

tica UDEUR-Alleanza Popolare, con lettera pervenuta in data 9 settembre 2004, ha reso noto che la nuova denominazione della componente è: Popolari – UDEUR.

Annunzio della presentazione di disegni di legge di conversione e loro assegnazione a Commissioni in sede referente.

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza, con lettere in data 8 settembre 2004, i seguenti disegni di legge, che sono stati assegnati, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento, in sede referente, alle sottoindicate Commissioni permanenti:

« Conversione in legge del decreto-legge 6 settembre 2004, n. 233, recante modificazioni alla legge 20 luglio 2004, n. 215, in materia di risoluzione dei conflitti di interesse » (5249) – alla I Commissione (Affari costituzionali), *con il parere delle Commissioni VII e IX*;

« Conversione in legge del decreto-legge 7 settembre 2004, n. 234, recante disposizioni urgenti in materia di accesso al concorso per uditore giudiziario » (5250) – alla II Commissione (Giustizia), *con il parere delle Commissioni I e VII*.

I suddetti disegni di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-bis, sono stati altresì assegnati al Comitato per la legislazione.

Il Presidente del Consiglio dei ministri ha presentato alla Presidenza, con lettere in data 10 settembre 2004, i seguenti disegni di legge, che sono stati assegnati, ai sensi dell'articolo 96-bis, comma 1, del regolamento, in sede referente, alle sottoindicate Commissioni permanenti:

« Conversione in legge del decreto-legge 8 settembre 2004, n. 237, recante interventi urgenti nel settore dell'aviazione

civile » (5252) – alla IX Commissione (Trasporti), *con il parere delle Commissioni I, IV, V, XI e XIV*;

« Conversione in legge del decreto-legge 10 settembre 2004, n. 238, recante misure urgenti per il personale appartenente ai ruoli degli ispettori delle forze di polizia » (5253) – alle Commissioni riunite I (Affari costituzionali) e IV (Difesa), *con il parere delle Commissioni V e XI*.

I suddetti disegni di legge, ai fini dell'espressione del parere previsto dal comma 1 del predetto articolo 96-bis, sono stati altresì assegnati al Comitato per la legislazione.

Sospendo la seduta, che riprenderà alle ore 15,30.

La seduta, sospesa alle 12,15, è ripresa alle 15,40.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FABIO MUSSI

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Ballaman, Miccichè e Santelli sono in missione a decorrere dalla ripresa pomeridiana della seduta.

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

Si riprende la discussione.

**(Ripresa discussione sulle linee generali
– A.C. 4862 ed abbinata)**

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare il ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, senatore Calderoli.

Avverto che, dopo l'intervento del ministro, avrà luogo una sospensione della seduta di 30 minuti.

Ha facoltà di parlare, signor ministro.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione*. Signor Presidente, anche se in termini inusuali ed al di fuori delle consuetudini regolamentari, credo sia assolutamente necessario, oltre che doveroso, fornire le risposte che mi sono state sollecitate dall'opposizione durante la prima parte della discussione sulle linee generali, anche allo scopo di puntualizzare a che punto si trovi il cammino della riforma.

I percorsi delle riforme, si sa, non sono mai agevoli, come hanno dimostrato le vicende delle Commissioni bicamerali istituite in passato e le vicissitudini che hanno caratterizzato la riforma del Titolo V della Costituzione attuata nella scorsa legislatura. Così è stato anche per questa riforma, che, partita dalla semplice devoluzione, si è mano a mano arricchita, fino a diventare un progetto che si compone di ben 43 articoli.

Alle difficoltà già presenti si sono unite quelle derivanti dalla forzata assenza, per motivi di salute, del ministro Bossi, il quale, com'è noto, è stato impossibilitato a seguire i lavori dal momento dell'approvazione al Senato fino alla conclusione dell'esame in Commissione alla Camera. In tal modo, si è venuta a ridurre quella spinta propulsiva che proviene dal titolare del dicastero.

Ad ogni modo, debbo un ringraziamento ai senatori e, in particolare, al relatore, senatore D'Onofrio, per il lavoro svolto presso l'altro ramo del Parlamento, nonché al presidente della I Commissione della Camera, onorevole Bruno, che ha svolto anche la funzione di relatore, ed a tutti i componenti, compresi quelli dell'opposizione, per la competenza ed il senso di responsabilità dimostrati nel corso dell'esame del disegno di legge costituzionale.

Ciò premesso, ricordo che ho assunto la carica prima che cominciasse l'esame del testo in Assemblea e, quindi, quando mancava poco tempo alla sospensione

estiva dei lavori. Ho cercato di sfruttare la pausa — che taluno richiedeva — per consultare, su mandato della maggioranza, le forze politiche, le rappresentanze sociali e le istituzioni. A tal fine, ho proceduto al riesame di tutte le proposte emendative presentate in Commissione dalla maggioranza e dall'opposizione come se si dovesse ripartire da zero.

Ebbene, dalle consultazioni e dal riesame di cui ho appena detto è emersa una serie di proposte di modifica che hanno finito per convergere su soluzioni ampiamente condivise. Tutto ciò che, a mio giudizio, poteva essere migliorativo è stato portato, all'inizio del mese, alla valutazione di un tavolo tecnico di maggioranza dalla quale è emerso, a mio parere, un disegno di riforma più equo, più equilibrato e più ampiamente condivisibile dal paese.

Illustrerò, ora, le proposte emendative che la maggioranza sottoporrà all'esame del Parlamento.

Il problema affrontato per primo è stato quello del deficit di rappresentatività territoriale che era stato individuato nella disciplina originaria del Senato federale. Credo che a tale difetto potrà ovviare la proposta di integrazione di tale organo con due rappresentanti delle regioni — di cui uno espressione delle regioni medesime ed uno del mondo delle autonomie locali — i quali avranno sempre il diritto di partecipazione, quello di iniziativa legislativa e quello di voto in particolari materie attinenti agli interessi specifici delle regioni e del mondo delle autonomie.

Inoltre, per rafforzare ulteriormente il legame con il territorio, quella che, abbastanza impropriamente, è stata definita contestualità affievolita, dovrebbe lasciare il posto ad una contestualità vera, in conformità alla quale i senatori di ciascuna regione siano eletti contestualmente ai rispettivi consigli regionali e durino in carica tanto quanto gli stessi consigli.

È un principio di inversione: se prima le regioni erano suddite del Senato federale, con questa riforma guideranno i tempi di rinnovo periodico dei senatori delle rispettive regioni. Ovviamente, l'alli-

neamento delle elezioni di tutti i consigli regionali e la necessità di arrivare ad una riduzione contestuale del numero di deputati e di senatori richiederanno norme finali che regolino la fase di transizione. Pertanto, rispetto al testo della Commissione, il potere di indizione delle elezioni dei consigli regionali tornerà nelle mani dei presidenti delle regioni. Credo sia il presupposto di una riforma che vorrebbe essere federalista.

Per quanto riguarda il Senato federale, sono stati eliminati i senatori eletti nella Circostrizione estero e quelli di diritto e a vita, che troveranno uno spazio più opportuno a livello della Camera politica.

Si interverrà (mi auguro che le proposte siano accolte dall'Assemblea) sui regolamenti parlamentari. Sarà introdotto un *quorum* particolare per l'approvazione dei regolamenti nella Camera politica e reintrodotte norme di garanzia già presenti nel testo del Senato, ma soppresse nel corso dell'esame da parte della Commissione della Camera.

Sono previste strade per l'inserimento prioritario nell'ordine del giorno delle proposte di iniziativa del Governo e la definizione per via regolamentare di tempi certi entro cui arrivare alla loro valutazione. Credo che tale norma ridurrà l'eccessivo ricorso — molte volte in maniera impropria — allo strumento della mozione di fiducia che ha caratterizzato le ultime legislature.

Sarà prevista inoltre nel testo costituzionale l'espressione dei pareri sui decreti legislativi che ovvierà alla paradossale situazione verificatasi in quasi tutte le legislature, ossia che, dopo l'approvazione di una legge delega, i relativi decreti legislativi non sempre ottemperano al mandato affidato al Governo. È stato affrontato (e mi auguro anche risolto) il problema della controfirma degli atti presidenziali, differenziando le ipotesi in cui il ministro è solo proponente da quelle in cui è solo competente.

Resta la questione riguardante il Governo e il « premierato ». Rispetto al testo della Commissione è stata affrontata anche la questione che non era presente nel

testo precedente, del governo di minoranza, poiché il sistema dovrebbe favorire maggioranze di governo, ma non è in grado (come dovrebbe essere in ogni Costituzione) di garantire maggioranze assolute. Oltre a ciò, in caso di mozioni di sfiducia, ovviamente in caso di Governi ordinari, è previsto lo scioglimento della Camera a meno che alla stessa sia stato presentato, dalla maggioranza uscita dalle urne e con l'indicazione della volontà di proseguire per l'attuazione del programma di Governo, il nominativo del neo primo ministro incaricato.

Oltre al meccanismo che impedisce i cosiddetti ribaltoni parlamentari, ne è stato introdotto un altro che impedisce al *premier* di fare a sua volta i ribaltoni, ossia di modificare la propria maggioranza con ricorso a soccorsi esterni determinanti per la sua sopravvivenza.

All'articolo 114, ossia l'articolo che ha modificato la Costituzione della Repubblica definendone i vari livelli, per la prima volta è inserito il principio di leale collaborazione e di sussidiarietà come presupposto delle funzioni dei vari livelli che compongono la Repubblica.

Per quanto riguarda il tanto discusso articolo 117, si è intervenuti su tutte le materie concorrenti che hanno determinato i contenziosi davanti alla Corte costituzionale (credo che tutti conoscano le materie: le grandi opere, il trasporto, la navigazione, l'energia, la comunicazione, gli ordini professionali), Abbiamo introdotto ulteriori, puntuali correzioni rispetto a materie non ancora definite, ma che sicuramente sarebbero state oggetto in futuro di ulteriori controversie davanti alla Corte costituzionale.

Per quanto riguarda l'articolo 118, strettamente legato al mondo delle autonomie locali, sono state introdotte norme a garanzia di comuni, province, città metropolitane, della loro autonomia nell'esercizio delle funzioni amministrative e nell'esercizio delle potestà statuarie e regolamentari per porre un freno ai timori, anche legittimi, di neocentralismi regionali.

Io credo che il federalismo debba essere espressione della sussidiarietà in senso pieno e che quindi questo non debba andare solo a vantaggio delle regioni, ma di ogni altro organismo e livello di governo che adesso sottostanno, prevedendo tra l'altro forme di sussidiarietà che non siano solo verticali, ma anche orizzontali.

Sono stati introdotti poi riferimenti alle città metropolitane — altro argomento presente in Costituzione che langue in attesa di una normativa ordinaria —, prevedendo i principi con cui dar corso alla nascita di nuove province (credo che questo sia il riferimento ovvio e naturale), peraltro già presenti in Costituzione, che deve essere una nascita dal basso, e il potere associativo per determinate funzioni di comuni di particolari dimensioni e di particolare collocazione.

Nelle norme finali è stata introdotta poi una disposizione per la definizione dei tempi e delle modalità con cui prevedere al trasferimento di competenze ed è stato previsto che le stesse siano accompagnate dai conseguenti trasferimenti di risorse economiche, umane, strumentali e organizzative, senza che tutto questo determini un aggravio di costi complessivi; inoltre sono state introdotte norme che assicurino tempi certi per l'attuazione del federalismo fiscale.

Da ultimo, resta l'articolo 70, cioè quello che dovrebbe determinare la formazione delle leggi. Fatto salvo il principio della fine del bicameralismo perfetto, che credo sia l'ultimo esempio al mondo di una formula un po' vetusta e ormai modificata dai vari Stati, credo che si debba proporre un meccanismo — lo facciamo come maggioranza — che, da una parte, garantisca (mi auguro che sia così, ma siamo pronti ad ulteriori contributi) la funzionalità del sistema, la governabilità del sistema paese, e, dall'altra, superi il rischio del sistematico esproprio delle materie di competenza del Senato. Siamo disponibili, visto il carattere tecnico e la laicità della materia, a confrontarci con qualunque ipotesi vada nel senso degli obiettivi citati. Qui

siamo nel campo dell'ingegneria parlamentare e credo che qualunque tipo di contributo possa essere utile perché il Parlamento funzioni bene e speditamente, al fine di garantire alla Camera politica il ruolo che ad essa viene attribuito (affiancare le funzioni di Governo, garantendo, quindi, la governabilità del paese) e al Senato quella funzione di garanzia che per noi resta il principio base per cui esso nasce.

Questa, in estrema sintesi, è la proposta che la maggioranza di Governo porterà al vostro esame e su cui il Governo esprimerà pareri positivi. Non ho citato molti altri particolari, che troveranno comunque spazio negli emendamenti che la Casa delle libertà presenterà entro le ore 10 di mercoledì.

Nessuno vuole fare riforme a colpi di maggioranza; molte delle proposte dell'opposizione, del mondo sociale e delle istituzioni sono già state recepite negli emendamenti che verranno presentati da parte delle forze che costituiscono la coalizione. Ora mi attendo un esame del Parlamento che mi auguro ispirato dall'assenza di pregiudizi e da riforme necessarie e non differibili, che abbiano come unico interesse quello dei cittadini. Io credo che si debba andare al di là del sistema partitico. La *devolution* è nata nel 2001; siamo nel 2004 e, presumibilmente, questa riforma vedrà la sua attuazione nel 2006. Credo che sia il caso di mettere da parte i pregiudizi, la collocazione politica e ideologica, per dare vita ad una riforma che comunque sappiamo non essere ulteriormente differibile e per fare qualcosa nell'interesse dei cittadini. In questo senso, Governo e maggioranza danno la propria assoluta disponibilità.

Infine, proprio perché si tratta di una questione che ritengo talmente logica e scontata, voglio fare anche una citazione relativa alle regioni e alle province a statuto speciale. Nel corso dell'esame in Commissione era stato introdotto un emendamento che finiva veramente per mettere a rischio la specificità di quelle regioni e di quelle province. Credo che nessuno all'interno della maggioranza vo-

lesse danneggiare o mettere in discussione tali principi e, pertanto, quello che sarà il contenuto di questa riforma sarà applicabile alle regioni e province a statuto speciale, nei limiti che tutto ciò comporti una maggiore forma di autonomia.

Resta un piccolo passaggio, che mi riservo di approfondire, rispetto all'argomento dell'intesa. Ricordo che la Costituzione prevede il termine « sentito » rispetto a quello che oggi (anche se in termini temporali limitati) dovrebbe essere oggetto di un'intesa, e mi auguro che la maggioranza dimostri la sensibilità per realizzare anche questo tipo di impegno nei confronti di alcune realtà, nate in situazioni particolari e che, quindi, hanno il diritto di essere rispettate.

Non so quale sarà l'esito dell'ulteriore esame da parte del Parlamento, ma vorrei segnalare che sono a disposizione sia per ascoltare i vostri interventi, nel corso della discussione sulle linee generali, sia per leggere attentamente le proposte emendative, così come ho già fatto in sede di Commissione, indipendentemente dal fatto che siano presentate da destra o da sinistra, da sopra o da sotto.

Se qualcuno ha qualcosa di bello da portare (*Commenti*), nell'interesse del paese, siamo disponibili ad accettarlo, al di là delle risate forse scontate, ma forse anche dovute... Come coalizione, siamo comunque determinati a realizzare questa riforma: vediamo di farla bene! Grazie, signor Presidente (*Applausi dei deputati dei gruppi della Lega Nord Federazione Padana, di Forza Italia e di Alleanza Nazionale e di deputati del gruppo dell'Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro*).

PRESIDENTE. La ringrazio, ministro Calderoli.

Come preannunciato, sospendo la seduta, che riprenderà alle 16,30.

La seduta, sospesa alle 15,55 è ripresa alle 16,30.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PUBLIO FIORI

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

FRANCESCO GIORDANO. Signor Presidente, spiace che il ministro Calderoli non sia qui presente — ma, *nulla quaestio* — poiché mi sarebbe piaciuto poter dire direttamente al ministro stesso che, onestamente, il quadro delle cosiddette modifiche non cambia per nulla il giudizio da noi espresso sull'impianto dell'ipotesi di riforma, un giudizio radicalmente negativo e che tale resta.

La spiegazione del ministro Calderoli è, infatti, reticente sulle questioni più rilevanti (*Il ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, senatore Calderoli, fa il suo ingresso in aula*).

Signor ministro, ci risparmi la furbizia di dire che vorrebbe discutere con noi sulle modalità — e che si è aperti su tale terreno, ma sul punto tornerò in seguito — con cui risolvere la conflittualità permanente tra organi dello Stato. La verità è che proprio su tale punto siete divisi, avete una divergenza molto netta e molto esplicita e state tentando di prendere tempo per risolvere un problema di prima grandezza nelle modalità di organizzazione statutale che proponete. Altro che venire incontro alle esigenze dell'opposizione!

La verità è che, oltre al merito — che sostanzialmente non muta, anzi per certi versi si aggrava — anche il metodo che lei, signor ministro, ci ha proposto in questa sede, con grande tranquillità, è francamente singolare: lo dico con molto rispetto. Lei, signor ministro, afferma di aver tenuto, in questi mesi, molte riunioni tecniche di maggioranza e di avere ascoltato molte realtà. Dovrebbe sapere, occupandosi di tale materia, che se vi è un mutamento dell'asse su cui si è aperta la discussione, il luogo preposto a discutere formalmente delle modifiche è esattamente il Parlamento italiano o meglio la Commissione. Tutto si è fatto, invece, tranne che discutere nel luogo preposto.

Voi volete modificare gli assetti costituzionali della Repubblica e mutare la configurazione dei poteri da essa fissati. Tale progetto e tale « ambizione » non nascono — lo dicevo anche prima — da un dibattito politico-culturale e da una discussione che investe il paese e le sue forze politiche rappresentative. Signor ministro, tale discussione non nasce così. Voi avete portato il Parlamento italiano, a tappe forzate e senza una discussione all'altezza dei propositi che auspicate, e confezionate a questo Parlamento una pericolosa, confusa e, secondo noi, del tutto inefficace riforma costituzionale, che è frutto di equilibri precari e veti incrociati, in una maggioranza in crisi di consenso.

Cambiate parti vitali dell'ordito democratico fondativo della Repubblica, inseguendo ricatti e minacce di crisi. Questo è il punto. La modalità con cui volete imporre questa discussione è la metafora dell'idea di Parlamento che ci proponete in questa sede. Il Parlamento non è più il luogo in cui si elaborano e si mutano le leggi o si scrivono le regole che accompagnano e vincolano milioni di italiani e la loro esistenza quotidiana, ma un luogo privo di poteri reali, assoggettato e dipendente dagli esecutivi e dalle nuove prerogative del Presidente del Consiglio o, come si dice oggi, del *premier*. Questa, a nostro modo di vedere, è la vostra risposta ad una straordinaria mobilitazione e partecipazione democratica che si è conosciuta in questi anni, in virtù dell'esplosione di soggettività dei movimenti e del conflitto sociale. Voi, in tale maniera, colpite al cuore l'idea stessa della rappresentanza e alterate in maniera del tutto evidente il rapporto tra esecutivo e Parlamento. Voi cercate l'impermeabilità della soggettività sociale nei luoghi della decisione e costruite l'autoreferenzialità del potere politico con iniezioni di plebiscitarismo. Pensate di governare la complessità delle nostre società, prosciugandole della trama democratica che in esse era contenuta.

La differenza tra noi e voi è che voi decidete di concentrare i poteri esecutivi, anzi di accrescere i poteri del Presidente del Consiglio, per cercare nella competi-

zione globale di valorizzare interessi non soggetti ad un condizionamento sociale, mentre noi (mi riferisco al gruppo di Rifondazione comunista) avremmo considerato un'ipotesi di modifica delle modalità di partecipazione del governo della cosa pubblica garantendo, ad esempio, ad ogni lavoratrice e ad ogni lavoratore la possibilità di decidere la propria rappresentanza sui luoghi di lavoro. Voi nella globalizzazione scegliete il cesarismo ed una confusa frammentazione e frantumazione localistica, noi la ricostruzione di una partecipazione democratica dal basso e il reale processo democratico e di risocializzazione della politica.

Senonché, questo schema che ci contrapponete, oltre ad essere grave per la restrizione drammatica degli spazi democratici, è assolutamente inefficace. Voi assegnate alla Camera dei deputati la competenza ad emanare leggi su materie di competenza esclusiva dello Stato e al Senato quella su materie concorrenti tra Stato e regioni. Il nuovo Senato federale sarebbe sottratto dal vincolo di fiducia con il Governo. Il risultato finale, però, nella formulazione che ci proponete, è la paralisi, il rapporto conflittuale permanente tra organi dello Stato. Onestamente, su questo aspetto, non avete sciolto il nodo e oggi, proprio su questo punto, manifestate contraddizioni e avete difficoltà a trovare una soluzione certa.

In questo senso, a nostro modo di vedere, la Lega ha ordito bene la sua trama e fatto valere i suoi obiettivi. Con la cosiddetta *devolution*, a nostro giudizio, l'impianto generale risulterebbe tale per cui vi sarebbe la paralisi dello Stato centrale e si avvantaggerebbero, forse, solo alcune regioni, le più forti, magari quelle del nord. Con la devoluzione che voi proponete si alimentano le disuguaglianze territoriali in materia di sanità, istruzione, polizia locale. In tal modo — questo è il punto — venite meno ai principi di uguaglianza e di unità territoriale sanciti dalla Costituzione. D'altronde, questa forse è l'accusa che, in qualche misura, sopportate meglio, dopo che anche con la guerra in Iraq siete riusciti a contravvenire su un

punto dirimente della nostra Carta fondativa. Mi riferisco all'articolo 11 che ripudia la guerra e, come si sa, il nostro paese è impegnato in un teatro di guerra fuori dalle regole e dai dettati costituzionali.

Il meccanismo di devoluzione che proponete è anticostituzionale, anche perché non tutela l'eguaglianza di tutti i cittadini. Vorrei capire per quale ragione un cittadino nato a Napoli, a Palermo o a Bari, la mia città, avrebbe minori tutele di uno nato a Milano, a Torino o a Bologna. Con il meccanismo che proponete è evidente che non vi sarebbe un'uguaglianza e un'universalità di diritti, che sono invece sanciti dalla nostra Costituzione.

Il vostro progetto è inaccettabile nel suo complesso: date più poteri al Presidente del Consiglio, minando funzioni, prerogative e ruolo del Presidente della Repubblica, alterando i rapporti e i contrappesi tra queste funzioni, avendo solo il *premier* la possibilità nei fatti di sciogliere le Camere, ricattando un Parlamento che, a questo punto, sarebbe votato all'eutanasia. Dall'altra parte — insisto — frantumate l'unità politica, istituzionale e sociale del paese.

Signor Presidente, mi avvio a concludere. Vi è una contraddizione singolare ed inquietante tra il localismo, peraltro solo delle regioni, leghista e « l'idoleggiamento » del *premier*. Questa è un'operazione confusa di compravendita, in cui si mescolano il localismo rozzo ed avido con l'enfasi del *premier* salvatore della patria. Persino l'elezione dei membri di nomina parlamentare del Consiglio superiore della magistratura e della Corte costituzionale con le modalità univoche di nomina del Senato federale verrebbero ad inquinare le funzioni di garanzia di tali organi.

Anche tra noi dell'opposizione, lo dico con sincerità, si registrano modalità di approccio differenti; abbiamo inoltre valutazioni diverse anche in ordine alla riforma del Titolo V della Costituzione: come è noto, noi l'abbiamo contrastata.

Non condividiamo gli irrigidimenti nel meccanismo, al quale peraltro anche lei ha fatto riferimento nella sua relazione, del sistema dell'alternanza. Vi sono quindi

impostazioni di segno generale non identiche: tuttavia, sulla vostra proposta noi abbiamo svolto un'opposizione unitaria, contestando il vostro progetto e ritenendolo un disegno inefficace, ingiusto dal punto di vista sociale e francamente inaccettabile. Il vostro liberismo non vi rende liberali!

Noi vi chiediamo un « soprassalto » di ragionevolezza ed anche di democrazia: ritirate questo progetto di riforma costituzionale e discutiamone insieme! Come si vede, anche con le diversità esistenti non soltanto in una parte politica dell'emiciclo ma anche nell'altra, possiamo discutere apertamente, ricostruendo un iter democratico, perché le riforme si « fanno » in questo modo! Se non avrete questo « soprassalto » di democrazia, allora discuterete da soli con il Paese e nel Paese, e vorrà dire che, se sarete capaci di portare avanti le riforme, noi le contrasteremo attraverso l'uso del referendum (*Applausi dei deputati dei gruppi di Rifondazione comunista, dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, della Margherita, DL-L'Ulivo e Misto-Comunisti italiani*)!

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

PIERLUIGI CASTAGNETTI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, partecipiamo a questo dibattito per senso di dovere e di rispetto nei riguardi del Parlamento, in un momento nel quale le sue prerogative ci sembrano umiliate da una maggioranza che sta definendo, al di fuori di questo ramo del Parlamento, il testo di una riforma di sistema della Carta costituzionale, che dovremo cominciare a votare fra tre giorni. Siamo ancora a questo punto!

Veda, signor ministro, noi abbiamo ascoltato la sua relazione ed abbiamo tratto delle convinzioni ancora non definite, dal momento che, a nostro avviso, nella sua relazione non vi sono posizioni definite. Attendiamo quindi senza pregiudizi e con interesse di conoscere le proposte emendative presentate: in ogni caso, vorrei dirle che, da quanto da lei ha detto,

non emerge una disponibilità ad accogliere il senso delle pregnanti contestazioni che le opposizioni hanno mosso a questo impianto di riforma di sistema del nostro quadro costituzionale.

Il disegno non cambia: per questa ragione, siamo costretti a ribadire, ed avremmo voluto non farlo, un nostro giudizio complessivamente negativo. Sarebbe stato semplicemente più serio non iniziare la discussione sulle linee generali prima di conoscere il nuovo testo di riforma, perché di questo si tratta!

Dalle cose dette dal ministro nella giornata di oggi, registriamo alcuni silenzi: noi non vogliamo giudicare i silenzi, ma nutriamo una certa apprensione, se mercoledì scopriremo che quei silenzi saranno « riempiti » con una serie di emendamenti.

Dalle anticipazioni di questi giorni sugli organi di stampa, abbiamo letto che in questa quarta o quinta bozza — non so a quale numero si sia giunti — predisposta dal ministro, vi era l'ipotesi di una terza Camera per dirimere i conflitti fra Camera e Senato: oggi, tuttavia, lei non ne ha fatto cenno.

Si è letto dai giornali di una ridefinizione dei contenuti della cosiddetta *devolution* e di un rinvio di cinque anni dell'implementazione del federalismo fiscale: lei oggi non ne ha parlato! Non c'è dubbio, tuttavia, che per molti versi il federalismo fiscale è il presupposto di quello istituzionale.

Abbiamo letto della difficoltà e anche dell'impossibilità di fare previsioni sui costi della riforma stessa (immagino che in Costituzione non si possa scrivere che la riforma non può comportare oneri aggiuntivi). Abbiamo tuttavia sentito nella giornata di sabato il Presidente del Consiglio assicurare, con affermazioni assolutamente non documentate, che il livello della spesa pubblica non aumenterà, mentre il dipartimento economico della Presidenza del Consiglio ipotizza la possibilità di un aumento del 40 per cento della spesa pubblica, così come fa l'ISAE e come dicono alcuni ricercatori delle Università Cattolica e Bocconi.

Insomma, lo stesso ministro dell'economia, allarmato, insieme alla Ragioneria generale dello Stato, hanno dato mandato alla Scuola superiore di economia e finanza di effettuare una stima dei costi. Questa sarà pronta, abbiamo letto, entro il 30 settembre; anche il professor Vitaletti, presidente dell'Alta commissione di studio sul federalismo fiscale, sarà « pronto » entro il 30 settembre.

Allora, ci apprestiamo ad assumere determinate decisioni senza sapere quali siano le ricadute fiscali, e non si tratta di un elemento secondario. Anche per questo vi chiediamo ancora: perché non ci diamo quella pausa di riflessione invocata da tante parti almeno per poter conoscere tali elementi prima di decidere? Perché siete così rigidi? Perché rifiutate anche appelli autorevoli? Perché siete così irragionevoli ed irresponsabili? Si tratta infatti di assumere decisioni non conoscendone le ricadute.

In tale situazione surreale siamo costretti, per serietà, a riferirci al testo ufficiale, come del resto ci ha invitato a fare il ministro, licenziato dalla Commissione affari costituzionali. Perciò, il nostro giudizio si fermerà soprattutto sul testo.

Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, il disegno di legge in esame ha una rubrica sobria — « Modificazione di articoli della parte II della Costituzione » — che sembra scritta apposta per camuffare un percorso di netta fuoriuscita dal nostro ordinamento costituzionale. Si tratta di un patto politico con cui ogni partito della maggioranza incassa qualcosa, incurante degli effetti devastanti prodotti da una logica più predatoria ed elettoralistica che riformista. Abbiamo l'impressione che tale patto tra i partiti della maggioranza si stia verificando e ripetendo anche sul blocco degli emendamenti. Se lei oggi non è stato in grado di presentare gli emendamenti è perché ancora sono in corso le trattative per tale patto tra le parti della maggioranza.

Non sono, dunque, gratuiti i pesantissimi giudizi espressi anche dal mondo accademico in questi giorni. Si è parlato di una Costituzione incostituzionale, che mi-

naccia di essere impraticabile, in primo luogo perché mal costruita e perché ridotta ad un oggetto di baratto. Insisto su tale rilievo: il motivo esclusivo della partecipazione e della permanenza del suo partito, signor ministro, al Governo, sotto la bandiera stravagante e provincialotta della *devolution*, è lo stravolgimento della Costituzione, non la sua riforma.

Quanto al metodo, mi chiedo come non capiate che non è utile per il paese una riforma della Costituzione approvata, nonostante le sue parole gentili, muro contro muro, imposta da una maggioranza parlamentare eletta con voto maggioritario, dunque non costituente. Si tratterebbe di una Costituzione imposta da una metà del paese all'altra metà, come sognava un insigne ideologo protoleghista che concludeva con cipiglio di cinico intellettuale che poi si sarebbe solo trattato di mantenere l'ordine pubblico nelle piazze.

Riconosco — e non sono il primo — che anche noi abbiamo commesso alcuni errori, sia nel metodo, sia nel merito, anche se la modifica del Titolo V non può essere comparata con questa revisione di sistema della Costituzione per le ragioni ampiamente ripetute in sede parlamentare e scientifica. Si dice che questo progetto di revisione costituzionale sarebbe in vari ed importanti aspetti del suo impianto assai simile alle proposte fatte proprie da autorevoli esponenti del centrosinistra nella precedente legislatura. Non è assolutamente proponibile il tentativo di accostare istituti, certamente criticabili, ma compatibili con il nostro sistema costituzionale, ad istituti analoghi ai primi nell'idea generale, ma riproposti in forme del tutto diverse volte ad inficiare il sistema di garanzia delle libertà ed il pluralismo sociale e politico.

Noi non ci chiudiamo a riccio e non neghiamo l'utilità di un dialogo sulla Costituzione, al contrario. Tuttavia, il primo impegno di forze politiche responsabili dovrebbe essere quello di recuperare una conversione ai grandi fondamentali principi e valori della Costituzione. Il presupposto minimo per realizzare un dialogo è che si abbia la consapevolezza e la re-

sponsabilità di non compiere quel salto di qualità che vanificherebbe il potere costituitosi immutabilmente il 27 dicembre 1947, dal quale unicamente deriva un potere di revisione costituzionale, mettendo a rischio i diritti dei cittadini ed i principi fondamentali della Costituzione che, contrariamente a quanto si ritiene con una vulgata corrente, non sono previsti solo nella parte prima della Costituzione.

Non siamo stati capaci, purtroppo, di capire il messaggio di Dossetti di dieci anni fa, quando parlava di forme costituzionali in senso accrescitivo.

Si sarebbero dovute accrescere le garanzie per riequilibrare il sistema istituzionale con il nuovo assetto creato dalle modificazioni del sistema elettorale e politico. Per questo ci preoccupa e ci allarma che il processo di riforma del quale discutiamo sia frutto di un'iniziativa governativa, che si attribuisce in questo modo un potere costituente, attraverso il quale — lo dico con le parole di Dossetti, nelle quali si racchiude una verità tanto pacifica e condivisa, quanto calpestata — «una maggioranza, che non ha ricevuto alcun mandato al riguardo, si arrogherebbe un compito che solo una nuova Assemblea Costituente, programmaticamente eletta per questo e a sistema proporzionale, potrebbe assolvere, come veramente rappresentativa di tutto il nostro popolo, altrimenti sarebbe un autentico colpo di Stato». Chi in questa aula, chi, colleghi, oserebbe mai pensare che un'Assemblea Costituente, programmatica eletta per questo e a sistema proporzionale, approvarebbe un progetto di riforma come quello che è all'esame del Parlamento?

Non è questa la migliore dimostrazione che la Costituzione, venuto meno il bilanciamento strutturale del sistema proporzionale, sia diventata veramente a rischio? Non è questa la migliore dimostrazione che vi è il bisogno di allargare l'area delle garanzie, giacché una Costituzione ha lo scopo di garantire le libertà? Non vogliamo tornare al sistema proporzionale: diciamo però che il potere costituente non nasce da un'elezione maggioritaria. Le giu-

ste e necessarie misure per la stabilità e l'efficacia dell'azione di Governo saranno costituzionalmente e democraticamente efficaci se si sarà capaci di creare un'area di garanzie, di libertà e di autonomie per le zone non maggioritarie, per l'elezione e per i poteri delle supreme magistrature, per le autorità indipendenti, per le regole parlamentari condivise e non imposte. Tolle o gravemente menomate le garanzie, dare più poteri a chi già ne ha e dare più poteri di quanti non ne hanno i Governi di tutte le moderne democrazie, è un'operazione ad altissimo rischio democratico.

Il testo approvato dalla I Commissione, sotto questo aspetto, non solo delude tutte le speranze coltivate dai rappresentanti dell'opposizione, non accogliendone neppure una, ma ha peggiorato gravemente, come lei stesso ha riconosciuto, il testo del Senato. Si potrebbero richiamare molti esempi. La I Commissione ha soppresso la parola « legislativa » nell'ultimo periodo dell'ultimo comma dell'articolo 13 del disegno di legge costituzionale che sostituisce l'articolo 70 della Costituzione. Si tratta della menomazione della funzione della Corte costituzionale, quella di giudicare le leggi nel loro contenuto e nel loro procedimento. Con quella cancellazione si è sottratto al giudizio sulle leggi il sindacato sulla spettanza delle leggi all'uno o all'altro ramo del Parlamento, secondo il nuovo criterio di ripartizione della competenza legislativa come definito dal progetto di riforma. Il relatore ci assicura che così la Commissione ha deciso anche alla luce del più generale principio dell'insindacabilità degli *interna corporis acta*. Il *latinorum* fa sempre effetto e quello dell'onorevole Bruno vuol dire « facciamo quello che vogliamo e nessuno ci potrà dire nulla ». Se dovesse passare, indicherà in forma dotta uno scippo di garanzie costituzionali!

Altro esempio: la Commissione affari costituzionali, nel terzo comma del nuovo articolo 70, ha sottratto all'esame collettivo delle due Camere le leggi che disciplinano l'esercizio dei diritti fondamentali di cui agli articoli 13 e 21. L'opposizione, sul presupposto che il maggioritario porti

ad una devitalizzazione della riserva di legge, riteneva non più adeguata la riserva di legge e richiedeva che la sfera dei diritti fondamentali fosse garantita da uno speciale statuto procedurale in Parlamento. Il Senato aveva concesso solo che tali leggi fossero approvate collettivamente dalle due Camere, ma la I Commissione ha soppresso questa garanzia minima. Sul versante degli organi costituzionali di garanzia, finisce poi per scomparire la discrezionalità del Presidente della Repubblica nei due atti oggi più importanti: il potere di nomina del Presidente del Consiglio e dei ministri e soprattutto lo scioglimento delle Camere.

Degli 85 articoli che compongono la parte seconda della Costituzione, il disegno di legge costituzionale approvato dal Senato ne riscrive più della metà (43), ai quali vanno aggiunte le ulteriori modifiche dell'articolo 16 sulle procedure legislative in casi particolari, approvate dalla I Commissione, e le altre norme interessate dalle disposizioni transitorie della riforma. Ma la qualità è ben più impressionante della quantità: si definisce la nuova forma di Governo e si modifica la forma di Stato; vengono riscritti e pasticciati i rapporti tra Stato e regioni; vengono radicalmente riformati e privati di essenziali poteri tutti gli organi di garanzia. Anche se formalmente non viene emendata alcuna norma della prima parte della Costituzione, le riforme della seconda parte, volte a personalizzare e a concentrare il potere esclusivamente nella figura del primo ministro, a provocare una caduta di pluralismo politico e sociale e a ridurre pericolosamente le garanzie di libertà, incidono pesantemente sui principi della prima parte.

Il primo ministro è l'asse portante della nuova forma di Governo (il sistema ruota attorno a questa figura); i suoi poteri si rafforzano drasticamente ed in modo pericoloso in ogni direzione: verso il Presidente della Repubblica, il Parlamento e lo stesso Governo. Gli automatismi dei meccanismi di potere, vera ossessione di questo progetto, fanno strage della saggezza di due secoli di costituzionalismo, costruita

sul sistema di pesi e contrappesi e di stanze di compensazione. L'insieme dei poteri del primo ministro apre, infatti, uno stravolgimento del sistema politico che mette a rischio il principio democratico.

Sarebbe persino difficile pensare che la riforma lasci effettivamente sopravvivere l'organo costituzionale Governo. Il Governo, in effetti, non è composto dal primo ministro e dai ministri, come afferma il primo comma dell'articolo 92 della Costituzione, ma dal solo primo ministro. Il Governo come organo collegiale è privato di poteri, che sono attribuiti esclusivamente al primo ministro e che invece, in altri ordinamenti, sono condivisi o almeno partecipati dall'organo collegiale. Il sistema politico costituzionale è messo a rischio — lo ripeto — da automatismi autoritari nei meccanismi di potere, da quell'autentica passione, tanto evidente ed ostentata, del Presidente del Consiglio per il governo personale, dalla pericolosa riduzione dei poteri di garanzia del Presidente della Repubblica in punti chiave del sistema istituzionale e dall'esplosivo accumulo di rischi eversivi insiti nel principio autoritario cui si ispira la disciplina del primo ministro e in quella della *devolution*.

Non discuto l'esigenza di un rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio e l'idea di premierato, ma denuncio con forza e preoccupazione il rischio, che si annida in questo progetto, che si disperda il patrimonio di *check and balances* dei paesi democratici e anche del nostro, costruito per proceduralizzare e bilanciare i poteri del primo ministro, mettendo conseguentemente a rischio il principio democratico che ispira la nostra Carta.

Rispetto alla formazione del Governo, così come esso già funziona sulla base delle modificazioni verificatesi nel sistema elettorale e nel sistema politico e che ora si vorrebbero scrivere nella Costituzione, vi è da registrare la variante imposta dalla riforma del Parlamento, da cui deriva, con il nuovo Senato, che la maggioranza deve sussistere nella sola Camera.

Anche se formalmente non si arriva ad attribuire la titolarità del potere esecutivo

al solo primo ministro, l'insieme della disciplina impone che si debba trarre questa conclusione: basta leggere il secondo comma dell'articolo 94, il quale, stabilendo che il primo ministro determina la politica generale del Governo, si colloca in una prospettiva in cui è di fatto egli solo il Governo e non solo il suo capo.

Durante la vita dell'esecutivo, il rapporto Governo-Camera, ed in particolare il rapporto fra il primo ministro e la maggioranza parlamentare cui questi è collegato, è regolato da tre strumenti di importanza capitale per comprendere la strutturazione della forma di Governo: la questione di fiducia, il potere di scioglimento e la mozione di sfiducia.

La questione di fiducia non è esplicitamente nominata nel testo di riforma, ma è disciplinata dal secondo comma dell'articolo 94, laddove è prevista la facoltà del primo ministro di chiedere che la Camera dei deputati si esprima, con priorità su ogni altra proposta, con voto conforme alle proposte del Governo. In caso di voto contrario, il primo ministro rassegna le dimissioni, secondo la previsione apparentemente edulcorata del testo approvato dalla nostra Commissione affari costituzionali (mi riferisco alla modifica dell'articolo 88 che prevede una fattispecie particolare).

Anche in questo caso, a differenza di quanto previsto nel sistema vigente, la decisione di porre la fiducia diverrebbe monopolio assoluto del primo ministro — che non sarebbe nemmeno tenuto ad informare il Consiglio dei ministri — e potrebbe riguardare qualsiasi oggetto. Infatti, non è previsto alcun rinvio a casi previsti dal regolamento; per cui, nulla essendo escluso, la richiesta del primo ministro potrebbe riguardare persino una legge costituzionale o una decisione della Camera sull'insindacabilità, sull'autorizzazione a procedere o sulla verifica di elezioni.

Tuttavia, l'elemento più destabilizzante della questione di fiducia, come prevista dal progetto, è che essa, da minaccia di dimissioni del Governo, come è ora, diverrebbe una minaccia di scioglimento

anticipato della Camera. Lo scioglimento semiautomatico che avrebbe luogo in questo caso si affianca al potere del primo ministro di proporre sempre ed in qualsiasi momento al Presidente della Repubblica lo scioglimento della Camera, di cui egli assumerebbe l'esclusiva responsabilità.

La questione di fiducia così posta è, quindi, la negazione del costituzionalismo europeo di matrice britannica, caratterizzato dalla presenza di numerosi meccanismi di flessibilizzazione, e costituisce uno strumento oltremodo pericoloso per la vita democratica.

La questione di fiducia può essere proposta solo alla Camera, poiché solo quest'ultima intrattiene il pur anomalo rapporto di fiducia con il Governo, ma vi è una fattispecie che consente di presentarla anche al Senato. Si tratta di un sistema molto complesso in cui si può notare il cuore del problema posto dal combinato disposto della questione di fiducia — che il Governo può porre alla Camera — e del singolare procedimento legislativo, a prevalenza senatoriale, contenuto nel secondo comma dell'articolo 70 della Costituzione, che costituisce, se non un *unicum*, certo una rarità costituzionale nei regimi a bicameralismo imperfetto.

Tuttavia dietro tale formulazione si intravede che la questione di fiducia di cui al secondo comma dell'articolo 94 della Costituzione — ossia quella per così dire normale posta alla Camera — rischia di essere non una *extrema ratio* utilizzabile in situazioni di particolare gravità, ma quasi una misura ordinaria cui ricorrere in ogni caso di « incaglio » o punto morto fra le due Camere. Lo svuotamento della rappresentanza parlamentare nella Camera dei deputati sarebbe allora molto forte, con conseguenze gravi sull'equilibrio del sistema.

Il cardine del parlamentarismo risulterebbe divelto: non sarebbe più il Parlamento a concedere la fiducia al Governo ma, all'opposto, il primo ministro che concede la fiducia al Parlamento.

L'intento, evidentemente, è quello di rendere possibile la sostituzione del primo ministro solo all'interno della maggioranza

espressa dalle elezioni, impedendo i ribaltoni. Non intendo certo demonizzare l'intenzione volta ad impedire i ribaltoni, al contrario, ma ritengo che non tutto sia costituzionalizzabile, regolabile e prevedibile con una norma e che non possano essere risolti con regole costituzionali problemi del sistema politico e, in particolare, problemi di etica della politica.

Questa riforma, cari colleghi, ci propone una Costituzione robot, che mira a rendere automaticamente sempre più potente il primo ministro. Un primo ministro più forte del Presidente degli Stati Uniti, che non è eletto quale *leader* di una maggioranza parlamentare e non può porre la questione di fiducia né può sciogliere le Camere, più forte del Presidente e del primo ministro francesi, per assenza di contrappesi come il ricorso delle minoranze parlamentari alla Corte costituzionale, di cui non a caso non v'è traccia nel debole statuto dell'opposizione abbozzato dal quarto comma dell'articolo 64 e, ovviamente, censurato dalla nostra I Commissione, più forte del *premier* israeliano, eletto direttamente e ben più forte del Presidente del Governo spagnolo, del Cancelliere tedesco e del primo ministro svedese, i quali possono essere a certe condizioni disarcionati dalla loro maggioranza e, in taluni casi, anche da una maggioranza parlamentare diversa.

Infine — come ho accennato — non regge neppure il confronto con il sistema parlamentare praticato in Gran Bretagna e in alcuni paesi del Commonwealth che ne riproducono gli assetti costituzionali.

Dunque, una Costituzione robot che pretende — e non è meno grave — di realizzare la devoluzione dei poteri dello Stato alle regioni attraverso meccanismi automatici, che prescindono dalla capacità e possibilità delle regioni stesse di gestirli e finanziarli; meccanismi automatici che distinguono e differenziano in questo modo i diritti di cittadinanza degli italiani, realizzando la più incostituzionale e odiosa delle secessioni, quella appunto dei diritti.

Per tale motivo vi invitiamo a fermarvi: fatelo per responsabilità verso il paese, che

non è né vostro né nostro! Fatelo per amore dell'Italia (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-L'Ulivo, dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, di Rifondazione comunista, Misto-Comunisti italiani e Misto-Socialisti democratici italiani - Congratulazioni!*)!

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

GIAMPAOLO NUVOLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, credo che occorra rivolgere un plauso al ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, senatore Calderoli, che stasera, esattamente un'ora fa, ha illustrato in quest'aula le novità rispetto al testo di riforma già noto. In modo particolare, le novità attengono alle richieste avanzate anche dalle forze di opposizione nonché dalle regioni a statuto speciale. Duole constatare, però, che quanto detto dal ministro Calderoli è caduto praticamente nel vuoto, come dimostrato dalle considerazioni prima svolte da autorevoli rappresentanti dell'opposizione, quali l'onorevole Giordano e l'onorevole Castagnetti. È un atto di insensibilità politica ed istituzionale che ci trova in disaccordo, come parlamentari della maggioranza e — *tout court* — della Camera.

Il fatto che il ministro Calderoli abbia informato la Camera in merito all'integrazione del Senato federale con due rappresentanti delle regioni, di cui uno in rappresentanza delle autonomie locali, è estremamente importante ed evidenzia la sensibilità rivolta nei confronti delle richieste provenienti dal mondo delle autonomie, sia regionali che degli enti locali.

Il ministro Calderoli ci ha inoltre informato che i senatori decadranno quando verranno meno i consigli regionali, invertendo in pratica i fattori. Inoltre, ha anche comunicato che le elezioni verranno indette dai presidenti delle regioni e che le norme contenute nel testo di riforma costituzionale che ci accingiamo ad approvare saranno applicate alle regioni a statuto speciale qualora accordino loro un'autonomia maggiore.

È stato anche inserito in modo chiaro ed inequivocabile il principio della sussi-

diarietà; inoltre sarà prevista anche una clausola di garanzia per gli enti locali, in modo da evitare il rischio di neocentralismi regionali. Si pongono anche i presupposti istituzionali per l'attuazione a breve termine di un federalismo fiscale, che sia però allo stesso tempo anche solidale.

Qualche problema è rimasto aperto; mi riferisco in modo particolare alle intese relative ai meccanismi di revisione degli statuti delle regioni ad ordinamento speciale tra lo Stato e le stesse regioni. È infatti previsto che, qualora non si raggiunga un'intesa entro sei mesi, le Camere saranno autorizzate a procedere autonomamente. Il ministro Calderoli ha comunque opportunamente osservato come il testo costituzionale attualmente in vigore preveda soltanto di « sentire » le regioni. È stato quindi comunque compiuto un passo in avanti, ma a mio avviso — come esponente della maggioranza e come rappresentante di una regione a statuto speciale, quale la Sardegna — bisogna andare addirittura oltre. Bisogna infatti modificare ulteriormente il testo, in modo che l'intesa costituisca una *conditio sine qua non* per procedere alla revisione degli statuti delle regioni ad ordinamento speciale.

Si è fatto poi un gran parlare di federalismo negli ultimi mesi e, in modo particolare, in queste ultime settimane, con l'avvicinarsi cioè dell'inizio dei lavori per l'esame e l'approvazione del disegno di riforma costituzionale.

Certamente l'obiettivo è costituito dall'ammodernamento dello Stato sulla base di un federalismo solidale, che naturalmente si sposi con un esecutivo più autorevole, più stabile e con la possibilità di incidere più celermente sulla soluzione dei problemi del paese.

Il federalismo non è dunque un'invenzione di questo Governo e non corrisponde ad un capriccio del Presidente Berlusconi, né dell'onorevole Bossi, né del ministro Calderoli, né di questa maggioranza. Il federalismo è una dottrina su cui poggiano gli Stati moderni e che a sua volta poggia su un retroterra culturale e storico ormai consolidato e di diffusa applicazione.

I tentativi di unione fra diverse comunità politiche condotti prima della fine del secolo XVIII — quando nacque nel Nord America il primo Stato federale — costituiscono la preistoria del federalismo. Quest'ultimo, nel senso moderno del termine, nacque sul finire del Settecento, alla periferia del mondo europeo, nelle ex colonie inglesi del Nord America. Il dilemma unità-autonomia, che le colonie avevano risolto negativamente mediante la secessione dalla madre patria, si ripresentò nel momento in cui esse avvertirono l'esigenza di mantenere in tempo di pace l'unione cementata dalla guerra. La Confederazione istituita durante il conflitto, e rimasta in vita nel periodo compreso fra il 1781 e il 1789, presentava i difetti tipici delle confederazioni del passato, lucidamente denunciati dal *Federalist*, la più importante opera teorica sul federalismo. Nel 1787 una Convenzione costituzionale elaborò a Philadelphia un progetto per una nuova unione, che, approvato dalle tredici ex colonie, costituì il prototipo delle Costituzioni federali moderne. Con esso fu attuato un sistema politico che contemperò, con un equilibrato rapporto di subordinazione giuridica e di coordinazione politica, l'autorità dei poteri federali con quella degli Stati membri, dividendo opportunamente fra gli uni e gli altri la sfera delle competenze politiche.

Al modello federale statunitense si ispirarono, fin dall'Ottocento, direttamente o indirettamente, altre costruzioni politiche: la federazione elvetica, del 1848; quella canadese, del 1867; le federazioni latino-americane dell'Argentina (1853), del Messico (1857) e del Brasile (1889). Nel nostro secolo sono nate la federazione australiana, nel 1901; quella sovietica, nel 1917, cui è succeduta la Federazione russa nel 1991; la Repubblica di Weimar (1919-1933); la Repubblica austriaca (1928-1938 e 1955); il Venezuela, nel 1936; e via dicendo. Vi è dunque un lungo elenco di paesi in cui si sono affermate Costituzioni federali.

Occorre dire che molte delle federazioni citate sono state tali solo in senso giuridico-formale, essendo effettivamente

più simili al tipo dello Stato unitario. Il federalismo non è soltanto una questione di ingegneria costituzionale, poiché per calarsi nella realtà effettuale esso deve trovare condizioni favorevoli, nel senso di una tendenza al pluralismo, alla soluzione negoziata dei conflitti, al rispetto per le minoranze e alla tolleranza per le diversità.

Questi elementi sono favoriti, a loro volta, da un senso comunitario, da moderate diseguaglianze economico-sociali e da un livello di vita accettabile. Ciò mostra come il federalismo sia un rimedio certamente non sempre applicabile nell'immediato e spiega i limiti e le difficoltà cui vanno incontro gli sforzi dei movimenti federalisti che si propongono di realizzare unioni federali a livello continentale o anche planetario. Condizioni favorevoli di questo tipo, tuttavia, si hanno sicuramente in Europa e sorreggono il processo che la spinge verso un'Unione europea compiutamente federale. Nondimeno, queste considerazioni possono certamente valere per il nostro paese.

Per quanto attiene al disegno di legge in esame, mi pare opportuno sottolineare principalmente tre aspetti. In primo luogo, come esso sia frutto di un dibattito ampio, approfondito e consapevole. In secondo luogo, come esso costituisca un progetto organico finalmente complessivo e non parziale — come per esempio è stata la riforma del Titolo V nella passata legislatura — che risponde alle esigenze di ammodernamento della vita del paese, avvicinando le istituzioni alla gente secondo l'essenza del federalismo e del principio di sussidiarietà, in base al quale le decisioni debbono essere prese il più vicino possibile a coloro che da quelle decisioni sono principalmente coinvolti e da coloro che questi rappresentano. Desidero infine sottolineare come il disegno di legge in esame rappresenti, fin d'ora, una risposta rispettosa dell'identità istituzionale e dei valori comuni, ma nondimeno sia ragionevolmente aperto al dibattito e ai contributi di tutti coloro che si pongano come fine quello di dotare il paese di un apparato istituzionale che consenta di governare a

diversi livelli territoriali sulla base del principio della responsabilità e del controllo democratico, fuori della logica della conservazione a tutti i costi. Infatti, il terreno costituzionale, cari colleghi, è di tutti e non è interesse di nessuno conservarlo frammentario e obsoleto.

Il disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa al nostro esame, recante « Modificazioni di articoli della parte II della Costituzione » è stato presentato dal Governo al Senato il 17 ottobre 2003 ed è stato esaminato da quel ramo del Parlamento a partire dal 23 ottobre. Esso è stato, quindi, approvato dal Senato della Repubblica il 25 marzo 2004 e il suo esame è stato avviato il 7 aprile scorso dalla I Commissione affari costituzionali della Camera dei deputati. Stiamo registrando su questi temi ormai un anno di dibattito parlamentare. Due ampie ed articolate indagini conoscitive, presso la I Commissione permanente del Senato prima e presso la I Commissione della Camera poi, hanno accompagnato il suo esame con il contributo di studiosi, istituzioni e parti sociali. Il dibattito complessivo si misura in centinaia di ore e migliaia di proposte emendative e di votazioni.

Quale che sia il giudizio che si voglia dare sul testo, esso è frutto di un lavoro del Governo e del Parlamento ampio, articolato e consapevole, non improvvisato e scevro anche di forzature e accelerazioni. Esso è frutto, quindi, di una ragionata prosecuzione e di un dibattito in corso da decenni che vuole rispondere alla unanimemente riconosciuta esigenza di adeguare la Carta costituzionale alla nuova realtà politica e sociale del paese.

Il testo è stato più volte e significativamente modificato, pur mantenendo coerenza con le impostazioni iniziali e con le ragioni profonde che hanno dato vita all'iniziativa.

Il testo della riforma ha come fine ultimo quello di adeguare le strutture della Repubblica alle nuove sensibilità, ai nuovi valori e alla nuova realtà dell'Italia e dell'Europa. Solo un'analisi miope può

vedere dietro questo grande sforzo preoccupazioni contingenti a tattiche di breve periodo.

Si voglia o non si voglia riconoscerlo, tra l'altro, esso è da una parte la logica conseguenza della riforma del Titolo V, approvata alla fine della scorsa legislatura, che tanti guai ha determinato tra i quali, in modo particolare, l'enorme contenzioso tra autonomie locali, regioni e Stato centrale pendente presso la Corte costituzionale; dall'altra, la riproposizione, per temi come il premierato, di un dibattito cui hanno ampiamente contribuito, in senso del tutto analogo, le forze politiche di tutti gli schieramenti nel corso dei tentativi di riforma costituzionale intrapresi dalla Commissione De Mita-Iotti prima e dalla Commissione D'Alema poi.

Eccoci ora a valutare in questa Assemblea l'iniziativa del Governo Berlusconi. Vale la pena di sottolineare velocemente alcuni aspetti di merito tra quelli maggiormente innovativi della riforma: l'introduzione di un moderno premierato, dove si coniugano efficacemente poteri e responsabilità; l'istituzione di un Senato federale, dove le regioni sono finalmente portate dentro la funzione legislativa statale, come avviene in tutti gli Stati moderni; la *devolution* e il conseguente chiarimento intorno a tre fondamentali funzioni come la sanità, la scuola e la sicurezza. In questo contesto giova sottolineare la connotazione federale che il disegno di legge in esame mira a conferire all'ordinamento della Repubblica. Nell'ottica della riforma, l'organo deputato a concretizzare tale obiettivo diviene il Senato, che modifica la propria denominazione in Senato federale della Repubblica. La nuova struttura costituzionale prevede, infatti, il mantenimento del sistema bicamerale, all'interno del quale il Senato rappresenta il contesto istituzionale dove operare il raccordo tra potestà normative dello Stato e delle autonomie territoriali. Dovendo la composizione e la formazione del Senato assicurare il collegamento con le regioni, si prevede che il sistema elettorale del Senato garantisca la rappresentanza territoriale da parte dei senatori.

Per quanto attiene alla funzione legislativa, il progetto di riforma, nella prospettiva del superamento del bicameralismo perfetto, prevede leggi statali a procedura bicamerale e monocamerale, quest'ultima con possibilità di riesame da parte dell'altro ramo del Parlamento. Come detto, in aggiunta alle norme che regolano la composizione e i poteri del Senato federale, diverse disposizioni del disegno di legge di riforma affrontano aspetti di rilievo per le regioni e le autonomie territoriali locali. Si tratta in primo luogo della previsione della devoluzione di materie, esplicitamente e specificamente menzionate, alla competenza legislativa delle regioni, ovvero l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica, la gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione e la polizia locale. Resta salva la competenza residuale delle regioni per ogni materia che non rientri espressamente nella competenza esclusiva dello Stato.

Non è questa la sede per ricordare tutti gli interventi operati dal disegno di legge in esame; tuttavia, poiché come è comprensibile il dibattito spesso si concentra sugli aspetti di maggior rilievo politico e istituzionale, quali il premierato e la riforma del Senato, vorrei dedicare un breve spazio ad alcuni interventi apparentemente marginali realizzati dalla riforma. Dico apparentemente marginali, perché essi in realtà sono contributi di grande chiarezza nel definire il cammino collaborativo e responsabile che Stato e autonomie territoriali, ma non solo, sono inevitabilmente chiamati a compiere. Così è, ad esempio, per le intese fra le regioni, di cui all'articolo 117, comma 8, della Costituzione, dove si specifica opportunamente il carattere amministrativo degli eventuali organi comuni istituiti per il miglior esercizio delle funzioni amministrative regionali.

Le modifiche introdotte al successivo articolo 118 prevedono un espresso riconoscimento degli enti di autonomia fun-

zionale per lo svolgimento di attività di interesse generale. Si tratta di un aspetto che merita grande considerazione: sebbene non sia caduto sotto i riflettori accesi dai mass media sulla riforma, esso evidenzia il ruolo della rete della società civile nei servizi ai cittadini e sostanzia il principio di sussidiarietà orizzontale al fianco della più seguita sussidiarietà verticale.

Proseguendo un discorso al quale ho accennato in apertura del mio intervento, desidero intrattenermi ancora un poco sulla questione delle autonomie speciali, la cui peculiarità è stata già riconosciuta dalla riforma costituzionale del 2001. Avendo riguardo agli statuti delle regioni ad autonomia speciale, si prevede che essi siano adottati con legge costituzionale (questa è una conferma) previa intesa con la regione interessata, che potrà manifestare il proprio assenso entro un certo termine (sei mesi dall'avvio del procedimento) decorso il quale le Camere potranno procedere all'approvazione della legge costituzionale. A tale proposito, invito caldamente ad una riflessione il Governo e la maggioranza: a mio parere, l'intesa non può essere un *optional*; inoltre, si deve prevedere che, qualora l'intesa manchi o non sia accordata, gli statuti delle regioni ad autonomia speciale non si possono modificare.

Sempre con riferimento al tema delle regioni a statuto speciale, desidero sottolineare che bisognerà evitare — e sono sicuro che lo si eviterà perché un'intenzione in tal senso non è stata manifestata né dal Governo né dalla maggioranza — di utilizzare il richiamo all'interesse nazionale, che mi sembra opportuno, come criterio per attuare una sorta di controllo di merito sulle leggi delle regioni a statuto speciale. Quindi, anche in ordine a questo punto specifico rivolgo una calda raccomandazione al Governo ed alla maggioranza — mi sia consentito rivolgerla anche all'opposizione — affinché si trovi una clausola o un qualunque modo per garantire in ogni caso l'autonomia delle regioni a statuto speciale.

In mancanza di vincoli che impediscano di procedere ad ulteriori approfondi-