

zione ambientale ed aventi valenza per i territori amministrati dalle predette regioni. Ci furono anche ricorsi da parte dello Stato contro particolari leggi ritenute lesive dei poteri statali.

La Corte costituzionale, in particolare con le sentenze nn. 303 e 307 del 2003 in materia di legge-obiettivo e di inquinamento elettromagnetico, nonché con le pronunce n. 27 (nomina dei presidenti dei parchi nazionali) e n. 196 (condono edilizio) del 2004 ha lodevolmente, lo devo sottolineare, cercato di fare ordine nelle competenze statali e regionali in molte materie concorrenti, spesso restituendo allo Stato funzioni ed autonomia decisionale negate dalle interpretazioni filo regionaliste precedentemente rivendicate dai governi regionali ricorrenti.

Tuttavia, la materia delle competenze concorrenti è troppo complessa e delicata per essere lasciata interamente all'interpretazione, pur autorevole, della Suprema magistratura costituzionale. Di qui l'esigenza di introdurre alcune ulteriori modifiche al titolo V, innovato dalla maggioranza di centrosinistra nella precedente legislatura, per evitare ulteriori conflitti circa il regime delle competenze concorrenti ex articolo 117, comma terzo, della Costituzione.

In questo senso vanno gli emendamenti presentati dal sottoscritto all'articolo 34 dell'atto Camera n.4862, contrassegnati con i numeri 22, 23, 20, 21 e 24, e all'articolo 35, contrassegnati con i numeri 5 e 25, in parte riferiti peraltro all'articolo 118.

Con questi sette emendamenti miro, in sostanza, ad intervenire nelle competenze concorrenti in materia di infrastrutture, ambiente, appalti ed urbanistica. Per quanto riguarda la materia infrastrutturale, ho cercato di farmi carico, con gli emendamenti nn. 20 e 21, all'articolo 34, e n.25 per l'articolo 35, anche a seguito della mia esperienza di presidente della VIII Commissione della Camera, delle critiche pressoché unanimi che la dottrina ha indirizzato, con riferimento al terzo comma dell'articolo 117 tuttora vigente, nei confronti di alcune materie rimesse

alla legislazione concorrente delle regioni, previa determinazione dei soli principi fondamentali da parte della legislazione statale.

Le materie sono le seguenti: le grandi infrastrutture, il trasporto e la navigazione, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia. Invero, con la riforma approvata dal Senato, che ora esaminiamo in seconda lettura parlamentare, si prevede, all'articolo 35, un intervento tendente ad introdurre in questa materia un rimedio, sia pure parziale, per consentire in tali specifici comparti, che pure restano riservati alla competenza concorrente di Stato e regioni, la possibilità che la legge statale disciplini forme di intesa e coordinamento tra lo Stato e le regioni.

L'intento di tale modifica sembrerebbe quello di recuperare allo Stato la competenza legislativa affidata alle regioni, in quanto tali materie, di grande rilievo, erano state troppo frettolosamente rimesse alla competenza regionale concorrente.

Tuttavia, tale soluzione risente ancora della scelta di fondo implicita nel testo licenziato dal Senato, consistente nel tentativo di migliorare la riforma costituzionale del Titolo V senza toccare minimamente gli elenchi di materie di cui all'articolo 117. Invece, la soluzione che sembra inevitabile per superare i problemi lasciati aperti dalla riforma del 2001 è proprio quella di modificare detto elenco riservando alla competenza statale alcune delle materie comprese nel terzo comma. In particolare, come la citata sentenza della Corte n. 303 del 2003 ha ampiamente dimostrato ed argomentato, la mancata previsione di competenze statali nelle materie delle grandi opere di trasporto e di navigazione, nonché della produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia, risulta di fatto in conflitto con alcuni valori generali di tenuta dell'intero sistema (articoli 5 e 118 della Costituzione) e non trova l'equivalente in nessun sistema federale. I miei emendamenti all'articolo 34 sono tra loro connessi in quanto hanno la finalità di sopprimere la competenza legislativa concorrente delle regioni in materia

di grandi reti infrastrutturali e di energia di interesse nazionale, attribuendo alle regioni la sola competenza in materia di reti di interesse regionale (ricordiamo che l'originario articolo 117 manteneva tale distinzione) pur se in armonia con i principi fondamentali validi per l'intero territorio nazionale.

L'altra mia proposta emendativa all'articolo 35 in materia infrastrutturale, con riferimento all'articolo 117, secondo comma, ha la finalità di attribuire alla competenza legislativa esclusiva dello Stato anche il settore delle reti di telecomunicazione che vanno assumendo un crescente rilievo strategico, come si evince dalla stessa citata sentenza n. 307 del 2003. Così, il rimedio introdotto dall'articolo 35 del testo approvato dal Senato (forme di intesa e coordinamento fra Stato e regioni) verrebbe a questo punto mantenuto svolgendo una funzione di garanzia per le stesse regioni.

Per quanto riguarda poi la materia ambientale ho presentato un emendamento all'articolo 34: alla luce dell'evoluzione della legislazione regionale a partire dal 1970 (la prima legislatura regionale) appare non più proponibile una sottrazione dell'intera materia della tutela ambientale alla competenza legislativa delle regioni. Tale sottrazione sarebbe, d'altronde, in stridente contrasto con l'ampia assegnazione di funzioni amministrative in materia ambientale sia alle stesse regioni, sia agli enti locali operata dal decreto del Presidente della Repubblica n. 616 del 1977 e, successivamente, dal decreto legislativo n. 212 del 1998, in attuazione delle leggi Bassanini. La mia proposta emendativa ha lo scopo di sottrarre alla competenza legislativa esclusiva dello Stato la materia della tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, rimettendola nelle sue linee generali alla competenza legislativa concorrente delle regioni e lasciando alla sfera della legislazione statale esclusiva soltanto la disciplina degli *standard* di protezione ambientale uniformi a livello nazionale, nonché la tutela dell'ecosistema e dei parchi nazionali e delle riserve naturali. In quest'ultimo caso, quindi, il

mio emendamento, qualora fosse approvato, consentirebbe probabilmente di superare in via definitiva i conflitti tra Governo statale e regioni in materia, ad esempio, di nomina dei presidenti dei parchi nazionali, conflitti non certo risolti dalla citata sentenza della Corte costituzionale n. 207 del 2004. D'altra parte, la modifica del testo costituzionale da me proposta recepirebbe quanto suggerito da due altre sentenze della Corte: la già citata n. 307 del 2003 e la n. 407 del 2002 che, di fatto, ha già declassificato l'ambiente a materia di legislazione concorrente.

Per quanto riguarda, infine, il settore degli appalti pubblici e quello dell'urbanistica (altra competenza della mia Commissione) ho presentato due emendamenti all'articolo 34 del testo del Senato.

Con il primo emendamento, si propone di inserire tra le materie a legislazione concorrente (*ex* articolo 117, terzo comma) anche la disciplina degli appalti pubblici, in stretta connessione con la già esistente competenza statale esclusiva in materia di tutela della concorrenza. Ciò in quanto non appare pensabile che ciascuna regione abbia una propria legge in materia di appalti pubblici, senza che lo Stato fissi i criteri uniformi della normativa applicabile sull'intero territorio nazionale e i principi generali per l'esercizio della potestà regionale negli spazi lasciati alla propria competenza. Questa modifica ha, dunque, la finalità di tutelare il mantenimento di un quadro stabile ed unitario per le imprese edilizie che partecipano sul territorio nazionale come concorrenti nelle gare d'appalto — ecco il rilievo della tutela della concorrenza — poste in essere dalle varie stazioni pubbliche appaltanti, sia statali, sia regionali, sia locali. Si tratta di un'esigenza sentita come molto vitale dalle imprese del settore.

Con il secondo emendamento da me presentato all'articolo 34 si propone di inserire fra le materie a legislazione concorrente (disciplinate sempre dall'articolo 117, terzo comma) anche l'urbanistica, recependo tra l'altro un'indicazione in tal senso già contenuta nella citata sentenza costituzionale n. 303 del 2003 con riferi-

mento all'applicazione della legge obiettivo. Tale modifica ha, infatti, la finalità di garantire allo Stato la possibilità di dettare norme di principio su una materia che, per il rilievo degli interessi economici coinvolti, sia pubblici, sia privati, richiede la fissazione di *standard* generali uniformi sul territorio nazionale, come nel precedente caso degli appalti. Inoltre, in quanto collegata anch'essa agli interventi emendativi precedentemente illustrati in materia di infrastrutture e reti energetiche, telecomunicazioni, tutela ambientale, appalti ed urbanistica, va considerata come necessaria — insisto su questo aggettivo — una proposta emendativa in materia di clausola di supremazia, da inserire nell'articolo 34 del testo approvato dal Senato, con riferimento sempre ai vigenti articoli 117 e 120 della Costituzione, ma quale comma aggiuntivo dopo il quarto (si tratta dell'emendamento 26.34, sempre da me presentato). La clausola di supremazia, mutuata dal sistema tedesco (articolo 72, comma 2, del *Grundgesetz*) e presente anche nell'ordinamento degli Stati Uniti (articolo IV, clausola 2, della Costituzione), rappresenta una norma di chiusura tipica di tutti gli ordinamenti federali. Come viene sottolineato dalla dottrina prevalente, essa costituisce la garanzia di uno sviluppo pieno delle competenze decentrate, proprio in quanto fissa il confine oltre il quale la coerenza interna dell'ordinamento e quindi della stessa struttura federale sarebbe messa a rischio. Questa disposizione avrebbe poi un forte impatto di riduzione del contenzioso, riequilibrando l'intero sistema. Infatti, qualunque elencazione di materia è necessariamente carente, data la ben nota interconnessione fra differenti settori di intervento dell'amministrazione e fra differenti ambiti del diritto. Le materie rappresentano una traccia e non possono definire confini rigidi. In qualunque ambito materiale assegnato alla competenza delle regioni o a quella concorrente tra Stato e regioni, possono darsi singoli elementi che richiedono una disciplina giuridica unitaria,

senza la quale è minacciata l'unità dell'ordinamento o la coerenza delle politiche macroeconomiche.

La più volte citata sentenza n. 303 del 2003 della Corte costituzionale dimostra come questo fattore sia insopprimibile e come la Corte stessa non possa non ricavarlo, ricorrendo anche ad interpretazioni sistematiche prive di agganci testuali. Eppure, anche in presenza di esigenze di tenuta dell'ordinamento, talmente fondate da essere autoevidenti, il contenzioso può essere sempre attivato (anche in funzione di interdizione nei confronti dell'attuazione di un determinato programma di Governo) in mancanza di una chiara disposizione costituzionale che rechi il principio che viene appunto affermato con il mio emendamento 26.34.

Esso, pertanto, non rappresenta un elemento di compressione di spazi a danno delle regioni, ma piuttosto un tassello indispensabile per un'efficace sistema generale che sia improntato alla governabilità, una delle esigenze, tra l'altro nel quadro della globalizzazione, più essenziali di una nazione moderna.

Infine, la norma relativa al principio di supremazia ha lo scopo di contribuire al riequilibrio delle competenze legislative fra Camera politica e Senato federale o delle autonomie, non soggetto a scioglimento, in quanto le leggi emanate ai sensi del comma, che qui si propone di introdurre, sarebbero di competenza della Camera dei deputati, come emerge anche dai miei emendamenti all'articolo 13, di cui parlerò successivamente.

La mia proposta emendativa, del resto, quella concernente la clausola di supremazia, ricalca in modo esplicito l'attuale formulazione che l'articolo 120, comma 2, della Costituzione prevede per l'attivazione dei poteri sostitutivi da parte dello Stato, peraltro estendendola anche alle materie di competenza specifica o concorrente delle regioni, di cui all'articolo 117 che il citato articolo 120 non ha specificatamente previsto. Il tema della clausola di supremazia, come si è visto, va ad intrecciarsi perciò, oltre che con la competenza...

PRESIDENTE. Onorevole Armani, ha parlato per più di quattro minuti rispetto al tempo che le è stato concesso. Le attribuisco lo stesso tempo che ho concesso all'onorevole De Mita. Può parlare ancora per un minuto.

PIETRO ARMANI. Mi scusi, Presidente, ma vorrei sottolineare, per quanto riguarda la clausola di supremazia, che la suddetta si collega con l'articolo 13 del testo approvato al Senato riguardante la formazione delle leggi, al quale ho dedicato tre emendamenti (dal 13.1 al 13.8). Si tratta, in particolare, di emendamenti che intendono riscrivere l'articolo 70 della Costituzione, come risulta nel testo approvato al Senato, e che si preoccupano della questione ancora aperta della formazione delle leggi. Il problema della competenza specifica della Camera politica rispetto al Senato federale non è ancora ben definito.

La Commissione mista paritetica che, a mio avviso, dovrebbe avere una composizione proporzionale (ho presentato una proposta al riguardo) in relazione alle maggioranze politiche che emergono nelle due Assemblee non rappresenta una soluzione definitiva. Basti pensare ai tempi che si prevedono (10, 30, 60 giorni). È un meccanismo che si impone nel caso di conflitto, in particolare per aspetti che riguardano il programma di Governo, tra le due Assemblee parlamentari.

Si dice che la maggioranza si sia accordata su un complesso di interventi emendativi relativi anche a questo problema e che offrirà soluzioni concrete, chiare e serene in ordine ai rapporti tra le due Camere che devono svolgere funzioni diverse. Non dobbiamo far passare il mantenimento del bicameralismo perfetto attraverso un meccanismo surrettizio che mantiene al Senato certi poteri di interdizione nei confronti della Camera, specialmente con riferimento al programma di Governo, in merito al quale la Camera è addirittura assoggettata allo scioglimento, qualora vi sia un conflitto con il Governo...

PRESIDENTE. Onorevole Armani, ha battuto l'onorevole De Mita per un minuto.

PIETRO ARMANI. Ne sono onorato, perché è un ex Presidente del Consiglio. Penso che la maggioranza debba intervenire sull'articolo 13 in modo molto significativo, per evitare che si aprano conflitti devastanti per la struttura costituzionale del nostro paese.

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Armani. Mi dispiace interrompervi, colleghi, — l'argomento è talmente importante che non riesco a non seguire chi parla nelle sue elaborazioni — ma bisogna rispettare le regole.

È iscritto a parlare l'onorevole Marone. Ne ha facoltà.

RICCARDO MARONE. Signor Presidente, vorrei fare un piccolo passo indietro, alla luce delle dichiarazioni del ministro Calderoli espresse ieri.

A fine luglio, abbiamo condotto una lunga battaglia, sostenendo che la pretesa di concludere i lavori in Commissione a fine luglio e di svolgere la relazione agli inizi di agosto era sbagliata, in quanto si sarebbe discusso di un testo che poi sarebbe stato molto diverso. Come vedete, abbiamo avuto perfettamente ragione!

Inoltre — sempre alla luce di quanto affermato dal ministro Calderoli, in quanto non disponiamo di alcuna documentazione — anche il comportamento del presidente della Commissione a fine luglio mi pare sia stato meno saggio di quanto lo sia stato poi nel mese di agosto. Infatti, i nostri emendamenti non solo sono stati tutti respinti, ma sono stati ritenuti anche non accettabili nel merito. Poi, leggendo le dichiarazioni del ministro Calderoli, noto che tutte le modifiche al testo del Senato derivanti dal lavoro dei saggi di questa estate riproducono sostanzialmente i nostri emendamenti. Allora, ci vorrebbe un minimo di coerenza!

Se invece di far lavorare i saggi nei primi giorni di settembre — con risultati migliori dei saggi dell'anno scorso, ai quali

forse il sole di agosto aveva fatto qualche scherzo —, creando una sede extraparlamentare assolutamente sbagliata, si fosse lavorato — come previsto dal nostro ordinamento — nella sede naturale, vale a dire nella Commissione, probabilmente si sarebbe prodotto qualche risultato migliore.

La discussione di questa mattina è la testimonianza di come in quest'aula si possa svolgere, pur nella diversità delle opinioni, un dibattito elevato. Invece, ci si è chiusi completamente rispetto ai contributi dell'opposizione.

Detto ciò, non mi sembra che l'impianto complessivo da voi proposto possa essere condiviso. Infatti, si ha l'impressione che non abbiate nella vostra testa un disegno complessivo! La vostra riforma non è nient'altro che un *puzzle* in cui ognuno inserisce le proprie tessere, cercando di far incastrare quelle della Lega, di Alleanza nazionale e dell'UDC.

Tuttavia, il secondo elemento del *puzzle* che manca è la composizione della figura complessiva. Infatti, per realizzare un *puzzle*, non è sufficiente incastrare le tessere, in quanto alla fine deve apparire un'immagine complessiva della riforma che qui non emerge. Ciò ci induce a ritenere che a voi non interessa una riforma costituzionale, ma portate avanti la bandiera politica che avete realizzato una riforma costituzionale, quale essa sia.

Stiamo assistendo alla stessa posizione politica adottata con riferimento al problema della riduzione delle tasse. Avete la necessità politica di ridurre le tasse, non sapete come farlo — probabilmente lo farete ad ogni costo, anche con conseguenze molto gravi sui servizi sociali e sui cittadini —, però dovete farlo. E, in questo caso, è la stessa cosa: avete la necessità di affermare che realizzerete una riforma costituzionale, pur senza aver chiaro a quali risultati possa condurre.

Inoltre, non vorrei che, di fronte alla debolezza del vostro disegno istituzionale, ci fosse la nostalgia di ritenere che non sia necessaria alcuna riforma.

Stiamo attenti, perché è sempre presente la nostalgia di affermare la bontà del sistema e negare la necessità di una sua

modifica. Troppe volte la nostra memoria è assai corta e ci dimentichiamo quanto è successo, comprese le crisi di sistema avvenute in questo paese e la necessità di operare una serie di riforme istituzionali. Il rischio è che oggi siamo di fronte a un quadro complessivo che non soddisfa nessuno, né la maggioranza — abbiamo ascoltato l'intervento dell'onorevole Tabacci, che avrebbe potuto essere sostanzialmente pronunciato da un esponente dell'opposizione, visto che da quanto ho capito non gli piace nulla della riforma — né ovviamente l'opposizione, ma che soprattutto non soddisfa complessivamente la necessità di fare riforme istituzionali.

Non vorrei, quindi, che si arrivasse fino al punto di affermare che una riforma non è comunque necessaria. Non è vero, ed è invece importante che si discuta seriamente di una riforma che fornisca risposte istituzionali ad una crisi di sistema, cominciata ormai più di dieci anni fa e rispetto alla quale non si trova uno sbocco complessivo. In Italia si è vissuto per cinquant'anni in una democrazia bloccata, con una sostanziale unicità di potere da parte di un partito e con un solo altro partito forte all'opposizione. Questo sistema è crollato, ma in questi dieci anni non abbiamo ancora stabilito quale riforma istituzionale fosse necessario fare.

Le cosiddette aperture del ministro Calderoli, certamente apprezzabili perché vengono incontro ad una serie di osservazioni da noi formulate, colgono però aspetti dei nostri emendamenti non di fondo, recependo altresì le critiche rivolte alla riforma uscita dal Senato forse più facilmente condivisibili da parte del centrodestra. L'opposizione avanza invece critiche ben più profonde, rispetto alle quali ci auguriamo che venga compiuta un'ulteriore riflessione.

Vorrei a questo proposito procedere argomento per argomento. Credo che ormai siano due i principali nodi di fondo: il Senato federale e il procedimento legislativo. La mia analisi fa riferimento alle dichiarazioni rilasciate dal ministro Calderoli, visto che non sono stati ancora sottoposti alla nostra attenzione gli emen-

damenti, che comunque avremo modo di leggere e valutare, comprendendo a fondo quanto hanno modificato lo schema originale.

Per quanto riguarda il Senato federale, si parla ora di una vera contestualità e non della cosiddetta « contestualità affievolita », di apertura ai rappresentanti delle regioni e si elimina l'assurdità costituita dalla rappresentanza estera in un Senato federale, rappresentanza che non stava né in cielo né in terra e senza alcuna logica complessiva. Si parla, inoltre, di abolizione dei senatori a vita, dal momento che tali cariche dovrebbero costituire la massima espressione politica che, in quanto tale, dovrebbe trovare migliore collocazione presso la Camera dei deputati piuttosto che al Senato.

Al di là di tali miglioramenti che ritengo condivisibili, non state però costruendo un vero Senato federale, perché un Senato è federale quando è rappresentativo dei territori, quando rappresenta le loro istanze, a prescindere dall'entità della popolazione che vi risiede. Non si dica che non è possibile realizzare tale principio, perché in Italia già ne esiste un esempio. Molti obiettano, infatti, che la Lombardia non può avere la stessa rappresentanza della Basilicata. Ricordo, a questo proposito, la Conferenza Stato-regioni, così pensata in quanto deve rappresentare le esigenze dei territori. Voi invece costruite un Senato federale con le stesse caratteristiche della Camera politica, con modalità sostanzialmente uguali di elezione, anche se finalmente introducete la contestualità con le elezioni dei consigli regionali.

L'unico elemento di rappresentanza dei territori è dato dal requisito di eleggibilità costituito dall'aver ricoperto la carica di amministratore locale. Fin qui si potrebbe essere d'accordo; tuttavia, tale previsione diviene assurda nel momento in cui l'amministratore locale si può candidare in un altro territorio, anziché nel proprio. L'amministratore locale siciliano può dunque farsi eleggere in Piemonte, e a quel punto non comprendo quale territorialità rappresenti: quella in cui ha ricoperto la

carica di amministratore locale o quella in cui è stato eletto dai cittadini nel Senato federale?

Sono questi gli elementi di fondo sulla base dei quali si caratterizza un Senato federale, e tali elementi di fondo, stando a quanto dice il ministro Calderoli, non mi pare siano stati oggetto di modifica. Continuiamo dunque ad avere un sistema confuso: questo, a mio avviso, è ciò che emerge. Non siamo soltanto preoccupati da alcune modifiche che possono creare gravi problemi, bensì dalla confusione della riforma, alla quale contribuisce — passo ad occuparmi del procedimento legislativo — la struttura istituzionale e costituzionale introdotta dal Senato, ovvero la prevalenza del Senato stesso, che non si può che giustificare con la volontà dei senatori di contare di più: non è infatti previsto in alcun sistema federale del mondo che il Senato federale abbia prevalenza sulla Camera politica. Il paese è governato dalla Camera politica, indipendentemente da come la si chiami, mentre la rappresentanza dei territori e delle loro istanze spetta all'organismo federale. Nel sistema costruito dal Senato si ha invece il paradosso che il Senato federale prevale, nel procedimento legislativo, sulla Camera politica, con una serie di intromissioni di competenze tra Senato e Camera che non hanno davvero alcuna logica.

Non siamo oggi in grado di affrontare tale discussione, perché non disponiamo del risultato dei « saggi ». Ciò, peraltro, sempre sulla base di quanto leggiamo sui giornali, anziché negli atti parlamentari: oggi dovremmo discutere del testo approvato a luglio dalla Commissione, mentre stiamo discutendo di altro, ovvero delle dichiarazioni del ministro Calderoli o di bozze. Leggo che si discute nella Casa delle libertà se sia prevalente la bozza 3 o la bozza 4: non so chi abbia ragione tra il ministro, D'Alia e il « saggio » nostro presidente...

DONATO BRUNO, *Relatore*. Le bozze sono tre!

RICCARDO MARONE. Meno male, dunque non c'è la bozza 4, ma non conosciamo neanche la bozza 3!

Non sappiamo, dunque, come abbiate risolto il problema del procedimento legislativo. Mi sembra che non lo abbiate risolto: dalla lettura dell'intervento del ministro Calderoli si comprende come abbiate ancora problemi al riguardo. Si tratta tuttavia di una questione reale, non soltanto di tecnica legislativa (che sarebbe risolvibile), ma riguardante i ruoli che intendiamo attribuire alla Camera politica e al Senato federale, le competenze e chi debba decidere in ultima istanza, nel momento in cui viene abolito il bicameralismo perfetto.

Tutto questo lo avete risolto? È possibile iniziare a votare il testo senza che tali nodi di fondo siano stati risolti? Questo mi chiedo, e ha ragione chi è intervenuto prima di me osservando che non avete un disegno complessivo. Non è infatti possibile passare giovedì alla votazione degli emendamenti senza conoscere come siano stati affrontati i nodi fondamentali di questa riforma, ovvero la struttura del Senato federale e il procedimento legislativo, e dunque avendo ancora dubbi su come risolvere questo problema di fondo del nostro sistema istituzionale. Discuteremo ed analizzeremo i nostri emendamenti, e speriamo di trovare soluzioni che non siano devastanti per il nostro sistema. Vi ricordo che sulla base del progetto del Senato il 40 per cento delle leggi approvate nel 2003 non si sarebbero potute approvare.

Stiamo attenti perché nel tentativo di incastrare le tessere nel vostro *puzzle* per accontentare i quattro partiti della coalizione state facendo il pasticcio di bloccare l'attività legislativa di questo Parlamento. Se ritornassimo a discutere in Assemblea e in Commissione invece che nelle vostre riunioni di saggi, forse potremmo ottenere qualche risultato migliore.

Infine vorrei soffermarmi su un argomento che fino ad ora è stato solamente sfiorato e cioè la composizione della Corte costituzionale; infatti, bisogna stare attenti nel modificare la sua composizione e gli

equilibri che la caratterizzano. È molto rischioso toccare un meccanismo che fino ad oggi ha dato ottimi risultati consentendo alla Corte costituzionale di svolgere un ruolo neutro rispetto alle maggioranze politiche del paese. Lo ripeto: bisogna stare attenti a toccare il meccanismo che regola la nomina dei giudici costituzionali perché l'ultima delle storture che possono capitare a questo paese è quella di avere una Corte costituzionale influenzabile politicamente. Sostengo tutto ciò segnalando che oggi state governando voi, anche se noi ci auguriamo che ciò finisca il più presto possibile; comunque è ovvio, è nella natura delle cose che prima o poi vi sia alternanza nel governo di un paese, quindi bisogna salvaguardare gli organismi che debbono garantire la neutralità dei giudizi sulle nostre leggi.

Concludo il mio intervento e mi riservo di completare il mio ragionamento nei prossimi interventi che, certamente, non mancheranno. Vorrei solamente segnalare l'anomalia che oramai si sta costruendo tra *devolution* ed interesse nazionale. Voi vi trovate ancora nella necessità di mantenere un equilibrio di maggioranza e nella necessità di rendere compatibili posizioni e politiche assolutamente incompatibili tra loro: mi riferisco alle posizioni e alle politiche della Lega e di Alleanza nazionale. State costruendo un mostro giuridico costituito da questa antitesi tra *devolution* ed interesse nazionale, rispetto alla quale non so come un successivo interprete potrà ricavarne una qualche logica (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo*).

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

ALESSANDRO MARAN. Signor Presidente, signor sottosegretario, onorevoli colleghi, nessuno sa esattamente quale sarà il destino di questa ennesima proposta di riforma. Come testimonia l'avvicinarsi di bozze di proposte, ancora una volta il dibattito appare tutto interno all'attuale compagine di governo, tesa a garantire complicati equilibri politici e a

soddisfare esigenze elettorali piuttosto che ad affrontare problemi reali; a ciò valga il fatto che aspettiamo ancora di conoscere il testo predisposto in questi giorni dal tavolo tecnico presieduto dal ministro Calderoli. Eppure non vi è mai stata come oggi una larga concordanza di vedute sulla necessità di ulteriori adattamenti del disegno costituzionale; sto parlando di riforme che accrescano cioè stabilità ed efficacia di governo, che rafforzino l'opposizione parlamentare e che realizzino una più ampia distribuzione di poteri dal centro alla periferia. Infatti la nostra Repubblica non è più quella di prima, è già cambiata magari in modo involontario, imprevisto e, il più delle volte, al di là e nonostante i progetti. Oggi essa risulta incompiuta — a metà —, al punto che Ilvo Diamanti l'ha definita argutamente una Repubblica preterintenzionale. Infatti, non è un mistero per nessuno che la modifica del sistema elettorale da proporzionale a maggioritario richiede di ripensare a tutto il sistema di *checks and balances* tra poteri ed istituzioni dello Stato. Inoltre, il nuovo Titolo V della Costituzione ha introdotto una modifica nei rapporti politici e finanziari tra livelli di governo che il nostro attuale sistema istituzionale non è in grado di gestire efficacemente. Infine la gran parte degli elettori ha ormai interiorizzato la logica di fondo della democrazia maggioritaria e anche l'ipotesi di un rafforzamento delle autonomie territoriali.

La legge di riforma costituzionale approvata dal Senato rappresenta, a suo modo, una risposta alle suddette esigenze. Si tratta, però, di una risposta sbagliata e contraddittoria sotto molti profili. Inoltre, a giudicare dalle puntualizzazioni e dagli aggiustamenti anticipati dal ministro, comincia a farsi strada la consapevolezza che molti dei nostri rilievi critici, e persino molte delle nostre proposte emendative, non erano del tutto campati in aria.

A mio modo di vedere, se davvero volessimo discutere di riforme, dovremmo provare, anzitutto, a riportare l'attenzione sul federalismo non come ideologia, come una specie di grido di battaglia da affermare nella lotta contro lo Stato, ma come

progetto riformista, ovvero sia come strumento funzionale ad affrontare i nuovi problemi dello sviluppo ed a dare risposte alle domande reali di cambiamento.

Oggi che il federalismo non gode più di grandissima popolarità e sembra diventato un problema, non sarebbe male tenere a mente che quella di nuove regole ed istituzioni è una strada difficile, che ci è stata imposta da emergenze e fratture e che abbiamo scelto proprio per sanare il contrasto tra società e Stato e tra società e politica, contrasto che non è risolto per il solo fatto che ora c'è Berlusconi, che di marce sul Po non se ne fanno più e che i giornali e persino le associazioni degli industriali hanno smesso di parlare del Veneto come se fosse l'Ulster o del Friuli come se fosse la Catalogna.

La riforma non può essere pensata come una mera operazione di trasferimento di funzioni: essa dev'essere, invece, l'occasione di un generale ripensamento del rapporto tra cittadino ed autorità nel nostro sistema costituzionale. La cosa più importante non sono i cambiamenti istituzionali, ma quello che gli americani chiamano *empowerment of individuals*, una cosa che, anche in inglese, tutti, dal Piemonte alla Puglia, capiscono molto bene, perché il cittadino vuole e deve diventare il vero soggetto decisionale. Persino la maggior parte degli elettori che oggi sostiene Silvio Berlusconi non domanda un'autorità più forte; al contrario, vuole maggiore libertà e meno regole per poter raggiungere i propri obiettivi personali (si tratta di quella domanda di partecipazione di cui ha parlato l'onorevole De Mita poco fa).

Il testo in esame è criticabile, ed è stato criticato, anche alla luce delle considerazioni cui ho appena accennato. Infatti, la proposta appare molto debole per quel che riguarda le garanzie a salvaguardia dei poteri — che debbono essere mantenuti neutrali rispetto alle due coalizioni — e le prerogative da riservare all'opposizione.

Quello indicato è soltanto uno dei vizi di fondo del disegno di legge costituzionale in esame. Un altro, sul quale voglio soffermarmi, chiama in causa la riforma del

Titolo V della parte seconda della Costituzione. Essa risultava fundamentalmente carente sotto il profilo dell'assenza di una Camera parlamentare rappresentativa del mondo delle autonomie territoriali: un assetto federalista della Repubblica, posto che si voglia davvero perseguire la strada della riforma federalista e regionalista, rende necessario il coinvolgimento degli enti di governo territoriali, attraverso le loro rappresentanze, nelle scelte legislative nazionali che vengono ad incidere sull'esercizio delle funzioni ad essi assegnate. Soltanto attraverso tale coinvolgimento decisioni di rilevanza nazionale possono essere condivise dai governi regionali: il contenzioso istituzionale e politico, che oggi è tanto diffuso, sarebbe evitato perché le scelte verrebbero adeguate alle necessità proprie di un assetto federale, di un Governo federale. È questa l'esigenza che rende necessaria la trasformazione di una delle due Camere da Camera rappresentativa del popolo italiano a Camera rappresentativa delle regioni e degli enti territoriali, composta, cioè, di rappresentanze in qualche modo rapportabili, direttamente od indirettamente, agli enti territoriali.

La soluzione più chiara e, secondo molti studiosi, più efficace è rappresentata da una seconda Camera composta dai membri degli esecutivi regionali (come in Germania). Ovviamente, le forme e le modalità tecniche di tale rappresentanza possono anche essere diverse, anche perché la resistenza comprensibile dei senatori in carica e la pressione degli amministratori locali escludono l'opzione per una sorta di *Bundesrat*.

Realisticamente, l'ipotesi più percorribile, che sfugge all'alternativa tra rappresentanza degli elettorati, dei governi o dei consigli regionali, consiste nel collegare l'elezione diretta dei senatori all'elezione degli organi regionali. Ma il collegamento con il territorio deve essere garantito, come abbiamo ripetuto più volte, da un'effettiva contestualità.

Il testo in discussione costruiva il Senato federale (l'uso dell'imperfetto deriva dalla necessità di tenere conto delle anti-

cipazioni del ministro) come una Camera eletta a suffragio universale e diretto da tutto il popolo italiano, senza alcun rapporto di rappresentanza né alcuna connessione strutturale e funzionale con le regioni e con gli altri enti territoriali. Ciò si risolve in un vizio di fondo perché, se si prende atto dell'impossibilità di trasformare composizione e funzioni del Senato — e si parte da lì —, si finisce inevitabilmente per pretendere di risolvere tutto con la ripartizione prestabilita, per materia, delle competenze legislative tra Parlamento nazionale e regioni.

Ma, come è naturale, le dighe che si pretende di erigere per prestabilire le rispettive prerogative di Parlamento e regioni inevitabilmente fanno acqua da tutte le parti. L'alternativa non consiste nell'eliminare le competenze concorrenti che rappresentano ovunque il cuore degli Stati federali — quindi nel rinunciare agli elenchi di materie —, ma nel creare un Senato rappresentativo degli interessi regionali che possa intervenire nella disciplina dei confini, che inevitabilmente sono mobili, tra Governo centrale e sistema regionale. Perfino la *devolution* leghista incorporata nel testo in esame, pur largamente criticabile e criticata (anche se ormai sembra del tutto priva di contenuto sostanziale) si limita a modificare a favore delle regioni l'elenco delle materie. In questo modo, si scrivono e si riscrivono i rapporti, come se il problema essenziale fosse quello di separare le competenze anziché indicare — è questo il problema — le istituzioni della cooperazione. Inevitabilmente di questo passo riemerge l'esigenza di introdurre nel testo una clausola che consenta allo Stato di riappropriarsi delle competenze delle regioni. Da qui deriva la reintroduzione dell'interesse nazionale e dunque di un controllo di merito fortemente centralista, discrezionale e unilaterale.

La soluzione più consolidata e di gran lunga preferibile è quella della Legge fondamentale tedesca che stabilisce una frontiera orizzontale mobile dentro le materie concorrenti, ma una clausola che consenta allo Stato di riappropriarsi di molte delle competenze delle regioni è accettabile se,

e soltanto se, le regioni sono rappresentate nel Parlamento nazionale, ossia se sono le regioni stesse ad autolimitarsi, riportando o mantenendo al centro le decisioni.

Sulla questione delle regioni ad autonomia speciale è intervenuto l'onorevole Olivieri e avremo modo di sottolineare ancora la debolezza del procedimento previsto per la definizione degli statuti di autonomia e del rafforzamento del loro carattere pattizio. Tuttavia, voglio ricordare a proposito di clausole invasive che persino negli statuti delle regioni ad autonomia speciale, adottati ed approvati con leggi costituzionali, il riferimento alle norme fondamentali delle riforme economico-sociali della Repubblica è stato usato ed è entrato proprio come limite alla potestà legislativa esclusiva e anche primaria attribuita a quelle regioni in alcune materie. Figuriamoci cosa potrà fare la reintroduzione di una clausola dell'interesse nazionale! Il punto è che tanto rispetto alla composizione quanto rispetto alle competenze della seconda Camera è emersa la tentazione di concedere alle comprensibili resistenze dei senatori più del dovuto, più del necessario. Sul primo aspetto adesso si intravede, almeno stando alle dichiarazioni del ministro, un ragionevole punto di equilibrio, una contestualità vera e non affievolita (e qui staremo a vedere). Sul secondo rimane invece piuttosto consistente il rischio che un'assemblea svincolata dal rapporto fiduciario possa paralizzare anche buona parte delle leggi ordinarie essenziali all'azione di Governo e la proposta in esame, nel tentativo di preservare la pari dignità tra Camera e Senato, distingue tra materie nelle quali deciderebbe in via definitiva la Camera, materie nelle quali prevarrebbe la deliberazione finale del Senato (un caso unico al mondo, in alcun modo giustificabile per una Camera svincolata dal rapporto di fiducia, che si trasformerebbe in una sorta di fulcro di tutto il sistema) e materie perfettamente bicamerali, aprendo la strada ad un inevitabile contenzioso sulla classificazione delle specifiche proposte di legge com'è stato documentato dal Servizio studi. Può funzionare un sistema così

congegnato? Il problema è che esiste una forte interdipendenza tra le decisioni che dovrebbe prendere la prima Camera e quelle che dovrebbe prendere la seconda e viceversa e non si capisce come le due potrebbero prendere decisioni diverse, potenzialmente contraddittorie, sulla stessa materia. Su questo punto il ministro non ha detto nulla, salvo manifestare una disponibilità al confronto. Vorrei richiamare un esempio riguardante la sanità. Sulla base della legge, la Camera politica determina i servizi essenziali (articolo 117, lettera *m*, della Costituzione). Il Senato federale determina i principi generali della tutela della salute. Le regioni determinano legislazione di dettaglio e hanno competenza esclusiva sull'organizzazione del sistema sanitario grazie alla *devolution* e Camera e Senato determinano insieme le risorse. Chi ci garantisce che le prime due decisioni, servizi essenziali e principi generali, siano coerenti tra loro e come si fa a determinare i principi generali di tutela della salute se gli standard relativi ai servizi li decide una Camera e viceversa?

E cosa si deve finanziare poi con la perequazione? I principi generali o gli *standard*? Il rischio è che questo modello, invece di rimediare al conflitto tra Stato e regioni e tra le stesse regioni, introduca un altro conflitto, e questa volta all'interno dello Stato. Naturalmente in questo pasticcio non si parla mai di risorse da decentrare, senza le quali tutta la discussione è pura retorica. Infatti, come e più di altre disposizioni del Titolo V, l'articolo 119 della Costituzione è rimasto finora sulla carta.

All'evidente incoerenza dell'impianto, che è un po' il peccato mortale di questa proposta, si cerca di porre rimedio puntando tutte le carte sul rafforzamento del *premier*. Anche in questo caso non c'è dubbio che occorra puntare su riforme che accrescano stabilità e l'efficacia del Governo, ma il vecchio slogan « un re per una terra » poteva andar bene all'epoca di Excalibur, dei cavalieri della tavola rotonda o nella fase di costruzione degli Stati nazione; oggi è troppo semplicistico, oggi le politiche di sviluppo non sono più

alla portata di un unico decisore e qualsiasi pretesa di imporre comportamenti virtuosi in una logica dall'alto al basso, in cui si incastrano le istituzioni dal locale al globale, non corrisponde più alla realtà. In un'epoca di trasformazione è necessario assicurare il massimo possibile di flessibilità e di pluralismo, perché è l'unico modo per assicurare il massimo di innovazione. Basta dare un'occhiata ai dati — forniti periodicamente da Eurostat — relativi al PIL *pro capite* delle oltre 200 regioni dell'Unione europea, calcolati a parità di potere d'acquisto, che confermano lo spostamento a nord dell'economia europea. Nelle prime dieci posizioni non c'è nessuna regione dell'Europa del sud e nelle 46 regioni sotto il 75 per cento della media europea non c'è nessuna delle regioni del nord Europa e c'è la quasi totalità delle regioni del nostro Mezzogiorno. Quel che più colpisce ancora una volta è che le ricette del successo si assomigliano tutte; in tutte le storie di successo, da Londra ad Amburgo, da Vienna ad Amsterdam, ricorrono alcuni vantaggi competitivi, e fra questi, ad esempio, un'alta qualità delle risorse umane, che si spiega anche con la presenza di università di eccellenza, un elevato potenziale di attrazione per l'insediamento di imprese, determinato, fra le altre cose, da infrastrutture sofisticate e funzionanti, da sistemi fiscali più efficienti, da sistemi di *welfare* funzionanti. In altre parole, in Europa vincono quelle regioni che in anni recenti hanno potuto e saputo reagire in modo rapido alle sollecitazioni del nuovo quadro competitivo.

Ciascun territorio deve perciò costruire la propria geoeconomia, rafforzando i fattori di competizione. Il problema, come sappiamo, non è soltanto delle imprese, ma dei territori nel loro complesso, perché richiede risposte coerenti e convergenti da parte di una pluralità di soggetti, forze economiche, governi locali, università, e così via. Il federalismo — poi la si può mettere come si vuole — resta la forma più indicata a dare risposte rapide e flessibili a territori tra loro molto differenziati. Nessun'altra nazione europea, con l'ecce-

zione forse della Germania riunificata, manifesta infatti così grandi differenze tra l'uno e l'altro dei suoi territori.

Questo è il nodo — altro che la *devolution*! — con il quale noi dovremo fare i conti, in modo da favorire la responsabilità, la cooperazione, il dinamismo e la flessibilità dei contesti, una autonomia sostanziale, e non soltanto per i territori e per i cittadini più ricchi — o che ricchi sono già —, ma per tutti; non per i pochi, ma per i tanti che compongono la nostra nazione.

La proposta in esame non risponde a questa domanda, ma la ignora completamente. Infatti il vero rischio è che il federalismo tanto declamato sia in realtà un'occasione sprecata, ed è questo il vero costo che il paese rischia di pagare (*Applausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo — Congratulazioni*).

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

AGAZIO LOIERO. Signor Presidente, se non fosse che comunque quello che discutiamo è un testo costituzionale, che quindi ha a che fare con la vita dei cittadini, nel senso che può drammaticamente modificarla in meglio, ma più verosimilmente in peggio, sarei tentato di non intervenire in questo dibattito; tanto l'impressione che si ricava è che, malgrado i tentativi di apportare il nostro contributo alla riforma del paese, malgrado gli impegni, le promesse avanzate sulla stampa e offerte nel tentativo di temperare l'impatto con una opinione pubblica che comincia a ridestarsi dal suo torpore, le riforme restano sostanzialmente quelle della Lega Nord e di questa maggioranza.

Si tratta di quelle riforme che tutti i settori della vita associata del nostro paese, nessuno escluso, vorrebbero segnate da una riflessione più problematica, ed anche — se posso dirlo, signor Presidente — più sofferta.

Faccio da sempre fatica a credere che un nodo così delicato per gli italiani venga affrontato in un frivolo clima di improv-

visazione e facendo una corsa forsennata contro il tempo, al punto che, ancora ieri, il nostro ineffabile ministro per le riforme istituzionali, dopo il suo intervento in aula, si è precipitato dal Vicepresidente del Consiglio per illustrare gli ultimi ritocchi del progetto legislativo, ed al punto che nulla si sa ancora delle proposte emendative che dovrebbero modificare il testo stesso.

In assenza del tema stesso del contenere, dunque, nel mio intervento mi occuperò del contesto costituzionale all'interno del quale la riscrittura delle regole che appartengono a tutti, sia alla maggioranza, sia all'opposizione, dovrebbero vedere la luce. Si tratta di un contesto che è quello che è, e che non induce all'ottimismo. Compio tale scelta per contribuire a lasciare traccia, anche negli atti parlamentari, della rissa che sull'argomento, all'interno della maggioranza, ha avuto luogo in questi mesi, specie sui *media*.

In questi tre anni di discussioni interminabili, infatti, la Casa delle libertà, con le sue frange più radicaleggianti, non ha fatto che alimentare scontri e risse senza fine, ed addirittura su un tema che dovrebbe essere improntato alla massima serenità di giudizio. Si badi: gli scontri e le risse si sono registrate non solo nei confronti dell'opposizione (la qualcosa costituirebbe già di per sé, su di un tema tanto delicato, una anomalia istituzionale), ma all'interno della stessa maggioranza, che ha sfiorato la crisi di governo più volte negli ultimi mesi.

Veniva francamente da sorridere ieri quando, ascoltando il suo intervento in quest'aula, il ministro per le riforme istituzionali ci raccontava con candore che, dopo tre anni di dibattito, la maggioranza aveva pure il diritto di chiudere la discussione sulle riforme. Senonché si dà il caso, signor Presidente, che, al di là del rapporto con l'opposizione — che è stato sempre improntato al massimo della conflittualità possibile —, la discussione più lacerante sul disegno di legge costituzionale si è registrata all'interno della maggioranza, nella quale, per soffermarci solo sui ricordi di questo eroico triennio che

affiorano alla mente, non si sa quante volte il testo del provvedimento sulla *devolution* (costituito da sole due righe) è stato portato in Consiglio dei ministri, nel quale un ministro per le riforme è giunto a votare contro una proposta di legge costituzionale presentata da un suo collega.

Ciò per non parlare degli altri innumerevoli conflitti, sempre per gli stessi motivi, che hanno ridotto la credibilità politica della maggioranza e fortemente ridimensionato la *leadership* del Capo del Governo, che nel 2001 sembrava l'unica risorsa in mano ad una squadra improvvisata e dilettantistica. Svolgo questo tipo di intervento, dunque, perché oggi il maggiore obiettivo del centrosinistra è di far capire agli italiani ciò che il centrodestra vuole propinaragli. Fino ad oggi il grande vantaggio della coalizione di governo è consistito nel fatto che gli italiani, in genere, si disinteressano del tema delle riforme: si tratta, infatti, di un argomento intriso di asperità tecniche, che non fanno *audience* quando se ne occupa la televisione.

Tratterò, pertanto, pochissime questioni, cercando di mutuare, in assenza al momento di documenti ufficiali, dai giornali, ma soprattutto dall'esperienza disastrosa di questi anni, ciò che la maggioranza ha in mente, cominciando dalla *devolution*.

Ho l'impressione che ciò debba restare intoccabile nella stesura originaria, esattamente com'è nata nella mente della Lega. Non si capirebbe, diversamente, la fretta del ministro e l'entusiasmo manifestato ieri da Bossi, dalla Svizzera. I colleghi in quest'aula, soprattutto i deputati del sud, hanno capito cosa potrebbe rappresentare per il loro territorio l'applicazione della *devolution*? Una semplice constatazione: le regioni più fortunate, attraverso le partecipazioni previste dall'articolo 119, potrebbero costruirsi, solo per rimanere in tema di sanità, una propria sanità d'eccellenza, una sanità che va non fino alla copertura dei livelli essenziali nazionali, ma fino alla copertura dei livelli essenziali definiti per la propria

regione. Un'operazione del genere finirebbe per far venir meno, in tutto o in parte, le risorse indispensabili al fondo di perequazione previsto per i territori più svantaggiati. Ci troveremo di fronte ad un disastro, che renderebbe più forti le regioni già forti e debolissime quelle deboli, spingendo una parte del paese verso forme di lotta oggi imprevedibili.

Voglio, a tale proposito, ricordare un episodio eloquente, capitato negli ultimi anni all'interno della compagine governativa. Nell'estate del 2003, nell'indifferenza generale, si dimetteva un sottosegretario all'economia del Governo in carica: tale personaggio, uno tra i pochi uomini veramente autorevoli dell'esecutivo, si chiama Vito Tanzi, uno degli italiani che lavora all'estero dando prestigio al nostro paese. Tanzi, infatti, insegna economia all'università di Washington e guida il Dipartimento di finanza pubblica del Fondo monetario internazionale, oltre a svolgere il ruolo di consulente al Senato americano ed alla Casa Bianca. Insomma, il collega di Miccichè non è l'ultimo arrivato. Egli, che è suo corregionale, onorevole Bruno, dimettendosi, concesse un'intervista a *L'Espresso*, del 3 luglio 2003, in cui fece alcune affermazioni, che ripeto testualmente: « Sono preoccupato per la *devolution*, perché vedo il pericolo che ci si lavi le mani delle regioni più povere. Come si fa a dare autonomia fiscale » — è sempre Tanzi che parla — « alla Calabria e, poi, aspettarsi che ci sia una spesa per alunno pari a quella della Lombardia? Non accadrà mai, se non pensiamo a come livellare la capacità di spesa su tutto il territorio nazionale. Ma non sembra che questo sia l'obiettivo della Lega e del Governo ». Dette queste cose, egli rimise il suo mandato e tornò in America.

Stiamo attenti, onorevoli colleghi: le disparità già esistenti potrebbero diventare incolmabili e favorire un clima di guerra civile nel nostro paese. Il federalismo fiscale, che avrebbe potuto essere la premessa di un sano federalismo è un tema rinviato *sine die*. Sapete perché? Tale

tema fa paura perché evidenzerebbe l'enorme differenza tra aree ricche ed aree povere del paese.

Ritorna, a tal proposito, con forza, il tema dei diritti. Un tema che sembra esplodere a livello planetario e che ci spinge a tutelare con energia alcuni nostri istituti di garanzia, primo fra tutti la Presidenza della Repubblica e la stessa Corte costituzionale. Un grandissimo sociologo, Baumann, ha affermato di recente, sul tema dei diritti, un concetto semplicissimo ma di grande fascino: la portata di un ponte — afferma Baumann — non si misura dalla forza media dei suoi piloni, ma dalla forza dei più deboli tra loro. Lo stesso vale per la portata della società, in altre parole, per la sua qualità umana. Una società è tanto più umana, quanto più sono decenti e dignitose le condizioni di vita dei suoi territori e dei suoi membri più deboli.

Sotto tale aspetto, le Corti costituzionali di tutti i paesi democratici diventano un usbergo indispensabile. Sono tra quelli che ha molto apprezzato la recente posizione della nostra Corte costituzionale, che ha invalidato due norme della legge Bossi-Fini sull'espulsione amministrativa e sull'arresto per i clandestini rimasti tra noi malgrado il foglio di via. Lo dico sapendo che il problema clandestini è molto complesso e va regolamentato; e non è facile farlo.

Ciò nondimeno, esiste un nucleo di diritti che appartiene ad ognuno come persona e che gli deve essere riconosciuto indipendentemente dalla nascita in questo o in quello Stato. E deve essere una Consulta salda, non sottoposta a logiche territoriali di parte a garantirlo.

D'altra parte — vi si faccia caso — in questa difficile stagione politica sono ovunque nel mondo le Corti costituzionali ad imporre il governo delle leggi al governo degli uomini, che tende sempre a conferire un che di arbitrario ai propri gesti. Capita in Israele, dove una recente sentenza della sua Corte costituzionale dichiara illegittimo il modo in cui si va costruendo il muro per bloccare i palestinesi. Capita alla Corte suprema degli Stati

Uniti, quando afferma i diritti dei prigionieri di Guantanamo. Se le cose stanno così sull'intero pianeta, dobbiamo tenerci cari tutti gli organismi di garanzia esistenti nel nostro paese.

Anche per questo motivo, diciamo «no» ad un *premier* forte, che diventa tale spogliando delle sue prerogative il Presidente della Repubblica. Per questo motivo, domani guarderemo con grande attenzione agli emendamenti del Governo. A tale proposito, signor Presidente, mi permetto di chiedere qualche ora in più per poterli valutare al meglio. Guarderemo con attenzione a quegli emendamenti, indicando agli italiani il pericolo che potrebbero correre se questa riforma venisse approvata, e lo faremo producendo una grande battaglia sull'intero territorio nazionale. E, per una volta, non sarà una battaglia a favore solo della propria parte politica, ma a favore di tutti gli italiani, specie di quelli più deboli (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-L'Ulivo e dei Democratici di sinistra-L'Ulivo*).

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

GABRIELLA PISTONE. Signor Presidente, il disegno di legge presentato dal Governo propone in 42 articoli di modificare radicalmente la seconda parte della Costituzione con particolare riferimento alla forma di Stato e alla forma di governo, incidendo sugli articoli relativi al Parlamento, al Presidente della Repubblica, al Governo, alla magistratura, alle regioni e agli enti locali e alle garanzie costituzionali.

I principi cardine che caratterizzano le profonde trasformazioni apportate al testo costituzionale vigente possono essere così riassunti: la trasformazione dell'attuale Senato in Senato federale; il rafforzamento delle autonomie regionali con il cosiddetto testo sulla *devolution*, fortemente voluto dalla Lega, già esaminato in prima lettura dalle due Camere e incarnato nel disegno di legge governativo in esame; l'introduzione del cosiddetto pre-

mierato forte, che rafforza il ruolo ed i poteri del Primo ministro; la regionalizzazione della Corte costituzionale attraverso un nuovo meccanismo di elezione dei giudici costituzionali; la limitazione del ruolo e dei poteri del Presidente della Repubblica quale garante del corretto funzionamento del sistema istituzionale.

Nel dettaglio, il provvedimento smonta la Costituzione, la stravolge, crea squilibri insopportabili e, se approvato, produrrebbe un sistema che funziona di meno e che costa di più. Un grande pasticcio, un grande *monstrum*, un *monstrum* giuridico, come hanno avuto a dire in maniera assolutamente autorevole famosi costituzionalisti. Ne cito uno per tutti: Sabino Cassese.

Il disegno di legge in discussione è frutto di un compromesso pasticciato. Vi è un'enorme confusione nel disegno di legge, che è la cartina di tornasole dello stato della maggioranza, della Casa delle libertà.

Le riforme costituzionali devono essere dettate da una logica, un disegno ed una strategia alti e non di parte: una riforma della Costituzione non può essere il minor male possibile, frutto di compromessi, ma deve essere il risultato di un confronto ampio, alto, condiviso, ma soprattutto coerente portatore di valori utili ad accrescere le forme di democrazia e di partecipazione.

Con la vostra *devolution* si scardinano i valori di universalità dei diritti, l'uguaglianza di tutti i cittadini, che sono i valori fondanti della nostra Carta costituzionale. La sanità regionalizzata, la scuola regionalizzata creano disparità fra cittadini dello stesso Stato soltanto perché appartenenti a regioni diverse. È come se, e sarebbe molto meno grave, all'interno del Parlamento singoli parlamentari, a seconda delle regioni di provenienza, percepissero indennità differenziate.

Vi è poi un'alterazione grave del rapporto fra l'esecutivo ed il Parlamento: concentrare ed accrescere i poteri del Presidente del Consiglio è per noi inaccettabile; è l'esaltazione del cesarismo, la demonizzazione del confronto, della par-

tecipazione democratica ed infine lo svuotamento e lo svilimento del Parlamento! Quest'ultimo non conta più nulla!

Forse, in un momento nel quale parliamo di Europa unita, di legislazione europea, e quindi si comincia a ragionare, sia pure in ritardo, con un respiro più ampio e meno particolaristico, è quasi antistorico — è la mia sensazione — discutere di « frammentare » il nostro paese, di dare risposta ad una Padania che non esiste. Non vogliamo introdurre la Padania nella nostra Costituzione; non vogliamo spendere 460 mila euro in quattro anni per festeggiare il capodanno celtico, come già è successo nella regione Lombardia.

La riforma del Titolo V della Costituzione è ancora sulla carta ed è foriera in ogni caso di enormi difficoltà e contestazioni; le grandi reti — telecomunicazioni, energie ed infrastrutture — sono di competenza regionale o affidate alla concorrenza legislativa fra Stato e regioni; per i beni culturali e le attività culturali vale lo stesso discorso. Questi temi, in termini di scelte fatte e di soluzioni adottate, stanno aprendo enormi problemi e contraddizioni che lacerano e non uniscono!

Si discute molto di competenze regionali, ma non si parla di come e quanto siano attrezzate le regioni per svolgere tali funzioni; si moltiplicano già oggi i funzionari e le spese « sfiorano » i limiti consentiti per rispondere molto spesso ad esigenze che non sono propriamente a sfondo sociale ed economico, ma che sono dominate dal particolarismo e dal clientelismo.

In ogni caso, alle regioni non si sono trasferiti uffici, mezzi, personale e risorse, che, probabilmente, rappresentavano i cardini posti a garanzia dei diritti; la deburocratizzazione della pubblica amministrazione e la semplificazione della sua attività sono obiettivi assolutamente non perseguiti.

Inoltre, le regioni registrano già oggi un debito complessivo di 21 miliardi di euro: secondo le stime fatte, la riforma in discussione costerebbe uno « sproposito » e con le finanze già in stato di affanno mi sembra del tutto incredibile procedere.

Chi pagherà e con quali risorse? Lo si farà attraverso i « tagli » ai servizi essenziali, attraverso gli aggravii fiscali, e quindi con l'esaltazione delle differenze che rafforzeranno sempre di più i più forti e indeboliranno sempre di più i più deboli.

Il vostro è un liberismo antiliberalista. Il vostro è un liberismo non soltanto per noi non condivisibile, ma dal chiaro stampo autoritario, portatore di soluzioni che contrastano con la democrazia partecipata.

Sarebbe molto utile, non per qualcuno di noi, ma per il nostro paese ed i suoi cittadini compiere una pausa di riflessione, senza voler arrivare ad ogni costo all'approvazione di una pagina che non ha elementi esaltanti, ma assai deludenti e laceranti rispetto agli alti principi ispiratori e costitutivi della nostra Carta costituzionale.

Non mi voglio rifugiare nell'istituto referendario come fosse un'ancora di salvataggio. Mi piacerebbe che potessimo fermarci ora, tornare indietro a riflettere e non mettere « pezze » peggiori del buco. Dovremmo cominciare a ripensare a cosa è meglio per il nostro paese, per il bene supremo dei nostri cittadini e della nostra democrazia.

Giovedì prossimo ci troveremo in quest'aula ad esaminare e votare questioni pregiudiziali di costituzionalità presentate da tutte le componenti dell'opposizione. Potrebbe essere l'occasione utile per iniziare tale pausa di riflessione.

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

SESA AMICI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, le argomentazioni dei colleghi dell'opposizione hanno tutte un filo conduttore: tentare di dar conto alla Camera ed a chi ci ascolta che l'opposizione non si pone di fronte al testo del Governo con un atteggiamento pregiudiziale. Abbiamo tentato di portare avanti — ne è testimonianza il lavoro svolto, finché siamo stati presenti, nella I Commissione — una seria riflessione sul merito. Si tratta — come ricordava poc'anzi la collega Pistone — di una mole veramente enorme di

modifiche: 42 articoli sugli 80 che compongono la seconda parte della Costituzione.

Vi è l'esigenza di capire se il processo di riforma sia stato veramente generato dalla necessità. Leggendo il testo e le argomentazioni apparse sui quotidiani e seguendo i dibattiti pubblici, si è avuta la sensazione di non trovarsi di fronte ad una necessità di riforma quanto, piuttosto, ad una condizione necessitata da esigenze non istituzionali delle forze politiche e, in particolare, dei partiti.

Questo paese ha visto, in anni molto lontani, nascere la propria Costituzione all'interno di ragionamenti molto liberi e trasparenti tra forze antagoniste che avevano anche opinioni diverse. La forma costituente era slegata dalle forzature e dalle logiche partitiche dei Governi: mai il Governo interferì con quella discussione nella fase costituente. Ciò avvenne perché la Costituzione è fondamentalmente un patto di comune sentire, di regole condivise, di capacità di costruire un itinerario che delinea l'identità di un popolo, di una nazione. L'articolazione della statualità avveniva in quel contesto storico-politico, ma è stata anche capace — questa è la sua ricchezza e la sua modernità — di vederne forme di flessibilità.

Mi piace ricordare, anche per amore della storia, che vi sono punti della Costituzione ancora non attuati. Passarono molti anni dall'approvazione della Costituzione prima che si desse vita alle regioni. Queste ultime sono state istituite nel 1970 ed alcuni aggiustamenti sono avvenuti nel tempo.

La Costituzione è una forma di condivisione di un patto dei cittadini e delle cittadine. Si tratta di un patto che potremmo definire sociale: la prima parte della nostra Costituzione interferisce in maniera decisiva nell'articolazione della forma dello Stato. Il disegno di legge del Governo, pur attenendo alla formazione del Governo, ai rapporti tra Stato e regioni, alle forme transitorie, alla costituzione del Senato federale, interferisce evidentemente con i principi della prima parte della Costituzione. Mi riferisco, in

particolare, all'articolo 3 sull'uguaglianza dei cittadini ed all'articolo 5 sulle autonomie ed il pluralismo delle istituzioni.

Credo però ci sia ancora un punto sul quale è necessario soffermare la nostra attenzione (entreremo poi nel merito della discussione, oltretutto degli emendamenti, che aspettiamo vengano formalizzati da parte del Governo). Contrariamente a quello che si potrebbe immaginare, noi non abbiamo un atteggiamento di chiusura di fronte alla modifica fattuale della realtà. Infatti, nella storia delle Costituzioni, ciò che le rende durature sono i punti di principio e la cornice che ne delinea gli elementi di identità e di condivisione tra i cittadini che la vivono. Del resto, nella storia delle Costituzioni, è proprio la realtà dei fatti, quella che si snocciola nel corso degli anni, a testimoniare la necessità di modifiche e di aggiustamenti, ma mai di stravolgimenti. Si tratta di aggiustamenti derivati fondamentalmente dall'evolversi della situazione storico-politica, a cominciare soprattutto dalla formazione dello Stato unitario sino agli anni Novanta, in cui si è verificata la crisi dello Stato unitario e si è messa anche fortemente in discussione la concezione dello Stato-nazione. Siamo stati spinti a questa crisi dello Stato-nazione proprio dall'insorgere di un'Europa, che in qualche modo rappresenta l'esempio forse più recente di federalismo (un insieme di tanti Stati, che sottraggono a loro stessi una serie di poteri per attribuirli ad un'entità completamente nuova, che è la Costituzione europea).

All'interno di quella crisi dello Stato-nazione avanzava un processo che richiedeva ai partiti e alle forze politiche una nuova visione delle politiche pubbliche. Pertanto, l'entrata in crisi dello Stato e della sua funzione, nelle sue articolazioni, metteva in discussione uno dei punti più efficaci dell'agire governativo. Proprio a partire dalla difficoltà di risolvere le grandi questioni pubbliche — penso al *welfare*, al nuovo concetto di cittadinanza —, questa idea del territorio, e quindi del venire avanti di spinte che assumano quelle politiche non più in una visione