

TOMMASO EDOARDO FROSINI

FEDERALISMO E BICAMERALISMO

SOMMARIO:

1. Premessa. 2. Bicameralismo differenziato e legislazione concorrente. 3. Come rappresentare le autonomie territoriali? 4. Il Bundesrat: da organo di rappresentanza dei Laender a Camera politica. 5. Bicameralismo e federalismo: la proposta italiana. 6. Una chiosa finale.

1. Premessa

A fronte di una incertezza sulla qualificazione giuridica del federalismo corrisponde una certezza sull'organizzazione dello stesso, e cioè che tutti gli Stati più o meno federali, ovvero al loro interno significativamente decentrati, prevedono una seconda Camera composta dalla rappresentanza delle autonomie territoriali. A questo dato certo ci si arriva agevolmente per il tramite della ricerca comparatistica. Infatti, se si esamina la struttura del bicameralismo negli Stati federali si giunge alla conclusione che una delle due Camere del Parlamento è finalizzata a dare la rappresentanza agli enti territoriali, ovvero gli enti che hanno potestà legislativa. Le differenze, semmai, riguardano i criteri di scelta dei rappresentanti e le competenze ad essi assegnate.

In questa relazione vorrei provare a mettere a fuoco proprio questo aspetto relativo alla composizione e alle funzioni delle seconde Camere negli Stati federali; per poi svolgere un rapido esame del progetto di riforma del bicameralismo italiano, e vedere così se tale progetto si iscrive, oppure no, nell'ambito della struttura costituzionale dei sistemi federali.

2. Bicameralismo differenziato e legislazione concorrente

Prima però c'è una domanda alla quale occorre dare risposta. Quali sono le concrete esigenze che inducono le autonomie territoriali a vedersi rappresentate all'interno di una Camera parlamentare? Direi che l'esigen-

za è soprattutto una: collaborare, in vari modi e forme, alla definizione della legislazione condivisa, ovvero concorrente tra Stato e autonomie territoriali. Infatti, se vi fosse una legislazione nettamente ripartita, allora si potrebbe anche sostenere la non necessità di una Camera delle autonomie territoriali; perché queste ultime avrebbero assegnata la loro specifica competenza legislativa così come l'avrebbe altrettanto lo Stato, e non ci sarebbe bisogno di un incontro parlamentare tra i due soggetti. Salvo prevedere altre forme di incontro – per giuste esigenze di equilibrio costituzionale e nel rispetto del principio di collaborazione tra i livelli di governo – presso specifici organi, quale per esempio una sorta di conferenza unificata di tipo permanente. Il bicameralismo differenziato, con una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, è bene che ci sia soprattutto quando l'ordinamento costituzionale prevede una legislazione condivisa, ovvero concorrente fra Stato e autonomie territoriali. La conseguenza di questa affermazione è vedere fino a che punto la legislazione concorrente è intrinseca al federalismo. Perché se la risposta fosse negativa, allora verrebbe in dubbio l'esigenza di avere una Camera di rappresentanza delle autonomie territoriali, e verrebbe meno, sul piano teorico, l'equazione fra federalismo e bicameralismo differenziato.

Provo a spingermi ancora oltre. La Camera delle autonomie territoriali diventa tale non tanto e non solo perché è composta da rappresentanti degli enti decentrati, ma piuttosto per le funzioni che essa è chiamata a svolgere. La partecipazione al procedimento di formazione di alcune leggi è da ritenersi l'attività costituzionalmente più rilevante delle Camere delle autonomie territoriali, poi vengono le attività esecutive, di controllo e di nomina.

3. Come rappresentare le autonomie territoriali?

Certo, non nego l'importanza del meccanismo di rappresentanza all'interno della Camera delle autonomie territoriali. La differenza di opzioni, però, mi induce a ridurre la portata. Infatti, attraverso un rapido sguardo comparatistico, possiamo rilevare la presenza di almeno tre modi di rappresentare. Quella in cui i rappresentanti degli stati coincidono con i loro esecutivi, in quanto da questi nominati e revocati e scelti tra i membri degli stessi esecutivi, secondo il modello del *Bundesrat* tedesco (art. 51, comma 1, GG); quella in cui rappresentanti degli stati sono eletti a suffragio universale da parte della popolazione del singolo stato, secondo il modello del Senato statunitense (dopo l'emendamento del

1913); e quella in cui i rappresentanti degli stati sono eletti dai Parlamenti degli Stati membri, ma non necessariamente appartenenti ai Parlamenti stessi, secondo il modello del *Bundesrat* austriaco. C'è anche un quarto modo di rappresentare del tipo misto, elezione e nomina, che troviamo in Spagna e in Belgio ma che, anche per la sua peculiarità, non prendo adesso in esame.

Dal modo in cui vengono ad essere componenti delle Camere delle autonomie territoriali ne discendono, poi, una serie di problemi, che qui mi limito solo ad accennare. C'è il problema del mandato imperativo: è chiaro che i componenti nominati dai governi territoriali hanno il vincolo di mandato, sono chiamati cioè a svolgere la loro attività secondo un mandato ben preciso che li vincola all'organo che li ha nominati; essi non rappresentano il territorio ma piuttosto il governo dello Stato membro, e non è certo la stessa cosa. Ben diversa è la situazione di coloro i quali sono eletti dal corpo elettorale, e in parte anche coloro che sono eletti dai Parlamenti degli Stati membri: qui il vincolo di mandato si affievolisce, perché l'elezione postula una certa forma di libertà dell'agire politico (al limite si può prevedere il *recall*); essi sono chiamati semmai a rispondere del loro operato presso l'elettorato, ovvero presso i Parlamenti che li hanno eletti. Il legame col territorio c'è ma non è diretto, perché viene ad essere filtrato attraverso l'elezione. Nel caso del sistema austriaco poi, l'elezione da parte dei Parlamenti dei singoli Stati fa emergere chiaramente i rapporti di forza partitica presenti all'interno dell'Assemblea legislativa del singolo *Land*.

Delle tre opzioni – nomina, elezione popolare, elezione parlamentare – nessuna manifesta in maniera netta e decisa la rappresentanza col territorio. In particolare, la prima, quella riferita alla nomina modello *Bundesrat* tedesco, crea senza dubbio un maggior collegamento, salvo essere in parte filtrato dall'organo che sceglie e nomina, cioè il Governo dello Stato; il quale rappresenta sì il territorio ma lo rappresenta secondo una parte politica. Questo aspetto, talvolta non sufficientemente evidenziato, ha una sua ricaduta sull'organizzazione e sul funzionamento della Camera delle autonomie territoriali. Certo, si può dire, come ha detto già nel 1984 il Tribunale Costituzionale Federale, che il *Bundesrat* non ha funzioni politiche e che pertanto non è una seconda Camera, in quanto non opera affatto su un piano paritario rispetto al *Bundestag*. Ma questa interpretazione, a me pare, finisce proprio col rafforzare il ruolo politico del *Bundesrat* perché lo colloca in una posizione più forte ed inattaccabile rispetto a quella di cui godrebbe se fosse solo un "mero" ramo di un Parlamento bicamerale, eterno secondo per competenze e peso politico

rispetto alla Camera elettiva. Ricordo, a tale proposito, quanto prescritto dall'art. 50 del *Grundgesetz*: "Attraverso il *Bundesrat* i *Laender* collaborano alla legislazione e all'amministrazione della Federazione e negli affari dell'Unione europea". Quindi il *Bundesrat* un ruolo politico ce l'ha, e lo esercita anche in opposizione alla maggioranza di governo rappresentata nel *Bundestag*.

4. Il Bundesrat: da organo di rappresentanza dei Laender a Camera politica

Può valere la pena, a questo punto, spendere qualche parola in più sul *Bundesrat*, anche perché si tratta di un modello celebrato, specialmente da noi, e soprattutto da molti ritenuto quello più aderente al sistema federale. A parte il fatto che la non elezione dei suoi componenti comporta un forte *deficit* di democraticità dell'organo, ma quello che occorre sottolineare è che il *Bundesrat* partecipa alla direzione politica del *Bund*, e pertanto la sua funzione non si può ridurre alla mera tutela degli interessi particolaristici dei *Laender*. Diversi sono i casi di attivismo politico che si potrebbero citare: come la vicenda delle maggioranze contrapposte nel periodo 1969-1982 e nel periodo successivo al 1990, che ha spostato la logica decisionale del *Bundesrat* non più solo riferita al principio federale ma piuttosto in prevalenza a quella partitica. Questo ha finito col produrre un sostanziale potere di veto nei confronti della maggioranza di Governo, andando così ad incidere sulla forma di governo basata sul rapporto fiduciario esclusivo fra *Bundestag* e Governo nella figura del Cancelliere. Dal punto di vista della prassi politica, poi, si sottolineano in particolare due norme costituzionali, che prevedono il voto del *Bundesrat* per l'approvazione delle seguenti leggi: sulle imposte (art. 105, comma 3, GG) e su quelle che regolano i procedimenti amministrativi che anche l'autorità dei *Laender* devono seguire (art. 84, comma 1, GG). Se il *Bundesrat* respinge la legge approvata dal *Bundestag* l'iter legislativo non è completato. La conseguenza è che il dialogo e la ricerca di un compromesso fra maggioranza ed opposizione si sposta nella Commissione di conciliazione (*Vermitthungsausschuss*: art. 77, comma 2, GG), che diventa così quasi una terza camera arbitrale per la risoluzione dei contrasti politici.

È stato detto che lo sviluppo in senso politico del *Bundesrat* è dovuto ad una sorta di compensazione per la ridotta autonomia dei *Laender*, che si è venuta a determinare a causa di un crescente interventismo del *Bund*. Ma se così fosse, allora sarebbe bene puntare a rafforzare l'autonomia dei

Laender e ridurre i casi in cui il *Bundesrat* può esercitare il suo diritto di approvazione. Questa previsione può essere interpretata nel senso di una valorizzazione del federalismo attraverso una ulteriore crescita dell'autonomia territoriale, piuttosto che attraverso la presenza di una Camera rappresentativa delle autonomie territoriali. Che ci deve essere, sia chiaro; ma che finisce inevitabilmente col diventare un organo a più facce, di cui quella a tutela degli interessi territoriali è una delle tante e non più l'unica.

Un altro accenno, relativo all'organizzazione delle seconde Camere negli Stati federali, è quello sul numero dei rappresentanti assicurati a ciascuna entità. Qui, la dottrina, soprattutto quella tedesca, ha elaborato una concezione fondata su due criteri: quello *aritmetico*, secondo cui ciascun ente statale ha un uguale numero di rappresentanti, e quello *geometrico*, secondo cui il numero dei rappresentanti varia in ragione della popolazione e/o del territorio dello Stato membro. La questione non è di poco conto, ed investe un profilo del rapporto fra federalismo e democrazia. È chiaro, infatti, che laddove si privilegia il criterio aritmetico, si calca maggiormente su una maggiore espansione del principio federale; viceversa, il criterio geometrico si fonda sul principio democratico, dove ognuno conta per quello che vale come popolazione e come grandezza del territorio.

Ma anche questo aspetto, come il precedente riferito al modo di selezione dei componenti la Camera delle autonomie territoriali, fa emergere sullo sfondo quella strisciante conflittualità fra Governo federale e governi statali, come una sfida giocata non sulla ricerca di un equilibrio, e quindi vorrei dire nella logica della separazione fra poteri, ma piuttosto come una agguerrita competizione che mira alla prevaricazione. A questo proposito si può citare quello che scriveva Publius (Madison) il 29 gennaio 1788 nella lettera n. 46 del *The Federalist*: "Sia il governo federale che quelli dei singoli Stati non sono che delegati e agenti del popolo, ai quali sono stati attribuiti diversi poteri e che sono chiamati a svolgere diverse funzioni [pertanto sono soggetti] al controllo di un'autorità [il popolo] superiore ad ambedue per quanto riguarda i loro eventuali tentativi di reciproche usurpazioni".

5. Bicameralismo e federalismo: la proposta italiana

E veniamo ora a svolgere un rapido esame del recente progetto di riforma del bicameralismo italiano presentato nello scorso ottobre dal Governo, nell'ambito di un disegno di legge costituzionale che prevede una serie di significative modifiche alla parte seconda della Costituzione

(AS n. 2544). Va subito detto che ci sono diversi argomenti a favore di una riforma del bicameralismo con l'introduzione di una Camera delle Regioni, ovvero come è definita nel progetto di un "Senato federale". Il primo argomento è quello relativo alla riforma del Titolo Quinto della Costituzione, con la ripartizione delle competenze legislative fra Stato e Regioni e con la fissazione di un largo catalogo di materie concorrenti; da qui, l'esigenza di collocare la rappresentanza regionale in una delle due Camere parlamentari. C'è poi l'argomento della forma di governo: infatti, solo superando l'attuale bicameralismo paritario è possibile modificare (come si dice di voler fare) la forma di governo parlamentare nel senso del c.d. premierato, che esclude il Senato dal circuito fiduciario, di cui rimane unica titolare la Camera dei deputati. Togliendo al Senato il potere fiduciario non solo si rende possibile il premierato, ma si evita il pericolo (come nel 1994) della formazione di maggioranze diverse nelle due Camere. Il terzo argomento, infine, ha una sua forza costituzionale, per così dire. Infatti, l'esigenza di trasformare una delle due Camere in una Camera delle autonomie territoriali lo troviamo in una legge costituzionale, la n. 3 del 2001, all'art. 11: laddove, si provvede a riformare la Commissione bicamerale per le questioni regionali accrescendone i poteri e prevedendo l'inserimento di rappresentanti delle autonomie locali ma "Sino alla revisione delle norme del Titolo I della Costituzione". Si tratta quindi di una "promessa costituzionale", un impegno che il legislatore costituzionale ha preso con se stesso di riformare l'attuale bicameralismo paritario rendendolo differenziato.

Compiuta questa operazione la riforma dovrebbe delineare una nuova figura di "Senato federale", cioè di un'assemblea in cui trovino rappresentanza gli interessi delle Regioni chiamate così a partecipare al processo decisionale statale. Senza volere qui entrare nei particolari, va detto che, stando al progetto di revisione costituzionale, il Senato sarebbe federale solo di nome; e poi non sarebbe il Senato *delle* ma piuttosto *per le* Regioni. E questo per una serie di motivi, che qui mi limito appena ad accennare. Faccio riferimento però al testo approvato in prima lettura dal Senato (della Repubblica) in data 25 marzo 2004.

Rispetto al testo originario si registra, con soddisfazione, l'eliminazione del riferimento costituzionale al sistema elettorale proporzionale per la elezione del Senato federale. E questo, non certo per un'ossessione anti-proporzionalistica, ma piuttosto per una ragionevole convinzione che è sempre meglio non "ingessare" un sistema elettorale, qualunque esso sia, costituzionalizzandolo. Sarà semmai la legge a disciplinare il metodo di elezione del Senato, così come è stato finora. Anche la elezione conte-

stuale, sia pure nella versione “affievolita”, dei senatori con i Consigli regionali la ritengo un aspetto valutabile positivamente, e comunque migliorativo del progetto originario, perché in grado di favorire un qualche legame fra senatore e territorio regionale. Certo, non produce una vera e propria rappresentanza territoriale, ma almeno apre ad una forma di collegamento Senato-Regione, che si potrà ulteriormente intensificare con la prassi. Lascia invece perplessi la formuletta contenuta in uno dei commi dell’articolo 57 Cost., laddove si prevede che “I senatori e gli organi della corrispondente Regione mantengono rapporti di reciproca informazione e collaborazione”. Disposizione inutile, sia perché nel concreto inapplicabile sia perché il legame politico e istituzionale senatore/organo regionale dovrebbe potersi produrre per il tramite dell’elezione contestuale prima ricordata (e, come dirò appresso, dalla auspicabile presenza in Senato dei presidenti di Regione).

Fin qui, in poche battute, la questione della rappresentanza. Certo, ci sarebbero altre soluzioni; e non ho in mente il solito modello *Bundesrat* con la nomina (e la revoca) dei senatori da parte dei governi regionali. L’idea, per esempio, di prevedere quali componenti di diritto del Senato federale i presidenti di Regione potrebbe essere un ulteriore contributo al rafforzamento del legame Senato/Regioni. Sul problema della rappresentanza del Senato federale, comunque, vi è ancora incertezza, e quindi si procede a singhiozzo. In tal senso, assai significativa mi è parsa una recente dichiarazione del sen. D’Onofrio dopo un incontro con i presidenti di Regione: “Stiamo discutendo su due visioni del Senato federale completamente diverse. I governatori vogliono una Camera su base regionale, noi una Camera nazionale con senatori eletti nelle Regioni”. L’elezione contestuale e la presenza dei presidenti di Regioni può forse rappresentare una equilibrata mediazione fra le “due visioni del Senato federale completamente diverse”. Ed evitare così che il Senato, sia pure “federale”, diventi mero usbergo di “*invalidi della Costituzione*”, per riprendere la bruciante definizione di Luigi Palma (risalente al 1869, e riferita proprio alla riforma del Senato dell’epoca).

Per la sua composizione e per le sue funzioni il Senato federale sembra configurarsi come un organo politico specializzato nel trattare le questioni regionali. Il bicameralismo che sta nascendo, pertanto, sarebbe in realtà un bicameralismo per specializzazione o funzionale più che un bicameralismo a rappresentanza differenziata. Ma qui occorre segnalare le incongruità che si annidano nella parte relativa alle competenze del Senato federale; specialmente perché queste riguarderebbero tutta la legislazione statale concorrente *ex* articolo 117 Cost.. Tenuto conto che il Sena-

to non dovrebbe essere più una Camera politica, assegnandogli questa estesa competenza si corre il concreto rischio di far nascere un doppio monocameralismo, in luogo dell'attuale bicameralismo paritario. Infatti: con una mano si sottrae il Senato dal rapporto fiduciario con il Governo mentre con l'altra gli si affida l'ultima e decisiva parola sulle leggi relative alla determinazione dei principi fondamentali nelle materie di legislazione concorrente. Una competenza questa, che invece dovrebbe spettare alla Camera, che rappresenta l'unità politica della Nazione, dal momento che si tratta di materie relative alle politiche di settore assai significative per l'indirizzo politico di Governo. Il quale Governo, qualora nel Senato ci fosse una maggioranza politica diversa da quella che lo sostiene (eventualità assai possibile con sistemi elettorali differenti fra Camera e Senato), sarebbe esposto al rischio di vedere paralizzato il suo programma. Immaginare un Senato federale quale organo di contrappeso istituzionale alla maggioranza – ispirandosi così alla recente tesi di Bruce Ackerman sulla *nuova separazione dei poteri* – vorrebbe dire auspicare continue e ripetute forme di conflittualità che ferirebbero gravemente il parlamentarismo e la governabilità.

Pertanto, al fine di riequilibrare il rapporto fra Camera e Senato federale, in funzione del buon governare, può essere utile rivolgere lo sguardo ad alcune esperienze europee. In particolare, si potrebbero tenere presenti alcune norme della Legge Fondamentale tedesca: gli articoli 77 e 78, i quali prevedono che se il *Bundesrat* si oppone ad una legge per la quale sia necessaria la approvazione, tale opposizione possa essere superata da un voto del *Bundestag*, e così pure sulle proposte avanzate dalla commissione mista; oppure della Costituzione spagnola: l'articolo 90, il quale prevede che in caso di un veto o di modifiche da parte del Senato, il Congresso dei deputati possa superare il veto e decidere definitivamente sul testo o a maggioranza assoluta o trascorsi due mesi a maggioranza semplice.

Per quanto concerne il procedimento legislativo, non solo si è mantenuta un'ampia categoria di leggi bicamerali, ma uno degli emendamenti approvati in Commissione ha ricondotto a tale tipologia quelle ipotesi in cui la Costituzione indica la "legge dello Stato" o la "legge della Repubblica". È chiaro che quest'ultima espressione risulta sufficientemente ampia da consentire all'interprete di ritenere che laddove vi è in Costituzione una riserva di legge, questa debba essere approvata da entrambe le Camere.

Fin qui rapide osservazioni sul progetto normativo, il quale è ancora *work in progress*. Certo, va comunque detto che il concreto atteggiarsi

del Senato federale nell'assetto costituzionale sarà anche affidato al principio di effettività, al suo dispiegarsi nella Costituzione in senso materiale. Solo così il Senato e i senatori si potranno conquistare un preciso ruolo nell'ordinamento, e scacciare l'incubo di diventare gli "invalidi della Costituzione".

6. Una chiosa finale

Ho voluto evidenziare riserve e critiche al progetto di bicameralismo approvato dal Senato della Repubblica; adesso, vorrei però provare ad evidenziare la *par costruens* del testo di riforma costituzionale, e quindi cercare di vedere il "bicchiere mezzo pieno" anziché quello "mezzo vuoto".

Punto primo. Volente o nolente si mette fine al bicameralismo perfetto e paritario. Non era questo uno dei tormentoni dell'organizzazione parlamentare italiana? Quante volte abbiamo letto (e scritto) che il bicameralismo italiano rappresenta un'anomalia nel panorama dei sistemi parlamentari europei, laddove le seconde Camere non sono un doppione delle prime ma hanno piuttosto una loro specifica funzione? E poi: quante volte abbiamo letto (e scritto) che il bicameralismo paritario rallenta ed indebolisce l'attività legislativa, riducendola ad una stancante *navette* dove finiscono col prevalere le mediazioni, i compromessi a scapito dell'efficacia e della chiarezza dell'atto legislativo, il quale dovrebbe essere generale ed astratto? Ancora: quante volte abbiamo letto (e scritto) che un sistema regionale, a maggior ragione se accentuato come è l'attuale, necessita di una seconda Camera privata del rapporto fiduciario col governo e rappresentativa per quanto possibile delle autonomie territoriali? Sul punto, mi piace riportare quanto diceva Costantino Mortati alla Costituente il 18 settembre 1947 (citazione che traggio dal pionieristico libretto di Nicola Occhiocupo, *La Camera delle Regioni* del 1975): "La riforma regionale non sarebbe completa, essa anzi sarebbe frustrata nei motivi e negli intendimenti che ne hanno informato la istituzione, sarebbe deviata dalle finalità politiche che l'hanno promossa, se non trovasse il suo svolgimento e la sua collocazione nell'ordinamento del Parlamento [...] Donde la necessità di dare alle regioni una voce specifica in Parlamento, di fare [...] un centro unitario di interessi organizzati da far valere unitariamente ed in modo istituzionale". Affermazioni, a distanza di oltre mezzo secolo, ancora valide, anzi validissime.

Punto secondo. Nel progetto di riforma del Senato si riducono so-

stanziosamente il numero dei senatori. Anche qui, quante volte abbiamo letto (e scritto) che 315 senatori insieme a 630 deputati (anch'essi ora ridotti a 400) rappresentano una pletora di persone, che eccede di molto in confronto agli altri parlamentari europei? Sarà pure un discorso un po' demagogico, ma l'alto numero dei parlamentari ha sempre suscitato critiche e riserve. E più volte si è auspicata una sensibile riduzione (anche per il bilancio dello Stato...). Essere riusciti a convincere i senatori a votare la riduzione della loro composizione, insieme e soprattutto alla riforma della struttura e delle funzioni del Senato, ha fatto altresì affievolire il noto paradosso delle riforme costituzionali. Che poi l'elezione dei 200 senatori avverrà in ciascuna Regione contestualmente all'elezione dei rispettivi Consigli regionali, è un aspetto che reputo favorevole. Bisognava assolutamente trovare un sistema che collegasse i senatori al territorio, affinché si sentissero espressione di quel territorio; visto e considerato che la nomina degli stessi da parte dei governi regionali era realisticamente molto difficile da realizzare. Sarà pure affievolita la contestualità, ma almeno c'è; e la prassi, che talvolta è più efficace della norma, potrà contribuire a rendere politicamente forte il legame Senato-Consigli regionali.

Punto terzo. L'elezione di 7 giudici costituzionali su 15 riservata al Senato federale potrà essere eccessiva (perché si è esclusa completamente la Camera da questa competenza?), ma prova ad introdurre quello che da tempo una buona parte della dottrina va rivendicando, e cioè l'esigenza di stabilire una istituzionale connessione tra le Regioni e la Corte costituzionale. Sul punto, nel lontano 1972, in un articolo intitolato *La Corte costituzionale, un istituto da riformare*, Giuliano Amato e Franco Bassanini avevano proposto di far scegliere al Capo dello Stato i 5 giudici di sua spettanza in una rosa di candidature proposte dai Consigli regionali. Questo riferimento vale a dimostrare come già da tempo fosse avvertita l'esigenza di dare una sorta di rappresentanza regionale alla Corte. Aver mantenuto la libertà di scelta al Capo dello Stato ed aver assegnato al Senato federale il compito di creare una sorta di collegamento tra le Regioni e la Corte mi sembra soluzione più ragionevole. Comunque, non è che la Corte avrà i giudici delle regioni; perché anche quelli eletti dal Senato federale dovranno comunque essere, come sono oggi, magistrati delle giurisdizioni superiori, professori ordinari di diritto e avvocati con venti anni di esercizio. La loro preparazione e professionalità giuridica rimane la garanzia per una equilibrata attività della Corte.

Infine, il ripristino dell'interesse nazionale quale clausola a tutela di

qualsiasi eccesso di devoluzione mi sembra un aspetto da segnare a favore del testo della riforma.

Ultimo e conclusivo punto. Forse non è nemmeno mezzo pieno il bicchiere del Senato federale, ma lo è piuttosto soltanto per un quarto: adesso spetta alla Camera dei deputati saperlo ben riempire, laddove bisognerebbe riuscire a regolare in maniera ordinata e razionale le competenze legislative in capo al Senato federale, che dovrebbe anche essere integrato nella sua composizione con i presidenti di Regione.