

localistica, è diventata il punto centrale di una transizione politica, che tuttora permane, ma che addirittura, con il testo del vostro disegno di legge, continuate a trasferire dal piano politico al piano di una transizione infinitamente istituzionale.

Da qui la necessità di una riflessione di merito. Da questo punto di vista — lo voglio ricordare pubblicamente —, ho apprezzato moltissimo il collega Sterpa, non solo per lo stile, ma soprattutto perché non lascia in un alcun modo intravedere elementi di ribaltoni o di passaggi diversi, bensì resta fermamente ancorato alla sua concezione di democratico liberale di destra. Egli, in una sua lettera inviata e pubblicata ieri sul *Corriere della Sera*, ha evidenziato gli elementi del dissenso profondo rispetto a questo disegno di legge costituzionale. Lo ha fatto con uno stile pacato, riflessivo, evidenziando all'interno di tale questione un concetto che è assai importante quando si vuole mettere mano ad una Costituzione di principi: il richiamo alla responsabilità, nel senso che occorre agire responsabilmente quando si manovra una materia così complicata. Ciò in quanto, oltre a mettere in discussione gli elementi dell'«antico», si mette in discussione un'idea stessa della modernità e dell'innovazione istituzionale, che deve essere legata a grandi questioni di principio e mai piegata, invece, a questioni che attengono semplicemente a difficoltà dei partiti di ieri o delle coalizioni di oggi, che non possono essere risolte al proprio interno. Del resto, questo richiamo ad un principio di responsabilità è legato alla storia della genesi di questo disegno di legge costituzionale oggi al nostro esame. Noi, negli ultimi anni, a partire dal Governo di centrosinistra, abbiamo avuto la riforma del Titolo V della Costituzione (ed anch'io, come molti altri colleghi, ritengo che aver votato tale riforma con una risicata maggioranza sia stato un errore di metodo).

La discussione in merito a tale riforma presentava una serie di elementi positivi, poiché teneva conto di una sorta di fattualità reale, del cambiamento che stava intervenendo nei rapporti tra centro e

periferia e del fatto che, a parte le esigenze poste da una forza politica, quale la Lega, governare da parte dello Stato i processi di territorializzazione avrebbe comportato un'assunzione maggiore di responsabilità.

Dopo la riforma del Titolo V della Costituzione, all'inizio di questa legislatura nella Camera per ben due volte si sono svolte discussioni sulla questione delle riforme. Mi riferisco al progetto di devoluzione del collega Bossi, con riferimento al quale vi è stata una discussione, a volte formale, altre volte stancamente rituale e nominalistica, circa la possibilità da parte delle regioni di attivare alcune competenze su grandi tematiche relative alla Costituzione materiale (scuola, sanità e polizia locale). Successivamente è intervenuto, con la contrarietà del ministro delle riforme, il decreto La Loggia, che le Camere non hanno mai approvato, con il quale ci si è accorti di un problema che stava emergendo fortemente, vale a dire il contenzioso di molte regioni con la Corte costituzionale con riferimento al problema della elencazione delle materie. La potestà legislativa esclusiva dello Stato e quella concorrente avevano determinato quello che si chiama in termini tecnici una sorta di ingorgo istituzionale. La Loggia nel suo disegno di legge superava il problema della elencazione.

Dagli atti delle audizioni che la I Commissione ha svolto in vista di questa discussione, emerge che gran parte degli studiosi della materia ritengono che l'elencazione in sé non riesca a dar conto del profilo di esclusività sia da parte dello Stato sia da parte delle regioni. Pertanto, è stata seguita la logica della ripartizione. Tuttavia, la ripartizione non era semplicemente un aspetto tecnico, in quanto ha implicato l'introduzione di un altro elemento nell'articolo 117, quello della leale collaborazione tra Stato e regioni.

Ebbene, di questi elementi di discussione e di fatica (quanto sciupio di discussioni si nasconde dietro l'enfasi delle riforme!) non vi è più traccia nel disegno di

legge; rimane l'attivazione da parte delle regioni di alcune competenze di tipo esclusivo.

Vi è un'idea falsamente federalista, perché il punto vero della discussione è il seguente: cosa c'è di federalista in questo provvedimento? Sicuramente è una questione nominale e mi riferisco al cosiddetto Senato federale, la cui formazione (vedremo se anche in ordine a tale questione saranno presentati emendamenti) si ispira ad un principio assai singolare. Mi riferisco, per quanto riguarda l'elezione dei senatori, al rapporto con le regioni, alla necessità di averne la residenza al momento della elezione o di aver svolto una funzione pubblica in quella regione ed al fatto che nel momento primario dell'attività della seconda Camera vi è solo l'obbligo di sentire i presidenti dei consigli regionali. Quasi a dire un legame *ante* ed un legame *post* che, invece, viene rimandato al semplice sentire; si determina un elemento, su cui vi abbiamo incalzato anche con emendamenti sul processo legislativo affidato al Senato, che testimonia non tanto il pregiudizio sul Senato federale, quanto l'impossibilità, per come lo avete designato, che quel Senato possa funzionare sul serio in un nuovo rapporto tra Stato e regioni.

Ma non è solo questo. In quest'ultima parte della legislatura vi ha contraddistinto una sorta di ossessione, in quanto le riforme istituzionali non vengono intese come tali, posto che esse devono dare alla coalizione di cui voi siete maggioranza nel paese la possibilità di risolvere, attraverso alcune forzature sul piano ordinamentale, dei regolamenti e delle funzioni, difficoltà che sono tuttora di carattere meramente politico.

Cos'è del resto il premierato, così come l'avete concepito, se non quel rapporto strano volto al rafforzamento non del Capo del Governo, ma del capo della maggioranza, che può determinare addirittura lo scioglimento delle Camere?

Ancora, in questo strano rapporto tra le due Camere, non si dà conto di un principio di territorialità. Del resto, la norma di buon senso che vi avevamo sug-

gerito, in ordine all'elezione dei senatori delle circoscrizioni estero, testimonia la confusione esistente nel vostro progetto di riforma.

Non viene dunque delineata l'idea che si possa governare un processo della realtà fattuale in continuo cambiamento, che fornisca ai territori risposte di merito che li pongano in condizione di esercitare non il federalismo astratto, ma il federalismo vero, solidale e soprattutto che tenga conto del fatto che si può essere federalisti in tanti modi.

Non siamo più di fronte allo scenario che la Lega aveva concepito, costituito dalle macroregioni che imponevano un processo di vera e propria successione e, quindi, di allontanamento di parti del territorio dallo Stato centrale.

Non siamo dunque all'interno di questa aspirazione federalista, anzi riteniamo che stiate inserendo in questa discussione elementi che hanno più il sapore della propaganda, e non quello dell'atteggiamento serio di chi sta affrontando problemi assai complessi.

Il ministro Calderoli, attraverso i quotidiani nazionali, ha introdotto un elemento che sarebbe interessante disarticolare. La *devolution*, il potere delle regioni di esercitare competenze esclusive su quei tre grandi comparti, ha o no un costo? Il ministro Calderoli — e, prima di lui, l'onorevole Bossi — afferma che i costi vengono dopo. No, i costi sono contestuali all'efficacia di quanto stiamo scrivendo; infatti, i costi indotti dalla riforma del titolo V della Costituzione non solo sono certificati dai grandi istituti economici, ma testimoniano che nei processi devolutivi non è vero che vi è un risparmio.

Come vedete, colleghi, l'intreccio è molto profondo; non si tratta di tecniche istituzionali, ma di un ragionamento politico che ha conseguenze notevoli, le quali, proprio perché corrispondenti ad un principio, dovrebbero formare oggetto di una discussione molto più seria e fattiva.

Occorrerebbe guardare alla necessità di ridisegnare regole e forme di governo in nome e per conto dei cittadini e delle cittadine italiane e non delle parti politi-

che che si rappresentano, in quanto in tal modo non si è innovatori, ma si resta conservatori e fuori dai contesti concreti che danno senso ad una Costituzione che, per essere moderna, deve essere duratura e non piegata alle esigenze partitiche (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, della Margherita, DL-L'Ulivo e Misto-Verdi-L'Ulivo*).

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

La seduta, sospesa alle 13,35, è ripresa alle 15,35.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
PUBLIO FIORI

TEODORO BUONTEMPO. Chiedo di parlare per un richiamo al regolamento.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà

TEODORO BUONTEMPO. Signor Presidente, ho chiesto la parola solo per conoscere le decisioni della Presidenza relativamente ai tempi concessi ai deputati per la presentazione dei subemendamenti. La stampa — per ora non abbiamo avuto notizie da altre fonti — parla di emendamenti presentati dalla maggioranza o dal Governo, senza che siano ancora chiare le modalità.

Quali sono, quindi, i tempi concessi per la presentazione di subemendamenti, visto che quelli previsti dal regolamento risultano estremamente ristretti? Il mio intervento è un invito alla Presidenza affinché proceda ad una riflessione e conceda, vista anche la materia che ci accingiamo a trattare, tempi congrui, in modo che tutti i deputati siano messi nelle condizioni di poter svolgere al meglio il proprio ruolo.

PRESIDENTE. Onorevole Buontempo, non c'è dubbio che, trattandosi di una materia di così rilevante importanza, la Presidenza concederà termini tali da consentire a tutti i parlamentari di valutare in maniera adeguata gli emendamenti che

venissero eventualmente presentati dal Governo, come fra l'altro è stato già annunciato. La voglio, quindi, tranquillizzare: lei, come tutti i colleghi, sarà messa in grado di valutare in maniera completa gli emendamenti. I termini non saranno quindi strettamente legati alle norme del regolamento, ma certamente idonei.

Le ricordo, comunque, che l'articolo 86 del regolamento, al comma 4, prevede che i subemendamenti possano essere presentati sino ad un'ora prima dell'inizio della seduta nella quale saranno discussi gli articoli. Faremo in modo che questo comporti un'agevolazione e maggior tempo per i parlamentari, piuttosto che una riduzione dei termini.

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

MARCELLO PACINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge costituzionale che la Camera sta esaminando costituisce il punto di arrivo di un percorso ormai ultradecennale.

È poco più di un decennio, infatti, che il dibattito politico italiano affronta il tema dell'introduzione del federalismo nel nostro paese. Nei primi anni Novanta l'unica forza politica che parlava di federalismo era la Lega nord, mentre nella società civile e nel mondo della cultura era solo la Fondazione Giovanni Agnelli, di cui ero allora direttore, che studiava e propagandava la riforma dell'ordinamento italiano in senso federale.

Era l'epoca dei pionieri e del sapore eversivo del federalismo in Italia. Devo confessare che provo una grande soddisfazione, unita anche ad una certa emozione, per essere oggi qui, presso la Camera dei deputati, ad analizzare e discutere una Costituzione che dà forma e sostanza alle speranze e ai sogni di quegli anni. Mi fa piacere pensare che gli sforzi e le fatiche di allora non sono stati inutili e che il tempo di raccogliere i frutti di tanta fatica nel seminare è ormai vicino.

L'Italia sta per darsi una costituzione federale; quello che nel 1992 sembrava eversivo diventa oggi Costituzione della Repubblica. L'epoca dei pionieri, peraltro,

fu molto breve perché fu facile innestare gli studi e le proposte di riforma federale, che si andavano conducendo con la collaborazione di eccellenti studiosi, nel solco di tutte le grandi tradizioni politiche italiane, ad iniziare da quella risorgimentale, ritenuta a torto convintamente centralista, mentre la scelta strategica della commissione Minghetti del 1862, quella di proporre uno Stato centralizzato sul modello francese, era stata considerata da subito un compromesso subottimale, imposto dalla realtà profondamente diversificata nelle varie aree di un'Italia appena unificata. Lo stesso Cavour avrebbe preferito un ordinamento basato sulle autonomie locali, «scentralizzato», come ebbe a scrivere.

La riforma federale aveva necessità di avere radici storiche solide, e non bastava il richiamo, sovente di maniera, a Cattaneo, ma andava innestata in tutte le grandi tradizioni politiche della storia italiana. Si pensava, giustamente, che la trasformazione dello Stato italiano in Stato federale potesse avere successo solo se accettata e condivisa dalla larga maggioranza degli italiani e se il federalismo diventava un valore condiviso di ogni grande famiglia politica.

La proposta federale ha trovato in Italia un terreno fertile, e dopo pochi anni — perlomeno nelle dichiarazioni pubbliche — la gran parte delle forze politiche italiane si dichiarava federalista. La fortuna del termine ha nascosto sovente calcolo politico, opportunismo elettorale o mera superficialità, ma l'adesione vi è stata, ampia e diffusa, e nell'opinione pubblica italiana è passata un'idea del significato e dell'utilità del federalismo immaginato come la grande risposta strategica alle sfide della globalizzazione, la via maestra per realizzare in tempi brevi obiettivi quali la riforma della pubblica amministrazione, la riconciliazione fra i cittadini e la politica, la modernizzazione della *governance* dei territori. Il federalismo è stato visto dalla maggioranza degli italiani non in termini ideologici, bensì come la soluzione istituzionale più adeguata ad introdurre

nel nostro ordinamento, e quindi nella vita degli italiani, più efficienza e più efficacia dell'azione pubblica.

Questa fiducia non era e non è mal riposta, perché effettivamente il federalismo può essere uno strumento istituzionale e geoeconomico che aiuta i sistemi economici territoriali a vincere la sfida della competizione internazionale. È quindi nell'interesse di tutti, degli imprenditori e dei lavoratori. Lo Stato federale è sempre stato immaginato come uno Stato più amico del cittadino comune. Questa motivazione concreta del sentirsi federalisti, così poco ideologica, va tenuta presente dalla dirigenza politica, perché se questo disegno di legge sarà sottoposto a referendum il criterio di giudizio degli elettori sarà basato su tali aspettative. Il federalismo italiano, inoltre, è nato e cresciuto con una forte connotazione regionalista. Vi sono stati, nel corso del tempo, alcuni richiami alla tradizione delle cento città, ma sono stati largamente minoritari. Le regioni sono sempre state ritenute la risposta istituzionale più adatta a realizzare il federalismo, con la precisazione che esse stesse non dovevano essere centraliste, bensì tese a valorizzare il tessuto delle autonomie locali.

Possiamo chiederci se il testo che viene proposto all'esame dell'Assemblea è coerente con la storia breve e recente del federalismo italiano e con le aspettative che ha suscitato tra i cittadini. Purtroppo, le forze politiche italiane non hanno avuto l'intelligenza di scegliere la strada dell'Assemblea costituente, ma hanno preferito la strada, apparentemente più facile, dell'articolo 138, ritenendo che anche le grandi modifiche istituzionali potessero seguire l'iter del bicameralismo e delle doppie letture e che fosse possibile far convivere la riflessione costituzionale con la vita ordinaria, sempre accentuatamente conflittuale. La scelta, purtroppo, non si è rivelata felice. I problemi legati all'immagine delle forze politiche e alle loro necessità di *marketing* elettorale hanno assunto un ruolo relevantissimo ed eccessivo,

così come la difesa degli interessi corporativi della pubblica amministrazione e delle stesse assemblee parlamentari.

La fretta nell'approvare le modifiche dell'articolo 117 nella precedente legislatura fu dettata chiaramente da calcoli elettorali, ed ebbe come risultato non solo un federalismo incompleto, ma, soprattutto, un federalismo astratto ed estremizzato, giacobino: esattamente il contrario di quanto sarebbe stato opportuno fare. La riforma del centrosinistra, probabilmente andando anche al di là delle intenzioni di chi l'ha voluta, ha determinato l'instaurazione di un federalismo che non è né cooperativo né solidale, come era, invece, negli auspici di tutti, ed ha, soprattutto, creato i presupposti per l'avvio di dinamiche sociali ed economiche che nel medio periodo potrebbero anche determinare nuove divaricazioni fra Sud e Nord del paese.

Questo federalismo incompleto, oggi vigente, deve inoltre essere considerato una vera e propria sconfitta della politica e della democrazia, come dimostra quanto è accaduto in tema di condono edilizio.

La Corte costituzionale, in una recente sentenza, ha rilevato che si è trovata a svolgere un ruolo, non richiesto né gradito — sono queste le parole pronunciate lo scorso aprile dal suo presidente —, di supplenza nell'attività di mediazione politica fra diversi livelli di territorio e di Governo. Quindi, è interesse di tutte le forze politiche completare l'assetto federale in tempi brevi, restituendo alla politica gli spazi che gli competono in ogni sana e matura democrazia. Purtroppo, il dibattito costituzionale recente non ci aiuta perché non è stato né chiaro né approfondito, a cominciare dal dibattito fra gli studiosi (ma soprattutto mi riferisco a quello che si è svolto negli ambienti politici). Per esempio, giudico strumentale l'eccessiva enfasi posta dentro e fuori il mondo politico nel criticare la cosiddetta *devolution*, mettendo in luce possibili rischi di fratture nel paese, quando i veri rischi di riaprire fossati fra il sud e il nord d'Italia sono insiti nelle modifiche introdotte dal centrosinistra all'articolo 117.

È difficile trovare un testo di riforma tanto faticoso e con un *iter* tanto controverso e complesso; a mio parere, le difficoltà sono insite nella scelta della via emendativa dell'articolo 138. Modificare una Costituzione postula la capacità di vedere un grande orizzonte proiettato in un futuro che va ben oltre gli interessi che le forze politiche debbono tutelare e curare. Le Costituzioni, almeno quelle tradizionali cui siamo stati educati a credere, debbono durare cinquant'anni. Le forze politiche hanno il concreto e legittimo problema — lo ripeto, legittimo — di conservare e conquistare il potere, quindi hanno un orizzonte appena pluriennale e questo spiega gran parte delle difficoltà e delle incertezze dell'*iter* di riforma. Basta ricordare che il testo approvato dopo il difficile travaglio del Senato fu subito criticato dal Presidente Pera e dall'allora vicepresidente Calderoli.

Desidero riconoscere al ministro Calderoli il dono della coerenza, poiché appena ieri ci ha annunciato modifiche di grande rilievo al testo — approvato nel luglio scorso dalla I Commissione della Camera — che, sostanzialmente, riproduceva quello del Senato. Il ministro ha anche dichiarato di essere desideroso di dialogo ed aperto ad accogliere ulteriori modifiche. Si tratta di un segnale molto positivo perché potrebbe portare all'allargamento della maggioranza che approverà questa nuova Costituzione italiana. Infatti, il buon senso dovrebbe consigliare l'approvazione della nuova Costituzione con una maggioranza parlamentare dei due terzi, così da evitare la prospettiva di un referendum popolare e, soprattutto, anche per ridare prestigio di fronte agli italiani al nuovo testo costituzionale. Le Costituzioni, infatti, non dovrebbero nascere coinvolte nel conflitto politico quotidiano, ma nella concordia e nella fraternità nazionale. Solo un'Assemblea costituente poteva garantire un clima adeguato alla nascita di una nuova Costituzione.

Prima di scendere ad un esame più analitico di alcuni problemi desidero sottolineare il ruolo benefico e proficuo svolto dal ministro Calderoli. Prima del

suo arrivo, la situazione politica, con riguardo al disegno di legge di riforma costituzionale che stiamo esaminando, era ingessata e dentro la maggioranza vi era un permanente, caldo e pressante invito a non modificare il testo approvato dal Senato se non in punti marginali: la prudenza vinceva sul coraggio. Con l'arrivo del ministro Calderoli, la situazione è radicalmente cambiata perché le modifiche che sono state annunciate ieri hanno fatto fare un salto di qualità alla riforma. Permangono alcuni punti che sarebbe opportuno emendare ulteriormente, ma a mio parere il testo che si profila appare credibile, proponibile ai cittadini italiani perché capace di regolare la vita di una grande e complessa società democratica.

Nella discussione generale in I Commissione avevo formulato alcuni rilievi critici al testo approvato dal Senato che oggi risultano, almeno dalle dichiarazioni rese ieri in aula dal ministro, condivise dal Governo e in procinto di divenire emendamenti. In primo luogo, l'abolizione della circoscrizione estero per mancanza palese del requisito della territorialità; l'abolizione dei senatori a vita e la parallela introduzione del deputato a vita, in considerazione dell'opportunità di far sedere gli ex Presidenti della Repubblica e cittadini emeriti nella Camera politica. Infine, avevo espresso riserve sulla composizione del Senato federale ed avevo presentato alcune proposte di modifica al testo approvato dal Senato che i colleghi della maggioranza, cui era affidato il compito di predisporre emendamenti concordati tra le forze politiche della Casa delle libertà, non ritennero allora di accettare. Il ministro ha annunciato significativi cambiamenti in ordine alla composizione del Senato federale che, sebbene risultino insufficienti — ciò mi spingerà a riproporre all'attenzione del ministro e dei colleghi dell'Assemblea una soluzione più coerente riguardo al ruolo che il Senato dovrebbe avere nella nuova Repubblica italiana —, migliorerebbero sostanzialmente il primitivo modello elaborato dal Senato.

La soluzione teoricamente prevedibile sarebbe stata — a mio parere — la tra-

sformazione del Senato in un collegio di rappresentanti degli esecutivi di ogni regione, con il vincolo del voto unitario, secondo il modello del *Bundesrat* tedesco.

Questa soluzione avrebbe avuto il pregio di far sì che il Senato rispecchiasse effettivamente la volontà delle singole regioni e rappresentasse una sede autorevole per l'eliminazione dei conflitti fra gli enti territoriali; sarebbero state assorbite anche le Conferenze Stato-regioni e si sarebbe ottenuta una semplificazione istituzionale ed amministrativa. Sarebbe stato anche opportuno distinguere ruoli e competenze di un Senato federale dalla Camera politica, anche con benefici effetti sul processo di formazione delle leggi.

Questo, però, è stato giudicato da una larga maggioranza lontano dalla nostra tradizione e del nostro ordinamento e così innovativo che solo all'interno di un'Assemblea costituente avrebbe potuto essere approvato.

Il testo che il Senato ha approvato, e che è stato sostanzialmente riproposto alla Commissione affari costituzionali della Camera, aveva scelto — come è noto — una strada molto diversa, riproponendo un Senato analogo alla Camera senza alcuna legame serio con il territorio. Ma un Senato federale deve avere al centro della sua identità e del suo ruolo la rappresentanza dei territori, dei loro interessi e delle loro identità culturali e politiche. In caso contrario, avremmo un Senato che non sarebbe federale e l'ordinamento italiano risulterebbe caratterizzato da un federalismo incompiuto; è necessario, quindi, un intervento correttivo che rafforzi i legami con il territorio.

Ciò che ha annunciato ieri il ministro Calderoli, cioè un'apertura per la partecipazione ad alcuni lavori del Senato federale di rappresentanti delle regioni, va — a mio parere — nella direzione giusta, ma è ancora insufficiente perché si tratta di una partecipazione non piena, ma settoriale e parziale, da meglio definire in futuro.

Una valutazione a parte merita la partecipazione — anch'essa annunciata dal ministro — di rappresentanti degli enti locali prevista in posizione simile a quella

dei rappresentanti delle regioni. È già stata avanzata da più parti la soluzione di inserire come membri di diritto i presidenti di regioni o loro delegati, che sarebbe una soluzione migliorativa, ma a mio parere ancora insufficiente.

In uno schema che ho avuto modo di illustrare a luglio ad alcuni colleghi della maggioranza che stavano studiando degli emendamenti che potevano essere utilmente introdotti come coalizione, avevo proposto un modello che, restando lontano da quello del *Bundesrat*, seguiva, però, la strada di un modello di Senato a composizione mista, con una parte di senatori elettivi e una parte di veri rappresentanti dei governi regionali non eletti, ma designati.

Quella resterebbe — a mio parere — ancora la via migliore per poter avere un Senato federale realisticamente agganciato alla realtà territoriale; infatti, ogni regione potrebbe essere rappresentata da un minimo di uno a un massimo di cinque senatori non eletti in base a un sistema di ponderazione. Ciascuna delegazione regionale potrebbe disporre di un voto unitario, nel senso che i voti di ogni delegazione sarebbero espressi unitariamente secondo le direttive dei governi regionali di provenienza; solo i senatori a suffragio universale diretto sarebbero liberi dal vincolo di mandato.

Questa soluzione permetterebbe di rafforzare la connotazione territoriale del Senato federale, perché si introdurrebbe all'interno di quest'ultimo una rappresentanza effettiva delle regioni, che verrebbe identificata con l'organo titolare della funzione di indirizzo politico, cioè la giunta.

Il ministro Calderoli ha annunciato una partecipazione di rappresentanti delle regioni e anche delle autonomie locali. Su questo punto intendo fare una precisazione: personalmente ritengo che si debba restare coerenti con la tradizione, recente ma consolidata, del federalismo italiano, che ha sempre avuto un forte e chiaro orientamento regionale; infatti, sono le regioni che rappresentano i territori e ne interpretano gli interessi.

Le aspirazioni e le rivendicazioni delle grandi città, delle province e di altri livelli istituzionali sono culturalmente e umanamente comprensibili, ma non possono essere — a mio parere — accettate perché metterebbero ulteriori elementi di confusione in un sistema già ora troppo complesso.

Oggi, in Italia, si pensa che sia non solo giustificato, ma addirittura obbligatorio esercitare la difesa corporativa delle istituzioni rappresentate; al contrario, occorre fare un passo indietro e comprendere che è nell'interesse di tutti avere un sistema istituzionale efficace ed efficiente. Credo anche che sia l'ora di riproporre un dovere di generosità e di comprensione degli interessi regionali anche da parte di chi guida importanti istituzioni pubbliche o ne fa parte.

È ottima, invece, la decisione, che era nell'auspicio di tutti, di introdurre una contestualità piena ed idonea a valorizzare la dimensione regionale. Infatti, in caso di scioglimento di un consiglio regionale, decadrebbero dal mandato anche i senatori eletti nella regione interessata; in tal caso, contestualmente al rinnovo del consiglio regionale, si procederà all'elezione di nuovi senatori, i quali resteranno in carica fino alle successive elezioni regionali. Se è questa l'intenzione del ministro Calderoli, mi pare che si tratti di un grosso arricchimento al provvedimento in esame.

Il ministro ha anche preannunciato novità sulla seconda grande questione nata dalla modifica dell'articolo 117 della Costituzione attuata nella precedente legislatura. Ho già avuto modo di esprimere la mia opinione sulla necessità di rimediare agli squilibri gravissimi che derivano dall'attuale ripartizione delle competenze. In proposito, nel gennaio del 2003 ho presentato un'apposita proposta di legge costituzionale volta proprio alla modifica del riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni. In particolare, sono convinto della necessità di rimuovere il carattere estremizzato della riduzione delle competenze dello Stato e di trovare un nuovo equilibrio connotato da una corretta interpretazione del principio di sus-

sidiarietà, secondo la quale il livello istituzionale al quale attribuire ruoli e funzioni non sia sempre il più basso, ma il più adeguato al loro corretto esercizio. In concreto, serve emendare l'attuale articolo 117 ampliando le materie in cui lo Stato esercita una competenza esclusiva e procedendo ad una corrispondente, parziale riduzione delle materie oggetto di potestà legislativa ripartita tra Stato e regioni.

Il ministro Calderoli ha annunciato che sarà proposto il ritorno tra le competenze esclusive dello Stato di materie quali: grandi reti di trasporto e navigazione; ordinamento della comunicazione, produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Concordo pienamente, ma ritengo che altre due materie meritino di tornare tra le competenze esclusive dello Stato: in primo luogo, la ricerca scientifica e tecnologica, attualmente considerata tra le materie concorrenti, con il risultato che solo le regioni più ricche potranno attivarla concretamente. In tal modo, si corre il rischio che si rimettano in moto processi di allargamento del divario tra le regioni e, in particolare, che vengano penalizzate le regioni del sud. Per questo motivo, l'interesse nazionale esige che la ricerca sia inclusa tra le materie di competenza esclusiva dello Stato, fatta eccezione per quella a sostegno dell'innovazione nei settori produttivi, che potrebbe rientrare nella competenza esclusiva delle regioni, per meglio calare i concreti interventi nelle specifiche realtà dei sistemi produttivi territoriali.

La seconda materia — sulla quale mi permetto di insistere — è il commercio con l'estero. Il nostro sistema economico dipende dal commercio con l'estero. Il futuro anche prossimo accrescerà il ruolo degli scambi economici e, con l'affacciarsi sulla scena mondiale di nuovi grandi soggetti di scala continentale, come la Cina e l'India, la nostra penetrazione nei mercati esteri diventerà più difficile. Intelligente e lungimirante è stata la scelta del Governo di dare una missione di promozione del sistema Italia alle nostre rappresentanze diplomatiche. Perché, allora, lasciare il commercio con l'estero tra le materie

concorrenti in cui lo Stato potrà solo statuire principi generali? La contraddizione tra le due politiche è evidente.

A mio avviso, il descritto rafforzamento dello Stato potrebbe essere declinato insieme ad un parallelo rafforzamento delle regioni, da realizzare mediante l'allargamento delle materie devolute alla loro competenza esclusiva. Potrebbero essere utilmente devolute alle regioni materie quali il commercio con l'estero nell'ambito dell'Unione europea, ormai da considerarsi un mercato interno, il sostegno all'innovazione nei settori produttivi ed i rapporti delle regioni con gli enti delle autonomie locali dell'Unione europea. Il concetto di devoluzione non ha, infatti, il significato eversivo che gli ha attribuito il centrosinistra nel dibattito politico, ma costituisce un valido aiuto per scorporare e per meglio definire, nel quadro di materie complesse, alcuni specifici aspetti che rientrerebbero utilmente nell'ambito delle competenze esclusive delle regioni.

Infine, desidero richiamare l'attenzione sulle conseguenze negative che vi potrebbero essere se non si cogliesse l'occasione di questa revisione costituzionale per introdurre una certa flessibilità nella forma di governo delle regioni. Il nuovo quadro istituzionale esalta il ruolo e l'importanza delle regioni. Occorre chiedersi quindi se non sia questa l'occasione opportuna per dare una soluzione al complesso problema consistente nell'attenuare gli automatismi legati al principio *simul stabunt, simul cadent*, previsti dall'articolo 126 della Costituzione. Si tratta di un tema che ha egemonizzato il dibattito politico all'interno di tutte le regioni che sono da più di due anni impegnate ad approvare nuovi statuti. Ora, dopo la nota sentenza della Corte costituzionale che ha deliberato in merito allo statuto della regione Calabria, si ha un'alternativa secca: o si segue il modello normato dall'articolo 126 con l'applicazione integrale il principio *simul stabunt, simul cadent* o si adotta un governo di tipo sostanzialmente assembleare.

L'esperienza degli ultimi anni dimostra che vi è una diffusa esigenza all'interno delle regioni di superare la contrapposi-

zione fra presidenzialismo rigido e sistema di governo consiliare, adottando forme di governo presidenziale diverse da quelle regolate dall'attuale articolo 126 della Costituzione. Una strada percorribile per introdurre elementi di flessibilità può essere quindi individuata in una parziale modifica dell'articolo 123 della Costituzione già prevista in parte nel testo approvato dal Senato e che ritengo debba essere allargata ad altri casi, lasciando la possibilità al consiglio regionale di scegliere con grande autonomia i casi in cui intende applicare il principio del *simul stabunt, simul cadent*, permettendo negli altri casi la rielezione di un altro presidente. A mio parere, la forma del governo delle regioni ha necessità di flessibilità. È questa l'occasione per introdurla.

Mi avvio a conclusione, signor Presidente, onorevoli colleghi, ricordando che il lavoro che stiamo svolgendo avviene nel rispetto della prima parte della Costituzione, che resta invariata e che rappresenta lo sfondo di permanente continuità con la storia nazionale e con i valori che l'intero nostro popolo condivide. Tuttavia, dobbiamo anche essere consapevoli che le modifiche che stiamo introducendo nella parte seconda sono così incisive che possiamo parlare di dar vita ad una Costituzione nuova. Scrivere ed adottare una Costituzione è una grandissima responsabilità ed insieme un alto e raro privilegio. La Costituzione della Repubblica del 1946 ha assolto egregiamente il suo compito e ha dato una risposta grandemente positiva alle attese e alle speranze dei cittadini italiani di quel lontano dopoguerra in cui gli italiani ritrovarono la libertà e la democrazia. Le sue regole hanno saputo disciplinare i processi della società italiana che maturava, che diventava ricca, che mutava la sua cultura; hanno saputo regolare il passaggio da una società ancora prevalentemente agricola ad una società postindustriale.

Oggi abbiamo il gravoso compito di scrivere le regole che dovranno permettere al nostro paese e al nostro ordinamento di vivere con successo in un mondo globalizzato dove i conflitti politici, economici e

culturali saranno più numerosi che non nel passato. Sarà un mondo diverso, probabilmente più difficile. Questa consapevolezza deve indurre la maggioranza ad avere la saggezza di accettare i suggerimenti di tutti, in primo luogo dell'opposizione, perché tutto è sempre migliorabile, ma insieme deve renderla convinta che l'introduzione piena e coerente di un sistema federale è ormai indifferibile e non più rinviabile (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e di Alleanza Nazionale*).

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

LUCIANO VIOLANTE. Signor Presidente, ieri abbiamo ascoltato l'intervento del ministro con attenzione ed interesse. Eravamo fortemente preoccupati per le incongruenze e le assurdità del testo uscito dalla Commissione. Eravamo assai perplessi per la quantità e la qualità delle tesi riformatorie che si sono succedute durante tutta l'estate. Eravamo desiderosi di conoscere dalla viva voce del ministro le ipotesi di riforma concordate nel centrodestra. Ma dopo l'ascolto dell'intervento del senatore Calderoli ci siamo sentiti come i mugnai di cui parla Cervantes.

Don Chisciotte, in una delle sue peregrinazioni, si imbatte in un gruppo di mugnai e chiede loro, minacciandoli con la lancia, di riconoscere che Dulcinea del Toboso è la più bella dama del reame. Uno dei mugnai — che deve essere un illuminista — replica che è perfettamente disponibile, ma vorrebbe prima vedere il viso della dama, almeno in un ritratto. Ma Don Chisciotte replica che sarebbe troppo facile. Bisogna riconoscere la bellezza di Dulcinea senza vederla, con un atto di fede.

Ecco, noi, a differenza di quel che accadde con i mugnai di Cervantes, intendiamo esaminare con la necessaria attenzione i testi che il Governo e la maggioranza presenteranno. La nostra laicità costituzionale non ci ha impedito di apprezzare la decisione del ministro Calderoli di accogliere la nostra richiesta di intervento,

ma ci impedisce di corrispondere a quell'intervento con atti di fede.

Il primo organico progetto di riforma costituzionale, come i colleghi sanno, fu costruito proprio nella scorsa legislatura, durante gli anni del centrosinistra. Quel progetto non fu portato a termine per principale responsabilità del centrodestra, che, dopo aver approvato in Commissione bicamerale il testo di riforma, e dopo aver approvato in Assemblea la parte relativa alla riforma federale dello Stato, si ritirò unilateralmente dall'impegno riformatore. L'allora capo dell'opposizione non aveva ottenuto ciò che sperava sul terreno della giustizia, e temeva di consegnare al centrosinistra la palma della riforma costituzionale.

Noi non abbiamo pregiudizi (e qui rispondo all'invito rivolto dal ministro ieri), non abbiamo interessi privati da difendere, non temiamo di misurarci, anche dall'opposizione, con il grande tema della modernizzazione della Repubblica e delle sue istituzioni.

Ma, come insegna l'*iter* assai travagliato del tentativo che state mettendo in atto ormai da tre anni e mezzo, la revisione costituzionale contemporanea di forma di Stato, forma di governo e forma del Parlamento comporta concatenazioni e connessioni reciproche così profonde da richiedere un esame attento tanto delle singole parti quanto del tutto. Può darsi, in questa materia, che le singole parti, una per una, possano funzionare in astratto, ma che, contemporaneamente, il funzionamento complessivo del sistema resti bloccato.

Noi siamo convinti, da tempo, che il sistema costituzionale italiano abbia bisogno di un robusto intervento riformatore, ed indico quelli che, a nostro avviso, sono i difetti più gravi. Il bicameralismo perfetto è un residuo storico. I controlli ed i contrappesi vanno rivisti, alla luce del sistema maggioritario, affinché possano mantenere la loro funzione di garanzia.

Il federalismo introdotto nella scorsa legislatura va condotto a compimento e corretto in parti non secondarie che, alla prova dell'applicazione, hanno dimostrato

la loro inadeguatezza. Occorre impedire cambi di maggioranza, nel corso della legislatura, che vanifichino la volontà popolare. Il Presidente del Consiglio deve avere poteri di nomina e di sostituzione dei ministri.

Il Governo e il Parlamento devono vedere rafforzato il proprio peso nel sistema politico. Uno degli errori più frequenti è pensare che ad un Governo forte debba corrispondere un Parlamento debole, o viceversa. Una consolidata democrazia, quella americana, ha un Governo forte ed un Parlamento forte, ed è consolidata proprio per questo.

Occorre costruire una coerenza tra forma di governo regionale e forma di governo nazionale, ferma l'elezione diretta dei presidenti di regione. Non è stato saggio, nella scorsa legislatura, attribuire ad ogni regione il potere di costruirsi il proprio sistema elettorale, con l'effetto di moltiplicare, spesso irragionevolmente, i sistemi politici ed il rischio di indebolire il funzionamento della democrazia e la forza del paese.

La sfera della politica deve riprendere nelle proprie mani il compito di rendere concreti i diritti ed efficiente il principio di responsabilità. Dobbiamo uscire tutti dal circuito ristretto, in cui spesso ci chiudiamo, della composizione degli interessi volta a volta rilevanti sulla scena pubblica.

Al centro della nostra idea di riforma costituzionale che serve al paese c'è la critica ad un sistema che è diventato non il motore, ma il freno dell'Italia, della sua competitività, della sua creatività, della sua sicurezza e delle sue libertà.

Al centro della nostra idea di riforma c'è l'esigenza di evitare che la Repubblica parlamentare continui a sciogliersi in una sorta di Stato giurisprudenziale, le cui regole, i cui indirizzi, il cui stile di vita e di comportamento siano dettati da corporazioni di custodi, dovunque essi siano e comunque essi si chiamino, nella società, nel mercato e nelle istituzioni.

Al centro del nostro progetto ci sono la sovranità, la legge, la rappresentanza e la

responsabilità, che sono le quattro grandi categorie della democrazia dei contemporanei.

Proprio in attuazione di questi criteri, di queste preoccupazioni e di queste aspirazioni, i colleghi dell'opposizione che unitariamente hanno lavorato in Commissione affari costituzionali, hanno presentato proposte che disegnano un organico progetto di moderna ed efficiente riforma costituzionale. Ne discuteremo nei prossimi giorni.

Intendo in questa sede richiamare all'attenzione del Governo e della maggioranza i principi politici fondamentali che ispirano le nostre proposte. Innanzitutto la Camera che non esprime l'indirizzo politico non può esprimere il voto definitivo sulle leggi, di qualsiasi natura. Conseguentemente non vi possono essere leggi approvate definitivamente dal Senato. Le leggi, o sono approvate definitivamente dalla Camera o sono sottoposte ad un processo bicamerale perfetto, a seconda dei casi.

Il Presidente del Consiglio dei ministri è sempre designato dal Capo dello Stato, sulla base dei risultati elettorali; se sfiduciato, deve dimettersi e la Camera viene sciolta soltanto se non dà la fiducia, entro tempi brevi, ad un altro Presidente del Consiglio, espressione della stessa maggioranza uscita vincitrice dalle urne. La Camera approva il programma del Governo. Le proposte che sono espressione del programma di Governo hanno un iter garantito.

Il Senato deve essere eletto contestualmente ai consigli regionali.

Alle regioni devono essere trasferiti contemporaneamente poteri e risorse.

I cittadini non possono essere discriminati nell'esercizio dei loro diritti fondamentali, in relazione alla regione nella quale vivono (ieri, l'onorevole Giordano si è soffermato con particolare forza su tale punto).

Il ricorso ai decreti-legge deve essere disciplinato. Nel procedimento di costruzione delle leggi delegate il Parlamento deve avere potere di intervento.

La distinzione delle competenze tra Stato e regioni deve essere inequivoca.

Nessuna legge può essere sottratta al sindacato di costituzionalità della Corte.

Le norme devono avere la sobrietà e la duttilità proprie di un testo costituzionale, che è per sua natura destinato a durare nel tempo.

Per evitare equivoci, tali qualità non vi erano nel testo approvato nella scorsa legislatura.

Non riteniamo, naturalmente, che le nostre siano verità indiscutibili, ma vorremmo discuterle, appunto. Cosa che sinora non è stato possibile fare.

Giustamente, ieri l'onorevole Montecchi si chiedeva come mai oggi è possibile quel confronto che ieri, in Commissione e, prima, al Senato che ci è stato negato e come mai oggi ci si dice favorevoli a proposte che ieri non sono state neanche prese in considerazione.

In realtà, sinora la maggioranza ha proceduto con il criterio dell'autosufficienza e dello scambio politico interno. La vostra riforma — quella approvata dalla Commissione — non serve a ridisegnare l'ordinamento costituzionale, ma a cementare un patto politico nella maggioranza, per poter proseguire la legislatura, sotto la frusta della Lega. Ma ciò che vale per il patto politico si è rivelato non idoneo a ridisegnare il profilo della Costituzione. E viceversa.

La Lega può vantare la devoluzione, Forza Italia il premierato, Alleanza nazionale l'interesse nazionale, l'Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro uno smussamento delle punte e la promessa della legge elettorale proporzionale. Se le cose stanno così, è evidente che la riforma non è negoziabile. Non si può discutere con l'opposizione un patto che riguarda la stabilità della maggioranza, perché a quel patto l'opposizione è, per sua natura, estranea. Ma quando siete andati a verificare la funzionalità complessiva del progetto, vi siete accorti del disastro. È a questo punto che avete aperto all'opposizione, non sappiamo se con spirito mutato — che sarebbe un dato positivo — o al fine di avere, volta a volta,

alleati nuovi in questa o quella modifica — che sarebbe un dato negativo —, ma lo sapremo nei prossimi giorni.

Le ferme parole pronunciate dal presidente Castagnetti ieri sera sul testo del Senato e su quello uscito dalla Commissione sono da noi condivise.

La Camera ha perso ogni autonomia.

Il Senato è trasformato in un organo del tutto irresponsabile, che può bocciare i progetti di legge sui quali il Presidente del Consiglio ha ottenuto la fiducia alla Camera, senza che vi siano conseguenze né per il Senato, né per il Presidente del Consiglio.

Se mi permette, signor Presidente, potrei ripetere che il Presidente del Consiglio ha nella Camera una *colf* e nel Senato una badante.

I Presidenti delle Camere possono bloccare l'iter delle leggi e possono discrezionalmente adottare procedure che impediscono l'intervento della Corte costituzionale. Le regioni vedono immediatamente trasferiti i poteri, ma i principi per il loro esercizio e le risorse vengono determinati con leggi successive (se e quando ci saranno), che sono sottoposte a quel diabolico meccanismo sopra accennato.

Si aggiunga lo scandalo dei molteplici sistemi di sanità, di scuola e di polizia locale, espressione questa che nessuno ha sinora spiegato cosa significhi. Il potere sostitutivo dello Stato e l'interesse nazionale, che tanto entusiasmano alcuni colleghi di Alleanza nazionale, sono tremule foglie di fico su queste vergogne, che non funzionano perché assoggettati anch'essi a leggi successive.

La rottura dell'unità nazionale è duplice e profonda.

Il funzionamento dello Stato centrale è paralizzato a causa dello squinternato procedimento legislativo e degli anomali poteri del Senato nei confronti del Governo. La devoluzione rompe in due il paese.

Quando questi nodi vengono al pettine — e questo è un merito anche dell'UDC, di cui diamo volentieri atto — il Governo con l'intervento di ieri si dichiara aperto al contributo dell'opposizione. Qui si pone un

altro problema. C'è qualcuno che può ragionevolmente pensare in quest'aula che i tempi imposti a luglio siano compatibili con un confronto serio, come noi chiediamo da tempo e sul quale ieri ci sono state apprezzabili aperture, anche di merito, da parte del ministro?

Dico di più: il procedimento seguito non è idoneo a costruire una riforma così ambiziosa e di così vasto respiro. Chiunque governi, è inevitabile che i patti di maggioranza (sia Governo di centrodestra sia Governo di centrosinistra) tendano a soffocare lo spirito e la finalità costituente. Perciò nella scorsa legislatura tentammo di individuare una strada nuova, quella della Commissione bicamerale, nella quale maggioranza e opposizione, divise in Assemblea e nelle altre Commissioni, lavorassero insieme al riparo dal legittimo conflitto quotidiano. Anche quell'esperienza non ha avuto esito felice, per ragioni politiche, non per ragioni istituzionali.

Allora, mi chiedo se non ci si debba rapidamente interrogare sui limiti intrinseci di un potere autodefinitosi costituente in un'Assemblea eletta con il sistema maggioritario e, quindi, con lo scopo precipuo di garantire la governabilità e non la riforma costituzionale.

Insomma, a mio avviso, un Parlamento eletto con un sistema maggioritario può correggere alcuni aspetti della Costituzione, può certamente approvare leggi costituzionali, ma quando si tratta di correggere insieme forma di Stato, forma di Governo e forma del Parlamento occorre pensare a procedure che riportino alla sovranità popolare il potere di intervenire su aspetti così profondi della Costituzione. Già Dossetti aveva detto cose assai profonde sulla natura del potere costituente, citate ieri dal capogruppo della Margherita. D'altra parte non esistono, che io sappia, casi di Assemblea costituente eletta e funzionante in costanza del funzionamento regolare del Parlamento.

Mi chiedo, allora, se non bisogna riflettere su altre ipotesi. Ad esempio, si potrebbe riprendere il processo costituente attraverso l'istituzione di un'Assemblea

con un numero limitato di componenti, un centinaio circa, eletta dai cittadini con voto proporzionale e con mandato limitato alla proposta di un organico progetto di riforma della forma di Stato, della forma di Governo e della forma del Parlamento. La proposta verrebbe poi approvata o bocciata dal Parlamento, con limitati poteri di intervento correttivo.

Mi rendo conto delle obiezioni che potrebbero essere sollevate in particolare in caso di bocciatura da parte del Parlamento di qualche proposta chiave. Ma tutte le vie sinora seguite si sono rivelate inidonee allo scopo; quindi, è opportuno pensare ad altre strade.

Si tratta, colleghi, non solo di trovare soluzioni idonee a risolvere il problema storico della modernizzazione costituzionale del paese, ma anche ad individuare forme e modi che non riproducano quasi meccanicamente la tradizionale divisività italiana, la identità costruita per opposizione e delegittimazione reciproca più che per solidarismo civico, per lealismo costituzionale, per senso di appartenenza ad una comunità nazionale.

Sentiamo il dovere politico di concorrere ad un processo di costruzione di una nazione unita, che abbia fiducia nelle proprie forze, che sappia costruire il proprio futuro sviluppando sinergie e non contrapposizioni pretestuose utili a conservare recinti ideologici nei quali coltivare private utilità e pubbliche carriere.

Il limite maggiore del centrodestra, a nostro avviso, è avere proposto la parte come tutto, di avere alimentato odi politici e territoriali, di avere usato strumenti parlamentari come arma di criminalizzazione degli avversari politici.

Mentre in tutti i sistemi democratici le regole servono a disciplinare l'esercizio del potere, nella vostra pratica politica l'esercizio del potere ha lo scopo di disciplinare l'applicazione delle regole. A questo anomalo principio avete ispirato alcune vostre riforme.

Il fallimento di questa politica è sotto gli occhi di tutti. L'Italia è più debole, più povera e meno competitiva. Ma non ci limitiamo alla denuncia: noi ci propo-

niamo come futura classe di Governo e poi gli italiani decideranno. Ma, a differenza di voi, vogliamo farlo con un progetto che unisca e fortifichi il paese; a questi criteri corrispondono le nostre proposte (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo, della Margherita, DL-L'Ulivo, di Rifondazione comunista e Misto-Verdi-L'Ulivo - Congratulazioni*).

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

GRAZIELLA MASCIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, gli annunci espressi dal ministro nella giornata di ieri ed anche la disponibilità dichiarata dal ministro stesso, nonché quella da sempre mostrata dal presidente della Commissione, non mutano, come emerge dalle dichiarazioni dei colleghi, il giudizio politico delle opposizioni.

Non muta il giudizio politico su un impianto che, a mio avviso, desta un allarme sul piano democratico, in particolare, per il pesante ridimensionamento che subirebbe il Parlamento e per le pesanti conseguenze sociali che produrrebbe la cosiddetta *devolution*. Nessuno degli annunci fatti, ed anche le piccole correzioni apportate al testo, possono inficiare un tale giudizio.

La preoccupazione è tanto più forte se collocata in un contesto nel quale lo stesso Trattato per la Costituzione europea, che verrà sottoposto alla firma a Roma il prossimo 29 ottobre, sottrae potere ai Parlamenti nazionali senza che, contestualmente, il Parlamento europeo acquisisca alcun ruolo.

Anzi, continueranno ad essere i Governi a decidere sulla testa dei cittadini europei, con l'ausilio dei soggetti tecnocratici come la Banca centrale europea. Saranno loro a decidere se tagliare le spese sociali nei singoli paesi.

Non è un caso se dovunque, dalla Francia alla Germania, fino al nostro paese, si stanno moltiplicando iniziative, manifestazioni e proteste dei lavoratori e di tutti coloro che avvertono maggiormente lo stato di perenne precarietà nel

quale le politiche neoliberaliste, decise a Maastricht, li stanno trascinando.

Un vero allarme democratico dunque: da una parte, un Trattato europeo che potrebbe determinare produzioni legislative europee immediatamente applicabili, senza che il nostro Parlamento possa verificare la congruenza con i nostri principi costituzionali, e, dall'altro, una riforma della seconda parte della Costituzione che pone nelle mani del *premier* poteri di interdizione inaccettabili e che propaganda per federalismo la creazione di nuove centralità a livello regionale. Non siamo solo noi a bocciare i contenuti del disegno di legge S. 2544 di revisione della nostra vigente Costituzione ed oggi in discussione: il giudizio degli opinionisti indipendenti che abbiamo letto e quello di illustri costituzionalisti auditi in Commissione è pressoché unanimemente negativo.

Anzi, dalla gran parte della dottrina giuridica si sono levate vere e proprie grida di allarme per la preoccupazione che le modifiche annunciate finiscano per « sfigurare » il sistema costituzionale. Ci si è persino tornati ad interrogare su un problema di grande rilievo: da sempre infatti la dottrina costituzionalista si chiede sino a che punto si possa considerare legittimo un disegno che tenda non soltanto alla revisione del testo costituzionale, ma che addirittura miri ad una sua profonda alterazione.

Come la Corte costituzionale ha ricordato in tempi non sospetti, i principi supremi dell'ordinamento non possono venire modificati neppure utilizzando la procedura stabilita per la revisione della Costituzione. La domanda è quindi volta a sapere se il disegno di legge in esame infranga alcuni di questi principi.

Diversi ed illustri costituzionalisti hanno risposto positivamente, ragionando proprio sulle linee portanti e sul senso complessivo, nonché rispetto agli obiettivi di fondo cui il testo mira, al di là delle specificità delle proposte relative ai singoli articoli.

Il professor Ferrara, ad esempio, sostiene che il termine giusto non sarebbe

neanche quello di una revisione della seconda parte della Costituzione, ma di modificazioni delle norme costituzionali sottolineando, tra l'altro, come l'introduzione del cosiddetto premierato si annunci come inventore e produttore prima ancora che come prodotto della figurazione della Carta costituzionale. Si tratta di una figurazione aggravata con la *devolution*, con un bicameralismo non si sa di che tipo, ma pessimo, e con la modifica della composizione della Corte costituzionale, che snaturerebbe il ruolo di tale organo di garanzia.

È possibile, allora, con un'unica legge di revisione modificare parti diverse della Costituzione costringendo il Parlamento — e poi il corpo elettorale, cui spetta il giudizio definitivo sulla riforma costituzionale nel caso in cui sia richiesto un referendum ai sensi dell'articolo 138 della Costituzione — ad esprimersi su materie così eterogenee? Il problema si pone anche sulla scorta di una giurisprudenza costituzionale in materia di referendum abrogativo di leggi ordinarie perché si ritiene che la volontà popolare rischierebbe di essere solo retoricamente chiamata in causa venendo messa, in realtà, nell'impossibilità di dare un giudizio distinto sulle singole parti. L'essere costretti a dire « sì » o « no » ad un pacchetto di riforme senza potere, invece, distinguere tra ciò che piace e ciò che non si vuole, non pare trovare cittadinanza nella nostra democrazia costituzionale.

Va aggiunto, inoltre, che se è vero che parliamo di modifiche alla seconda parte della Costituzione queste avranno conseguenze oggettive sulla prima, quella relativa ai diritti ed ai doveri dei cittadini. Ciò non vale soltanto per la cosiddetta *devolution* che determinerà oggettivamente cittadini di serie A e di serie B anche su base territoriale. Infatti, alla Camera dei deputati spetterà di decidere in via definitiva sulle leggi che la Costituzione attribuisce alla potestà esclusiva dello Stato — tra cui, appunto, la disciplina della gran parte dei diritti costituzionali — ma su quella Camera potrà agire il potere di ricatto attribuito al *premier* in un contesto, peraltro,

molto diverso anche rispetto ad altri equilibri, come nel ruolo delicatissimo della Corte costituzionale.

Dunque, al di là della nostra contrarietà di merito, che rimane, sarebbe come minimo opportuno da parte della maggioranza rinunciare a determinare forzature e, quanto meno, articolare le proposte in diversi disegni di legge a seconda delle materie o degli organi costituzionali che si vogliono modificare. Per quanto ci riguarda non solo siamo contrari al merito delle singole proposte, oltre che all'impianto complessivo, ma sottolineiamo il valore dell'attuale Carta costituzionale, la pariordinazione in essa riconosciuta ai poteri dello Stato, il garantismo insito nell'esercizio collettivo della potestà legislativa di Camera e Senato, il pluralismo politico e culturale presupposto in tante sue norme e la capacità di sviluppo insita in esse.

Ciò non significa necessariamente che non vi è nulla da toccare, in particolare per quanto riguarda il bicameralismo perfetto, a maggior ragione dopo la riforma del Titolo V della Costituzione. Tuttavia, un conto è rivedere qualche articolo, un altro è stravolgere l'impianto della Costituzione intervenendo su 42 articoli.

Il testo che voi proponete sta in una logica tutta interna ad una mediazione nel Governo e nella maggioranza che nulla concede ad un confronto sereno e rigoroso come dovrebbe essere in materia costituzionale. Lo dimostra perfino il percorso istituzionale che precede la discussione di questi giorni: un dibattito in Commissione in cui gli esponenti dell'opposizione hanno parlato spesso al vento perché non vi era una disponibilità al dialogo; l'annuncio del ministro che la maggioranza avrebbe cercato la mediazione ultima fuori dalle aule del Parlamento e le modifiche che oggi ci troviamo ad esaminare senza alcun altro passaggio in Commissione. Si tratta di modifiche annunciate che ancora, peraltro, non sono nelle nostre mani.

Verificheremo anche le cifre che vorrete fornire a proposito dei costi del tanto propagandato federalismo per quantificare se lo stesso comporterà effettivamente un

incremento di spese locali del 40 per cento, come appare dai dati apparsi sulla stampa. Già sappiamo che la preoccupazione dei presidenti di regione è forte e trasversale, visto che già oggi i tagli prodotti ai servizi ai cittadini nonché al lavoro dei dipendenti pubblici sono allarmanti e, in ogni caso, sono già certi i costi sociali e democratici di tale riforma.

Infatti, al di là dei numeri, va da sé che una riforma che nasce sull'impianto della cosiddetta *devolution* produrrà danni alla democrazia e nuove diseguaglianze sociali. Questa icona del federalismo, che sembra l'ultima ragione di esistenza della Lega — e certamente lo è, per giustificare la sua permanenza nel Governo, visto che le altre bandiere, persino quella delle pensioni, si sono perse per strada! —, va detto subito che non c'entra nulla con il federalismo; essa si tradurrà semplicemente in nuove centralità fra lo Stato e le regioni, con buona pace per gli enti locali. Il nuovo Senato federale, come cercheremo di dimostrare in sede di esame dei nostri emendamenti, di « federale » non ha che il nome. Dov'è sta, infatti, il collegamento tra i senatori federali e il territorio? Già oggi l'articolo 57 della Costituzione prevede che l'elezione del Senato debba avvenire a base regionale. La cosiddetta rappresentanza territoriale dei senatori, come proposta dalla maggioranza e dal Governo, risulta non solo indeterminata, ma persino ridicola, laddove si introducono requisiti come l'aver ricoperto cariche pubbliche elettive in enti territoriali. Da una parte, si introducono requisiti che non offrono alcuna garanzia rispetto all'obiettivo dichiarato; dall'altra, gli stessi si presentano in palese contrasto con il principio supremo dell'eguaglianza dei cittadini.

Certo è che il Senato federale che voi disegnate non corrisponde a nessuno dei modelli di bicameralismo federale di cui si abbia notizia. Anche le modifiche che sono state prospettate ieri dal ministro e gli accenni all'introduzione di due nuove figure, espressione del consiglio regionale e dell'ente locale, a mio avviso non fanno che aggiungere altri pasticci ad un progetto che è già pasticciato di suo. La

previsione che il Senato federale debba essere eletto a suffragio universale e diretto ne escluderebbe ogni parentela con il *Bundesrat*, che è espressione dei soli esecutivi delle entità alle quali si pretenderebbe di assimilare le nostre regioni. La composizione dell'organo, visto che verrebbe confermata quella prevista dal vigente articolo 57, al di là del numero, peraltro lievemente ridotto, escluderebbe anche una qualche derivazione dal modello del Senato federale degli Stati Uniti, dal momento che nel Senato americano, pur essendo eletto a suffragio universale dagli elettori dei singoli Stati, a ciascuno degli Stati spettano due soli senatori, qualunque sia la rispettiva popolazione.

Il Senato che voi proponete si collocherebbe invece in posizione sostanzialmente paritaria alla Camera dei deputati, laddove si determinerebbero competenze prevalenti differenziate, ma nei fatti, dal percorso legislativo prefigurato, è facile prevedere persino una subalternità sostanziale della Camera dei deputati, all'interno di un contesto di *empasse* parlamentare perenne in cui in ultima analisi conterebbe solo l'Esecutivo o meglio il suo premier. Viceversa, la proposta che noi avanziamo, prevede una vera rappresentanza territoriale e di genere, prefigurando un Senato delle regioni, i cui membri sarebbero eletti con sistema proporzionale dai consigli regionali stessi, dando dunque risposta alle istanze proposte dai rappresentanti degli enti locali, che potrebbero così essere parte di questi eletti. Si tratta di una proposta che risponde davvero all'esigenza di un confronto ravvicinato tra i diversi livelli istituzionali, superando l'attuale contrattazione tra esecutivi e determinando invece un luogo di composizione delle diverse istanze. Sarebbe un vero superamento del bicameralismo perfetto, che negli anni Settanta e Ottanta ha comportato, tra le altre cose, una media di 260 giorni (in quel periodo) per approvare le leggi e che ha prodotto, come effetto distorto — è diventato persino un alibi! —, un intervento legislativo del Governo con i decreti-legge, che è stato poi corretto solo successivamente nel 1988, sanando gli ec-

cessi; ciò testimonia di come da sempre si fosse posto il problema del superamento di questo bicameralismo perfetto. Dunque noi lavoriamo su questa ipotesi, ma all'interno delle storie e delle esperienze conosciute di questi modelli.

La nostra, inoltre, è un'ipotesi che andrebbe in parte a sanare le conflittualità già esistenti, dopo l'approvazione del Titolo V, che meriterebbe altri approfondimenti in merito alle competenze tra Stato e regioni, come viene peraltro dimostrato dagli interventi fin qui svolti dalla Corte costituzionale relativamente all'energia, alle grandi reti, alle infrastrutture, al turismo ed allo sport, materie che dovrebbero essere attribuite allo Stato. Un'ipotesi soprattutto tesa a valorizzare il ruolo del Parlamento che voi, invece, modificate.

Voi decidete di non toccare il Titolo V, anche se, forse, così mi è parso di comprendere dagli annunci del ministro, qualche ritocco almeno per quanto riguarda le sentenze della Corte si vorrà approntare; sostanzialmente, però, decidete di non toccare il Titolo V, rispetto al quale avete, anche giustamente, accusato il centrosinistra per averlo approvato da solo ed in fretta e furia. Invece di ragionare insieme e serenamente, di mettere a posto quei meccanismi che dovrebbero essere corretti, decidete di intervenire, moltiplicando i danni e le controversie.

Infatti, se passasse l'operazione *devolution*, come ha scritto brillantemente un altro illustre costituzionalista, si innescherebbe un effetto di demolizione dei diritti e della politica. Da una parte, avremo il problema del principio di unità dello Stato, che verrebbe profondamente minato, e, dall'altra, la necessità comunque di attribuire nuovi poteri ai consigli delle regioni e degli enti locali, a fronte di quell'idea che si va alimentando da qualche anno a questa parte, cioè che una carica monocratica, eletta dal popolo, incarni il bene assoluto, mentre, al contrario, partiti ed assemblee legislative sarebbero le fonti di tutte le nefandezze e di tutti i mali delle democrazie moderne.

Non solo così non è, ma, recentemente, vi sono state alcune interpretazioni sui