

*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

**LA BICAMERALE ALLARGATA, LABORATORIO ISTITUZIONALE
PER L'APPRODO AL COMPIMENTO DELLA RIFORMA.
IL "SENATO FEDERALE".**

**Congresso delle Regioni
Prima sessione 2003, 9 luglio 2003
Camera dei Deputati – Palazzo Marini – Roma**

Intervento del Prof. Beniamino Caravita di Toritto

Sarò schematico, quindi chiedo scusa del non approfondimento degli argomenti, ma mi pare che vi sono esigenze che fanno premio sulla completezza degli argomenti.

Vorrei articolare la mia riflessione intorno a quattro punti di partenza e ad alcune conseguenze.

Primo punto di partenza, con alcuni sottoprofili. I modelli federali sono in espansione in tutto il mondo. Uso il termine "modello federale" appositamente, perché ritengo che "modello federale" sia diverso da "stato federale". Una cosa è l'esperienza tipica dello stato federale, altra cosa è invece l'evoluzione, il sorgere, il crescere continuo di modelli di tipo federale.

Seconda riflessione. Noi abbiamo bisogno di garantire le autonomie e il pluralismo del nostro assetto istituzionale. Le autonomie e il pluralismo sono autonomie e pluralismo istituzionale, sono anche autonomie e pluralismo sociale. Chi volesse identificare nell'art. 114 tutto il pluralismo italiano sbaglierebbe e penso che fra poco arriveranno riflessioni su questo punto.

Terzo problema. I modelli federali richiedono un grande lavoro di composizione degli interessi, una grande capacità di collaborazione e di cooperazione. Questa collaborazione-cooperazione, nell'assetto italiano viene svolta finora da livelli di carattere amministrativo.

Quarta riflessione. Abbiamo bisogno di formare classi dirigenti le quali, da provenienza locale sappiano però assumere la capacità di diventare classe dirigente nazionale.

Se mettiamo insieme questi punti di partenza — e vi chiedo scusa di non poterli approfondire — non posso che osservare che il modello Bundesrat, cioè il modello Camera di rappresentanza delle Regioni, è tipico degli stati tradizionalmente federali (Germania, Austria, Svizzera e stati federali tipo Australia, Canada ecc.). Rifletto invece che esperienze di modelli federali sorte negli ultimi tempi in Europa, tipo la Spagna e il Belgio, si sono date delle strutture diverse. Non mi soffermo sulla composizione di queste strutture diverse, ci sono molti studi su questo, ma vi chiedo se qui non ci sia una riflessione da fare sul perché i modelli più nuovi federali hanno adottato soluzioni diverse.



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

Secondo problema che pongo: come facciamo a rappresentare l'ampiezza del pluralismo e delle autonomie del nostro ordinamento? E' il modello Bundesrat, ancorché storicamente efficiente, in grado di rappresentare la ricchezza del pluralismo e dell'autonomia nell'ordinamento italiano? Guardando in giro la realtà italiana, anche alla luce della riforma del titolo V e anche alla luce dell'art. 114, primo comma e anche alla luce delle concrete vicende italiane ho dei dubbi che il modello Bundesrat sia realmente in grado di rappresentare la ricchezza del pluralismo e delle autonomie.

Terzo problema, composizione degli interessi. E' assolutamente evidente che l'esperienza delle Conferenze — Stato-Regioni e unificata — ancorché importantissima e cruciale, ancorché in questo momento l'unica, forse, ancora di salvezza nel caos dell'attuazione del titolo V non è sufficiente, per la semplice ragione che nella Conferenza Stato-Regioni e nella Conferenza unificata si fa composizione amministrativa ma non c'è mai il momento della composizione politica e questa è una ragione forte a favore di una seconda Camera.

Quarta riflessione, formazione classe dirigenti. Noi abbiamo bisogno di classi dirigenti che, provenendo dal territorio assumano un livello nazionale. Una Camera delle Regioni, lungi dall'essere centrifuga avrebbe una funzione centripeta, perché permetterebbe a soggetti che provengono da territori, di confrontarsi con le esigenze nazionali e questa finora è la cosa probabilmente più mancata, oggi, nell'esperienza del titolo V: le classi dirigenti locali non hanno mai assunto una dimensione nazionale e questo lo si può fare, forse, solamente con la Camera delle Regioni.

Rapidissimamente sulle funzioni. Non credo che si possa dare a una Camera che non è rappresentativa dell'unità politica del paese, la funzione di rapporto di fiducia con il Governo. L'esperienza degli altri paesi va assolutamente in questo senso, non mi pare che questo punto possa essere in discussione.

La potestà legislativa di una seconda Camera può anche essere molto ampia e può essere differentemente modulata secondo i modelli che possiamo vedere dalla Germania, dall'Austria, dalla Spagna, dal Belgio ecc. ma queste sono tecnicità su cui si può ragionare in un secondo momento. L'esperienza dei paesi stranieri è però molto ricca, molto significativa ed è facile rifletterci sopra. Tutte le funzioni di controllo, di indirizzo, di nomina possono tranquillamente essere spartite fra ambedue le Camere e richiamo l'esperienza, soprattutto se non si dovesse accogliere — come io ritengo molto difficile — il modello Bundesrat, della Commissione mista presso il Senato spagnolo dove è possibile la presenza dei presidenti delle comunità autonome.

L'ultimo punto che a me pare fondamentale sottolineare è che lo sganciamento della seconda Camera o della prima Camera, dal circuito dell'indirizzo politico permette di risolvere anche l'altro tradizionale problema di questo paese: fare la Consiglio regionale ci permette di prendere due piccioni con una fava. Ci permette di dare rappresentanza al centro e ci permette di costruire luoghi in cui si abbia una funzione di



*Conferenza dei Presidenti dell'Assemblea,
dei Consigli regionali e delle Province autonome*

formazione nazionale di classi dirigenti locali, ma ci permette di uscire anche dal problema della legge elettorale. Con una sola Camera che dà la fiducia, noi possiamo modulare con molta più tranquillità una legge elettorale, perché fino a che abbiamo due Camere che danno la fiducia il problema della legge elettorale nazionale è sottoposto al rischio continuo e permanente di risultati divaricanti fra le due Camere, esperienza che in Italia si è fatta o si è andati molto vicino a fare.

E allora, non posso che concludere richiamando il fatto che dalle esperienze straniere ben si possono trovare modelli che con una visione politica chiara, poi possono essere riportati nel modello nazionale.