

RESOCONTO

SOMMARIO E STENOGRAFICO

619.

SEDUTA DI VENERDÌ 12 NOVEMBRE 1999

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE **CARLO GIOVANARDI**

INDICE

| | |
|-------------------------------------|--------|
| <i>RESOCONTO SOMMARIO</i> | III-VI |
| <i>RESOCONTO STENOGRAFICO</i> | 1-61 |

| | PAG. | | PAG. |
|--|------|---|-------|
| Missioni | 1 | <i>(Contingentamento tempi discussione generale</i> | |
| | | — A.C. 1238) | 2 |
| | | Presidente | 2 |
| Disegno di legge di conversione (Annunzio della presentazione e assegnazione a Commissione in sede referente) | 1 | <i>(Discussione sulle linee generali — A.C. 1238)</i> | 3 |
| | | Presidente | 3 |
| Petizioni (Annunzio) | 1 | Chiappori Giacomo (LFNIP) | 14 |
| | | Di Comite Francesco (FI) | 14 |
| Proposte di legge: Vendite sottocosto (A.C. 1238-2321-5078-5496) (Discussione del testo unificato) | 2 | Manzoni Valentino (AN) | 9, 13 |
| | | Mazzocchi Antonio (AN), <i>Relatore di minoranza</i> | 5 |

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: democratici di sinistra-l'Ulivo: DS-U; forza Italia: FI; alleanza nazionale: AN; popolari e democratici-l'Ulivo: PD-U; lega forza nord per l'indipendenza della Padania: LFNIP; I Democratici-l'Ulivo: D-U; comunista: comunista; misto: misto; misto-UDEUR - Unione democratica per l'Europa: misto UDEUR; misto-rifondazione comunista-progressisti: misto-RC-PRO; misto-centro cristiano democratico: misto-CCD; misto socialisti democratici italiani: misto-SDI; misto-verdi-l'Ulivo: misto-verdi-U; misto minoranze linguistiche: misto Min. linguist.; misto-rinnovamento italiano popolari d'Europa: misto-RIPE; misto-cristiani democratici uniti: misto-CDU; misto federalisti liberaldemocratici repubblicani: misto-FLDR; misto-Patto Segni riformatori liberaldemocratici: misto-P. Segni-RLD.

| | PAG. | | PAG. |
|---|------|--|------------|
| Morgando Gianfranco, <i>Sottosegretario per l'industria, il commercio e l'artigianato ...</i> | 9 | Carrara Nuccio (AN) | 31 |
| Servodio Giuseppina (PD-U), <i>Relatore per la maggioranza</i> | 3 | Cerulli Irelli Vincenzo (PD-U), <i>Relatore per la maggioranza sugli enti locali</i> | 18 |
| Progetti di legge costituzionale: Ordinamento federale della Repubblica (A.C. 4462-4995-5017-5036-5181-5467-5671-5695-5830-5856-5874-5888-5918-5919-5947-5948-5949-6044-6327-6376) (Discussione del testo unificato) | 16 | Chiappori Giacomo (LFNIP) | 49 |
| <i>(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 4462)</i> | 16 | Dozzo Gianpaolo (LFNIP) | 58 |
| Presidente | 16 | Fontan Rolando (LFNIP), <i>Relatore di minoranza</i> | 23, 24 |
| <i>(Discussione sulle linee generali - A.C. 4462)</i> | 17 | Frosio Roncalli Luciana (LFNIP) | 56 |
| Presidente | 17 | Giovine Umberto (FI) | 35, 39 |
| Apolloni Daniele (LFNIP) | 55 | Lembo Alberto (AN) | 45, 46, 47 |
| Bianchi Clerici Giovanna (LFNIP) | 40 | Maccanico Antonio, <i>Ministro per le riforme istituzionali</i> | 27 |
| | | Malentacchi Giorgio (misto-RC-PRO) | 51 |
| | | Pagliarini Giancarlo (LFNIP) | 17 |
| | | Peretti Ettore (misto-CCD) | 42 |
| | | Pirovano Ettore (LFNIP) | 59 |
| | | Stucchi Giacomo (LFNIP) | 33 |
| | | Ordine del giorno della prossima seduta .. | 60 |

N. B. I documenti esaminati nel corso della seduta e le comunicazioni all'Assemblea non lette in aula sono pubblicati nell'*Allegato A*.
 Gli atti di controllo e di indirizzo presentati e le risposte scritte alle interrogazioni sono pubblicati nell'*Allegato B*.

RESOCONTO SOMMARIO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
CARLO GIOVANARDI

La seduta comincia alle 9,10.

La Camera approva il processo verbale della seduta di ieri.

Missioni.

PRESIDENTE comunica che i deputati complessivamente in missione sono ventotto.

Annunzio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE comunica che il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza il disegno di legge n. 6545, di conversione del decreto-legge n. 411 del 1999.

Il disegno di legge è assegnato alla XII Commissione ed al Comitato per la legislazione, per il parere di cui all'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE dà lettura del sunto delle petizioni pervenute alla Presidenza (*vedi resoconto stenografico pag. 1*).

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Vendite sottocosto (1238 ed abbinata).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 2*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIUSEPPINA SERVODIO, *Relatore per la maggioranza*, ricordato che il decreto legislativo n. 114 del 1998 prevede il riordino del settore del commercio, rileva che lo strumento legislativo non è stato ritenuto idoneo a disciplinare la complessa materia delle vendite sottocosto, nel contesto del più ampio processo di delegificazione che investe, in particolare, le attività economiche. Chiede pertanto all'Assemblea di voler convenire sulle ragioni del mandato conferitole a riferire in senso sfavorevole sul testo unificato, auspicando che il Governo puntualizzi i tempi di adozione del previsto regolamento ed i suoi orientamenti in materia.

ANTONIO MAZZOCCHI, *Relatore di minoranza*, evidenziata la singolarità della posizione contraria espressa dal deputato Servodio, relatore per la maggioranza, con riguardo a proposte di legge presentate anche da esponenti della maggioranza, denuncia il tentativo di « voler giocare su due tavoli »; raccomanda pertanto l'approvazione del testo unificato, ritenendo non condivisibile l'orientamento di fondo del regolamento che il Ministero dell'industria, del commercio e dell'artigianato si accinge ad emanare.

GIANFRANCO MORGANDO, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*, avverte che il Governo si riserva di intervenire in replica.

VALENTINO MANZONI, giudicato « errato » e « fuorviante » l'orientamento governativo in materia di vendite sottocosto, che di fatto favorisce le grandi concentrazioni di vendita al dettaglio senza peraltro contrastare eventuali turbative del mercato, atteso che comportamenti di concorrenza sleale sarebbero comunque sanzionati *ex post* e quindi dopo la produzione di effetti negativi, auspica che la maggioranza ed il Governo rivedano la posizione assunta, approvando il testo unificato predisposto dal deputato Mazzocchi, relatore di minoranza; sollecita comunque l'Esecutivo ad inserire nel regolamento di disciplina del settore norme di effettiva tutela della concorrenza.

FRANCESCO DI COMITE rileva che il testo unificato in discussione è ispirato ad una moderna logica imprenditoriale ed è volto a contrastare la « deprecabile » pratica delle vendite sottocosto, che configura un'« illecita » competitività.

GIACOMO CHIAPPORI esprime l'apprezzamento del gruppo della Lega forza nord per il testo unificato in discussione, il cui esame può forse sollecitare il Governo ad emanare il regolamento previsto dal decreto legislativo n. 114 del 1998, il cui testo dovrebbe essere preventivamente sottoposto alla competente Commissione parlamentare.

PRESIDENTE rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge costituzionale: Ordinamento federale della Repubblica (4462 ed abbinati).

PRESIDENTE comunica l'organizzazione dei tempi per il dibattito (*vedi resoconto stenografico pag. 16*).

Dichiara aperta la discussione sulle linee generali.

GIANCARLO PAGLIARINI, parlando sull'ordine dei lavori, si definisce « scandalizzato » per la scarsissima presenza in aula di deputati appartenenti a gruppi diversi dalla Lega forza nord, tenuto conto della primaria importanza del provvedimento che l'Assemblea si accinge a discutere.

PRESIDENTE ne prende atto.

VINCENZO CERULLI IRELLI, *Relatore per la maggioranza sugli enti locali*, intervenendo anche a nome del deputato Soda, relatore per la maggioranza sull'ordinamento regionale, osserva che il provvedimento di riforma costituzionale, del quale raccomanda l'approvazione, modifica il solo titolo V della Costituzione, essendosi ritenuto che non fosse al momento possibile avviare un più vasto intervento riformatore che, in prospettiva, potrà riguardare anche il cosiddetto principio di sussidiarietà orizzontale; rileva peraltro che l'intento perseguito è quello di pervenire ad un accentuato pluralismo politico ed amministrativo compatibile con il principio dell'unitarietà dello Stato e con gli impegni assunti in sede europea; segnala, in particolare, i passi in avanti configurati con riferimento alla « distribuzione » della potestà legislativa, al riconoscimento alle regioni di una « soggettività internazionale », alla soppressione dei controlli di legittimità esterni sui provvedimenti adottati dagli enti regionali e locali, nonché al rafforzamento dell'autonomia finanziaria di questi ultimi.

ROLANDO FONTAN, *Relatore di minoranza*, pur sottolineando che la discussione del provvedimento rappresenta un importante punto di arrivo e di rilancio di un'istanza sostenuta con determinazione dal gruppo della Lega forza nord, rileva che la proposta di legge costituzionale è ispirata a criteri di falso federalismo e non tiene conto delle esigenze dei popoli del Nord, che aspirano ad un « patto

federale» che riconosca alle regioni dignità legislativa pari a quella dello Stato.

Contesta infine la dichiarata inammissibilità di un testo alternativo presentato dal gruppo della Lega forza nord finalizzato a « dare voce » alle istanze democratiche dei cittadini del Nord.

ANTONIO MACCANICO, *Ministro per le riforme istituzionali*, espressa viva gratitudine ai relatori Soda e Cerulli Irelli ed alla I Commissione per l'« eccellente » lavoro svolto nella definizione di un testo che, seppure suscettibile di ulteriori miglioramenti, giudica positivamente, evidenzia gli aspetti salienti del provvedimento di riforma costituzionale, rilevando che alla pur sentita esigenza di un organo rappresentativo delle regioni e delle autonomie in generale non può darsi risposta nella presente sede, poichè l'eventuale rivisitazione dell'attuale disciplina del bicameralismo rischierebbe di « bloccare » l'iter del testo unificato in discussione.

Ritiene, infine, non più « eludibile » una revisione della forma di governo e della legge elettorale, rilevando che l'Esecutivo è intenzionato a svolgere al riguardo un ruolo « maieutico ».

NUCCIO CARRARA, giudicato « non esaustivo » il testo unificato in discussione e « modesta » la riforma del titolo V della Costituzione, sottolinea le ambiguità che permangono nella definizione del principio di sussidiarietà orizzontale o sociale, evidenziando altresì la grave lacuna relativa all'autonomia finanziaria delle regioni. Rileva, inoltre, che il progetto federale prospettato, che a suo giudizio si configura come processo di « scomposizione », risulterà incompleto se prescindere dalla necessaria previsione dell'elezione diretta del Presidente della Repubblica.

GIACOMO STUCCHI, premesso che il testo unificato non recepisce i principi del federalismo e che solo l'autogoverno delle realtà locali è garanzia di effettiva libertà, dichiara che il gruppo della Lega forza nord, pur non condividendo i contenuti del provvedimento, non si sottrarrà al

confronto parlamentare e condurrà, anche attraverso la presentazione di emendamenti migliorativi del testo, una battaglia priva di connotati ostruzionistici.

UMBERTO GIOVINE, richiamate le ragioni, anche storiche, che inducono a ritenere la sovranità degli Stati nazionali inadeguata a soddisfare le esigenze dei cittadini, rileva che il testo unificato non fornisce risposte alla diffusa domanda di federalismo: la sua parte politica respinge, quindi, « senza esitazione », una proposta di modifica costituzionale che cela una manovra « gattopardesca » di « conservazione statalista », auspica infine un'assemblea costituente che elabori una Carta per una Repubblica realmente federale.

GIOVANNA BIANCHI CLERICI, ricordato che il gruppo della Lega forza nord ha ritenuto di presentare un testo alternativo a quella che considera un'operazione di puro « camuffamento » finalizzata a mantenere inalterato l'assetto dello Stato unitario, giudica, in particolare, indispensabile attribuire alle regioni la competenza in materia di istruzione.

ETTORE PERETTI, sottolineati gli « angusti » confini entro i quali è stata circoscritta la materia del federalismo, muove obiezioni di metodo e di merito ad un testo unificato sicuramente carente; manifesta comunque disponibilità a contribuire all'elaborazione di una riforma dell'ordinamento in senso federalista che tuttavia non si configuri come una « mediazione al ribasso ».

ALBERTO LEMBO rileva che la proposta di legge costituzionale contiene disposizioni « ridicole », assolutamente non coerenti con un disegno federalista che sia orientato alla difesa delle « particolarità » senza peraltro assumere la veste di semplice strumento di disgregazione.

GIACOMO CHIAPPORI ritiene che il testo unificato in discussione rappresenti un *bluff* e che le sue « ridicole » disposi-

zioni normative non possano essere considerate funzionali all'adozione di un autentico ordinamento federale.

GIORGIO MALENTACCHI, premesso che non esiste un modello « unico » ed « assoluto » di federalismo, evidenzia le ragioni che inducono i deputati di Rifondazione comunista a dichiararsi « radicalmente » e « convintamente » contrari ad un testo del tutto privo di quel senso « forte » dello Stato che dovrebbe essere salvaguardato.

DANIELE APOLLONI, rilevato che il provvedimento in discussione rappresenta l'ennesima « farsa » sul piano istituzionale, ribadisce che il testo alternativo presentato dal gruppo della Lega forza nord è ispirato a principî di autentico federalismo già recepiti negli ordinamenti di altri paesi europei.

LUCIANA FROSIO RONCALLI, sottolineata la « genericità » del dibattito sul federalismo, che spesso viene confuso con il decentramento o con trasferimenti finanziari alle regioni, esprime un giudizio negativo, in particolare, sull'articolo 7 del testo unificato; ribadisce pertanto l'intenzione del gruppo della Lega forza nord di « dare battaglia » anche attraverso la presentazione di emendamenti.

GIANPAOLO DOZZO, denunciato il carattere fittizio della riforma costituzionale in discussione, erroneamente definita federalista, dichiara che il gruppo della Lega forza nord si batterà affinché sia affidata alla libera scelta delle comunità l'adesione ad un patto fondato sull'autodeterminazione di ciascun popolo.

ETTORE PIROVANO, rilevato che le legittime istanze federaliste sono state interpretate a fini strumentali da una schiera di politicanti « avvoltoi », ritiene che si debba restituire la « libertà » ai popoli del Nord.

PRESIDENTE rinvia il seguito della discussione ad altra seduta.

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE comunica l'ordine del giorno della prossima seduta:

Lunedì 15 novembre 1999, alle 15.

(Vedi resoconto stenografico pag. 60).

La seduta termina alle 14,10.

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
CARLO GIOVANARDI

La seduta comincia alle 9,10.

GIUSEPPINA SERVODIO, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Angelici, Copercini, Giardiello, Stajano e Tatarella sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono ventotto, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Annunzio della presentazione di un disegno di legge di conversione e sua assegnazione a Commissione in sede referente.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza, con lettera in data 11 novembre 1999, il seguente disegno di legge, che è stato assegnato, ai sensi dell'articolo 96-*bis*, comma 1, del regolamento, in sede referente, alla XII Commissione (Affari sociali):

« Conversione in legge del decreto-legge 10 novembre 1999, n. 411, recante disposizioni urgenti per il finanziamento degli oneri di parte corrente del Servizio

sanitario nazionale » (6545), con il parere delle Commissioni I, V e della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il suddetto disegno di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-*bis*, è stato altresì assegnato al Comitato per la legislazione di cui all'articolo 16-*bis* del regolamento.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Sono pervenute alla Presidenza le seguenti petizioni, che saranno trasmesse alle sottoindicate Commissioni:

Walter Pansini, da Trieste, chiede:

che, ai fini dell'accesso alla professione di erborista, non si prevedano disposizioni limitative per i diplomati che non esercitano l'attività da più di cinque anni (*n. 1269 - alla XII Commissione*);

Nicola Siano, da Mesagne (Brindisi), espone:

la necessità di una corretta applicazione delle norme sul credito scolastico ai fini degli esami di Stato conclusivi dei corsi di istruzione secondaria superiore (*n. 1270 - alla VII Commissione*);

Giovanni Vitiello, da Trecase (Napoli), chiede:

la rivalutazione dei limiti di reddito per l'esecuzione dal pagamento dei ticket in materia sanitaria (*n. 1271 - alla XII Commissione*).

Francesco Di Pasquale, da Canello Arnone (Caserta), chiede:

che regioni, province e comuni possano disporre di spazi televisivi autogestiti (*n. 1272 — alla VII Commissione*);

la realizzazione di interventi in campo ambientale (*n. 1273 — alla VIII Commissione*);

che ogni comune sia dotato di strutture e uffici sanitari (*n. 1274 — alla XII Commissione*);

Domenico Sessa, da Roma, chiede:

nuove norme in materia di patrocinio legale innanzi agli organi della giustizia tributaria (*n. 1275 — alla II Commissione*);

Roberto Di Gaetano, da Vicenza, chiede:

un provvedimento legislativo per consentire l'utilizzo del personale delle Forze armate nei compiti di collaborazione con le forze di polizia (*n. 1276 — alla IV Commissione*).

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Discussione del testo unificato delle proposte di legge: Caparini; Mazzocchi ed altri; Pecoraro Scanio; Manzione e Volontè: Norme per la regolamentazione delle vendite sottocosto (1238-2321-5078-5496) (ore 9,12).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Caparini; Mazzocchi ed altri; Pecoraro Scanio; Manzione e Volontè: Norme per la regolamentazione delle vendite sottocosto.

(Contingentamento tempi discussione generale — A.C. 1238)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore per la maggioranza: 20 minuti;

relatore di minoranza: 15 minuti;

Governo: 20 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 1 ora e 8 minuti (con il limite massimo di 17 minuti per ciascun deputato).

Il tempo a disposizione dei gruppi, pari a 4 ore e 30 minuti, è ripartito nel modo seguente:

Democratici di sinistra-l'Ulivo: 49 minuti;

Forza Italia: 42 minuti;

Alleanza nazionale: 40 minuti;

Popolari e democratici-l'Ulivo: 37 minuti;

Lega forza nord per l'indipendenza della Padania: 36 minuti;

I Democratici-l'Ulivo: 33 minuti;

Comunista: 33 minuti.

Il tempo a disposizione del gruppo misto, pari a 1 ora, è ripartito tra le componenti politiche costituite al suo interno nel modo seguente:

UDEUR: 11 minuti; Verdi: 9 minuti; Rinnovamento italiano popolari d'Europa: 8 minuti; CCD: 8 minuti; Rifondazione comunista: 8 minuti; Socialisti democratici italiani: 5 minuti; Federalisti liberaldemocratici repubblicani: 3 minuti; CDU: 3 minuti; Minoranze linguistiche: 2 minuti; Patto Segni-riformatori liberaldemocratici: 2 minuti.

**(Discussione sulle linee generali
- A.C. 1238)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ha facoltà di parlare il relatore per la maggioranza, onorevole Servodio.

GIUSEPPINA SERVODIO, *Relatore per la maggioranza*. Signor Presidente, colleghi, sottosegretario di Stato Morgando, in questa circostanza desidero svolgere considerazioni ulteriori, confermando quelle già contenute nella relazione scritta che accompagna il provvedimento.

Nella relazione scritta ho doverosamente ripercorso le diverse tappe del lavoro della Commissione attività produttive sull'argomento. Ho richiamato alcune parti salienti della relazione del Ministero dell'industria sulla nuova disciplina delle vendite sottocosto e non per ultimo ho sottolineato e esplicitato i riferimenti di natura normativa.

Nella seduta del 21 ottobre scorso, la X Commissione mi ha conferito l'incarico di riferire sfavorevolmente all'Assemblea sulle proposte di legge Caparini, Mazzocchi ed altri, Pecoraro Scanio e Manzoni e Volontè, recanti norme per la regolamentazione delle vendite sottocosto. L'esame di tali testi - lo voglio ricordare - era stato in un primo momento avviato dalla Commissione congiuntamente a quello delle proposte di legge recanti la riforma generale del settore del commercio. Peraltro, è intervenuto il decreto legislativo n. 114 del 1998 di riordino del settore e, interrotto quindi l'esame complessivo dei provvedimenti d'iniziativa parlamentare, le proposte di legge in materia di vendite sottocosto sono state nuovamente sottoposte all'attenzione della nostra Commissione, su sollecitazione - lo voglio ricordare - del rappresentante del gruppo di Alleanza nazionale, onorevole Mazzocchi. L'esame è ripreso quindi con la relazione dello stesso collega Mazzocchi il 25 maggio scorso. Il Comitato ristretto, che si era immediatamente costituito, ha svolto numerose audizioni informali con i

rappresentanti delle diverse categorie interessate. Il successivo iter si è svolto in maniera molto rapida, anche alla luce della decisione della Conferenza dei presidenti di gruppo, adottata nella riunione del 12 ottobre scorso, di calendarizzare la discussione in Assemblea. Il relatore, onorevole Mazzocchi, ha pertanto predisposto un testo unificato. I gruppi della maggioranza hanno inteso adottare il suddetto testo, ma solo al fine di proseguire l'esame in quanto l'argomento era stato inserito nel calendario dell'Assemblea, dichiarando contestualmente la loro contrarietà.

Si è proceduto anche ad acquisire i pareri. Desidero qui richiamare il parere della Commissione affari costituzionali che, a mio avviso, rappresenta un elemento fondante del giudizio negativo espresso dai gruppi della maggioranza della nostra Commissione. Infatti, il parere della I Commissione è stato contrario sul testo unificato con una precisa e puntuale motivazione: la inopportunità di rilegificare una materia già oggetto di un processo di delegificazione. I gruppi della maggioranza in Commissione, lo ripeto, hanno confermato la loro contrarietà confortati anche da questo parere che, evidentemente non può essere sottovalutato o, peggio, rimosso.

Al fine di favorire un confronto chiaro con i gruppi dell'opposizione ed evitare strumentalizzazioni ed equivoci ritengo di precisare alcuni aspetti. Innanzitutto, personalmente, così come la maggioranza, ho piena consapevolezza della rilevanza e della complessità dell'argomento, in quanto i soggetti in campo sono diversi come lo sono gli interessi: degni di considerazione sono la tutela del consumatore, nonché quella dell'impresa commerciale e del fornitore. Anzi, proprio per la delicatezza della materia, la maggioranza ha ritenuto e ritiene che sia necessario percorrere una strada che eviti di trattare la materia adottando lo strumento della legge, in quanto strumento poco flessibile e idoneo ai cambiamenti che potrebbero intervenire. È invece opportuno ricorrere allo strumento del regolamento che, se da una parte deve contenere nozioni certe e

norme generali direttamente applicabili, dall'altra deve prevedere che le autorità locali possano graduare gli interventi in base alle esigenze.

Desidero ribadire ai colleghi, in modo particolare al collega Mazzocchi, relatore di minoranza, che l'adozione da parte del Parlamento di una legge su questa materia potrebbe, nel medio e nel lungo periodo, risultare persino controproducente in quanto causerebbe una condizione di rigidità.

Il regolamento consente, invece, anche una fase sperimentale e la possibilità di un successivo monitoraggio al fine di introdurre adeguamenti, sempre con l'obiettivo di considerare i soggetti e gli interessi che prima richiamavo. La complessità del settore, che, oggi più che nel passato, è sottoposta ad una sfida derivante dal contesto europeo ed internazionale e che risente sempre di peculiarità locali, richiama la nostra responsabilità a mettere in moto meccanismi adeguati. Non si tratta quindi soltanto di un omaggio formale, collega Mazzocchi e colleghi dell'opposizione, che pure è doveroso, al nuovo contesto normativo che si è determinato e che demanda la disciplina del fenomeno delle vendite sottocosto al decreto legislativo n. 114 e quindi ad un apposito regolamento. Si tratta, invece, di utilizzare la scelta effettuata dal decreto legislativo di riordino del commercio come condizione irrinunciabile per favorire un processo di riadattamento e sviluppo del settore che sia maggiormente flessibile. Ciò non vuol dire assenza di regole o predeterminazione di condizioni di vantaggio e promozione solo di determinati interessi.

Credo che proprio i rappresentanti delle forze politiche del Polo, che in Commissione hanno espresso un parere favorevole sul testo unificato predisposto dall'onorevole Mazzocchi, abbiano a cuore un'efficace e concreta azione di delegificazione in molte materie. Devo, quindi, registrare che la scelta dell'opposizione di preferire una legge al regolamento per disciplinare le vendite sottocosto non appare molto coerente con le dichiarazioni e

gli intendimenti, anche sinceri, che in quest'aula il Polo ha manifestato in più occasioni. Non è di poco conto, né irrilevante la scelta effettuata dal decreto legislativo di riordino del commercio: quella di demandare ad un apposito regolamento la disciplina delle vendite sottocosto. Il significato e la prospettiva sono chiari: occorre innescare un processo di delegificazione della normativa in materia.

La tendenza generale alla delegificazione di profili specifici e di dettaglio relativi ai settori oggetto di riforma generale costituisce, d'altronde, un parametro fondamentale per valutare l'opportunità, prima ancora che il merito, dei nuovi interventi legislativi. Tale aspetto è stato più volte rimarcato negli interventi in Commissione dei rappresentanti della maggioranza, a conferma dell'adesione ad un programma di snellimento e semplificazione del sistema normativo, soprattutto nell'ambito delle attività economiche. Ribadisco pertanto il giudizio di contrarietà alla scelta dello strumento legislativo, raccomandando all'Assemblea di voler convenire sulle ragioni di politica normativa che hanno motivato il mandato a riferire in senso sfavorevole conferitomi dalla X Commissione.

Il tema delle vendite sottocosto è rilevante: nessuno si vuole sottrarre al confronto di merito. Come ho ricordato nella relazione scritta, è intervenuta sulla materia anche l'autorità garante della concorrenza e del mercato: in particolare, mi risulta che l'autorità garante, se non ricordo male il 29 ottobre scorso, abbia espresso un parere, riconfermando la propria opposizione in merito all'opportunità di definire una disciplina sulle vendite sottocosto in via regolamentare.

Il tema è rilevante, dicevo, perché interessa il sistema commerciale nel suo complesso e nelle sue molteplici articolazioni; proprio per rispondere all'urgenza delle questioni sottese, l'utilizzazione dello strumento del regolamento è un'occasione che non deve essere persa. Auspico pertanto che, nel corso di questo dibattito, il Governo (vedo qui il sottosegretario Morgando), al di là della relazione già tra-

smessa alla Commissione, che a mio avviso lascia aperte alcune questioni, si esprima, dica qualche parola in più nel merito e innanzitutto, signor sottosegretario, puntualizzi i tempi di adozione del regolamento, in quanto il comparto del commercio non può essere sottoposto a condizioni di incertezza.

L'occasione che abbiamo oggi, a mio parere, può essere utile anche per il Governo per precisare in maniera più dettagliata i suoi orientamenti, anche in relazione al tentativo già avviato, e comunque da riprendere, di realizzare gli obiettivi e le metodologie indicati nell'articolo 15, comma 9, del decreto legislativo n. 114 del 1998, in ordine al coinvolgimento delle organizzazioni rappresentative delle imprese produttrici e distributive. In proposito, credo vada riconosciuta al Ministero, sebbene l'autorità antitrust si sia espressa criticamente circa eventuali accordi tra produttori e commercianti, lo sforzo di ricercare una base condivisa di ipotesi di disciplina del sottocosto.

Non è difficile rendersi conto, colleghi, della difficoltà di addivenire a posizioni unanimi, trattandosi di una materia che tocca interessi diversi e non sempre convergenti. Mi sembra che il Governo non debba sciupare l'occasione di oggi e debba invece riferire sulle sue iniziative in merito, anche per fugare sospetti, peraltro non fondati, di ritenere il confronto parlamentare inutile o, peggio, ostacolo ad assumersi la responsabilità del compito di adottare l'apposito regolamento. In Commissione, nessuno si è sottratto al confronto ed anche il ministro e il sottosegretario Morgando hanno dimostrato disponibilità e rispetto delle diverse posizioni: benché non sia previsto che il regolamento venga sottoposto al parere della Commissione attività produttive, tuttavia non mancano strumenti parlamentari per interloquire con il Governo.

A conclusione del mio intervento, ri-confermo e riferisco all'Assemblea il giudizio di contrarietà alla scelta dello strumento legislativo per la disciplina delle vendite sottocosto, sottolineando soprattutto, colleghi, che questo giudizio parte

dalla consapevolezza dell'esigenza di essere coerenti con le scelte di fondo di un'azione indirizzata ad un processo di semplificazione del sistema normativo.

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

ANTONIO MAZZOCCHI, Relatore di minoranza. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, ho molto apprezzato la relazione del relatore per la maggioranza, onorevole Servodio, tuttavia, pur valutando positivamente le aperture verso l'opposizione e riconoscendo che le iniziative intraprese dal Polo, in particolare su questa materia delicata, mentre la collega svolgeva la sua relazione — non si offenda perché sa che nutro una profonda stima nei suoi confronti — pensavo ad una dichiarazione rilasciata proprio ieri da un sindacalista che, davanti al sottosegretario Carpi, parlando dell'annosa questione dei carburanti, ha affermato che l'attuale Governo ha fatto un pieno di teorie, ma non ha risolto il problema.

Onorevole Servodio, quando lei dice che il Governo si deve esprimere puntualizzando i tempi e facendoci conoscere gli orientamenti, forse dimentica che noi facciamo riferimento al decreto legislativo n. 114, approvato nel marzo del 1998. All'epoca, il ministro Bersani in quest'aula, di fronte al nostro compianto presidente di gruppo, onorevole Tatarella, prese un impegno: entro ottobre di quell'anno, il Ministero avrebbe prodotto il famoso regolamento.

Non so se il Governo si esprimerà sui tempi e sugli orientamenti, in quanto sono stati già indicati proprio da una regolamentazione, sulla quale poi è intervenuta l'antitrust, che non avrebbe assunto tale iniziativa se non vi fosse stata la proposta di regolamentazione del Ministero dell'industria.

Un'altra questione che desidero sottoporre alla Presidenza riguarda il fatto che per la prima volta, nella storia di questo Parlamento, ci troviamo di fronte non ad

un relatore per la maggioranza che si esprime contro una proposta di legge presentata dall'opposizione, ma ad una relatrice per la maggioranza che si esprime contro le proposte di legge presentate dalla stessa maggioranza. In questa sede, infatti, onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, non si sta discutendo delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Caparini, Mazzocchi, ma dei deputati Caparini, Mazzocchi, Carli, Alveti, Faggiano, Pecoraro Scanio, Manzione e Volontè. Si sta discutendo, cioè, su proposte di legge presentate anche dalla stessa maggioranza, sulle quali il relatore per la maggioranza afferma che la stessa è contraria.

Signor Presidente, o si sta « dando di matto » oppure c'è qualcosa che non funziona. Mi rivolgo al relatore per la maggioranza e alla Presidenza per avere conferma del fatto che, in questi casi, la normale procedura non prevede il ritiro della proposta. Non vi è nulla di male se un parlamentare presenta una proposta di legge e poi la ritira.

Cara onorevole Servodio, in questo caso si vuole giocare su due tavoli: la maggioranza vuole stare da un lato con le confederazioni che lei citava, quelle che abbiamo sentito, non solo in rappresentanza dei commercianti e dei consumatori, e dall'altro anche con la grande distribuzione. Si tratta delle stesse confederazioni che, tutte insieme (lei era presente ed ha ascoltato), hanno dichiarato la contrarietà al regolamento del Ministero dell'industria: tutte, tranne le coop rosse, la Conad, che in questi giorni hanno fatto un'alleanza per tentare di acquistare maggiore spazio sul terreno nazionale, soprattutto sotto l'aspetto commerciale.

Vorrei domandare all'autorità garante della concorrenza e del mercato — e a questo proposito, onorevoli colleghi, bisognerebbe aprire un dibattito sulla funzionalità di queste autorità garanti, che stanno diventando soltanto uno strumento in mano al Governo per far dichiarare alcune cose ed altre no —, che nell'ultimo parere ha detto che la vendita sottocosto si può verificare quando vi è un'indica-

zione della quota di superficie del 50 per cento: perché, se siamo tutti d'accordo, onorevole Servodio, non diminuiamo questa superficie al 25 per cento? Forse perché è in atto una manovra da parte delle coop per coprire il 27 per cento della quota di superficie in Italia? È bene dire queste cose, è bene assumersi le proprie responsabilità.

Stamattina, mentre venivo in Parlamento, ho letto su un giornale finanziario una notizia che mi ha fortemente colpito, ma che conoscevamo tutti: parlando del commercio e del rischio di crisi, si afferma che ben pochi operatori italiani potranno raggiungere queste dimensioni, se è vero che i poli alimentari si ridurranno in pochi anni a quattro-cinque, ciascuno con un fatturato di almeno 10-15 milioni di euro e almeno due saranno in mano francese (Auchan e Promodes-Carrefour).

Ciò significa che nel corso degli ultimi anni è avvenuto e sta avvenendo quello che noi già abbiamo denunciato, e cioè che la grande distribuzione francese e straniera sta entrando nel nostro paese con il metodo delle vendite sottocosto. La grande difficoltà odierna del Ministero dell'industria non è quella di non poter mettere d'accordo commercianti e produttori, perché questi ultimi si mettono d'accordo, ma forse quella di non avere la capacità di bloccare questa grande invasione della produzione straniera.

Il giorno dopo la fusione della Carrefour è stato detto chiaramente: « Noi entreremo in Italia con prezzi al di sotto del mercato. Noi entreremo in Italia con i nostri prodotti ». Non a caso quest'anno la Carrefour comprerà il 50 per cento della GS e si approprierà di un'altra quota di mercato di oltre il 15 per cento.

Onorevole sottosegretario, dobbiamo cominciare a pensare che le vendite sotto costo non sono soltanto un problema dei commercianti, ma riguardano la produzione, l'occupazione, la finanza e la ricchezza di questo nostro paese. Allora, è veramente incosciente un Governo che, a due anni di distanza, ancora fa finta che il problema non esista.

Mi consenta di dire che è veramente inusuale questo atteggiamento da parte di una maggioranza che non ritira le proprie proposte di legge e manda una persona rispettabile ed onesta — lo sottolineo — come l'onorevole Servodio a dire: «Noi siamo contrari a queste proposte». Ma come, Servodio, voi siete contrari alle proposte che presentate? Ma abbiate almeno il coraggio di dire: «Noi abbiamo presentato delle proposte, che ritiriamo». Invece, non le volete ritirare, onorevoli colleghi, perché volete giocare su questi due tavoli, ma noi non ci stiamo e lo diciamo con molta chiarezza.

In conclusione, consentitemi di fare alcune riflessioni di ordine giuridico, perché credo che, al di là del discorso politico, ci troviamo veramente di fronte ad un grande incongruenza giuridica. Sappiamo bene che nelle transazioni commerciali il prezzo è l'elemento essenziale del contratto. Nella compravendita, infatti, il trasferimento della proprietà di un bene avviene dietro pagamento del suo equivalente in denaro, tanto è vero che la stessa Cassazione ha più volte ritenuta nulla la compravendita con corrispettivo simbolico o sproporzionato rispetto al reale valore commerciale del bene. Evidentemente, l'inadeguatezza del prezzo ha una sua influenza anche sul piano del rispetto delle regole della concorrenza: se è vero che l'offerta sul mercato di beni a prezzi inferiori rispetto a quelli praticati dai concorrenti rappresenta uno degli aspetti della libertà di iniziativa economica — mi riferisco all'articolo 41 della Costituzione —, così non è quando la vendita viene effettuata ad un prezzo inferiore ai costi di produzione degli stessi.

La *price competition* costituisce, infatti, uno di quei comportamenti tipizzati per via giurisprudenziale tra gli atti contrari alle regole della concorrenza (articolo 2598 del codice civile). Tuttavia, il giudizio sulla illiceità è stato limitato, in un primo momento, solo a quei casi in cui a tale pratica si ricorra con il proposito di conquistare una posizione monopolistica, mediante l'espulsione dei concorrenti dal mercato, per poi sfruttarla con l'imposi-

zione ai consumatori di prezzi sovraconcorrenziali. Se non che, la tesi che oggi appare prevalente è quella della illiceità *in re ipsa* delle vendite sottocosto. E ciò indipendentemente dal fine perseguito dall'impresa. Sia perché, secondo quest'ultimo orientamento, tale pratica si risolve in una misura antieconomica per l'impresa che l'esercita, ponendosi in contrasto, per di più, con il principio dell'utilità sociale di cui parla l'articolo 41 della Costituzione (peraltro, costringere gli imprenditori all'imitazione può essere causa di crisi di un intero ramo dell'economia), sia perché il funzionamento del meccanismo concorrenziale verrebbe ad essere alterato in modo tale da premiare soltanto il concorrente più forte o comunque in grado di rifarsi — grazie ad ingenti mezzi finanziari o ad una particolare struttura organizzativa, ecco perché poco fa citavo alcune reti di grande distribuzione — delle perdite subite durante l'offerta a prezzo vile, una volta raggiunta sul mercato una posizione di preminenza, con pregiudizio non solo dei concorrenti ma in prospettiva anche dei consumatori.

Il Ministero dell'industria, che si accinge ad emanare un apposito regolamento in materia, sembra aderire inopinatamente all'orientamento dottrinale e giurisprudenziale minoritario, ma tuttavia gradito soltanto alle cooperative. Nel documento consegnato alle associazioni dei produttori, dei distributori e dei consumatori — onorevole Servodio, esiste già un documento che è stato consegnato a tutti — recante «linee guida per una disciplina delle vendite sottocosto», queste ultime sono considerate tali «solo se poste in essere da un'impresa in posizione dominante e quando presentano caratteristiche predatorie». Non si tratta quindi di un problema di vendite sottocosto in una situazione monopolistica perché si dice soltanto «solo se poste in essere da un'impresa in posizione dominante e quando presentano caratteristiche predatorie». Si tratta di un documento incredibilmente povero e confusionario. Manca uno studio attento sulle varie sfaccettature del fenomeno ed è privo di analisi eco-

nomiche che pure appaiono indispensabili per capire, ad esempio, quando un prezzo possa considerarsi effettivamente remunerativo rispetto ai costi.

Anche il parere dell'antitrust (i pareri di queste autorità sembrano sempre « autoveicolati »), a cui il Ministero si riporta quasi integralmente, appare non solo poco convincente ma a volte anche incredibilmente strano, specialmente là dove parla delle vendite promozionali. Queste ultime, onorevole Servodio, sono già regolamentate dall'articolo 15 del decreto legislativo Bersani. O forse anche in questo caso pensate di dire che avete votato quel decreto ma non lo condividete? Noi, per fortuna, non lo abbiamo votato e non lo abbiamo condiviso perché sapevamo quale sfascio e quale miseria avrebbe prodotto in questo paese, mentre voi lo avete votato.

Come dicevo, si tratta di un documento povero e confusionario che manca di attenti esami di tipo economico, un documento soprattutto non convincente.

L'autorità antitrust sostiene che « un prezzo di vendita inferiore ai costi variabili può essere sistematicamente praticato da un'impresa solo se essa è in grado di fissare, in un periodo successivo, prezzi superiori ai costi variabili e tali da più che compensare le perdite subite ». I più attenti studi economici americani considerano, invece, predatorio solo il prezzo che non copre il costo marginale di breve periodo e ritengono addirittura possibile, da parte di imprese in posizione dominante, attraverso la cosiddetta *strategic entry deterrence*, impedire un nuovo ingresso nel mercato senza rischiare l'accusa di *predatory pricing*.

Ma le perplessità maggiori sono dovute alla mancanza, nel documento ministeriale, di un'analisi sulle peculiarità del nostro mercato, in cui i grandi distributori — che gestiscono catene commerciali — competono con piccoli e medi dettaglianti, in un quadro in cui i meccanismi e le strategie concorrenziali dovranno sicuramente tener conto del nuovo assetto strutturale delineato dal decreto Bersani. Va ricordato, infatti, che il decreto legislativo

n. 114 del 1998, prevedendo per le sole grandi strutture di vendita rilevanti barriere all'ingresso nel mercato, sposta la competizione dal terreno dell'efficienza a quello delle grandi dimensioni. È alla luce di queste riflessioni, dunque, che andava valutato il rilievo che avrebbe dovuto assumere la sistematicità delle vendite sottocosto.

Dunque, proporre un'affermazione del divieto del sottocosto effettuato da esercizi in posizione dominante, ovvero, da esercizi che pur non essendo in posizione dominante adottino comportamenti di concorrenza sleale, significa valutare l'illegittimità di una vendita sottocosto sulla base della sua idoneità a produrre un danno. Con la conseguenza che tali comportamenti potranno essere sanzionati solo *ex post*, quando hanno già dispiegato i loro effetti nocivi. Ma c'è da chiedersi: secondo quali criteri può valutarsi l'effetto di tale comportamento sul mercato? Peraltro, da un punto di vista rigorosamente giuridico, qualora il legislatore avesse voluto disciplinare le vendite sottocosto come semplice figura di abuso di posizione dominante o atto di concorrenza sleale, non ci sarebbe stata la necessità di ricorrere al potere regolamentare del Governo. Sarebbe stato sufficiente richiamare i già disciplinati illeciti concorrenziali che, invece, per espressa disposizione del decreto legislativo n. 114 del 1998, sono da considerare ipotesi distinte rispetto alle ipotesi di vendita sottocosto abusive, di cui all'emanando regolamento governativo.

Sono queste le ragioni condivise da un vasto arco di forze (grande distribuzione, piccoli esercenti, industria di marca) che contrastano con le posizioni del Governo. Poco interessa, tuttavia, al Governo che in Francia, Spagna, Belgio, Portogallo, Lussemburgo e nella grande America liberale il divieto di vendita sottocosto sia ormai una legge. Per tali ragioni, non soltanto insistiamo sulla proposta di legge di nostra iniziativa, ma siamo sicuri che attraverso essa potremmo contemporaneamente salvaguardare le esigenze dei con-

sumatori e i delicati equilibri della distribuzione commerciale nel nostro paese.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

GIANFRANCO MORGANDO, *Sottosegretario di Stato per l'industria, il commercio e l'artigianato*. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

VALENTINO MANZONI. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, abbiamo preso atto, nella discussione nella X Commissione (attività produttive) sul provvedimento relativo al divieto di vendite sottocosto, della volontà della maggioranza (per bocca dell'onorevole Manzini) e del Governo (per bocca del sottosegretario Morgando) di rispettare le disposizioni di cui ai commi 8 e 9 dell'articolo 15 del decreto legislativo n. 114 del 1998 che — come ben sappiamo — demandano al Governo l'emanazione di un apposito regolamento sulla materia in questione. Abbiamo anche potuto conoscere quali siano — o quali potrebbero essere — gli orientamenti del Governo nel merito dell'emananda disciplina.

Dobbiamo intanto rilevare come siano trascorsi inutilmente — lo ha già detto l'onorevole Mazzocchi — quasi due anni dall'emanazione del decreto legislativo n. 114 del 1998 sulla riforma del commercio. A mio avviso, tale inerte comportamento è tanto più censurabile quando si pensi che proprio il ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato ammette — nella lettera inviato al presidente Nesi in data 13 maggio 1999, in risposta alla giusta e tempestiva richiesta dello stesso presidente Nesi, formulata nell'immediatezza dell'entrata in vigore del decreto legislativo citato — che nel corso degli ultimi anni l'utilizzo dello strumento delle vendite sottocosto, attualmente prive di disciplina specifica, si è diffuso notevolmente. È un fenomeno, onorevoli colleghi, sicuramente di proporzioni preoccupanti e allarmanti.

Onorevoli colleghi, non va neppure dimenticato, per spiegare maggiormente il perché della censurabilità dell'inerte comportamento governativo, che fin dal settembre 1990, con un ordine del giorno approvato dalla Commissione industria del Senato, nel quale il sistema delle vendite sottocosto veniva definito come fattore di alterazione della concorrenza, veniva rivolta la raccomandazione al Governo di predisporre una regolamentazione al riguardo; né va dimenticato che, ancora più recentemente, prima la Commissione a ciò preposta, in sede di parere sullo schema di decreto legislativo in materia di liberalizzazione del commercio, e poi l'onorevole Mazzocchi, con una interrogazione presentata circa un anno addietro, rivolgevano identiche sollecitazioni al Governo per l'adozione del regolamento.

Onorevoli colleghi, onorevole relatrice Servodio, a fronte di questa inerzia governativa e dell'espandersi contestuale del fenomeno, una forza politica responsabile qual è Alleanza nazionale, preoccupata della sorte di migliaia di piccole e medie imprese distributrici, di migliaia e migliaia di piccoli operatori del commercio, e preoccupata, per di più, della necessità di assicurare regole certe al mercato, in modo che questo non si trasformi in una sorta di fauna marina, nel cui ambito il pesce grosso mangia il pesce piccolo, che altro poteva fare, se non portare avanti la sua proposta di legge? Tanto più, onorevoli colleghi, che, come abbiamo appreso sempre dalla nota del 13 maggio 1999 del ministro dell'industria, questi dichiarava — anche qui leggo testualmente —: «Si è dovuto prendere atto della pratica impossibilità di addivenire a posizioni concordate e pertanto della perseguibilità della sola via del regolamento normativo». La nota è del 13 maggio 1999, ma sarebbe interessante sapere in che epoca, antecedentemente, per dare un compiuto giudizio sul ritardo, il Governo, e per esso il ministro, ebbero contezza dell'impossibilità pratica di far sottoscrivere alle organizzazioni rappresentative delle imprese produttrici e distributrici il codice di

autoregolamentazione delle vendite sottocosto previsto dal comma 9 dell'articolo 15. È anche per questa ragione, onorevole Servodio, signor sottosegretario, che abbiamo insistito con caparbia sulla nostra proposta di legge, che non è diversa, salvo qualche piccolo trascurabile dettaglio, dalle proposte di legge presentate sull'argomento da tanti altri deputati — come è stato già sottolineato dall'onorevole Mazzocchi —, anche della sinistra e del centro, i quali, in omaggio a non so quale coerenza, probabilmente, anzi sicuramente, voteranno contro il testo alternativo predisposto dall'onorevole Mazzocchi. Su quest'ultimo testo, badate bene, si è registrata, a dimostrazione della indilazionabile necessità di pervenire ad una disciplina legislativa del fenomeno, la convergenza indistintamente di tutte le associazioni di categoria dei distributori piccoli e medi, audite nel corso dei lavori in Commissione, ad eccezione della sola Confindustria, che ha dichiarato di voler attendere il regolamento governativo prima di esprimere un giudizio.

Onorevoli colleghi, come si evince dalla nota del ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato del 13 maggio 1999 — la quale, a mio avviso, disvela in maniera chiara ed inequivoca gli orientamenti governativi nella materia di cui si discute — la posizione del Governo, partendo dalla errata premessa che le vendite sottocosto rappresentano una specifica modalità di effettuazione delle vendite straordinarie, appare, anzi è, di pedissequa accettazione e osservanza della segnalazione dell'autorità garante della concorrenza e del mercato fatta in data 30 aprile 1998, non senza significato, subito dopo l'emanazione del decreto legislativo n. 114 del 1998 che contiene, all'articolo 15, i commi 8 e 9. Con questa segnalazione l'autorità garante ha ritenuto di stabilire, con un'argomentazione a mio avviso assurda e inconcepibile per quanto dirò in seguito, la liceità delle vendite sottocosto anche da parte di imprese in situazione di dominanza o di preminenza sul mercato, tranne che questo compor-

tamento non disveli intenti predatori, cioè di eliminazione di concorrenti dal mercato.

Onorevoli colleghi, onorevole sottosegretario, in sostanza, secondo l'autorità garante, le grosse concentrazioni della distribuzione, se non hanno l'intento di eliminare altri dal mercato, possono sistematicamente e lecitamente utilizzare lo strumento della vendita di merci e prodotti a prezzi inferiori a quelli di acquisto.

Non a caso, allora, nella premessa della più volte citata lettera del 13 maggio 1999 vi è l'affermazione secondo la quale « le vendite sottocosto rappresentano una specifica modalità di effettuazione delle vendite straordinarie »: pertanto, al pari di queste ultime, sono lecite chiunque le pratici, sia esso piccolo distributore o impresa con posizione dominante o di preminenza sul mercato. Onorevoli colleghi, quando si fa una simile affermazione — vendita sottocosto uguale modo di effettuazione di vendita straordinaria —, non si tiene conto, evidentemente, della *ratio* e delle motivazioni che hanno indotto il legislatore a prevedere e fissare, per particolari tipi di merce, l'eccezione al divieto della loro vendita a prezzi inferiori a quelli di acquisto. Si tratta di merci e di beni di consumo indicati all'articolo 1 della legge 19 marzo 1980, n. 80, concernente la disciplina delle vendite straordinarie e di liquidazione, caratterizzate da particolari connotazioni che attengono all'essere ormai merci di fine stagione, deperibili e quindi di immediata consumazione, rimaste in negozio per il decorso del tempo delle festività natalizie o pasquali per le quali erano state confezionate e poste in vendita oppure per essere merci superate da identici prodotti realizzati con più avanzate tecnologie.

Onorevole sottosegretario, onorevoli colleghi, se per queste merci di cui alle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)* del testo alternativo del relatore di minoranza, onorevole Mazzocchi, vi è una plausibile ed obiettiva ragione perché esse siano vendute a prezzi inferiori a quelli di acquisto, non ve ne è alcuna per vendere sottocosto merce normale priva delle suddette connotazioni,

soprattutto e principalmente da parte di imprese con posizione dominante o di preminenza sul mercato, a meno che — questo il nostro dubbio — non si vogliano favorire proprio le grosse concentrazioni di vendita al dettaglio che, per essere tali, sono in grado di praticare prezzi ridottissimi al fine, altresì, di attirare la clientela, facendo leva sulla quantità e sulla varietà dei prodotti posti in vendita, a scapito, naturalmente, delle piccole imprese prive di mezzi per sconfiggere la concorrenza.

Signor sottosegretario, onorevoli colleghi, la premessa secondo la quale le vendite sottocosto, in genere, rappresentano una modalità di effettuazione di vendite straordinarie, per le chiare ragioni innanzi esposte, è del tutto errata e forviante. Altrettanto errato e fuorviante si appalesa l'orientamento governativo che è, salvo che non venga smentito, di pedissequa accettazione del parere espresso dall'Autorità garante del mercato e della concorrenza con la segnalazione del 30 aprile 1998, ripetuta purtroppo con l'ultima segnalazione, quella del 29 ottobre 1999.

Così osserva l'autorità garante, con assurda e abnorme motivazione e argomentazione (leggo testualmente a pagina 14 del dossier): « È inopportuna una normativa speciale che vieti le vendite a prezzi inferiori ai costi anche per le imprese in situazione di dominanza o di preminenza, all'infuori del caso di intenti predatori, ossia volti all'eliminazione della concorrenza ».

Si possono fare alcuni rilievi. In via preliminare, la segnalazione dell'autorità garante discende dall'errata ed inconferente applicazione alle vendite sottocosto al dettaglio della legge n. 287 del 1990 (la cosiddetta legge antitrust).

A mio parere, signor sottosegretario, questa legge, come si evince dall'insieme delle norme che la compongono, è diretta al settore della produzione. È vero che in essa l'espressione « tutela del diritto di concorrenza » è ricorrente, ma questo diritto viene invocato con riferimento all'ipotesi di possibili comportamenti scor-

retti delle imprese produttrici, che dopo aver prodotto una certa quantità di beni, ai fini del successivo passaggio, cioè la vendita al distributore dettagliante, potrebbero in tale operazione di vendita praticare prezzi inferiori a quelli correnti di mercato per prodotti identici o similari, danneggiando altre imprese produttrici che, subendo il danno della sleale concorrenza, potrebbero essere indotte ad uscire dal mercato.

Onorevole sottosegretario, onorevoli colleghi, le imprese produttrici non preparano e confezionano beni per tenerli in magazzino ma producono ed immettono sul mercato un'enorme quantità di merci ed in questa attività di scambio, di commercio e di immissione di prodotti sul mercato devono rispettare le regole fissate nella legge n. 287 del 1990. Con tale legge i dettaglianti non hanno nulla a che fare, perché essi costituiscono una categoria diversa dai produttori ed operano — cosa che non tiene presente il Governo — in una dinamica del mercato più complessa ed articolata.

Onorevoli colleghi, ammettiamo pure che la legge n. 287 del 1990 si applichi, sia pure in via analogica, alle attività di vendita dei dettaglianti, non mi pare però che la segnalazione dell'autorità garante, desunta proprio da quella legge, ove dovesse essere recepita dal Governo nell'emananda disciplina del sottocosto, possa portare regole di corretta concorrenza nel mercato al dettaglio. Mi sembra piuttosto destinata a squilibrare il mercato a tutto vantaggio della grande concentrazione.

In sostanza, l'autorità garante dice — ed è il secondo rilievo che intendevo fare — che anche le imprese in posizione dominante o di preminenza possono praticare il sottocosto, se però questa pratica disvela intenti predatori e di eliminazione di altre imprese concorrenti dal mercato, essa diventa illegittima e quindi sanzionabile.

Mi chiedo: quand'è che si scopre che una grossa concentrazione della distribuzione si è insediata in una determinata area di mercato con intenti predatori? A

mio avviso, e penso a rigor di logica, si scopre quando gli intenti predatori sono già realizzati e piccole e medie imprese distributrici hanno dovuto già abbandonare il mercato perché non più conveniente; si scopre cioè, onorevoli colleghi, con un giudizio *ex post*, ossia ad effetti già conseguiti.

Quando per reprimere questa situazione interviene l'autorità garante applicando le dovute sanzioni all'impresa dominante, tale intervento non darà alcun risultato pratico perché le piccole e medie imprese della distribuzione concorrenti, i piccoli negozianti hanno già subito irreversibilmente il danno dell'eliminazione dal mercato. Onorevole sottosegretario, chi potrà risarcire il danno da costoro patito? A che serve un eventuale risarcimento se il mercato è interamente controllato dalle imprese in posizione dominante o di preminenza, cioè dalla grande concentrazione della distribuzione al dettaglio? A che serve l'intervento dell'autorità garante? Vorrei avere lumi su questo punto.

Il terzo ed ultimo rilievo è che evidentemente sfugge all'autorità garante che il sottocosto praticato dalle grosse concentrazioni della distribuzione per alcuni o determinati prodotti è funzionale all'attrazione della clientela che, invogliata dal sottocosto per certi prodotti, una volta entrata nel grande negozio delle esposizioni si determina all'acquisto anche di altri prodotti con prezzi magari leggermente superiori a quelli praticati da altri concorrenti, recuperando così le perdite subite in conseguenza del sottocosto praticato, ma determina inevitabilmente l'impoverimento delle imprese concorrenti, piccole o medie che siano, che non potendo o non volendo utilizzare l'illecito strumento di attrazione della clientela, cioè il sottocosto, se la vedono sottrarre anche per la vendita di tutta la vasta gamma di prodotti di cui dispongono.

Da ciò si evince l'assurdità della dichiarazione dell'Autorità garante secondo la quale (leggo testualmente): « un prezzo di vendita inferiore ai costi variabili può essere praticato » — è una dichiarazione

che ha già citato l'onorevole Mazzocchi — « da un'impresa solo se essa è in grado di fissare, in un periodo successivo, prezzi superiori ai costi variabili e tali da più che compensare le perdite subite ». No, signor sottosegretario. L'impresa in posizione dominante si rifà delle perdite subite senza aspettare il periodo successivo, cioè si rifà contestualmente attraverso la vendita quantitativa di altri prodotti, diversi da quelli per i quali ha praticato il sottocosto. Ne discende, onorevoli colleghi, che gli effetti predatori sono la conseguenza fatale ed ineludibile della situazione di mercato in cui una grossa concentrazione della distribuzione al dettaglio in posizione dominante per disponibilità di capitali, di mezzi e di organizzazione attua una sistematica politica del sottocosto.

Al Senato la questione fu dibattuta nella seduta del 27 settembre 1990 e in quell'occasione si espresse la condanna delle vendite sottocosto, « come mezzo di sleale attrazione della clientela, generalmente associato dagli stessi esercenti all'innalzamento artificioso del prezzo di altri prodotti, allo scopo di rientrare compensativamente dei minori introiti subiti, e in quanto alterano la concorrenza, danneggiando così le imprese industriali e quelle commerciali nonché il consumatore e, in definitiva, l'economia nazionale ». Questo testo fu approvato da tutti al Senato compresi quelli che oggi dicono che, se non vi sono intenti predatori, non esiste il sottocosto. È una grossa assurdità!

Questa argomentazione del Senato, condivisibile e del tutto ineccepibile, è peraltro contenuta nell'ordinanza del tribunale di Roma, prima sezione civile, emessa il 24 maggio 1995 e depositata il 10 giugno dello stesso anno, quindi non molto tempo addietro, che riguardava una grossa concentrazione della distribuzione al dettaglio ed una piccola società, di cui non faccio nomi per ovvi motivi di riservatezza. L'ordinanza argomenta nel seguente modo (mi si consenta di leggere alcuni passi molto significativi): « La vicenda attuale » — non leggo tutto il testo perché il tempo non basterebbe; nel caso di specie si

trattava, come dicevo, di una grossa concentrazione della distribuzione al dettaglio — «è caratterizzata dal fatto che un'offerta a prezzo particolarmente basso di taluni prodotti peraltro di sicuro consumo nel periodo festivo opera una forte attrattiva sui clienti (i quali inoltre, una volta all'interno del magazzino, tendono, di regola, ad effettuare acquisti anche di altre merci, il che rileva anche sotto il profilo della protezione, oltre che del singolo operatore, anche dell'intero ceto imprenditoriale)». Continua ancora l'ordinanza: «Va subito detto come il canone fondamentale della concorrenza sleale sia legato alla violazione della clausola generale della correttezza professionale, realizzatasi con lo svolgimento di un'attività che subdolamente ed illusoriamente è in grado di dirottare il consumatore» — onorevole Servodio, la prego di prestare attenzione a quello che sto dicendo — «verso il commerciante che gli propone per taluni beni un prezzo di vendita particolarmente favorevole».

Ancora più illuminanti sono i passi successivi: «Invero, una condotta come quella censurata è idonea ad alterare il piano sul quale deve svolgersi la normale competizione fra i soggetti operanti sul mercato, traducendosi in un (falsato) orientamento della clientela» — questo è l'obiettivo del sottocosto, onorevole Servodio — «a favore di chi sia in grado di offrire i prezzi in tal modo ribassati. Il che, peraltro, si risolve in un vantaggio ulteriore per la cosiddetta grande distribuzione, già di per sé dotata di una posizione di privilegio in quanto capace — per la sua maggiore forza contrattuale con i propri fornitori — di operare sconti in genere non praticabili da esercenti di minori dimensioni», «così che la *ratio* del divieto» — sto per concludere e mi scuso se mi sono dilungato — «della vendita sottocosto è da individuare nell'obiettivo necessità di presidiare le regole della competizione economica. Va per ultimo considerato l'aspetto della pluralità delle merci poste in vendita dalla grande distribuzione, nel senso che eventuali perdite dovute alla vendita sottocosto di

taluni prodotti potrebbero essere compensate agevolmente con la maggiore vendita di altri prodotti offerti nel supermercato».

Vi è una giurisprudenza più recente (ha ragione l'onorevole Mazzocchi nel dire che queste autorità garanti fanno gli interessi del grande monopolio e del Governo) che ha superato quella precedente, secondo la quale era necessario un intento predatorio. Questo giudizio è cioè superato dall'evoluzione giurisprudenziale.

Nell'ordinanza di cui ho letto alcune parti è riportato il seguente, significativo passaggio, che vi prego di tenere bene a mente per la definizione della questione e per una legislazione delle vendite sottocosto adeguata e giusta.

«Può essere utile, in ultimo, richiamare l'evoluzione» — afferma l'ordinanza del tribunale — «della giurisprudenza che, ai fini dell'illiceità della vendita sottocosto, aveva, prima delle pronunce sopra citate, richiesto l'aspetto soggettivo dell'intento monopolistico» — l'intento predatorio — «mentre, successivamente ad esse, è stato adottato il principio della oggettivizzazione dell'illecito, nel senso che l'imprenditore danneggiato non è più tenuto a fornire la prova del fine del proprio concorrente di eliminare i concorrenti dal mercato»; l'ordinanza non poteva essere più chiara di così.

L'illiceità del sottocosto, onorevole sottosegretario, è una situazione oggettiva connessa alla esposizione di merci a prezzi inferiori a quelli di acquisto, come strumento di inganno e di falso orientamento della clientela.

CESARE RIZZI. È un'ora che parla!

PRESIDENTE. Onorevole Rizzi, l'onorevole Manzoni sta rispettando il tempo assegnatogli.

Prego, onorevole Manzoni.

VALENTINO MANZONI. Concludo, signor Presidente.

Come abbia fatto l'autorità garante della concorrenza e del mercato ad ignorare tale giurisprudenza, segnalando un parere superato dalla più recente evolu-

zione giurisprudenziale, mi sembra un mistero; forse non lo è, considerate le affermazioni fatte in precedenza dall'onorevole Mazzocchi.

Mi auguro che, alla luce delle considerazioni da me modestamente svolte e dei richiami giurisprudenziali, la maggioranza e il Governo rivedano la posizione espressa in Commissione, approvando il testo predisposto dall'onorevole Mazzocchi. Se non farete questo, introducete almeno nel regolamento norme di reale, effettiva, giusta concorrenza, in modo che il regolamento stesso sia accettabile e non crei una situazione nella quale il pesce grosso mangia il pesce piccolo (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia — Congratulazioni*).

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

GIACOMO CHIAPPORI. Come lo stabilite l'ordine degli interventi?

FRANCESCO DI COMITE. Signor Presidente, voglio rassicurare i colleghi sulla brevità del mio intervento, che non avrà taglio politico, ma imprenditoriale. Provengo dal mondo dell'impresa e oggi svolgo attività politica, ma non mi sono allontanato dalle mie origini. Pongo al Governo, allora, la seguente domanda: che significato ha la condizione di un imprenditore che, investendo nei fattori leciti dell'impresa moderna (la pubblicità, le materie prime, la tecnologia, la ricerca) ed avendo le stesse possibilità che dovrebbero avere gli altri imprenditori, si trova di fronte, per lo stesso prodotto, ad un prezzo visibilmente inferiore a quello che un'impresa di produzione può praticare? Il significato è che esiste una competitività non più riconducibile ai canali della liceità, ma dell'illiceità.

Stiamo discutendo di questioni che dovrebbero riguardare la vendita al dettaglio; alla fine, però, ciò non è vero perché non è solo il dettaglio (o il commerciante) a soffrire, ma la stessa impresa produttrice.

Sono estremamente curioso di conoscere le posizioni dei diversi gruppi rispetto ad un testo, quello elaborato dall'onorevole Mazzocchi, supportato dall'intervento dell'onorevole Manzoni, che ha caratteristiche trasversali rispetto agli orientamenti politici e che va nella logica dell'impresa moderna. Cercherò di essere estremamente sintetico. Voglio andare subito alla conclusione perché mi sembra di vivere una farsa. Questa infatti è una farsa! È la farsa di chi produce con la voglia e la capacità di chi deve prendere la vita a morsi ogni giorno perché vive nel mondo del lavoro con tutte le sue preoccupazioni e che, all'improvviso, deve fare una guerra con una pistola ad acqua contro i carri armati: i carri armati di coloro che hanno la possibilità di vendere i prodotti sottocosto, « sotto produzione », mentre gli altri devono fare i conti con le leggi del mercato, con le scadenze e i pagamenti, cercando di essere persone corrette nel mercato del lavoro. Questa è la domanda che io pongo al Governo (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Chiappori. Ne ha facoltà.

GIACOMO CHIAPPORI. Signor Presidente, (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*), non voglio fare una nota polemica, ma credo che non serva a niente, iscriversi a parlare alcuni giorni prima perché poi, i colleghi che si iscrivono successivamente ti passano avanti. Ma forse è una regola che viene usata ultimamente per la Lega forza nord per l'indipendenza della Padania: spero comunque che non sia così.

La normativa sul commercio presentata nel 1997 che poi entrò in vigore, anche se in maniera parziale — mi riferisco al decreto n. 114 — ha posto fine all'esame di diversi progetti di legge sulla vendita in liquidazione. Il nostro gruppo, anche con la mia firma, aveva presentato una proposta sulla vendita sottocosto di

cui era primo firmatario l'onorevole Caparini. Credo ricorderete il lavoro svolto dal Comitato ristretto per addivenire ad un testo e poi la «presa in giro» del ministro che con la famosa delega (che ormai rappresenta un sistema per esautorare il Parlamento del potere di legiferare) ci presentò un decreto legislativo che poi, chiaramente, venne approvato dalla maggioranza e non da noi.

Non tornerò sulle affermazioni dei relatori di maggioranza e di minoranza e dell'onorevole Manzoni, che sono entrati nel merito e hanno esplicitato tutto quello che vi era da dire, ma voglio fare una piccola precisazione. Pare inopportuno ed inutile, come è stato rilevato da qualcuno, riaprire la discussione per le vendite sottocosto. Proprio per quanto ho detto prima e cioè perché ci siamo trovati di fronte ad un decreto legislativo che non abbiamo potuto arginare in nessuna maniera, noi riteniamo doveroso riaprire questa discussione per sottolineare l'assenza dell'intervento regolamentare da parte del ministro. È già stato detto, sono passati anni, ma il regolamento non è stato emanato. Noi concordiamo in ordine al testo presentato dall'onorevole Mazzocchi, che è un testo unificato che riprende, oltretutto, alcuni progetti della maggioranza (ma questo è evidente perché le deleghe servono per far fare al Governo le cose che il Parlamento non può più fare perché è stato esautorato).

È evidente che certi nostri colleghi, anche di maggioranza, hanno lasciato le biglie ferme perché si sono resi conto dell'inadeguatezza del testo del decreto legislativo n. 114, non era sufficiente, soprattutto per la parte che riguardava le vendite sottocosto che è la cosa peggiore che si può verificare sul mercato. Infatti il produttore onesto subisce la concorrenza, perché qualcuno ha deciso che un certo prodotto debba fare lo specchietto per le allodole nei confronti del consumatore: quindi da un lato si frega (se possiamo usare questo termine) il consumatore, perché qualcuno venderà quello stesso prodotto alla metà: il guadagno verrà poi dai prodotti che non sono di marca e che

sono venduti al doppio da un'altra parte. Non mi pare una cosa molto regolare.

Concordiamo con il disposto dell'articolo 1 che stabilisce che la vendita sottocosto è proibita come da tutte le parti al mondo. Vi sono anche sentenze in questo senso, per esempio quella del tribunale di Roma del 1995. Dall'audizione dei rappresentanti di Centromarca, Conad-Coop ed altri, è emerso che solo Conad-Coop è contraria al testo predisposto dall'onorevole Mazzocchi, mentre tutti gli altri operatori lo condividono.

Riteniamo particolarmente importanti l'articolo 1, che vieta le vendite sottocosto, e l'articolo 3 che specifica alcune deroghe correlate ad esigenze reali. Quanto a queste ultime, in effetti, ci potremmo trovare di fronte a vendite di liquidazione e di fine stagione, o al caso di prodotti freschi, come pesce, carne, verdura e frutta che necessariamente devono poter andare sottocosto, perché altrimenti bisogna gettarli non essendo una merce che possa rimanere in magazzino. Al riguardo, il nostro gruppo aveva proposto un emendamento, che mi sembra sia stato recepito dal relatore, con il quale prevedevamo la possibilità della vendita di prodotti difettati, quando ciò sia esplicitamente dichiarato. Spesso, infatti, attraverso le vendite sottocosto, produttori disonesti affibbiano per buoni prodotti difettati, utilizzandoli tra l'altro come specchietto per le allodole al fine di vendere altri prodotti a prezzo doppio.

Questi sono i principali motivi per i quali il gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania è d'accordo con il testo presentato dal relatore di minoranza, Mazzocchi. Devo dire che, con questa nostra posizione, riteniamo di poter esercitare, sostanzialmente, una forma di pressione, dato che abbiamo ascoltato quanto chiaramente detto dal relatore di maggioranza, per cui sappiamo che il testo predisposto dall'onorevole Mazzocchi non verrà approvato. Desideriamo tuttavia sollecitare la riflessione del ministro (ci auguriamo che il sottosegretario presente possa farsi interprete delle nostre posizio-

ni), affinché nel regolamento venga inserito il divieto di vendita sottocosto e vengano previste deroghe, eventualmente più ampie, da concordare con le categorie. In ogni modo, bisogna tenere presente che le vendite sottocosto rappresentano una dannazione!

Se le stesse sono state utilizzate anche in relazione all'ingresso nel nostro mercato di società come Carrefour, Auchan eccetera, bisogna tenere presente, per esempio, che la Conad non è contraria perché « va a braccetto » con questo tipo di iniziative, mentre gli altri fanno bene che il problema riguarda non solo le vendite sottocosto, ma anche l'esposizione di prodotti disciplinati diversamente in altri paesi, impacchettati e messi negli scaffali con altri sistemi. Si tratta, quindi, evidentemente, non soltanto di vendite sottocosto ma di prodotti molto differenti dai nostri, anche in relazione alla normativa vigente in Italia.

Ho espresso pertanto i motivi che ispirano la nostra posizione e ci auguriamo che il ministro li accolga in parte, sperando che il regolamento che avrebbe dovuto entrare in vigore da mesi, o meglio da anni, venga sollecitamente emanato. Soprattutto, chiediamo che esso venga previamente reso noto alla Commissione di merito, perché è vergognoso che noi veniamo a conoscenza di determinati aspetti dai giornali, o dalle categorie interessate, poiché non veniamo informati direttamente! Auspichiamo pertanto che il regolamento venga previamente trasmesso alla Commissione di merito (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*).

PRESIDENTE. Come convenuto nella Conferenza dei presidenti di gruppo, il seguito della discussione sulle linee generali e le repliche avranno luogo nella seduta di lunedì 15 novembre.

Discussione del testo unificato dei progetti di legge costituzionale: Poli Bortone; Migliori; Volontè ed altri; d'iniziativa

del consiglio regionale del Veneto; Contento ed altri; Soda ed altri; Fontan ed altri; Mario Pepe ed altri; d'iniziativa del Governo; Novelli; Paissan ed altri; Crema ed altri; Fini ed altri; Garra ed altri; d'iniziativa del consiglio regionale della Toscana; Zeller ed altri; Caveri; Follini ed altri; Bertinotti ed altri; Bianchi Clerici ed altri: Ordinamento federale della Repubblica. (4462-4995-5017-5036-5181-5467-5671-5695-5830-5856-5874-5888-5918-5919-5947-5948-5949-6044-6327-6376) (ore 10,20).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del testo unificato dei progetti di legge costituzionale di iniziativa dei deputati: Poli Bortone; Migliori; Volontè ed altri; d'iniziativa del consiglio regionale del Veneto; d'iniziativa dei deputati: Contento ed altri; Soda ed altri; Fontan ed altri; Mario Pepe ed altri; d'iniziativa del Governo; d'iniziativa dei deputati: Novelli; Paissan ed altri; Crema ed altri; Fini ed altri; Garra ed altri; d'iniziativa del consiglio regionale della Toscana; d'iniziativa dei deputati Zeller ed altri; Caveri; Follini ed altri; Bertinotti ed altri; Bianchi Clerici ed altri: Ordinamento federale della Repubblica.

(Contingentamento tempi discussione generale - A.C. 4462)

PRESIDENTE. Comunico che il tempo riservato alla discussione generale è così ripartito:

relatore per la maggioranza: 50 minuti;

relatore di minoranza: 15 minuti;

Governo: 30 minuti;

richiami al regolamento: 10 minuti;

interventi a titolo personale: 2 ore e 2 minuti (26 minuti per ciascun deputato).

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 segnalare 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

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'europeismo 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 Macchiarone come uno degli elementi che ha portato (parole testuali, le ho annotate) al fallimento dello Stato centralista postunitario. Ebbene, il testo

che richiamavo 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,

allo stesso modo non riesco a capire che razza di mostruosità rappresenti questa dizione; se lei mi dice che è stata ripresa dai lavori dei padri costituenti, le rispondo che dei padri costituenti « me ne faccio un baffo ». Mi scuso dell'espressione non elegante né piacevole, ma in quest'aula non si può andare oltre un certo limite.

Avrei altro tempo a mia disposizione ma, dopo aver rilevato che il titolo è un imbroglione o è carente e che il contenuto è latitante (può essere integrato, ma non so quale sia la volontà in proposito), dico e ripeto ciò che hanno affermato i colleghi prima di me in Commissione e in aula. Come deputati di Alleanza nazionale, crediamo si debba arrivare ad una soluzione federalista, ma che tale soluzione debba far cadere la maschera: o ci si crede o non ci si crede, o è federalismo o è qualcos'altro. Noi non abbiamo paura dei contenuti. Non ho paura di dirlo io che, come militanza, ho un passato di altro genere, ma che non ho mai rinnegato né una cosa né l'altra: federalista ero in gioventù, federalista sono rimasto adesso, uomo culturalmente di destra ero negli anni scorsi e tale sono rimasto adesso, i due aspetti non sono incompatibili fra loro. Vorrei capire, invece, se vi è compatibilità o meno fra le posizioni culturali, politiche e ideologiche e l'azione concreta dei gruppi parlamentari del centrosinistra, dell'attuale maggioranza, fra ciò che dicono e pensano e ciò che fanno.

Mi auguro vi sia spazio per discutere ampiamente e adeguatamente in Commissione gli emendamenti che verranno presentati da noi e da altri gruppi, quali la Lega, Forza Italia, Rifondazione comunista (questi ultimi, naturalmente, di altro contenuto), e che in Assemblea si apra un confronto chiaro, serio, « pesante ». Potremmo anche giocare a prenderci in giro, ma non è possibile imbrogliare la gente, che ha esigenze fortemente differenziate sul territorio in funzione di una serie di elementi culturali, storici, politici, economici, sociali (aggiungete tutto quello che volete). Questa gente, fuori dal Parlamento, aspetta risposte. Se dovessimo

approvare il provvedimento in questi termini, risposte non ne verrebbero date. Noi faremo il possibile affinché si diano risposte concrete a problemi concreti: è questo il pensiero culturale concreto della destra, il resto sono utopia, giacobinismo, farneticazioni di vario genere che sono state coltivate con grande cura nei « palazzi », ma che non si raccordano con la realtà della popolazione che dovremmo rappresentare (*Applausi dei deputati del gruppo di Alleanza nazionale*).

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

GIACOMO CHIAPPORI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, a volte in quest'aula ho invidiato alcuni colleghi dipendenti — io dico — della politica per la loro memoria storica e per il fatto che essi citavano passi di una storia passata che io non conoscevo.

Io, parlamentare di prima legislatura, cittadino prestato alla politica (mi definisco così), ma da dieci anni in attività nel mio movimento, ricordo però una frase storica (credo storica perché la riprenderò) detta da un piccolo uomo (dico così non per denigrare o sminuire, ma nel senso che quando lo vidi la prima volta era proprio piccino, non conosciuto) all'Ariston di Sanremo. È un uomo che non perse allora e non perde adesso il vizio di soffiarsi ogni tanto nelle mani: era D'Alema. Egli disse: ma quale federalismo, autonomie spinte! Ricordo che questa frase mi rimbombò ben bene nella testa e ancora oggi lo fa soprattutto quando proprio lui, assieme ad Amato, presenta questo progetto. Cambiò versione — questa è sempre memoria storica —, cambiò versione nel corso degli anni, cominciò a parlare di federalismo a 360 gradi e lui ed i suoi amici di partito si riempiono la bocca con il federalismo solidale, ma dall'altra parte c'era anche uno schieramento che parlava di federalismo fiscale.

Visto che noi che volevamo il federalismo fiscale comprendemmo che questa gente non voleva parlare di federalismo, rimanendo fermi sulle nostre posizioni,

abbiamo creduto, abbiamo pensato che, forse, chi si vantava e parlava di federalismo l'avrebbe fatto. E siamo di nuovo da capo. In seno alla bicamerale questi due grandi raggruppamenti, Polo e Ulivo, avrebbero potuto fare benissimo una grande bozza di Costituzione federale, di Repubblica federale e non il passaggio all'ordinamento federale della Repubblica che vuol dire tutt'altra cosa. Pensavo che avrebbero avuto i numeri, perché lì avevano le persone che li rappresentavano, ed invece: buco! Non siamo arrivati da nessuna parte.

Oggi, forse perché si sta avvicinando un momento elettorale e forse perché ci sono molti altri problemi, tra le priorità, come quella della *par condicio*, di cui leggevo l'altro giorno, avete messo anche il federalismo! Oggi questa bozza arriva in aula per un primo commento (io dico) ed ecco che non c'è nessuno! Quelli che non vogliono il federalismo sono qui a parlarne e quelli che lo vogliono non ci sono! Per di più vi è una diretta televisiva che non capisco, visto il momento, non concessa a quest'Assemblea, ma concessa da un'altra parte, in cui si parla di una finanziaria che vedremo quante tasse toglierà agli italiani e quante gliene metterà durante l'anno e invece, per questo argomento, non c'è diretta televisiva, anzi: forse si fa una diretta televisiva dall'altra parte perché stiamo conducendo una grande battaglia attraverso radio Padania e quindi vogliamo far sentire che cosa si dice in quest'aula.

Terminata la premessa e andando al concreto, io che sono indicato come un integralista, un estremista di centro (mi si dice ogni tanto) sono qui a discutere, come diceva prima il ministro Macchiano, per quella regola della politica dei piccoli passi. Sono qui per cercare di dare anch'io un contributo perché forse nel passato siamo stati tacciati di non volere i piccoli passi, di volere tutto e subito e ci è stato detto che non ci saremmo riusciti e che, anche per questo, avevamo dei problemi.

Siamo qui, siamo qui anche per mettere in evidenza una proposta che non

vuole una federazione dello Stato, non è un atto costitutivo di una federazione italiana. Non è altro che il contrario di un ordinamento federale, come ho già osservato. Non è possibile pensare che questa sia una cosa seria: riteniamo, invece, che sia un *bluff* che non potrete portare avanti, anche se vi serve adesso per mettere un po' di carne al fuoco. La verità, però, è che non potete arrivare fino in fondo con questo testo, perché vi sono passaggi ridicoli che avete inserito nell'articolo 114, come i termini « città metropolitane » e « Stato »: ma come potete pensare che aggiungendo queste due parole si possa parlare di ordinamento federale della Repubblica?

Inoltre, con l'articolo 4, riformulate l'articolo 116 della Costituzione sulle regioni a statuto speciale. Non ve ne vogliano coloro che hanno già determinati privilegi, perché molte volte li chiediamo anche noi: d'altronde, non vedo il motivo per il quale la Liguria dovrebbe essere svantaggiata rispetto alla Sicilia e alla Sardegna. Però se parlate di ordinamento federale dello Stato, non potete lasciare determinati privilegi, perché altrimenti li dovremmo avere tutti, perché non è giusto che esistano soltanto per alcune regioni: mi dispiace dirlo perché capisco quante battaglie siano state fatte, per esempio in Trentino, per avere questo tipo di autonomia, con coraggio e magari, a volte, con qualcosa di più del coraggio (quello che forse, ogni tanto, manca a noi).

Nell'articolo 5, poi, si disciplinano le competenze dello Stato, per esempio quelle sulla moneta (anche se ora, con l'euro, bisognerà vedere cosa avverrà), sugli esteri e sulla difesa. Tuttavia, come diceva nel 1992, al teatro Ariston di San Remo, l'attuale Presidente del Consiglio, D'Alema: ma quale federalismo, autonomie spinte! Questo è il pensiero espresso nel 1992, ed io ritengo che la volpe perde il pelo ma non il vizio, e questo ne è un esempio.

Tutto ciò premesso, per non perdere l'occasione di essere tacciato quale persona che va avanti con i suoi ideali, che ha cominciato una vera battaglia politica

rivolta verso uno Stato falso, uno Stato a diverse velocità, che fa pagare ad alcuni e non dà ad altri (facendo credere di prendere per poi redistribuire), uno Stato strano che afferma di essere unito ma che è diviso su tutto, ebbene, per non perdere l'integralismo, l'estremismo di centro, voglio ricordare, anche in questa sede, che il progetto della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania è ben preciso, come indica la sua stessa denominazione. Il progetto è quello di una confederazione, legata al Parlamento del nord che noi auspichiamo, il quale si richiama al verde della bandiera che rappresenta la prima fase che poi, volendo (è da valutare il sistema), può legarsi al bianco e al rosso.

Abbiamo compiuto passaggi veri e continuiamo la nostra battaglia vera, e se non ve ne siete accorti sbagliate, perché continuiamo da anni a dire le stesse cose: siete voi che imbrogliate le carte quando ne parlate con la gente. Abbiamo unito delle autonomie, il 15 settembre 1996 a Venezia abbiamo creato la federazione padana ed abbiamo attivato il Parlamento padano. Signor ministro, procediamo pure per piccoli passi, proviamo, come lei ha detto, vediamo se si riesce ad aprire un varco, ma la vera idea, la vera forza del progetto politico della Lega è di presentare una regione europea, in un ambito confederato. Cosa avviene in Svizzera ed in Canada? Se si prende uno scontrino si vede che vi è scritto «tassa confederale x », ed è una tassa uguale per tutti, dopo di che ogni cantone (in Canada ogni provincia) ha una tassa diversificata a seconda delle responsabilità che il suo Parlamento si assume nei confronti dei cittadini. Non è vero che dobbiamo necessariamente mantenere 30 mila forestali, 20 mila al sud e 10 mila da tutte le altre parti.

Concludo, signor Presidente, mi dia ancora qualche secondo.

PRESIDENTE. Onorevole Chiappori non posso concederle ulteriore tempo perché vi sono altri colleghi che devono intervenire e per le 14 è prevista la conclusione della seduta. D'altra parte, lei

ha già esaurito il tempo a sua disposizione.

GIACOMO CHIAPPORI. Allora, dite alla gente che la costituente passa attraverso il referendum, Repubblica o monarchia, come si è fatto già in passato! Dovete chiamare in causa la gente per toccare la Costituzione, perché voi non ne avete il diritto: siete qui per amministrare e non per essere i padri della nuova Costituzione (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*)!

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

GIORGIO MALENTACCHI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, parlare di federalismo, di Stato federale, così come sta avvenendo da qualche tempo nel nostro paese e in Parlamento, è soprattutto segno di pressappochismo e del tentativo, da parte di molti, di sfruttare propagandisticamente un bisogno di approfondimento e di discussione, cavalcando così disinvoltamente tigri, che poi sarà assai difficile domare. Tutto ciò con una consapevolezza che dovrebbe essere di tutti: stiamo affrontando il tema non secondario né temporaneo dello sviluppo e del futuro del paese, nonché dei suoi cittadini, che potrebbe cambiare radicalmente la vita stessa di tutti noi e il rapporto, sotto tutti gli aspetti, fra il cittadino e lo Stato, fra il cittadino e i diversi livelli istituzionali presenti e quelli eventualmente modificati.

Tutto ciò soprattutto perché il federalismo non è una forma definita ed assoluta di Stato valida per tutti. Esso non è un risultato o una conseguenza univoca dei processi storici e politici di singoli Stati che oggi sono, o si dicono, federali. Non esiste, per fortuna, un modello unico di federalismo e applicabile sempre e dovunque; anzi, per alcuni versi, si può accedere a forme di federalismo non soltanto diverse, ma a volte addirittura opposte tra loro.

Il federalismo può essere legittimamente il modo per costruire un potere forte di intervento sovranazionale o sovrastatale nell'economia, con rilevanti scopi di redistribuzione. Il federalismo, altrettanto legittimamente, può essere il modo attraverso il quale costruire un mercato sovranazionale forte, che favorisca essenzialmente il libero scambio.

Ancora, il federalismo può essere il modo per consentire ad ogni comunità, piccola o grande che sia, di utilizzare le risorse a disposizione unicamente per provvedere alle proprie esigenze. Di nuovo, il federalismo può essere lo strumento attraverso il quale ciascuna comunità si dà il proprio ordinamento, infliggendo un colpo anche nell'esistenza di uno Stato unitario.

Appare evidente, quindi, a chiunque voglia convenire su un minimo di oggettività e di lucidità, che esistono o possono esistere tanti federalismi quante sono le storie delle culture nazionali dei singoli paesi. Il federalismo è figlio di una specifica storia di ciascuna nazione ed è, appunto, la storia di ogni paese l'altro corno del problema, che sarebbe assurdo e suicida per chiunque ignorare o plasmare artatamente, a seconda delle proprie presunte convenienze di bottega. Sappiamo tutti, almeno per grandi linee, che — ad esempio — elemento storico di base del federalismo canadese è la compresenza di un'etnia francofona e di un'etnia anglofona che, insieme, hanno costruito il Canada, per ragioni varie e diverse, a cominciare da quelle legate ai flussi emigratori. Così come conosciamo i passaggi e le problematiche storiche alla base del federalismo americano, soprattutto a partire dalla guerra di Secessione. Per non parlare del federalismo svizzero e degli elementi alla base di un'esigenza di questo tipo nella stessa Spagna. Anche la Germania, che potrebbe apparire la più simile al nostro paese, è arrivata al federalismo e in epoche storiche assai lontane, conseguentemente a situazioni storiche completamente diverse dalle nostre. La Germania, infatti, data il suo federalismo a partire dal congresso di Vienna del 1815,

allorquando essa si unifica attraverso un processo parafederale perfettamente conciliabile, d'altronde, con un fortissimo accentramento in un soggetto unitario: l'imperatore re di Prussia, depositario assoluto del senso di unità della nazione tedesca. Anche la Germania federale post-nazista rispondeva, accanto agli altri elementi, ad un altro incontrovertibile fatto: una liberazione dal nazismo compiuta contestualmente e per parti da quattro grandi Stati nazione del mondo. L'Italia, invece, con il Risorgimento e le guerre di indipendenza, è diventata nazione attraverso la creazione dello Stato unitario. La storia certamente non si ripete, ma guai ad ignorare i suoi insegnamenti: dico questo perché sarebbe antistorico, assurdo e foriero di conseguenze gravi — forse non tanto per l'immediato — affrontare discussioni e scelte di questa natura, anche per i federalisti più acriticamente convinti, ignorando, rimuovendo o contraddicendo tutti gli elementi cui sinora ho fatto sommariamente riferimento.

La fretta, l'approssimazione, il pressapochismo, il gesuitismo — nessuno ingenuo o innocente — di coloro che brandiscono da noi l'arma del federalismo a tutti i costi portano ad ignorare ed occultare volutamente un'altra questione centrale per chi in Italia vuole affrontare correttamente tali temi.

Credo che, nonostante l'ira iconoclastica di molti nei confronti della Costituzione, anche stamattina nessuno, in buona fede, possa negare che aspetti importanti di essa non siano stati correttamente e pienamente attuati, e non casualmente. Uno di essi è certamente quello riguardante le regioni e i loro poteri, la loro correlazione con le altre istituzioni, in alto e in basso, e il loro modo di rispondere e di rapportarsi ai bisogni, alle domande ed alle esigenze dei cittadini. Non mi riferisco soltanto, né principalmente, all'enorme ritardo con il quale furono insediate le regioni, ma all'enorme ritardo ed alle contraddizioni accumulate a partire dal loro insediamento e fino ad oggi.

So benissimo che si tratta di un quadro variegato e che le situazioni esistenti

nelle varie regioni sono diverse, ma so altrettanto bene che il livello medio è assai basso — e, comunque, inferiore alle necessità — e che si può parlare di un « meno peggio » e certamente non di un meglio, né in assoluto, né in termini relativi.

Vi sono regioni che accumulano ritardi di ogni genere, che sperperano danaro nei modi più diversi, che non spendono i soldi messi a loro disposizione per avviare, anche in modo parziale, processi di sviluppo, che non rispondono alle esigenze dei loro amministrati, che non ricoprono, né rivendicano ruoli politici, anche nella costruzione di processi economico-sociali, nei quali sono interamente dentro, e che non hanno promosso, né tanto meno avviato, un rapporto di fiducia, di stima, di collaborazione e di confronto politico e istituzionale con i cittadini amministrati. Proprio facendosi forti di tale rapporto e di tale credibilità, si può instaurare con lo Stato centrale un rapporto paritario e si può chiedere, in ambiti definiti con grande chiarezza, uno spazio sempre maggiore o, se preferite, maggiori poteri ed autonomia.

Al contrario, al di là di eventuali lodevoli eccezioni, il quadro appare nel suo complesso sinceramente sconcertante ed è invece in tal senso che bisognerebbe intervenire con forza e decisione nel rafforzamento del regionalismo, costringendo — se così si può dire — anche le stesse regioni a praticarlo, ad esserne convinte fino in fondo, utilizzando tutti gli strumenti possibili, a cominciare, se del caso, anche da modifiche costituzionali in tale direzione, che, a questo punto, non sarebbero solo giustificabili, ma necessarie.

Invece, il vostro angusto modo di vedere le cose, solo in rapporto alle vostre esigenze di bottega, e la vostra consapevole e ingiustificabile superficialità vi portano a inseguirvi tra di voi, anche scompostamente — e in certi momenti ridicolmente —, nella santificazione di un federalismo che corre il rischio di

trasformarsi in un acritico feticcio e, come tale, in qualcosa gravido di danni non solo potenziali.

Tra le altre cose, vi sfugge purtroppo che, in una realtà come la nostra, pur se dovesse affermarsi, domani o dopodomani, un'idea federale dello Stato — qualunque essa fosse — e se essa dovesse essere in qualche modo attuata, bisognerebbe comunque, e subito, non perdere di vista neppure un istante la necessità e l'obbligo di salvaguardare e praticare concretamente il senso forte dello Stato, naturalmente non di uno Stato « forte » nel suo significato deleterio, bensì di uno Stato di grande autorevolezza, prestigio e riconoscibilità nei confronti dei cittadini e di qualsivoglia altro soggetto istituzionale.

Quindi, ad esempio, gli ipotetici Stati o soggetti federali, che io sinceramente oggi non riesco ad individuare, a meno che non ci si riferisca alle regioni — ma, in tal modo, si aprono un capitolo ed una discussione oggettivamente diversi da quella cosiddetta federale —, dovrebbero avere una competenza legislativa, in settori di primaria rilevanza, di carattere concorrente, cioè sottoposta ad un intervento uniformante del legislatore nazionale o federale. A quest'ultimo dovrebbe essere riconosciuta la competenza legislativa di « cornice », cioè il diritto-dovere di definire, anche in materie importanti di competenza non centrale, principi fondamentali e vincolanti per l'eventuale legislazione degli Stati o soggetti federali (sempre ipotetici) e solo per questioni inerenti strettamente e esclusivamente ad esigenze e bisogni di tali eventuali Stati o soggetti federali vi potrebbe essere la competenza legislativa esclusiva degli stessi.

La tragedia è che qualcosa di maledettamente serio, come il federalismo, al di là del fatto che si possa più o meno essere d'accordo, viene vista come una scorciatoia, come una facile, oltre che possibile, risposta a momenti di crisi politica, sociale ed economica, mettendo nel conto e dando per scontato che debbano prevalere risposte parcellizzate

ed egoistiche in grado di salvare o per lo meno di far sopravvivere pezzi e ritagli dell'intero territorio nazionale.

La tragedia è che il federalismo venga visto come una via ulteriore per la semplificazione della vita politico-sociale dell'Italia, costituendo un'altra faccia della stessa medaglia che ha, come piatto forte, la cosiddetta riforma elettorale che dovrebbe, così vogliamo sperare, essere stata sepolta dall'esito del referendum del 18 aprile.

Non è purtroppo però difficile ipotizzare che il percorso prescelto, se non fermato e corretto in tempo, avrebbe come unico risultato quello di raggiungere la disgregazione del tessuto connettivo sociale e solidaristico del nostro paese e del nostro popolo, i cui primi segnali si cominciano ad intravedere.

L'impostazione e la filosofia del progetto di legge del Governo sono impregnate, a nostro avviso, degli aspetti più negativi ai quali ho accennato, sia pur sommariamente, sino ad ora. È per questo, al di là dei singoli aspetti relativi ai diversi articoli e ai diversi commi, che noi di Rifondazione comunista siamo radicalmente e convintamente contrari ad esso. Nel corso del dibattito è stata sostenuta dal Polo la necessità di introdurre, nella proposta in discussione o in un distinto progetto di legge costituzionale, il principio di sussidiarietà orizzontale. Credo che rappresenterebbe un ulteriore e severo colpo alla Carta fondamentale, se ve ne fosse ancora bisogno. Mi riferisco al punto in cui si enumerano le competenze dello Stato e delle regioni le quali — questo è quello che si deduce — dovrebbero essere automaticamente stati o soggetti istituzionali federali. Come non vederci un arrendevole consenso alla definitiva scomparsa dello Stato sociale del nostro paese, dato che nessuna clausola è stata individuata affinché siano salvaguardati, per esempio, a livelli alti l'esigenza e l'uniformità di trattamento di tutti i cittadini italiani nel settore della sanità, della scuola, dell'intervento solidaristico ed obbligatorio delle istituzioni? Faccio qui riferimento all'in-

tero *welfare State*, in considerazione del fatto che in Italia l'intera impalcatura dello Stato sociale, conquistato e non regalato da nessuno — badate bene! — si basa sulla scuola: diritto allo studio per tutti; sulla sanità: diritto alla salute e alla vita per tutti; sulla previdenza: diritto alla sopravvivenza dignitosa per tutti in segno di gratitudine da parte della comunità intera dopo una vita spesa per la collettività ed i suoi giusti interessi.

Che cos'è, signor ministro, se non un attacco esplicito al principio di solidarietà collettiva, alla necessità di garantire in via di principio un'uniformità di risposta ad alto livello ai bisogni e alle esigenze di tutti i cittadini italiani ciò che si prevede ancora nella proposta di legge? Che cos'è, se non l'insopportabile vergogna per tutti — e non solo per voi, purtroppo — di costituzionalizzare l'esistenza di realtà ricche e di realtà povere con l'accettazione di ciò che ne conseguirebbe? E ancora. Che cos'è, se non mostruosità giuridico-costituzionali che assegnano agli statuti poteri e peso superiori alle stesse leggi dello Stato, che eliminano dalla scena ed anche dalla consultazione, su aspetti importanti e decisivi della vita collettiva, soggetti fondamentali come, per esempio, le rappresentanze dei lavoratori?

Infine, la confusione ed il pressapochismo traspasiano con evidenza laddove sono individuate e declamate le venti regioni ordinarie e speciali. Da ciò trasparirebbe che l'ipotetica Italia federale sarebbe composta da venti non si sa cosa: regioni? Stato federale o altro? Così risulteremmo secondi per numero soltanto forse agli Stati Uniti d'America, la qual cosa la dice lunga sulla sovrapposizione di categorie di ragionamento e di analisi, quali il regionalismo ed il federalismo che — sia chiaro, e per noi lo è — sono cose profondamente diverse.

A ulteriore conforto e conferma di tale impressione, lo stesso articolo, disinvoltamente e — permettetemi — assurdamente, parla della possibilità di definire e approvare a piacere forme e condizioni particolari di autonomia anche per le regioni a statuto ordinario. Al di là dell'assurdità

del concetto stesso e della procedura proposta, anche da qui traspare con chiarezza una totale confusione mentale: in uno Stato federale — ammesso che ci fosse e che ci si trovasse tutti d'accordo — che significato avrebbe il concetto di autonomia? Autonomia da che? Da che cosa? Forse qualcuno, da buontempone — anche se la quaresima è ormai passata da tempo — pensa qualcosa di molto vicino o simile al concetto di amministrazione — non solo economica — separata?

Facciamo finta che sia tutto uno scherzo. Permettetemi, però, di chiudere il mio intervento, sottolineando una carenza ed una necessità che, a mio modo di vedere, coincidono: ciò che non esiste assolutamente nella proposta di legge è lo Stato, è il senso forte dello Stato, è il ruolo dello Stato. Ciò che è necessario che ci sia fino alla nausea è lo Stato, il senso forte dello Stato, il ruolo dello Stato.

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

DANIELE APOLLONI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, il testo unico sul federalismo oggetto di una probabile, quanto scontata, approvazione da parte della maggioranza di Governo, fa parte di quel grande tema delle riforme che è stato al centro della nostra attenzione, di quella dei media e dell'opinione pubblica per molti mesi. Era l'epoca della Commissione bicamerale, chiamata, tra i vari compiti, a studiare una nuova forma di Stato, di Governo, di Parlamento e di giustizia. Tra questi si inseriva anche il grande tema del federalismo. All'epoca, la sola parola « federalismo », reintrodotta dopo diversi decenni nel sistema politico italiano dalla Lega nord per l'indipendenza della Padania, creava scalpore e sdegno. Insomma, era la parola chiave per retorici e demagogici attori della politica italiana per lanciare subito l'anatema nei confronti di chi aveva proposto una via sicuramente più intelligente per sistemare i drammatici conti italiani.

Poi, chissà perché, anche l'opinione pubblica più ostile all'orientamento poli-

tico più contrario al sistema centralista e statalista, si rendeva conto delle qualità innegabili che il federalismo portava con sé. Ma quale federalismo? Signor Presidente, signor ministro, il progetto di legge in discussione non contiene il federalismo; non è il nuovo ordinamento federale della Repubblica. Avete sbagliato tutto, anche il titolo!

Nel maggio 1997 il senatore Francesco D'Onofrio presentava una proposta di legge per una riforma di stampo federalista dello Stato basata sugli statuti regionali speciali, intesi quale espressione di distinte identità socio-politiche delle singole regioni. Ma dell'originaria proposta del senatore D'Onofrio non restò sostanzialmente alcunché nell'elaborato della Commissione bicamerale licenziato nel giugno 1998. Proprio per tale ragione, il senatore D'Onofrio propose alla Commissione bicamerale di cancellare, addirittura, l'espressione « federale », più volte ripetuta nel testo originale in riferimento al nuovo ordinamento della Repubblica.

Ora, a distanza di circa un anno e mezzo, in forma clandestina — come ha detto giustamente qualche altro collega — e con la presenza in aula all'inizio della discussione di poco più di trenta parlamentari, di cui il 99 per cento del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania, ci ritroviamo di fronte ad una nuova farsa federalista. La definisco una farsa perché essa vorrebbe far intendere una maggiore e migliore ripartizione federalista della potestà legislativa tra Stato e regioni, una riduzione delle funzioni statali secondo il modello costituzionale fedele ai principi generali, convincenti modifiche provenienti dall'aula anche in tema di ulteriori autonomie regionali a statuto ordinario. Ciò significa che le regioni, pronte per strutture, risorse e maturità autonomista, possono immediatamente chiedere ulteriori competenze allo Stato centrale? Neanche per idea!

Quanto al federalismo fiscale, il testo unificato presenta ancora tantissime competenze riservate allo Stato. Altro che capacità impositiva degli enti locali, altro che compartecipazione ai grandi contri-

buti, altro che rispondenza tra competenze svolte e fondi necessari per adempiere ad esse!

Quanto al mondo delle imprese, ribadisco come gli statuti delle regioni che aderiscono al patto federale devono invece prevedere principi — come da noi proposto — che inquadrino e limitino il potere di tassazione, riconoscano e tutelino l'impresa, limitino la presenza dello Stato nell'economia, regolino il diritto di sciopero ed il potere dei sindacati, garantiscano la concorrenza e la libertà di stampa, diano piena applicazione al principio di sussidiarietà. Proprio in forza di quest'ultimo principio gli interessi della collettività devono essere curati dagli enti più vicini al cittadino, lasciando all'autonomia iniziativa dei cittadini stessi lo svolgimento di tutte quelle attività di interesse pubblico che possono essere garantite in modo adeguato ed efficiente.

Signor Presidente, signor ministro, con il nostro testo alternativo vogliamo lasciare alle regioni « la potestà legislativa in riferimento ad ogni altra materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato ». Vogliamo che sia « attribuita agli enti locali la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative anche nelle materie nelle quali spetta allo Stato o alle regioni la potestà legislativa, salve le funzioni espressamente attribuite alle regioni o allo Stato dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali o dalla legge, senza duplicazione di funzioni e con l'individuazione delle rispettive responsabilità ». Vogliamo che siano ad essi attribuite competenze legislative in materia tributaria ed impositiva. Alle regioni ed agli enti locali deve essere riconosciuta la possibilità di disporre di tributi ed entrate propri. *Dulcis in fundo*, le regioni e gli enti locali devono poter trattenere, per disporne liberamente, una quota non inferiore al 75 per cento del gettito di tutti i tributi prodotti sul loro territorio.

Questa, signor Presidente, è la base del vero federalismo come viene interpretato dalla Lega forza nord per l'indipendenza della Padania. Noi abbiamo presentato un

testo alternativo a quello della maggioranza, un testo vero sull'ordinamento federale della Repubblica, che si richiama al vero federalismo già esistente in altri paesi europei.

Concludendo, signor Presidente, noi non vogliamo che per l'ennesima volta con questa legge siano presi in giro i cittadini ed il popolo padano (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*).

PRESIDENTE. È iscritta a parlare l'onorevole Frosio Roncalli. Ne ha facoltà.

LUCIANA FROSIO RONCALLI. Signor Presidente, se volessimo fare una classifica delle parole più abusate dalla politica in questo paese vincerebbe di sicuro il termine « federalismo ». Io fui sorpresa — ma direi piacevolmente sorpresa — nel constatare come a ridosso del voto del 21 aprile 1996 tutti i partiti si fossero scoperti di colpo federalisti e avessero posto la riforma dello Stato al centro di ogni programma elettorale. Parafrasando, « vai dove ti porta il federalismo » sembrava la parola d'ordine. Oggi, però, il dibattito sul federalismo si fa via via più generico, sicché lo si confonde con un po' di decentramento e con un po' di trasferimenti finanziari. Volete farci credere che imposte come l'IRAP o l'addizionale regionale siano imposte federaliste? L'IRAP è stata stabilita dallo Stato, viene riscossa dallo Stato e quest'ultimo, ancora una volta, dice alle regioni come utilizzare i relativi fondi. Cosa dire, poi, delle addizionali regionali? I comuni si vergognano ad applicarle, finché non si modifica l'aliquota IRPEF nazionale.

Dicevo, quindi, che il federalismo viene confuso spesso con un po' di decentramento e con un po' di trasferimenti finanziari, che altro non sono se non gli strumenti classici dello Stato centralista che ha paura di perdere i suoi poteri ed utilizza questi strumenti per gettare un po' di fumo negli occhi dei cittadini, portando anche in discussione in quest'aula una proposta di ordinamento federale della Repubblica che sembra tanto un'operazione di facciata.

A conferma della denuncia che i colleghi che mi hanno preceduto hanno fatto sulla falsità del titolo di questo provvedimento, vorrei analizzare il contenuto dell'articolo 7, che modifica l'articolo 119 della Costituzione in tema di autonomia finanziaria. Secondo me, è il nocciolo di questo provvedimento perché, ovviamente, senza risorse qualsiasi competenza diventa nulla.

Credo che siano tre i punti salienti dell'articolo. Il primo stabilisce: «I comuni, le province, le città metropolitane e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa» e poi: «Stabiliscono e applicano tributi ed entrate propri». Il secondo punto prevede: «La legge dello Stato istituisce un fondo perequativo, senza vincoli di destinazione, per i territori con minore capacità fiscale per abitante». Il terzo punto importante dell'articolo è quello in cui si stabilisce che oltre a tale fondo perequativo, per promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale, «lo Stato destina risorse aggiuntive ed effettua interventi speciali in favore di determinati comuni, province, città metropolitane e regioni».

Il contenuto di questo articolo, così come l'ho riassunto in tre punti, sembra essere l'esatto contrario di quanto da sempre noi sosteniamo e cioè che gli enti locali incassano i loro tributi, ne trattengono una quota e quella rimanente viene destinata allo Stato per la copertura delle sue spese e per la dotazione finanziaria di un fondo di perequazione e di solidarietà a favore delle aree svantaggiate del paese.

Ci rendiamo conto, infatti, che in questo paese è necessario un fondo di perequazione e di solidarietà che tenga conto delle aree deboli, quelle che fino ad oggi hanno beneficiato e continuano a beneficiare di aiuti incentivanti. È ovvio che ci si deve preoccupare di aiutare le aree deboli, ma occorre farlo con politiche di giustizia e non con continui travasi di fondi che mettono in grosse difficoltà il nord, togliendogli le risorse essenziali. Come possiamo ritenere che questi fondi di perequazione siano elargiti senza vin-

coli di destinazione? Vogliamo, al contrario, sapere come verranno impiegate le risorse.

Non ci convince neppure il metro utilizzato per la destinazione di questi fondi di perequazione. Si parla di territori «con minore capacità fiscale per abitante», ma mi chiedo: minore rispetto a cosa? Qual è il parametro di riferimento? Forse la capacità fiscale per abitante quale media dell'intero paese? Si tratterà di una capacità fiscale teorica o reale? Sono domande che legittimamente ci poniamo.

Allo stesso modo, non ci trova d'accordo il trasferimento di risorse aggiuntive ulteriori rispetto al fondo di perequazione, elargite, così come dice il testo del provvedimento, per «promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale». Cosa è scritto dietro queste parole? Dobbiamo forse leggerci, ancora una volta: trasferimento improduttivo di risorse per finanziare i lavori socialmente utili, le borse di studio per i giovani in cerca di occupazione o per tappare qualche buco o qualche falla provocata da una gestione allegra delle risorse? No, è ovvio che non ci troverete d'accordo su questo: siamo pronti a dare battaglia ad un simile provvedimento, in quest'aula con l'arma degli emendamenti e nelle piazze denunciando come questa maggioranza finga di onorare gli impegni assunti e voglia costringere i cittadini della Padania a continuare a vivere in uno Stato borbonico.

Il problema del federalismo prima che politico è culturale. In questo provvedimento si avverte la paura di abbandonare il vecchio sistema: questo atteggiamento è sinonimo di una cultura continuista. Infatti in Italia l'ostacolo primo al federalismo risiede in una cultura centralistica della cosa pubblica, che è comune alla sinistra, al centro e alla destra, perché i conservatori, quelli che non vogliono cambiare questo Stato, non sono pochi e non sono solo da una parte. Se non si cambia questa cultura, sarà secondo noi veramente difficile operare un serio cambia-

mento istituzionale (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*).

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

GIANPAOLO DOZZO. Signor Presidente, signor ministro, oggi in aula si ritorna a parlare ancora una volta di una presunta riforma costituzionale in senso federalista. Troppe volte, purtroppo, si è abusato del termine « federalismo » per coprire iniziative politiche che nulla hanno da spartire con esso. Da più parti si è tentato, in questi anni, di fare degli accostamenti pericolosi, quale, ad esempio, quello tra il federalismo e il presidenzialismo, mettendo vicino in questo caso due ordinamenti costituzionali che sono in antitesi tra di loro.

Si sono volute coniare delle terminologie in aggiunta al termine « federalismo ». Siete passati dal federalismo decentrato a quello autonomistico, al regionalismo, al federalismo solidale, a quello a geometria variabile, a quello a difesa delle particolarità, al federalismo fiscale, al federalismo di destra e di sinistra. Stamane ho persino sentito parlare di federalismo monarchico! Tutte definizioni che servono solamente a creare della confusione per nascondere il reale significato del federalismo.

Cos'è effettivamente il federalismo? La definizione giusta e più semplice è che il federalismo è un patto, una libera scelta fatta tra popoli che senza avere qualcosa in comune vogliono fare un percorso assieme: un impegno sancito dalle comunità, dai cittadini, dai popoli. Ed è in questo che tale patto trova la sua forza per essere superiore a qualsiasi altro atto costitutivo. Un percorso decisionale, quindi, che parte dalla base, dalle persone che liberamente decidono il proprio futuro.

Quali sono gli scopi principali di questo patto? Signor Presidente, noi in Veneto siamo soliti usare una frase che esprime molto chiaramente la pregnanza di questo patto ed è la seguente: « tornar

paroni a casa nostra », intendendo per « casa nostra » la comunità in cui si vive, a cui si appartiene.

Per quale motivo, signor ministro, dovrebbe essere un'entità statale superiore a decidere cosa debbono fare i popoli, le comunità? Per quale motivo dobbiamo essere così presuntuosi nel voler comunque dettare delle regole, fissare dei « palletti », decidere quali competenze dare e quali non dare? Per quale motivo una volta tanto non abbiamo il coraggio di delegare, di dare ai popoli che hanno firmato questo patto il vero federalismo? Siano loro a decidere quali competenze avere e quali non avere! Con ciò mi riferisco alle competenze di natura costituzionale, legislativa, fiscale. Capisco, è difficile per chi si crede investito dall'esclusività di decidere, rinunciare a tutto questo. È difficile per chi è ancorato a logori schemi potere effettuare un percorso inverso a quello che ancora una volta ci viene presentato con questo testo di presunta riforma.

Lasciamo dunque che siano i popoli, le comunità a decidere in quale forma coesistere. Essi si daranno delle regole, sanciranno un patto costitutivo e così, attraverso l'autodeterminazione di ciascun popolo, si darà vita al sistema federale. Quelle regole saranno rispettate dalla comunità perché liberamente sancite e contratte. E sempre liberamente ogni popolo avrà il diritto di recedere, di rinegoziare quel patto.

Signor Presidente, solo così, secondo il nostro modo di vedere, sarà possibile costruire il vero federalismo. Ed invece ci ritroviamo ancora una volta di fronte al mero concetto della concessione. Concedete qualcosina pur di tacitare le vostre coscienze, ma in questo modo, purtroppo, si ingannano i popoli e il loro diritto all'autodeterminazione.

Signor Presidente, l'autodeterminazione è l'espressione certamente più elaborata e sofisticata del concetto che prima dicevo di « tornar paroni a casa nostra ».

Per questo la Lega da più di dieci anni si batte e continuerà a battersi, per dare

un futuro ai nostri popoli (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*).

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

ETTORE PIROVANO. Signor Presidente, colleghi, inizia oggi nel deserto sconfortante di quest'aula — uno, due, tre, quattro leghisti più il ministro Maccanico...

GIANPAOLO DOZZO. E il Presidente!

ETTORE PIROVANO. ...quella che dovrebbe essere la discussione più importante del dopoguerra. Negli ultimi due anni, nessun politico e nessun politicante ha avuto il buongusto e l'onestà intellettuale di astenersi da dichiarazioni fuorvianti per l'opinione pubblica, ma tutti, come avvoltoi, hanno sbrodolato tonnellate di parole su ciò che sostengono falsamente di volere: il federalismo.

È falso che un rappresentante del popolo eletto da chi da decenni vive alle spalle del nord voglia modificare la contorta politica finanziaria costruita sui furti ai danni del popolo padano; se non è falso, è sicuramente autolesionista. Come giustificare la volontà di chi, eletto da decine di migliaia di falsi invalidi, di falsi pensionati, di specialisti di falso per tutte le attività commerciali e produttive, decide di fare la *roulette* russa dichiarandosi sostenitore del federalismo? Ma forse il trucco è un altro e neppure ben mascherato. Il tamburo del revolver non contiene la pallottola del federalismo che spazzerebbe, almeno in parte, l'ingiustizia. L'unico colpo ben lucidato con il Sidol che si intravede nel tamburo è a salve, vuoto, senza pericoli, il solito specchietto per gli italiani allocchi, il solito specchietto di pura propaganda elettorale! Il deserto immorale di quest'aula ne è la prova inconfutabile. Nessuno di voi vuole concretamente una Costituzione federale, ma tutti i vostri sprovveduti elettori abboccano, come sempre, alle ignobili arti dei politicanti.

Non posso non ricordare, tra tutte, le parole dell'onorevole Fini nel corso di una tribuna politica alla vigilia delle elezioni del 1996, oggi servilmente supportato da un traditore della Lega, Lembo. La Lega allora proponeva da anni il federalismo quale rimedio per lo sfascio italiano, il fascio, invece, affermava che « il federalismo è una bestialità perché dividerebbe l'Italia in due ». Dal 1996 ad oggi cosa è cambiato che possa modificare un'affermazione tanto perentoria? Perché le affermazioni fatte nella campagna elettorale del 1996, e non solo da Alleanza nazionale, ma da tutti, devono essere dimenticate? Perché i cittadini non si chiedono come sia possibile essere così sfacciatamente voltagabbana? Perché i fautori — quasi tutti frequentatori, oggi assenti, di quest'aula — di un forte Stato centrale dovrebbero essersi convertiti ad una forma democratica vera? Non ci credo, neppure se me lo giurano gli assenti!

A Roma, ai suoi orpelli, a chi vive di cerimoniali, a chi condiziona le menti con falsi valori, a chi entra nei cervelli dai tubi catodici di un televisore, non conviene concedere la libertà ai popoli del nord! Il nord potrebbe svegliarsi, avere il dubbio di utilizzare per sé la propria forza non solo per « laurà » — e traduco per gli stenografi « lavorare » —, potrebbe cominciare a controllare meglio i conti di casa propria, decidere se vigilare sulla propria sicurezza, mettere limiti all'invasione dei propri confini, bloccare l'infiltrazione mafiosa e quella tacitamente permessa di extracomunitari illegali. I bambini potrebbero conoscere la storia della loro terra sui libri scritti da chi la conosce veramente, non confezionata nei ministeri romani. La gente — e forse siamo ancora in tempo — potrebbe riacquistare un'identità, quella stessa che le è stata rubata perché rappresenta un pericolo per l'imperatore. Appiattare, questo è il dogma imperiale romano. Mischiamo le razze, uniformiamo le religioni, lobotomia televisiva, estirpiamo il valore della famiglia con la pornografia (Orwell era un'educanda se paragonato alla realtà attuale).

Questo squallido assenteismo non sarà divulgato dalle scatole di plastica che comandano nelle nostre case. Tutti i politicanti di questa nazione senza valori, come dei Narciso, sbrodoleranno paroloni inneggianti al federalismo, ma se non ce lo darete, state in guardia: noi ce lo prenderemo con una tale forza che lo scavalcherà sino all'indipendenza. Viva il nord libero (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*)!

PRESIDENTE. Il seguito della discussione sulle linee generali di questo provvedimento è rinviato alla seduta di lunedì 15 novembre.

Ordine del giorno della prossima seduta.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della prossima seduta.

Lunedì 15 novembre 1999, alle 15:

1. — *Seguito della discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

CAPARINI; MAZZOCCHI ed altri; PECORARO SCANIO; MANZIONE e VOLONTÈ: Norme per la regolamentazione delle vendite sottocosto (1238-2321-5078-5496).

— *Relatori:* Servodio, per la maggioranza; Mazzocchi, di minoranza.

2. — *Seguito della discussione del testo unificato di progetti di legge costituzionale:*

POLI BORTONE; MIGLIORI; VOLONTÈ ed altri; D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIO REGIONALE DEL VENETO; CONTENTO ed altri; SODA ed altri; FONTAN ed altri; MARIO PEPE ed altri; D'INIZIATIVA DEL GOVERNO; NOVELLI; PAISSAN ed altri; CREMA ed altri; FINI ed altri; GARRA ed altri; D'INIZIATIVA DEL CONSIGLIO REGIO-

NALE DELLA TOSCANA; ZELLER ed altri; CAVERI; FOLLINI ed altri; BERTINOTTI ed altri; BIANCHI CLERICI ed altri: Ordinamento federale della Repubblica (4462-4995-5017-5036-5181-5467-5671-5695-5830-5856-5874-5888-5918-5919-5947-5948-5949-6044-6327-6376).

— *Relatori:* per la maggioranza, Soda, per i profili inerenti all'ordinamento regionale, e Cerulli Irelli, per i profili inerenti agli enti locali e ai loro rapporti con lo Stato e con le regioni; Fontan, di minoranza.

3. — *Discussione del disegno di legge:*

Disposizioni per l'adempimento di obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia alle Comunità europee — Legge comunitaria 1999 (*Approvato dalla Camera e modificato dal Senato*) (5619-B).

— *Relatore:* Bova.

4. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 4224 — Conversione in legge del decreto-legge 27 settembre 1999, n. 330, recante disposizioni urgenti in tema di durata massima delle indagini preliminari riguardanti i delitti di strage commessi anteriormente all'entrata in vigore del codice di procedura penale (*Approvato dal Senato*) (6526).

— *Relatore:* Carboni.

5. — *Discussione della proposta di legge:*

BALOCCHI ed altri: Trasferimento dei beni del demanio marittimo dello Stato al demanio dei comuni (379);

e delle abbinate proposte di legge: CASCIO e CIAPUSCI ed altri (2356-4142).

— *Relatore:* Cennamo, per la maggioranza; Balocchi, di minoranza.

6. — *Discussione del testo unificato dei progetti di legge:*

CORDONI ed altri; SERAFINI ed altri; TERESIO DELFINO ed altri e D'INIZIATIVA DEL GOVERNO: Norme per la tutela della salute nelle abitazioni e istituzione dell'assicurazione contro gli infortuni domestici (*Approvato, in un testo unificato, dalla Camera e modificato dal Senato*) (598-854-1714-3687-B).

— *Relatore:* Stanisci.

7. — *Discussione della proposta di legge:*

DUCA ed altri: Istituzione del Museo tattile nazionale « Omero » (*Approvata*

dalla VII commissione permanente della Camera e modificata dalla VII Commissione permanente del Senato) (2068-B).

— *Relatore:* Sbarbati.

La seduta termina alle 14,10.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO STENOGRAFIA

DOTT. VINCENZO ARISTA

L'ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. PIERO CARONI

Licenziato per la stampa alle 16,10.