

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 8 ore e 8 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 1 ora e 40 minuti;

Forza Italia: 1 ora e 21 minuti;

Alleanza nazionale: 1 ora e 14 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 1 ora e 6 minuti;

Lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 1 ora e 3 minuti;

i Democratici-l'Ulivo: 52 minuti;

Comunista: 52 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 2 ore e 15 minuti, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

UDEUR: 25 minuti; Verdi: 20 minuti; Rinnovo italiano popolari d'Europa: 19 minuti; CCD: 18 minuti; Rifondazione comunista: 18 minuti; Socialisti democratici italiani: 11 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 7 minuti; CDU: 7 minuti; Minoranze linguistiche: 5 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 5 minuti.

Come stabilito a seguito dalla Conferenza dei presidenti di gruppo di ieri, i tempi a disposizione dei gruppi, qualora non risultassero sufficienti, potranno essere ampliati su richiesta dei gruppi medesimi.

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 4462)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Informo che il presidente del gruppo parlamentare di Forza Italia ne ha chiesto l'ampliamento senza limitazione nelle iscrizioni a parlare, ai sensi del comma 2 dell'articolo 83 del regolamento.

GIANCARLO PAGLIARINI. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIANCARLO PAGLIARINI. Signor Presidente, lei in questo momento rappresenta la Camera e vorrei sapere cosa pensi del fatto che stiamo parlando dell'ordinamento federale della Repubblica, quindi della legge di gran lunga più importante della legislatura, e la Lega forza nord per l'indipendenza della Padania è presente compatta, mentre dalla parte dell'Ulivo vedo un solo deputato...

GIORGIO MALENTACCHI. Nemmeno uno, io non sono dell'Ulivo!

GIANCARLO PAGLIARINI. Dalla parte dell'Ulivo, nemmeno un deputato, ha ragione! Sono presenti solo un deputato di Rifondazione comunista e tre deputati del Polo. Signor Presidente, come può spiegare una cosa del genere? È incredibile! Parliamo dell'ordinamento federale della Repubblica e non c'è nessuno. Lei che in questo momento presiede l'Assemblea, cosa ne pensa? Stiamo parlando della riforma federale dello Stato e nessuno è presente: io sono scandalizzato (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania e dei deputati Nuccio Carrara e Lembo!*)

PRESIDENTE. Prendo atto dei suoi rilievi, onorevole Pagliarini. Come è noto, il Presidente deve dare la parola a chi la chiede, ai colleghi dei gruppi che sono presenti, anche ai 17 o 18 colleghi della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Cerulli Irelli, relatore per la maggioranza per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni, che sostituisce anche il relatore per la maggioranza onorevole Soda, per i profili inerenti all'ordinamento regionale.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza per i profili inerenti*

agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni. Signor Presidente, cari colleghi, anch'io avrei voluto una maggiore presenza di colleghi, ma così è nelle discussioni generali.

FILIPPO MANCUSO. Anche in questa materia!

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni*. Desidero innanzitutto fare alcune premesse sul procedimento che ci ha portato alla presentazione del testo all'Assemblea. In realtà, la Commissione, in questi giorni, non ha avuto la possibilità di esaminare i numerosi e in gran parte importanti emendamenti che sono stati presentati da tutti i gruppi. Oggi, quindi, presento in aula il testo del Comitato ristretto, quello redatto dai relatori in base alle indicazioni emerse nell'ambito dello stesso. Esso ovviamente potrà e dovrà essere modificato in alcune sue parti, in relazione agli emendamenti che verranno esaminati in aula.

Dei contributi particolarmente significativi delle Commissioni di settore, che hanno lavorato in questi giorni in maniera molto approfondita, neppure è potuto tenere conto nel testo, per le ragioni che ho detto.

Pertanto tutto il lavoro verrà svolto in aula e, se l'Assemblea lo riterrà, si potrà fare ancora un breve passaggio in Commissione.

In premessa, devo avvertire l'Assemblea anche di un altro problema che si è posto. Mi riferisco ai « confini » del testo di riforma costituzionale che viene presentato. Tale testo ha ad oggetto, come sapete, la riforma del titolo V della Costituzione e non anche altre parti della stessa.

Da parte di molti colleghi e di alcuni gruppi politici è stato posto il problema dell'opportunità o meno di procedere alla revisione di una parte così importante della Costituzione senza toccare anche le altre. Su tale questione la nostra risposta, che ripeto in aula, è molto semplice:

siamo perfettamente consapevoli che sarebbe stato molto meglio procedere contestualmente a ridisegnare tutta la Costituzione, almeno nella sua parte seconda, come si era tentato di fare attraverso la Commissione bicamerale; ma oggi le condizioni complessive del nostro lavoro e dei rapporti politici, non ci consentono di mettere mano ad un'operazione così ampia. Pertanto, abbiamo preferito iniziare con la parte che può essere iniziata. Ricordo che nei giorni scorsi questa Assemblea ha approvato due testi di riforma della Costituzione estremamente importanti, uno definitivamente, l'altro definitivamente per quanto riguarda la Camera.

Siamo convinti che iniziare questo cammino su parti importanti della Costituzione renderà poi necessario in momenti successivi mettere mano anche alle altre parti ad esse connesse. Riteniamo che debba essere evitato il pericolo di mettere mano ad un disegno troppo vasto, che rischia di non trovare sufficienti possibilità di essere approvato e che sia necessario iniziare a toccare e a rivedere la Costituzione parte per parte. Spiegherò successivamente come alcune parti della Costituzione siano strettamente connesse a quella che stiamo per esaminare: per esse occorrerà, quindi, particolare attenzione.

Da alcune parti politiche — anche di ciò l'Assemblea deve essere resa consapevole — è stato sollevato il problema di inserire in questo testo, o comunque di esaminare contestualmente ad esso, il cosiddetto principio di sussidiarietà orizzontale o sociale, cioè il principio che stabilisce una limitazione alle attività proprie dello Stato, laddove alcune di esse possano essere più proficuamente e efficacemente svolte dai privati. Vorrei qui ricordare la definizione di tale principio data autorevolmente nei giorni scorsi dal Governatore della Banca d'Italia Fazio, che faccio senz'altro mia: « I poteri pubblici, lo Stato non devono esercitare attività che possono essere di fatto meglio svolte da privati, cioè » — sottolinea il Governatore — « l'attività di impresa e di produzione in una moderna e ben funzionante economia ». È

ben chiarito, quindi, che lo Stato deve fare quello che gli è proprio, ma è anche affermato che ciò che è proprio dei privati attiene segnatamente al versante della produzione economica e non anche all'esercizio di funzioni di carattere spiccatamente sociale.

Ad ogni modo, su tale punto l'orientamento che oggi posso sottoporre all'Assemblea, e che potrà essere esaminato nei prossimi giorni, è che nulla osta alla decisione di inserire tale principio nel luogo proprio della Costituzione, cioè nella sua parte prima — e segnatamente nell'articolo 2, secondo me —, salvo poi trovare la formulazione giusta ed idonea. Su questo punto, però, il Comitato non ha riscontrato una sufficiente convergenza di consensi da parte delle principali forze politiche e si riserva quindi di valutare nel prosieguo del lavoro se questa convergenza vi sarà e in questo caso nulla avrà in contrario all'inserimento nel testo costituzionale anche di questo principio.

Il testo che presentiamo sostituisce interamente il titolo V della Costituzione, salva quella parte di esso — gli articoli 121, 122, 123 e 126 — che abbiamo già approvato con separato provvedimento. Si badi bene, però, che questa parte del titolo V già approvata, è integrante del disegno che oggi iniziamo ad esaminare; ed i due testi, che vanno letti contestualmente, sono frutto dello stesso disegno legislativo, se così posso dire, solo che una parte è stata esaminata per prima per le ragioni che i colleghi conoscono.

Il testo che presentiamo ridisegna l'assetto dei governi territoriali del paese in una prospettiva di accentuato pluralismo politico ed amministrativo, direi il massimo possibile, tenendo conto delle caratteristiche dell'ordinamento italiano che resta unitario perché l'Italia resta una ed indivisibile, secondo la formula — che non è stata toccata — dell'articolo 5, e tenendo conto anche degli impegni e dei vincoli assunti in sede europea.

Nella sostanza e in considerazione delle rilevanti differenze che derivano dalla tradizione storica, il testo assimila l'ordinamento italiano a quello dei paesi

di lingua tedesca e, per altro verso, alla Spagna, che sta procedendo rapidamente sulla medesima via e che oggi è in posizione più avanzata, differenziandosi invece dall'ordinamento belga — per stare all'Europa — nel quale il recente processo di separazione delle due comunità linguistiche ha di fatto dissolto l'unità dello Stato, ciò che da noi — deve essere chiaro — non potrà essere consentito.

Rispetto agli ordinamenti di tipo tedesco, il nostro modello di federalismo si caratterizza per una accentuata presenza delle autonomie locali. Il federalismo che proponiamo è a più voci, non solo a due voci come quello tedesco fra il *Bund* e i *Länder*, conosce lo Stato, le regioni e le autonomie locali. In questo modello le autonomie locali, pur nella differente intensità dei loro poteri rispetto a quelli della regione, hanno dignità politica piena e partecipano in posizione di parità, almeno sul piano politico, all'esercizio dei poteri di governo.

Alla base del disegno c'è sicuramente il principio di sussidiarietà, che sul versante amministrativo si traduce nell'importante norma innovativa che attribuisce per regola ai comuni l'esercizio delle funzioni amministrative, salvo diversa ed espressa statuizione da parte della legge (legge statale e legge regionale, a seconda delle rispettive competenze) laddove essa riconosca esigenze di carattere unitario o di grande area, connesse all'esercizio di determinate funzioni.

Il principio di sussidiarietà, però, non può andare disgiunto da quello di differenziazione, che è enunciato nel testo e che — come ben ricordate — già inserimmo con norma innovativa nella legge n. 59 del 1997. Gli ordinamenti locali non sono tutti uguali. Gli enti locali sono molto diversi l'uno dall'altro e questa diversità si riscontra non solo sul versante dei comuni — che è cosa nota —, ma anche su quello delle regioni: tra la Lombardia — che è una specie di piccolo Stato — ed una piccola regione le differenze sono molte e grandi in termini di

capacità di governo, ma anche di tradizioni storiche e di aspirazioni stesse all'autonomia.

Di tale problema il testo si fa carico e stabilisce, sul versante dei comuni, il principio — da me ritenuto di grandissima importanza pratica — dell'associazionismo: i comuni esercitano le funzioni di una certa dimensione, quali stabilite dalla legge, in via ordinaria attraverso forme associative; ciascun comune rimane titolare della propria posizione politica, ma l'esercizio dei compiti e delle funzioni avviene attraverso forme di cooperazione con gli altri. Si tratta di un principio che nell'ordinamento francese ha ormai trovato piena e amplissima applicazione e che nel nostro paese sta per partire; il testo al nostro esame vuole appunto supportare tale processo.

Anche il principio della differenziazione a livello regionale trova accoglimento nel testo, attraverso quelle norme che già erano state proposte dalla Commissione bicamerale e votate dall'Assemblea, che consentono forme e condizioni particolari di autonomia alle regioni — anche a quelle ordinarie — che siano pronte ed in grado di presentare adeguati progetti in qualche modo negoziandoli con il potere centrale. Si tratta di progetti che necessitano dell'approvazione della legge e dell'intesa con le stesse regioni proponenti: si tratta, dunque, di vere e proprie forme pattizie.

Con ciò riteniamo di aver accolto gli orientamenti più avanzati della Conferenza dei presidenti delle regioni che, nei giorni scorsi, si è espressa proprio su tale punto. Quindi, pur mantenendo la distinzione fondamentale tra regioni ordinarie e regioni speciali — che rimangono garantite dagli statuti di autonomia approvati con legge costituzionale — con tale modello, per le regioni ordinarie più avanzate nel processo di realizzazione dell'autonomia o che presentano maggiori capacità di governo — penso al Veneto, alla Lombardia, alla Toscana e a molte altre regioni si possono individuare forme differenziate di autonomia.

Il testo, inoltre, riconosce le autonomie funzionali. Anche su questo punto il Parlamento si è già pronunciato con le leggi cosiddette Bassanini. Mentre le comunità territoriali — regionali, provinciali e comunali — hanno certamente il diritto all'autogoverno, vi sono anche comunità non territorialmente qualificate, ma qualificate come categorie per la loro presenza sociale: mi riferisco ai professionisti, agli imprenditori e agli studiosi, ovvero a tre categorie tipiche dell'autonomia funzionale e, quindi, agli ordini professionali, alle camere di commercio e alle università degli studi. Si tratta di comunità che possono darsi — e si danno — forme particolari di autogoverno, e che il Parlamento riconosce come categorie che possono partecipare — insieme ai governi territoriali — all'esercizio complessivo della funzione di governo del paese. Vi sarà, dunque, massimo pluralismo non solo sul versante territoriale, ma anche sul versante sociale.

La piena affermazione del principio di autonomia politica delle comunità territoriali e segnatamente delle regioni si estrinseca in una serie di rilevanti innovazioni all'ordinamento vigente contenute nel testo.

Viene innanzitutto in considerazione la distribuzione della potestà legislativa, ad oggi ancora ripartita tra Stato e regioni; rispetto alla Costituzione vigente, il testo compie un notevole passo avanti, prima di tutto affermando il principio che spetta allo Stato la potestà legislativa esclusiva soltanto nelle materie nel testo espressamente enunciate (quindi non in tutte, ma soltanto, appunto, in quelle espressamente enunciate), materie che per la verità sono numerose e cospicue (se il Parlamento lo vorrà, si potranno ridurre). Su tutte le altre, la potestà legislativa spetta alle regioni, salvo per alcune materie, anch'esse espressamente enunciate, nelle quali resta allo Stato la potestà legislativa intesa alla definizione dei principi fondamentali: la cosiddetta potestà legislativa concorrente (anche su questo ci siamo ispirati al modello tedesco). Sulla questione delle leggi che stabiliscono i prin-

cipi fondamentali su queste materie e perciò vincolano la potestà legislativa regionale...

PRESIDENTE. Onorevole Cerulli Irelli, la avverto che il tempo a sua disposizione è già scaduto.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni*. Presidente, ma io devo illustrare il testo.

PRESIDENTE. Il relatore ha venti minuti per illustrare il testo.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni*. Ma il relatore è al servizio dell'Assemblea.

PRESIDENTE. Anche del regolamento.

FILIPPO MANCUSO. Signor Presidente, stiamo finalmente ascoltando qualcosa che è degno di un Parlamento!

MARCO BOATO. Ma per i progetti di legge costituzionale non vi è un tempo doppio?

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni*. Presidente, come ritiene lei...

PRESIDENTE. Io posso concedere qualche minuto in più...

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni*. Come ritiene lei, Presidente, io ho il dovere di illustrare il testo, ma se l'Assemblea crede non lo illustro.

PRESIDENTE. Le concedo qualche minuto in più, onorevole Cerulli Irelli, però

è mio dovere segnalarle che i venti minuti a disposizione del relatore sono scaduti. Continui pure.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni*. Sul problema del procedimento inteso all'adozione di queste leggi che vanno ad incidere nella potestà legislativa regionale, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, da una parte, e dall'altra parte l'onorevole Calderisi — che qui non vedo — avanzano una proposta interessante, che a mio giudizio potrebbe essere accolta. Propongono, cioè, di inserire in questo procedimento legislativo il parere della Commissione bicamerale per le questioni regionali, che già esiste, integrata dai presidenti delle regioni e delle province autonome, parere che, se non viene seguito dalle Camere, comporta la necessità da parte delle Camere stesse di una votazione a maggioranza assoluta. Tale procedimento era stato proposto all'epoca dalla Commissione Bozzi e credo possa essere ripreso.

FILIPPO MANCUSO. Meno colleghi ci sono, meglio è!

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni*. Sul procedimento legislativo va ancora segnalata l'innovazione circa il perfezionamento delle leggi regionali, oggi, come è noto, sottoposto ad un visto del Governo che, viceversa, in base al nuovo testo non sarà più necessario: le leggi regionali, come quelle statali, una volta approvate diventeranno efficaci, salva ovviamente la possibilità del ricorso alla Corte costituzionale, che riguarda tutti gli atti legislativi, tanto delle regioni quanto dello Stato.

È ancora da sottolineare il punto relativo a quella che chiamerei la soggettività internazionale che viene riconosciuta alle regioni: capacità di concludere intese con Stati esteri o con enti appartenenti a Stati esteri e pieno inserimento

delle regioni nei procedimenti di adozione e di attuazione degli atti normativi e, direi, anche amministrativi delle Comunità europee.

Deve essere ricordata altresì la questione molto importante riguardante la soppressione dei controlli di legittimità esterni sugli atti tanto delle regioni quanto degli enti locali, istituto che risale addirittura al periodo del regime napoleonico, da noi stabilito dalla legge Rattazzi del 1859 e confermato dalla Costituzione vigente, che costituisce un forte limite sia per l'autonomia regionale sia per quella locale e che viene ad essere soppresso con il provvedimento al nostro esame.

Allo stesso modo, si viene fortemente a limitare il potere sostitutivo esercitato dallo Stato.

Per quanto riguarda l'autonomia finanziaria, siamo consapevoli che senza di essa non si possa parlare di autonomia politica delle regioni e delle autonomie locali. Il testo del provvedimento, lo riconosco, su suggerimento dell'onorevole Tremonti, compie passi in avanti importanti in materia di autonomia finanziaria. Le Commissioni di settore hanno formulato qualche dubbio e dovremo approfondire meglio la questione.

Il provvedimento al nostro esame stabilisce innanzitutto il principio che le regioni e gli enti locali vivono con i loro mezzi: di norma, ciascuna comunità territoriale si governa con i propri mezzi, cioè con quelli ottenuti dalla contribuzione della propria collettività, con una piena responsabilità sia delle entrate sia delle spese da parte dei propri organi di governo.

Le autonomie locali, e segnatamente le regioni, possono imporre tributi propri su loro iniziativa (quindi, per le regioni, con legge): su tale questione le Commissioni di settore chiedono che le disposizioni siano maggiormente precisate. Le autonomie locali partecipano alla distribuzione delle grandi imposte erariali sulla base di un principio ancora una volta desunto dall'ordinamento tedesco: quello secondo il quale le grandi imposte erariali dovranno essere, in una parte, da stabilire con legge,

restituite alle comunità territoriali dalle quali sono state tratte. Abbiamo preferito non utilizzare il termine specifico di « restituzione », ma l'espressione relativa alla riferibilità dell'imposta al territorio dalla quale proviene, in buona sostanza, esprime lo stesso concetto. Pertanto, le regioni e le collettività territoriali, anche se in misura più limitata, diventano padrone della parte di tributi che esse stesse hanno contribuito a formare.

Riteniamo che questa parte del testo abbia un grandissimo significato politico: ovviamente essa andrà migliorata e noi siamo pronti a farlo, perché si tratta di una questione molto delicata anche dal punto di vista tecnico.

Vorrei ricordare ai colleghi che sul versante dell'autonomia finanziaria sono stati già fatti molti passi in avanti. Quindi oggi ci troviamo di fronte ad una situazione finanziaria delle regioni e degli enti locali totalmente diversa da quella che avevamo circa dieci anni fa. Tenete presente che per quanto riguarda i comuni circa il 65-70 per cento del complesso della finanza proviene da fonti proprie, segnatamente di natura tributaria: è stata completamente capovolta la percentuale di dieci anni fa; per le regioni, invece, siamo intorno al 50-55 per cento. Pertanto, questo provvedimento incide su una realtà molto diversa da quella che avevamo in passato. Ricordo altresì che il Parlamento ha approvato, solo pochi mesi fa, la legge sul federalismo fiscale, per la quale stiamo aspettando i decreti attuativi da parte del Governo.

Signor Presidente, mi avvio alla conclusione, chiedendo scusa.

Cosa manca ancora per la piena definizione di questo disegno fortemente autonomistico? Certamente manca molto e ne siamo consapevoli. Molte questioni restano aperte...

MARCO BOATO. In primo luogo la riforma del Parlamento!

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo*

Stato e le regioni. ...e necessitano di ulteriore elaborazione, che almeno in parte non escludo possa essere fatta già in questa stessa sede. A tale riguardo vorrei premettere una notazione di carattere generale, e cioè che il nostro regionalismo parte con dei limiti strutturali molto forti, che lo differenziano, ad esempio, dal regionalismo tedesco o austriaco. Si tratta di limiti territoriali e strutturali che sono dati segnatamente dalle dimensioni che il governo regionale presenta ancora oggi, e dalle forti differenziazioni tra regione e regione. È vero che abbiamo introdotto il principio dell'autonomia differenziata, ma è anche vero che la grandissima parte della normativa che l'ordinamento costituzionale adotta deve essere applicata a tutte le regioni, molte delle quali non sono pronte ad acquistare una pienezza di potestà quale quella a cui noi guardiamo.

La Spagna, che si trova nella stessa situazione, ha affrontato il processo in maniera differenziata ed articolata, ha cioè cominciato a dare autonomia piena alle grandi comunità, a quelle che avevano piena capacità di governo: alla Catalogna, al paese basco, a cui si sono via via aggregate tutte le altre. Ebbene, noi partiamo da alcuni limiti strutturali forti che probabilmente non ci consentono finora di compiere ulteriori passi.

Detto questo, ricordo rapidamente le questioni aperte, che sono segnatamente due.

La prima attiene al Parlamento. Non c'è dubbio che un sistema pienamente autonomistico, se volete federale, necessita di una Camera parlamentare pienamente titolare della sovranità in sede legislativa, nella quale i governi territoriali e locali siano rappresentati con una presenza forte e significativa. Tale Camera può essere concepita come il Bundesrat tedesco, o in maniera parzialmente diversa, ma comunque con tali caratteristiche. Su questo punto i colleghi sanno che finora non è stato possibile affrontare il problema e che il testo proposto dalla Commissione bicamerale non è stato considerato soddisfacente. Riteniamo che questo problema debba essere tenuto ben pre-

sente ma che oggi possa essere accantonato per riprenderlo appena possibile.

La seconda questione che rimane aperta concerne la Corte costituzionale. In un sistema fortemente autonomistico, anche nella Corte costituzionale, che è « l'arbitro delle competenze », occorre una presenza di componenti designati dal mondo regionale e locale. È una questione che riteniamo possa essere affrontata anche in questa sede, se i colleghi lo riterranno opportuno, in quanto è più semplice dell'altra; in ogni caso si tratta di una questione che non trova ancora un riscontro nel testo presentato.

Questo è tutto quello che volevo dire, signor Presidente, la ringrazio e mi auguro che presto si arrivi all'approvazione di questo provvedimento.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il relatore di minoranza, onorevole Fontan.

ROLANDO FONTAN, Relatore di minoranza. Oggi è iniziata in quest'aula una falsa discussione sul falso ordinamento federale — così come voi della maggioranza e dell'opposizione lo chiamate — della Repubblica.

Stamane constatiamo la totale assenza in quest'aula del Polo e dell'Ulivo: manca persino il relatore!

MARCO BOATO. « Totale » no! Non sopprimerci!

ROLANDO FONTAN, Relatore di minoranza. L'unica voce è quella del Presidente della Repubblica che, in maniera vergognosa, invece di ricordare ai parlamentari di essere presenti per discutere questa grande riforma che è una grande esigenza, pensa invece di parlare di leggi elettorali per « blindare » ulteriormente questa libertà e questa democrazia. Ciò nonostante non ci perdiamo d'animo e per noi oggi è un grande giorno, è un luminoso giorno perché, dopo dieci anni di battaglie, finalmente in questo Parlamento della Repubblica italiana si parla di federalismo.

Dieci anni fa, quando il nostro progetto ebbe inizio, chi lo sostenne? In questi lunghi e difficilissimi anni, contro tutti e contro tutto, lo abbiamo sostenuto noi della Lega.

Caro ministro Maccanico, anche lei era tra quelli che dicevano che si trattava di un progetto falso e avveniristico e che quei pazzi della Lega e dei rappresentanti del nord erano fuori linea. Oggi, dopo dieci anni, abbiamo avuto il merito di aver almeno parzialmente modificato la cultura, la società, la mentalità e, per ultima, anche questa classe politica che è sempre in ritardo.

Siamo giunti a discutere il progetto sapendo benissimo che la riforma federale sicuramente non avrà seguito. Comunque, oggi per noi è un giorno importantissimo perché rappresenta il punto di arrivo parziale di dieci lunghi anni di battaglia per riformare questo paese ormai allo sfascio.

Siamo riusciti a far capire a tutta la società e all'economia che questo modello di Stato non può più funzionare in astratto, né in quest'Italia da sempre, di fatto, divisa e diversificata che voi volete tenere unita senza concedere quello spazio culturale, sociale ed economico che le diverse realtà e i diversi popoli italiani chiedono a grande voce, soprattutto in riferimento all'Europa.

Oggi per noi è un grande giorno anche perché siamo riusciti a presentare la questione federale che nasce come richiesta forte e viva da parte delle genti del nord, da parte dei popoli del nord (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*)! Le genti e i popoli del nord, pur in un'Italia unica e indivisibile, come voi la definite, hanno bisogno di una società diversa e di risposte alle loro esigenze economiche, al loro modo di essere, alla loro capacità di progredire e non di creare miseria al pari di questo Stato che, purtroppo, imbriglia tutto.

La giornata di oggi per noi rappresenta un punto di arrivo, ma anche di partenza, di riscatto dall'oppressione culturale, economica e civile delle società e dei citta-

dini. È un momento di rilancio per la libertà e la potenzialità di tutti gli interessi del nord che si possono esprimere solamente attraverso la questione federale.

Sappiamo benissimo che non stiamo esaminando un testo federale; lo stesso relatore Cerulli Irelli concludeva il suo intervento dicendo che si parla di forte autonomia. A noi non basta l'autonomia perché vogliamo un federalismo reale! Per questi motivi abbiamo proposto, in maniera parziale, singoli emendamenti e, complessivamente, un progetto che è l'unico esistente al momento in questa Camera e in questo Stato.

Caro relatore Cerulli Irelli, a noi non serve la parità degli enti locali sul piano politico, ma la parità degli enti locali, siano essi regioni, province o comuni, sul piano istituzionale. Voi sostenete che lo Stato debba essere formato da comuni, province e regioni.

MARCO BOATO. Non lo Stato, la Repubblica!

ROLANDO FONTAN, *Relatore di minoranza*. Lo Stato, perché nell'articolo 2 è contenuta la parola Stato, caro Boato!

MARCO BOATO. Repubblica!

ROLANDO FONTAN, *Relatore di minoranza*. Noi invece diciamo che vi deve essere un patto federale che abbia, come punto di partenza e di arrivo, l'ambito delle regioni cui sia riconosciuta piena dignità istituzionale e sovranità, al pari di quello che voi chiamate Stato o, come dice Boato, Repubblica. Ciò detto, noi vogliamo anche il principio di sussidiarietà. Il relatore Cerulli Irelli ha richiamato la sussidiarietà, dicendo che si può avere una timida apertura per le imprese e per la produzione, ma noi la chiediamo anche per i servizi. Lo Stato, comunque, non deve limitarsi a conferire agli enti inferiori più poteri; ma lo Stato stesso e gli enti inferiori devono spogliarsi di tutta la gestione della cosa pubblica, ovviamente anche nell'interesse dei cittadini. Questo è il vero principio di sussidiarietà.

Quello che però mi sembra di capire anche dalle parole del relatore è che la piena sovranità si attua, *in primis*, con la possibilità per le regioni di avere la competenza legislativa, il che vuol dire che le regioni tutte, soprattutto quelle del nord, devono poter decidere, disciplinare il proprio essere, la propria vita e la propria comunità. Per far questo non devono continuamente soggiacere alla legislazione di questo Stato, che non risponde, non ha mai corrisposto né potrà mai corrispondere alle esigenze della cultura e dell'economia delle genti del nord (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*).

Per questo vogliamo uno Stato snello, che abbia pochissime competenze: diamo ad esso gli esteri e la difesa, punto e basta; il resto deve essere attribuito agli altri soggetti. Non è possibile — come voi dite nella seconda parte del vostro articolo 117 — che poi tutta una serie di altre competenze, cosiddette concorrenti, siano in capo alle regioni. La competenza concorrente presuppone infatti che a monte ci sia sempre una legge dello Stato ma allora, caro relatore, che autonomia c'è, che federalismo c'è, se poi sarà sempre lo Stato che, poco o tanto, a monte, disciplinerà i rispettivi settori? Noi non vogliamo questo; le genti e i popoli del nord vogliono magari poche competenze, se del caso, ma che sia chiaro che una disciplina è predisposta solo ed esclusivamente *in loco*, secondo il principio « padroni a casa nostra » e in risposta al nostro modo di essere e alle nostre esigenze.

Lo stesso relatore diceva, con riferimento all'articolo 117, che comunque sono troppe, sono numerose e cospicue le competenze concorrenti. Quindi, da parte della stessa maggioranza che ha proposto questo falso federalismo si dice che le competenze che sarebbero riservate alla legislazione concorrente sono ovviamente troppe. Non siamo quindi solo noi ad affermarlo.

Andiamo poi alla questione finanziaria. Il relatore ha detto che non c'è autonomia finanziaria e che senza autonomia finan-

ziaria non ci può essere autonomia, un principio questo assolutamente giusto e veritiero, che noi per anni e per primi abbiamo sostenuto, e vogliamo rivendicarlo con forza. Tutti i cittadini italiani, però, ed ancor più quelli del nord o i cittadini padani (è un termine che vi fa tanta paura e che a noi invece piace tanto perché ci rappresenta, perché è il nostro *idem sentire*, la nostra *Heimat*, direbbero i sudtirolesi), vogliono che una quota certa del nostro gettito tributario, cioè del nostro sudore, dei nostri sacrifici rimanga sul territorio (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*) e abbiamo anche proposto una quota precisa, un 75 per cento. Siamo anche disposti a trattare, ma non a cedere sul fatto che comunque, d'ora in poi, si deve cominciare a giocare a carte scoperte e ad essere chiari, in maniera che tutti i cittadini del nord sappiano che se deve esistere una quota, anche inferiore al 75 per cento, deve essere quella, chiara e precisa, e non come afferma il relatore, il quale ha detto che abbiamo posto in essere grandi novità perché abbiamo dato la possibilità alle autonomie di intervenire con i propri mezzi. Noi ne abbiamo fin troppo piene le scatole di interventi con i propri mezzi. Tutti i cittadini, e specialmente quelli del nord, pagano già troppo e non vorremmo allora che i comuni, le province, le regioni o qualsiasi altro ente che verrà in futuro aumentino le loro tasse, caro relatore. Se questa è la vostra autonomia, se questa è la vostra intesa sul federalismo, noi diciamo che siamo enormemente contrari perché i cittadini del nord pagano già troppe tasse e, quindi, non vorremmo che, in cambio di « qualcosina » in più, di qualche competenza amministrativa in più, tali cittadini debbano pagare ulteriormente; se il vostro disegno è questo, noi diciamo subito « no ».

I cittadini del nord vogliono la fissazione di una quota, di una percentuale chiara, precisa e determinata, come già succede, signor ministro, per alcune regioni a statuto speciale; non è vero, quindi, che il principio della quota non

possa essere inserito nella Costituzione, perché esso è già contenuto negli statuti delle cinque regioni ad autonomia speciale e, pertanto, in cinque leggi costituzionali. Non capisco perché, allora, il principio della quota non possa essere accettato in questo provvedimento.

Voi state dicendo il falso ai cittadini e state facendo affermazioni gravissime dal punto di vista costituzionale ma, ovviamente, nessuno dice nulla.

Andiamo avanti. Noi vogliamo anche lo snellimento; il federalismo significa piena parità nella sovranità degli enti inferiori, a partire dalle regioni. Queste dovranno rimodellare i loro soggetti interni, siano essi i comuni, le province o quant'altro, partendo ovviamente dalle comunità di base. Noi vogliamo — dovrebbe essere una logica conseguenza — l'eliminazione degli organismi espressione del centralismo, sia a livello statale, sia a livello territoriale, a cominciare dai commissari di Governo per passare poi ai prefetti. Penso a tutte le « macchine » fuori controllo, quale, ad esempio, il CNEL, che non servono; forse potevano essere utili nel 1948, ma oggi, nel 2000, in Europa, non servono a nulla.

Voi, invece, cosa fate? Fate una truffa in piena regola: sostenete di eliminare il commissario di Governo, figura centralistica e rappresentativa del potere oppressivo dello Stato nei confronti della gente del nord e, guarda caso, la sostituite con la Conferenza Stato-regioni, presieduta dal Presidente del Consiglio. In questo modo, voi imbrogliate i cittadini, perché eliminate il commissario di Governo ma assegnate l'attività di controllo e di oppressione, che assolutamente non può esservi in un sistema federale, non più alle vostre strutture (i commissari di Governo e i prefetti) in maniera chiara e lampante, ma addirittura alle regioni tramite la Conferenza Stato-regioni, presieduta — lo ripeto — dal Presidente del Consiglio. Obbligate quindi le regioni, che dovrebbero essere i primi soggetti del sistema federale, a fare il gioco dello Stato centrale; penso che ciò sia un attacco inaudito e gravissimo a tale sistema.

Ho citato solo questo esempio per far capire quale sia la logica da voi seguita, diretta a sostituire, nel ruolo di oppressori, alle vostre secolari istituzioni quelle più vicine alla gente.

Noi vogliamo anche un federalismo legislativo, il che significa porre non solo una questione di quantità (quella la risolviamo con la quota) ma anche di qualità. Rispetto a ciò che voi non avete avuto minimamente il coraggio di affrontare, noi riteniamo che i popoli e le genti del nord non solo debbano cominciare ad avere una quota del proprio sudore, ma debbano anche poter disciplinare i tributi, stabilendone tipi e quantità; in sostanza, ovviamente in maniera progressiva nel tempo, chiediamo che la competenza legislativa in materia tributaria venga trasferita agli enti territoriali.

Questo è vero federalismo, vero recepimento delle istanze delle comunità e delle autonomie; fin quando l'ICI, l'IRPEF, l'IRPEG, verranno disciplinate a Roma, ciò non potrà accadere. Noi vogliamo, ad esempio, che ogni territorio possa aumentare l'IVA anziché un'altra tassa perché la sua cultura, il suo modo di essere, la sua economia così chiedono. Ebbene, questo non è possibile, ma ciò significa la negazione del federalismo fiscale.

Concludendo, perché purtroppo il tempo è tiranno, vorrei dire che noi abbiamo presentato nella nostra proposta di minoranza un articolo che il Presidente della Camera ha cassato, assumendosene la responsabilità non tanto nei confronti della Lega, ma io credo nei confronti di tutti i cittadini del nord che in questo momento ci stanno ascoltando. La nostra proposta era quella di conoscere, tramite un referendum, cosa pensi la gente del nord della costituzione di una nostra assemblea nell'ambito di questo Stato. Ce l'ha cassata! Questa è una responsabilità gravissima, io penso, perché questa era una proposta assolutamente democratica perché i confini di qualsiasi tipo di progetto politico devono essere ravvisabili solo nella violenza o eventualmente nel non rispetto degli altri. Ebbene, la nostra proposta politica non era una pro-

posta di violenza e rispetto degli altri anzi, in maniera democratica noi proponevamo di ascoltare i cittadini del nord e di dare loro voce, ma il Presidente della Camera, ovviamente in rappresentanza di questo sistema e di questo Stato, ci ha negato questa possibilità.

Questa è l'essenza di un sistema che nega la democrazia: perché quando una proposta politica che è nell'ambito dei limiti della non violenza e della democrazia, che vuole ascoltare la gente e la maggioranza della gente, non può neanche essere discussa, allora è evidente che questo è uno Stato centralista, oppressore, uno Stato che non si muove più nell'interesse e a favore dei popoli e dei cittadini del nord, ma è uno Stato contro i cittadini del nord.

Ho già detto che oggi siamo ad un punto di arrivo, ma nel contempo di rilancio. Vogliamo dire a tutti i cittadini del nord che, se dieci anni sono serviti anche alla classe politica romana più bieca per capire che questo Stato non può funzionare e che il nostro progetto è o può essere qualcosa che può rilanciare questo Stato e soprattutto il nord, che è da sempre la parte più viva e progressista di questo Stato, altri anni serviranno per riuscire a portare a termine questo progetto.

Quella odierna è per noi un'importantissima tappa di rilancio, ma noi continueremo a combattere in difesa degli interessi e della libertà dei cittadini del nord perché noi della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania, nel bene o nel male, siamo gli unici e veri rappresentanti degli interessi e della libertà dei cittadini e dei popoli del nord (*Applausi dei deputati del gruppo Lega forza nord per l'indipendenza della Padania!*)

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per le riforme istituzionali*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, desidero innanzitutto esprimere viva gratitudine ai relatori, onorevoli Cerulli Irelli e Soda, e all'intera I Commissione, a me particolarmente cara,

per l'eccellente lavoro svolto su questo disegno di legge costituzionale di riforma del Titolo V della Costituzione.

Anche se non è stato possibile, per le ragioni esposte dal relatore, completare l'esame degli emendamenti sul testo predisposto dal Comitato ristretto, che è quindi suscettibile di ulteriori miglioramenti, mi sembra si possa affermare che il risultato ottenuto finora è senza dubbio migliore sia di quello raggiunto in Commissione bicamerale sia rispetto al testo del disegno di legge presentato dal Governo. Non ho alcuna difficoltà ad ammetterlo. Oltre a vari perfezionamenti, la nuova versione del progetto di legge introduce, fra l'altro, un'espressa statuizione del principio della cosiddetta sussidiarietà verticale; per quanto riguarda la cosiddetta sussidiarietà orizzontale, o sociale, non ho che da associarmi alle considerazioni del relatore. Lo stesso Governo ha presentato due formulazioni che, a giudizio del Governo, dovrebbero essere inserite nella I parte della Costituzione all'articolo 5 o all'articolo 2, ma su questo la discussione è aperta e potremo trovare il modo per individuare una soluzione.

Vi è poi un rafforzamento delle forme associative tra i piccoli comuni, che è cosa non secondaria; ancora, vi è un miglioramento della distribuzione della potestà legislativa tra Stato e regioni, direi confrontabile con quella di Stati sicuramente federali, come la Germania. Leggendo la legge fondamentale tedesca e le attribuzioni affidate ai *Länder*, il confronto con le attribuzioni legislative assegnate alle regioni mostra che siamo davvero in una condizioni quasi di parità.

Vi sono poi una riscrittura importante del sistema del federalismo fiscale ed una razionalizzazione dell'istituto dei consigli regionali di giustizia. Inoltre, la costituzionalizzazione della Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni, le province, le città metropolitane e i comuni introduce nel sistema un fondamentale elemento di raccordo tra Stato, regioni ed autonomie locali, realizzando quello che viene chiamato federalismo cooperativo e solidale.

La soppressione delle disposizioni relative al consiglio delle autonomie locali, previsto dal disegno di legge governativo, riduce il rischio di un'eccessiva frammentazione delle istituzioni di governo degli enti territoriali. Una particolare menzione mi sembra meriti la nuova norma sul federalismo fiscale, che recepisce quasi integralmente le istanze della migliore e più avanzata dottrina e che è stata sostanzialmente scritta dai colleghi dell'opposizione. Il testo modificato in sede di Commissione costituzionalizza l'autonomia finanziaria di entrata e di spesa di regioni, province, città metropolitane e comuni, in una forma più ampia rispetto a quella prevista dal disegno di legge governativo, che circoscriveva tale autonomia all'ambito di una normativa-quadro statale. Con un comma introdotto in Comitato ristretto, si rompe, anche a livello di principio generale, con l'attuale sistema dei trasferimenti da parte dello Stato, affermando che le risorse individuate dalla Costituzione consentono a regioni ed autonomie locali di finanziare integralmente le funzioni pubbliche di loro attribuzione.

Si disegnano, inoltre, le linee guida di un sistema tributario nazionale e locale razionale, in linea con le tendenze degli altri Stati europei ed attento alle aree meno sviluppate del paese. Come è stato osservato nel corso dei lavori in Commissione, un vero federalismo fiscale non significa rendere locale l'intero sistema di tassazione, anche perché i grandi tributi nazionali sono ormai omogenei a livello europeo e, direi, anche a livello internazionale. La spina dorsale dei sistemi fiscali moderni è rappresentata dall'imposta sul reddito e dall'imposta sul valore aggiunto, che in tutti i sistemi, anche federali, sono attribuzioni dello Stato.

Ferma restando, quindi, la sovranità delle regioni sui tributi locali, si recepisce in questo testo la tripartizione nell'utilizzazione delle risorse derivanti dai tributi statali. Oltre, ovviamente, al finanziamento delle attività dello Stato centrale, una seconda rilevante parte di tali entrate viene restituita alle regioni con una com-

partecipazione al gettito di tributi riferibili al rispettivo territorio. La terza parte viene utilizzata introducendo un correttivo di tipo solidaristico a questa distribuzione, ovvero creando un fondo perequativo senza vincoli di destinazione per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Non si può negare, e il relatore lo ha ammesso, che il testo oggi in esame sia manchevole su un punto fondamentale: le conseguenze del sistema federale sul bicameralismo. Il Governo, sin dall'inizio, ha avvertito la necessità di una disciplina in tale ambito ed io personalmente, in qualità di deputato, ho presentato un'apposita proposta di legge costituzionale. Uno dei pilastri di un sistema federale compiuto è, infatti, la presenza nel Parlamento nazionale di un organo rappresentativo delle regioni e delle autonomie in generale. Tuttavia, sembra preferibile non affrontare una simile tematica in sede di discussione del disegno di legge costituzionale all'esame. La revisione dell'assetto delle due Camere richiede una riflessione più approfondita, il cui stato di maturazione mi sembra al momento molto meno avanzato rispetto a quello sul federalismo in senso stretto. Estendere l'ambito del disegno di legge in esame a tale problema rischierebbe quindi, molto probabilmente, di bloccare irrimediabilmente l'iter in corso e ciò costituirebbe l'effetto più dannoso. Mi pare assai ovvio che, dopo l'approvazione del disegno di legge sull'elezione diretta dei presidenti delle regioni e nel caso il provvedimento all'esame vada avanti, la spinta alla riforma del bicameralismo diventi irresistibile. Se conseguiremo tale obiettivo, il prossimo sarà sicuramente la riforma del bicameralismo. Al contrario, se tale obiettivo non verrà raggiunto nel corso dell'attuale legislatura, sarà difficile, nella prossima, affrontare il problema del bicameralismo. Dico ciò in particolare agli amici della Lega.

Mi sia consentito rilevare che il problema dell'ammodernamento istituzionale si pone in questa fase per tutte le componenti del Parlamento e non solo per quelle di maggioranza. Le recenti riforme

dell'amministrazione approvate nel corso dell'attuale legislatura, su impulso dei Governi Prodi e Amato, hanno esteso il decentramento della pubblica amministrazione ai limiti massimi compatibili con la Costituzione vigente. È assolutamente necessaria una copertura a livello costituzionale delle suddette riforme. Il trasferimento di gran parte delle funzioni amministrative alle regioni e i lineamenti della nuova finanza regionale, già ispirata ai principi del federalismo fiscale, rendono improcrastinabile la riforma costituzionale delle autonomie regionali in senso federale. L'elezione diretta dei presidenti delle regioni, che costituisce una sua peculiare anticipazione, è senz'altro importante, anche perché è destinata ad avere un impatto sui processi politici reali non dissimile da quello determinato dall'elezione diretta dei sindaci. Sicuramente essa rafforzerà la governabilità delle regioni, ma ciò non è sufficiente. L'attribuzione di potestà alle regioni rafforza l'autonomia delle stesse, delle province e dei comuni, ma soltanto l'attribuzione di una piena e generale potestà legislativa, come nel disegno di legge in esame, può trasformare le regioni in soggetti davvero politicamente autonomi.

Il nostro paese non può sopportare un terzo fallimento dopo quelli dello Stato centralistico post-unitario e quello autonomistico derivante dalla Costituzione del 1948. La crisi dello Stato centralistico non rappresenta certo un dato peculiare del sistema italiano, al contrario, la spinta verso una valorizzazione delle autonomie territoriali si è fatta sentire nel corso degli ultimi cinquant'anni nella maggior parte degli Stati europei, anche per impulso dell'Unione europea.

Se all'indomani della seconda guerra mondiale esisteva in Europa un solo Stato federale, la Germania occidentale, oggi quasi tutti i membri dell'Unione hanno introdotto una qualche forma di forte regionalismo o di vero e proprio federalismo nell'ambito dei propri ordinamenti. Credo che se non vi fosse stata l'Unione

europea, difficilmente oggi avremmo un Parlamento della Scozia e un Parlamento del Galles.

L'Italia, che non aveva una forte tradizione federalista nella sua storia unitaria, e che aveva visto il regionalismo di Minghetti e Farini sconfitto dal centralismo di Ricasoli, aveva subito più di altre nazioni, forse anche per la tradizionale debolezza del suo sistema amministrativo, l'insufficienza di un sistema totalmente centralizzato e si era avviata, con la Costituzione del 1948, ad un assetto maggiormente autonomistico, con il risultato di pervenire, secondo la definizione di Lazare, ad uno Stato unitario costituzionalmente decentrato. Tale Stato, tuttavia, ha aspettato oltre vent'anni prima di cominciare a dare attuazione all'ordinamento regionale e, anche nel momento in cui ha iniziato a trasferire alle regioni rilevanti attribuzioni precedentemente affidate all'amministrazione centrale, lo ha fatto il più delle volte cercando di massimizzare il grado di omologazione dell'ordinamento regionale rispetto al sistema politico e istituzionale nazionale.

Non è questa la sede per un riepilogo dei punti di sofferenza istituzionale delle autonomie; ciò che rileva è che le molte debolezze del modello regionalista italiano hanno certamente giustificato la ripresa di un'iniziativa riformista, che, iniziata con il Governo De Mita alla fine degli anni ottanta e culminata con le leggi e i decreti Bassanini in questa legislatura, ha oggi la possibilità di giungere a compimento attraverso il varo dell'ordinamento federale dello Stato, del quale l'Assemblea inizia ora l'esame.

Onorevoli colleghi, questa legislatura ha già visto interrompersi due progetti di riforma costituzionale. Il binario della Commissione bicamerale è risultato ostruito proprio quando il suo lavoro sembrava promettere concludenti sviluppi. È possibile che giungere ad una riforma organica della seconda parte della Costituzione fosse un'ambizione eccessiva, in assenza di un Governo di larga convergenza, ma il dato di fatto è che quell'iniziativa è venuta meno, anche se è stata

tutt'altro che inutile al fine di una maturazione degli orientamenti di fondo delle varie forze politiche.

Con la fine della Commissione bicamerale, tuttavia, non si può dire che la spinta riformatrice sia rimasta paralizzata: un primo segnale positivo viene dall'approvazione, avvenuta nei giorni scorsi a larghissima maggioranza, delle riforme costituzionali in tema di elezione dei presidenti delle regioni e di giusto processo. Si tratta di traguardi importanti, ma che non sono sufficienti.

Il lavoro svolto ci spinge a procedere celermente a partire da almeno altri due punti: il primo è quello della forma di governo. La nuova stabilità dei comuni, delle province e delle regioni postula misure di stabilità per il Governo nazionale. La riforma della struttura della Presidenza del Consiglio e dell'organizzazione del Governo non solo impone la riforma dell'articolo 95 della Costituzione, ma dà un rilievo nuovo al Presidente del Consiglio come guida del Governo: non più *primus inter pares*, ma leader del Governo della maggioranza.

Un'altra esigenza ineludibile è quella di proseguire lo sforzo per una convergenza sulla riforma della legge elettorale. Mi sembra che essa debba essere ricercata dalle forze politiche sull'idea che la nuova legge debba garantire un maggiore grado di stabilità e un più trasparente rapporto tra l'espressione della volontà popolare e la composizione della rappresentanza parlamentare.

Il Governo intende impiegare tutto gli strumenti a sua disposizione per giocare un ruolo maieutico, senza imporre nulla al Parlamento, ma sottolineando, con estremo rispetto delle posizioni reciproche, l'importanza e l'urgenza di alcune riforme.

Quando si entra nel campo delle riforme costituzionali diventa essenziale la capacità di dialogo e di confronto. Dopo la chiusura della Commissione bicamerale si è scelto, come ho detto, di adottare un percorso di riforme incrementali: si tratta di un metodo indicato dagli stessi padri costituenti, che può dare grandi risultati.

Nel nostro paese la politica dei piccoli passi ha sempre dato risultati migliori di quella delle grandi riforme, come è buona regola dei paesi anglosassoni.

Non ho l'illusione che, anche così configurato, il percorso delle riforme, in particolare di questo progetto di legge, possa essere facile, ma sono certamente confortanti l'impegno e l'alta competenza che hanno caratterizzato il lavoro svolto in Commissione. Operare una revisione profonda della nostra forma di Governo è impresa assai ardua, che richiede tempi non brevi e non si esaurisce in una sola misura. Si tratta di un cammino lungo e difficile, che richiede tenacia e senso di responsabilità nazionale, ma che non è più eludibile, né rinviabile.

Sono certo che tutte le parti politiche di questa Camera hanno tale consapevolezza e dispongono delle risorse intellettuali e morali per affrontare questo cammino con pieno successo (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Nuccio Carrara. Ne ha facoltà.

NUCCIO CARRARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, vorrei fare una considerazione preliminare traendo spunto da quanto ha detto il relatore Cerulli Irelli, il quale ha sottolineato che siamo di fronte ad un testo che è quello del Comitato ristretto, il che significa che è il testo della maggioranza e non anche il testo...

MARCO BOATO. È il testo base adottato dalla Commissione!

NUCCIO CARRARA. L'onorevole Cerulli Irelli ha detto che è il testo del Comitato ristretto, e siamo fermi là, perché non mi pare che vi sia stato un ampio dibattito in Commissione né che si sia discusso di emendamenti, caro collega!

MARCO BOATO. Adottato dalla Commissione!

NUCCIO CARRARA. Dico ciò perché voglio manifestare alcune perplessità. Siamo di fronte ad un testo che, per ammissione dello stesso relatore, non è esaustivo, completo, perché presenta forti limiti. Il relatore ha anche aggiunto che forse i rapporti politici del momento non consentono di spingersi oltre l'attuale testo. Non sappiamo quale sarà il risultato del dibattito in aula e delle votazioni e quindi faremo riferimento al testo della Commissione.

Il provvedimento reca un titolo ambizioso: « Ordinamento federale della Repubblica », un titolo che lascia quasi intravedere una grande rivoluzione istituzionale. Ne sono stati enfatizzati la portata ed il valore, mentre io, volendo rimanere con i piedi per terra, ritengo che siamo di fronte ad una modesta riforma del titolo V della Costituzione. Di ordinamento federale è un po' troppo esagerato parlare però, alla luce dei significati di cui si è riempito il termine « federalismo »; generalizzando, si potrebbe parlare di riforma federale.

A questo punto vorrei svolgere alcune riflessioni sui processi federalisti, chiamiamoli così. La federazione nasce da esigenze unitarie, quando cioè diversi soggetti, dotati di uguale sovranità, decidono di federarsi e di ricomporsi in una unità più ampia rinunciando ciascuno ad una propria quota di sovranità. È dunque un processo di composizione o ricomposizione, un tendere verso una unità più grande che comprenda i soggetti minori.

Oggi invece siamo di fronte, a mio avviso, ad un processo di scomposizione, che non è un federalismo, ma forse un processo di accentuazione del regionalismo che già esiste nella Costituzione vigente. Quindi, non un autentico processo federale perché mancano i soggetti dotati di propria originaria sovranità e che la cedano. Siamo di fronte ad un soggetto — lo Stato, la Repubblica — che cede quote di sovranità per ricaduta, per cui si verifica una scomposizione.

Noi non diciamo che siamo contrari a questo fenomeno perché esso rientra anche nel desiderio del comune sentire.

L'Italia vuole che le istituzioni si avvicinino ai cittadini e allora è giusto che ci facciamo carico di avvicinare le istituzioni ai cittadini, interpretando anche positivamente il cosiddetto principio di sussidiarietà.

Si tratta di un principio che si presta a parecchie interpretazioni. Addirittura, qualcuno — mi riferisco a Sabino Cassese — è stato pesante al riguardo: in un suo articolo ha scritto che si tratta di un principio ambiguo, con almeno trenta significati, tra cui programma, formula magica, alibi, mito, epitome della confusione, foglia di fico. Se non vogliamo che tale principio sia una foglia di fico, accogliamo almeno un'accezione ed un significato sul quale si possa essere tutti d'accordo.

Comincerei, dunque, con la formulazione data nell'enciclica *Quadragesimo anno* da Papa Pio XI, che credo ci trovi tutti d'accordo: come è illecito togliere agli individui ciò che essi possono compiere con le forze e l'industria loro, così è ingiusto rimettere ad una maggiore e più alta società quello che dalle minori e inferiori comunità si può fare. Al riguardo, siamo tutti d'accordo; quindi, ciò che può fare l'individuo non lo faccia nessun altro; ciò che può fare il comune non lo faccia né lo Stato, né la regione.

Siamo d'accordo, però vediamo quel che viene recepito nel testo riguardo a tale principio. Si è parlato di sussidiarietà verticale; oggettivamente, bisogna riconoscere che i confini e le competenze tra i vari soggetti pubblici sono stati, in qualche modo, disegnati. Però, da qui a dire che tali istituzioni funzioneranno senza — o con poca — conflittualità ce ne vuole; in ogni caso, oggettivamente qualcosa si è scritto nel testo.

Invece, in ordine alla cosiddetta sussidiarietà orizzontale — o, come dice qualcuno, sociale — non si è detto niente. Il termine, dunque, torna ad essere ambiguo e rischia, su questo versante, di trasformarsi in una foglia di fico. È giusto che il cittadino sappia — nell'ambito della cosiddetta sussidiarietà orizzontale — quel che può fare l'individuo e quel che pos-

sono fare le formazioni sociali. Mi chiedo se le formazioni sociali debbano essere distinte in formazioni naturali — secondo la dottrina sociale cattolica — e le formazioni cosiddette « non naturali » o « artificiali ». Quali sono i confini tra tali soggetti? Qual è l'attenzione che lo Stato o il settore pubblico rivolgeranno a tali soggetti? Dalla risposta a tali domande si può già intravedere una riforma del *welfare State*, che non è cosa da poco. Ecco perché affermiamo che occorre esplicitare il principio di sussidiarietà proprio in ordine a ciò su cui, forse, si è meno d'accordo; occorre far comprendere ai cittadini di che cosa si sta parlando, ovvero, spiegare cos'è la sussidiarietà orizzontale (o sociale).

Signor Presidente, in Italia si sta già realizzando qualcosa di simile alla sussidiarietà orizzontale — ma è una contraffazione della sussidiarietà vera e propria — quando si privilegiano corpi e formazioni sociali che agiscono in nome e per conto della pubblica amministrazione e che intercettano risorse pubbliche, talvolta fuoriuscendo dal meccanismo del mercato e, quindi, della competizione e della libera impresa. Occorre sottolineare e stabilire che quando parleremo di sussidiarietà in senso orizzontale dovremo sottintendere soggetti che siano tutti su un piano di parità e possano concorrere alle stesse condizioni; diversamente, rischieremo di trovarci di fronte a soggetti privilegiati, che intercettano e amministrano risorse pubbliche, sfuggendo al regime di impresa, alla libera concorrenza e al mercato.

Una tale prospettiva è ancor più angosciante, se si pensa che tali soggetti potrebbero agire, ad esempio, sul piano dei servizi sociali e dei servizi alla società. Viene spontaneo accostare le formazioni sociali ai servizi sociali. Ribadiamo che la gente deve poter capire, per esempio, che questi servizi devono essere resi in un sistema di libera concorrenza da chi ne ha il titolo, senza preferenze, senza soggetti predestinati o meglio abilitati ad intercettare risorse pubbliche in regime di monopolio. Credo sia facile intuire di cosa

sto parlando: di ciò che oggi, purtroppo, a volte costituisce l'emanazione di organizzazioni politiche e non solo politiche, ma comunque di gruppi che sotto l'appellativo di « sociale » in realtà cercano di instaurare un regime di monopolio e di intercettare risorse pubbliche. Allora, il federalismo non può sicuramente essere questo, deve essere qualcos'altro.

Accenniamo ora all'altro aspetto del federalismo, la cosiddetta autonomia finanziaria. Anche questo è un punto dolente e nel testo non è poi che si faccia molta chiarezza in proposito: in realtà non si fa che accentuare i poteri di riscossione e la facoltà di imporre tributi, che già esistono, per esempio, in capo ai comuni, alle regioni ed allo Stato. Ma quando si pensa ad un organismo federale, in cui più soggetti concorrono appunto a federarsi con pari dignità, bisogna anche ricordarsi del destinatario degli effetti, ed il destinatario degli effetti dell'imposizione dei tributi è il cittadino. Vogliamo allora dire al cittadino singolo ed all'Italia nel suo insieme, come corpo unitario, quale sarà l'effetto di questa riforma? Dal momento che dalle tasche del cittadino preleveranno tributi il comune, la provincia, la regione, lo Stato, nonché l'area e la città metropolitana, non è forse giusto stabilire fino a che punto potrà spingersi il prelievo complessivo? Se, infatti, ognuno di questi soggetti effettuasse il suo prelievo senza limiti, potremmo trovarci di fronte ad un effetto perverso che vedrebbe l'imposizione fiscale, anziché contrarsi, aumentare rispetto a quella attuale, già altissima. Non solo, ma rischieremo anche di comprimere la libertà economica del cittadino, che è presupposto di tutte le libertà. Se infatti è vero, per esempio, che in rapporto al PIL oggi il prelievo supera il 40 per cento e tende ad avvicinarsi al 50 per cento, non siamo più in un sistema ad economia libera, bensì ad economia compressa, laddove l'economia è compressa lo sono anche le libertà individuali. È allora giusto che la norma si faccia carico di stabilire, con una serie di indicazioni, quanto ciascun ente potrà prelevare al