

cittadino e quanto potrà essere prelevato da tutti i soggetti istituzionali nel loro complesso al corpo vivo della nazione, alla gente. Quella che ho indicato a nostro avviso è una grave lacuna, che non ci porta ad un federalismo corretto, ma ad una situazione gravida di presupposti negativi e che avrà sicuramente ricadute indesiderabili.

Concludendo, siamo di fronte ad un processo di scomposizione e ci stiamo sforzando di dare sovranità (uso questo termine nobile, anche se poi le cose non stanno realmente così, perché si parla di autonomia) a soggetti istituzionali diversi dallo Stato. La potestà legislativa è riservata allo Stato ed alle regioni, ma ciò avveniva anche prima; si dà autonomia agli enti locali, ma ciò avveniva anche prima. In realtà, quindi, non si può dire che si siano fatti grandi passi avanti rispetto alla legge n. 59 del 1997, che tentò di introdurre il cosiddetto federalismo a Costituzione vigente. Facciamo un piccolo passo avanti, ma non ci troviamo di fronte a grandi trasformazioni e comunque non a trasformazioni tali da poter essere avvertite positivamente dai cittadini italiani. Cosa potrebbe completare, invece, il processo in senso federale? L'elezione diretta del Presidente della Repubblica: questo è il giusto contraltare. Infatti, dopo che si è proceduto alla scomposizione delle istituzioni per fare in modo che queste si avvicinino il più possibile ai cittadini e che quella più vicina ad essi faccia tutto quello che è nelle sue possibilità prima che intervenga l'istituzione maggiore, dobbiamo avere un momento di alta unità e raccordo, un momento cioè in cui ci si senta tutti facenti parte di una collettività viva e in cui tutti gli italiani possano sentirsi protagonisti: noi riteniamo che questo momento unitario non possa che essere rappresentato dal Presidente della Repubblica. In tal modo si crea un contrappeso al processo, sia pure legittimo, di scomposizione e riorganizzazione delle nostre istituzioni.

Un processo federale che prescinda dall'elezione diretta del Presidente della

Repubblica è un processo incompleto, che non può essere chiamato federale e che non produrrà niente di buono: ci troveremo quindi di fronte non ad una grande riforma, ma ad una piccola riforma, perché la montagna avrà partorito un topolino e forse la gente non se ne accorgerà neanche. Viceversa, l'elezione diretta del Presidente della Repubblica farebbe capire a tutti gli italiani che si è di fronte ad una reale volontà riformatrice e ad un grande processo di trasformazione della società e delle istituzioni. Accanto al momento della differenziazione e delle sussidiarietà troveranno un elemento di unità in quel soggetto che li ricomprenderà e li rappresenterà tutti, facendoli sentire orgogliosi di essere cittadini italiani (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e misto-CCD*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Stucchi. Ne ha facoltà.

GIACOMO STUCCHI. Signor Presidente, credo che quest'oggi si stia facendo l'analisi di un testo di riforma costituzionale che si intitola: « Ordinamento federale della Repubblica », ma che sarebbe più onesto e corretto nei confronti dei cittadini intitolare semplicemente: « Modifiche al titolo V della Costituzione », senza parlare di federalismo. Infatti, se vogliamo veramente parlare di federalismo, non possiamo basarci su questo testo, ma ricominciare dall'inizio, cercando in primo luogo di capire cosa sia il vero federalismo e, conseguentemente, stendere un testo che vada realmente in quella direzione.

Se è prioritario capire cosa sia realmente il federalismo, dobbiamo cercare di analizzare alcuni elementi contenuti nel provvedimento approvato dalla Commissione e le proposte alternative. Il testo al nostro esame stabilisce principi che non sono neanche lontani parenti di quelli del federalismo: si cerca di realizzare un federalismo senza alcuna concretezza. Ci sono solo alcuni accenni ad istituzioni di tipo federale, sono troppe le competenze lasciate allo Stato centrale o federale —

vedremo poi quale sarà la definizione finale — e vi è poca autonomia reale in favore degli enti territoriali. Pertanto, non è possibile cercare di risolvere la questione in questo modo. La sola autonomia non è sinonimo di completa libertà, perché la libertà vera è data dall'autogoverno e dalla possibilità delle varie comunità, piccole o grandi che siano, di darsi regole proprie per la soluzione dei problemi quotidiani di tutti coloro che fanno parte di quelle collettività. Questo principio non c'è nel testo che voi avete approvato in Commissione, non c'è nulla di tutto questo. E se non si va in questa direzione, non c'è la libertà. È inutile ribadirlo in quest'aula ma forse è opportuno ripeterlo a qualcuno che ci sta ascoltando: la libertà è un bene fondamentale per la pacifica coabitazione dei popoli sul territorio.

Se questa è la direzione in cui intendete procedere, noi non possiamo seguirla. Tutti gli altri contenuti degli articoli del testo unificato licenziato dalla Commissione sono simili e sostanzialmente sono un qualcosa che non è federalismo. Se vogliamo definirlo un federalismo falso, allora siamo d'accordo; sta di fatto che non è un federalismo vero.

Potremmo allora suggerire la direzione verso cui andare cercando di capire quale potrebbe essere l'alternativa. Nella riforma si potrebbe prevedere che lo Stato federale nasca da un patto fatto dall'unione volontaria di singole entità territoriali, singoli soggetti istituzionali, che sono le regioni — visto che attualmente l'Italia è uno Stato di tipo regionalista —, che liberamente aderiscono a tale patto e che magari opportunamente sentono il parere dei cittadini su tale adesione. Questa, infatti, comporta anche l'accettazione che un certo tipo di competenze venga lasciato allo Stato federale e che i cittadini si facciano carico di altre attribuite alle regioni. Naturalmente le regioni, assieme ai comuni e alle comunità provinciali, sono elementi fondamentali di una Repubblica federale.

In questo modo si potrebbe attribuire una competenza primaria ed esclusiva alle

realità territoriali nella quasi totalità delle materie che interessano e regolano la vita di tali comunità, mentre le rimanenti materie verrebbero attribuite a livello federale. Di solito a tale livello si lasciano la politica economica e la politica estera; in ogni caso occorrerà valutare i rapporti con l'Unione europea per capire come muoverci. Sono comunque pochissime le competenze che debbono essere delegate a livello federale.

Detto questo, dobbiamo anche rilevare che esiste un problema di percorso. Per arrivare ad uno Stato federale di solito c'è l'unione di Stati liberi, di singoli Stati già esistenti, i quali, per libera aggregazione, si uniscono e decidono di attribuire ad un soggetto nuovo, ad un Governo federale nuovo la competenza su certe materie e creano così un nuovo Stato federale.

Attualmente ci troviamo invece in uno Stato, quello italiano, che è unitario. Dobbiamo allora ipotizzare un percorso diverso, un qualcosa che vada nella direzione della cessione, della spoliazione, della devoluzione della quasi totalità dei poteri anche di governo del territorio, attualmente in capo allo Stato centrale, agli enti territoriali a tutti i livelli. È forse un percorso per ottenere un federalismo che non è classico ma improprio, in ogni caso è un percorso che si prosegue e che può dare risultati positivi e forse anche identici, se lo si farà in modo serio.

In conclusione, signor Presidente, signor ministro, onorevole relatore Cerulli Irelli (mi rivolgo a lei visto che l'altro relatore per la maggioranza è assente), il testo che è oggi al nostro esame non ci piace, ma non per questo il gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania si sottrarrà al confronto parlamentare. Abbiamo insistito perché si iniziasse a discutere della riforma federale dello Stato. Lo abbiamo fatto in Commissione e lo ribadiamo oggi in quest'aula alla presenza di parecchi colleghi del mio gruppo e in assenza della quasi totalità dei colleghi degli altri gruppi perché crediamo che, come prima lei diceva, ministro, questa riforma non sia più procrastinabile. Crediamo però che la

riforma debba essere seria e non ci sottrarremo al confronto parlamentare. L'obiettivo della nostra battaglia sarà quello di migliorare i contenuti di questo testo proponendo l'approvazione di tutti i nostri emendamenti e confrontandoci con gli emendamenti delle altre forze politiche.

Credo che tutti in quest'aula siano convinti che il testo approvato dalla Commissione sia migliorabile nella maggior parte del suo contenuto. Quest'oggi la Lega e la gente del nord e della Padania lanciano ai partiti romani rappresentati in quest'aula e alla classe politica romana la sfida delle riforme perché così non si può andare avanti. Solo mettendo le carte in chiaro, dichiarando subito ciò che si pensa ed essendo disponibili al confronto, pur nella consapevolezza che abbiamo obiettivi che vogliamo assolutamente raggiungere, si può avere un'immagine e una prospettiva del nostro lavoro. Abbiamo la certezza che nessuno potrà mai addebitare alla mancanza di volontà o all'ostruzionismo della Lega — perché non vi sarà ostruzionismo su questo provvedimento, ma solo una battaglia per sostenere idee giuste in difesa della nostra gente — l'eventuale fallimento di questo percorso riformatore. Se vi sarà fallimento — lo ripeto — non potrà essere addebitato alla Lega, ma sicuramente a qualcun altro (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*)!

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Giovine. Ne ha facoltà.

UMBERTO GIOVINE. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la democrazia parlamentare è un surrogato della democrazia diretta delle città greche o dei *Landgemeinde* svizzeri.

L'elezione di rappresentanti del popolo che decisero tutto ciò che per ragioni tecniche il popolo non poteva decidere direttamente fu dovuta soprattutto all'impossibilità « di incontrarsi tutti insieme in una piazza per discutere linee di condotta e prendere decisioni » (Bruno Leoni, *La libertà e la legge*, 1961).

Il XXI secolo vedrà due forze convergenti in azione: quella della riappropriazione da parte dei cittadini della loro originaria sovranità al livello delle comunità locali, e quella di un intervento diretto da parte della grande *koinè* della rete mondiale in tutte quelle decisioni in cui l'opinione pubblica abbia un peso reale. L'uno e l'altro megatrend convergono contro quanto resta della sovranità degli Stati di tipo europeo degli ultimi due secoli, che risultano ormai inadeguati a rispondere ai bisogni dei cittadini e, allo stesso tempo, soffocanti per le libertà individuali e collettive.

La tendenza al funzionalismo, che nella seconda metà di questo secolo ha rimpiazzato il nazionalismo della prima metà, ha recuperato una fitta trama di libertà nazionali e funzionali che si erano perse a vantaggio degli Stati ed ha messo in piena evidenza nuove esigenze di libertà, rese possibili dall'esponenziale sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il cittadino occidentale del XXI secolo vedrà se stesso come portatore di diritti politici ed economici che le nuove tecnologie gli consentono di far valere.

Non è sempre stato così. Il parlamento veneziano e quello scaturito dalla *glorious revolution* della seconda metà del XVIII secolo in Inghilterra rappresentavano un'oligarchia, piuttosto che una democrazia. Cecil S. Emden osservò che « se si fosse fatto un plebiscito sulla sostituzione di re Giacomo con Guglielmo, la maggioranza (del popolo) avrebbe votato contro la deposizione del primo ». Basti pensare che ancora nel 1830 i membri della Camera dei Comuni rappresentavano in media solo 330 elettori ciascuno.

Oggi, la volontà dell'elettorato tende invece a prevalere su quella degli eletti.

Al principio che è alla base del federalismo americano *no taxation without representation* (che risale peraltro all'Inghilterra del XIII secolo) se ne aggiunga uno altrettanto forte che potremmo definire in latino *de delegatione non concedenda*, la contrarietà cioè a delegare ad Assemblee percepite ormai come oligar-

chiche il diritto di rappresentanza dei cittadini, che oggi possono far sentire la loro opinione sulle questioni più disparate attraverso sondaggi istantanei su Internet, mettendo così in corto circuito anche il Parlamento più solerte e organizzato.

Il Premier britannico Tony Blair ha detto di recente: « Come possiamo pensare di mandare la gente in un ufficio a ritirare la sua patente di guida, quando può comprare su Internet i biglietti aerei per le vacanze? ». In altre parole, come si possono costringere cittadini, che si stanno abituando alla velocità turbo del commercio elettronico su Internet, ad accettare di salire o di restare sul carrozzone parlamentare della politica quando si tratta di prendere decisioni così importanti per la collettività?

All'epoca di Giacomo d'Inghilterra i sondaggi erano impossibili o inutili. Oggi no.

Fa riflettere quanto è avvenuto negli Stati Uniti durante la guerra del Kosovo. Malgrado sondaggi che mostravano la stragrande maggioranza degli americani a favore di un intervento di truppe di terra della NATO in Serbia, il Congresso votò in senso opposto, cioè contro l'*escalation* del conflitto balcanico. Forse i senatori americani, preoccupati della mutevolezza dell'opinione espressa dai sondaggi, temevano di dover fare le spese, col tempo, nei rispettivi collegi elettorali, di un'opinione mutata nei confronti della guerra di cui sarebbero stati alla fine proprio loro a portare sulle spalle la responsabilità.

La registrazione dell'opinione pubblica non equivale beninteso alla formazione di una precisa volontà politica, e l'*agorà* di Internet non è ancora paragonabile alla piazza del cantone di Appenzell. I riti della *world wide web* avranno bisogno di un periodo di collaudo prima di potersi sostituire a quelli della democrazia diretta o alle sperimentate liturgie parlamentari, come quella che si celebra oggi in quest'aula.

I tempi non sono maturi ma stanno maturando in fretta; il passaggio dell'*e-commerce* (il commercio elettronico) all'*e-parliament* (il Parlamento elettronico) non

sembra per ora imminente per la diversità di comportamento fra il cittadino-elettore che entra di tanto in tanto nella cabina elettorale e il cittadino compratore o venditore che entra ogni giorno nel mercato. Malgrado la forte analogia e interdipendenza fra la posizione politica e quella economica degli individui di una stessa società, le aspettative sono diverse e i risultati lo sono ancora di più.

Nel mercato, gli esiti di una decisione possono essere certi: il denaro disponibile viene messo in relazione con i beni o i servizi che si possono comprare. Se si desidera un po' più di qualcosa, l'alternativa che offre il mercato è di acquistare un po' meno di qualcos'altro.

Nella politica invece — scrive James Buchanan — « le alternative delle scelte di voto sono più esclusive, cioè la selezione di una preclude quella di un'altra ». Le scelte di mercato sono flessibili, quelle politiche sono rigide.

Scriva ancora Bruno Leoni: « il votante che perde fa inizialmente una scelta ma alla fine deve accettarne una da lui precedentemente rifiutata: il suo processo decisionale è stato rovesciato ». Ecco allora che il cittadino consumatore, a cui il mercato offre alternative di scelta sempre più efficienti per costi, ampiezza e tempi di soddisfazione, si trova sempre di fronte a scelte politiche che non può mai predire con certezza; non può sapere cioè quale delle alternative verrà adottata « e non esiste — conclude Leoni — una teoria accettabile del comportamento di un decisore in condizioni di incertezza ». O meglio — qui arriviamo al federalismo — se non c'è una teoria su questo comportamento, aggiungiamo noi, il cittadino-elettore, dopo aver coltivato l'illusione di una specie di referendum globale di tutti i giorni (un impossibile referendum), preferirà graduare le sue decisioni politiche a quanti più livelli possibili, in base al principio di sussidiarietà — questo sì — per distribuire su diversi strati e diverse appartenenze il rischio di insuccesso con cui le decisioni collettive nella politica lo penalizzano rispetto alle decisioni individuali del mercato.

Meglio distribuire, cioè, le appartenenze e i luoghi di decisione in modo che l'incertezza sul successo della decisione politica sia inferiore; in assenza di una teoria, quindi, questo è comunque il federalismo pragmatico della nostra era. È questo il federalismo che dobbiamo affrontare, in un paese in cui la disaffezione al voto, alla partecipazione, addirittura alla candidatura a ruoli politici, è ormai un fatto endemico e patologico.

Alla domanda diffusa di federalismo il Parlamento dovrebbe offrire un impianto costituzionale adeguato o, altrimenti, permettere che si deleghi ad un'assemblea costituente il compito di scrivere una nuova Costituzione federale. Ricordando che Forza Italia ha presentato all'inizio della legislatura una proposta in questo senso, ossia in favore di una assemblea costituente, annunciamo fin d'ora che a tempo debito i federalisti azzurri si faranno promotori di una raccolta di firme perché si elegga non una costituente qualsiasi, ma un'assemblea costituente federalista che dia agli italiani una Costituzione federale che questo Parlamento, con la sua improbabile ed introvabile maggioranza, non è e non sarà in grado di dare.

La risposta istituzionale alla domanda di federalismo, che ormai sale da ogni parte, nel testo al nostro esame non c'è; il Governo in carica è così sordo da mostrarsi, proprio sul federalismo, ancora più diviso e lacerato di quanto già non sia nel suo tirare a campare di ogni giorno. Al Parlamento viene così sottratta un'altra possibilità di giustificare la sua funzione, già fortemente contestata da molti cittadini-elettori che comincerebbero volentieri un'altra era di democrazia diretta su Internet, eliminando le rappresentanze parlamentari. È chiaro che per il Parlamento l'alternativa è davvero rinnovarsi o perire.

Presidente, colleghi, a giorni è convocata a Montecitorio, nella sala del Mappamondo, la conferenza annuale dell'EPTA (European parliamentary technology assessment), la rete scientifica e tecnologica dei Parlamenti europei, la cui

presidenza è spettata quest'anno al Vast, il comitato per la valutazione delle scelte scientifiche e tecnologiche della Camera, voluto dal Presidente Luciano Violante. Abbiamo scelto un tema legato alla realtà della democrazia moderna e del federalismo, che ho appena cercato di descrivere. Si tratta di stabilire in che modo e in che misura i Parlamenti d'Europa riusciranno ad offrire agli europei della seconda rivoluzione tecnologica, quella dell'informazione e della comunicazione, una rappresentanza politica che si avvicini alle aspettative dei cittadini, che non rispondono più alla descrizione ottocentesca e novecentesca di masse pronte ad obbedire o a ribellarsi, bensì a quella di una fittissima rete di individui attrezzati e in comunicazione tra loro, pronti a reclamare i loro diritti a tutti i livelli e in tutte le comunità naturali e funzionali di cui sentono di far parte.

Per far fronte a questa sfida democratica e liberale, prima che modernistica o millenaristica, i Parlamenti devono attrezzarsi istituzionalmente e tecnologicamente. Delle istituzioni abbiamo già parlato; delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione dovrà essere fatto un uso ampio ed articolato, che valorizzi l'interattività fra gli eletti e gli elettori e che faccia dell'etica della trasparenza un valore da perseguire e non una minaccia da temere.

Le tecnologie della rete permettono oggi di chiudere la distanza spaziale e di eliminare, in gran parte, la distanza della sfiducia e del sospetto fra i cittadini decisori della politica e chi è delegato in Parlamento a dare corpo a tali decisioni; solo così il Parlamento, nell'Europa di oggi, potrà rappresentare le volontà di 300 mila o 300 milioni di elettori in tempo reale e con più facilità ed efficacia del parlamentare britannico, che ne rappresentava appena 300 meno di due secoli fa.

Di questa sfida, di questo grande disegno per il prossimo secolo, di questo « rinnovarsi o perire » che ho prima evocato, non c'è traccia, Presidente, ministro,

colleghi, nel testo che siamo chiamati a discutere e che la mia parte politica respinge senza esitazioni.

Il presunto « ordinamento federale della Repubblica » che surrettiziamente ci viene proposto, non è né ordinato, né federalista, né repubblicano, nel senso che la cosa pubblica, la *res publica* deve poter essere amministrata dai cittadini in modo chiaro, comprensibile e accessibile mentre qui si confondono le idee e quindi le cose; qui si complica anziché semplificare, e dietro il sembiante di una « sussidiarietà » di facciata si costruiscono nuove gerarchie antidemocratiche, nuove geometrie illiberali. Si cerca di conservare a tutti i costi un concetto di Stato già ampiamente superato e sconfitto dai tempi e dagli stessi trattati che la Repubblica ha liberamente sottoscritto con i suoi partner europei.

Dietro questa manovra gattopardesca di conservazione statalista, potenti, pervicaci e non sempre confessabili interessi sono all'opera per opporsi in sostanza alla volontà popolare, che è quella di valorizzare le libertà naturali e le libertà funzionali, riproponendo invece sotto mentite spoglie uno statalismo e un centralismo ottocentesco assolutamente inadatto a governare gli europei d'Italia nel 2000.

Anziché attuare con coraggio una rivoluzione copernicana, come ha detto il Presidente Berlusconi, galileiana, newtoniana delle istituzioni, si propone una razionalizzazione dell'esistente, un rafforzamento della visione tolemaica di un universo politico al cui centro si troverebbe un sistema-Stato in cui le dinastie restaurate dal Congresso di Vienna sono sostituite da oligarchie e da forti gruppi di interesse finanziari, burocratici e sindacali.

Alla domanda di libertà, di autogoverno, di federalismo, questa maggioranza introvabile e insopportabile risponde, come nei libri di storia ad uso di una scuola statale anch'essa falsamente riformata, con la manipolazione e la distorsione.

Ecco così l'introduzione nell'articolo 114 della Costituzione di oltre ottomila

soggetti di questo presunto federalismo, al solo scopo di frammentare il più possibile le competenze per renderne impossibile l'esercizio e mantenere in mani burocratiche il potere reale, con ben due rinvii a future leggi ordinarie dello Stato in sole sei righe! Questo sarebbe il vostro federalismo?

Ecco spuntare da non si sa dove il « principio di differenziazione » su cui ci ha oggi intrattenuto il relatore Cerulli Irelli e che io non ho capito, non ho studiato, non ho trovato in nessun trattato. Già la sussidiarietà, come è stato ricordato, si presta a notevoli ambiguità, e non deriva, come i più pensano, da un'enciclica, ma da studi ben più profondi che nel tempo hanno prodotto le loro ramificazioni. Figuriamoci il principio di differenziazione!

Altri due pesanti riferimenti alla legge ordinaria vengono incastrati nel nuovo articolo 115, che invece andava conservato, secondo me, nella sua brevità e chiarezza (« le regioni sono costituite in enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati nella Costituzione »), sottolineando, invece, il principio fondamentale del federalismo: che le regioni, singolarmente o fra loro raggruppate, sono i soli soggetti politici e possibili del patto federale (le regioni come comunità federali regionali).

All'articolo 116 si ribadisce l'elencazione delle cinque regioni a statuto speciale, omettendo di aggiungere, lì e subito, non dopo, che anche le altre, tre volte più numerose, hanno anch'esse diritto ad uno statuto speciale, oltre che di concedere particolare autonomia nei loro statuti alle province che ne facciano motivata richiesta.

All'articolo 117, nella pedissequa, pletorica elencazione dei poteri esclusivi dello Stato, si è persino finto di dimenticare, con un rigurgito di ottuso statalismo, che quanto a moneta, tutela della concorrenza e sistema valutario l'Italia ha già rinunciato, con i trattati di Maastricht e di Amsterdam, ad esercitare questi poteri, assegnandoli all'Unione Europea. Il risultato è che invece di inserire nella

Costituzione un forte auspicio di federalismo europeo, oltre che italiano, si cerca di occultare anche quel confederalismo rappresentato ormai da mezzo secolo dal combinato disposto di trattati « funzionali » e vincolanti fra sempre più numerosi partner europei. E questo la dice lunga sull'europismo del Governo, ma leggiamo quello che scrive oggi, sul maggior giornale economico, la più brava giornalista europea a Bruxelles. Si parla delle pecche italiane nei confronti dell'Europa: « Le nostre » — pecche — « , ieri come oggi, nascono » — scrive Adriana Cerretelli — « da superficialità, distrazione, scarsa professionalità, provincialismo, italo-centrismo della pubblica amministrazione, in definitiva da carenze cultural-strutturali ». Questa è l'Italia, questo è il Governo, questa è la maggioranza, che ci propone un testo che non è federalista e che va indietro, anziché avanti, rispetto all'Europa! Se qualcuno volesse dubitare dell'eventuale faziosità di un giornalista, ecco qui un altro giornale rosa di ieri, *The Financial Times*, più volte fin troppo tenero con questo Governo e con il suo predecessore, nel quale si parla dell'opposizione di potenti gruppi di interesse, insieme con una carenza di zelo riformista da parte del Governo, che ha significato che ciò che doveva accadere in Italia non è accaduto. Potenti gruppi d'interesse, assenza di zelo riformista del Governo, il quale non ha neanche una maggioranza per approvare in Commissione il suo testo federalista: e voi vorreste che noi lo accettassimo così, a « valore facciale »? Noi lo respingiamo al mittente, se esiste un mittente!

L'articolo sul *The Financial Times* conclude in questi termini: la crescita economica costruita su fondamenti strutturali non riformati inevitabilmente si scontrerà, presto o tardi, con grandi difficoltà; se niente cambia, l'Italia imparerà a sue spese la lezione. Questa è l'Italia! Questo è il Governo di quest'Italia, che dimentica di mettere nel suo testo sul cosiddetto federalismo l'Europa, che non riesce neanche a fare un collegamento, almeno concettuale, che si riempie la bocca con Altiero Spinelli, Ernesto Rossi, Garosci e

poi non trova neanche lo spazio per far sapere agli italiani che esiste già una Costituzione materiale europea e che a quella dobbiamo adeguarci.

Non si capisce di chi sia questo progetto...

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*. È della Commissione!

UMBERTO GIOVINE. Non si capisce, perché la Commissione lo ha votato quando mancava la metà...

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*. È della Commissione, compresi i colleghi del tuo gruppo!

UMBERTO GIOVINE. Questa mattina non vedo neanche un rappresentante del partito maggiore della coalizione di Governo, il che la dice lunga!

Proseguendo nell'elencazione delle potestà legislative (l'elencazione pletorica cui prima accennavo) si dimenticano molte cose, ma non starò qui ad annoiare me stesso, il Presidente, il ministro e i colleghi: è comunque tipico dell'ottusità antieuropea del Governo che, quando nella modifica dell'articolo 118 si introduce finalmente un principio giusto (quello che dà alle regioni la possibilità di concludere accordi internazionali ed interregionali in alcune materie), subito lo si annulla affrettandosi ad aggiungere la formula « nei casi e nelle forme disciplinati dalle leggi dello Stato ». Ecco, questo è il *leit-motiv*, il denominatore comune, il riferimento costante, pedissequo, ottuso alle leggi dello Stato: e sappiamo dove ci conduce questo riferimento, lo sappiamo dall'esperienza ed anche dalla giurisprudenza della Corte costituzionale riguardo ai rapporti con le regioni. Quel principio si vanifica inoltre nell'esecuzione degli accordi con l'Unione europea, per i quali si fa subito riferimento a « norme di procedura stabilite

dalle leggi dello Stato»: ancora le leggi dello Stato, con tanti saluti alla sussidiarietà!

Se si vuole chiamare tutto questo ordinamento federale, allora viva il disordine! Per abbreviare, arrivo al punto finale, il cosiddetto federalismo fiscale, che dovrebbe essere l'architrave (lo abbiamo sentito anche questa mattina) del nuovo ordine della Repubblica e che ne costituisce, invece, i piedi d'argilla. Il famigerato federalismo fiscale: non ci stancheremo di ripetere, a costo di venirci a noia, che di federalismo fiscale si può e si deve parlare solo laddove esiste una vera ed operante, sperimentata Costituzione federale, con un Governo federale e comunità regionali federate. In assenza della Costituzione, non esiste federalismo fiscale, e certamente il testo in esame non ci dà né l'una né l'altro.

Come sempre, quando si ha a che fare con i governi della sinistra, dietro parole usate con testarda disinvoltura si nasconde qualcosa di molto diverso. Dietro il cosiddetto federalismo fiscale, si nascondono sempre e soltanto nuove tasse, nuove tasse, nuove tasse! Dopo aver più volte chiarito alle regioni, per bocca del sottosegretario Giarda, che con il debito pubblico che l'Italia si ritrova, il carico pensionistico assistenziale, la mancata crescita economica, i rischi d'inflazione, per le regioni, usando un'elegante espressione del Presidente del Consiglio, « non c'è trippa per gatti », addirittura si negano agli enti locali da parte dello stesso Governo di cui Giarda fa parte le risorse necessarie ad attuare semplici norme di decentramento (altro che federalismo!).

Poi si usano le partite di giro fiscale fra Stato e regioni per nascondere le tasse che gli italiani pagano in più. Ad esempio, per il 1998, il Ministero delle finanze ha fatto apparire circa 3.600 milioni di euro in meno di entrate fiscali, vantandosi di aver ridotto il prelievo dell'1,3 per cento. Invece, il prelievo è cresciuto del 2-2,5 per cento grazie all'IRAP e ad altre imposte pagate dai contribuenti alle regioni, a loro volta private dallo Stato di importanti risorse, specialmente nella sanità, o messe

dallo Stato di fronte ad insopportabili forbici e attese fra competenza e cassa. Alle regioni si darà in futuro il potere di aumentare le aliquote in base alla legge n. 448 del 1998, oltre alle accise. Questo, di tutta evidenza, non è federalismo, né fiscale, né altro.

Signor Presidente, signor ministro, colleghi, una regola fondamentale della retorica impone di concludere un discorso su una nota alta. Impresa non facile, questa, caro Presidente e cari colleghi, quando si discute su un provvedimento che non decolla e se dovesse decollare volerebbe molto basso, molto male e poco lontano.

Tuttavia proviamoci, in conclusione, a nobilitare questo dibattito, parlando ancora una volta in favore di un'assemblea costituente federalista che disegni una Costituzione federale per l'Italia nella prospettiva di un'Europa anch'essa federalista.

Credo di aver chiaramente espresso il mio desiderio che il Parlamento si adegui con tutti i mezzi per rispondere alla sfida della nuova società delle tecnologie globali. Quindi non voglio togliere niente al Parlamento, quando dico, come dico, che il Parlamento tende a vedere il federalismo come un processo, come una serie di provvedimenti gradualistici che « tendono » al federalismo. Ma il federalismo non è gradualismo, è un *big bang* costituzionale. Il federalismo non è un processo, è un prodotto.

Questo prodotto può essere concepito e consegnato agli italiani da un'assemblea costituente, che noi auspichiamo segua le indicazioni a suo tempo date dal progetto di costituzione federale per gli italiani elaborato dal senatore Gianfranco Miglio (*Applausi del deputato Peretti*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Bianchi Clerici. Ne ha facoltà.

GIOVANNA BIANCHI CLERICI. Signor Presidente, onorevole ministro, colleghi, l'Assemblea affronta oggi il tema della riforma di alcuni articoli della Costituzione riguardanti anche le competenze e

la potestà legislativa dei differenti organi dello Stato. Le disposizioni in oggetto recano il titolo « Ordinamento federale della Repubblica ». È curioso che il termine « federale » venga utilizzato come un aggettivo modificativo del sostantivo « ordinamento »: sembrerebbe più logico e più chiaro parlare di un « ordinamento della repubblica federale ».

Se le parole hanno un peso, come è ben noto soprattutto al legislatore, viene il dubbio che tutto ciò non sia affatto casuale e nasconda un disegno preciso, un'operazione di puro camuffamento nominalistico che mantiene, di fatto, intoccato lo Stato unitario. Si tratta di un testo che non trova sufficiente consenso nel nostro gruppo, al punto che i colleghi della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania, in I Commissione, hanno ritenuto di dover formulare il testo alternativo. Il perché è presto detto, come è stato ricordato da alcuni miei colleghi poco fa e come verrà ribadito nei prossimi interventi: non si è proceduto nella fissazione di poche, chiare competenze e potestà legislative da lasciare in capo allo Stato, riservando tutto il resto al patto federativo tra le regioni.

In particolare, la riforma dell'attuale articolo 117 della Costituzione, prevista all'articolo 5 del testo in esame, è uno schiaffo a tutti coloro che credono nei principi federalisti. Capovolgendo l'attuale Carta costituzionale, che elenca le competenze regionali, si determina invece la potestà legislativa esclusiva dello Stato nazionale in un numero di materie assai esteso, come del resto è stato riconosciuto dal relatore per la maggioranza, onorevole Cerulli Irelli, nel corso del suo intervento.

Si prosegue, sempre all'articolo 5, introducendo il concetto di potestà legislativa concorrenziale, il che significa che le regioni in taluni campi potranno deliberare solo sulla base di principi stabiliti da legge dello Stato. Infine, in un impeto di pelosa generosità, si concede alle regioni di legiferare nelle materie che non rientrano nelle competenze esclusive o concorrenziali dello Stato nazionale. Ma cosa

rimane, visto che quasi tutto è riservato allo Stato nazionale o è sotto il suo diretto controllo?

Entriamo ora in alcuni particolari che riguardano il settore di cui mi occupo, quello dell'istruzione e della cultura. Sempre in questo « benedetto » articolo 5 si stabilisce che le competenze in merito all'istruzione universitaria rimarranno esclusivamente allo Stato e quelle sull'istruzione alla potestà concorrente di Stato e regioni. Nulla è detto, invece, sulla formazione professionale e si può quindi dedurre che questo importantissimo settore rimarrà alle regioni, come peraltro è già previsto dall'ordinamento attuale. Nessuna novità, in buona sostanza: lo stato delle cose rimane tale e quale a quello attualmente in vigore.

La Lega forza nord crede, invece, che proprio in tale campo sia necessario, direi indispensabile, un radicale mutamento. Da tempo sosteniamo che l'istruzione debba essere affidata alle regioni, perché quello è l'ambito idoneo alla gestione di tale fondamentale compito, così come riteniamo che le competenze sulla formazione professionale debbano essere affidate, a cascata, agli enti locali, in quanto essi possono gestire al meglio la preparazione dei ragazzi, in base alle condizioni economiche e sociali del territorio amministrato.

È vero che la legge recentemente approvata dalla Camera sulla riforma dei cicli scolastici prevede l'obbligo di formazione fino ai diciotto anni di età, ma proprio perché tale obbligo abbia successo occorre che sia fortemente ancorato al territorio ed alle opportunità lavorative che esso offre. Una gestione lontana da tali criteri non potrà che risultare fallimentare.

Quanto all'istruzione, proprio i principi di autonomia recentemente introdotti ci inducono a ritenere sempre più urgente il collocamento di tale competenza tra quelle regionali, altrimenti rischiamo di giungere al paradosso di un'autonomia scolastica eccessivamente autoreferenziale, da una parte, ossia gestita da pochi organismi non elettivi e quindi non sot-

toposti al controllo dei cittadini, e, dall'altra, amministrata e talvolta frenata dall'apparato statale.

Non solo: i fatti dimostrano che è ormai anacronistico, se non impossibile, continuare ad agire in campo scolastico come se ci trovassimo di fronte ad una realtà unitaria. Vi sono zone del paese — e sono sostanzialmente quelle del nord — dove la scuola è severa e impegnativa, mentre ve ne sono altre — al sud — dove a scuola si fa assistenza sociale, nella speranza di togliere gli alunni dalla strada e dalle grinfie della malavita. Proprio a queste zone, cosiddette disagiate, arrivano le maggiori risorse economiche e di personale. Noi non discutiamo la nobiltà di tali assegnazioni, ma chiediamo che non vi sia l'identica valutazione dei risultati, anche per quanto riguarda l'accesso all'occupazione nel settore pubblico, altrimenti si verifica discriminazione tra i cittadini, come del resto accade ora.

L'unica soluzione possibile è la competenza regionale sull'istruzione, che consenta ad ognuno di autoregolarsi sulla base delle proprie necessità. Non vanno bene i palliativi proposti dal Governo: la riforma del Ministero della pubblica istruzione, l'autonomia, i nuovi cicli non hanno senso se gestiti dalla solita burocrazia incontrollabile, che si palleggia le responsabilità tra i diversi organi. Uno Stato davvero federale non teme l'emulazione tra le istituzioni scolastiche, tanto meno il passaggio delle competenze legislative, neppure in questo settore.

Signor ministro, abbiamo presentato qualche tempo fa una proposta di modifica costituzionale proprio su tali temi e ho visto che essa è stata abbinata alle varie proposte che stiamo discutendo. Abbiamo i nostri emendamenti, oltre a quel testo, e siamo disposti a fare questa battaglia senza fini ostruzionistici, come è già stato detto. Sappiamo di essere gli unici che fanno queste proposte, perché nessun'altra forza — né quelle dell'attuale maggioranza, né quelle del Polo — si pone in questa dimensione. Forse siamo troppo anticipatori, come lo siamo stati sul federalismo dieci anni fa, però credo che sia

nostro dovere portare avanti queste istanze, che ogni giorno vengono sempre più sentite dalla popolazione più attenta (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*).

**PRESIDENTE.** È iscritto a parlare l'onorevole Peretti. Ne ha facoltà.

**ETTORE PERETTI.** Signor Presidente, riprende oggi, in maniera semiclandestina, il dibattito sulla riforma federale che noi consideriamo una delle questioni fondamentali che giustifichi la prosecuzione di questa legislatura. Noi siamo stati parte attiva nel portare all'approvazione due importanti riforme costituzionali come quelle votate questa settimana: la riforma del giusto processo e quella che riguarda l'elezione diretta del presidente della regione, due argomenti cioè sui quali si è giocato il rapporto tra maggioranza ed opposizione e dove anche si è misurata la volontà reciproca di procedere sulla strada delle riforme dopo un periodo in cui vi è stata grande incomunicabilità.

Oggi sembra che i temi della Commissione bicamerale, che costituiva un progetto generale e complessivo di riforma, possano essere smontati, per così dire, pezzo per pezzo, discussi, analizzati e magari approvati superando quelli che un tempo erano considerati nodi insuperabili. Ho la sensazione che si sia ingenerata la convinzione che il problema è più di metodo che non di contenuto e che, utilizzando la strada del poco per volta, delle piccole dosi, dei piccoli passi, si possa arrivare a superare gli altri scogli rappresentati dalla riforma della seconda parte della Costituzione, in particolare la forma di Stato, la forma di governo e la natura dei due rami del Parlamento.

Se in qualcuno si è ingenerato un ottimismo per procedere su questa strada, mi sembra che sia un po' eccessivo perché, anche se l'elezione diretta del presidente della giunta regionale può fare da battistrada per la riforma federale, credo che non si possa procedere sulla strada della riforma federale senza trattare nella

sua globalità tutto il contesto generale della riforma di Stato. Credo che non si possa pensare di trattare una piccola parte di federalismo senza occuparsi anche dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica e della trasformazione del Senato.

La nostra prima obiezione, che è molto grave, è relativa all'estrema parzialità con la quale si procede oggi in quest'aula a trattare del federalismo. Per dirla con il relatore, i confini di questa discussione ci sembrano molto angusti. Credo che questo sia anche il frutto del clima politico che regna soprattutto all'interno della maggioranza. Oggi infatti il testo approda in aula dopo essere stato approvato in Commissione con una maggioranza molto striminzita, a causa di obiezioni di fondo sorte all'interno della maggioranza senza tener conto che sullo sfondo si staglia il problema della riforma della legge elettorale, che è la madre di tutte le riforme.

Dopo questa obiezione di metodo devo farne una di merito che riguarda il contenuto della riforma. Credo che questo pesi come un macigno sul prosieguo della riforma dell'ordinamento federale, e noi cercheremo in questa discussione di non tener conto che non c'è una maggioranza sulle riforme che coincide con la maggioranza di Governo, di non tener conto che la riforma della seconda parte della Costituzione interferisce con una serie di questioni che riguardano la vita, la durata, la conformazione delle forze politiche che sostengono il Governo.

Faremo finta di niente; cercheremo di andare avanti e di inserire la riforma nel contesto generale in cui si è venuto a trovare il nostro paese. Consideriamo con molta attenzione il fatto che il processo di trasformazione del rapporto tra lo Stato e gli enti decentrati avviene in un contesto politico, economico, sociale e culturale che non si presenta uniforme su tutto il territorio nazionale e che tale rapporto tra Stato centrale e periferia è anche il risultato — come altri hanno già sottolineato — di una stratificazione di comportamenti e di decisioni assunte nelle varie fasi storiche susseguenti all'unità nazio-

nale. Tuttavia, riteniamo che tutto ciò non giustifichi l'inerzia al cambiamento, ma comporti la necessità di procedere — seppure nella grande approssimazione politica — ad un dibattito sulle riforme, anche se rischia inevitabilmente di condizionarne sia la portata che l'efficacia.

Dunque, non disconosciamo il contesto generale con il quale la riforma deve fare i conti; si tratta di un contesto caratterizzato — come tutti ben sappiamo — da una distribuzione non uniforme sul territorio nazionale del benessere e della ricchezza; conosciamo la diversità dei parametri del prodotto interno lordo e della sua distribuzione, nonché la diversità dei tassi di disoccupazione e così via. Esiste una dinamica territoriale dell'economia e dello sviluppo che ha condizionato anche l'uso del bilancio dello Stato e, in definitiva, il rapporto finanziario tra lo Stato e gli enti territoriali. Tutto ciò finisce per incidere inevitabilmente sui contenuti della riforma.

Collegata a tale problematica è quella della finanza pubblica: mi riferisco, innanzitutto, alle dimensioni del debito pubblico, ma anche agli impegni assunti in sede europea per la moneta unica; si tratta di impegni ai quali non potevamo sottrarci, ma che hanno provocato l'esigenza del rientro del debito ed una perdita di importanza relativa della finanza locale rispetto a quella centrale ed hanno innescato un processo di centralizzazione della finanza pubblica. Si tratta di condizioni che permangono tuttora e che condizionano inevitabilmente gli interventi sulla fiscalità. Abbiamo assistito, negli ultimi anni, ad un processo che è andato nella direzione esattamente opposta a quella dell'autonomia fiscale e tributaria e che pesa come un macigno sulla riforma fiscale e federale dello Stato.

Un'ulteriore questione riguarda la cessione di sovranità. L'esempio più significativo è quello della cessione della sovranità sulla moneta unica, ma ormai la maggior parte dei riferimenti legislativi — che condizionano la vita economica e sociale del nostro paese — hanno origine fuori dallo Stato, soprattutto per ciò che

riguarda l'apertura dei mercati, la fine dei monopoli, la liberalizzazione dell'economia. Mi riferisco anche alle decisioni cruciali sul commercio: stanno cominciando in questi giorni a Seattle i negoziati sul *millennium round*. Si tratta di questioni che si svolgono al di fuori del rapporto tra lo Stato e gli enti locali.

Altro elemento condizionante è la capacità di governo delle regioni dimostrata storicamente negli ultimi anni. Abbiamo assistito ad un regionalismo spesso inadeguato, che è stato, talvolta, la caricatura di un sistema centralistico. Abbiamo assistito ad una grande proliferazione di apparati, ad una grande produzione legislativa, ad una grande burocrazia; spesso quel regionalismo non è stato nemmeno in grado di gestire le funzioni autonome assegnate agli enti locali — mi riferisco all'urbanistica, all'ambiente e alla sanità — e ad avvicinare l'amministrazione ai cittadini. È stato un regionalismo spesso caratterizzato anche da grande precarietà politica, da un municipalismo esasperato, quindi da un numero eccessivo di amministrazioni comunali, che spesso sono diventate un fattore limitante. Le dimensioni eccessive dello Stato ed il rapporto non sempre corretto con la periferia hanno finito per determinare un'invasione degli spazi di intervento propri della vita privata, non solo in campo sociale, ma anche e soprattutto economico, hanno insomma portato lo Stato ad occuparsi in maniera impropria di tante cose. Tutto ciò non solo ha reso evidente il fallimento — inteso proprio nella sua accezione tecnica — dello Stato, ma probabilmente ci ha anche impedito di valutare fino in fondo e di correggere le insufficienze del mercato e quindi ha determinato una condizione non ottimale nella crescita e nella distribuzione della ricchezza e del benessere.

È per questi motivi che, malgrado tutte le difficoltà, siamo favorevoli ad una riforma in senso federalista. Crediamo, però, che la riforma federale dello Stato non possa avvenire tramite una mediazione al ribasso, cioè che non vi possa essere un gradiente di federalismo sul

quale misurare il consenso politico, perché la Costituzione o è federale oppure non lo è ed io credo che le proposte che oggi giungono in quest'aula siano molto lontane dall'idea di una Costituzione federale. Riteniamo infatti che il testo sottoposto all'Assemblea, come è stato sottolineato dal relatore ed anche dal ministro nel suo intervento, manchi di alcuni elementi determinanti. Per noi la proposta di federalismo deve contenere un principio indiscutibile di sussidiarietà, un principio che dà valore al ruolo dell'individuo ed alle formazioni sociali più vicine ai cittadini — la famiglia in particolare —, alle istituzioni più vicine agli interessi dei cittadini stessi. È un principio di autonomia che porta con sé anche il principio della responsabilità e della partecipazione: e noi sappiamo quanto oggi ci sia bisogno di responsabilità e di partecipazione, essendo questi i veri punti deboli del nostro sistema politico. Deve trattarsi, naturalmente, anche e soprattutto di un'autonomia finanziaria, realizzata attraverso un vero e proprio processo di federalismo fiscale; un'autonomia che trova il suo momento fondante nella formazione di statuti speciali per le regioni e quindi in una chiara divisione delle competenze e delle risorse tra lo Stato e le regioni e nell'individuazione di una corrispondenza certa tra funzioni e risorse: conviene tenersi le leggi Bassanini e non andare oltre. Ovviamente, tale tipo di autonomia trova anche la sua composizione nell'unità dello Stato — vogliamo dirlo chiaramente —, attraverso l'elezione diretta del Presidente della Repubblica, ma deve trovare anche una composizione dialettica all'interno di una Camera delle autonomie che sia eletta con criteri che esaltino la specificità territoriale, culturale e politica del nostro paese. Oggi dobbiamo invece constatare che di tutti questi elementi non vi è traccia nel testo che è stato portato in quest'aula: vi è soltanto il tentativo di avviare una discussione senza neppure sapere quali siano i contorni esatti della maggioranza in grado di far approdare ad un risultato utile. Comunque, se nel prosieguo dell'esame emergerà la possibilità

che questo dibattito sia veramente proficuo e possa condurre all'approvazione della riforma della Costituzione, noi certamente non ci tireremo indietro.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Lembo. Ne ha facoltà.

ALBERTO LEMBO. Signor Presidente, signor ministro, colleghi, non voglio ripetere nulla di quanto è stato già detto dal collega Carrara, ma voglio semplicemente integrarlo con qualche altro spunto, per aprire la strada al confronto concreto che si svolgerà in aula sugli emendamenti che verranno presentati.

Partirei con una citazione che forse non è fuori luogo, né per la fonte né per quello che viene detto: « Un potere centrale, per quanto lo si possa immaginare civile e sapiente, non può abbracciare da solo tutti i particolari della vita di un gran popolo: non lo può perché un simile lavoro eccede le forze umane. Quando vuol creare e far funzionare con le sue sole cure tanti elementi disparati, o si contenta di un risultato molto incompleto o si esaurisce in inutili sforzi ». Penso che a molti siano parole familiari: Alexis de Tocqueville, *La democrazia in America*.

Scendendo a livello più basso, con riflessioni che possono essere portate ai nostri tempi, aggiungerei qualche altro spunto sul federalismo, per cercare di capire cosa abbia significato, cosa significhi e cosa potrà significare. Ciò ci potrà essere utile nel nostro lavoro.

Il principio federalista affonda le sue radici nei primordi dell'organizzazione sociale, quando un re, un popolo o una città si posero il problema, in funzione delle più varie necessità strategiche o semplicemente contingenti, di ampliare la propria sfera di dominio diretto o di influenza, sia tentando di misurarsi pacificamente con altre realtà vicine sia ricorrendovi al termine di una guerra come base per una successiva composizione pacifica dei rapporti.

All'origine si trattò di un processo che tendeva ad unire, con legami più o meno stretti, componenti differenziate tra loro e

spesso disomogenee, avendo come causa immediata necessità di tipo militare, economico e politico in senso più generale. L'obiettivo finale di chi promosse tali processi era quello della costituzione di uno Stato unitario più grande (questo è già stato detto stamattina). Ma non è tutto.

Tale obiettivo poteva significare una monarchia, come riferimento istituzionale unificante di popoli e territori vastissimi, lontani e disomogenei, addirittura estesi su più continenti e razze. Penso all'impero di Alessandro Magno o a quello di Carlo V d'Asburgo oppure ad un vasto sistema repubblicano il cui centro era una città-Stato (sempre riferendomi ad esempi storici è chiaro il collegamento con Atene e Roma, tipici esempi di città-Stato).

In tutti questi casi si è trattato di un processo di tipo ascendente (anche questo termine l'ho già sentito usare questa mattina), che prende atto di obiettive differenze esistenti almeno in origine e punta a smussarle o ad assorbirle con il tempo, individuando subito gli strumenti unificanti e riservandosi altri passi in futuro. Così avrebbe dovuto svilupparsi il processo risorgimentale in Italia, se si fosse seguita la via indicata da Gioberti, Cattaneo, D'Azeglio, Minghetti, Alberi, nomi molto familiari a noi tutti, se la sua guida non fosse caduta, invece, nelle mani di forze radicali e centraliste e non si fossero manifestate, insieme, anche pesanti interferenze esterne. Così avvenne, invece, la formazione in senso federale in Germania, culminante poi nella proclamazione dell'impero nel 1871.

Fin qui una brevissima *summa* di ordine storico o storico-politico. Oggi le tendenze federaliste appaiono motivate, in dottrina e nella realtà, dalla necessità di proteggere e garantire particolarità o differenziazioni che sono emerse o che, sopite o soffocate in vario modo, tornano ad emergere in varie realtà mondiali. Pensiamo ai casi dei popoli uniti a forza, prima nel regno serbo-croato-sloveno e poi nella Jugoslavia comunista.

Il federalismo si è quindi aggiornato e trasformato e da principio aggregante,

come sicuramente era in origine, ha acquistato oggi le caratteristiche prevalenti, almeno a mio avviso, di difesa di particolarità che sono l'espressione delle diversità dei popoli, senza mai assumere la veste di semplice strumento di disgregazione, come vorrebbe far credere un pensiero unitario ad oltranza che mi pare non appartenga neanche al ministro Maccanico, che ha fatto una citazione che ricorderò fra poco.

In realtà il principio che anima chi è veramente federalista è la difesa delle particolarità; tema tipico — è il caso di ricordarlo — del pensiero politico di destra, dei grandi pensatori di destra, mentre i mezzi per raggiungere e garantire il federalismo possono differenziarsi anche molto, andando dalla stipulazione di patti di devoluzione tra le parti (l'esempio recente è quello scozzese), a forme di separazione e specificazione concordate tra più componenti dello Stato, restando però l'unità complessiva (il riferimento obbligato è al compromesso del 1867 tra la componente tedesca e quella magiara che portò alla costituzione dell'Impero di Austria e Ungheria), potendo arrivare anche a soluzioni estreme di rottura come la dichiarazione unilaterale di indipendenza (penso alla Confederazione degli Stati americani del sud nel 1861) o la totale separazione di una unità statale, concordata fra le parti (penso evidentemente allo sdoppiamento della Repubblica cecoslovacca nei due Stati sovrani della Repubblica ceca e della Repubblica slovacca).

A proposito di un esempio che ho citato, quello del compromesso del 1867, stimolato anche da quanto ha detto prima il collega Fontan, vorrei ricordare che in questo patto di trasformazione in senso federale di una realtà statale unica, anche se con le caratteristiche imperiali di unione al vertice, vengono fissate e definite le competenze dei due nuovi Stati che ne risultano e le competenze residue dello Stato centrale e dei residui ministeri comuni, ma vengono anche fissate e definite — e ciò è molto interessante — le percentuali di ripartizione delle spese

comuni tra le due diverse componenti. Vengono fissate le percentuali iniziali e vengono stabiliti le modalità e i principi per rinegoziarle periodicamente in funzione di cambiamenti oggettivi. Si parte con un 30 per cento circa di partecipazione della parte magiara nel 1867; al momento dello scioglimento dell'impero per cause non politiche ma belliche, la percentuale di partecipazione della società magiara, sicuramente più arretrata nella situazione originaria ma evolutasi col tempo, arrivava a circa il 40 per cento. Credo che questo modello non possa essere considerato come un qualcosa di puramente accademico e lontano nel tempo, perché poi non è così, ma possa essere considerato per alcuni degli elementi che ho citato e che sono molto interessanti.

Se si accetta il principio che la libertà dei popoli con il rispetto della particolarità culturale è un diritto primordiale, assoluto, inalienabile e non negoziabile, tutte le opzioni per giungervi sono ipotizzabili. Sulla praticabilità ed evidentemente anche sulla utilità delle varie ipotesi federaliste si può ampiamente discutere, però bisogna che si parli di federalismo e non di qualcos'altro.

Vorrei citare, poiché si innesta molto bene nel ragionamento che sto sviluppando, alcuni passi della prefazione del presidente di Alleanza nazionale Gianfranco Fini al saggio del collega Migliori *Il federalismo della destra*. Si tratta di un testo del 1996...

RAFFAELE CANANZI. In campagna elettorale!

ALBERTO LEMBO ...certamente datato, per certi versi, ma che sicuramente contiene alcuni principi che possono essere ritenuti validi.

Nella prefazione — sono parole di Gianfranco Fini — si dice che l'Italia ha bisogno del federalismo della destra. Una destra moderna, che rifiuta di rimanere arroccata in una antistorica difesa del centralismo amministrativo. In sintesi, più poteri in basso con più autorevolezza in

alto. È l'opzione presidenzialista cui faceva prima riferimento il collega Nuccio Carrara. In molti casi, al vecchio centralismo dello Stato unitario, si è sostituito un neocentralismo regionale moltiplicatore di inefficienze, di sperperi e di parassitismi burocratici.

Se si persegue la strada del regionalismo, così come configurato nella Costituzione italiana del 1948 — e come mi sembra si voglia continuare a perseguire — non si attua il federalismo e non si pone rimedio alle manchevolezze della società italiana nel suo complesso, che mi pare siano molto chiaramente indicate anche da queste poche parole.

Ricordo sempre che il riconoscimento di valore alle autonomie locali, agli enti intermedi o a quelli che storicamente sono chiamati « corpi intermedi » e che possiamo far rientrare nel concetto di sussidiarietà orizzontale espresso prima dal collega Nuccio Carrara, rappresenta una costante del pensiero di destra. Ministro Maccanico, lei sa molto meglio di me che i corpi intermedi sono aggregazioni naturali, spontanee e, potremmo dire, primordiali, non costruzioni artificiali. Vi è una bella differenza tra una cosa e l'altra! Quindi, va benissimo, se consideriamo alcune realtà; molto meno bene, o male, se ne consideriamo altre. Certo, si dovrà scendere nei particolari ed analizzare elementi già affrontati da altri relativamente a forme di controllo che riguardano forme di partecipazione complessiva sotto il profilo finanziario e sotto altri aspetti.

Credo sia giusto ricordare anche gli interventi svolti dai colleghi in I Commissione affari costituzionali, in particolare, dai colleghi Anedda e Armaroli proprio all'inizio della discussione di questo provvedimento nell'aprile di quest'anno. Il collega Anedda — cito dagli atti della Commissione — rilevava, insieme ad altri, che « il titolo non corrisponde al contenuto del testo in quanto è prevista una maggiore autonomia delle regioni a statuto ordinario e speciale, ma non vi è un progetto organico di riforma dello Stato in senso federale. Occorre » — prosegue il

collega Anedda — « valutare se l'assetto federale ivi previsto corrisponda realmente, in termini di efficienza, all'obiettivo che si deve perseguire ». Se vogliamo non solo parlare di federalismo, ma muoverci in questa direzione, dobbiamo ammettere, come abbiamo detto, che il titolo non corrisponde al contenuto. Quindi, o lo cambiamo e lo chiamiamo diversamente, ma riconosciamo che non stiamo parlando di federalismo, oppure conserviamo il titolo e inseriamo anche i contenuti perché oggi, nel testo proposto, non compaiono autentici contenuti federalisti e questo non ci va bene. Lo diremo molto efficacemente anche attraverso la presentazione di emendamenti (che saranno presentati, spero, anche da parte di altri gruppi) che conterranno certamente elementi di autentico federalismo.

Il collega Armaroli faceva notare che il disegno di legge costituzionale di iniziativa del Governo e il testo approvato dalla Commissione e dal Comitato ristretto, in realtà, non contengono disposizioni idonee a trasformare il provvedimento in senso compiutamente federale. Lo dichiarava lamentandosene, quindi, evidentemente criticando il testo per alcune carenze in esso contenute. Il capogruppo di Alleanza nazionale in I Commissione lamentava la mancanza di elementi oggettivi di federalismo dal 21 aprile di quest'anno. Egli rilanciava facendo presenti alcune carenze già ricordate in precedenza (non solo da Giovine ma anche da Peretti) ed invitava proprio il presidente Maccanico (allora il ministro era presidente della I Commissione) a sottoporre all'attenzione del Presidente della Camera la necessità della discussione contestuale delle proposte in materia di federalismo e di quelle relative al presidenzialismo. Ciò per la salvaguardia di questo principio, che procede in parallelo e che può permettere a livello territoriale — se si sceglie la strada di una soluzione federale, quindi di una qualche forma di collegamento, attraverso un congiungimento al vertice — il massimo di potere riconosciuto anche come originario a livello locale.

Il testo al nostro esame, però, prevede tutto il contrario, signor ministro. Il concetto di sussidiarietà, di unione al vertice nel riconoscimento dei diritti e delle particolarità locali non c'è. Vi sono invece delle dizioni che mi sono permesso di definire, nel corso della discussione nella I Commissione, ridicole e che mi permettono ancora adesso di definire come tali. Parlate di federalismo — mi rivolgo al relatore — ed all'articolo 17 la proposta di modifica, incisiva e pesantissima, recita: « Con legge dello Stato, sentiti i rispettivi consigli regionali e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni della provincia (...) si può consentire che le province o i comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una regione e aggregati ad un'altra confinante ». Relatore Cerulli Irelli, siamo nel 1999: « si può consentire »? Neanche lo Statuto albertino usava espressioni di questo genere! Ma chi è che può consentire se si tratta di diritti riconosciuti come tali? Scrivete almeno in una forma, se non più decente e corretta, più moderna, che vada incontro alle esigenze della gente di oggi, a cui consentire qualcosa vuol dire fare l'elemosina, significa « te lo concedo proprio perché mi hai talmente rotto l'anima che ti lascio dire o fare ». Si può consentire che province o comuni siano staccati da una regione o aggregati ad un'altra? Ma andiamo!

Non riesco poi a capire un altro aspetto, che avevo criticato pesantemente nel corso di una seduta: torniamo indietro rispetto allo Statuto albertino e a quella che è stata veramente una pietra di un percorso che avrebbe potuto essere davvero una via verso l'assetto federale dello Stato, la famigerata — la chiamo io così — legge 20 marzo 1865, quella per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia. Ho qui il testo originale che è un ghiotto reperto della mia biblioteca. Quella legge, pur essendo stata una pietra tombale su quel federalismo, è stata definita poco fa dal ministro Macchiaro come uno degli elementi che ha portato (parole testuali, le ho annotate) al fallimento dello Stato centralista postunitario. Ebbene, il testo

che richiama al titolo I, articolo 1, recita: « Il regno si divide in province, circondari, mandamenti e comuni ». Posso convenire che circondari e mandamenti siano espressioni forse oggi fuori moda, che possono legittimamente essere sostituite da altre, ma il Regno, cioè la collettività organizzata all'interno di uno Stato il cui vertice aveva la forma istituzionale monarchica, si divideva in province, circondari, mandamenti e comuni.

RAFFAELE CANANZI. È il « divide » che è diverso!

ALBERTO LEMBO. Se il testo proposto — Presidente, di ciò abbiamo già discusso in Commissione — recita: « La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province e dalle città metropolitane », io, povero cittadino semianalfabeta, non riesco a capire più niente. Cos'è la Repubblica che si articola nello Stato? Cos'è quest'entità mostruosa che non so dove trovare o come riconoscere? La Repubblica è una cosa e lo Stato un'altra? La Repubblica è una forma istituzionale o che cosa?

Riesco a capire ciò che era contenuto nella legge del 1865 e ciò che era scritto, molto più chiaramente, nello Statuto albertino, ove la formulazione era più chiara, corretta e comprensibile. Mi avete detto che i padri costituenti, già nei lavori preparatori del 1946 e del 1947, avevano individuato il concetto di Repubblica. Non mi interessa nulla dei padri costituenti, che hanno scritto una Costituzione in nome e per conto dei vincitori politici o militari. Qualcuno cerca di dire che quella Costituzione, mai sottoposta alla ratifica di un voto popolare, è in fase di discussione e di modifica; in realtà, essa è talmente cristallizzata che anche dissertazioni verbali nominalistiche, come quella sul termine « Repubblica », vengono considerate punti di riferimento.

Lei sorride, si diverte, onorevole Cerulli Irelli; lei è un pozzo di scienza, di sapienza e di dottrina, mentre io sono un poveretto e un ignorante. Come non ho trovato il federalismo all'interno del testo,