

FASCICOLO 2|2003

COSTITUZIONE/RIFORMA
COSTITUZIONALE

SULLA TEORIA COSTITUZIONALE

**Le sfide del
costituzionalismo nel XXI
secolo***

DI ALESSANDRO PACE

**La costituzione italiana del
1947 nella sua fase
contemporanea***

DI MARIO DOGLIANI

**Costituzionalismo e
democrazia nell'alterazione
degli equilibri.**

DI LORENZA CARLASSARE

COSTITUZIONALISMO ALLA PROVA

**L'ultima idea: la
revisione della
costituzione secondo il
Governo in carica. Un
approccio critico
(editoriale)**

DI GAETANO AZZARITI

**Per la critica al progetto di
riforma della Costituzione
del governo Berlusconi**

DI GIANNI FERRARA

**La derivazione "regionale" di
una quota di giudici della
Corte costituzionale: corsi e
ricorsi storici**

DI GAETANO AZZARITI

**Il progetto governativo di
riforma: il costituzionalismo
più che mai alla prova**

DI LORENZA CARLASSARE

**Il progetto governativo di
riforma: il costituzionalismo
più che mai alla prova (2) -
Osservazioni di Stefano
Ceccanti - Replica di
Lorenza Carlassare****Appunto sulla cultura
espressa dalla legge
costituzionale n. 1 del 1999**

DI ALFONSO DI GIOVINE

COMMENTI

**La «legge Gasparri», il
pluralismo e il miraggio
digitale**

DI ALESSANDRO ODDI

**Laudatio in onore di Oscar
Luigi Scalfaro****Il codice Gasparri: un illecito
tempetivo?**

DI GIOVANNA DE MINICO

**Privatizzazione dello Stato e
stato della democrazia in
Italia e negli Stati Uniti**

DI ALBERTO BURGIO

**La sesta Conferenza
intergovernativa e la
modifica dei Trattati del
1957: l'importanza di
chiamarsi Costituzione**

DI FIAMMETTA SALMONI

5 SETTEMBRE 2003

La derivazione "regionale" di una quota di giudici della Corte costituzionale: corsi e ricorsi storici

DI GAETANO AZZARITI

30085 battute PDF

1. Premessa: giugno 1998 – settembre 2003

La proposta dell'attuale Governo di modificare i criteri di composizione della Corte costituzionale per "dare voce" alle Regioni, non è del tutto originale. Fu infatti nella passata legislatura che prese forma l'idea in base alla quale la trasformazione della nostra forma di Stato da "regionale" a "federale", dovesse implicare anche la c.d. "regionalizzazione" della Corte costituzionale (mediante la designazione da parte delle Regioni di parte dei componenti l'organo di garanzia costituzionale). Quest'idea si tradusse in una proposta della Commissione bicamerale "per le riforme costituzionali", di modifica dell'articolo 135 della nostra Costituzione. L'ipotesi allora formulata fu da me (ma anche da parte importante della dottrina costituzionalistica) fortemente criticata, ritenendo infondati gli stessi presupposti che venivano posti per giustificare la designazione da parte delle Regioni di giudici costituzionali: si ritiene infatti che una modifica della forma di Stato di tipo "federale" (in cui vanno ad estendersi i poteri delle autonomie territoriali) non implica il coinvolgimento della Corte costituzionale e tantomeno pretende la trasformazione dei criteri di composizione. Anzi, diverse ragioni (che verranno più avanti esposte) esigono di rafforzare la funzione caratteristica della nostra Corte costituzionale di istituzione posta a salvaguardia "dell'unità dell'ordinamento costituzionale", proprio in una fase in cui si tende ad estendere il peso delle autonomie politiche in chiave "federalistica". Funzione che – come più avanti argomento – la designazione di giudici costituzionali "regionali" finirebbe invece per compromettere.

Oggi il Governo in carica presenta un progetto di legge costituzionale in cui – tra l'altro – si propone ancora una volta la modifica dell'articolo 135 della Costituzione, introducendo una componente di giudici di derivazione regionale. Diversi sono le specifiche modalità d'attuazione, nonché l'impianto complessivo entro cui è inserita la proposta (oltre che ben differenti sono il clima politico ed i rapporti di forza tra gli schieramenti politici e culturali). Per dare un giudizio definitivo dell'attuale proposta dovranno essere considerati alcuni aspetti, che al momento (sulla base dello schema del Disegno di legge costituzionale predisposto in estate da alcuni parlamentari e approvato da un vertice dei *leaders* dei partiti di maggioranza il 30 agosto 2003) non appaiono sufficientemente definiti: sarà ad esempio fondamentale sapere in che modo e come si designeranno i giudici costituzionali "regionali"; se si giungerà alla costituzione di una "Camera delle Regioni" (cui verrà attribuito il compito di eleggere i giudici costituzionali "regionali"), sarà decisivo conoscerne l'effettiva configurazione per capire la rappresentatività di quest'organo che – come è noto – è decisivo per definire il modello complessivo di forma di Stato. Sarebbe avventato, prima dell'inizio della discussione in Parlamento, esprimere valutazioni sulle specifiche questioni. Si tornerà in altre occasioni su questi aspetti.

Ciò che invece appare fin d'ora importante discutere è la filosofia di fondo che sorregge l'intera proposta. La stessa che ispirò il progetto di formazione parlamentare (della Commissione bicamerale) durante la passata legislatura.

5 settembre 2003

La derivazione “regionale” di una quota di giudici della Corte costituzionale: corsi e ricorsi storici

di Gaetano Azzariti

1. Premessa: giugno 1998 – settembre 2003

La proposta dell'attuale Governo di modificare i criteri di composizione della Corte costituzionale per “dare voce” alle Regioni, non è del tutto originale. Fu infatti nella passata legislatura che prese forma l'idea in base alla quale la trasformazione della nostra forma di Stato da “regionale” a “federale”, dovesse implicare anche la c.d. “regionalizzazione” della Corte costituzionale (mediante la designazione da parte delle Regioni di parte dei componenti l'organo di garanzia costituzionale). Quest'idea si tradusse in una proposta della Commissione bicamerale “per le riforme costituzionali”, di modifica dell'articolo 135 della nostra Costituzione. L'ipotesi allora formulata fu da me (ma anche da parte importante della dottrina costituzionalistica) fortemente criticata, ritenendo infondati gli stessi presupposti che venivano posti per giustificare la designazione da parte delle Regioni di giudici costituzionali: si ritiene infatti che una modifica della forma di Stato di tipo “federale” (in cui vanno ad estendersi i poteri delle autonomie territoriali) non implica il coinvolgimento della Corte costituzionale e tantomeno pretende la trasformazione dei criteri di composizione. Anzi, diverse ragioni (che verranno più avanti esposte) esigono di rafforzare la funzione caratteristica della nostra Corte costituzionale di istituzione posta a salvaguardia “dell'unità dell'ordinamento costituzionale”, proprio in una fase in cui si tende ad estendere il peso delle autonomie politiche in chiave “federalistica”. Funzione che – come più avanti argomento – la designazione di giudici costituzionali “regionali” finirebbe invece per compromettere.

Oggi il Governo in carica presenta un progetto di legge costituzionale in cui – tra l'altro – si propone ancora una volta la modifica dell'articolo 135 della Costituzione, introducendo una componente di giudici di derivazione regionale. Diversi sono le specifiche modalità d'attuazione, nonché l'impianto complessivo entro cui è inserita la proposta (oltre che ben differenti sono il clima politico ed i rapporti di forza tra gli schieramenti politici e culturali). Per dare un giudizio definitivo dell'attuale proposta dovranno essere considerati alcuni aspetti, che al momento (sulla base dello schema del Disegno di legge costituzionale predisposto in estate da alcuni parlamentari e approvato da un vertice dei *leaders* dei partiti di maggioranza il 30 agosto 2003) non appaiono sufficientemente definiti: sarà ad esempio fondamentale sapere in che modo e come si designeranno i

giudici costituzionali “regionali”; se si giungerà alla costituzione di una “Camera delle Regioni” (cui verrà attribuito il compito di eleggere i giudici costituzionali “regionali”), sarà decisivo conoscerne l’effettiva configurazione per capire la rappresentatività di quest’organo che – come è noto – è decisivo per definire il modello complessivo di forma di Stato. Sarebbe avventato, prima dell’inizio della discussione in Parlamento, esprimere valutazioni sulle specifiche questioni. Si tornerà in altre occasioni su questi aspetti.

Ciò che invece appare fin d’ora importante discutere è la filosofia di fondo che sorregge l’intera proposta. La stessa che ispirò il progetto di formazione parlamentare (della Commissione bicamerale) durante la passata legislatura. Sotto questo profilo appaiono di assoluta attualità le critiche che furono allora mosse al progetto della Commissione bicamerale. Per questo si ritiene utile riprodurre – *senza apportarvi alcuna variazione* – parte di uno scritto in cui, “in tempi non sospetti”, tali critiche furono mosse alla proposta di modificare gli attuali criteri di composizione della Corte costituzionale per “favorire” la trasformazione della forma di Stato italiana in senso maggiormente federale.

La riproduzione di uno scritto per giudicare l’ipotesi di modifica della composizione della Corte costituzionale avanzata dall’attuale Governo, ma nato per criticare una proposta di modifica costituzionale elaborata in un clima politico assolutamente diverso, vuole essere anche una provocazione.

Anzitutto una provocazione intellettuale: se le critiche di principio di allora “reggono” al mutamento politico, ne deve conseguire che c’è – al di là delle esasperazioni verbali delle forze politiche – una notevole continuità nelle politiche costituzionali degli ultimi anni. Il che – sia detto a chiare lettere – per chi, come chi scrive, esprime dei dubbi di fondo sulle modifiche proposte non può che inquietare.

Inoltre una provocazione alla coerenza intellettuale: in un clima politico e culturale confuso, la riflessione “accademica” deve conservare i suoi specifici presupposti di legittimazione, fondati sul valore e non invece sullo scopo, per questo deve svolgersi in base al principio di coerenza. Con frequenza eccessiva ci si sente chiedere se gli argomenti “scientifici” siano determinati da finalità politiche. Su questo vogliamo provocare, mostrando che le critiche di oggi sono le stesse di ieri, non per esprimere un atteggiamento d’indifferenza rispetto alla Politica ed alle sue vicende istituzionali (l’idea della scienza “neutrale” non è la nostra), ma per sostenere le ragioni della riflessione scientifica che non può essere mai ridotta, pure nel suo travagliato rapporto con la Politica, alle ragioni di quest’ultima. Una posizione di coerenza che ci sentiamo di promuovere, tanto più in un luogo di riflessione “non neutrale” ed in cui si cerca di sollecitare il dibattito tra studiosi secondo una prospettiva di critica delle culture prevalenti (seguendo la linea editoriale di questo sito).

Certo è che la provocazione non ci consola. La continuità (almeno di alcune) delle filosofie riformiste nei diversi schieramenti politici ci sembra anche il frutto dei tempi confusi che stiamo attraversando. C’è un gran bisogno di approfondire – denunciando, ma anche elaborando - le diverse proposte di modifica del nostro sistema costituzionale. Un compito essenziale ed urgente della dottrina costituzionalistica. Ma è sufficiente?

In Cina, per sancire la fine della rivoluzione culturale e dare inizio ad una nuova fase politica fondata su principi di efficienza tecnologica, Deng Xiaoping inventò un aforisma: “Non importa se il gatto è bianco o nero, l’importante è che agguanti i topi”. Riflettendo

sulla contiguità, ma anche erroneità, delle politiche costituzionali degli ultimi anni che si sono registrate in Italia (Paese che, se non ha bisogno di una rivoluzione culturale, è però ancora in attesa di quella “riforma intellettuale e morale”, di gramsciana memoria) verrebbe da modificare la massima cinese in questo modo: “Non importa se i topi sono bianchi o neri, l’importante è che ci sia un gatto che l’afferri”. Ma, dov’è il gatto?

* * *

2¹ . [3.] a) Principio di *unità dell’ordinamento costituzionale* (l’unità nel nome della superiore legalità costituzionale)

Nelle democrazie pluraliste le Corti costituzionali si propongono e si affermano come garanti *dell’unità dell’ordinamento costituzionale*. E’ qui che si rinviene la legittimazione più propria e più profonda della Corte. Una unità, quella dell’ordinamento costituzionale, che si esprime e si sostanzia nel rispetto della legalità costituzionale: della *unitaria* e *unica* legalità costituzionale.

Perciò la riforma costituzionale deve tendere a rafforzare il *principio di unità nel nome della superiore legalità costituzionale*² . Un principio di unità, nelle democrazie pluraliste, tanto più rilevante in quanto strettamente legato a (immedesimato con) quel particolare testo giuridico che è la Costituzione. Un testo in cui si esprime e trova fondamento il riconoscimento di un popolo e le ragioni della convivenza comune di una nazione, con forte valenza integrativa. Negli Stati costituzionali è nelle Costituzioni che si rinviene infatti la fonte di legittimazione ultima dei poteri, ed è nel rispetto della sua legalità che poggia l’unità del complessivo ordinamento giuridico (costituzionale).

Alla Corte è stato affidato, nel nostro ordinamento costituzionale, quale suo compito essenziale, la tutela di questa specifica unità. Il suo ruolo non può allora confondersi con quello di altre istituzioni, che sono chiamate a dar voce a principî diversi.

Ciò che in particolare qui interessa mettere in evidenza è che il principio di legalità costituzionale, inteso come principio necessariamente unitario, che alla Corte essenzialmente spetta tutelare, non ha nulla a che spartire - rimanendo ad esso estraneo - con il principio delle autonomie territoriali. I piani della legalità costituzionale e quello della modifica della forma dello Stato sono - e devono rimanere - separati.

Così, il pur fondamentale principio delle autonomie politiche (pubbliche e territoriali)³ , che nell’ottica dello Stato federale sembra volere trovare la sua massima diffusione, e che appare essenzialmente affidato alle specifiche istituzioni politiche (ma in realtà si tratta in questo caso di valutare la concreta articolazione dell’organizzazione dello Stato e la effettiva diffusione dei poteri e delle competenze, nonché i processi dinamici che vengono in tal modo innescati⁴), non sembra potere trovare accesso nella logica della Corte. Non tanto perché siano di per sé inconciliabili principio di unità e principio autonomista, quanto perché il principio di unità espresso dalla Corte (l’unità nel nome della superiore legalità costituzionale) e quello autonomistico espresso da un eventuale Stato federale (e dalle sue istituzioni politiche), si pongono tra loro non in rapporto di opportuno completamento, bensì in quello di necessaria separazione.

Si osservi, in proposito, che il politeismo dei valori proprio delle democrazie contemporanee, non significa assimilabilità dei diversi valori, né indistinta cumulabilità sul piano dei loro principî di riferimento. Se, dunque, il politeismo ha portato all’affermarsi

nelle Carte costituzionali di principi costituzionali tra loro eterogenei, non per questo è facilmente superabile il problema del loro raccordo e valorizzazione, che si configura invece come una questione tra le più problematiche e decisive per il funzionamento degli Stati costituzionali contemporanei e per la realizzazione dei principi da questi affermati. Il raccordo e la valorizzazione tra principi costituzionali eterogenei può porsi sia nell'ottica di un possibile loro completamento (e dunque reciproca assimilazione), sia - e diversamente - in quella della loro necessaria separazione (e dunque reciproca contrapposizione)⁵. Per quanto riguarda la Corte, la valorizzazione del principio di unità esclude quello di autonomia, mentre appare legarsi alla (essere parte della) effettiva realizzazione del più ampio principio pluralistico.

Tanto più se si considera che preservare il principio di legalità costituzionale come principio unitario, risulta ancor più essenziale in tempi quali sono i nostri, ove la struttura pluralistica della società appare sofferente e lacerata. Solo una netta difesa del principio di unità dello Stato costituzionale può assicurare infatti che il distinto principio delle autonomie politiche non subisca una torsione separatista, riuscendo così a ridurre i rischi di degenerazione di processi politici che, tradendo l'esigenza di modificare la forma di Stato al fine di esaltare le autonomie e i poteri territoriali, finiscano per fare precipitare il Paese nelle tragiche logiche della divisione della comunità nazionale e, dunque, del suo ordinamento costituzionale.

Non può dirsi d'altronde che la rigorosa difesa del principio di unità dello Stato costituzionale limiti il principio autonomista, poiché questo (anche se spinto ai limiti del più estremo federalismo) non può certo aspirare ad incrinare il rispetto della legalità costituzionale come principio unitario.

Si può affermare invece che una Corte capace di rappresentare un decisivo fattore di integrazione in forza della pretesa vigenza della superiore legalità costituzionale, può costituire un importante presupposto per il pieno esplicarsi del principio di autonomia politica, a condizione che rimanga del tutto estranea alle logiche della divisione politica autonomistica: una garanzia di pluralismo nel nome dell'unità⁶.

3. [3.1.] (segue:) L'ipotesi di designazione da parte delle Regioni di una quota di giudici

Alla luce delle osservazioni svolte al paragrafo precedente appare di emblematica incompatibilità con la funzione che la Corte deve esercitare nel nostro ordinamento costituzionale la proposta di designazione di una quota di giudici costituzionali *direttamente* da parte delle autonomie locali.

La proposta si ritiene ispirata all'esigenza di favorire il processo di estensione del principio di autonomia politica della forma di Stato: quel processo che dovrebbe trasformare l'attuale Stato regionale in uno Stato di tipo federale (che, peraltro, nel disegno proposto dalla Commissione appare alquanto confuso⁷). Ma la designazione diretta di alcuni dei giudici costituzionali da parte di un collegio formato dai rappresentanti dei Comuni, delle Province e delle Regioni che integrano il Senato in sezione speciale (art. 135 del progetto⁸), rischia di rilevarsi misura che favorisce esiti opposti a quelli desiderati, indebolendo il processo di estensione del principio autonomista, espresso da una trasformazione in senso federale della forma di Stato, che - si è prima spiegato - non

verrebbe a essere rafforzato da misure siffatte, bensì rischierebbe di perdere una delle condizioni per una sua non rischiosa realizzazione.

Verrebbe in tal modo anche a minarsi il principio di unità costituzionale tutelato dalla Corte, trovandosi forzatamente e impropriamente collegato ad un principio ad esso estraneo.

La proposta della Commissione configura un'ipotesi che sancisce una connessione *diretta e istituzionalmente* predefinita tra alcuni giudici costituzionali e - anziché la comunità nazionale - le entità politico-territoriali divise, nell'ambito di una istituzione che invece deve garantire l'unità della legalità nazionale e costituzionale.

Le perplessità avanzate, dunque, riguardano un sistema di designazione *diretta* da parte degli organi istituzionali delle entità territoriali di giudici costituzionali. Un collegamento e un modo di designazione che viene esplicitamente giustificato al fine di tutelare, ovvero dare voce agli interessi delle comunità locali. Una classica designazione in rappresentanza di interessi (particolari). Questi giudici, inviati alla Corte senza alcuna mediazione parlamentare, espressione diretta degli enti locali, sarebbero "naturalmente" i giudici "delle autonomie", così come in ipotesi avverrebbe se la designazione di una parte dei giudici fosse fatta direttamente dalla maggioranza, ovvero dal Governo. E' allora facile prevedere che nel contenzioso tra Stato, Regioni, Province e Comuni (tanto più esteso e rilevante ove fosse approvato il "federalismo confuso" definito nel progetto di revisione⁹, ampliato anche dalle nuove competenze assegnate alla Corte, come più avanti vedremo) l'imparzialità e l'indipendenza di quei giudici sarebbe dubbia¹⁰.

Diversamente dovrebbe essere giudicata un'eventuale partecipazione di enti espressioni (anche) delle autonomie territoriali nella designazione dei giudici costituzionali nell'ambito dell'organizzazione dello Stato nazionale. Così come avverrebbe, ad esempio, ove si istituisse un Senato delle regioni (non delle garanzie) e una quota dei giudici rimanesse di nomina del Parlamento in seduta comune¹¹. Un'ipotesi questa auspicabile, venendo a valorizzare non un principio estraneo alla logica propria della Corte, come quello della autonomia politica, bensì il diverso e più ampio principio pluralistico. Quest'ultimo principio certamente riconducibile a quello di unità della legalità costituzionale, ed anzi ad esso legato in un rapporto di reciproco completamento.

1) Si riproducono di seguito i paragrafi 3 e 3.1 del saggio *La Corte e i suoi principi. Le proposte di riforma della Corte costituzionale e il modello di giustizia costituzionale italiano*, in G. AZZARITI, *Forme e soggetti della democrazia pluralista. Considerazioni su continuità e trasformazione dello Stato costituzionale*, Torino, Giappichelli, 2000, pp. 245 – 253.

2) Non dunque "unità nel nome dei valori" (su cui cfr. M. LUCIANI, *Corte costituzionale e unità nel nome dei valori*, in *La giustizia costituzionale a una svolta*, a cura di R. Romboli, Torino, Giappichelli, 1993, pp. 170 ss.), espressione questa che mi sembra rischi di non sottolineare sufficientemente il legame necessario con il principio di legalità costituzionale e con il vincolo rappresentato dal testo: il valore slegato dal *testo* (sia esso testo di regole, ovvero - come è più proprio per le disposizioni di rango costituzionale -

testo di principi: ma sul punto vedi le diverse considerazioni di V. ANGIOLINI, *Costituente e costituito nell'Italia repubblicana*, Padova, Cedam, 1995, pp. 184 ss.) risulterà per la Corte un valore vuoto; se, invece, il valore viene sussunto nel *testo* (nei suoi principi e nelle sue regole) avrà per la Corte un valore pieno, ma che troverà espressione nell'ambito della superiore legalità costituzionale e nel nome della sua unità. Né mi sembra che volere sottolineare il necessario raccordo tra valori e *testo* finisca per negare il carattere peculiare delle Carte costituzionali: tavole di *valori*, che vengono iscritte nel nostro ordinamento e veicolati dai principi (ma anche dalle regole) contenuti - e così positivizzati - nella complessa trama del testo. Se dunque i valori costituzionali sono quelli incorporati nel testo, appare corretto sottolineare il rapporto biunivoco tra il testo e i suoi valori. Il giusto rilievo secondo il quale l'iscrizione dei valori nel testo delle Costituzioni, e dunque la loro positivizzazione, sia determinata dal contesto culturale, induce a ritenere che una volta posti i valori costituzionali - almeno quelli che riguardano i diritti fondamentali e i "principi supremi", più strettamente legati alla "storia dell'uomo e al suo progresso" - diventano intangibili nel loro contenuto essenziale in quanto acquisizioni di civiltà (intangibilità che esclude, evidentemente, la caduta nell'orrido abisso dell'irrazionale e confida nel permanere dei tratti essenziali e delle conquiste della nostra civiltà occidentale). Ma, quanto da ultimo rilevato, non incide sul necessario rapporto, che si è voluto qui invece rimarcare, tra testo e valori costituzionali: non può cioè condurre ad affrancare il contenuto del valore dal contenuto del testo. Diverso profilo è poi quello relativo all'effettivo rapporto che si instaura nei giudizi costituzionali tra valore e testo: in questo caso ciò che viene in rilievo è il processo intellettuale che conduce a dare significato ai significanti (testo e valori), e che coinvolge, in un "circolo ermeneutico" ricco di interazioni (su cui cfr. il classico H.G. GADAMER, *Verità e metodo* (1960), Milano, Bompiani, 1983, ma anche K. ENGISCH, *Introduzione al pensiero giuridico* (1968), trad. it. a cura di A. Baratta, Milano, Giuffrè, 1970), tanto le disposizioni del testo quanto il contenuto proprio dei valori. Anche in questo caso dunque venendo a sottolineare il rapporto - complesso, ma non perciò meno stretto - tra il testo ed i suoi valori, che proprio nel momento dell'interpretazione deve manifestare il massimo della sua capacità persuasiva. Tanto più per una Corte costituzionale come quella italiana che si giuoca la sua stessa legittimazione "in virtù del risultato" (cfr. C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, Roma, Tip. Veneziana, 1984, pp. 140 ss.).

3) E' possibile interpretare il concetto di autonomia - nonché quello di autonomia politica - in modo diverso: sia perché - come ha insegnato Massimo Severo GIANNINI (ad. es. in *Autonomia (saggio sui concetti di autonomia)* in *Studi di diritto costituzionale in memoria di L. Rossi*, Milano, Giuffrè, 1952, pp. 195 ss.) - sono diversi i concetti di autonomia che vanno a comporre il principio di autonomia, sia perché la dottrina è divisa sull'ambito e lo stesso contenuto da dare ai diversi tipi di autonomia e, in particolare, all'autonomia politica. Si è perciò voluto specificare nel testo il riferimento all'autonomia politica degli enti pubblici territoriali che dovrebbe già contrassegnare - secondo la tesi più aperta alle istanze autonomiste e che si ritiene di dovere seguire - lo Stato regionale italiano, ma che *a fortiori* dovrebbe caratterizzare anche uno Stato di tipo federale. Sul punto vedi le acute (e oggi forse ancora più di ieri attuali) pagine, di T. MARTINES, *Studio sull'autonomia politica delle Regioni in Italia*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1956, pp. 102 ss., ove si individua

il *proprium* dell'autonomia politica degli enti territoriali nel regime di separazione e di relativa indipendenza rispetto alle potestà dello Stato-soggetto, definendo, tuttavia, questa collocazione istituzionale degli enti pubblici territoriali nel quadro dell'unità ed indivisibilità della Repubblica (ex art. 5 Cost.). Di seguito, nel testo utilizzerò la locuzione *principio autonomista* che, per quanto anche essa generica, mi sembra possa riassumere e contenere il significato di quanto precisato in questa nota.

4) Trattandosi, come appare evidente, anzitutto di comprendere quale Stato federale e quale federalismo si vorrebbe introdurre in Italia, essendo innumerevoli tanto i tipi di Stato federale quanto i modelli di federalismo (vedi da ultimo sul punto AA.VV., *Quale dei tanti federalismi?*, a cura di A. Pace, Padova, Cedam, 1997; sulla non coincidenza tra Stato federale e federalismo vedi O. KIMMINICH, *Der Bundesstaat*, in *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, a cura di J. Isensee e P. Kirchhof, vol. I, Heidelberg, Müller Juristischer, 1987, pp. 1114 s.); inoltre, seguendo il classico insegnamento di Carl J. FRIEDRICH (*Constitutional Government and Democracy. Theory and practice in Europe and America*, Boston, Ginn and co., 1950), dovendosi valutare le dinamiche che il processo federale può produrre sull'organizzazione dei poteri e sul sistema costituzionale nel suo complesso.

5) La doppia possibilità nel rapporto tra principî costituzionali - di completamento/assimilazione, ovvero di separazione/contrapposizione - mi sembra sia in qualche modo ammessa (o forse solo adombrata) anche da quelle teoriche che assumono il carattere del pluralismo nella loro accezione più "mite" (come "compromesso delle possibilità"): vedi G. ZAGREBELSKY, *Il diritto mite. Legge diritti giustizia*, Torino, Einaudi, 1992, pp. 8 ss., il quale sebbene sottolinei "l'aspirazione alla convivenza dei principî" del tempo del pluralismo (cfr. pp. 13 s.), rileva altresì come nello "Stato costituzionale" odierno operi estesamente il principio di separazione (dei diritti dalla legge, della giustizia dalla legge), che dovrà trovare composizione - nel quadro concettuale dell'autore - in quella "istanza più alta" che è la Costituzione (cfr. pp. 48 ss.). Nei confronti del pluralismo dei principî (e dei valori) costituzionali rimane sì ferma - nella teorica che si richiama - "una predisposizione verso soluzioni miti, comprensive di tutte le ragioni che possono rivendicare buoni principî a proprio favore" (p.168), ma è anche avvertito il rischio che in tal modo si giunga alla "'mercificazione' integrale dei 'valori' giuridici" e per evitare quest'esito si auspica l'affermazione di "valori che non hanno prezzo" (cfr. pp. 172 s.). Per quanto riguarda il profilo che qui interessa può osservarsi come la raffinata ricostruzione di Zagrebelsky da un lato appare sostenere un (troppo?) netto principio di separatezza (tra diritto e legge, tra giustizia e legge, ma anche tra Stato di diritto e Stato costituzionale), dall'altro appare confidare su una (troppo?) naturale capacità di composizione dei contrastanti e plurali principî costituzionali: il carattere pluralistico delle nostre democrazie - e la necessità di evitare la tirannia dei valori - impone la coesistenza dei principî e dei valori, ma non per ciò deve ritenersi che - una volta privati della loro assolutezza - tra tutti i principî e i valori sia sempre possibile "venire a patti" (cfr. p. 171). Non solo perché ciò può produrre un generalizzato "mercato dei valori", ma anche perché - come si afferma nel testo - deve ritenersi che, il nostro sistema costituzionale - pur non strutturando i suoi principî secondo una "gerarchia di valori", e dunque richiedendo

sempre un'opera di ponderazione tra questi - contenga una trama di rapporti tra principi costituzionali complessa, che vede i principi porsi tra loro, a volte in un rapporto di diretta complementarità, in altri casi, invece, in rapporto di incompatibilità, la cui composizione (pur sempre necessaria) avviene dunque per differenziazione e non per assimilazione.

6) Sullo schema oppositivo unità-pluralismo con riferimento alla posizione costituzionale della Corte vedi C. MEZZANOTTE, *Corte costituzionale e legittimazione politica*, cit., pp. 108 ss.

7) Sul disegno della forma di Stato proposto dalla Commissione bicamerale vedi le discussioni svolte tra costituzionalisti di diverso orientamento, in AA.VV., *I costituzionalisti e le riforme. Una discussione sul progetto della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali*, a cura di S. P. Panunzio, Milano, Giuffrè, 1998, pp. 3 ss. ("Sussidiarietà, autonomie territoriali e sociali", seminario introdotta da P. Ridola); pp. 33 ss. ("L'autonomia normativa degli enti locali", seminario introdotta da B. Caravita); pp. 53 ss. ("Principio di sussidiarietà, poteri pubblici ed autonomia privata", seminario introdotta da A. Chiappetti); pp. 73 ss. ("Autonomia finanziaria e tributaria degli enti locali", seminario introdotta da A. Cerri).

8) Peggioro – escludendo del tutto l'organo Senato dalla designazione dei giudici costituzionali "delle autonomie" - la prima versione del progetto presentato dalla Commissione bicamerale (quella del 30 giugno), che prevedeva per la nuova composizione della Corte che tre dei quindici giudici costituzionali fossero direttamente "nominati dalle Regioni, secondo modalità stabilite con legge costituzionale" (art. 135 del progetto).

9) Il disegno prefigurato nel progetto della Bicamerale sulla forma di Stato sembra caratterizzato da una accentuata potenziale conflittualità tra soggetti e livelli di governo, senza la previsione di sufficienti strumenti di raccordo, ciò induce a definire il tipo di "federalismo" proposto come un federalismo "a policentrismo conflittuale": cfr. G. AZZARITI, *Intervento*, in AA.VV., *I costituzionalisti e le riforme*, cit., pp. 41 ss., spec. p. 43.

10) Rileva il rischio che il meccanismo di designazione dei giudici costituzionali da parte delle autonomie territoriali indicato dal progetto della Bicamerale possa ripercuotersi sull'autonomia ed indipendenza del giudice nominato, R. ROMBOLI, *La giustizia costituzionale nel progetto della Bicamerale*, in *Dir. pubbl.*, 1997, p. 838. Sul punto vedi anche A. BALDASSARRE, *Una Costituzione da rifare. Il progetto della Bicamerale sotto la lente di un costituzionalista*, Torino, Giappichelli, 1998, p. 71 e gli interventi di S. STAIANO e R. TARCHI, in AA.VV., *La Corte costituzionale nei lavori della Commissione bicamerale. Atti del seminario di Pisa del 26 settembre 1997*, a cura di F. Dal Canto, Torino, Giappichelli, 1998, rispettivamente a pp. 26 s. e 35. *Contra* B. CARAVITA, *Giustizia e riforme costituzionali*, in AA.VV., *La riforma costituzionale*, Padova, Cedam, 1999, p. 387 e C. PINELLI, *Intervento*, in AA.VV., *I costituzionalisti e le riforme*, cit., pp. 448 s.

11) Nel progetto presentato dalla Commissione bicamerale i cinque giudici costituzionali di derivazione parlamentare non sono più nominati congiuntamente dalle due Camere,

bensi solo dal Senato della Repubblica (vedi artt. 135 e 88 del progetto). L'organo senatoriale verrebbe ad assumere, secondo i non troppo chiari auspici del progetto di revisione costituzionale, funzioni "di garanzia". In questa sua veste il solo Senato diverrebbe competente per "ogni elezione o nomina attribuita al Parlamento" (così l'art. 88 del progetto). Questo Senato "delle garanzie" dovrebbe essere eletto a suffragio universale e diretto a base regionale (vedi artt. 77 e 79 del progetto): dunque rimanere organo (al pari della Camera) della rappresentanza popolare e - poiché "ogni componente del Parlamento rappresenta la Nazione" (così art. 85 del progetto, ricalcando l'art. 67 Cost., ma sostituendo - chissà perché? - al termine "membro" quello di "componente") - espressione del corpo elettorale nazionale; non dunque - secondo la diversa ipotesi del Senato "delle Regioni" - espressione degli enti territoriali (su cui da ultimo vedi U. ALLEGRETTI, *Per una Camera territoriale*, in *Le Regioni*, 1996, pp. 425 ss.). Nel progetto presentato dalla Bicamerale è stato previsto, inoltre, che il Senato debba riunirsi per esaminare alcuni disegni di legge in sessione speciale e con una diversa composizione, integrato, cioè, da consiglieri comunali, provinciali e regionali eletti in ciascuna Regione in numero pari a quello dei senatori (art. 89 del progetto).