministrativi, tanto più che la legge sul procedimento amministrativo federale e le corrispondenti leggi dei Länder sono pressoché identiche nel loro contenuto. Si tratta piuttosto di una ipotesi teorica che in realtà avrà un effetto minimo. Comunque questa è una mia valutazione personale.

Per quanto riguarda le competenze legislative, è stata abrogata *in toto* la legislazione di cornice. Alcune materie disciplinate dalla legislazione di cornice sono state attribuite alle competenze della legislazione concor-

rente: ad esempio parte delle norme sull'università, la disciplina dell'ammissione alle università e dei diplomi universitari. La materia ora è integrata nelle competenze della legislazione concorrente. Lo stesso vale per l'ambiente, per la protezione della natura, la tutela del paesaggio e il regime delle acque, materie che in passato venivano regolate dalla legislazione di cornice mentre d'ora in poi faranno parte della lista delle competenze della legislazione concorrente federale.

In questo settore il Bund avrà pertanto un potere regolamentare che userà probabilmente per varare il codice delle leggi ambientali, un obiettivo perseguito da molto tempo. Anche in relazione a queste nuove competenze federali, in merito alle quali i Länder erano padroni del diritto di legiferare mentre il Bund poteva emanare solo norme di cornice, i Länder possono ora intervenire e approvare leggi che derogano alla legislazione federale. Ritengo che questi diritti di intervento non diano luogo a molti problemi. Infatti, sia il Bund che i Länder hanno obblighi derivanti dalla Costituzione, dal diritto internazionale e, in particolare per quanto riguarda l'ambiente, dal diritto europeo. Penso pertanto che i diritti di deroga previsti nell'ambito del potere legislativo dei Länder siano marginali e comporteranno modifiche minime tra la legislazione dei Länder e quella del Bund. Inoltre, esiste un vincolo per i Länder per cui in determinate materie non possono derogare alla legge federale. Questo vale ad esempio per i principi della protezione della natura, per i principi che regolano la tutela delle specie e del mare, e nel regime delle acque, per le norme riguardanti i materiali e gli impianti. In questi casi non possono esserci modifiche in deroga. Per il resto, ripeto, i Länder hanno un'autonomia normativa che vale solo per il territorio di loro competenza.

Pertanto si può dire che ora esistono alcuni settori nell'ambito delle competenze legislative concorrenti che sono soggetti a una suddivisione diversa rispetto alla legislazione di cornice ora abolita. Non vorrei complicare il discorso: se i Länder derogano alla legge federale, il Bund può comunque insistere sulla propria legislazione, se lo ritiene necessario, anche se i Länder possono di nuovo prevedere una deroga. In questo caso esiste la possibilità di un ping-pong, ma non ritengo che ci potranno essere differenziazioni eclatanti in queste materie.

Per quanto concerne, inoltre, ad esempio, la materia delle armi e degli esplosivi, la competenza non appartiene più alla legislazione concorrente ma è stata trasferita nella lista delle materie di competenza esclusiva del Bund. Si è deciso che in questo caso è la Federazione ad essere responsabile per la legislazione escludendo qualsiasi intervento dei Länder.

Infine, sempre a livello della legislazione concorrente, una modifica prevede che in futuro la clausola di necessità troverà applicazione solo per 10 delle 33 materie. In tutti gli altri casi il Bund potrà intervenire legiferando senza dover dimostrare che lo fa per creare condizioni unitarie sul territorio nazionale. Questa è una chiara facilitazione per il legislatore federale. A mio giudizio, anche in questo caso nella sostanza non cambia nulla. Infatti, in tutte le materie per le quali sono previste eccezioni sulla clausola della necessità in realtà non esiste alcun dubbio che l'intervento

sia necessario per regolamentare unitariamente la materia su tutto il territorio nazionale. Si tratta più di un chiarimento ai fini della semplificazione legislativa che di un cambiamento radicale a livello del diritto materiale.

Un altro aspetto importante, oltre alla nuova ripartizione delle competenze, – e mi accingo a toccare l'aspetto finanziario – è l'obbligo di partecipare ad eventuali oneri derivanti dalle violazioni del Patto di stabilità europeo nella misura del 65 per cento per il Bund e del 35 per cento per i Länder. Lo stesso vale anche per i casi di violazione del diritto comunitario. Tali oneri saranno ripartiti secondo il principio dell'oggettiva responsabilità.

In base a una prima valutazione personale posso affermare che queste riforme del *Grundgesetz* rappresentano un primo passo verso la semplificazione. Il Bund ottiene nuove competenze, ma, allo stesso tempo, diminuisce la quota delle leggi che richiedono l'approvazione del Bundesrat. In cambio, come rilevato, sono stati concessi diritti di deroga per i Länder, i quali ottengono la restituzione di alcune competenze legislative. In queste materie si instaurerà una sorta di competizione tra i Länder.

Ora è necessario fare il secondo passo, ancora più difficile del primo, tanto più se si considera che a compierlo ci sono voluti dieci anni. Le questioni relative alla costituzione finanziaria sono state sostanzialmente stralciate nella prima fase. Mi permetto di enucleare qualche aspetto particolarmente problematico e di accennare a qualche ipotesi di soluzione. Ma debbo innanzi tutto premettere che sto per inoltrarmi su un campo minato, quindi chiedo la vostra comprensione se quanto dirò di seguito rifletterà la mia personale opinione e non la posizione ufficiale del Bundesrat.

Mi riferirò alla perequazione fiscale affrontando il sistema della compensazione finanziaria nel suo insieme e non soltanto la perequazione orizzontale tra i Länder ma anche quella verticale tra Bund e Länder. L'obiettivo di questo sistema è creare e mantenere condizioni paritarie su tutto il territorio nazionale e quindi superare gli svantaggi di tipo economico di cui abbiamo già parlato nel caso di alcuni Länder. Il sistema è piuttosto complicato e ci vorrebbero almeno quattro ore per spiegarlo nel dettaglio. Semplificando si può dire che alla fine dell'esercizio una serie di Länder, che denomineremo «beneficiari», ottengono fondi derivanti, per esempio, dal gettito dell'IVA e finanziamenti che provengono dai contributi perequativi di alcuni Länder più benestanti (circa 8 miliardi di euro all'anno); inoltre, ricevono dal Bund trasferimenti verticali, i cosiddetti fondi integrativi (*Bundesergänzungszuweisungen*), per un volume di 15 miliardi di euro all'anno. Se a quel punto la capacità finanziaria del Land non corrisponde ancora al 95,5 per cento della media nazionale del potere finanziario dei Länder, esso ottiene ulteriori fondi, che nel caso dei Länder dell'ex DDR vengono versati per il fabbisogno finanziario aggiuntivo della riunificazione, per un importo che attualmente ammonta a 10,5 miliardi di euro all'anno. E' prevista una riduzione progressiva di tali trasferimenti fino al 2019. Complessivamente, il volume della perequazione finanziaria è pari a 40 miliardi di euro all'anno: un importo notevole.

Tuttavia questo sistema oggi crea molta insoddisfazione. I Länder più benestanti lamentano che il prelievo sia eccessivo e che si attui di fatto una specie di livellamento del potere finanziario; i Länder che ne beneficiano, invece, hanno sviluppato una sorta di dipendenza dal sistema che ha per effetto che le maggiori entrate prodotte penalizzano il Land perché comportano la riduzione dei trasferimenti perequativi.

Il sistema presenta quindi tre difetti. Innanzi tutto comporta un livellamento quasi completo della capacità finanziaria tra tutti i Länder. Sorge l'interrogativo se ciò sia necessario, anche in considerazione delle diverse situazioni regionali, ad esempio per quanto concerne il costo della vita. In proposito è lecito nutrire qualche dubbio. In secondo luogo, esiste ormai l'abitudine di poter far affidamento sul sistema perequativo. Infine, c'è il problema della dimensione eccessiva di questo volume finanziario. Ciò che si intendeva fare originariamente era di eliminare i picchi e gli eccessi per superare i problemi strutturali dei Länder dalla forza economica più o meno confrontabile. Ma nel frattempo, il sistema si è trasformato in un complicato e gigantesco meccanismo di redistribuzione che talvolta si inceppa da solo. Esso rappresenta inoltre una netta differenza rispetto ad altri sistemi federali (Svizzera, Stati Uniti) che non conoscono un sistema come quello della perequazione finanziaria in Germania.

Un'altra differenza rispetto alla prima fase è che per la riforma finanziaria non è possibile dare un contentino – per così dire – a tutti; non si tratta di una situazione «win-win» nella quale tutti vincono. Qualcuno dovrà perdere anche se è «solo» in termini di denaro. La situazione di partenza è molto semplice: a fronte degli enormi *deficit* dei bilanci pubblici locali e del notevole indebitamento del Bund e dei Länder sia il Bund che i Länder più ricchi vorrebbero poter contribuire al sistema in misura inferiore, mentre i Länder beneficiari, che sono comunque 11 su 16, vorrebbero almeno ottenere lo stesso volume di finanziamento, per essere comunque in grado di redigere bilanci conformi alla Costituzione. Avrebbero addirittura la necessità di ricevere più finanziamenti per poter concorrere veramente con i Länder più ricchi.

Rimane certamente il problema dei Länder dell'Est che producono un gettito fiscale in media pari ad un terzo di quello degli altri Länder e questa tendenza continuerà ad essere presente. Il motivo è semplice e riguarda la struttura industriale (molte imprese della ex DDR non sono sopravvissute) e anche la situazione patrimoniale e dei redditi dei privati. Un esempio: non ci sono grandi industrie nella Germania dell'Est anche se erano presenti prima della Seconda guerra mondiale. Non esistono sedi di grandi gruppi. Nessuna tra le 30 grandi imprese quotate in borsa ha la sede nella Germania dell'Est.

Una riforma avrà successo soltanto se fin dall'inizio sarà chiaro che, come peraltro concordato nel patto di solidarietà, i trasferimenti verso i Länder dell'Est potranno essere mantenuti al livello attuale o addirittura aumentati fino al 2019 e aggiungerei forse anche oltre. Se vi sarà un consenso su questo, e spero che ci sarà, occorrerà innanzi tutto vedere come fare per ridurre di poco la capacità finanziaria che concorre a formare

quella percentuale per la quale i Länder ricevono dei finanziamenti perequativi. Inoltre, sarà necessario introdurre degli incentivi per i Länder, affinché possano utilizzare in misura maggiore i redditi prodotti sul loro territorio. Queste modifiche si muoverebbero ancora nel quadro del sistema in vigore ma potrebbero concorrere a mio avviso a riduzioni sensibili del volume finanziario necessario. Ritengo inoltre che si possa concedere ai Länder, in una certa misura, addizionali o sconti sulle imposte sul reddito. Esistono riflessioni da parte di alcuni Länder di acquisire una parziale potestà legislativa per alcune materie finora regolate dal Bund. Personalmente ritengo però che questo tipo di proposta sarà difficilmente attuabile, anche per la presenza di vincoli a livello di legislazione europea, ad esempio per quanto riguarda l'IVA.

Vengo ora all'ultimo punto. Merita una riflessione la proposta di limitare il trasferimento orizzontale esclusivamente alle situazioni di emergenza strutturale mentre per il resto andrebbe praticato soltanto il trasferimento a livello verticale, cioè dal Bund ai Länder. In realtà, il compito della costituzione finanziaria è proprio quello di intervenire per così dire «in seconda battuta» rispetto alla Costituzione per mettere a disposizione del Bund e dei Länder i mezzi finanziari necessari all'esercizio delle loro funzioni. Inoltre, occorrerà trovare strumenti di controllo e di informazione sulla responsabilità solidale dei Länder e del Bund in relazione all'adempimento dei criteri di Maastricht. Sarà necessario anche definire concretamente un limite per il volume dei crediti, che finora non è stato previsto. I criteri per il *deficit* nazionale potranno essere rispettati solo se tutte le parti in causa sapranno qual è il proprio tetto massimo di indebitamento che non deve essere superato, pena il pagamento di una sanzione.

Credo di poter terminare qui il mio intervento. Rimane però un interrogativo: come potrà funzionare una costituzione finanziaria di questo tipo? Mi chiedo se non sarà necessario attribuire allo Stato la possibilità di intervenire nella parziale sovranità dei Länder, ad esempio per quanto riguarda la disciplina di bilancio, oppure togliere competenze a determinati enti se vengono superate certe soglie di indebitamento. Penso che questa sia la questione più difficile da affrontare perché, secondo la mia opinione, è probabile che non si andrà oltre alcune dichiarazioni volontarie di autodisciplina da parte dei Länder e del Bund. Quindi quella che ci rimane da affrontare sarà di certo la parte più difficile. Volendo fare un bilancio, si può dire che la prima fase della riforma abbia portato dei miglioramenti: il processo legislativo è stato reso più rapido, la clausola di necessità è stata nettamente delimitata nella sua applicazione e probabilmente l'intervento della Corte costituzionale federale non servirà più con altrettanta frequenza per definire le competenze in questa materia.

Tuttavia, per quanto riguarda invece l'attività del Bundesrat non ci saranno modifiche significative: abbiamo calcolato che ci sarà una diminuzione dell'attività legislativa pari solo all'1 per cento a causa della riattribuzione di competenze ai Länder; per il resto il Bundesrat continuerà a lavorare come prima.

Vi ringrazio molto per l'attenzione. Naturalmente sono a disposizione per rispondere, spero in maniera esauriente, ai quesiti e alle domande che mi porrete.

D'ATENA. Signor Presidente, desidero innanzi tutto premettere che l'iniziativa di oggi è particolarmente felice, direi quasi necessitata, perché le due esperienze costituzionali evocate in questa sede, quella tedesca e quella spagnola, hanno da sempre rappresentato per l'Italia due modelli di riferimento. Ciò accade fin dai tempi dell'Assemblea costituente, con i modelli rappresentati dalla Germania di Weimar e dal modello regionale spagnolo della Costituzione del 1931, quello della Seconda Repubblica. Questi due riferimenti hanno lasciato la loro traccia nella Costituzione italiana, così come nella riforma costituzionale del 2001. Alcune parti di tale riforma hanno un'ascendenza di tipo spagnolo ed altre di tipo tedesco. Sono sempre stato convinto, ad esempio, che le competenze che noi definiamo «finalistiche su materie trasversali» presentino molti punti di contatto con la *konkurrierende Gesetzgebung*, così come regolata dall'articolo 72 della legge fondamentale tedesca. È proprio questa la ragione per cui, in questa fase della riflessione italiana sull'impatto della riforma costituzionale e sulle sue possibili modifiche, è fondamentale un incontro come quello che stiamo svolgendo.

Intendo soffermare la mia attenzione solo su due punti specifici, che si riferiscono, rispettivamente, al modello spagnolo e a quello tedesco. Per quel che riguarda la connessione tra il modello spagnolo e l'attuale situazione italiana, è interessante analizzare l'ultimo comma dell'articolo 116 della nostra Costituzione: possiamo dire, infatti, che esso rappresenta la parte «più spagnola» della disciplina costituzionale italiana. Si tratta della norma, lo dico a beneficio dei nostri colleghi stranieri, che consente alle Regioni ad autonomia ordinaria – quelle dotate di uno *standard* comune di competenze – di acquisire forme differenziate di autonomia. Si tratta di un dispositivo che sta vivendo un momento di grande attualità, dal momento che due Regioni italiane – la Lombardia e il Veneto – fanno appello a questa clausola costituzionale per soddisfare le loro esigenze di maggiore autonomia. Si tratta di due Regioni che, per usare le categorie utilizzate dal nostro ospite tedesco, apparterrebbero alla categoria dei *Geberländer*, ovvero quelle che contribuiscono finanziariamente anche ai bisogni delle altre Regioni. È un dispositivo che ha un'applicazione estremamente attuale, benché sia rimasto per molto tempo dimenticato in un cassetto. È però un dispositivo anche molto problematico – e in proposito richiamo alcuni spunti offerti dal senatore Villone – per l'enorme massa di competenze che consente di trasferire alle Regioni ordinarie. La clausola è stata costruita, forse, con un eccesso di ottimismo: basti pensare che grazie ad essa, teoricamente, potrebbe essere trasferita alle Regioni ordinarie la competenza su tutta la materia dell'istruzione, della tutela della salute, dell'ambiente, dell'energia, delle grandi opere. Se si prescinde dalla materia della polizia amministrativa regionale e locale, si tratta di un trasferimento di competenze più vasto di quello che avrebbe consentito il pro-

cesso di *devolution* proposto nella precedente legislatura. A ciò si aggiunge la possibilità che tale regime differenziato incida sul trattamento finanziario. La Costituzione, a questo proposito, prevede una cautela piuttosto generica e generale: il rispetto dei principi di cui all'articolo 119 della Costituzione in materia di finanza. Ciò significa che gli spazi di scelta lasciati agli attori politici sono molto ampi.

Si potrebbe però dire – e si dice – che tale dotazione di competenze e di risorse è comunque sempre subordinata ad una valutazione del legislatore statale ordinario: occorre infatti una legge dello Stato, d'intesa con la Regione. Dunque si potrebbe supporre che il Parlamento nazionale sia in condizione di porre un freno a queste rivendicazioni, ma bisogna precisare che si tratta di un correttivo tutto politico che, in quanto tale, dipende dai numeri parlamentari. Nel caso in cui per l'ottenimento della maggioranza parlamentare siano determinanti i voti di forze di carattere autonomistico o di forze politiche dal forte radicamento sociale, l'efficacia del correttivo rappresentato dalla legge parlamentare si rivela soltanto teorica.

Proprio a questo riguardo l'esperienza spagnola risulta essere molto istruttiva. L'attuale Governo spagnolo, guidato da Zapatero, gode di una maggioranza in Parlamento grazie anche ai dieci voti determinanti dei Partiti nazionalisti catalani. Non trovo dunque sorprendente che, come ha ricordato la signora presidente Núria de Gispert i Català qualche minuto fa, vi sia stato un impegno politico di Zapatero a concedere ai catalani lo statuto di autonomia, assicurando una maggioranza parlamentare in sede di approvazione dello statuto davanti alle Cortes Generales. È accaduto quindi che lo statuto è stato approvato. Esso ha notevolmente elevato le competenze della Regione e, soprattutto, come ci è stato ricordato, ha elevato anche la sua dotazione finanziaria, innalzando dal 30 al 50 per cento (al 58 per cento per le imposte speciali) la partecipazione regionale al gettito di queste imposte. Tra l'altro lo statuto è stato impugnato davanti al Tribunale costituzionale, secondo quanto la Costituzione consente, con un ricorso molto ampio da parte dei parlamentari del Gruppo del Partito popolare; su questa vicenda si sono determinate tensioni molto forti. Non possiamo dimenticare che questo stesso Gruppo parlamentare ha ricusato un membro del Tribunale costituzionale, il giudice Pablo Perez Tremps, in quanto autore, in epoca precedente, di un parere richiesto dalla Generalitat di Catalogna. La ricusazione è stata accolta questo mese dal Tribunale costituzionale. Su «El Mundo» del 7 febbraio, ho letto un titolo che riferisce dell'atteggiamento assunto dal Partito socialista catalano: «se cade lo statuto, cade il Governo». Ciò per sottolineare che quando esistono dei meccanismi di possibile incremento delle competenze, anche se si rimette la decisione all'atto legislativo nazionale, non si può escludere (se sono necessari apporti politici legati al mondo delle autonomie ed alle esigenze autonomistiche) che vi possano essere pressioni molto forti e difficilmente controllabili.

Pertanto, la mia conclusione su questo punto è che l'articolo 116 della Costituzione andrebbe rivisto. Non ritengo che esso vada eliminato; penso che assolva a una funzione, attesa la permanenza nel nostro ordina-

mento delle cinque Regioni ad autonomia speciale che altrimenti sarebbe insopportabile. Esso richiede però delle correzioni perché attualmente l'incremento di competenze che consente è veramente eccessivo.

Vorrei poi accennare alla riforma tedesca. Essa presenta oggi una particolare rilevanza in Italia in relazione alla possibile riforma del bicameralismo. Secondo una valutazione molto diffusa tra gli studiosi di diritto costituzionale italiani, il Bundesrat tedesco è la seconda Camera federale – scusate l'espressione non molto tecnica – più federale del mondo, dal momento che essa non è una Camera politica e non rappresenta le popolazioni, ma le istituzioni. Addirittura alcuni dubitano che si tratti di una Camera parlamentare, proprio perché essa è la sede in cui sono presenti i Governi dei Länder. Si tratta di una sede in cui non vale il principio della libertà del mandato, in deroga alle regole che valgono nelle Assemblee parlamentari. I voti del Land sono dati unitariamente e il Bundesrat è conseguentemente tagliato fuori dal rapporto fiduciario con il Governo federale. Si tratta di un elemento sul quale ci siamo soffermati in tutti questi anni. Ciò dovrebbe consentire a quest'organo di immettere nei processi legislativi federali, attraverso i due poteri di cui dispone, il potere di opposizione e quello di approvazione, una logica non partitica ma territoriale. Tra l'altro, ciò ha trovato espressione in passato in alleanze tra i Länder non su chiave partitica, ma sulla base di esigenze comuni: Länder costieri, Länder produttori di vino e così via.

Ciononostante, nel tempo si è determinata la crescita a dismisura del ruolo e dell'uso partitico del Bundesrat. Frequentemente si è verificato il caso in cui i Länder, con maggioranze diverse rispetto alla maggioranza federale, soprattutto verso la fine della legislatura, bloccassero leggi volute dal Bundestag. Un autore tedesco di Berlino, molto autorevole, Hans Meyer, a questo riguardo parla di un'efficace opposizione di rango inferiore. Qual è l'inconveniente del potere di interdizione di una Camera come il Bundesrat? Il primo problema è evidente: chiaramente i costi per la governabilità, ma anche i costi per la democrazia, dal momento che in questi casi la Camera politica risponde al corpo elettorale ma non ha il controllo della decisione. In alcuni casi quindi essa risulta rispondere quasi a titolo di responsabilità oggettiva.

Da ciò scaturisce la riforma del 2006. Gli elementi della riforma sono numerosi e sono stati ricordati. Uno degli elementi più importanti della riforma – se non sbaglio il segretario generale Brouër lo considera l'elemento più rilevante – è l'abbattimento del numero di leggi sulle quali il Bundesrat deve necessariamente esprimere il proprio assenso: dal 60 per cento si passa al 35-40 per cento. Questa è un'esperienza istruttiva per noi italiani per l'eventuale riforma del bicameralismo. A questo punto – e lo ripeto in tutte le occasioni – vorrei precisare che personalmente sono molto scettico sulla possibilità che il Senato della Repubblica diventi un Senato federale, anche perché tutto questo presupporrebbe un'improbabile propensione al suicidio istituzionale dell'organo, fatto che normalmente non è una nella natura delle cose, come è assolutamente comprensibile.

Tuttavia, se si arrivasse ad una riforma di questo tipo, sarebbe assolutamente necessario calibrare le funzioni del Senato. Penso, ad esempio, alla legge costituzionale approvata nella scorsa legislatura, la quale non ha poi superato il vaglio del corpo elettorale con il *referendum*. Essa prevedeva una competenza esclusiva del Senato in materia di leggi cornice, con un correttivo, introdotto a un certo punto, a mio parere di dubbia efficacia. Una soluzione del genere avrebbe decuplitato gli inconvenienti che si registrano in Germania, in primo luogo per la strana situazione che si sarebbe creata a causa di leggi monocamerale della Camera rappresentativa delle entità territoriali, che sarebbero state una peculiarità esclusivamente italiana. Dove ci sono seconde Camere federali, al massimo esse codecidono, ma non decidono mai a titolo esclusivo. Tale situazione sarebbe stata aggravata dal fatto che comunque sarebbe stato difficile imprimere (certamente la suddetta riforma non lo faceva) alla seconda Camera federale caratteri di federalizzazione comparabili a quelli del Bundesrat tedesco.

SAPORITO (AN). Ringrazio il segretario generale del Bundesrat, dottor Brouër, per averci esposto la sua relazione sulla situazione. Devo ammettere che tale relazione ci incoraggia e in qualche modo ci rende anche felici, perché la situazione del nostro Paese, pur essendo complicata nella forma di Stato e nei rapporti tra Stato centrale e autonomie, non conosce la complessità dei problemi che voi avete.

D'altra parte, voi avete risolto il problema fondamentale della forma di Stato prevedendo soltanto il Bund e i Länder e su tali elementi avete fondato il federalismo. Noi abbiamo invece una situazione più complicata, perché apparentemente avevamo fatto la scelta delle Regioni come pilastri del federalismo da realizzare, ma in realtà negli ultimi tempi, con la costituzionalizzazione del ruolo degli enti subregionali (Province, Comuni e, soprattutto, Città metropolitane), abbiamo riaperto il problema dei pilastri fondamentali del federalismo. In questi giorni, anche dalle audizioni è emerso il problema di verificare se le Regioni rappresentano ancora il fondamento del nostro federalismo.

Fatta tale premessa, volevo chiedere al segretario generale come si deve considerare la cosiddetta clausola di necessità e di unitarietà (unità di regolazione, come lei ha affermato). Nel testo della riforma della Costituzione, peraltro non approvato, avevamo risolto il problema dei rapporti difficili, anche nel quadro dell'Europa e quindi degli obblighi internazionali europei, inserendo un'apposita norma relativa all'interesse nazionale, non più come criterio dirimente dei problemi di ripartizione tra competenze dello Stato, competenze esclusive e competenze concorrenti, ma come clausola generale che consentiva al potere centrale, allo Stato, di intervenire laddove ci fosse la necessità di osservare l'interesse nazionale.

La domanda che vorrei porle è la seguente: avete una clausola generale di questo tipo? Il principio di necessità o di unitarietà in qualche modo può essere configurabile come clausola generale di prevalenza dell'interesse nazionale?

PRESIDENTE. Naturalmente la domanda è rivolta anche agli altri esperti presenti che intendano intervenire sull'argomento. Il dottor Brouër risponderà alla fine anche sulle altre questioni.

FIORAVANTI. Il mio intervento si concentrerà sul modello tedesco, quello che conosco meglio tra i due che ci sono stati presentati questa mattina.

Mi soffermerò, inoltre, su una soltanto delle tre questioni affrontate nella relazione introduttiva, cioè quella relativa alle fonti e alle competenze, tralasciando la cosiddetta costituzione finanziaria e la questione del Bundesrat. Proprio in riferimento al Bundesrat, bisogna comunque dire che la limitazione del suo intervento è stato uno dei motivi principali della riforma, alla base della quale c'era l'idea, di cui parlava poco fa il professor D'Atena, di ritornare ad avere una sola Camera politica, riconducendo l'altra alla tradizione tedesca della *Landesvertretung*, cioè della rappresentanza dei territori.

Si sono registrati anche episodi di insofferenza dell'opinione pubblica tedesca verso il *Vermittlungsausschuss*, il comitato nel quale si doveva prevalentemente discutere, senza poi ritrovare più il principio di responsabilità politica, l'indirizzo politico e la provenienza dello stesso. Questo è qualcosa di più della semplificazione: l'intreccio di competenze, di cui ha parlato all'inizio l'ospite tedesco, doveva essere sciolto in qualche modo; la riforma quindi era necessaria, anche se naturalmente sciogliere non vuol dire distruggere. La Germania rimane il più forte esempio europeo di quel federalismo che chiamiamo cooperativo, perseguito però ora con strumenti diversi: da una parte la riduzione dello spazio del Bundesrat e, dall'altra, l'abolizione – vorrei ricordarlo – della grande idea delle leggi cornice, che anche noi coltiviamo e, soprattutto, l'introduzione di un pizzico di federalismo competitivo.

Venendo al punto centrale della questione, in un recente convegno svoltosi presso la Fondazione Basso, il professor Häberle ha sostenuto in proposito la necessità di un simile intervento per il fatto che storicamente ogni federalismo è in sé misto: semplificando, cioè, potrebbe anche trattarsi all'80 o al 90 per cento di federalismo cooperativo, ma non si potrebbe parlare comunque di federalismo se esso non contenesse anche un pizzico di federalismo competitivo. Non amo molto, per la verità, l'espressione «federalismo competitivo», quindi preferisco dire che ogni sistema di autonomie contiene in sé il polo dell'uniformità e quello della differenziazione e che il risultato complessivo è rappresentato dall'interazione tra questi due poli. In altre occasioni ho espresso questo stesso concetto, non so con quanta efficacia, ricorrendo alla figura geometrica dell'ellisse. Una volta si parlava di centro e di periferia basandosi sulla figura del cerchio, per cui tutti i punti equidistanti dal centro rappresentavano la periferia. In base al modo attuale di ragionare sulle autonomie, invece, nello Stato costituzionale ci sono due fuochi che interagiscono: il polo dell'uniformità e quello delle autonomie, cioè il principio di differenziazione. L'esperienza storica dimostra inoltre – può sembrare paradossale, ma è così – che i due

poli sono entrambi forti o entrambi deboli. In un sistema di autonomie malato non viene adeguatamente perseguito né l'obiettivo dell'uniformità né quello della differenziazione; se il sistema invece è sano entrambi i poli risultano rafforzati.

Nella riforma tedesca si è cercato, ma vedo che è solo l'inizio, di sciogliere il groviglio delle competenze, di ricondurle più chiaramente alla Federazione e ai Länder, rafforzando dunque entrambi. Sotto il profilo dell'uniformità si sono individuati vari strumenti, collegati anche alla clausola di necessità, affinché la Federazione potesse disporre dei mezzi necessari per fare leggi nazionali tedesche sulle grandi questioni della Germania.

Si trattava di un'esigenza molto forte, perseguita attraverso il riconoscimento della legislazione esclusiva della Federazione e con un certo allentamento, a mio avviso (ma chiedo in proposito un parere al collega tedesco) della clausola di necessità, in modo da rendere «più facile» l'approvazione di leggi su grandi questioni nazionali da parte della Federazione. Da un lato, dunque, si è rafforzato il polo dell'uniformità, mentre dall'altro si è cercato di rafforzare anche quello della differenziazione, anche se non dovrebbe configurarsi un meccanismo in termini di scambio, posto, come dicevo, che i due poli insieme stanno e insieme cadono, cioè se si rafforza il primo si rafforza anche il secondo. Tale meccanismo si inserisce nella dimensione di questa *Abweichungsgesetzgebung*, termine che questa mattina è stato tradotto, perché viene spontaneo, con «legislazione in deroga»; ma in realtà *abweichen* non significa derogare o creare una norma che introduce un privilegio o un'eccezione, sostituendosi ad un'altra norma generale. *Abweichen* in tedesco è divergere e, in alcuni casi, può significare anche declinare in modo diverso, differenziare; il termine, dunque, non indica propriamente derogare, che in tedesco si dice *aufheben*, che ha un significato diverso in quanto vuol dire togliere.

Nel modello in esame, in realtà, prevale la legislazione dei Länder semplicemente perché, da un punto di vista giuridico, si tratta di *lex posterior* rispetto alla legge federale; del resto, proprio in base a tale criterio, non è escluso che intervenga poi una nuova legge federale *posterior* rispetto a quella del Land, che ripristina il cosiddetto interesse nazionale. Il meccanismo creato dai tedeschi deve essere comunque regolamentato, come mi pare abbia affermato anche il nostro cortese relatore: dopo averlo messo in campo, cioè, se ne deve ancora verificare il funzionamento.

Fermo restando che i due poli crescono insieme e che non si tratta di esaltare le ragioni della differenza contro quelle dell'uniformità, dico subito che ritengo il meccanismo interessante per due motivi: innanzi tutto perché riguarda materie delimitate e indicate dalla Costituzione e quindi da questo punto di vista è giuridicamente e anche politicamente – mi permetto dirlo – molto diverso dal comma 3 dell'articolo 116 della nostra Costituzione. Se con questa norma il legislatore italiano ha voluto perseguire le ragioni che prima ho definito della differenziazione, la Germania ci propone invece uno strumento che, pur andando in quella direzione, è diverso: è più forte, perché il singolo Land attua la sua legislazione, assu-

mendosi la relativa responsabilità politica, così come successivamente la Federazione si riassume la propria, ripristinando la legislazione generale. C'è dunque una dialettica tra due poteri responsabili che agiscono.

BOATO (*Verdi*). Bisogna capire a che punto si ferma.

FIORAVANTI. Il costituente tedesco è stato abile nel definire tale meccanismo ping-pong e nel fermarsi a questo; mi permetto di dire in questa sede che forse gli stessi tedeschi non sanno come potrà finire. Manca infatti, dal punto di vista giuridico, la norma di chiusura, perché il criterio è semplicemente quello della *lex posterior*, secondo cui entra in vigore la norma successiva.

Non evidenzio qui questo aspetto per risolvere il problema posto dal comma 3 dell'articolo 116 della nostra Costituzione, perché la normativa tedesca ha un oggetto, delle materie di riferimento, a differenza della norma costituzionale italiana che indica semplicemente un metodo che può potenzialmente utilizzarsi per qualunque materia. Mi pare che i tedeschi abbiano utilizzato l'*Abweichungsgesetzgebung* soprattutto per le due grandi questioni dell'ambiente e dell'università, sulle quali si erano incagliati anche i lavori della loro Commissione. Si tratta, comunque, di un meccanismo che nasce in Germania e persegue la stessa esigenza che il nostro legislatore costituzionale perseguiva nel 2001, sia pure con uno strumento diverso rispetto al quale siamo chiamati a riflettere e a discutere per valutare se possa adattarsi alle esigenze del nostro sistema di autonomie.

In conclusione, ritengo che l'esigenza di trasparenza e del principio di responsabilità, che si pone al centro della riforma tedesca, debba essere avvertita anche nel caso italiano. Infatti, se oggi volessimo fotografare la situazione nel nostro Paese con riguardo al sistema delle autonomie bisognerebbe studiare – come ha affermato il senatore Villone – il testo del 2001 e poi quasi un'intera biblioteca di giurisprudenza della Corte costituzionale; solo dopo si potrebbe individuare il punto di equilibrio delle autonomie. Questo non è il passaggio ideale sotto il profilo della trasparenza e della conoscenza tramite le norme dei soggetti cui attribuire le responsabilità dell'emanazione delle norme stesse. Ritengo che questo sia un problema che proviene indirettamente dalla Germania.

Colgo infine l'occasione per fare presente che sono sempre stato un modesto avversario dell'attuale formulazione dell'articolo 114 della Costituzione. Sarebbe presuntuoso da parte mia contrapporre a quello un testo alternativo, ma a me sfuggono le ragioni che sono alla base dell'idea che la Repubblica è costituita da un elenco di soggetti, principio che va al di là di ogni federalismo che io storicamente conosca. Mi sembra più che altro un omaggio a certo federalismo astratto, come lo è, a mio avviso, il termine «espressamente» riferito alle competenze dello Stato ed inserito nel quarto comma dell'articolo 117 dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, espressione di cui non c'è veramente bisogno e che crea una terza categoria di competenze residuali nelle quali si è costretti, sapendo che

sono necessariamente regionali, a ritrovare in modo artificioso l'interesse nazionale. Questo complica l'intera situazione. Anche quell'espressione, quindi, ha rappresentato un omaggio rituale a modelli astratti di carattere federalistico. Ricordo che quando gli americani passarono dalla confederazione alla federazione eliminarono l'avverbio «esspressamente» perché avevano il senso dell'unità politica che stavano costruendo.

RIDOLA. Mi riservo di far pervenire alle Commissioni un breve documento scritto in cui vengono da me affrontati in maniera più dettagliata i temi sui quali ci è stato chiesto di intervenire.

Ho ascoltato con grande interesse le relazioni di apertura, dalle quali emergono con evidenza itinerari molto differenti che la Spagna e la Germania stanno percorrendo nell'ambito della riforma dei propri assetti di decentramento territoriale. D'altra parte, bisogna riconoscere in premessa che in Europa è in atto ormai da tempo una tendenza alla disarticolazione dei modelli di decentramento territoriale che rende innanzi tutto difficile mantenere in piedi lo stesso crinale di distinzione fra ordinamenti federali e ordinamenti regionali. Da questo punto di vista, il confronto fra l'esperienza spagnola e quella tedesca offre elementi di grande interesse. In fondo, Spagna e Germania hanno cercato – e questo è un po' il filo conduttore del mio intervento – di rispondere in maniera diversa ad esigenze che in qualche modo sono comuni. In Spagna si cerca di combinare il principio del regionalismo solidale, che ha un valore molto alto nel sistema della Costituzione spagnola, con elementi di disegualianza fra le entità territoriali e con il potenziamento degli *hechos diferenciales*. In Germania, invece, il problema è stato affrontato da un'angolazione diversa: si è voluto innestare sul tronco dell'*unitarischer Bundesstaat*, dello Stato federale unitario, alcuni elementi di competizione.

Lo sfondo è comune e, a mio avviso, di grande interesse rispetto alla situazione italiana perché consiste nel misurarsi con il problema della omogeneità delle condizioni di vita e della uniformità della struttura economica. È un problema centrale rispetto all'esperienza italiana perché forse nella Costituzione del 1947 il disegno regionale rimaneva in qualche modo troppo separato dagli obiettivi di fondo, di sistema, della Costituzione economica e, in modo particolare, dall'obiettivo della rimozione degli squilibri riconducibile al secondo comma dell'articolo 3.

Tutto lo sviluppo del regionalismo italiano a partire dagli anni Ottanta, prima ancora della riforma del 2001, si è mosso a mio avviso in questa direzione, sia pure con alcune incertezze e contraddizioni; si è cercato cioè di recuperare un'unità sistemica fra Costituzione delle autonomie e Costituzione economica, e da questo punto di vista le esperienze spagnola e tedesca si rivelano di grande interesse. E lo sono – riprendo una indicazione contenuta nell'intervento del collega Fioravanti che condivido perfettamente – proprio se si accede a un indirizzo più recente della dottrina comparatistica – il collega Fioravanti citava Peter Häberle – che tende alla elaborazione di concezioni miste degli Stati federali. Tali Stati oggi darebbero vita a sistemi in movimento all'interno dei quali i diversi

livelli di governo hanno relazioni complesse in cui confluiscono, combinandosi in vario modo, competizione, eguaglianza, solidarietà, cooperazione.

Fatta questa brevissima premessa, vengo a qualche notazione molto rapida sulla Spagna e sulla Germania. Per quanto riguarda la Spagna, vorrei più che altro porre una domanda alla presidente De Gispert. Nella considerazione comparatistica degli ordinamenti decentrati, il principio della eguaglianza degli enti decentrati ha assunto sempre una valenza molto forte; questo si è potuto rilevare nella storia del federalismo tedesco, austriaco e persino svizzero, dove pure i cantoni rispecchiano delle entità profondamente differenziate. Certo, nel panorama delle esperienze comparatistiche non manca una fascia di esperienze in cui il principio della eguaglianza delle Regioni o degli Stati membri è stato in qualche modo corretto; in Canada, per esempio, è accaduto per la regione francofona. In Spagna, però, mi sembra che questa tendenza abbia assunto una particolare complessità e anche, forse, una certa problematicità.

Vorrei infine svolgere molto rapidamente alcune considerazioni sulla riforma tedesca della Legge fondamentale del 2006. È stato già sottolineato l'aspetto più interessante di tale riforma, che consiste nell'innesto di cospicui elementi competitivi sul tronco della *konkurrierende Gesetzgebung*. Da questo punto di vista la riforma dell'articolo 72 è particolarmente interessante perché da un lato individua un'area più circoscritta in cui opera il vincolo della legislazione federale alla clausola della necessità, cioè della *Erforderlichkeit*. Credo che formulare delle previsioni su questo aspetto sia prematuro; bisognerà probabilmente attendere del tempo ed aspettare che si formi una giurisprudenza del Tribunale costituzionale federale. Ricordo soltanto che se prima della riforma del 1994 la *Bedürfnisklausel*, molto più tenue e che dava spazi maggiori alla competenza federale, aveva suscitato tanti dibattiti sulla difficoltà della «giustiziabilità» di una clausola così vaga, la situazione non mi pare sia troppo cambiata dopo la riforma del 1994. Basti considerare alcune sentenze *Bundesverfassungsgericht*. Penso in particolare a quella molto nota di inizio 2005 sul problema della gratuità degli studi universitari.

L'altro profilo di grande interesse è quello sul quale si è già detto molto della previsione di una *Abweichungsregelung* dei Länder, ovvero della legislazione differenziata dei Länder. Mi pare che la svolta della riforma del 2006 sia davvero molto importante perché ridimensiona quello che è stato sempre considerato un principio centrale dell'ordinamento federale tedesco, l'articolo 31 della Legge fondamentale, il *Vorrang* del diritto della federazione sul diritto dei Länder.

Ora, invece, sembra delinearci un sistema in cui la legislazione statale o quella federale possono mettere in discussione la regolazione dell'altro livello. Quindi, si introduce – e questo mi sembra il punto interessante – un elemento di dinamismo a livello legislativo che è ulteriore rispetto a quello, consueto negli ordinamenti democratici, derivante dal mutamento delle maggioranze parlamentari; un fattore di dinamismo che – con uno

dei primi commentatori della riforma del 2006 – definirei un elemento di sperimentalismo nei rapporti tra Bund e Länder.

Tutto questo incrina il modello di federalismo unitario che si era venuto formando in Germania per stabilizzarsi in seguito, prima con la riforma del 1969 sul federalismo cooperativo, poi con la riforma del 1994 sul potenziamento del principio di sussidiarietà. Ma di questo ridimensionamento dell'*unitarischer Bundesstaat*, c'è un altro aspetto che a mio avviso va sottolineato e che riguarda il Bundesrat.

Uno dei pilastri del federalismo unitario era proprio il principio della partecipazione dei Länder a livello federale attraverso il Bundesrat. Da questo punto di vista Konrad Hesse, massimo teorico del principio dell'*unitarischer Bundesstaat*, sostenne a suo tempo che il Bundesrat non era in questo contesto un relitto della storia del federalismo tedesco ma il *pivot* del federalismo unitario. Ora, invece, c'è questo importante ridimensionamento della legislazione federale che richiede la *Zustimmung* del Bundesrat e questo è un altro profilo di rilievo.

Credo, e concludo, che nella riforma del 2006 siano confluite le critiche che negli anni si erano venute depositando sul modello dello Stato federale unitario; critiche che ruotavano attorno a due punti fondamentali. Il primo, che a questo modello aveva sacrificato la *Vielfalt*, la varietà del tessuto dei Länder, soprattutto dopo la riunificazione tedesca; il secondo punto è che questo sviluppo aveva prodotto un sistema pachidermico che in qualche modo aveva determinato una *Politikverflechtung*, una confusione fra i livelli politici. Ora, invece, il modello cambia o si avvia al cambiamento lungo due direttrici perfettamente speculari fra loro: quella della creazione di un coordinamento fra livelli fondato su un più chiaro e definito sistema di responsabilità (la *Verantwortungszuordnung*) e quella di un federalismo sperimentale.

BOATO (*Verdi*). Desidero porre alcune domande puntuali e specifiche ai nostri ospiti e relatori di questa mattina. Volevo chiedere alla signora Presidente della Commissione affari istituzionali del Parlamento della Catalogna se nella replica può specificare il riferimento fatto ai quattro ricorsi alla Corte costituzionale contro il nuovo Statuto della Catalogna. Mi pare, infatti, che abbia fatto esplicito riferimento ad un ricorso del Partito popolare che all'epoca, nella fase in cui questa partita è iniziata, era nella maggioranza e attualmente invece si trova all'opposizione. Inoltre vorrei sapere se si tratta di ricorsi di iniziativa parlamentare.

Vorrei quindi dei chiarimenti in proposito perché nel nostro ordinamento questo tipo di ricorso alla Corte costituzionale non esiste. Ne abbiamo discusso in passato, anche in relazione a possibili modifiche del nostro organo di giustizia costituzionale ma poi il tema non è più stato affrontato.

Sempre in relazione alla vicenda Catalogna-Spagna, se non ho capito male, mi pare di avere sentito che l'approvazione del nuovo Statuto nel 2006 alle *Cortes* ha avuto una maggioranza superiore all'80 per cento, mentre mi sembrava di avere sentito che in Catalogna era superiore al

70 per cento. Mi stupiva che vi fosse una percentuale più alta di consenso alle *Cortes* ed una un po' più bassa, sia pure altissima (oltre il 70 per cento), nella Generalitat; anche perché poi il referendum mi pare abbia avuto un consenso molto ampio pari al 75 o 77 per cento.

Le mie sono domande di chiarimento. Se non ho capito male, lei ha detto che, dopo l'approvazione da parte del Parlamento spagnolo e del Parlamento catalano, vi è stato un referendum che però mi pare sia stato fatto solo in Catalogna. Volevo conoscere quale meccanismo costituzionale permette di promuovere *referendum* in una sola Regione su una legge di rango costituzionale, qual è uno Statuto approvato dal Parlamento. In Italia ciò non sarebbe possibile. In Italia semmai si è introdotta negli Statuti speciali una norma che impedisce referendum nazionali sulle modifiche agli Statuti delle Regioni a Statuto speciale, ma non si prevede un referendum specifico all'interno della Regione.

Ultima domanda, sempre sulla questione Catalogna-Spagna. Lei ha detto che da parte del Governo Zapatero, dopo questa approvazione ampia alle *Cortes*, vi è stata un'iniziativa legislativa volta a modificare subito il nuovo Statuto. Non è passato neanche un anno dalla sua approvazione! Le sarei grato se potesse dirci, in termini essenziali e non di eccessivo dettaglio visto che non abbiamo tempo, su quali punti il Governo Zapatero chiede di modificare ancora il nuovo Statuto della Catalogna.

Desidero ora rivolgere una domanda, più puntuale ma analoga, al segretario generale del Bundesrat, che ringrazio per la sua relazione. Nella parte finale della sua relazione, dopo avere parlato della questione *de jure condendo* della costituzione fiscale, ha detto che si aspetta una sentenza della Corte costituzionale. Non ho capito se questa sentenza sia riferita alla clausola di necessità. Poiché anche qui, in una situazione completamente diversa da quella spagnola, pende, se non ho capito male, una pronuncia della Corte costituzionale: mi chiedo da chi è stata adita la Corte costituzionale, ovvero chi ha presentato ricorso e sotto quale forma – pur essendo diversa la possibilità di ricorso alla Corte costituzionale dell'ordinamento italiano – e quali sono i termini di tale ricorso di fronte alla Corte medesima.

Da ultimo, sempre rivolgendomi al Segretario generale del Bundesrat, ma eventualmente anche a qualche docente che deve ancora intervenire, ricordo che il professor D'Atena, che ha fatto un intervento di grandissimo interesse, a un certo punto, parlando della situazione tedesca, ha detto quasi incidentalmente che c'è anche chi nella dottrina dubita che il Bundesrat faccia parte del sistema parlamentare tedesco.

Lei, alle sue spalle, ha un esponente della dottrina, il professor Francesco Palermo, che queste cose le ha scritte con il professor Woelk in un suo recente libro pubblicato dalla casa editrice il Mulino. Chiedo pertanto un approfondimento sulla questione, ma lo chiederei in particolare, oltre al professor D'Atena o al professor Palermo, anche al Segretario generale del Bundesrat.

Sotto il profilo costituzionale si può ritenere, come spesso si usa dire con molto semplicismo in Italia, che il Bundesrat corrisponda alla Camera

alta, a un'ipotesi di Senato federale o è qualcosa di ontologicamente diverso in rapporto al sistema parlamentare tedesco?

È una domanda delicata ma vorrei avere un chiarimento sia da parte del Segretario generale del Bundesrat che – ripeto – da parte di qualche esponente della dottrina qui presente.

SCARCIGLIA. Ringrazio i Presidenti e i membri delle due Commissioni per l'onore di avermi invitato a questa audizione. Mi riferirò esclusivamente alla Spagna (Paese oggetto dei miei studi), riservandomi di inviare una relazione scritta, essendo l'elenco dei problemi abbastanza nutrito e meritevole di approfondimento. A proposito della Spagna, molte cose sono state già dette dalla signora Nùria de Gispert I Català; mi limiterò pertanto ad alcune piccolissime annotazioni.

In primo luogo, l'esperienza statutaria della Spagna parte da 25 anni di esperienza autonoma. La Catalogna o altre Comunità (in questo momento mi riferisco anche all'Andalusia) non hanno assunto una mole così ampia di competenze tirandole fuori da un cilindro: c'è un processo autonomo che ha visto nella Costituzione spagnola la sede dell'asimmetria dell'ordinamento spagnolo. Non dobbiamo dimenticare che la Costituzione spagnola introduce il concetto di asimmetria quando vuole che alcune Comunità raggiungano velocemente l'acquisizione delle competenze ed altre possano farlo in un tempo determinato ma fissato in Costituzione.

Il disegno asimmetrico si completa con una serie di strumenti normativi di straordinario interesse che potrebbero far parte di uno studio su questo modello, che per la sua originalità e per il grande interesse, mantenuto nel corso di questi anni, potrebbe rappresentare un esempio per noi comparatisti ed essere utilizzato per le esperienze italiane, in particolare per quanto riguarda il dibattito sull'ultimo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Lo Stato aveva la possibilità di dettare le basi dell'ordinamento giuridico in alcune materie determinate (per basi si intendono i principi di base). Aveva inoltre a disposizione lo strumento delle leggi di armonizzazione: se delle Comunità raggiungevano prima una determinata competenza, altre Comunità potevano in breve tempo raggiungere la medesima competenza; non si tratta di un obbligo, ma di una scelta (si parla infatti di principio dispositivo). Oltre a questi vi era un altro strumento: le leggi di trasferimento. Lo Stato, attraverso leggi di trasferimento, trasferiva alle Comunità determinate competenze che esse non avevano ancora assunto e che invece le Comunità storiche avevano già assunto. C'è un ulteriore strumento, che ci fa pensare al principio di sussidiarietà, ma anche ai rapporti bilaterali tra le singole Comunità e lo Stato: i patti autonomici (uno strumento convenzionale). Lo Stato ha pertanto a disposizione, in Costituzione, un pacchetto straordinariamente efficace di strumenti con i quali può armonizzare il processo di trasferimento delle competenze alle Comunità autonome, che per volontà del Costituente sono divise in regioni e nazioni. Mi pare sia emerso (per quanto riguarda anche l'esperienza tedesca o europea) che l'esperienza della Catalogna e

di altre realtà storiche ha in qualche modo condizionato lo sviluppo dell'intero sistema costituzionale spagnolo.

Purtroppo si è poi ritenuto (mi pare sia stato detto nell'intervento della Presidente della Commissione affari istituzionali del Parlament de Catalunya) che non fosse necessaria una clausola che garantisse ulteriormente lo Stato (vedremo quali sono gli altri strumenti normativi), in quanto ad essere garantite nel corso del tempo dovevano essere le Comunità autonome, quindi le realtà regionali (non mi spingo a dire che la realtà spagnola corrisponda ad un modello federale, per ragioni che illustrerò nella relazione scritta).

Vi sono stati in Spagna (questo abbiamo potuto misurarlo) periodi di asimmetria, con l'approvazione per la via breve degli Statuti di quattro Comunità (Catalogna, Galizia, Paese basco e Andalusia). Successivamente, già nel 1981, si approvavano tutti gli Statuti e venivano trasferite le competenze alle altre comunità. Il compito svolto dallo Stato era pertanto di armonizzazione delle diverse realtà regionali. Tuttavia lo Stato spagnolo ha svolto tale politica di armonizzazione in maniera piuttosto massiccia, negativamente massiccia, come il Tribunale costituzionale aveva osservato nella sentenza che riguardava la *ley orgánica de armonización del proceso autonómico* (la famosa LOAPA). Le realtà regionali si vedevano delimitate da parte dello Stato in una serie di competenze, con norme ritenute per la quasi totalità incostituzionali dal Tribunale. Questo è il punto di partenza per spiegare questo processo.

Per quanto riguarda le competenze trasversali, l'ordinamento costituzionale spagnolo presenta alcune norme molto forti. Innanzitutto l'articolo 149 (lo cito soltanto per ricordarlo), che riguarda l'intervento dello Stato in materia economica; qui è stato lasciato un po' sullo sfondo, se non per l'aspetto dei maggiori trasferimenti finanziari. Ma, evidentemente, il fatto che lo Stato potesse riservarsi in esclusiva la competenza sullo sviluppo economico segnava il passo anche dello sviluppo delle altre competenze delle comunità. Analogamente, a quanto ha detto la collega spagnola, l'articolo 149 in alcuni dei suoi punti può rappresentare una sorta di grande spada che può diminuire le vocazioni differenziali delle Comunità autonome (quello che si chiama fatto differenziale). Attraverso il comma 18 dell'articolo 149, lo Stato poteva inoltre incidere sull'organizzazione amministrativa, altro problema di grande rilevanza. Infine, ma questo è stato fatto in misura minore, vi è la competenza ad uniformare l'esercizio dei diritti in tutto il Paese (si tratta di un tema importante: non possiamo diminuire la garanzia per i diritti all'interno di un ordinamento) e dei doveri costituzionali.

Dal punto di vista normativo, è però accaduto che non è stata interpretata correttamente la legislazione di base o quella di armonizzazione. Non mi meraviglio dunque della presentazione di leggi in contrapposizione con la legge organica che ha approvato lo Statuto della Catalogna o di quella che ha approvato lo Statuto dell'Andalusia che, pur non essendo uguale, ha molti contenuti simili a quello catalano. Queste leggi hanno indubbiamente cercato di spingere sempre più nel dettaglio la defi-

nizione delle basi, quindi delle competenze dello Stato, delle cornici entro cui può operare la legislazione regionale. Si è creato una sorta di paradosso per cui la normativa di dettaglio e quella di principio finivano per confondersi. Ci sono centinaia di sentenze del Tribunale costituzionale che hanno dovuto stabilire, caso per caso, quali fossero le basi all'interno di una singola materia.

Ciò costituisce certamente un problema, anche perché le definizioni delle competenze erano piuttosto vaghe. Occorre capire quando ci si trova di fronte ad una competenza esclusiva. Ad esempio all'articolo 149 della Costituzione si dice che lo Stato ha competenza esclusiva, mentre per le Comunità autonome si dice che esse possono assumere competenze: il linguaggio usato è diverso.

Proprio nel momento in cui si raggiunge il massimo livello di uniformità dal punto di vista delle competenze, paradossalmente si raggiunge anche il maggior livello di conflittualità sulle competenze stesse, soprattutto da parte della Comunità autonoma di Catalogna. Se guardiamo le statistiche del Tribunale costituzionale, ad esempio quelle dell'ultimo rapporto del 2005, vediamo che i ricorsi presentati dalle Comunità autonome di Catalogna e di Andalusia sono superiori rispetto al numero di quelli presentati da tutte le altre Comunità. Ogni sistema federale, o quasi, ha delle componenti di tipo competitivo, federale o regionale. Al contrario ci sono delle Comunità autonome che non presentano alcun tipo di opposizione: è stato approvato, tra l'altro senza referendum, lo Statuto della Comunità valenciana, costituito di pochissimi articoli, che effettuano dei semplici ritocchi. Voglio ricordare, a proposito dell'imponenza delle competenze, che ci sono stati 25 anni di lavoro e di approfondimento: per questo motivo quello spagnolo rappresenta un modello da studiare.

Lo Statuto catalano divide le competenze esclusive da quelle concorrenti, ma soprattutto fa proprie le competenze riguardanti la funzione esecutiva, che non erano presenti nel vecchio Statuto. Nello Statuto catalano viene attribuita alla Catalogna una grande quantità di competenze. Si pensi a quella sull'immigrazione, che però non è stata acquisita dalla Catalogna *tout court*, per mera istanza statutaria. Qualche anno fa ci fu una grande ondata di immigrazione in Spagna e le Comunità della Catalogna e dell'Andalusia hanno addirittura derogato alla legislazione statale per poter garantire il mantenimento dei diritti di base dei cittadini immigrati. Dunque non mi meraviglio che ci sia una competenza di questo tipo, così come non ci si può meravigliare del fatto che venga rivalutato quello che ha assunto il nome di diritto civile catalano.

Sempre fatti salvi limiti costituzionali imposti dall'articolo 149 della Costituzione, la Comunità ha assunto, ad esempio, competenze in materia di casse di risparmio o di fondazioni. Pensiamo ancora alla straordinaria competenza sulle università, tanto che persino il controllo sulla qualità della docenza viene compiuto dalle Comunità autonome, o sulle materie dell'energia o della tutela della salute. Si pensi soltanto che i punti riguardanti le competenze sono ben 63.

È stato dunque fatto uno sforzo a dir poco faraonico, nella revisione degli statuti, che ricorda – per restare nel tema – l’allestimento dell’Aida, il cui intento per le Comunità è quello di delimitare il più possibile l’intervento normativo dello Stato, che in questi 25 anni è stato eccessivo ed eccedente rispetto al disegno costituzionale, a danno delle Comunità. Dunque dal punto di vista giuridico molti problemi sono stati risolti, anche se ricordiamo bene lo scontro frontale avvenuto in Spagna, che ha addirittura comportato la rimozione di un generale dell’esercito. Immagino sappiate, infatti, che oltre ai ricorsi al Tribunale costituzionale ci sono stati dei movimenti a Barcellona e in varie altre parti della Spagna contrari ai nuovi statuti.

Riterrei, per concludere, che la definitiva prova del fuoco dello Statuto non si giocherà davanti al Tribunale costituzionale, di cui aspettiamo la relativa sentenza, ma davanti al Parlamento della Catalogna e davanti alle *Cortes* nazionali.

PALERMO. Svolgerò un breve intervento, di pochi minuti, perché anch’io mi riservo di inviare un testo scritto, che sarà più esaustivo.

Per iniziare vorrei prendere spunto da una delle tante considerazioni fatte dal senatore Villone, che ha posto domande essenziali a cui siamo chiamati a rispondere. La prima delle sue domande faceva riferimento alla semplificazione del sistema, chiedendo se in entrambi gli ordinamenti, con l’introduzione delle riforme di cui stiamo parlando, i sistemi si siano semplificati o meno. In effetti, in entrambi questi contesti, i cataloghi delle competenze sono diventati molto più dettagliati e puntuali. Abbiamo sentito che nel nuovo Statuto della Catalogna ci sono addirittura 150 tipologie di competenze, tra le materie e le submaterie, mentre in Germania si è passati dai 4 procedimenti legislativi federali che esistevano in precedenza ad un numero di 5, con l’avvenuta triplicazione delle tipologie di competenza concorrente.

Ciò mi pare particolarmente interessante, anche perché nella discussione politica – come è stato molto ben rappresentato dai nostri ospiti – si è sempre insistito sull’obiettivo della semplificazione. Dal punto di vista del *marketing* politico queste riforme sono sempre state spacciate come un ausilio per ottenere maggiore semplificazione. Occorre allora porsi una duplice domanda: in primo luogo, se questi nuovi cataloghi delle competenze, così come sono stati ridisegnati, rappresentano o meno una semplificazione; in secondo luogo, se una semplificazione è effettivamente necessaria e opportuna in tali ambiti.

Ritengo che non si possa parlare di una semplificazione, soprattutto in un contesto conflittuale. A questo proposito si possono collocare, da un lato, l’esperienza spagnola ed italiana (Paesi in cui c’è una certa vocazione al conflitto) e, dall’altro, almeno per il momento e in parte, l’esperienza tedesca (in cui c’è una cultura cooperativa che altrove manca e che fa funzionare il sistema in maniera peculiare). La riforma tedesca, però, non affronta affatto questi problemi. In Italia tendiamo ad essere molto esterofili e soprattutto tedescofilo: lo dico dopo avere costruito una carriera

accademica su questo e dunque ne parlo *contra factum proprium*. Devo però ammettere che l'originalità del modello tedesco negli ultimi anni è venuta meno.

Siamo sicuri che tale riforma abbia davvero risolto alcuni problemi o non abbia semplicemente messo un tappo sui problemi esistenti e che sono effettivamente molto difficili da risolvere? La riforma tedesca è sicuramente redatta meglio della nostra del 2001 – e questo è pacifico – ma non risolve il problema di fondo, ossia che le competenze rimangono sostanzialmente sovrapposte. Il punto su cui si è interrotto il lavoro della Commissione bicamerale – la chiamo in questo modo per semplificare – nel 2003-2004 in Germania è stato, almeno formalmente, la questione dell'istruzione superiore. Se guardiamo a ciò che succede nella nuova riforma circa l'istruzione superiore, possiamo rilevare che vi è una competenza esclusiva dello Stato federale sull'ammissione all'università, una competenza derogatoria dei Länder sui diplomi universitari, mentre la legislazione federale di cornice sull'istruzione superiore resta in vigore: più intrecciate di così! Mi pare che non si sia semplificato nulla.

È chiaro che, in un sistema del genere, il consenso politico necessario ad interpretare in maniera costituzionalmente conforme ed efficace il criterio di riparto delle competenze dura finché esiste la grande coalizione. Un domani, qualora dovesse interrompersi la grande coalizione, si ripresenterebbe lo stesso identico problema del blocco delle riforme attraverso il Bundesrat, tanto più che il lavoro di tale organo, come ci è stato autorevolmente ricordato, rimane sostanzialmente invariato. Pertanto, molto dipende non da cataloghi dettagliati di competenze, che comunque vanno ad intrecciarsi, quanto dalla volontà di cooperare o meno.

Vorrei inoltre svolgere una seconda breve considerazione: serve o meno una semplificazione? A tale riguardo si giunge al discorso del federalismo differenziato e ai suoi rischi; quasi mai si parla delle opportunità. Anche in questo caso, molto dipende da come le si utilizza. Noi partiamo sempre da una prospettiva molto centralistica, che ci impone di chiederci che cosa possa fare lo Stato e mai cosa possano fare le Regioni. Se guardiamo la riforma costituzionale tedesca, che di fatto riattribuisce allo Stato federale molte materie fondamentali, anche senza l'obbligo di motivare, in realtà ci accorgiamo di una dinamica: i Länder, che sono politicamente più maturi delle nostre Regioni, non hanno difficoltà a lasciare che lo Stato federale svolga il suo lavoro e si concentrano sui pochi settori in cui possono davvero intervenire, invece di fare quella simbolica e inutile caccia alle competenze che non serve a nessuno, né al centro né alla periferia. Questo è l'esempio concreto. Adenauer ha fatto la sua fortuna elettorale con lo slogan «Nessun esperimento». Adesso si fa un piccolo esperimento di differenziazione, molto limitato, che però consente, ad esempio, ai Länder di svolgere una funzione essenziale: prevedere retribuzioni differenziate per i propri funzionari. Questo mi pare un aspetto assolutamente rivoluzionario, che non va a intervenire sul meccanismo delicato e, a volte, capzioso della distribuzione delle competenze (che in ogni modo non serve a nulla), ma incide sulla possibilità reale di ottenere un'amministra-

zione che funzioni. Se la Baviera è in grado di pagare meglio i propri funzionari, spesso è anche in grado di avere funzionari capaci di svolgere meglio i propri compiti e, di conseguenza, di ottenere qualcosa in più nella competizione rispetto a quanto si possa ottenere con il «giocattolino» delle materie, che non serve a nulla. Anche in questo caso si tratta quindi di un problema di maturità politica e istituzionale e di capacità di azione.

LUTHER. Vorrei esprimere tre brevi considerazioni. Mi sembra utile, soprattutto nel confronto tra i tre Paesi, richiamarci ai valori, perché essi ci aiutano a mettere ordine nelle idee. In secondo luogo, bisogna riflettere maggiormente sul *quid novum* in questa *Abweichungsgesetzgebung*, in questa legislazione di deroga o di divergenze che sia. Inoltre, dobbiamo interrogarci su che cosa può insegnare soprattutto il modello del Bundsrat. Cercherò di essere molto telegrafico.

Per quanto riguarda i valori, i lavori preparatori per la Carta europea sulla democrazia regionale mettono in primo piano la democrazia regionale. Questo valore sicuramente significa che le Regioni aiutano ad accrescere la democrazia ma, per poterlo fare, le Regioni hanno bisogno di competenze e di finanze. Questo ha un impatto fondamentale. A tale proposito credo che siamo tutti d'accordo nei tre Paesi, ma non si tratta dell'unico valore; ve ne sono altri, soprattutto dello Stato di diritto, collegati alla separazione dei poteri e, soprattutto, ai diritti della seconda generazione. Le Regioni sono garanzie istituzionali dei diritti culturali, dei diritti economici e dei diritti sociali, e questo non dobbiamo dimenticarlo, per mettere più ordine nelle nostre istituzioni.

Per quanto riguarda invece la separazione dei poteri, notiamo maggiori differenze nei vari modelli nazionali di federalismo e di regionalismo e possiamo altresì rilevare che il massimo di federalismo comporta separazioni di tutti e tre i poteri, anche di quello giudiziario: la riforma tedesca, ad esempio, aumenta le competenze in materia di ordinamento penitenziario e su altro. Viceversa, il regionalismo più debole separa soltanto il secondo potere; laddove si incontrano invece federalismo e regionalismo, vi è la separazione del primo potere, una legislazione centrale, una legislazione decentrata, e i problemi sono tutti lì.

Vorrei ora accennare al secondo e al terzo tema. Anche se si guarda ai resoconti dell'audizione precedente, mi sembra che non si sia finora sufficientemente riflettuto e preso coscienza di quanto il comune destino europeo incida sulle politiche costituzionali nazionali. Per quanto concerne l'argomento dell'abolizione della *Rahmengesetzgebung*, si pone l'interrogativo: che senso ha conservare in Italia un istituto che in Germania viene abolito? Bisogna valutarne le ragioni; per i tedeschi conservarlo significa non essere *europatauglich*, non essere idonei a dare tempestiva e semplice attuazione alle direttive europee. Che senso ha duplicare direttive? Che senso hanno le cascate delle fonti europee fino a quelle locali? Dobbiamo accorciare le cascate. Questo è ciò che richiede soprattutto il cittadino; in ciò risiede la semplificazione. Vi è senz'altro una complicazione negli assetti e nelle sperimentazioni, nelle nuove forme di ripartizione delle com-

petenze, ma il prodotto finale, la legislazione definitiva, la mole di norme che devono affrontare i cittadini deve essere più semplice da leggere.

Oggi è troppo difficile per un cittadino leggere una legge quadro e trovare poi tutte le leggi di attuazione regionali. Questo è il problema sul quale bisogna riflettere. Ciò non vuol dire che bisogna buttare via tutte le esperienze; magari bisogna partire dalla prassi, bisogna vedere se non sia possibile, ad esempio, concertare e sincronizzare l'attuazione di una legislazione quadro in tempi ragionevoli e cert. Si può quindi intervenire nella prassi sulle riforme che le pratiche devono portare avanti.

Circa il ruolo del Bundesrat, non vi è dubbio che esso rappresenti un modello atipico: a rigore, non è una seconda Camera, ma un secondo Parlamento. Questo è il punto. Il Bundesrat potrà non essere un modello da recepire in Italia; ciò nondimeno, in questo secondo Parlamento avvengono delle pratiche dalle quali possiamo apprendere qualcosa, e mi riferisco principalmente alle pratiche di raccordo. Come riusciamo ad avanzare nella razionalizzazione del nostro sistema dei raccordi? L'unica idea che potrei buttare lì, è quella di iniziare dalle prassi e dalle pratiche politiche. Che cosa ci impedisce, ad esempio, di far traslocare le Conferenze nei palazzi del Senato, di trasferirvi la sede? Questo è il punto. Una disposizione della Costituzione, per ironia della storia delle riforme costituzionali, è quella che afferma che la Commissione degli affari regionali deve essere bicamerale; forse basterebbe abrogare tale disposizione per dare il via libera alla differenziazione pratica delle funzioni. Potrebbe anche portarci un po' avanti rispetto all'articolo 11, alla bicameralina: è però soltanto un'idea stravagante da lasciare agli atti.

ZEI. Vorrei rivolgere una domanda al Segretario generale del Bundesrat sulla riforma del federalismo in Germania. Una delle ragioni condivise che hanno ispirato questo processo, infatti, è rappresentata dalla volontà di ridimensionare il ruolo del Bundesrat nel procedimento legislativo, creando i presupposti per una migliore governabilità. In particolare, se si guarda alle due precedenti legislature, quando era cancelliere Gerhard Schröder, risulta che durante la XIV legislatura il 55 per cento delle leggi approvate ha richiesto l'assenso del Bundesrat, mentre successivamente questa percentuale si è abbassata al 51: si tratta di dati riferiti alle soli leggi approvate, perché spesso il veto del Bundesrat è stato decisivo su provvedimenti voluti e sostenuti dalla maggioranza di Governo.

I partiti all'opposizione, infatti, hanno conquistato la maggioranza dei seggi nel Bundesrat sin dal 1999 e poi, a partire dal 2003, la maggioranza assoluta; inoltre, alcuni Länder in quel periodo sono stati retti da grandi coalizioni tra i due maggiori partiti. Di norma, gli accordi di coalizione prevedono che, in caso di decisione su un provvedimento controverso e non condiviso dai due partner, i membri del Land dovranno astenersi e le regole sul computo dei voti nel Bundesrat sono tali da tradurre spesso l'astensione in un comportamento sostanzialmente sfavorevole al provvedimento approvato dalla maggioranza di Governi del Bundesrat.

Pertanto, il ruolo della Commissione paritetica mista, che spesso offre un'alternativa alla bocciatura di un provvedimento approvato dalla maggioranza nel Bundestag, è divenuto sempre più importante.

Sempre guardando alle leggi approvate, se i dati offerti dal servizio studi del Bundestag sono corretti, nella XV legislatura, cioè con il secondo Governo Schröder, addirittura un provvedimento su quattro è passato per la Commissione paritetica mista. All'interno di tale Commissione i membri dei Länder non sono vincolati al Land di appartenenza; la Commissione si riunisce assieme ai membri del Governo; delibera a porte chiuse e ciò facilita il raggiungimento di un compromesso; può proporre, inoltre, un testo che viene poi trasmesso al Bundestag che si può pronunciare con un voto bloccato positivo o negativo. Anche per questo la Commissione paritetica mista è stata polemicamente definita da alcuni giuristi tedeschi come un antiparlamento.

In passato, cioè dall'inizio degli anni Novanta, il cancellierato di Kohl aveva incontrato problemi analoghi, nel senso che, soprattutto dopo il 1993, nel Bundesrat c'erano maggioranze diverse da quelle che sostenevano il Governo. Tuttavia, a partire dal 2002, la vittoria della coalizione di Governo è stata tale per cui nel Bundestag la SPD aveva un vantaggio poco apprezzabile, di soli tre seggi. Pertanto, quando si sono distribuiti i seggi della Commissione paritetica mista, nessun metodo proporzionale applicato, nessuna formula (D'Hondt, Hare-Niemeyer o Sainte Laguë) era tale da far apprezzare la maggioranza che il Governo aveva: nella Commissione paritetica mista, dunque, il Governo non aveva la maggioranza.

All'inizio della legislatura è stata individuata la brutale soluzione di introdurre un correttivo maggioritario, soluzione giudicata poi incostituzionale dal Tribunale costituzionale federale. Si è calcolato che, se la riforma federale fosse stata in vigore a partire dal 1998, il numero delle leggi che avrebbero richiesto per l'approvazione l'assenso del Bundestag sarebbe crollato da una media del 53 al 25 per cento. Di contro, la riforma ha introdotto la possibilità di una legislazione alternativa dei Länder.

Vorrei sapere dal Segretario generale del Bundesrat se questa cura federale non sia stata somministrata per un problema che in realtà non riguardava il federalismo, quanto l'efficienza del sistema democratico. Anche se oggi il problema dei rapporti tra maggioranza e opposizione non è oggetto di discussione, visto che il cancelliere Merkel ha formato un Governo di grande coalizione, mi chiedo cosa succederà dopo: questa cura federale sarà veramente efficace per risolvere problemi che sembrano di altra natura?

BIFULCO. Ringrazio innanzi tutto la Presidenza per l'invito. Ho comunque depositato un testo abbastanza articolato, al quale rinvio. In questa sede vorrei invece soffermarmi brevemente soltanto su alcuni aspetti emersi dal dibattito, sperando di non andare oltre il tempo a mia disposizione.

Da quanto abbiamo ascoltato, in particolare dagli esperti stranieri, emerge un dato preciso di cui prima parlavo anche con il professor D'A-tena: il venir meno di categorie fondamentali del diritto costituzionale e del diritto pubblico.

Un primo aspetto interessante è rappresentato dal potere di deroga cui ha fatto riferimento il professor Fioravanti, una novità nel diritto costituzionale federale tedesco perché, come è stato già sottolineato, è un principio che in qualche modo scardina quanto sancito dall'articolo 31 della Costituzione tedesca, vale a dire il principio della prevalenza del diritto federale: da ora in poi su certe materie prevarrà sostanzialmente la legge che arriverà per ultima.

A parte questo, un altro elemento che vorrei sottolineare sempre in tema di categorie generali del diritto, e che mi pare non sia ancora emerso, è l'incisione della separazione dei poteri. Ancora una volta, se ho letto bene il testo della riforma costituzionale tedesca, al comma 2 dell'articolo 93, il legislatore costituzionale del 2006 introduce una previsione estremamente interessante, permettendo al Tribunale costituzionale di decidere se, in base alla clausola di necessità, ci sia bisogno o meno di ricorrere alla legislazione federale. Quest'articolo in realtà proceduralizza anche il metodo, nel senso che il Tribunale si potrà pronunciare soltanto nel caso in cui, in sede politica e in Parlamento, ci sia stato previamente un esperimento diretto a far venir meno la legislazione federale. Tuttavia, secondo la Costituzione riformata, viene riconosciuta forza di legge alla pronuncia finale del Tribunale: si tratta di una novità, perché chi studia in particolare il diritto processuale tedesco in rapporto a quello italiano sa che nella legge sul Tribunale costituzionale federale tedesco si prevede espressamente che le sentenze del Tribunale abbiano solo valore negativo. In questo caso, invece, alla sentenza sarebbe riconosciuto un valore positivo.

Un altro aspetto da sottolineare è l'attenzione alle tradizioni storiche. Il professor Scarciglia ha rilevato come la differenziazione propria del sistema spagnolo risalga alla Costituzione del 1978; non è qualcosa, quindi, emerso negli ultimi anni ma è la medesima impostazione di quella Costituzione ad avere tale impronta, oltre che la storia della Nazione spagnola. Lo stesso dicasi per la Germania – e a questo proposito mi rifaccio ad una domanda posta sia dall'onorevole Boato che dal senatore Villone – nell'ambito della quale il riferimento particolare riguarda il Bundesrat. Rifacendomi a quanto ascoltato, mi sento di poter affermare che la seconda Camera tedesca (circa la quale le definizioni sono state diverse) rappresenti di fatto l'unico modello al mondo rimasto; non c'è nel mondo qualcosa di paragonabile al Bundesrat tedesco (altra cosa è la Camera austriaca), se non forse, secondo gli esperti, in Estremo Oriente. Il Bundesrat è un *unicum* nel panorama comparato, ancora una volta per ragioni storiche poi divenute istituzionali.

Dunque, cosa ci si presenta in futuro? Il professor Fioravanti, richiamandosi a Häberle, ha fatto riferimento ai due poli dell'uniformità e della differenziazione. Mi sembra emerga molto semplicemente che le istitu-

zioni vivono fasi e periodizzazioni; quindi, è ovvio che a momenti di cooperazione subentrino momenti di separazione e di competitività. Basta guardare gli Stati Uniti, i primi a vivere negli anni '20 e '30 l'esperienza della cooperazione e i primi ad abbandonarla per ritornare, con un'oscillazione pendolare, a fasi di maggiore competizione.

In Europa siamo di fronte ad un rinnovamento, ad un cambiamento. Il riferimento all'Europa è importante, ce lo ha ricordato poc'anzi il professor Luther. Citando in particolare la Germania, si può affermare che il legislatore del 2006 si sia posto fundamentalmente due precisi obiettivi: semplificando il procedimento legislativo, ha rafforzato quello che noi italiani definiamo l'indirizzo politico per consentire al governo di esercitare la propria azione e, quindi, di emanare leggi, ma in compenso ha dovuto cedere potere ai Länder. Questo risultato è stato ottenuto attraverso l'abrogazione della legislazione quadro – argomento sul quale non mi soffermo – ma anche mediante la modifica dell'articolo 23 della Costituzione (aspetto non ancora evidenziato): dal 2006 non sarà più possibile per i Länder inviare ai tavoli di trattativa a Bruxelles propri rappresentanti al posto dei rappresentanti del governo federale. Questo era un elemento su cui la federazione ha giocato molto; sapeva di essere perdente, o meglio, di andare a rilento nei tavoli di trattativa a Bruxelles – un po' come è accaduto in Belgio – e proprio per questo ha esercitato pressioni affinché si modificasse l'articolo 23. Da ora in poi il rappresentante dei Länder a Bruxelles potrà essere presente ma per trattare materie molto più limitate rispetto al passato.

Lo stesso fine perseguono le azioni di riduzione dei poteri del Bundesrat. L'intervento del Bundesrat rimane sui momenti fondamentali. In una valutazione complessiva del procedimento legislativo interverrà sicuramente meno, certo, e quindi permetterà alla maggioranza politica governo-prima Camera di esercitare in maniera più efficiente il proprio indirizzo politico. Nei momenti fondamentali, però, il Bundesrat – lo abbiamo sentito e lo ripeto – ha conservato il proprio potere di intervento e, quindi, di interdizione.

Non dimentichiamo che in questi anni la Germania ha vissuto un paradosso: la doppia maggioranza, la maggioranza alternativa, che si veniva a creare, per cui la maggioranza presente nel Bundesrat era sostanzialmente diversa da quella presente nella prima Camera; dal punto di vista del procedimento legislativo si traduceva nel vincolo per il governo di raggiungere i due terzi dei voti favorevoli per l'approvazione dei provvedimenti fondamentali; quindi, per ottenere anche il consenso dell'opposizione all'interno del Bundesrat si richiedevano maggioranze da riforma costituzionale. La semplificazione era pertanto necessaria ed essa, ovviamente, ha comportato anche elementi di differenziazione.

Non è detto che l'obiettivo della semplificazione del sistema possa essere raggiunto. Il sistema non necessariamente sarà più semplice. Il professor Palermo ha riportato l'esempio della materia dell'istruzione ma credo che lo stesso possa valere per l'ambiente. Possiamo infatti constatare che la materia ambientale esce estremamente frastagliata dalla riforma

costituzionale. Ci si pone, quindi, l'obiettivo di garantire, da un lato, la semplificazione, quella che viene definita *Entflechtung*, dall'altro, l'elemento di una necessaria, inevitabile, complessità. Credo che questo per il legislatore costituzionale italiano del 2001 sia un dato importante. Tutte le volte che si mette mano a questioni federali la complessità è un aspetto inevitabile.

PASTORE (FI). Vorrei fare innanzi tutto una breve premessa.

Credo che questa sia la giusta conclusione di una indagine conoscitiva che vede le Commissioni affari costituzionali di Senato e Camera impegnate nell'approfondimento del processo attuativo della riforma del 2001 del Titolo V della Costituzione, anche in vista di una possibile fase di modifica che potrebbe seguire, ovviamente, l'esito del referendum costituzionale svolto nella scorsa legislatura in merito ad alcuni temi della riforma che obiettivamente avrebbero risolto molti problemi (magari altri no). La consultazione referendaria comunque ci impone di rimettere le lancette dell'orologio, quindi di ritornare alla prima metà del 2001, quando fu approvata la riforma del Titolo V della Costituzione.

Credo che l'incontro odierno sia estremamente utile perché ci aiuta non solo a storicizzare i problemi ma anche a sposare la storia con la cronaca perché è quest'ultima che poi rappresenta la valutazione dei rapporti di forza politica presenti nei diversi parlamenti e Paesi. In Spagna, come in Germania e in Italia bisogna pertanto farsi carico anche e soprattutto di questi aspetti. Mi sembra, infatti, che la situazione catalana, naturalmente ridotta all'essenziale, non diverga molto da quella italiana che portò alla riforma costituzionale del 2001 nell'ambito della quale una forza molto federalista spinse per la sua approvazione. Ricordo tra l'altro i contenuti dell'articolo 116 riformulato e lo spropositato catalogo di competenze miste Stato-Regioni (che non vorrei definire concorrenti per evitare confusione con l'analogo termine utilizzato nella legislazione tedesca). Occorre quindi tenere sempre presente questo quadro.

Ritengo che il difetto peggiore della riforma del Titolo V della Costituzione sia da individuare nella conflittualità che ha generato, a causa della complicazione dei modelli introdotti. Si è assunto il modello della potestà concorrente Stato-Regioni, esistente dal 1948, lo si è ampliato a dismisura, ed esso è diventato il centro, non della collaborazione, ma del conflitto tra Stato e Regioni. A questo si aggiunga l'assenza di un luogo di decantazione e di compromesso tra le autonomie e lo Stato e, quindi, il timore che si arrivi ad un risultato di inefficienza del sistema molto superiore a quello lamentato dagli amici tedeschi, che hanno avuto il coraggio e la forza di apportare quelle modifiche costituzionali.

Vorrei porre una sola domanda al Segretario generale del Bundesrat. Il modello della potestà legislativa differenziata, che lui definisce derogatoria, potrebbe anche essere apprezzato in vista di un nostro intervento costituzionale. Mi lascia però perplesso il fatto che tale differenziazione non trovi un termine. L'intervento legislativo di differenziazione non incide solo nel campo di astratti diritti ma anche in quello, ad esempio, della di-

istribuzione di risorse come in quello della individuazione delle strutture che devono attuare quelle norme legislative. Credo che questo ping-pong non riguardi solo la legislazione ma trascini, insieme alla pallina che rimbalza da un campo all'altro, una serie di conseguenze che il legislatore deve valutare perché potrebbero portare ad un'ulteriore frammentazione e dispersione di risorse e di energie di cui i sistemi federali, e in genere i sistemi dei Paesi europei, non hanno certamente bisogno.

In particolare volevo avere dei chiarimenti su questo punto per capire in che misura la natura sperimentale di tale modello sia rappresentata nel testo costituzionale e quale evoluzione potrebbe avere.

ANZON DEMMIG. Anch'io mi riservo di consegnare un testo scritto. In questo intervento mi limiterò a toccare tre punti del federalismo tedesco, segnalati peraltro anche dal senatore Villone, che mi sembrano particolarmente utili come termini di raffronto per la situazione italiana in vista di possibili modifiche.

Desidero innanzitutto svolgere un'osservazione sulla questione del Bundesrat. Certamente aver dimezzato in Germania il numero delle leggi che richiedono l'assenso del Bundesrat è già stato un grande vantaggio; questo però si traduce in una limitazione della sfera in cui si verificavano gli effetti negativi di stallo, ma non elimina la ragione generale che provoca la distorsione del ruolo del Bundesrat non solo nei rapporti con i Länder ma nel sistema politico in generale e cioè la circostanza che, se il Bundesrat ha una maggioranza diversa, funziona da strumento in mano all'opposizione. Tutto questo rimane, magari limitatamente ai casi in cui questo strumento può essere esercitato, ma rimane, e già questo dovrebbe suggerire qualche riflessione sulla composizione dell'eventuale seconda Camera in Italia.

Il secondo punto che intendo affrontare concerne il tema della distribuzione delle competenze legislative. Anch'io, come altri colleghi che mi hanno preceduto, non condivido l'affermazione che vi sia stata una semplificazione evidente. Ciò fondamentalmente per due ragioni. Innanzitutto perché nella nuova distribuzione c'è stata una ricerca minuziosa di materie e argomenti da cui risulta uno spezzettamento a volte paradossale delle varie materie attribuite a questa o a quella competenza. Già questo moltiplicarsi del numero delle materie, spesso ricavate con criteri che è difficile comprendere, non è una semplificazione.

Inoltre, anche la modifica della competenza concorrente non introduce elementi di semplificazione e, a mio avviso, va giudicata da due punti di vista: innanzi tutto vi è il fatto che la competenza concorrente rimane. Questo è già un segnale importante, perché dimostra che questo tipo di competenza concorrente si fonda sull'idea che le materie presentano tutte un doppio livello di interessi, locale e nazionale, e la potenzialità quindi di richiedere un intervento unitario dal centro. Pertanto, la competenza concorrente costituisce un fattore di flessibilità del sistema. Invece un elemento di complicazione, ma insieme di rafforzamento di questa flessibilità è rappresentato dalle diverse varianti in cui la competenza concor-

rente ora compare. C'è la variante che consiste nella riproposizione della competenza concorrente come prevista in precedenza, sottoposta alla clausola di necessità e tale da provocare l'effetto di sbarramento nei confronti dei Länder. Questa competenza resta, anche se per dieci materie e non più per il numero elevato prima stabilito.

L'altra figura di questa competenza, quella libera dalla clausola di necessità, si presenta a sua volta in due varianti, a seconda che preveda o meno la competenza generale libera che preveda o meno la potestà derogatoria dei Länder.

Quindi, esiste una serie di variabili che possono anche complicare la lettura del sistema ma che tuttavia costituiscono a loro volta ulteriori elementi di flessibilità del sistema stesso.

Per quanto concerne il problema della differenziazione – tema molto interessante, sul quale tutti si sono soffermati – è importante precisare che la competenza derogatoria dei Länder, su cui condivido in parte i dubbi del collega Fioravanti, è prevista per settori determinati e non è rimessa alla scelta dei Länder anche per le materie. Ci sono due settori molto importanti, quello indicato dall'articolo 84 della Legge fondamentale, che riguarda l'organizzazione e i procedimenti amministrativi necessari per l'applicazione di leggi federali, e quello dell'ambiente. In questi due settori i Länder possono adottare discipline derogatorie, ma questa possibilità di deroga incontra comunque dei limiti all'interno del settore. Nella disciplina dei procedimenti amministrativi ex articolo 84, per esempio, in casi eccezionali il legislatore del Bundestag può, con l'assenso del Bundesrat, bloccare la competenza derogatoria dei Länder. Quindi c'è la possibilità di differenziazione, ma non è illimitata.

Il secondo settore è quello dell'ambiente. L'attribuzione della tutela dell'ambiente è stata molto controversa, anche rispetto al rapporto con la legislazione europea. In realtà però la soluzione non è così lineare. È vero infatti che l'ambiente diventa una materia in cui i Länder possono differenziare la loro normativa, però viene fissato il limite dei «principi generali» che possono essere dettati dal legislatore Bund. Resta comunque una materia in cui i Länder si possono differenziare ma con limiti abbastanza penetranti che ripropongono un tipo di competenza ripartita che potrebbe dare luogo ad altri problemi. Sembra che la scelta di lasciare al Bund i principi generali sia stata determinata dalla necessità di redigere un codice federale di legislazione per l'ambiente.

Il confronto tra questo tipo di differenziazione, che consiste soltanto nella possibilità di una differenziazione dell'esercizio della potestà legislativa derogatoria e quella prevista dall'articolo 116, comma 3, della nostra Costituzione, mostra differenze notevoli. Intanto il numero delle materie che l'operazione potrebbe investire, che nel caso nostro è enorme, mentre in quello tedesco è limitato. Inoltre, l'articolo 116 prevede una differenziazione nella titolarità delle competenze per cui esisteranno Regioni con competenze diverse rispetto ad altre, mentre invece nel caso tedesco la potestà derogatoria è rimessa a tutti i Länder in modo identico. Quindi ci sarà una differenza per l'eventuale esercizio di queste competenze.

Infine, una differenza notevole sta anche nel fatto che, mentre nel nostro caso lo spostamento di competenze a favore della Regione richiedente è sostanzialmente definitivo (una volta che le competenze sono state attribuite, con il procedimento previsto, alla Regione, praticamente un ritorno indietro è impossibile perché per recuperare al centro tali competenze sarebbe necessaria una richiesta della stessa Regione), in Germania non lo è perché si applica il principio della *lex posterior* e quindi il Bund può, se crede, legiferare rendendo inefficaci le leggi dei Länder. Quindi le differenze sono profonde, mentre restano al fondo le ragioni di prudenza che dovrebbero guidare le scelte in tema di differenziazione negli Stati federali e poiché, se non si scelgono gli strumenti e la misura adatti, si rischia di introdurre discriminazioni anche pesanti a danno delle parti del territorio più deboli dal punto di vista delle risorse.

LIBERATI. Vorrei porre una domanda al Segretario generale del Bundsrat sulla posizione emersa dalla giurisprudenza del Tribunale costituzionale tedesco in merito alla questione della risoluzione delle controversie tra Federazione e Länder. La mia attenzione, come anche il professor Ridola ha sottolineato, deriva dalla centralità che tale argomento ha assunto nel dibattito italiano, al punto che si è giunti a parlare di federalismo giurisdizionale.

Dunque vorrei chiedere al Segretario generale qual è stato il ruolo svolto e il peso avuto dal Tribunale costituzionale federale tedesco nel tentativo di dirimere le controversie tra la federazione e i Länder in relazione soprattutto all'attribuzione della potestà legislativa; nello specifico mi riferisco alla potestà concorrente e quindi alle difficoltà di definire e di limitare i criteri previsti dall'articolo 72, al secondo comma, che prevedono l'intervento del legislatore federale, in particolare dopo la riforma costituzionale del 1994, che ha introdotto il principio di giustiziabilità di tali criteri da parte del Tribunale stesso.

Infine, un'ultima questione riguarda la recente riforma costituzionale che è stata qui ampiamente discussa. Il federalismo tedesco, che tende ad essere maggiormente competitivo, potrebbe introdurre allo stesso tempo elementi nuovi di conflittualità e, se così è, richiedere nella necessità di un ruolo più presente del Tribunale costituzionale e quindi di un suo maggior intervento?

FROSINA. Vorrei porre tre brevissime domande alla Presidente della Commissione affari istituzionali del Parlamento catalano. Innanzi tutto vorrei sapere se nell'attuale fase di sviluppo dello Stato autonomo, caratterizzata dalle riforme statutarie che stanno progredendo a ritmi accelerati a seguito dell'approvazione referendaria dello Statuto catalano, si sta consolidando, a livello politico, la volontà di operare una riforma costituzionale più organica del Titolo VIII, vale a dire una riforma più ampia rispetto a quella prospettata dal governo Zapatero in sede di investitura che risulta limitata all'inclusione nel testo costituzionale, delle denomina-

zioni delle 17 comunità autonome, di un riferimento all'Unione europea e alla conversione del Senato in una Camera di rappresentanza territoriale.

Una seconda questione riguarda il sistema di distribuzione delle competenze. Vorrei sapere se in questa fase specifica si sta delineando la necessità di definire con maggiore precisione il sistema di distribuzione delle competenze mediante l'introduzione di una clausola di chiusura, mi riferisco alla proposta formulata dal Consiglio di Stato nel parere del 2001 che suggerisce di individuare, nell'ambito delle materie di competenza statale, quelle facoltà che non sono suscettibili di essere delegate o trasferite dallo Stato alle comunità autonome.

Infine un'ultima questione riguarda la riforma costituzionale del Senato. Vorrei sapere quali sono, nella fase attuale, le opzioni fondamentali in relazione ai criteri di composizione e al funzionamento del Senato ai fini di una sua conversione in una Camera effettivamente rappresentativa delle autonomie territoriali. A tale proposito mi interessava sapere quali erano state le reazioni alla proposta formulata dal Consiglio di Stato nel suo parere.

LANCHESTER. Sarò molto sintetico e proporrò solo osservazioni generali dato che abbiamo anche depositato un testo. Devo inoltre dichiarare la mia soddisfazione per il metodo di indagine aperto in collegamento con quella che viene definita la dottrina.

Mi sembra che sia stato confermato, in generale, un dato comune, evidenziato anche dal rapporto sulla legislazione del 2006, presentato proprio in gennaio alla Camera dei deputati, e cioè l'esistenza di un diritto costituzionale europeo frutto della destrutturazione parziale dello Stato nazionale accentrato di origine ottocentesca, la famosa piramide, in una sorta di rete dove esistono competenze che sono state devolute all'Unione europea e competenze che sono state devolute invece agli elementi subnazionali.

Tuttavia, dalla discussione di oggi, ma anche dalla discussione generale che si svolge, si evidenzia, ed è confermato, in maniera intensa, un'indispensabile esigenza della funzione di coordinamento dell'elemento del piano nazionale tra il piano subnazionale e quello europeo, e questo per ragioni di efficienza dal punto di vista di capacità d'intervento, visto che gli elementi nazionali rimangono come soggetti di primaria importanza. È per questo anche che vi sono dei riferimenti interessanti nelle parole introduttive del senatore Villone. I fattori importanti sono due: da un lato, per rispondere sia al dato comparatistico sia ai problemi nazionali, si evidenzia come sia importante, per la valutazione, la considerazione per gli elementi sociali ed economici, quelli che nella terminologia politologica vengono chiamati le fratture, *cleavages* di Rokkan, di tipo etnico-linguistico, e in questo caso abbiamo visto come siano importanti in Spagna, come lo sono anche in altri ordinamenti, per la destrutturazione dello Stato nazionale, per esempio il caso belga dal 1971 al 1981 fino al 1993.

Il secondo elemento, quello economico, è esemplificato dal caso tedesco e dalle differenze tra le Regioni dell'Est e le Regioni dell'Ovest,

ma vi è anche un elemento politico di breve e di lungo periodo che deve essere tenuto in debito conto: l'esistenza di sistemi politici strutturati o meno su *cleavages* tradizionali o su nuovi tipi di fratture e la realtà dei rapporti politici di breve periodo.

Il caso tedesco e il caso spagnolo, così come sono stati evidenziati quest'oggi, confermano che tra Aznar e Zapatero vi è stata un'importanza fondamentale dei partiti autonomistici: il professor Palermo ha sostenuto che vi è una comparazione possibile con il caso italiano, è evidente; i *veto players* esistono, in questo caso, anche in Italia. Direi però che la vicenda tedesca del Governo Schröder e del Governo Merkel, vista nella sua dinamica, evidenzia come siano importanti i rapporti di forza a livello centrale e a livello subnazionale e come da questo vengano condizionate sia l'efficienza delle istituzioni, sia le possibilità di riforma.

Vorrei introdurre a tale proposito un caso comparatistico che non è all'ordine del giorno: quello del Regno Unito, che con ogni probabilità si troverà di fronte ad un problema di non scarso momento, quando con l'uscita di scena di Blair, ma soprattutto con le elezioni regionali scozzesi, si troverà di fronte una differenziazione fra i due piani che in precedenza erano omogenei e tutto ciò che è stato lasciato nel grigiore, per così dire, emergerà in una serie di problemi di non scarso momento. Da questo nasce la mia risposta molto generale e generica al problema italiano evidenziato dal senatore Villone: a mio parere, il problema italiano non è un problema soltanto istituzionale o di regole istituzionali, ma è un problema di classe dirigente e di ceto politico, di ristrutturazione del sistema politico-partitico inattuata.

L'esempio comparatistico ci dice, da questo punto di vista, come classe dirigente e ceto politico siano importanti per i fenomeni di ristrutturazione e per le scelte; basti pensare ad alcuni saggi di Salvati su questo argomento, in particolare al «Giglio bianco», sulla Francia, scritto nel 1968-69, ma anche a quello sul caso spagnolo, del 1978, per evidenziare come sia importante la classe dirigente e la funzione del ceto politico.

In merito debbo richiamare ciò che il professor D'Atena ha richiamato all'inizio, nel suo primo intervento: l'importanza della storia e dell'elemento comparatistico nella Repubblica di Weimar. Direi che quando Costantino Mortati ha richiesto un compromesso efficiente in Commissione Forti, aveva di fronte a sé l'esempio comparatistico di Weimar e del suo crollo ed aveva scritto, tra il novembre e il dicembre del 1945, quella bella introduzione alla Costituzione di Weimar, in cui sottolineava come la crisi delle liberal-democrazie tra il 1919 e il 1922 in Italia e tra il 1919 e il 1933 in Germania fosse derivata proprio dall'incapacità di decisione e di un compromesso efficiente, come quello che dovrebbe essere recuperato per la riforma del 2001, ma in generale per la riforma delle istituzioni italiane.

BALDINI. Signor Presidente, vorrei ringraziare i Presidenti delle due Commissioni per l'invito rivoltomi. Come il collega Bifulco, anch'io ho

depositato un testo al quale naturalmente mi riporto per tutti gli approfondimenti necessari.

Desidero soltanto, nel brevissimo tempo del mio intervento, fare qualche riferimento ad alcuni aspetti di questo processo di riforma costituzionale che, com'è stato ben detto anche dal Presidente del Bundesrat, non appare concluso, perché il punto focale della riforma, che è il punto della revisione dei meccanismi di redistribuzione finanziaria, e quindi di maggiore autonomia finanziaria dei Länder, è rimasto per il momento poco o affatto toccato, salvo quelle modifiche di non particolare momento apportate sui compiti comuni e sul cosiddetto finanziamento misto.

Mi preme rilevare soprattutto due aspetti. Il primo è quello del ruolo del Bundesrat, che è stato richiamato in continuazione, sulla sua atipicità e quasi unicità nel panorama delle soluzioni istituzionali della seconda Camera. È vero che il Bundesrat è andato, nel tempo, progredendo sul versante del contributo in chiave politica che esso ha recato alla formazione della legislazione federale, ma va detto che tutto questo si è mosso sullo sfondo di un generalizzato consenso politico a questa evoluzione, che non ha trovato insensibile nemmeno il giudice costituzionale federale. Il professor Ridola molto autorevolmente ha poc'anzi richiamato anche questa evoluzione in chiave costituzionale dell'articolo 72, secondo comma, della Costituzione tedesca: il passaggio dalla clausola debole della *Bedürfnis* alla clausola ritenuta più forte della necessità (*Erforderlichkeit*), ma questo passaggio è stato avvertito più come uno sviluppo in chiave politica di rafforzamento dell'autonomia federale, non tanto negli esiti strettamente giuridico-costituzionali; con questo credo anche di rispondere a qualche domanda sull'intervento della Corte costituzionale sulla clausola di necessità: sappiamo che la Corte è intervenuta su questa clausola ed ha cercato, con una sentenza della fine del 2002, di interpretarla in modo abbastanza complessivo e complesso, generando per lo più delle critiche nella stessa dottrina tedesca, perché purtroppo la formula ha indotto lo stesso giudice costituzionale a rifugiarsi spesso dietro perifrasi che lasciavano comunque ampio margine di interpretazione alla Corte e poi, in chiave politica, alle forze politiche stesse.

La riforma, dunque, va nel senso di alleggerire il Bundesrat nel suo ruolo di soggetto politico, di rafforzare la chiarezza sulla legislazione di deroga nel significato che il termine *Abweichung* ha assunto in concreto, cioè non di una deroga in senso stretto, come giustamente il professor Fioravanti sottolineava, ma rispetto alla legislazione federale.

Quali risultati ha questa riforma? È una riforma incompleta, quindi il professor Ridola richiamava giustamente un'espressione utilizzata dai primi commendatori dello Stato federale sperimentale, una riforma che non rende, in questo momento, l'idea della sua efficacia rispetto agli obiettivi perseguiti e quindi una riforma che si misura nella dimensione proiettiva delle forze politiche che saranno in grado – se lo saranno – di modificare anche la parte sulla finanza costituzionale, su cui bisogna già dire che i Länder hanno richiesto almeno un anno di tempo per valutare le proposte di riforma e cercare tra di loro di addivenire ad una linea

comune, da eventualmente proporre, il che lascia perplessi sull'effettiva volontà dei Länder stessi di riuscire a portare avanti questa seconda parte del processo riformatore.

Il secondo punto riguarda le condizioni che hanno generato questo Stato unitario, ed è stato richiamato molto autorevolmente Konrad Hesse, che ha lavorato fin dagli anni '60 su questo tema, ma Hesse ha poi messo in evidenza che quella che noi indichiamo come una sorta di trasfigurazione del modello federale corrispondeva ad una necessità del tempo, cioè ad un'esigenza dettata dallo sviluppo sempre maggiore dello Stato sociale che alimentava l'unitarismo o la domanda di trattamento unitario.

A questo altri autorevoli studiosi hanno aggiunto che il forte intreccio tra cultura unitaria dei partiti e Stato federale è una delle condizioni che maggiormente hanno prodotto tale esito. Ricordo, da ultimo, lo studioso e sociologo Fritz Scharpf, il quale ha messo in evidenza come la Germania ha una Costituzione federale, ma una classe politica unitaria.

Probabilmente il punto focale di questo processo sta anche nella capacità delle soluzioni adottate, indipendentemente dal loro rendimento e dalla valutazione delle stesse, di orientare una diversa conformazione e cultura della classe politica, alimentando maggiormente il senso dell'appartenenza statale e non quello del tendenziale avanzamento di carriera, come è stato spesso visto dai Capi di Governo dei Länder nella prospettiva di accedere alle istituzioni federali che rappresentavano e rappresentano l'approdo ultimo di questa carriera.

VILLONE (*Ulivo*). Signor Presidente, intervengo intanto per condividere qualche riflessione che mi è stata stimolata da questa interessantissima discussione e poi per porre ai nostri ospiti alcune domande, alle quali potranno – se credono – rispondere subito o inviando un contributo scritto ad integrazione di quello già depositato.

Innanzitutto apprezzo il fatto che oggi non sia verificata una prassi che talvolta invece si ripete: non si è scesi stamattina nella comparazione di dettaglio tra l'articolo *x*, comma *q*, di una Costituzione e l'articolo *y*, comma *z*, di un'altra, dal momento che, essendo per così dire gente del mestiere, sappiamo che ciò non serve. Bisogna cogliere, invece, le tendenze.

In molti interventi è stata giustamente sottolineata una novità: si consente oggi un maggior ingresso ad elementi di competizione e di diversità. Potremmo, accentuando un po' questi rilievi, aggiungere che mentre nella nostra Costituzione e in generale nelle Costituzioni del dopoguerra il valore dell'uguaglianza nella politica dell'epoca e poi nella traduzione costituzionale di essa ha trovato la sua affermazione (qualcuno ha citato il comma 2 dell'articolo 3 e quindi la formulazione dei diritti), oggi si registra una tendenza diversa: la diversità, in qualche modo, viene assunta come valore nella politica e nella riflessione dottrinarie (tutto il pensiero «neocon» si fonda anche su questa premessa).

Mi chiedo se tutto questo possa non emergere anche nei sistemi istituzionali. Probabilmente no, perché siamo di fronte a tendenze di grande

portata, per cui abbiamo via via l'accentuazione delle connotazioni federali, regionali, delle identità comunitarie, l'indebolimento di tutele specifiche, di formulazione di diritti prima assai garantiti e poi molto meno e la difficoltà sulle questioni dell'autonomia finanziaria (articolo 119 della nostra Costituzione, così come anche nella Repubblica federale tedesca). Da questo punto di vista, per essere provocatorio, potrei dire che la *devolution*, la legge n. 30, l'abolizione dell'interesse nazionale e la difficoltà di attuazione dell'articolo 119, vengono tutte dalla stessa matrice culturale complessiva. Il problema è però quanta diversità e disuguaglianza si possono ritenere tollerabili in un sistema, perché alla fine le istituzioni camminano con le gambe delle persone. Questo è il problema vero.

Sono rimasto colpito da quanto detto dal dottor Brouër che tra l'altro ha riferito che attraverso il meccanismo delle compensazioni i Länder meno ricchi ricevono oggi compensazioni fino al 99,5 per cento del livello medio nazionale. Il livello medio nazionale è determinato dalla media dei redditi dei ricchi e dei poveri; ciò significa che con la garanzia giunge ad un livello molto più basso del livello di reddito dei più ricchi. In realtà, quindi, il meccanismo dell'uguaglianza in progressione è molto lento perché comporta un innalzamento graduale della media fino all'approssimazione, senza raggiungere mai l'eguaglianza. Questo tenendo conto che ben 11 dei 16 Länder sono beneficiari di questo meccanismo. Si tratta di un problema politico di grande portata, perché indica che c'è una diversità molto forte e che non ci sono istituzioni in grado di contrastarla in maniera decisiva o veloce. Non a caso, il dottor Brouër ha espresso una considerazione assai giusta: l'unico modo per uscire dal problema è che la compensazione sia affidata alla concertazione orizzontale solo nei casi di emergenza, e nella massima parte a meccanismi verticali. E' chiaro, infatti, che se la si affida alla concertazione orizzontale si è chiuso ancor prima di cominciare.

Questi aspetti vanno tenuti in considerazione, perché quando la disuguaglianza entra in un sistema la prima domanda che ci si pone è quanta se ne può tollerare; la seconda riguarda il modo per introdurla correttamente. Abbiamo visto l'esempio del sistema spagnolo, di cui parlava poco anzi il professor D'Atena, ma non solo: è correttamente visto l'ingresso della disuguaglianza in un sistema quando può derivare dall'occasionale rapporto di maggioranze politiche tra centro e periferia? Quell'ingresso possiamo considerarlo corretto, stabilmente definito, sostenibile nel tempo e compatibile con il quadro generale? Si badi, questo può valere anche per l'articolo 116 della nostra Costituzione. Non voglio censurare nessuno, ci troviamo di fronte a clausole aperte che consentono questi fenomeni. Se, ad esempio, in un ipotetico futuro in Lombardia si formasse maggioranza di un certo tipo e quella Regione ponesse il ricatto nessuno potrebbe dire di no, indipendentemente da chi fosse al Governo, centro-destra o centro-sinistra non farebbe alcuna differenza.

Altra domanda concerne la correttezza dell'introduzione della legislazione in deroga, meccanismo scelto dalla Germania ed assunto in compensazione nella trattativa tra centro e periferia. Si può gestire veramente una

legislazione in deroga in maniera razionale e di sistema? Come si temperano gli effetti della disuguaglianza che si importa nel sistema, per esempio compensazioni rigidamente verticali, come ricordavano il dottor Brouër ed altri?

Le clausole d'unità, che prevedono unità giuridico-economiche a interesse nazionale, ampiamente definite, sono utili strumenti di correzione o di temperamento? Se ci sono, si può consentire nelle stesse l'ingresso di un soggetto non rappresentativo, qual è un giudice di costituzionalità? Si può immaginare un sistema per cui la Corte federale oggi e la Corte costituzionale domani intervengano stabilendo, per esempio, che in un certo caso l'unità giuridico-economica non ci deve essere? A chi risponderebbe, inoltre, il soggetto che si pronunziasse in questo modo, aprendo la porta alla disuguaglianza?

Credo che i colleghi debbano cercare di osservare la questione nell'ottica di un rapporto tra istituzioni della competizione e della diversità e istituzioni dell'uguaglianza e dell'uniformità; diversamente il compromesso efficiente della fase costituente del 1947 non lo raggiungeremo.

Un'ultima notazione concerne la competitività nel sistema globale; avremmo dovuto prestare più attenzione all'articolo 23. Oggi, con l'accentuazione della regionalizzazione o della federalizzazione dei sistemi, dobbiamo confrontarci con un problema di partecipazione dei sistemi Paese alla competizione globale e, in questo senso, quello della UE è un esempio emblematico. Noi, ad esempio, potremmo chiederci se ci servono (e per svolgere quali compiti) 96 o 94 ambasciate regionali all'estero quando oggi non abbiamo ormai più una vera politica nazionale per il turismo. Mi domando allora se quella della competitività del sistema globale sia o meno la chiave per un'efficiente presenza del sistema Paese quando andiamo a definire queste istituzioni.

PALMARINI. Signor Presidente, vorrei svolgere solo una notazione sul sistema di perequazione e anche rivolgere una domanda al Segretario generale del Bundesrat. Infatti, con la nuova legge di perequazione in vigore dal 2005, in realtà mi risulta sia stata abrogata la clausola secondo cui tutti i Paesi devono raggiungere il 99,5 per cento della media nazionale. Per quanto riguarda invece la perequazione orizzontale è stata abrogata la clausola di garanzia che portava al 95 per cento della media. Esaminando i dati del 2005 (che ho potuto consultare sul sito del Ministero delle finanze) ho l'impressione che la nuova legge di perequazione abbia determinato qualche effetto, perché in realtà tutti i Länder che ricevono trasferimenti si trovano al di sotto della media del 99,5 per cento.

Vorrei chiedere un giudizio sulla nuova legge di perequazione; in particolare vorrei sapere se ha sortito gli effetti che si desiderava raggiungere a seguito della sentenza del Tribunale costituzionale federale che cercava di porre un tetto ai prelievi da effettuare ai Länder donanti. Inoltre, desidererei sapere se sono stati introdotti meccanismi competitivi, anche alla luce del fatto che con la riforma costituzionale si è consentito ai Länder di effettuare manovre sull'aliquota sui trasferimenti di terreni. Mi

chiedo se, con tale riforma costituzionale, non si è voluto mettere mano alla perequazione perché si trattava di un argomento scottante o perché era già intervenuta una modifica da pochissimo tempo. Vorrei sapere quale dei due elementi è stato prevalente nella decisione di non mettere tanta carne al fuoco, ovvero nella scelta di aspettare e valutare gli effetti della legge di perequazione.

Per quanto riguarda l'Italia, vorrei dire che considero affascinante l'ipotesi che noi italiani, consultando il sito del Ministero dell'economia e delle finanze, possiamo vedere chi paga e chi riceve finanziamenti. Questa trasparenza è un aspetto di grande delicatezza: immaginiamo infatti cosa potrebbe accadere se risultasse chiaro, ad esempio, che la Calabria riceve trasferimenti dalla Lombardia; infatti in questo modo si sa con assoluta chiarezza chi paga e chi riceve.

PRESIDENTE. Sarebbe anche interessante vedere se la Calabria dà qualcosa alla Lombardia.

PALMARINI. Questo per noi rappresenta un elemento interessante, come pure il fatto che nella Costituzione tedesca troviamo indicate in maniera chiara e analitica le percentuali di riparto del gettito dei tributi. Ritengo che questo sia un aspetto interessante, che deve farci riflettere: è scritto nella Costituzione quanta parte dell'imposta sul reddito, dell'imposta sulle società spetta al Bund e quanta ai Länder; si tratta di elementi che per il nostro sistema possono essere interessanti.

PRESIDENTE. Chiediamo ora un piccolo miracolo alla fantasia e alla creatività degli amici catalani e all'efficienza degli amici tedeschi, ovvero di riuscire a rispondere alle domande loro rivolte mantenendosi entro i dieci minuti; naturalmente potranno inviarci ulteriore documentazione circa le questioni che desiderano approfondire.

DE GISPERT I CATALÀ. Signor Presidente, cercherò di realizzare il miracolo che lei ci ha chiesto e di rispondere puntualmente ad alcune delle domande che ci sono state fatte. Inoltre, vorrei anche lasciare agli atti della Commissione una documentazione che può dare risposta a molti degli interrogativi posti.

Innanzitutto, vorrei dare un chiarimento rispetto alle affermazioni del professor D'Atena, il quale ha fatto riferimento alla ricusazione del magistrato del Tribunale costituzionale Pablo Perez Tremps, precisando che ciò è accaduto a causa di uno studio che egli ha realizzato, non per incarico del Parlamento della Catalogna, bensì del Governo, in qualità di professore universitario, quando ancora non sapeva che sarebbe stato nominato magistrato presso il Tribunale costituzionale: pertanto, si tratta di un tipo di ricusazione ancor più grave.

Il professor Ridola si è riferito al fatto che l'elaborazione di uno Statuto di autonomia come quello catalano può dare risposta ad alcune necessità comuni e a quelle proprie della Comunità autonoma, della regione; nel

caso della Catalogna sono stati articolati due aspetti: si è voluto da un lato continuare con la solidarietà, dall'altro difendere le differenze che la Catalogna come comunità storica è andata rivendicando da molti anni.

È stato chiesto un raffronto con gli altri ordinamenti. In effetti, nello studiare e nell'elaborare il nuovo Statuto, la Catalogna, come era già avvenuto molte altre volte, ha tenuto ben presenti i Länder tedeschi: per noi, infatti, era importante il rapporto con il Governo federale.

L'onorevole Boato ha chiesto quali sono i ricorsi presso il Tribunale costituzionale: sono 5, due di contenuto molto ampio, effettuati dal Partito popolare e dall'*Ombudsman* (il *Defensor del pueblo*), e tre effettuati dalle Comunità limitrofe della Catalogna, vale a dire Valencia, le isole Baleari e l'Aragona. Questi ultimi tre ricorsi riguardano una questione molto concreta, cioè l'Archivio della Corona d'Aragona: tale istituto, infatti, deve essere gestito in comune, laddove nello Statuto catalano stabiliamo certe differenze. I ricorsi del *Defensor del pueblo* e del Partito popolare sono molto simili: essi si oppongono, in primo luogo, alle differenze in materia di finanziamento, sulla base del principio di eguaglianza di tutti gli spagnoli. In secondo luogo, per quanto riguarda il titolo specifico del potere giudiziario, i due ricorsi affermano che vogliamo creare una magistratura indipendente in Catalogna: non è così, ma è quanto affermano i ricorsi. In terzo luogo, e in particolar modo, per quanto riguarda le competenze, si oppongono alla nuova tipologia e alla sua definizione.

Per quanto attiene alla percentuale di approvazione dello Statuto, nel Parlamento della Catalogna esso è stato approvato dall'89 per cento dei deputati, mentre nel Congresso è stata raggiunta la maggioranza assoluta. Ma ho voluto evidenziare il fatto che alcuni deputati, quelli nazionalisti di *Esquerra Republicana*, che nel Parlamento della Catalogna hanno votato a favore dello Statuto, nel Congresso hanno votato contro, di conseguenza in quella sede si è passati dall'89 per cento di consensi al 72 per cento. Il *referendum* in Catalogna ha avuto come risultato l'approvazione del nuovo Statuto da parte del 75 per cento degli elettori; il *referendum* è competenza del Governo dello Stato spagnolo, ma per la riforma dello Statuto della Catalogna si dà autorizzazione al Presidente della Generalitat affinché venga indetto.

Le iniziative del presidente Zapatero, che a quanto pare vanno contro il nuovo Statuto, sono molto ampie per quanto riguarda le leggi urbanistiche, del suolo e il diritto civile con riferimento alle adozioni internazionali e ai servizi sociali. In relazione a questi ultimi, va detto che sono di competenza esclusiva di tutte le Comunità e non da adesso, ma da sempre. È già stata approvata una legge che, secondo noi, riguarda l'80 per cento delle competenze delle Comunità autonome (si tratta della legge del libro, o di leggi riguardanti la cultura): tutte queste norme sono state presentate negli ultimi due mesi e si tratta di una contraddizione.

Per quanto riguarda l'intervento del professor Scarciglia, sono pienamente d'accordo sul fatto che la Costituzione spagnola è aperta e flessibile e, quindi, dà luogo a interpretazioni assai più ampie di quelle che sono state date negli ultimi 25 anni per quanto riguarda l'autonomia, soprattutto

della Catalogna. Un esempio è il fatto che già nel 1981 è stata elaborata la LOAPA e in quella circostanza fu il Tribunale costituzionale a ridurre considerevolmente le pretese del Governo. Il Tribunale costituzionale ha dato ragione in numerose occasioni all'autonomia della Catalogna, e ha delineato le competenze che il Governo spagnolo intendeva ridurre. Voglio aggiungere una cosa: negli ultimi 25 anni, in Spagna, hanno governato l'UCD, il Partito popolare e il Partito socialista operaio spagnolo. Con tutte queste forze politiche abbiamo avuto dei problemi per quanto attiene alle competenze: noi della Catalogna diciamo che, quando si tratta di decentramento, è la stessa cosa che i Governi siano di destra o di sinistra perché la questione è sempre quella di non decentrare. La lotta costituzionale è un qualcosa che abbiamo fatto da sempre, da più di 25 anni. Il professor Scarciglia ha fatto riferimento al rapporto del 2005 del Tribunale costituzionale, al fatto che la Catalogna e l'Andalusia sono le regioni che hanno presentato il maggior numero di ricorsi; ebbene voglio aggiungere che la Generalitat della Catalogna, in 25 anni, ha presentato più di 200 ricorsi di incostituzionalità. I Paesi Baschi, che ci seguivano sempre, sono arrivati al punto di non volerne più presentare, come se per loro il Tribunale costituzionale non esistesse più. In realtà, succede che quando noi vinciamo dei ricorsi, questi vengono sommati rapidamente alle decisioni a favore.

Il senatore Pastore ha affermato che in qualsiasi riforma occorre tener conto dei rapporti tra le forze politiche: è chiaro. Il problema, per quel che riguarda quest'ultima riforma in Catalogna, ha consistito nel fatto che la riforma è stata avviata quando in Spagna era al governo il Partito popolare, in parte proprio a causa delle scarse risposte che il Governo di allora dava alle nostre richieste di acquisire maggiori competenze, e il processo di riforma è giunto poi alla sua conclusione quando era al governo il Partito socialista.

La dottoressa Frosina si è chiesta se con lo sviluppo delle autonomie si stia rafforzando una riforma del Titolo VIII, come era stato annunciato dal presidente Zapatero quando divenne Primo ministro. No. Io credo che in questo momento non vi sia alcuna volontà da parte del Partito socialista e del presidente Zapatero di portare avanti una riforma costituzionale. Una riforma del Titolo VIII richiede una maggioranza qualificata, e in questo momento né il presidente Zapatero, né il Partito socialista hanno il sostegno sufficiente per portarla avanti. Il Partito popolare invece vorrebbe fare questa riforma, e spingerla molto oltre. Pertanto, ci troviamo in un momento difficile e penso bisognerà aspettare le nuove elezioni politiche, previste per l'anno prossimo.

Per quanto riguarda il riparto delle competenze, mi è stato chiesto se ci sono definizioni più chiare delle clausole di chiusura rispetto alle competenze dello Stato: il PSOE e il Partito popolare vorrebbero che nella futura riforma della Costituzione, se verrà realizzata, venissero stabilite delle clausole di chiusura, e parlano perfino di determinare non le competenze dello Stato, ma quelle delle Comunità. Noi pensiamo, invece, che in que-

sto momento non si debba seguire questa strada, bensì quella degli Statuti dell'autonomia.

Per quanto riguarda la riforma del Senato come Camera territoriale, c'è stato un brevissimo studio, ed è stato avviato un breve dibattito all'inizio della legislatura. È stato tenuto presente il rapporto del Consiglio di Stato ma, secondo noi, tale rapporto e il dibattito minimo che vi è stato fino a questo momento paiono piuttosto insufficienti per una nazionalità come quella della Catalogna. Comunque, penso che in questo momento non si possa fare neppure una riforma del Senato. Ritengo che si aspetterà la prossima legislatura. E direi che con questo ho risposto a tutte le domande.

BROUËR. Signor Presidente, non penso di poter fare miracoli ma cercherò comunque di rispondere alle domande nel minor tempo possibile. Per quanto riguarda la posizione del Bundesrat ed i suoi poteri di partecipazione, il Bundesrat è un organo federale, attraverso il quale i Länder, e nel concreto i Governi dei Länder, partecipano al processo legislativo a livello federale e degli affari europei. Ciò significa che i membri del Bundesrat non hanno una legittimazione democratica diretta ma posseggono soltanto una legittimazione indiretta che esercitano attraverso l'elezione alle Assemblee regionali nonché l'elezione e la conferma dei Governi dei Länder. Le Assemblee regionali non dispongono di mezzi giuridici per vincolare i propri Governi a un determinato comportamento di voto all'interno del Bundesrat. Possono soltanto intervenire con mezzi politici. Infatti, in alcune occasioni le deliberazioni adottate a livello dei Parlamenti regionali hanno indotto i Governi dei Länder a un ben preciso comportamento di voto all'interno del Bundesrat.

In merito a una possibile definizione del Bundesrat, se sia un parlamento paragonabile a un Senato o Camera alta, se debba essere denominato prima o seconda Camera, ritengo che possiamo considerare del tutto accettabile la definizione di «seconda Camera», anche alla luce dei poteri di partecipazione attribuiti a questo ramo del Parlamento.

Si è voluto garantire una rappresentanza degli interessi dei Länder. In tale ottica occorre tenere presente che all'epoca della redazione del Grundgesetz è stata una scelta consapevole non solo dei padri della Costituzione ma anche una precisa volontà politica delle potenze alleate di occupazione della Germania di inserire nella Costituzione un fattore di limitazione dei poteri. In sostanza, si intendeva evitare che una forza politica, con una propria maggioranza all'interno dell'organo legislativo, potesse da sola determinare il corso della Germania. Il ruolo del Bundesrat come strumento di controllo è stato sancito allora. Si è trattato di una decisione voluta e consapevole. In quest'ottica è giusto affermare che il Bundesrat è un'istituzione unica nel suo genere.

Storicamente abbiamo assistito alla transizione da un federalismo che attribuiva un ruolo forte ai Länder (*Gestaltungsföderalismus*), nel periodo immediatamente successivo al varo del Grundgesetz, al federalismo partecipativo (*Beteiligungsföderalismus*) che ha comportato un certo grado di

erosione delle competenze dei Länder verso una maggiore uniformità, anche perché tale evoluzione rifletteva il desiderio dei cittadini di poter contare su condizioni di vita e sistemi giuridici unitari.

In questo momento ci stiamo nuovamente orientando verso un maggiore ruolo, una voce più forte dei Länder, ma anche una più ampia semplificazione della legislazione del Bund grazie alla definizione più netta delle competenze. Su questo sfondo ritengo che lo strumento nuovo della legislazione derogatoria, che ammette una possibile differenziazione da parte dei singoli Länder, si presenti come un'opzione assai flessibile. Ovviamente nessuno sa prevedere con esattezza quali saranno gli effetti. Allo stesso modo non è ancora possibile affermare con certezza se la ripartizione delle competenze abbia raggiunto i risultati previsti. Vedremo con il tempo quali saranno gli esiti.

Per il resto il diritto ad una legislazione in deroga nelle materie procedurali può essere revocato attraverso una legge federale che può imporre una procedura unitaria, sempre previa approvazione del Bundesrat.

Per quanto riguarda la legislazione concorrente, per la quale è prevista la possibilità di differenziazione per i Länder, il Bund ha la facoltà di regolamentare nuovamente determinate materie. Non ricordo chi ha sollevato la questione sul punto finale di questo ping pong: teoricamente non esiste, perché l'obiettivo è di garantire ai Länder il diritto di avere l'ultima parola. Pertanto la normativa di attuazione prevede, nel caso della regolamentazione unitaria federale in queste materie, che la legge federale entra in vigore con uno scarto temporale di sei mesi per dare ai Länder l'opportunità di verificare se intendono ricorrere al diritto di legiferare in deroga. Tale provvedimento ha inoltre lo scopo di garantire una maggiore chiarezza per i cittadini.

La riforma ha certamente reso più complessa la formulazione della Legge fondamentale. Tuttavia il risultato, a mio avviso, è una maggiore trasparenza, soprattutto per il cittadino, sulle responsabilità delle varie parti.

Se gli obiettivi della riforma siano stati effettivamente raggiunti lo sapremo solo con il tempo. Quello che si può affermare con certezza è che i diritti di partecipazione del Bundesrat sono rimasti invariati. Pertanto è ipotizzabile che in presenza di maggioranze diverse il Bundesrat possa di nuovo invocare la Commissione di intermediazione anche se, proprio per il venir meno del suo diritto di veto, non potrà più impedire l'entrata in vigore di una legge.

Le materie che invece continueranno a richiedere l'approvazione del Bundesrat e che effettivamente potrebbero ancora dar luogo a una situazione poco trasparente in presenza di maggioranze diverse sono sostanzialmente le materie che richiedono esborsi finanziari notevoli e che riguardano le vere scelte per il futuro di un Land, ad esempio quelle inerenti alla sua struttura sociale. Ritengo quindi che tutto sommato in passato il sistema dell'interazione tra Bundestag e Bundesrat si sia dimostrato valido e possa essere considerato come un modello accettabile.

Vorrei cogliere l'occasione per congratularmi con alcuni degli esperti qui presenti per l'eccellente conoscenza della riforma. In realtà se essa fosse entrata in vigore fin dal 1998 le leggi bicamerali sarebbero state in numero nettamente inferiore. Tuttavia, i provvedimenti veramente controversi avrebbero sempre richiesto l'approvazione del Bundesrat. In questo senso si può parlare di una piccola vittoria riportata dalla seconda camera.

Per quanto concerne il compromesso dell'articolo 23: è vero, i Länder hanno fatto un passo indietro in favore di una rappresentanza federale estera unitaria, riservandosi di regolamentare i tre settori fondamentali all'interno della competenza in materia di cultura.

È stato richiamato l'articolo 93. Si tratta di una norma speciale intesa a superare l'impasse della cosiddetta «fossilizzazione» del diritto federale approvato prima del 1994 e che a causa del venire meno di determinate competenze non potrebbe più essere modificato. In altre parole, deve essere salvaguardata la possibilità di abolire vecchie leggi federali, se necessario anche attraverso una sentenza della Corte costituzionale federale.

Vengo ora brevemente alle domande sulla Costituzione finanziaria. Il ricorso di Berlino è stato presentato nell'ambito di un cosiddetto procedimento per il controllo delle norme nell'ambito del quale ha contestato la costituzionalità di una legge. Berlino ha fatto valere di fronte alla Corte costituzionale federale la situazione di emergenza finanziaria in cui versa allo scopo di ottenere ulteriori trasferimenti da parte del Bund. Il ricorso è stato respinto dalla Corte e gli effetti concreti di tale sentenza saranno sicuramente oggetto del dibattito sulla Costituzione finanziaria nella seconda fase della riforma.

In relazione a tale argomento ho dimenticato di accennare a un aspetto: nessuno ha l'intenzione di rimandare le riforme *sine die*. In realtà, si è detto che non è possibile dare una valutazione conclusiva sugli effetti della nuova normativa (*MastäbeGesetz*, Legge sulla perequazione finanziaria e Legge sul Patto di solidarietà II) anche in relazione all'eventuale diritto dei Länder di trattenere i mezzi finanziari eccedentari prodotti sul loro territorio. Allo stesso tempo però esisteva la consapevolezza che affrontando la discussione sulla riforma del sistema finanziario si sarebbero toccati punti assai difficili. Pertanto i Länder inizialmente si sono riservati la possibilità di una fase di riflessione. Ad ogni modo, i lavori riprenderanno con la seconda neo-istituita Commissione per la riforma delle relazioni finanziarie tra Bund e Länder che si riunirà per la sua prima seduta l'8 marzo 2007.

Spero di avere così risposto agli aspetti principali sollevati dalle vostre domande.

VIOLANTE (*Ulivo*). Questa è l'ultima di una serie di sedute, nelle quali, come molti dei presenti ricorderanno per avervi partecipato, abbiamo avuto modo di ascoltare Regioni, autonomie locali, sindacati, Confindustria, esperti di varia natura sui diversi aspetti del Titolo V della nostra Costituzione.

Oggi si concludono i nostri lavori e se dovessi sintetizzarli direi che abbiamo capito quali sono i problemi, ma non sono certo di aver capito quali sono le soluzioni. Si tratterà poi nella successiva discussione che avverrà in Commissione di individuare le soluzioni più corrette.

Credo che le questioni fondamentali siano sostanzialmente due: la prima è la razionalizzazione della attribuzione delle competenze tra Stato e Regioni; la seconda è valutare la possibilità di correggere il bicameralismo, dal momento che noi siamo – mi sembra – l'unica Repubblica parlamentare in cui entrambe le Camere danno la fiducia al Governo; questo è un problema oggettivo, che si evidenzia sempre più mano a mano che cresce la fluidità dell'elettorato.

Si tratta di un tema particolarmente delicato nella struttura del sistema costituzionale italiano. In tutti i Paesi federali vi sono due grandi funzioni: la funzione di indirizzo politico, di concessione e revoca della fiducia, e la funzione di governo dei rapporti tra Stato, Regioni ed autonomie locali. Mi pare che il professor Luther facesse riferimento a questo aspetto. Occorre riflettere se, prescindendo dalle funzioni legislative, non si possano fissare nelle due Camere, separatamente, queste due grandi funzioni. Affronteremo questo tema nel prossimo futuro.

Altro tema di grande rilievo che è stato sollevato, sul quale ha insistito anche il senatore Villone, è il federalismo differenziato ed il modo in cui esso incide sulla garanzia dei diritti fondamentali. In Italia il problema si è posto perché due Regioni, Lombardia e Veneto, la somma del cui prodotto interno lordo è superiore al prodotto interno lordo di molti Paesi europei, hanno chiesto di avere più poteri; ma c'è un piccolo particolare: nessuna delle due Regioni ha ancora varato il proprio Statuto. Vi è quindi una domanda di poteri a cui non corrisponde una capacità di assetto istituzionale adeguato. In ogni caso, il problema c'è e rispetto ad esso è stato risposto, credo da tutti, che prima si farà il federalismo fiscale e una volta stabilito quante risorse spettano a ciascuna Regione si stabilirà anche quali poteri esse potranno esercitare. Credo che questo sia uno dei punti chiave per poter evitare gli effetti distorsivi cui correttamente accennava il senatore Villone.

Ulteriore tema che è stato posto è quello del peso dei tribunali costituzionali. Questo non è un problema solo tedesco o solo spagnolo. In tutti i sistemi federali, Stati Uniti, Canada e Australia, i tribunali costituzionali hanno avuto un peso rilevante per due motivi. Innanzitutto è sempre presente il conflitto tra Regioni e Stato; in secondo luogo il federalismo, di per sé, rischia di differenziare la titolarità e l'esercizio dei diritti fondamentali. Naturalmente bisogna evitare una giurisdizionalizzazione del federalismo, però c'è un margine di confine sul quale è inevitabile intervenga un soggetto terzo per disciplinare; margine che deve essere limitato, ma non cancellato.

Procederemo ora con il lavoro tipico delle due Commissioni. L'auspicio che possiamo fare è che si trovi anche in questo caso quel compromesso efficiente cui faceva riferimento il professor Lanchester, perché effettivamente su temi di questo genere un punto di partenza, che abbiamo

molto chiaro, che abbiamo definito all'inizio, e che il *referendum* peraltro ha confermato, è proseguire con un'intesa che vada molto al di là della semplice maggioranza di Governo. Essendo regole che devono permanere nel tempo, è bene che le stesse siano svincolate da una specifica maggioranza di Governo. Questo è l'obiettivo che ci poniamo, speriamo di perseguirlo con la tecnica del compromesso efficiente.

PRESIDENTE. Desidero ringraziare coloro che nel corso di questi mesi di lavoro, promossi con buona capacità di collaborazione dalle due Commissioni di Camera e Senato, si sono succeduti nelle sei sessioni in cui si è sviluppata l'indagine conoscitiva sull'attuazione e sulla riforma del Titolo V della Costituzione.

I temi dell'uniformità e dell'identità della differenziazione sono certamente affascinanti non solo per gli studiosi di diritto costituzionale, ma anche per chi opera nel sistema politico del nostro Paese. La nostra esperienza, come ha ricordato il presidente Violante, si è arricchita di una serie di suggerimenti da parte di molti parlamentari che hanno assiduamente partecipato, di esperti e di protagonisti del dibattito sociale, dai sindacati agli imprenditori.

Dalle opinioni che abbiamo ascoltato è emersa l'idea di affrontare la questione della revisione e dell'attuazione del Titolo V della Costituzione con una massiccia dose di pragmatismo. È stata questa la parola d'ordine cui si sono ispirati molti degli interventi. Vi è stata una domanda di stabilità e anche di riforme necessarie, ma secondo uno spirito di sano pragmatismo. Ed è a questo che gli uffici di Presidenza delle due Commissioni hanno deciso di ispirare i lavori che seguiranno. Nei prossimi giorni, coloro i quali hanno svolto le funzioni di relatore nelle diverse sessioni, e cioè gli amici deputati D'Alia, Boato, Santelli e i senatori Pastore, Vitali, Saporito e Villone, avranno il compito di stendere una bozza di documento conclusivo che sottoporremo all'esame delle Commissioni di Camera e Senato.

Completata la fase successiva dell'approvazione del documento conclusivo, le Commissioni continueranno a lavorare e gli uffici di Presidenza hanno già provveduto a ripartire i compiti per il lavoro legislativo che seguirà. La Camera dei deputati si occuperà della ripartizione delle competenze legislative tra Stato e Regioni (articolo 117) e dell'attuazione del federalismo fiscale (articolo 119). Il Senato si occuperà della regolazione della *governance* ai vari livelli (ad esempio, il codice delle autonomie) e del raccordo, del coordinamento e della concertazione dei diversi livelli di Governo, ivi compresa in questo ambito la delicata questione dell'eventuale modifica dell'attuale sistema bicamerale.

Ci aspetta un compito molto delicato. Il presidente Violante ed io (ma anche i rispettivi uffici di Presidenza) riteniamo che nella ulteriore fase legislativa coloro i quali hanno partecipato alla precedente fase di individuazione dei problemi e delle possibili soluzioni possano e debbano essere nuovamente ascoltati.

Ringrazio i nostri ospiti per gli elementi che hanno voluto sottoporre alle nostre valutazioni e dichiaro conclusa l'audizione odierna, ricordando che i documenti già depositati e quelli che verranno inviati saranno disponibili per la consultazione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 14,10.

