

## RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE  
LORENZO ACQUARONE

**La seduta comincia alle 9,05.**

ROSANNA MORONI, *Segretario*, legge  
il processo verbale della seduta di ieri.

*(È approvato).*

PRESIDENTE. Comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

**Seguito della 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 9,08).**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della 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.

Ricordo che nella seduta del 15 novembre scorso è proseguita la discussione sulle linee generali, iniziata nella seduta del 12 novembre.

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

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GIANCARLO PAGLIARINI. Signor Presidente, poiché la discussione di oggi è seguita con molto interesse — mi risulta che *Radio Radicale* e *Radio Padania Libera* la trasmettano in diretta — devo avvisare chi ci ascolta che purtroppo il deputato Caparini, che era iscritto a parlare, non potrà intervenire e dare il suo contributo perché è stato sospeso per 12 giorni con una decisione veramente molto severa. Quindi, purtroppo non potremo avvalerci del contributo del collega Caparini.

PRESIDENTE. La Presidenza ne prende atto.

***(Ripresa discussione sulle linee generali — A.C. 4462)***

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

DANIELA SANTANDREA. Signor Presidente, ci troviamo qui oggi, per la seconda volta nell'arco di una settimana, a discutere di un argomento come il federalismo così delicato ed estremamente

importante per il futuro di questo paese. Noto però con rammarico e disappunto che il clima è identico a quello che si è presentato ai nostri occhi la settimana scorsa. Come ben notate, tutti voi presenti, siamo veramente pochi! Direi che i parlamentari della Lega sono gli unici presenti in quest'aula, oltre le poche eccezioni che vediamo al banco del Comitato dei nove. Non ci sono i riflettori delle TV di Stato perché l'argomento non deve essere assolutamente portato a conoscenza del popolo italiano; non si deve e non si vuole assolutamente portare fuori da quest'aula il dibattito che sta così a cuore alla Lega nord relativo alla legge che, secondo me, è la più importante che questo paese ha la possibilità di emanare da cinquant'anni a questa parte. Non sono presenti i parlamentari che fino all'altro ieri si sono riempiti la bocca di federalismo solidale, di federalismo cooperativo, di federalismo sociale, di federalismo di destra e di sinistra, di federalismo del nord e del sud, federalismo giallo, grigio, viola o blu (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*)!

Dove siete, signori, adesso che pare sia giunto finalmente il momento di affrontare il problema? Deduco dalla vostra assenza che discutere di federalismo sia per voi un vero problema, dal momento che non sapete assolutamente cosa significhi e in realtà non volete nemmeno votarlo perché vi fa paura. Quindi la cosa migliore da fare, secondo voi, è disertare l'aula durante questi lavori.

Se questo provvedimento, viste le importanti scadenze che dovremo affrontare a breve, come la finanziaria, si dovesse arenare per poi finire nel dimenticatoio e non venire più calendarizzato prima delle elezioni regionali, sono sicura che proprio in occasione di quella campagna elettorale tornereste tutti quanti a pontificare di federalismo e di riforme per ingannare per l'ennesima volta i cittadini di questo disastroso paese e lo farete solo — lo ripeto — per illuderli ed ingannarli, per

portare voti ai vostri schieramenti politici, ben sapendo che del vero federalismo non ne volete nemmeno sentir parlare.

Mi rivolgo alla mia sinistra, dove dovrebbero sedere i colleghi del Polo, che io non vedo poiché non ne è presente neppure uno. Penso ai deputati di Forza Italia e di Alleanza nazionale che nella mia regione, e cioè in Romagna, si fanno portavoce dell'autonomia della Romagna dall'Emilia.

Essi illudono i romagnoli, che desiderano la Romagna autonoma, di voler combattere nelle istituzioni, ed in particolare in Parlamento — tuttavia, mi sembra che stamattina non se ne parli proprio —, per far sì che sia finalmente una regione a sé, svincolata dalle grinfie di Bologna, che la vuole schiava.

Dove siete, ora, signori di Forza Italia e Alleanza nazionale? Mi rivolgo ai colleghi Pilo e Berselli, per citare i primi che mi vengono in mente. Dove siete in questo momento cruciale, in cui si potrebbe finalmente far qualcosa per consentire alla Romagna di autogestirsi? La verità è che il vostro falso interessamento è finalizzato soltanto ad incamerare voti. Il federalismo, quello vero, quello che la Lega forza nord per l'indipendenza della Padania insegue da almeno quindici anni, si basa sull'autogoverno e sulla 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 quella collettività.

Questo principio si può e si deve applicare all'intero paese e, a maggior ragione, all'attuale regione Emilia-Romagna. Mi rivolgo di nuovo a voi, signori del federalismo alla romana, che siete tutto fumo e niente arrosto! Un fumo pesante e denso, che continua sistematicamente ad annebbiare le menti della maggior parte dei mortali di questo strano paese. Voi li ingannate, sia da destra, sia da sinistra, supportati in modo magistrato dai vostri organi di informazione! Per quale motivo, voi del Governo, della maggioranza e del Polo delle cosiddette libertà, vi vantate di vivere in un paese che sbandierate essere

la quinta potenza del mondo in campo economico, ben sapendo che tale posizione è dovuta solo ed esclusivamente all'alta industriosità e ai sacrifici di poche regioni che sono situate solo nel nord del paese? Voi che vi vantate tanto di vivere in un paese che, a livello economico, è una potenza, perché non avete il coraggio di far sì che questa potenzialità rimanga tale anche con il contributo di tutte le altre regioni e non solo sfruttando il nord?

Certo è che con il federalismo, per il quale la Lega forza nord per l'indipendenza della Padania si batte, tutto ciò sarebbe possibile, perché ci sarebbe un maggior senso di responsabilità e più controlli. Ovviamente, parlo del federalismo vero, senza tanti aggettivi, come piace a voi, e non di questo imbroglio che, come al solito, volete propinare al paese (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*).

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

RAFFAELE CANANZI. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, il progetto di uno Stato unitario centrico e accentratore, espressione storico-costituzionale del modello centralistico francese uscito vincente dall'esperienza della rivoluzione e del bonapartismo, sarebbe stato vanamente contrastato in Italia, tra il diciannovesimo secolo e gli inizi del ventesimo, da una intellettualità avveduta, intrisa degli ideali e dei valori del federalismo. La morte di Cavour nel giugno del 1861 è l'evento decisivo che chiude storicamente un andamento del processo di costruzione del nuovo Stato. Il 17 marzo dello stesso anno il primo Parlamento nazionale proclamava il Regno e il ministro degli interni, Marco Minghetti, presentava alle Camere quattro disegni di legge sul decentramento amministrativo, riproducendo il modello decentrato inglese. La destra storica, autorevolmente rappresentata dallo stesso Cavour, mostrava così sensibilità politica ed esatta

consapevolezza delle ragioni e delle opportunità alla base di un effettivo decentramento del sistema amministrativo a favore delle nuove province del Regno.

L'uscita di scena di Cavour allontanava ineluttabilmente la realizzazione del progetto: la visione unitarista prevale e trova in Bettino Ricasoli un fervido sostenitore. Definitivamente vinte le resistenze di Cattaneo, si fa strada, nel dibattito risorgimentale sulla forma di Stato, la linea perseguita con ostinazione nei circoli culturali subalpini vicini alla monarchia sabauda. Lo Stato appena germinato è il vertice di un assetto amministrativo a struttura piramidale, rispetto a cui gli organismi locali fungono e funzionano da appendici prive di consistenza propria.

Ma la visione unitarista avrebbe presto palesato i suoi limiti. Valida per la Francia, pervenuta da tempo ai fasti dell'entità politica di nazione, dove la rivoluzione aveva forgiato come un nerbo una forte caratterizzazione politica, quella figura di Stato, identicamente mutuata, si sarebbe mostrata inadeguata all'Italia. L'Italia era priva di una consolidata tradizione nazionale. Proprio questa consapevolezza avrebbe ampliato il dissenso, rinvigorito la cultura di contrasto alla visione dello Stato centralizzato, ribadito l'aspettativa e l'esigenza, mai sopite, di restituire voce all'Italia delle cento città e dei mille comuni, all'Italia ricca di fermenti locali, all'Italia delle tante risorse. Uomini della statura di Gioacchino Ventura, Vincenzo Gioberti, Antonio Rosmini e, ancora, Cesare Balbo, Carlo Cattaneo, Giuseppe Ferrari e Luigi Sturzo avrebbero ribadito, nella varietà delle posizioni e delle estrazioni culturali, l'idea forte del progetto federalista, sfidando la congiuntura storica.

L'idea di Sturzo è forte e pregevole. Ostinato nel ritenere che esclusivamente il ricorso alla visione federale, o meglio alla federalizzazione delle regioni d'Italia, possa davvero consentire di superare le difficoltà più cupe e paralizzanti dell'esperienza dello Stato unitario, Sturzo pubblica nel marzo del 1901 su *Il Sole del Mezzogiorno* l'articolo intitolato « Nord e

sud: decentramento e federalismo », lunga e tenace riflessione che interamente poggia sul rilievo del valore simbolo della solidarietà. Occorre che il valore della solidarietà diventi principio diffuso, che dal sociale si elevi fino a permeare il piano delle istituzioni: è questo il vero nerbo del federalismo. Del resto, un federalismo manchevole di solidarietà — questa l'intima convinzione di Sturzo — è progetto senza anima, *imago sine re*, principio nobile condannato allo sfinimento, strada che non conduce in alcun luogo.

Diamo voce a Sturzo, è tempo di comprendere come gli organismi inferiori dello Stato — regione, provincia, comune — non siano semplici uffici burocratici o enti delegati, ma abbiano e debbano avere vita propria, che corrisponda ai bisogni dell'ambiente e che sviluppi le iniziative popolari di impulso alla produzione ed al commercio locali: in definitiva, che le regioni siano davvero enti autarchici, autonomi, sedi di autogoverno e che l'autonomia ricada fruttuosamente su province e comuni, cosicché i problemi endemici che affliggono lo Stato unitario — il maggiore è certamente lo sbilanciamento nord-sud —, senza ingiustizie e senza rancori, possano valutarsi non solo in chiave storica, ma in modo organico ad una configurazione di solidarietà.

Un dato emerge con chiarezza dall'impianto analitico sturziano: l'assetto federalista dello Stato si rende esclusivamente compatibile ed organico ad una democrazia di tipo duttile. All'opposto, se la democrazia mancasse del necessario requisito di duttilità, si svelerebbe democrazia debole e smarrita, recherebbe in sé i germi di una patologia strutturale. Per Sturzo, la duttilità della democrazia è la capacità di rapportare, in funzione di un utile e coerente andamento dialettico, la società e le istituzioni politiche al cittadino, alle comunità locali, la capacità di filtrare esigenze, bisogni, persino aspirazioni degli individui e dare loro respiro: persone, individui, sempre e comunque considerati cittadini, mai sudditi, qui il vero nodo del pensiero federalista stur-

ziano. La duttilità della democrazia è carattere che si inverte profondamente di sensibilità solidale. Il valore di solidarietà è nel profondo della democrazia; in difetto di solidarietà vi è supposta democrazia, convivenza impostata su valori poveri e condannata col tempo allo sfinimento. Viceversa, il nesso stretto, sinallagmatico, tra democrazia e solidarietà, foggia un popolo nell'unica coscienza, connette un'identità ed un comune sentimento di popolo. Tutto questo è federalismo: un progetto per la riorganizzazione dello Stato, certo, ma anche una proposta culturale che postula la responsabilità individuale del cittadino tra cittadini e richiede la partecipazione attiva e propositiva delle famiglie, delle associazioni, delle comunità.

In definitiva, federalismo è costruzione di un modello di società solidale che costantemente si alimenta con il ricorso a libere, ma responsabili pattuizioni, che suggellano l'intesa istituzionale tra il piano dello Stato e il piano dei *loci*, delle comunità; non più un modello sociale verticistico, che presuppone un potere che discende dall'alto, ma piuttosto un sistema che sia tale da garantire, nella compatibilità con gli interessi generali, il carattere autonomo del potere decentrato.

Ma è necessario ancora incastonare nel quadro un tassello, allo scopo di rendere pienamente il senso della riflessione sul federalismo e restituire significati attendibili a questo nostro indagare una via italiana al federalismo. Il pensiero ritorna a Sturzo e alla lezione che egli ha tramandato e che oggi il vero popolarismo sente propria come patrimonio intangibile, come grande eredità. Mi chiedo: chi non si avvede che il principio di sussidiarietà, così giustamente invocato da ogni parte e considerato il reale snodo dell'idea federalista, altro non è se non il nitido riscontro di quel principio di solidarietà che Sturzo invocava come dato assolutamente coerente ad un tipo di democrazia duttile?

Senza forzature analitiche è legittimo stringere le due figurazioni in una medesima circolarità: concludere ribadendo la

verità e la lungimiranza di quella intuizione. Affinché la sussidiarietà, principio nobile intriso di altruismo, possa adeguatamente operare e valere fino in fondo, deve aggiungersi infine che sussidiarietà non significa, né mai potrebbe significare, affidare allo Stato quelle funzioni — solo quelle e non altre — che non possono essere proficuamente svolte dai privati. All'opposto, sussidiarietà è consentire che i servizi di interesse pubblico vengano svolti dall'amministrazione più vicina e più afferente al cittadino, quell'amministrazione, cioè, che si potrebbe definire più familiare per il cittadino e che per prima immediata conoscenza è in grado di cogliere le necessità ed i bisogni. Questo è il profilo alto della sussidiarietà.

Al riguardo ribadisco quanto ho già detto in altre circostanze, in sede di discussione del progetto di legge costituzionale: rimango convinto che le funzioni pubbliche non siano di per sé sussidiarie dell'iniziativa privata, così, nella prospettiva di una corretta sistemica giuridica, non solo il richiamo all'autonoma iniziativa dei cittadini è concetto estraneo al titolo che attiene agli organi pubblici della Repubblica, ma è addirittura tale da generare i distorti convincimenti giuridici e politici, posizioni che alterano lo spirito del dettato costituzionale.

Sulla sussidiarietà occorre riflettere. Quella verticale è già contenuta nella Costituzione, con il riconoscimento delle autonomie territoriali. Oggi, nell'unità e nell'indivisibilità della Repubblica, continuiamo a modellare uno Stato sempre meno accentratore e accentrato, uno Stato che entra in gioco non sopra, ma accanto alle altre autonomie le quali, assumendo funzioni e poteri, per un verso limitano lo Stato e per un altro esaltano le comunità locali, legate sempre nell'unità della Repubblica. Per questo la Repubblica più che essere « costituita da » « si articola » nei comuni, nelle province, nelle città metropolitane e nello Stato: l'articolarsi di parti che si collegano al tutto — la Repubblica — e di un tutto che vive l'unità attraverso le parti.

Questo è il federalismo possibile perché consono alla storia d'Italia e alla sua essenziale costituzione non solo giuridica, ma anche sociale e culturale. Ordinamento federale, per l'Italia, non vuol dire patti fra Stati, ma Repubblica che compatta autonomie diverse e dall'esaltazione di ciascuna fa emergere l'unità nazionale. Per l'Italia, federalismo è esaltazione delle autonomie: in questo senso può ben parlarsi di ordinamento federale della Repubblica o di ordinamento autonomistico della Repubblica o di ordinamento, ancora meglio, delle autonomie nella Repubblica (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*).

La sussidiarietà cosiddetta orizzontale è già in Costituzione. Il riconoscimento *sub specie naturae*, e non *sub specie iuris*, della persona, della famiglia, delle formazioni sociali e delle comunità locali è espressione già piena della sussidiarietà cosiddetta orizzontale.

La *Quadragesimo anno* di Pio XI ha riguardo fundamentalmente ai rapporti economici e alle libertà fondamentali del cittadino. Da quale attività deve ritrarsi lo Stato? Da tutte? No. Il governatore Fazio martedì ha detto a Napoli, alla settimana sociale dei cattolici (visto che Fazio è normalmente citato dai colleghi del Polo): « L'economia privata, nel suo dinamismo, può svolgersi ordinatamente se nel contempo un settore pubblico efficiente opera non solo nello stabilire e far rispettare le regole, ma anche nel provvedere ai beni pubblici la cui offerta non può essere affidata alle forze di mercato.

« Se, da un lato, lo Stato deve ritrarsi da attività economiche che meglio e più efficacemente possono essere svolte dal settore privato, dall'altro lo sviluppo economico accresce l'esigenza di regole e di alcuni beni e servizi pubblici fondamentali che devono essere esercitati dallo Stato ». Questo è l'assunto di Fazio relativamente al tema della sussidiarietà.

Dunque, sussidiarietà orizzontale non è né assenza di Stato né esclusione del pubblico. È invece nei rapporti politico-istituzionali e sociali una sana presenza di

Stato e di pubblico che ben si armonizzi con una sana presenza di effettive autonomie territoriali e di efficaci attività private.

Nel cattolicesimo democratico la sussidiarietà non ha mai significato né capitalismo selvaggio né iperliberismo del mercato, ma sviluppo del mercato nel quadro di regole non solo mercantili e tali da gestire un privato che si armonizzi con il pubblico ed un pubblico che gestisca alcuni beni e servizi pubblici fondamentali, affinché ciascuna persona, formazione sociale e comunità di cittadini sia garantita nella sua crescita politica, sociale ed economica.

Della sussidiarietà cosiddetta orizzontale può ben darsi esplicito rilievo nella parte prima della Costituzione, integrando l'articolo 2 con un sobrio richiamo a tale principio che pervade sia i rapporti sociali tra cittadino e società, per esempio la scuola e la sanità, sia i rapporti economici tra cittadino e mercato.

Il cammino legislativo sull'articolo 2 della Costituzione può ben essere articolato in senso parallelo all'esame dell'ordinamento federale perché ne dispone il principio fondativo che è appunto sintesi di organizzazione sussidiaria e solidale al servizio dello sviluppo della persona nel contesto dello sviluppo umano e civile della società.

Signor Presidente, vorrei ora offrire qualche considerazione sulle note caratteristiche del disegno di legge che è al nostro esame. A distanza di circa mezzo secolo dall'entrata in vigore della Costituzione repubblicana, la volontà politica di ogni parte politica appare fermamente orientata a promuovere il cambiamento della forma dello Stato in chiave federale. Con senso di responsabilità ed anche con un tanto di soddisfazione si può affermare che la I Commissione ha bene operato nell'intento di costruire gli obiettivi prefissati.

La redazione del testo unificato elaborato dal Comitato ristretto è il condensato di questo lavoro; ha il respiro di un impianto che tende a restituire la tensione ideale che ha animato la Commissione e

traduce esattamente il profilo tecnico-istituzionale della proposta elaborata: un progetto per l'Italia di domani che possa resistere alla prova del tempo e che può ben subire, a seguito della discussione in aula, ulteriori modifiche nel quadro del disegno complessivo già tracciato.

È qui che conviene ringraziare i relatori per la maggioranza Cerulli Irelli e Soda per il loro impegno, che certamente continua con l'attenzione necessaria nella discussione in aula; ringrazio altresì tutti i componenti della Commissione per il loro appassionato apporto alla costruzione di un disegno complesso che, superando le visioni parziali, può ben essere completato e posto a regime fin da questa legislatura.

Può dirsi, senza tema di retorica, che la novità è tale da presentarsi come una svolta epocale nella storia del costituzionalismo, dai tempi in cui lo Stato era articolato esclusivamente intorno alla posizione centrale del sovrano: *rex superiorum non recognoscens, in regno suo est imperator*.

Ma vi è un altro aspetto di rilievo: ridisegnare, secondo più moderni canoni costituzionali, la sovranità dello Stato significa anche allontanare del tutto quelle tentazioni, di volta in volta affioranti, di relegare lo Stato ad un ruolo residuale, in definitiva solo sussidiario a quello di altri enti, come se lo Stato distinguesse soltanto un corpo aggiunto alle regioni, alle province e ai comuni. Questa è una concezione falsata di federalismo, dunque da respingere.

L'articolo 2 del testo avanza modifiche al dettato dell'articolo 114 della nostra Costituzione. Al primo comma rilevano due importanti novità: l'introduzione dell'entità della città metropolitana accanto a Stato, regioni, province e comuni e il concetto di autonomia funzionale garantita *ex lege*. Al secondo comma si introducono i principi di sussidiarietà verticale e di differenziazione; al terzo comma si dispone l'attribuzione ai comuni delle funzioni amministrative e si prevede l'intervento eventuale della legge statale o regionale al fine di garantire l'esercizio unitario della funzione amministrativa.

Riguardo al primo comma rileva il dato assolutamente inedito della previsione della città metropolitana quale elemento costitutivo della Repubblica; non si tratta né di un supercomune né di una superprovincia, ma piuttosto di un'entità istituzionale immediatamente rappresentativa di un'area metropolitana di riferimento individuata con legge. Nelle intenzioni del legislatore la città metropolitana deve assumere il compito di filtrare le esigenze dei cittadini dell'area metropolitana allo scopo di riuscire a superare il frazionamento delle competenze tra comuni, province e regioni per superare la selva delle competenze.

La città metropolitana, cui è riconosciuto specifico *status* costituzionale, è ente di governo di un'intera area, che si aggiunge ai municipi, preposto a realizzare la gestione delle funzioni e dei servizi d'area ricorrendo ad intese, convenzioni ed accordi di programma che possono consentire un produttivo e razionale governo del territorio.

Vi è, tuttavia, un rischio: il decollo della città metropolitana finisce con l'essere strettamente conseguente alla capacità dei comuni dell'area interessata di accettare la nuova realtà, cosicché se, in astratto, il modello della città metropolitana risulta il più idoneo ad interpretare le necessità dei cittadini utenti in quanto compone al meglio l'aspetto istituzionale all'esigenza democratica ed autonomistica, può accadere, in concreto, che la nuova entità si imbrigli nei localismi, nelle prerogative difese con tenacia, persino nei pregiudizi; questo è un rischio da fugare.

Ancora al primo comma viene ribadita la volontà politica di garantire alle autonomie funzionali, rispettivamente di comuni, province, città metropolitane e regioni, un sistema che dovrà operare secondo un assetto, appunto, di autonomie funzionali articolato in ragione di sfere concentriche di decentramento.

L'autonomia funzionale realizza senz'altro l'aspirazione più forte del progetto federale, ma anche la parte più complessa da realizzare. Molte delle funzioni ora esercitate verticisticamente dallo

Stato devono per necessità essere decentrate a comuni, province, città metropolitane e regioni. Tuttavia, un reale decentramento che realizzi un sistema di autonomie funzionali potrà realizzarsi a condizione che le realtà locali siano autonomamente supportate ed effettivamente poste nella condizione di gestire. In concreto, occorrono mezzi e uomini che svolgano con professionalità i nuovi compiti.

Il secondo comma dell'articolo 2 riafferma con giusto rilievo, come si conviene, il principio di sussidiarietà, nerbo di un progetto federale non chiuso nei recinti degli egoismi; della sussidiarietà ho già detto.

Il terzo comma dell'articolo 2 del testo recita: «le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni, salvo che sia diversamente disposto con legge statale o regionale per assicurarne l'esercizio unitario». È un disposto opportuno perché viene considerato nella lettura combinata con l'articolo 128 della Costituzione che restituisce la formula: «Le province e i comuni sono enti autonomi nell'ambito dei principi fissati da leggi generali della Repubblica, che ne determinano le funzioni». Dunque, la Costituzione pone espressamente il principio dell'autonomia provinciale e comunale secondo assetti di compatibilità ai principi della Repubblica fissati da leggi ordinarie. Siffatto parallelo normativo certamente aiuta ad intendere le linee che, nel merito, hanno ispirato i lavori della Commissione, ma a maggior chiarimento è bene procedere all'ulteriore raffronto con il testo avente medesimo oggetto approntato dalla Commissione bicamerale. Esso recita: «Sono attribuite ai comuni le funzioni regolamentari e amministrative anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato e delle regioni. Senza duplicazione di funzioni e con l'individuazione delle rispettive responsabilità la legge attribuisce alle province, alle città metropolitane, alle regioni e allo Stato le funzioni regolamentari ed amministrative che non possono essere più efficacemente svolte dai comuni». Come è agevole notare, l'opzione elaborata

dal Comitato ristretto rispetto al testo della bicamerale è nella prospettiva della semplificazione funzionale; semplificazione funzionale, si è auspicato, che infine possa avvantaggiare il comune e chiarirne l'assetto istituzionale nel quadro complessivo del decentramento amministrativo.

Ben s'intende che la titolarità delle funzioni amministrative in capo al comune è principio intangibile fino a disposizione contraria, adottata a mezzo di legge statale o regionale. Nel silenzio del comma 3 dell'articolo 2 del testo, si argomenta che l'eventuale intervento legislativo ha giustificazione a condizione di tutelare i superiori interessi delle popolazioni amministrare.

Non appare invece materia di rilievo costituzionale quella del comma 2 dell'articolo 3.

L'articolo 4 lascia le specialità e sancisce il permanere delle province autonome di Trento e Bolzano che costituiscono la regione Trentino-Alto Adige.

L'articolo 5 sostituisce l'articolo 117 della Costituzione. Si tratta di norma di rilievo fondamentale, predisposta ad inquadrare entro esatti limiti la potestà legislativa e regolamentare, articolando l'una e l'altra secondo piani differenziati, in primo luogo in riferimento al livello Stato-regioni.

Al penultimo comma viene altresì delimitata la potestà regolamentare di comuni, province, città metropolitane e regioni, potestà attribuita con legge statale o regionale.

L'articolo 5 costruisce la potestà legislativa modulandola secondo piani che tengono conto ognuno delle realtà istituzionali di riferimento. Ovviamente, il più alto piano di legislazione attiene allo Stato, essendo quest'ultimo esclusivo titolare della sovranità. Allo Stato è riservata quella competenza legislativa ordinaria, di portata generale, non riconducibile ad alcun tipo d'interesse parziale, settoriale, di gruppi, di comunità locali.

Dall'articolo 5 del testo vengono previsti tre differenti livelli di legislazione (il livello della potestà esclusiva dello Stato, quello della potestà concorrente fra lo

Stato, che detta principi fondamentali, e le regioni, che fissano la disciplina effettiva, ed il livello della potestà regionale) per partecipare alle decisioni dirette alla formazione degli atti normativi comunitari, alla cui attuazione pure provvedono.

Rispetto al primo livello va detto che la potestà esclusiva dello Stato viene articolata in quindici ambiti di materia. In ordine a questi ambiti, il monopolio legislativo statale traduce immediatamente il principio di sovranità. Quanto al secondo ambito, rilevo un ulteriore piano di potestà legislativa dello Stato. Vengono individuati settori di materie rispetto a cui lo Stato è posto nella condizione di determinare con legge i principi generali.

Rispetto a questi ambiti, dunque, si configura un potere d'indirizzo che diviene capacità di armonizzazione relativamente ai bilanci pubblici e di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. In relazione a queste materie — si osserva — non vi è distacco dello Stato, ma, al contrario, assunzione di responsabilità da parte dell'ente sovrano, che, rinunciando all'esclusività, pone gli enti interlocutori, capaci di propria potestà legislativa, nella condizione di operare efficacemente.

Il comma 4 dell'articolo 5 del testo afferma la potestà legislativa delle regioni. Invero il comma recita: « Spetta alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni altra materia non espressamente attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato », cosicché può dirsi che la potestà legislativa regionale finisce con il coprire, di fatto in via esclusiva, tutto quell'ambito di materie sottratte alla competenza esclusiva dello Stato. Al comma 7 dell'articolo 5 viene affermata la potestà regolamentare, che spetta in via esclusiva allo Stato per le medesime materie rispetto alle quali lo Stato stesso esercita già la potestà legislativa esclusiva, salvo possibilità di delega alle regioni; al riguardo, si ripropongono gli stessi motivi e gli stessi rilievi prima esposti a proposito della potestà legislativa Stato-regioni. Su un piano ulteriore si pone la potestà regolamentare di comuni, province e città

metropolitane, che potrà essere esercitata da tali enti esclusivamente nei limiti dell'attribuzione prevista dalla legge statale o dalla legge regionale ed esclusivamente in ordine alla disciplina dell'organizzazione degli enti e dello svolgimento delle funzioni loro attribuite.

L'articolo 6 del testo sostituisce l'articolo 118 della Costituzione. Al comma 2, l'articolo 6 introduce un dato di assoluta novità, del resto ampiamente dibattuto e presente nei diversi progetti di riforma costituzionale; si tratta della possibilità, concessa alle regioni, di tutelare in proprio gli interessi delle comunità rappresentate, ricorrendo allo strumento dell'accordo e delle intese con Stati sovrani e con enti territoriali interni ad altro Stato sovrano. Le regioni possono avvalersi di tali opportunità a condizione di fornirsi preventivamente dell'assenso del Governo nazionale e, a maggior garanzia del comune interesse, di dotarsi di una regolamentazione *ad hoc* prevista da leggi dello Stato.

L'innovazione contempla, in effetti, due aspetti fondamentali, che devono riuscire a coesistere positivamente: l'esigenza dell'autonomia gestionale delle regioni e l'esigenza della cooperazione nazionale. Il modello normativo che si invoca è mutuato dalla Costituzione tedesca, che prevede la possibilità per i *Länder* di stipulare accordi internazionali nelle materie di propria competenza; ciò che il legislatore italiano si sforza di evitare è la patologia evidenziata da quel sistema, ove si è determinata una forma di concorrenza dei *Länder* nei confronti del Governo nazionale in materia di politica estera. La patologia viene aggravata da due aspetti: la partecipazione attiva dei *Länder* alla produzione della legislazione statale e la forte struttura amministrativa dei *Länder* a fronte del debole apparato amministrativo dello Stato federale. Si tratta di problemi che si intende eliminare in radice ricorrendo a filtri adeguati e, quindi, consentendo alle regioni di operare nei casi e nelle forme disciplinati da leggi dello Stato.

L'articolo 7 del testo sostituisce l'articolo 119 della Costituzione. Insieme con il principio di sussidiarietà, il federalismo fiscale è l'altro pilastro della riforma dello Stato in senso federale. L'articolo 7, elaborato nell'attuale versione dalla I Commissione, si presenta come l'esito di una lunga, tenace, sofferta riflessione delle forze politiche sul tema del federalismo fiscale nel suo complesso e sui modi della sua pratica fattibilità.

Rispetto al vigente tenore dell'articolo 119 della Costituzione, sono molte le novità introdotte. Mi limiterò a citarle senza alcun commento: autonomia finanziaria di entrate e di spese in capo a regioni, province e comuni, a cui ora si aggiungono le città metropolitane; autonomia delle risorse di regioni, province, città metropolitane e comuni; statuizione e applicabilità di propri tributi e compartecipazione al gettito dei tributi erariali in riferimento al territorio; istituzione di un fondo perequativo in forza di legge statale senza vincoli di destinazione a favore dei territori fiscalmente più deboli; capacità di autofinanziamento delle proprie funzioni pubbliche da parte di regioni, province, città metropolitane e comuni; destinazione di risorse aggiuntive da parte dello Stato ed effettuazione di interventi speciali a favore di talune regioni, province, città metropolitane e comuni, ove si presentino tassative condizioni; diritto ad un proprio patrimonio, attribuito con legge dello Stato, in capo a regioni, province, città metropolitane e comuni; possibilità di ricorrere all'indebitamento, ma al solo scopo di finanziare spese per investimenti; esclusione di ogni tipo di garanzia prestata dallo Stato in merito ai prestiti contratti.

È necessario avanzare qualche considerazione in merito al sistema di ingegneria fiscale adottato e tradotto nell'attuale configurazione dell'articolo 7. Già si osservava al riguardo che le possibilità di successo di una riforma dello Stato in senso federale si denotano strettamente connesse alla operatività di un efficace meccanismo fiscale, a livello centrale come a livello locale. Passaggio prioritario

è l'opzione del tipo di federalismo fiscale da adottare: quello il più possibile consono e vicino alle necessità collettive potrebbe dirsi quello più coerente con i modi della cultura collettiva del paese.

Punto di partenza da non smarrire in tema di federalismo fiscale è un principio base: ossia, che la fiscalità territoriale non è cosa avulsa dalla fiscalità complessiva e che il fisco locale si coordina per necessità alla fiscalità generale. Così che, se si considera, altresì, che la fiscalità territoriale è l'espressione più vera dei piani di autonomia, si può agevolmente comprendere perché lo Stato si sia trovato in sempre maggiori difficoltà economiche lungo l'arco della Repubblica e perché si sia di continuo posto un problema di risanamento dei conti pubblici.

La verità è che, a fronte della centralizzazione delle entrate tributarie, si è prodotta una differenziazione degli assetti di spesa rispetto a quelli di entrata, che infine ha prodotto disavanzo: da un lato, lo Stato accumulava risorse anche da distribuire in periferia; dall'altro lato, le realtà locali, sovente sfornite di una classe politica ed amministrativa avveduta e professionale, provvedevano all'erogazione della spesa in modo sin troppo irrazionale e demagogico. Si è potuto valutare che, in quei paesi in cui più forte è il fenomeno del centralismo fiscale, si è prodotto il disavanzo più forte tra entrate e spese (così è avvenuto anche rovinosamente per l'Italia).

La filosofia alla base dell'articolo 7 del testo elaborato dalla Commissione è, appunto, quella di ribaltare un andamento atavico e di risolvere le distorsioni del sistema.

Ora, fermo restando che in nessun paese l'intero gettito riscosso rimane nei luoghi di riscossione, né d'altro canto che le maggiori imposte e tasse vengono riscosse e gestite interamente dagli enti locali; fermo restando, inoltre, che, nei paesi a struttura centrale come quelli a struttura federale, allo Stato è comunque riservata la responsabilità politica della distribuzione del reddito, di conseguenza è importante riflettere sul dato centrale:

in ogni paese, unitario o federale, esistono modi e meccanismi di trasferimento di risorse allo scopo di fornire alla periferia i servizi essenziali ed allo scopo di perequare la distribuzione dei redditi e della ricchezza sul territorio.

Molto si è approfondito e molto si è discusso sul tema del federalismo fiscale da adottare per l'avvenire. Sono emersi due possibili orientamenti: quello che immediatamente realizza un tipo di trasferimento verticale dallo Stato alle realtà locali, ossia dall'alto verso i gradi di governo inferiori; ed un altro tipo, che articola una forma di trasferimento orizzontale, in definitiva il tipo di federalismo cooperativo. Ampiamente collaudato in Germania, il sistema del federalismo cooperativo ha prodotto esiti mirabili; il decollo dell'ex Germania orientale all'indomani della caduta del muro di Berlino ne è prova ed ha trovato nei *Länder* occidentali il necessario supporto. Tuttavia, questa esperienza, che lascia comunque un segno indelebile nella storia dell'Europa, deve far meditare anche in ragione dei suoi possibili limiti: il federalismo cooperativo orizzontale funziona positivamente a condizione di operare rispetto a società in grado di reggere la cooperazione; dunque, rispetto a società ricche e dal solido impianto economico.

Potrà l'Italia sostenere l'onere di un federalismo fiscale ad impianto solo cooperativo? Il dubbio è reale valutando le attuali condizioni economiche complessive del paese!

Da qui la soluzione adottata all'articolo 7 del testo proposto dalla Commissione; soluzione che tiene conto del positivo e del negativo, delle luci e delle ombre, delle potenzialità e dei limiti di ciascun sistema e che — si ritiene ingegnosamente — compone le aspettative comuni indicando una via italiana al federalismo fiscale. Se si sottopone ad una lettura analitica dell'articolo 7 del testo, si può ravvisare allora che la Commissione si sia mossa sforzandosi di intersecare meglio i piani: da un lato, non rinunciando del tutto al federalismo verticale, secondo il tradizionale andamento Stato-regioni-enti locali;

dall'altro lato, promuovendo il federalismo orizzontale da parte a parte della comunità nazionale. L'immagine che si vuole restituire è quella del mosaico in cui ogni tassello rinvenga la più equa e la più esatta collocazione.

Degli altri articoli, signor Presidente, dirò in sede di discussione degli emendamenti. Qui ricordo soltanto che nell'articolo 131 c'è una piccola questione, ma che naturalmente è molto importante per gli abitanti di quella regione, relativa al toponimo « Basilicata » o « Lucania ». Ci sono diverse opinioni, ciascuna supportata da molteplici motivazioni. Nel Comitato ristretto e in Commissione è prevalso l'orientamento per la denominazione « Lucania » che è quella che troviamo nel testo, però attendiamo un voto del consiglio regionale per assumere una decisione definitiva. Era giusto aprire una riflessione come è giusto rispettare la volontà delle istituzioni locali e principalmente, nel caso di specie, della regione.

Occorre procedere con gradualità. L'ottimo è nemico del bene. Le questioni della Camera delle autonomie e della revisione della composizione della Corte costituzionale possono essere affrontate in tempi successivi e nel quadro di un disegno organico che pure emergerà dalla stessa discussione in Assemblea.

È il caso, poi, di ricordare che questo disegno delle autonomie repubblicane nulla ha a che fare con il cosiddetto sistema presidenziale. In Germania vi è un regime parlamentare e vi è il federalismo; negli Stati Uniti vi è un regime presidenziale e vi è il federalismo; in Spagna vi è una monarchia costituzionale e il federalismo. Fatto questo passo e quello della legge elettorale, vedremo poi di ragionare delle questioni certamente collegate e anche di quelle in qualche modo indipendenti dal cosiddetto sistema federale.

Il percorso verso un maturo federalismo costituzionale si presenta certamente irto di difficoltà di varia natura, non da ultimo attinenti alla professionalità del personale centrale e locale e di gestione dell'autonomia e del decentramento, ma

non sono queste le uniche difficoltà. Forse la maggiore difficoltà è nei lunghi tempi della riforma. Il nostro auspicio è che i tempi possano essere ragionevoli, che il progetto costituzionale di riforma delle autonomie della Repubblica possa sollecitamente divenire realtà, essere fondamento di una rinnovata solidarietà nazionale nel rispetto delle autonomie e dei *loci*. Che il popolo di questa nazione, erede di una grande storia, possa vivere con serenità le opportunità del domani (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Popolari e democratici-l'Ulivo e dei Democratici di sinistra-l'Ulivo*)!

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

LUIGINO VASCON. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, oggi ci troviamo a discutere in quest'aula sul testo di riforma costituzionale che, come è scritto nel titolo, dovrebbe essere in teoria sull'ordinamento federale della Repubblica, ma che purtroppo di fatto sarebbe più onesto e corretto politicamente individuare e chiamare con il titolo più appropriato di « Modifiche al Titolo V della Costituzione », quindi senza parlare in maniera impropria (uso un termine gentile) di federalismo.

Quindi, se volessimo onestamente e realmente parlare di federalismo, di certo non potremmo basarci su questo testo, ma, con umiltà ed onestà politica, dovremmo risalire alle origini, cercando così di capire una volta per tutte che cos'è il vero federalismo. Una volta giunti unanimemente e collegialmente a chiarire ciò che intendiamo per federalismo, potremmo stendere un testo unificato che realmente vada nella direzione federalista senza spendere e perdere tempo prezioso.

Ho voluto e dovuto esprimermi fin qui in questo modo proprio per dipanare tutti gli eventuali, inopportuni fraintendimenti e per puntualizzare quella che dovrebbe essere ed è l'effettiva chiave di svolta. In sostanza, come ormai è ben noto a tutti, il paese è nettamente diviso da un enorme divario politico, economico e sociale. Ab-

biamo due realtà diametralmente opposte: una al nord, per l'esattezza in Padania, schiacciata da enormi pressioni burocratiche e fiscali, una realtà, quindi, che va avanti « a scartamento ridotto » quanto a produttività, dimensione sociale e vita quotidiana; un'altra realtà deficitaria di tutto (lo sappiamo benissimo), in cui manca un reale sostentamento, che dunque è dipendente quasi totalmente da quanto lo Stato centrale elargisce.

Va pertanto modificato un terreno, un *humus* dove anche le più buone volontà muoiono sul nascere. D'altronde, è presente in gran parte delle regioni d'Italia, peraltro da tempi remoti, un sistema gestionale locale che si vede sempre più vincolato con forme di ripartizione, per le richieste di autorizzazioni e consensi, alla cosiddetta autorità, occulta o meglio, invisibile. Essendo quest'ultima forte, perché gode di agganci con il potere politico-economico, essa condiziona ogni forma di nascita, crescita e sviluppo sociale e culturale, anzi se ne instaura uno totalmente opposto e contorto.

Solo con una reale, concreta, radicale riforma federale del paese, si potrà tentare un'effettiva rinascita, azionando e mettendo in moto tutti i meccanismi tecnico-legislativi che permettono di avere un ruolo dignitosamente attivo anche a coloro che vivono in quelle regioni. Ovviamente, non si può dimenticare, o peggio far finta di non vedere che, giorno dopo giorno, aumenta anche da noi su in Padania, sempre più, l'esodo, ovviamente forzato, perché imposto e contenuto all'interno di un sistema fiscalmente drastico, di centinaia di aziende che, purtroppo, loro malgrado, dalle regioni della Padania si devono trasferire nei vicini paesi dell'est, cercando di poter continuare almeno a lavorare, non altro. Ovviamente, tutto accade senza che vi siano le minime garanzie di tutela per queste aziende, che, se vogliamo, vanno in qualche modo all'avventura.

Senza affrontare davvero il problema del federalismo in Italia, deve essere chiaro che in questo paese, fra pochissimi anni, anche le regioni che oggi sono

considerate ricche, diverranno irrimediabilmente, loro malgrado, aree estremamente povere, perché l'emigrazione delle aziende determina disoccupazione locale e ne consegue automaticamente una reazione quasi scontata: la naturale denatalità. Avremo così un aumento della popolazione vecchia e povera: credo che nessuno voglia giungere a tanto, per cui mi auguro e spero che vi siano ancora gli spazi che permettano di giungere ad una profonda e civilissima forma di federalismo che porti con sé l'autogoverno. Si potrà così dare a tutte le comunità, grandi o piccole che siano, la possibilità di gestire non solo le risorse economiche, che ovviamente, per forza di cose, sono al primo punto, ma anche tutte le altre forme sociali, non propriamente legislative, che permettono di continuare a tutelare e salvaguardare ogni genere di tradizione e consuetudine locale.

Capisco che queste forme potrebbero anche essere intese come la voglia di tutela di un qualcosa in via di estinzione, come del resto è già avvenuto per determinate specie animali, ma vi prego di considerare queste come riflessioni estremamente serie e ponderate. Vorrei invitarvi ad un'altra riflessione: si pensi a quale propulsione di orgoglio e di vita, di aggregazione, può dare anche solo il senso di autogestione, la possibilità di poter decidere in proprio.

Quindi, signor Presidente, concludendo, vorrei ancora richiamare l'attenzione di tutti, soprattutto dei relatori, che rivestono un ruolo particolare: è un vero peccato che chi governa oggi questo paese, avendo in mano la possibilità di dare un'effettiva, radicale, profonda svolta, non la determini e si presti a porre in votazione norme che non rispondono alle effettive esigenze e necessità del paese. Siamo ormai sull'orlo del collasso economico, sociale e, come tutti sappiamo, della disgregazione e disinteresse politico della gente. Solo attraverso una vera, onesta e radicale riforma in senso federale il nostro paese potrà sperare in una reale governabilità, quindi rialzarsi dal drammatico stato in cui versa, dando nuova-

mente fiducia e speranza in una vita migliore a tutti quei milioni e milioni di onesti contribuenti che da anni versano fior di contributi ricevendo in cambio, purtroppo, poco e nulla di ciò che hanno pagato anticipatamente.

Non vorrei che le mie affermazioni fossero considerate retoriche, ma per noi parlamentari è estremamente imbarazzante rispondere alle domande che, quotidianamente, per strada la gente ci pone. Una classe politica cosciente e responsabile deve assolutamente fornire una risposta vera, come ho già ribadito, e non rispondere con le solite squallide ed inutili promesse; si accumulano promesse su promesse, mentre è necessario dar vita a riforme veramente federaliste e radicali, proprio al fine di poter risollevarne le sorti di un paese che, mio malgrado, purtroppo, vedo in agonia (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*).

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

LUCIANO CAVERI. Signor Presidente, colleghi, signor ministro dopo il fallimento dell'ennesima bicamerale riprende, un po' « a spizzichi e bocconi », un'attività di riforma costituzionale in questa coda un po' avvelenata della legislatura. Ciò avviene in maniera meccanica; senza una reale spinta ideale, non si respira affatto un'aria costituente. Intendiamoci, è meritorio occuparsi del regionalismo conoscendo la debolezza di questa parte della Costituzione, sia per i ritardi applicativi sia per le scelte iniziali, timide e ambigue, della Costituzione. Invece, questo « pezzo » della forma di Stato è il problema italiano. Lo sanno bene i federalisti come me, sempre sconfitti in un dibattito politico che dura da almeno due secoli; tali sconfitte sono il vizio di fondo dell'artificialità dell'unità d'Italia.

Il poco tempo a disposizione mi impedisce di approfondire la storia e le responsabilità, dobbiamo invece occuparci concretamente della proposta in esame e sono sinceramente lieto che fra i provve-

dimenti all'esame dell'aula vi sia anche quello di mia iniziativa, presentato una decina di anni fa, intitolato: « Norme per la costituzione della Repubblica federale italiana ». È stato il primo testo organico di stampo federalista portato all'attenzione della Camera dei deputati e, non a caso, è nato nella piccola Valle D'Aosta, dove la tradizione federalista è seria e radicata, è di casa. Essa risale alla visione profetica di una delle personalità più eminenti della storia valdostana, martire della resistenza valdostana, Emile Chanoux, che scrisse cose ancora di attualità e autenticamente profetiche.

Il mio timore è il seguente: tutti i federalisti, nessuno federalista. Temo, cioè che la conversione di molti al federalismo suoni ambigua e difficile da credere. Per questo, nell'analizzare brevemente il testo al nostro esame, vorrei davvero chiedere ai colleghi di ripensare la scelta dell'articolo 1: « Ordinamento federale della Repubblica » (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega forza nord per l'indipendenza della Padania*). Infatti, la scelta di parlare di federalismo rischia di essere astratta, velleitaria e fittizia, peraltro sarebbe difficile anche parlare di sussidiarietà in assenza di federalismo, in quanto la sussidiarietà verticale e orizzontale esiste solo laddove si è in presenza di federalismo. Non credo che in questo caso si possa parlare di federalismo, per una semplice ragione: all'articolo 2 si dice che la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato; immagino che nella mente di chi lo ha redatto questo sia il patto federativo. Non credo possa esistere uno fra lo Stato e una provincia; non credo possa esistere un vincolo federativo fra una regione e una città metropolitana. Tutto ciò, naturalmente, nel pieno rispetto delle autonomie locali e dell'idea che siano le costituzioni locali delle regioni a fondare un patto federativo con le autonomie locali. Diversamente, al posto del patto federativo fra le regioni e lo Stato, che individuammo nella nostra proposta, rimangono l'ambiguità e la de-

bolezza di fondo di questa specie di regionalismo avanzato, in cui i soggetti sono troppi.

Vi sono altre ragioni di dubbio: naturalmente l'elenco troppo lungo di materie del nuovo articolo 117, perché restano allo Stato competenze troppo vaste, e resta l'ambiguità della legislazione concorrente in cui questa legislazione rischia di essere letta in una logica antiregionalista.

Non ci convincono dunque la quantità, la qualità ed il contenuto di questo articolo, pur essendoci aspetti positivi nella riforma, quali le attività estere, i rapporti con l'Unione europea, i controlli, anche se stentiamo a capire esattamente cosa sia questa articolazione territoriale della Conferenza Stato-regioni. Ci pare che si sarebbe dovuti essere più coraggiosi nella scelta di mettere qui il Senato delle regioni come luogo di coordinamento di questa logica di autonomismo avanzato, di cui riconosciamo l'esistenza.

Naturalmente mi soffermerò, nel poco tempo a disposizione, sulla questione delle autonomie speciali. La proposta della Commissione riscrive parzialmente l'articolo 116: «Il Friuli-Venezia Giulia, la Sardegna, la Sicilia, il Trentino-Alto Adige/Südtirol e la Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste» — molto bene perché la dizione francofona è certamente più antica di quella italiana — «dispongono di forme e condizioni particolari di autonomia, secondo i rispettivi Statuti speciali adottati con legge costituzionale». Il verbo «dispongono» sostituisce «sono attribuite». Questo è un fatto positivo ma, a mio avviso, non ancora sufficiente, così come è positivo il mantenimento del concetto di legge costituzionale. So che è stata prospettata l'ipotesi di accedere a trasformare gli statuti in legge ordinaria, ipotesi inaccettabile perché questo è un punto fondamentale, come abbiamo potuto verificare in cinquant'anni della nostra storia.

Credo che si debba scrivere qualcosa in più. Per esempio, dopo «dispongono», bisogna aggiungere «d'intesa con ciascuna regione» perché, altrimenti, le regioni a statuto speciale correrebbero il rischio di avere meno di quelle a statuto ordinario.

E perché non lanciarsi coraggiosamente in una riscrittura di questa norma? Io ne ho proposta una in un emendamento nel quale si dice che queste regioni autonome dispongono di forme e di condizioni particolari di autonomia secondo i rispettivi statuti speciali che sanciscono un patto federativo con lo Stato e che sono garantiti con legge costituzionale, d'intesa con ciascuna regione.

Visto che non facciamo il federalismo, perché non consideriamo queste regioni a statuto speciale come dei possibili laboratori per fare qualcosa di più avanzato che ci consenta, nello spostamento oggettivo di maggiori competenze per le regioni a statuto ordinario, di spostare un po' più in là quelle a statuto speciale e fare in modo di provare nuovi elementi?

A conclusione di questa parte sottolineo che vi è la necessità di introdurre una norma transitoria che consenta agli statuti delle regioni a statuto speciale (la Valle d'Aosta sta già lavorando sul nuovo statuto) di avere procedure snelle e rapide. Già all'epoca della Commissione bicamerale si discusse dell'opportunità di una norma transitoria e noi ne abbiamo presentata una che va nella logica di un rafforzamento di quel patto, che abbiamo visto nei giorni scorsi con la riforma degli statuti di autonomia, pur parziale, che è qualcosa che scricchiola dal punto di vista giuridico. Dal punto di vista politico siamo tutti d'accordo, ma alla fine il Parlamento può fare quello che vuole e noi non possiamo accettare l'emendabilità degli statuti.

Peraltro va detto che proprio l'articolo 15, quello che elenca le regioni, parla di forme e condizioni di autonomia, e cioè di una possibile autonomia differenziata anche per tutti gli altri, non solo per quelle dell'articolo 116. In questo caso vi è una legge ordinaria che viene votata dalle Camere sulla base di intese con la regione interessata. È evidente che qui si rischia una situazione paradossale e non è un caso che io abbia presentato un po' provocatoriamente due diversi elenchi delle regioni, uno delle regioni a statuto ordinario e uno delle regioni autonome,

perché altrimenti il rischio è che manteniamo l'articolo 116 ma in realtà aumentiamo le competenze delle regioni a statuto ordinario, non troviamo procedure per lo statuto e all'improvviso veniamo sorpassati...

ANTONIO SODA. Raggiunti!

LUCIANO CAVERI. Non raggiunti, addirittura sorpassati perché questi sarebbero statuti fatti di intese e i nostri no.

Naturalmente, sono molti gli argomenti che si possono trattare. Ne cito soltanto qualcuno.

Ritengo, ad esempio, che la Presidenza debba rendere ammissibile un mio emendamento sull'autodeterminazione.

PRESIDENTE. Onorevole Caveri, dato che lei ha ampiamente superato il tempo a sua disposizione, vorrei fare una proposta equitativa. Poiché vi è disponibilità, imputiamo i tempi agli interventi a titolo personale, invece di imputarli ai gruppi; pertanto, lei potrà parlare ulteriormente, visto che stiamo trattando una materia così rilevante. Pertanto, imputiamo i tempi agli interventi a titolo personale, anziché agli interventi dei gruppi.

LUCIANO CAVERI. La ringrazio, signor Presidente, per la sua consueta cortesia.

Quello dell'autodeterminazione è un tema assai delicato, che può essere soggetto a polemiche o a strumentalizzazioni. Nel quadro dell'Unione europea, tale questione si pone oggi in termini meno drammatici. Sono convinto che le riforme costituzionali non tengono conto del fatto che, per chi ha una determinata collocazione geografica — come la Valle d'Aosta o il Tirolo del sud — le frontiere sono, per fortuna, sempre più impermeabili; pertanto, la logica del futuro sarà sempre di più quella della nascita naturale di regioni transfrontaliere; ad esempio, per le Alpi, vi è una logica di unitarietà di problemi comuni a tutta l'area, anche se faccio tale esempio senza alcuna tentazione di sostenere un nazionalismo alpino, che perso-

nalmente non condivido; anzi, guardo con preoccupazione a fenomeni di chiusura presenti nelle regioni alpine; ritengo, al contrario, che il federalismo debba essere aperto e solidaristico.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, chiedo che la mia proposta emendativa sull'autodeterminazione sia approvata, in quanto ritengo che tale diritto debba essere esercitato nel rispetto delle norme del diritto internazionale, con procedure che saranno previste da apposita legge costituzionale. Questo sarebbe un modo per sdrammatizzare situazioni che possono divenire critiche. L'esempio del Quebec all'interno della Costituzione federale canadese è significativo di come uno Stato democratico abbia in sé gli antidoti per evitare che determinate scelte possano essere compiute attraverso un percorso non democratico.

Vorrei, infine, sottolineare la necessità per le prossime settimane — quando entreranno ancor di più nel merito della proposta di legge — di avviare un ultimo ciclo di consultazioni con le regioni. Ritengo ciò necessario. Nel corso del lungo iter delle scorse settimane, che ha subito poi una repentina accelerazione — da me condivisa, visto che d'altra parte i tempi sono quelli che sono; vorrà dire che questa legislatura non sortirà nessuna riforma — si è probabilmente tenuto per buono l'esito dei lavori della Commissione bicamerale sulle riforme istituzionali. Oggi, si rende forse opportuno *in limine* far nuovamente un giro di consultazioni con le regioni; per quel che riguarda la Valle d'Aosta, una tale esigenza è sinceramente avvertita: la riscrittura dell'articolo 116 della Costituzione è più importante della riscrittura dello statuto della regione, in quanto quell'articolo costituzionale è la sorgente da cui emerge lo statuto di autonomia. Ritengo che proprio sulla riscrittura dell'articolo 116 della Costituzione ci si possa esercitare intelligentemente, ignorando anche il complesso delle norme, partendo dalla seguente considerazione: se fosse stato federalismo, sarebbe stata condivisibile la « morte » delle autonomie speciali; visto che non si

tratta di federalismo, ritengo — sulla base dell'esperienza degli ultimi cinquant'anni — che le autonomie speciali, per come hanno funzionato, debbano continuare ad essere un laboratorio.

In conclusione, la sfida di realizzare forme più avanzate di autonomia sulla base delle differenze che si sono registrate nel funzionamento delle diverse autonomie speciali (alcune hanno funzionato meglio, altre hanno avuto minor governabilità) è, dal punto di vista dei valdostani, una sfida importante, che ci sentiamo di provare, in una logica che, però — voglio ripeterlo —, sia sempre più europea (*Applausi — Congratulazioni*).

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

**CESARE RIZZI.** Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi... A questo punto mi chiedo quali: è vergognoso che di un'Assemblea di cui fanno parte circa 630 deputati di tutte le forze politiche, ne sia presente in aula poco più di una decina.

Personalmente, del federalismo annunciato dall'onorevole Cananzi condivido buona parte del contenuto. È, però, un puro *pour parler*, caro Cananzi. Sono cosciente che iniziare in modo negativo un intervento non rappresenti il massimo della produttività. A mio avviso, la maggior parte dei componenti di questa Camera non vuole assolutamente farne nulla. Parlare di federalismo può essere una moda, un'esercitazione maggioranza-ordinamento federale della Repubblica i cui contenuti solo con qualche miracolo potranno portarci ad avere un vero ordinamento federale della Repubblica. Personalmente, credo fermamente nel federalismo come sistema per dare finalmente soluzione alle principali e secolari distorsioni prodotte dall'accentramento burocratico delle istituzioni statali.

Collegli, pensate veramente che il nostro lavoro governi e regoli l'Italia e gli italiani? Non vi è mai venuto il sospetto che le volontà qui espresse, anche se in parte attuate, siano però modellate, pla-

smate, anche in parte mutate da quel misterioso e potente organismo burocratico che incombe su tutti noi, che tutto accentra, che rende quasi completa la mancanza di controllo da parte dei cittadini sulle destinazioni delle spese, che rende incomprensibili alle persone normali le leggi che qui vengono approvate? Nonostante quanto recita la Costituzione attuale all'articolo 67, io sento molto forte il legame che mi vincola a chi mi ha eletto, a tutti i cittadini che vivono nel collegio che io rappresento. Per questo, personalmente mi batterò sempre affinché si attui un'organizzazione federale dello Stato che preveda la centralità dell'individuo, affinché la sovranità e il Governo vengano riedificati dal basso e nessuno rinunci a farsi carico di responsabilità civiche non delegabili ad altri.

Sono profondamente convinto della necessità che ogni cittadino si assuma il compito di pensare ed agire politicamente. L'obiettivo cui dobbiamo puntare è quello di attuare una robusta, cosciente, intelligente partecipazione dei cittadini in merito a tutte le scelte che essi possono fare per il loro territorio, per darsi delle regole di convivenza. Il nostro Stato, le nostre regioni, le nostre province e i nostri comuni hanno forte bisogno che fioriscano capacità diffuse e competenze amministrative e politiche, non per amore di cadreghini, come qui si usa dire, ma per vero impegno civico. Il cittadino non deve essere considerato un utente-cliente, deve conoscere, decidere, controllare. Come potremo arrivare a questi risultati con riforme tanto timide da non mutare assolutamente nulla? È proprio questo ciò che volete, a mio avviso. Non penserete che così facendo il nostro diventi un paese normale! Forse a voi va bene che il paese si senta poco coinvolto nel problema delle riforme; per voi la riforma essenziale è quella elettorale, una riforma per ottenere potere, ma è ovvio che a noi non va bene questo tipo di discorso.

La maggior parte dei cittadini forse ignora che stiamo discutendo di questi temi: la stampa, salva qualche lodevole eccezione, non ha battuto la grancassa,