

dati inerenti alle opinioni della società italiana e dei cittadini. Il Censis, infatti, in recentissime indagini conferma che il leaderismo è morto e che i cittadini italiani chiedono valori e programmi nelle regioni ed a livello nazionale.

Nonostante ciò, qualcuno pensa di insistere nel soffocare la democrazia, attraverso le elezioni plebiscitarie dei presidenti o assegnando loro poteri smisurati. È il caso del premierato assoluto che vorreste introdurre non più solo come rafforzamento dei poteri del primo ministro, come molti da tempo sollecitano, ma quale figura che deforma l'attuale configurazione, basata su equilibri tra i diversi poteri, intaccando pesantemente la cultura dei contrappesi.

Il potere del primo ministro è solo falsamente sottoposto a limiti ma, in realtà, ne è privo e neanche quelle piccole modifiche che avete annunciato vanno ad interferire con questa valutazione. È questa l'antitesi stessa del costituzionalismo e della sua esigenza essenziale di sottoporre il potere a regole per limitarlo e limitarne l'esercizio arbitrario. La combinazione automatica, sfiducia su un provvedimento e scioglimento della Camera richiesto dal primo ministro che ne assume la responsabilità (in diritto costituzionale responsabilità denota potere), significa mettere nelle mani di una sola persona un potere di ricatto senza uscita.

Leopoldo Elia l'ha definito premierato assoluto, un ibrido anomalo, estremamente pericoloso. È l'antitesi del costituzionalismo, come scritto da qualche altro costituzionalista, che si colloca in quelle concezioni tutte interamente dalla parte del potere e non dalla parte dei cittadini, e non vale sostenere che attraverso quei meccanismi stabilizzanti si terrebbe fede al mandato degli elettori.

In realtà, se esistono tante forme indirette da parte dei cittadini, a partire dal conflitto sociale, per segnalare il proprio scontento verso determinate politiche governative e se è possibile che, in una democrazia parlamentare, taluni scontenti possano determinare una modificazione negli equilibri politici delle istituzioni, è

certo che tali anomale costruzioni determinerebbero un deterrente preventivo per mantenere in piedi Governo e legislatura a tutti i costi.

Nessuna maggioranza disastrosa e nessuna esperienza governativa profondamente deludente potrebbero essere messe in discussione. La decisione sarebbe tutta nelle mani del *premier*, che ha gli strumenti per rimanere fedele a tutti i costi all'iniziale mandato.

Se la preoccupazione fosse quella di mantenere una coerenza con la volontà espressa dall'elettorato, sarebbe sufficiente, come noi indichiamo, attingere dall'esperienza tedesca, sistema che garantisce rappresentanza e governabilità.

Nella scelta del Presidente del Consiglio si tiene conto del mandato elettorale, ma il Governo mantiene un carattere parlamentare attraverso lo strumento della sfiducia costruttiva, respingendo l'eccessivo irrigidimento del sistema che deriverebbe da eventuali norme antiribaltoni, come quelle che, peraltro, sono state in questa sede annunciate.

Da parte nostra non ci sono invece contrarietà di principio alla nomina dei ministri da parte del Presidente del Consiglio, cosa che peraltro già indirettamente avviene seppure in un contesto in cui il Presidente della Repubblica ha potuto dialogare e intervenire, stanti le proprie competenze e responsabilità in materia. E le osservazioni pervenute a tali proposte costituiscono l'espressione dello spirito che dovrebbe caratterizzare un sistema parlamentare democratico, evitando di concentrare i poteri in un solo organo ed evitando qualsiasi irrigidimento del sistema.

Ciò vale in particolare se parliamo di forma di governo parlamentare, che ha il suo pregio maggiore nel fatto di accompagnare l'evoluzione delle situazioni sociali e politiche. Se invece si procedesse ad un irrigidimento, con un eccesso di norme formali che non sono previste quasi in nessun sistema, si rischierebbe, di fronte all'evolversi delle situazioni, la presenza di una forma di governo non rispondente alla realtà.

Se l'estromissione del Capo dello Stato dallo scioglimento anticipato è un'ulteriore conferma di voler liberare il potere, nella figura del *premier*, da ogni possibile limite, l'obiettivo complessivo di voler rafforzare i poteri dello stesso ha naturalmente un'incidenza sui poteri del Presidente della Repubblica, accentuando la mancanza di un equilibrio complessivo del sistema.

Infatti, prevedere che una serie di atti del Presidente della Repubblica non richiedano più la controfirma del Presidente del Consiglio dei ministri o dei ministri competenti appare, a nostro avviso, come un dono avvelenato, proprio nella logica di un equilibrio di sistema che viene destrutturato.

Si è discusso molto circa l'inserimento nella Costituzione di nuove garanzie dopo l'avvento del sistema maggioritario; in particolare, si è parlato di statuto delle opposizioni. Siamo contrari a qualsiasi meccanismo volto a formalizzare la logica dell'alternanza e lo statuto delle opposizioni, non solo il *leader* delle stesse, sta proprio in questa logica.

Allo stesso tempo, siamo contrari all'istituzione di vincoli costituzionali relativamente a norme proprie dei regolamenti parlamentari, a proposito dei quali la stessa Corte costituzionale ha già manifestato la volontà di non voler interferire.

Gli argomenti che intendiamo approfondire da questo punto di vista riguardano, invece, la possibilità di ricorso alla Corte relativamente alla convalida degli eletti, l'istituzione delle Commissioni di inchiesta parlamentare, vista l'esperienza di questa legislatura, nonché il *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica, che perderebbe il suo ruolo *super partes* se eletto con i soli voti della maggioranza di governo.

A proposito di garanzie, c'è un punto che consideriamo particolarmente importante e delicato, non tanto per le opposizioni, quanto per tutti i cittadini e le cittadine italiane, che riguarda la composizione della Corte costituzionale.

Come è stato sottolineato nel corso di diversi convegni, il triplice meccanismo di nomina dei giudici costituzionali ha lo scopo di far confluire nella Corte esperienze e tendenze diverse, che le consentano di esercitare nella maniera più adeguata le attribuzioni demandate, conciliando la duplice esigenza di mantenere un collegamento dell'organo con gli istituti della democrazia rappresentativa e di assicurarle garanzie di indipendenza analoghe a quelle proprie del corpo giudiziario.

Fortunatamente, il testo al nostro esame corregge quello originario, che prevedeva persino una modifica nel numero dei componenti (gli attuali quindici), frutto anche questo di rigorose valutazioni, come la positiva esperienza insegna.

Inoltre, il passaggio in Commissione ha tentato di porre rimedio — a mio avviso, non risolvendo comunque il problema — ad un altro grave errore relativo alle nomine, proponendo che tre giudici siano nominati dalla Camera dei deputati e quattro dal Senato federale. Noi, invece, siamo assolutamente convinti che l'articolo 135 della Costituzione debba rimanere invariato in tutti i suoi aspetti, prevedendo cinque giudici nominati dalle supreme magistrature ordinarie e amministrative, cinque dal Presidente della Repubblica e cinque dal Parlamento in seduta comune.

Solo così si ha infatti la certezza di garantirne l'alto grado di unità e di rigore, non di parte, sapendo che proprio la sua composizione preclude che, nel suo ambito, si confrontino interessi giuridicamente rilevanti, impersonati da poteri in conflitto. La Corte deve dirimere tali conflitti, non riprodurli al suo interno, come accadrebbe in una logica di pretesa rappresentanza regionale; qui risiedeva la logica dei sette giudici espressi dal Senato, all'origine della proposta, che determinerebbe soltanto un processo di politicizzazione di un organo di giustizia costituzionale.

Affronteremo dettagliatamente i diversi aspetti dei 42 articoli al nostro esame e abbiamo già detto sulla valutazione politica di fondo a proposito della cosiddetta *devolution*; durante l'esame degli emenda-

menti approfondiremo non solo il giudizio sugli elementi di disgregazione dal punto di vista sociale che si determinerebbero sul piano dei diritti fondamentali come la salute, l'istruzione e la sicurezza, ma persino gli interrogativi e le incongruenze che un tale provvedimento determinerebbe.

Come il lavoro in Commissione ha dimostrato e nonostante i numerosi emendamenti presentati dall'opposizione, il nostro sforzo è stato quello di contestare e proporre alternative nel merito del disegno di legge. Anche i numerosi emendamenti soppressivi sono infatti il frutto di ragionamenti approfonditi, nella convinzione che la nostra Carta Costituzionale conservi una straordinaria attualità e vada quindi salvaguardata nella sua sostanziale integrità. Tuttavia, la riforma del Titolo V e le nuove competenze, nonché la conflittualità che ne deriva, pone certamente il problema di correggere determinati aspetti, che tengano conto delle sentenze della Corte, ma non soltanto. Naturalmente su tutti gli aspetti da me citati, ma anche su altri richiamati in quest'aula, siamo pronti ad un confronto, ma riteniamo che sia quantomeno doveroso riuscire a circoscrivere le materie e soprattutto offrire un terreno di confronto rigoroso di democrazia « democratica », ciò che a mio avviso manca in questa sede per le modalità e il percorso seguiti.

Daremo, dunque, battaglia in Parlamento e lavoreremo anche all'esterno per far conoscere ai cittadini quale è effettivamente la posta in gioco. Nella malaugurata ipotesi in cui il provvedimento in esame dovesse essere approvato in Parlamento, sarà il referendum a determinarne l'approvazione definitiva. Noi naturalmente faremo di tutto per bocciarlo.

Sono temi difficili e forse non particolarmente attraenti per cittadini e cittadine già obbligati a lottare per arrivare alla fine del mese, facendo quadrare i conti, e che assistono pressoché impotenti ad uno scenario mondiale di guerre e di miseria. Ma proprio per affrontare un quadro tanto drammatico è necessario restituire la politica ad una vera partecipazione popolare e che lo straordinario movimento, soprat-

tutto di giovani, resosi visibile per contrastare la guerra, possa incidere sulle tante precarietà imposte dalle vostre politiche, di cui è intriso anche il Trattato della Costituzione europea.

L'autunno che ci aspetta porta nella sua agenda tutti questi temi, perché la quotidianità della nostra vita, anche quella materiale, è strettamente connessa al grado di democrazia garantito. Non è un caso se il movimento dei movimenti ha costruito un consenso così ampio sul pianeta, proprio a partire dalla contestazione dei luoghi a-democratici e tecnocratici, guidati da pochi potenti della terra che pretendono di decidere le sorti di tutti. La nostra difesa dei principi costituzionali in questa sede ha la pretesa di avere anche questo respiro strategico. (*Applausi dei deputati dei gruppi di Rifondazione comunista, dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e della Margherita, DL-L'Ulivo*).

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

NUCCIO CARRARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, è fin troppo ovvio che ogni parlamentare porta con sé, nell'aula del Parlamento, il proprio bagaglio culturale, le proprie esperienze e le proprie aspirazioni. Potremmo quindi dire che, se fosse affidata ad ogni singolo parlamentare la redazione di un testo costituzionale, ogni deputato scriverebbe una Costituzione diversa dagli altri colleghi. In sintesi, voglio dire che dentro di noi c'è sempre una Costituzione ideale e ognuno propone soluzioni che ritiene essere le migliori. Ma ogni uomo politico ha il dovere di confrontarsi con il proprio tempo, con il contesto in cui agisce e con il proprio senso di responsabilità. Dovrebbe, quindi, mettere da parte le soluzioni ideali e cercare quelle possibili.

Tali soluzioni vanno cercate, ovviamente, anche in collaborazione con le forze di opposizione, qualora esse dimostrino volontà di collaborare e dimostrino di volere un assetto costituzionale nuovo. Va, infatti, sottolineato un ulteriore aspetto: in questa fase, non siamo chia-

mati a scrivere la Costituzione definitiva, destinata a valere per secoli e millenni; siamo chiamati a scrivere una Costituzione che modernizzi lo Stato, che risponda alle esigenze e alle istanze della società civile e al mandato elettorale che è stato conferito alle forze di maggioranza e che corregga i guasti della Costituzione vigente. L'unico termine di paragone è infatti dato dalla Costituzione vigente. Il testo che andiamo ad esaminare non va dunque paragonato con il testo che ciascuno di noi ha nella propria mente, ovvero con il testo perfetto, ma va rapportato e confrontato con la Costituzione vigente.

Mi rivolgo non soltanto ai colleghi dell'opposizione, ma anche a quelli della maggioranza. Infatti, circola — non si comprende bene come — una certa vulgata che trova sensibili anche alcuni parlamentari di maggioranza. Con riferimento, ad esempio, al mondo che sottolinea giustamente il valore dell'unità nazionale, qualcuno pone il dubbio che ci si trovi di fronte alla disgregazione dello Stato e dell'unità nazionale, quasi si fosse all'anno zero delle riforme. Come tutti sappiamo, in Italia si parla di riforme da oltre vent'anni, e ne sono state realizzate poche. Va tuttavia sottolineato che nella precedente legislatura è stato modificato il Titolo V della Costituzione, e oggi siamo chiamati a confrontarci con tale riforma. Dunque, con riferimento all'unità nazionale, va sottolineato in primo luogo che non vi è alcun rischio di disgregazione dello Stato: al contrario, il rischio di disgregazione dello Stato è presente nel testo vigente, a norma del quale vi sono regioni a statuto ordinario, regioni a statuto speciale e regioni che possono, se lo richiedono, appropriarsi di particolari poteri, diventando anche esse speciali o, forse, anche più speciali di altre regioni.

L'articolo 117 nel testo vigente prevede che lo Stato possa normare alcune materie e che le regioni possano normare altre materie, e si prevede anche che sulle materie non espressamente indicate la competenza spetti alle regioni. Ci troviamo di fronte a una devoluzione — perché di

devoluzione si tratta — abborracciata e confusionaria, che ha prodotto moltissimo contenzioso, e che, se resterà in vigore, continuerà a produrre contenzioso.

Come legislatori, facendo appello al nostro senso di responsabilità, dobbiamo porci il problema, correggendo le sfasature del testo vigente, riducendo il contenzioso presso la Corte costituzionale e salvaguardando l'unità dello Stato. Al riguardo, bene ha fatto il Senato a prevedere la soppressione del comma 3 dell'articolo 116.

Il comma sostiene esattamente che alla regione richiedente possono essere concesse ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, concernenti le materie di cui al terzo comma dell'articolo 117. Traducendo, si tratta di tutte le materie a legislazione concorrente; queste ultime — non sono poche — sono di grande rilievo. Mi riferisco addirittura al commercio con l'estero, all'istruzione, alla tutela della salute, all'alimentazione, alle grandi reti di trasporto e di navigazione, all'ordinamento della comunicazione e alla produzione, al trasporto e alla distribuzione nazionale dell'energia; tutte materie che oggi hanno prodotto un grande contenzioso. Ecco, queste materie — e non solo queste — possono già essere affidate alla competenza di una regione che ne faccia richiesta. La regione richiedente, inoltre, può anche espropriare un po' lo Stato delle sue competenze; mi riferisco, per esempio, alla lettera l), che riguarda la giurisdizione e le norme processuali, l'ordinamento civile e penale, la giustizia amministrativa. In questo caso, però, la possibilità di appropriarsi di poteri da parte della regione è limitata al solo giudice di pace. Se si fa riferimento alle lettere l) ed s), ad una regione può essere concessa una particolare autonomia per legiferare in ordine a norme generali sull'istruzione; infatti, quest'ultima è già compresa nelle materie a competenza concorrente. Stiamo parlando quindi di una grande sfasatura che ha prodotto un grave allarme nell'ambito delle forze che compongono l'attuale maggioranza e l'attuale opposizione, che hanno presentato tantissimi emendamenti.

A questo punto va sottolineato il senso di responsabilità del ministro e della maggioranza perché — come abbiamo appreso ieri — molte di queste proposte verranno accettate, anche sulla falsariga del lavoro fin qui svolto dalla Corte costituzionale. Quindi, per il futuro un'enorme mole di contenzioso potrà essere evitata, e sostengono il falso coloro i quali pensano che la devoluzione porterà ad una ulteriore crisi dell'unità dello Stato. Va sottolineato, infatti, che la devoluzione non traumatizza il principio di unità, ma razionalizza — in ordine al potere delle regioni — alcune materie che già oggi sono di competenza regionale, ma comprese in un contesto normativo poco chiaro e farraginoso che ha già prodotto e potrà produrre ampio contenzioso presso la Corte costituzionale.

Quindi, ci troviamo di fronte ad un processo di razionalizzazione e non di ulteriore spinta verso la crisi dell'unità dello Stato. Voglio sottolineare tutto ciò affinché vengano fugati i dubbi e si abbia coscienza di tutto quello di cui si sta discutendo.

Un'altra norma da porre all'attenzione dei colleghi — e che il Senato ha giustamente modificato — riguarda la possibilità per le regioni di creare organi comuni, senza specificare nulla circa la loro natura. Ciò, tradotto in termini più semplici, significa che con questa Costituzione alcune regioni, qualora lo volessero, potrebbero — tra virgolette — « consorzarsi », creare una macroregione con poteri — perché no? — anche legislativi; infatti non vi è un esplicito divieto in questa direzione o una perimetrazione precisa dei poteri delle regioni. Ebbene, il Senato ha deciso di privilegiare le forme associative, anche se gli organi che si andrebbero a costituire possono semplicemente avere funzioni amministrative e non legislative. Quindi, si tratta di un ulteriore recupero che va nella direzione dell'unità e non della disgregazione del tessuto nazionale. In ogni caso, altre cose vanno aggiunte a ciò che ho sin qui detto. Il testo predisposto attraverso la disponibilità del ministro, la collaborazione del tavolo politico e del tavolo tecnico — che noi speriamo di poter appro-

vare in quest'aula — reintroduce e migliora, per esempio, l'interesse nazionale.

Nella Costituzione previgente, cioè quella in vigore prima della riforma del Titolo V, quando i poteri delle regioni erano minimi, ci si era preoccupati di sottolineare che i poteri delle regioni non potessero travalicare l'interesse nazionale.

Guarda caso, nella riforma dell'Ulivo l'interesse nazionale è scomparso, creando seri problemi interpretativi alla Corte costituzionale. Laddove si è resa conto che alcune funzioni non possono non essere esercitate dallo Stato, per necessità di unitarietà anche organizzativa ed amministrativa, la stessa Corte ha dovuto fare ricorso al principio di sussidiarietà e non anche all'interesse nazionale.

Ebbene questa norma, molto positiva, contenuta nel testo del Senato, viene ulteriormente migliorata e semplificata nell'ambito del tavolo tecnico, resa più agevole e più comprensibile e, speriamo, anche più efficiente.

Quindi, c'è già un paletto in questa riforma che si vuole realizzare, cioè l'interesse nazionale, rispetto al quale devono arretrare tutti gli altri poteri, tutte le autonomie, perché quando è in gioco l'interesse nazionale è giusto che questo prevalga su altre istanze, anche se legittime.

Altro punto che va sottolineato, e che ci tranquillizza ulteriormente sulla tenuta del sistema è la cosiddetta clausola di flessibilità o, come noi preferiamo definirli, la cosiddetta clausola di supremazia, che esplicita più compiutamente un principio già contenuto nell'articolo 120 della Costituzione, a cui la Corte costituzionale ha fatto ricorso anche attraverso dei funambolismi — quasi arrampicandosi sugli specchi, lo voglio dire con tutta chiarezza — e, forse, anche interpretando il sentire dell'italiano medio.

Ebbene, l'articolo 120 della Costituzione in questo punto è stato riscritto, per cui è stato chiarito che, in casi ovviamente particolari, quando è in discussione la sicurezza nazionale, quando bisogna garantire l'unità dell'ordinamento ed i diritti minimi civili e sociali, lo Stato può ap-

propriarsi della funzione legislativa senza tenere conto dell'ambito territoriale delle singole regioni.

Questo è uno strumento che nell'attuale Costituzione non c'è: ci sarà — lo speriamo — nella prossima Costituzione, quella che noi ci auguriamo di approvare; allora, fate il confronto! Fate il confronto, voi che avete a cuore l'unità dello Stato, fra quello che noi vogliamo realizzare e quello che c'è; perché, se non realizzeremo questa riforma — è inutile farsi illusioni — resterà in vigore il testo vigente, un testo che non va bene a nessuno. Anzi, non si riesce a capire chi abbia prodotto questo testo, perché si tratta di una riforma di una maggioranza ulivista, ma se si chiamano ad uno ad uno i deputati ed il *leader* dell'Ulivo nessuno si assume la paternità di questa riforma.

Allora l'invito è il seguente: ripensiamo questa riforma, accettiamo le modifiche che il ministro si è dichiarato disponibile ad apportare, che sono modifiche di peso perché tengono conto di emendamenti che sono venuti, soprattutto direi, da deputati dell'opposizione.

Nel nuovo articolo 117 della Costituzione, se dovesse essere approvato così come sarebbe nelle intenzioni delle forze di maggioranza, la tutela della salute, ad esempio, che è un di più rispetto alla sanità, sarà materia di esclusiva competenza dello Stato, come anche la sicurezza alimentare e poi altre materie che, si è detto giustamente, non sono del tutto riconducibili, soprattutto quando assumono una valenza nazionale, al potere delle regioni.

Mi riferisco alle grandi reti strategiche di trasporto e di navigazione di interesse nazionale — in questa materia, le norme le detterà soltanto lo Stato —, all'ordinamento della comunicazione, all'ordinamento delle professioni intellettuali, alla produzione, al trasporto e alla distribuzione nazionale dell'energia. Quindi, l'articolo 117 della Costituzione è stato, per così dire, asciugato, migliorato alla luce dell'esperienza sin qui maturata e soprattutto alla luce delle sentenze della Corte costituzionale.

Vogliamo rinunciare alle predette modifiche sostanziali per lasciare le cose così come stanno? Noi riteniamo che occorra andare avanti e che sia necessario correggere le distorsioni fin troppo evidenti del testo vigente.

Passiamo ad un secondo argomento che a noi di Alleanza nazionale sta particolarmente a cuore e sul quale l'opposizione ha quasi aperto un fuoco di sbarramento: il premierato. Qui va fatta una premessa: noi di Alleanza nazionale, chi vi parla in particolare, siamo sempre stati sostenitori — non è una novità — dell'elezione diretta del Capo dello Stato. Voglio ricordare a me stesso che nel programma elettorale della Casa delle libertà figuravano al secondo punto dell'elenco, tra le cinque grandi missioni per cambiare l'Italia, la riforma dell'architettura istituzionale dello Stato, l'elezione diretta del Capo dello Stato, la devoluzione alle regioni delle responsabilità per scuola e sanità e per la difesa dei cittadini dalla criminalità urbana.

Ora, abbiamo il dovere di rispettare il mandato elettorale: siamo stati eletti per realizzare le riforme indicate nel programma e non per stare qui a perdere tempo od a rinviarle *sine die*, secondo il costume di una vecchia, obsoleta e superata classe politica. Abbiamo ricevuto un mandato elettorale in tal senso!

Si è detto che, quando si tratta di realizzare una riforma istituzionale, bisogna tenere conto delle istanze delle opposizioni. Ebbene, per senso di responsabilità, abbiamo fatto qualche passo indietro. A tale proposito, può essere utile leggere le proposte che l'Ulivo ha messo per iscritto nel suo programma elettorale.

Al secondo punto — guarda caso, anche nel programma dell'Ulivo si tratta del secondo punto! — si parla di modernizzazione dello Stato, a partire dall'istruzione e dai servizi pubblici, fino alle istituzioni ed alla costruzione del federalismo: parole chiarissime! Le istituzioni riformate prevedono — prosegue il programma — una Camera federale (quella che noi ci apprestiamo a realizzare), più snella dell'attuale Senato (infatti, abbiamo

diminuito il numero dei senatori), ed una legge elettorale che affidi agli italiani la scelta della maggioranza di governo e del Primo ministro.

Vi domando cosa significhi affidare al corpo elettorale la scelta del Primo ministro e del Governo. Evidentemente, significa che alle forze politiche ed ai parlamentari non è consentito di sentirsi affrancati dal voto elettorale, di sentirsi liberi di fare ciò che vogliono in quanto destinatari di un mandato in bianco. No, il mandato è preciso perché debbono essere gli italiani — e soltanto loro — ad indicare il Primo ministro ed il suo Governo! Nel programma dell'Ulivo è anche previsto lo scioglimento delle Camere se viene meno la fiducia al Governo: lo scioglimento *tout court*!

Quindi, l'Ulivo si proponeva di realizzare una riforma che, probabilmente, era più forte rispetto al premierato che sta venendo fuori dal testo che noi stiamo elaborando. Allora, perché ci accapigliamo se, sostanzialmente, vi siamo venuti incontro su posizioni « più deboli » rispetto a quelle che pure piacevano quando è stato scritto il programma elettorale dell'Ulivo?

A questo punto, dovrebbero essere concordi gli intenti di tutte le forze politiche, nessuna esclusa. Invece, sul premierato sento proporre argomentazioni assolutamente pretestuose. Esse provengono, anzitutto, dai *laudatores temporis acti*, da quelli che lodano quel « glorioso passato » in cui non si riuscì mai a dare all'Italia i Governi stabili che la gente sostanzialmente vuole, da quelli che non riuscirono mai ad individuare il luogo sicuro della decisione.

Ebbene, vi è ancora chi loda il bel tempo passato quando tutto era frutto di « inciucio », ogni partito riteneva di essere affrancato dal voto popolare e di poter creare tutte le maggioranze che voleva all'interno del Parlamento partendo dal presupposto che la sovranità era nel Parlamento. Per noi invece la sovranità del Parlamento è sovranità delegata! La vera sovranità sta nel corpo elettorale!

Sebbene, purtroppo, non si proceda verso una riforma che prevede l'elezione

diretta del Capo dello Stato, possiamo ritenerci soddisfatti nel dare al corpo elettorale la sovranità nella scelta del primo ministro e del Governo. È il popolo che sceglie il primo ministro e il Governo, anche sulla base di un programma. In primo luogo, occorre informare gli italiani sulle azioni da intraprendere. Successivamente, occorre rispettare tale programma; è tenuto a farlo sia il primo ministro sia il Governo. Queste cose quindi devono stare insieme.

La Camera dei deputati, che nella prossima riforma sarà l'organo politico, sarà legittimata tanto quanto lo è il *premier* e il rapporto di fiducia non può essere messo in discussione. In tal caso, infatti, non ci sarebbero più i presupposti del mandato elettorale. Quando si rompe il rapporto di fiducia tra gli eletti e gli elettori, tra il *premier* e la sua maggioranza, bisogna dare nuovamente la parola al corpo elettorale. Non mi si dica che in questo contesto intendiamo indebolire un organo di garanzia quale il Presidente della Repubblica. Non si capisce se i « difensori » del Presidente della Repubblica siano tali perché credono realmente in ciò che affermano o perché, essendo ormai difficile contrastare questa riforma sulla base dei fatti e dei ragionamenti, cercano di trovare un appiglio per dire « no ».

Noi invece abbiamo rafforzato i poteri del Presidente della Repubblica come organo di garanzia. Negli accordi che sono stati raggiunti è previsto che il ribaltone non possa essere fatto né dalla maggioranza né dal *premier*. Il Presidente della Repubblica è garante del rispetto del voto popolare. Dunque, se il *premier*, stanco di una forza politica che lo sostiene e che con lui si è presentata di fronte al corpo elettorale, volesse attingere ad una o più forze politiche dell'opposizione snaturando la maggioranza uscita dalle urne, il Presidente della Repubblica lo inviterebbe alle dimissioni e, qualora non si adeguasse, potrebbe sciogliere la Camera che è organo politico ed ha un rapporto fiduciario con il *premier*. Vi sembra poco questo potere del Presidente?

È stato altresì previsto che il *premier* possa chiedere il voto di fiducia su una materia di competenza del Senato, ma solo se la materia o la norma è strategicamente funzionale all'attuazione del programma. Se invece sostenere che tale norma è funzionale all'attuazione del programma dovesse rivelarsi un pretesto, di fronte ad un pretesto del Primo ministro il Presidente della Repubblica ha il potere di intervenire e di invitare il Primo ministro stesso a rispettare la Costituzione. Ciò che si chiede deve essere essenziale per l'attuazione del programma di Governo.

Nelle norme che si vogliono approvare, dunque, vi sono pesi e contrappesi. È una riforma equilibrata nel rapporto *premier-maggioranza*, *premier-maggioranza-programma di Governo* e *premier-Presidente della Repubblica*.

L'ultima osservazione che vorrei svolgere, sul filo di una polemica anch'essa del tutto pretestuosa, è relativa al costo del federalismo.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, è giusto che vengano posti dei paletti e che venga ripristinata la verità storica. La polemica in questione è partita, giorni fa, da alcuni articoli pubblicati sul *Corriere della Sera*, allarmistici e allarmanti. Mi domando, allora: ma gli studi in materia sono stati condotti sul federalismo che ci sarà o potrebbe esserci, oppure su quello già vigente? È questo l'interrogativo, perché elaborare studi sul federalismo che potrebbe esserci mi sembra piuttosto arduo, poiché bisognerebbe avere la sfera di cristallo! Allora, chiariamoci: tali studi sono stati svolti sul federalismo esistente, e neanche sul federalismo che è stato avviato con la riforma del Titolo V della parte II della Costituzione, nel 2001, bensì sul federalismo che è stato varato, nel 1997, con la prima legge Bassanini!

Vi ricordate, onorevoli colleghi, quando la sinistra si vantava di aver prodotto una riforma federale «a Costituzione vigente»? Vi ricordate, onorevoli colleghi, quando la sinistra affermava che, prima di modificare la Costituzione, avrebbe tolto allo Stato tutti i poteri che sarebbe riuscita a sottrargli per attribuirli alle regioni,

poiché doveva valere il principio per cui lo Stato avrebbe dovuto svolgere poche funzioni, mentre tutto il resto avrebbe dovuto essere assegnato dalle regioni?

Da quell'epoca, vale a dire dalla legge n. 59 del 1997, ha inizio la riforma federalista, in ordine alla quale dobbiamo calcolare i costi. E non lo sostengo solo io! Ciò non sfugge neanche a Giovanni Sartori, il quale ha sì affermato quello che sappiamo (vale a dire che, con l'introduzione in Italia del federalismo, i costi sono lievitati del 40 per cento, e via dicendo), ma ha sostenuto altresì, con riferimento allo studio elaborato dall'ISAE, che il federalismo avviato nel 1997 ha comportato un aggravio per i conti dello Stato di almeno 61 miliardi!

Vorrei evidenziare come ci si riferisca al federalismo che parte dal 1997; allora, anche in questo caso, vediamo quali costi comporterà il nuovo assetto federale dello Stato rispetto a quelli dell'attuale assetto federale! Vorrei evidenziare da subito che, con il trasferimento di alcune materie dalle regioni allo Stato, sempre sulla scorta delle indicazioni avanzate dalle opposizioni...

PRESIDENTE. Onorevole Carrara, concluda!

NUCCIO CARRARA. ...nonché da alcuni deputati della maggioranza, si semplificherà ad esempio il contenzioso, alcuni poteri resteranno al centro (perché si dovranno diffondere su tutto il territorio nazionale in maniera uniforme), e già ciò comporterà un risparmio per i conti pubblici.

Signor Presidente, non intendo dilungarmi in ulteriori considerazioni; tuttavia vorrei formularne una: infatti, abbiamo esplicitamente inserito una clausola di salvaguardia, la quale prevede che il federalismo che vorremmo realizzare non dovrà comportare aggravii di spesa.

Infine, mi sia consentita un'osservazione che intendo svolgere quasi da «uomo del popolo», perché vorrei che anche la gente comune si appassionasse a questa materia: vi sembra poco alleggerire

di 195 parlamentari il prossimo Parlamento? Centonovantacinque parlamentari in meno rappresenteranno un risparmio per lo Stato o no? Ebbene, se farete qualche conto, vi accorgete che 195 parlamentari in meno comporteranno un risparmio per legislatura che oscillerà tra i 600 e i 1000 miliardi di vecchie lire. È poco? Scusateci, ma comunque non si potrà parlare di aggravio di costi (*Applausi dei deputati dei gruppi di Alleanza nazionale e di Forza Italia – Congratulazioni!*)!

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Merlo, al quale ricordo che ha a disposizione sette minuti. Ne ha facoltà.

GIORGIO MERLO. Signor Presidente, conterrò il mio intervento nei sette minuti a mia disposizione, anche perché ciò che è stato detto in questi giorni è stato già molto e credo che avremo modo di articolare meglio il confronto nel momento in cui conosceremo anche gli emendamenti del Governo.

Vi è, tuttavia, una domanda cui non si riesce, a tutt'oggi, di trovare una risposta convinta e convincente da parte del Governo, malgrado gli incontri e la complessa composizione dei vari interessi e delle varie convenienze all'interno del centro-destra. La domanda è questa – non c'è il ministro, ma anche il sottosegretario credo abbia l'autorevolezza di poter dare una risposta –: qual è la necessità stringente, impellente, inderogabile, la motivazione vera per cui noi oggi dovremmo riformare la Costituzione? Quali sono le buone leggi che non si sono potute varare per colpa della Costituzione? Sono domande semplici, banali, ma alle quali – a tutt'oggi – i propugnatori, a parte la riduzione del numero dei parlamentari, non sono riusciti a dare una risposta convincente. Qui, infatti, è in questione un elemento molto più importante rispetto ai singoli emendamenti che ieri, in modo un po' abbracciato, il ministro ci ha illustrato. È in questione il disegno fondamentale della Repubblica e, dunque, la qualità della nostra vita democratica. Su ciò è doveroso riflettere, prima di decidere.

Il primo aspetto della riforma che la Camera è chiamata a discutere, come tutti sappiamo, è la cosiddetta stravagante devoluzione, ovvero l'attribuzione di nuove competenze legislative alle regioni in materia di sanità, di istruzione e di polizia. Se verrà attuata, la riforma aggraverà i conflitti e la confusione, come molti osservatori ci hanno detto, di prerogative tra Stato e regioni, già aperti, purtroppo, dalla frettolosa riforma del Titolo V della Costituzione del 2001. Essa favorirebbe – è bene che tutti cittadini lo sappiano – gravi diseguaglianze delle libertà fondamentali e dei diritti sociali dei cittadini, in evidente contrasto con il principio dell'uguaglianza democratica sancito nella prima parte della Costituzione.

Spendere milioni di euro, oltre quelli già spesi, per creare nuovi conflitti e nuove diseguaglianze non è davvero un capolavoro di saggezza politica. A questa domanda né Brancher, né il ministro, né la maggioranza offrono risposte convincenti e convincenti.

Mentre è molto chiaro il danno, non si vede, ancora una volta, il vantaggio di questo cambiamento. Il buon governo non è il risultato del potere, bensì della saggezza politica, della capacità di dialogare con l'opposizione e di realizzare ragionevoli compromessi, tre elementi non ricercati dal centrodestra. La Costituzione, è bene ricordarlo – ieri Castagnetti lo ha ripetuto –, è la legge fondamentale dello Stato che definisce le regole per l'esercizio del potere sovrano ed ha una sua coerenza. Nella politica italiana tutti, persino voi della destra, si ritengono e si qualificano come riformisti. Noi crediamo che, di fronte alla riforma costituzionale, bisognerebbe avere, invece, il coraggio di essere un po' più conservatori e dire apertamente che la migliore di tutte le riforme è procedere con prudenza, con senso dello Stato, con rispetto delle istituzioni e rispettare e realizzare soprattutto i principi della Costituzione – che, per fortuna, abbiamo – attuando una riforma capace di non stravolgere l'impianto complessivo del nostro Stato.

Del resto, pur avendo un rispetto profondo delle istituzioni, noi abbiamo cercato di perseguire l'obiettivo di riformare l'organizzazione dello Stato e abbiamo cercato di fare ciò negli ultimi anni attraverso una revisione profonda dell'ordinamento che, ci rendiamo conto, va completata. Sotto tale aspetto, però, non si può affermare che siamo all'anno zero delle riforme, né per quanto concerne la forma di governo, né per quanto riguarda la forma dello Stato. Sappiamo che la riforma elettorale non può esser sufficiente a risolvere i problemi di governabilità e di stabilità di una democrazia governante. Si riconosce, quindi, che innovazioni e stabilizzazioni di natura costituzionale sono necessari per garantire maggior forza al Presidente del Consiglio e maggiore stabilità al Governo, ma ciò non può avvenire che in due modi: o si cambia la forma di governo, per avvicinarla a quella semipresidenziale — o presidenziale —, ma con i contrappesi e le garanzie proprie di tale forma di governo, o si rimane fedeli al sistema parlamentare, adottando le indispensabili misure di consolidamento del Governo e del Presidente del Consiglio.

Le norme riguardanti la forma di governo contenute nel disegno di legge costituzionale — è stato detto, ma è bene ripeterlo — sfuggono interamente all'uno e all'altro modello e danno vita a un sistema indefinibile contenente forzature e incongruenze che snaturano di fatto il sistema parlamentare e avviano l'ordinamento verso il puro arbitrio incontrollato.

Ciò che più sorprende in una riforma così ampia della seconda parte della Costituzione — e faccio riferimento all'unico esempio concreto, su cui mi soffermerò brevemente — è la completa assenza di norme di garanzia e di contrappesi efficaci al rafforzamento dell'istituto del Governo e del Presidente del Consiglio. Quella delle garanzie è una questione importante: tutto il costituzionalismo moderno è fondato sulla novità delle Costituzioni rigide e sui limiti da porre alle maggioranze per evitarne la tirannia.

Signor Presidente, concludo dicendo che il comportamento politico concreto

della maggioranza conferma ancora una volta, a nostro giudizio, la sostanziale indifferenza nei confronti di un metodo democratico che resta decisivo per poter riscrivere le regole fondamentali dello Stato, e cioè il metodo della comune condivisione dei principi e delle regole che presiedono alla nostra Repubblica. È un errore — concludo veramente — che può avere effetti devastanti per il rafforzamento della nostra democrazia e il consolidamento delle nostre istituzioni. Noi ci batteremo per impedire questo (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-L'Ulivo e Misto-Popolari-UDEUR*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare l'onorevole Cusumano. Ne ha facoltà. Ricordo all'onorevole Cusumano che ha dieci minuti di tempo a disposizione.

STEFANO CUSUMANO. Signor Presidente, onorevoli colleghi, onorevole rappresentante del Governo, il tentativo testardo di porre mano alla revisione di un testo che in questi ultimi cinquant'anni si è progressivamente arricchito di significati che nel suo disegno complessivo lo rendono sempre vivo ed attuale suscita dubbi e, soprattutto, preoccupazione.

La modifica della Carta costituzionale non può essere una partita che si gioca nel perimetro della sola maggioranza, perché tutto ciò cancella maldestramente il grande lavoro fatto da grandi costituzionalisti e da grandi *leader* politici sulla linea dell'equilibrio tra i poteri, sulla visione unitaria dello Stato senza straripamenti di alcun tipo. Insomma, è una Costituzione che ha retto per un lungo cinquantennio a tutela delle istituzioni democratiche e repubblicane. Ciò che è mancato è stata una sorta di condivisione responsabile verso un percorso di riforme che avrebbe richiesto l'abbattimento di steccati di comoda convenienza e l'esaltazione di un unico comune denominatore: far rivivere la nostra Carta costituzionale con degli opportuni aggiustamenti, mirati a renderla sempre più attuale rispetto alle sfide che ci stanno davanti e rispetto alle condizioni geopolitiche che hanno segnato la vita e la

democrazia del mondo occidentale, prima fra tutte la nuova Europa.

Oggi ci troviamo a discutere di una proposta costituzionale mal fatta, squilibrata nella sua struttura di fondo, perché non ha neppure tentato di risolvere, tra l'altro, gli effetti negativi che si sono creati nel nostro ordinamento in seguito all'introduzione della legge elettorale maggioritaria. È una riforma federale che penalizza e impoverisce il sud con il solo fine di soffocarne potenzialità e risorse. La separazione di competenze tra Camera e Senato potrà dare origine a duri conflitti e potrà compromettere il funzionamento del sistema stesso. Il processo legislativo appare complicato, la forma di governo, così com'è, appare assolutamente in controtendenza e il rafforzamento della posizione costituzionale del Primo ministro è eccessiva. In particolare, sul federalismo voluto dalla Lega una larghissima maggioranza di costituzionalisti ha sempre manifestato non poche riserve.

In realtà, si tratta di un federalismo di classe che accentua le differenziazioni tra i ricchi e i poveri e la sua attuazione potrebbe provocare un eccessivo aumento della spesa pubblica.

Alle regioni andrà la potestà esclusiva in materia di sanità, istruzione e polizia locale. Il Senato federale altro non sarà che un'emanazione delle stesse regioni. Tutto ciò comprometterà la prestazione dei servizi essenziali, causerà gravi disparità nei trattamenti e favorirà la proliferazione di burocrazie inefficienti.

Per di più, questo potrebbe mettere a rischio le garanzie di tutti i cittadini circa le prestazioni sociali essenziali. Saranno le regioni meridionali che, con una minore capacità finanziaria ed impositiva, saranno costrette a subire il maggior contraccolpo derivante dalla riduzione dei trasferimenti finanziari.

Il Senato che scaturirà dal progetto di riforma non avrà nulla di federale, perché sarà eletto a suffragio universale e ciò potrà facilmente far evolvere dal punto di vista istituzionale i caratteri del parlamentarismo in un monocameralismo imperfetto; per di più, il Senato appare mal

disegnato, in modo tale da non essere mai un buon punto di collegamento fra lo Stato e le regioni.

Venendo ad un altro punto cardine della riforma costituzionale, ovvero il cambiamento della forma di governo, questo fa del primo ministro una sorta di *leader* onnipotente, al quale è obbligatorio sottomettersi sino alle elezioni successive, anche se nel frattempo questi si riveli inadeguato.

È una forma di governo unica al mondo, basata sulla dittatura elettiva di un solo uomo che, anziché rafforzare il sistema delle garanzie democratiche, le indebolisce drammaticamente. Insomma, si vuole passare da una situazione nella quale è il Parlamento ad avere il potere di sfiduciare il Presidente del Consiglio ad una nella quale sarà il *premier* che potrà sfiduciare il Parlamento. Si creerà in questo modo sicuramente un sistema nel quale il Parlamento non conterà nulla, sino a perdere qualsiasi autonomia, ed il potere massimo sarà trasferito tutto nella persona del primo ministro.

Così come sta procedendo, la riforma conduce alla frammentazione e alla disgregazione della Repubblica e verso una nuova forma di unità che ridistribuisce garanzie ed autonomia.

In poche parole, tale riforma non approda da alcuna parte e l'unico obiettivo che emerge pare essere un forte indebolimento delle garanzie dei diritti e delle libertà costituzionali. È impensabile che si possa modificare in un solo colpo parte della nostra Costituzione, senza cercare un punto di incontro, un consenso e per di più in un'ottica distruttiva e frettolosa, che invece caratterizza la coalizione di centrodestra.

Le riforme si fanno insieme e la revisione della Costituzione deve essere frutto di un percorso di riflessione in grado di recuperare al meglio l'unitarietà dello Stato.

Il Governo non può pensare di cambiare la Costituzione al solo fine di mantenere l'equilibrio interno alla maggioranza (è quello che sta avvenendo in queste settimane).

Poi, in un momento delicato come quello attuale, esigenze nazionali ed internazionali ci chiedono di adottare riforme che migliorino e non peggiorino l'efficienza del nostro sistema. Accingendomi a concludere, vorrei ribadire che questa riforma ridisegna un assetto istituzionale che non è in grado assolutamente di funzionare, e che, se approvata così com'è, produrrebbe soltanto una profonda confusione ed un conflitto istituzionale costante.

A questo punto è il caso di chiedersi se valga la pena stravolgere la Costituzione repubblicana che, nel bene e nel male, in tutti questi anni ha garantito la coesistenza democratica, la certezza dei diritti e delle libertà fondamentali.

Dalle riforme istituzionali dipende il futuro del nostro paese: il nostro obiettivo sarà quello di puntare ad un progetto che ci renda disponibili ad aprire un dialogo costruttivo e sincero con quelle forze, movimenti ed associazioni che sentono il bisogno di affrontare una sfida in una dimensione bipolare, perché è di una democrazia garantita da percorsi costituzionali chiari e netti che l'Italia ha bisogno (*Applausi dei deputati dei gruppi Misto-Popolari-UDEUR e della Margherita, DL-L'Ulivo - Congratulazioni*)!

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

MICHELE VENTURA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questa mattina ho ascoltato con grande interesse l'onorevole De Mita, il quale ha tratteggiato classicamente il percorso e la evoluzione politico-istituzionale avvenuta fra il 1948 e il 1968 nel nostro Paese.

Non vi è dubbio che egli abbia parlato di un periodo in cui il sistema politico era sostanzialmente bloccato e, quindi, gli aggiustamenti e le modifiche avvenivano in fasi successive senza produrre un dibattito organico relativamente all'esigenza di un ammodernamento complessivo dello Stato.

Rispetto alle interessanti considerazioni svolte dall'onorevole De Mita questa mat-

tina desidero aggiungere che siamo pervenuti al sistema regionale soltanto nel 1970 e che non è stato mai risolto il punto riguardante la sfiducia nei confronti delle classi dirigenti locali. Una delle cause del collasso avvenuto sul finire degli anni Ottanta è anche da ricercarsi in una volontà di affrancamento rispetto ad un sistema burocratico ed eccessivamente centralizzato. Colleghi, non siamo fra coloro che negano l'esigenza di un ammodernamento istituzionale, l'esigenza di una riforma che sia corrispondente alle problematiche ed alle grandi questioni di fronte alle quali ci troviamo. Il nostro, dunque, è un dissenso di merito: il testo al nostro esame non è condivisibile perché non risolve la questione delle responsabilità, non risponde in termini positivi alla domanda di partecipazione, non è in grado di rispondere in termini di efficacia e di efficienza alle tematiche relative allo sviluppo locale.

Mi riconosco pienamente negli interventi svolti ieri dall'onorevole Montecchi ed oggi dall'onorevole Violante per quanto riguarda l'impianto complessivo della nostra proposta. Nel mio intervento desidero soffermarmi sugli effetti finanziari alla base delle polemiche di queste settimane. Si tratta dei costi del federalismo: potrei dire, affinché non vi siano dubbi, che si tratta dei costi del Titolo V riformato, perché non possiamo separare la proposta che ci troviamo a discutere oggi da ciò che abbiamo fatto alla fine della scorsa legislatura.

La dimensione finanziaria del decentramento, vale a dire l'insieme di spese che la pubblica amministrazione locale deve coprire con nuove risorse autonome, è molto elevata. Ipotizzando il mantenimento degli *standard* dati dalla spesa storica della pubblica amministrazione, le autonomie locali nel loro insieme si approprierebbero di una quota molto ampia delle entrate complessive del settore pubblico pari — è stato sottolineato da molti — al 40 per cento. Stiamo parlando, ovviamente, della spesa decentrata e non di aumento dei costi. Sembra una cifra estremamente elevata, ma vorrei ricordare che

attualmente la spesa alla quale si fa riferimento è pari al 34 per cento. Ponendosi da tale punto di vista bisogna, dunque, discutere dell'efficacia e dell'efficienza del modello più che dei costi in termini astratti.

Nell'ultimo decennio, la tassazione locale ha registrato un vero e proprio *boom*. Nel 2003, rispetto al 1993, le entrate fiscali degli enti locali sono aumentate del 178 per cento, passando da 31 ad oltre 88 miliardi di euro (con una media di aumento annuo pari al 12 per cento). Questo dato dell'aumento della pressione fiscale a livello locale va confrontato con ciò che è avvenuto sul piano della fiscalità generale (quindi dell'amministrazione centrale). Nello stesso periodo le entrate da tassazione dello Stato sono passate da 290 miliardi di euro (nel 1993) a 281 miliardi di euro nel 2003 (il 3,1 per cento in meno). Ciò vuol dire che dalla fine degli anni Ottanta in poi, quando la finanza locale era molto contenuta, vi è stata ad opera del decentramento e della nuova offerta di servizi da parte degli enti locali, e in generale da parte degli enti territoriali, una significativa espansione.

Se confrontiamo i dati che evidenziano l'incremento della pressione fiscale locale con quelli che evidenziano il decremento di quella fiscale centrale, troviamo un aumento netto della pressione fiscale. Il che significa — e questo problema continua a permanere — che, a fronte di un decentramento di funzioni a regioni e autonomie locali, non si ha un corrispondente abbattimento della spesa centrale. Quindi, se vogliamo fare una discussione obiettiva, a me sembra che l'allarme dovrebbe riguardare eventualmente la trasformazione di alcuni tributi locali in tariffe. L'esempio più calzante è quello relativo allo smaltimento dei rifiuti: un fenomeno che permette aumenti maggiori e garantisce ulteriori introiti allo Stato con l'applicazione dell'IVA. Il normale contribuente è così doppiamente beffato dall'aumento e dall'impossibilità di detrarsi l'IVA.

Non siamo in grado, oggi, di valutare esattamente la portata di questo costo; diversi centri di studio vi si sono gettati a

capofitto, raggiungendo le cifre più varie e disparate, circolate recentemente, ma è possibile ovviamente intravedere i rischi di un inasprimento della tassazione locale, al fine di reperire le risorse necessarie alla piena autonomia. Fummo noi, nella scorsa legislatura, a dare un impulso forte verso il decentramento. Ne conosciamo dunque gli aspetti, anche quelli problematici. Ciò che ora rende la spinta federale più problematica è lo stato dei nostri conti pubblici e la china che essi hanno disceso negli ultimi tre anni. Mi soffermo sui nodi delle competenze in materia di finanza pubblica, che il provvedimento non solo non scioglie, ma provvede ad aumentare, delineando una probabile matassa non facilmente districabile. Quei dati, ai quali prima facevo riferimento (che non sono quindi polemici verso qualcuno in particolare), dimostrano quanto segue.

In questo paese cioè non è automatico che il trasferimento di materie — quando poi si tratta, come emerge anche da questo testo, del mantenimento di una serie di materie non precisamente definite dal punto di vista della competenza e della responsabilità — possa provocare la proliferazione dei centri decisionali in materia di entrata e di spesa, soprattutto in relazione agli equilibri di bilancio della pubblica amministrazione. Il rischio è quello di pregiudicare fortemente la governabilità del sistema della finanza pubblica, ove ogni livello di Governo diventi responsabile delle proprie entrate e delle proprie uscite e senza che vi sia traccia della volontà di creare un luogo di cooperazione e concertazione in materia di programmazione economica e finanziaria.

L'onorevole Carrara ha affermato che vi è una clausola secondo la quale vi sono paletti che non comportano nuovi ed ulteriori oneri, ma non spiega il fatto che quest'ulteriore necessità potrebbe scaricarsi interamente sui livelli territoriali locali (è un problema che mi sembra non sia stato affatto affrontato).

Non vi sono ovviamente (è una questione che ha riguardato il dibattito di agosto) teorie univoche sulla superiorità o meno di un sistema decentrato nei con-

fronti di uno accentrato dal punto di vista del controllo sul bilancio pubblico (mi riferisco ovviamente al bilancio pubblico). Nel nostro paese, la questione diventa particolarmente delicata: da una parte, lo Stato, tramite il Governo centrale, continua ad essere il responsabile in sede internazionale dell'andamento dei conti pubblici e, dall'altra, lo stesso Governo è chiamato ad una non facile supervisione della gestione finanziaria delle autonomie locali. Permane, inoltre, la necessità da parte del centro di un controllo efficace sui risultati di bilancio della periferia.

Quando poniamo tali questioni, colleghi, crediamo di sollevare questioni vere su cui è indispensabile riflettere, se ragioniamo in termini di tenuta del sistema. Il paradosso, tra l'altro, insito anche nella fortissima spinta federale che viene evocata in questo testo, è una pratica concreta, nel corso di questi anni, di accentramento continuo e di un controllo difficilissimo sugli andamenti della spesa pubblica.

Non so in che altro modo possiamo dare una spiegazione in ordine all'attivazione del cosiddetto decreto taglia spese.

Il provvedimento in esame genererà fortissimi contenziosi (anche il Titolo V riformato ne ha prodotti), stante la confusione che regna nella distribuzione delle competenze e nelle norme che stabiliscono il procedimento legislativo.

È un punto interrogativo, inoltre, quanto accadrà con la fine dei lavori dell'alta commissione per il federalismo fiscale (questione del tutto rinviata).

Infine, appare possibile, nel caso di discordanza tra le due Camere su un medesimo testo, che provvedimenti di tale natura e portata — mi sto riferendo alla finanza pubblica — siano affidati ad una commissione per un estremo tentativo di accordo? La sua messa a regime dovrebbe comportare primariamente la piena controllabilità dei conti dello Stato e delle autonomie, per la quale sono necessari un'armonizzazione dei criteri di redazione dei bilanci, un monitoraggio dell'andamento delle entrate e delle spese più tempestivo ed accurato, ma, soprattutto, la

definizione di un luogo di cooperazione in materia di programmazione economica e finanziaria tra Stato, regioni ed autonomie. Di tali intenzioni non vi è traccia nell'articolato ed io, su tale aspetto, inviterei i colleghi della maggioranza ad una riflessione, perché è un punto non secondario.

Colleghi, mi appare oscura la modifica apportata al primo comma dell'articolo 81 della Costituzione, riferito all'approvazione dei bilanci e del rendiconto consuntivo presentati dal Governo, nel quale è sparito il riferimento al fatto che siano specificamente le Camere ad approvare tali provvedimenti. Infatti, mi è sorta la maliziosa idea che tale taglio fosse un primo surrettizio colpo inferto alla sessione di bilancio, che tante noie provoca al Presidente del Consiglio e a numerosi ministri.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI (*ore 17,50*)

MICHELE VENTURA. A ben guardare, soppresso il riferimento specifico dell'approvazione da parte della Camera, soppressa la dizione anche annuale dei provvedimenti di natura finanziaria da esaminare collettivamente (comma terzo, articolo 70), menzionati solo i provvedimenti in materia di bilanci e rendiconto nella procedura legislativa affidata prioritariamente alla Camera, non rimane traccia sostanziale della legge finanziaria così come l'abbiamo conosciuta. Né questa può essere identificata con i citati provvedimenti di perequazione finanziaria o con le materie di cui all'articolo 119 o con il principio dell'armonizzazione dei bilanci e della finanza pubblica.

È anche ipotizzabile — se questa è la lettura corretta — che la legge finanziaria non venga più presentata. Su tali aspetti e su tali nodi occorre fare chiarezza.

Non vi trovate di fronte ad un'opposizione indisponibile ad un confronto, ma ci aspettiamo che questo confronto possa manifestarsi su questioni sostanziali e non solo su aspetti esclusivamente formali (*Ap-*

plausi dei deputati del gruppo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo).

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

CARLO TAORMINA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, questo dibattito è iniziato con la forte sottolineatura del nostro Presidente Casini sull'importanza dell'iter legislativo che andiamo consumando.

È la prima volta, infatti, che il Parlamento della Repubblica si occupa di riscrivere la Costituzione negli elementi fondanti dello Stato, toccandone praticamente tutti i poteri. Non si tratta soltanto di una grande riforma, ma anche dell'occasione per disegnare una grande Costituzione, fatta di ciò che concepirono i nostri padri costituenti intorno alla regolamentazione dei rapporti tra individuo e autorità — per utilizzare il titolo di un magistrale volume di Giuliano Amato — e di una moderna configurazione dell'apparato statale imposta dalle molteplici complicazioni applicative della vigente Costituzione e indotte dai tempi attuali e dal mutamento del quadro politico-elettorale internazionale.

Credo si tratti di un compito esaltante al quale tutti dobbiamo fornire un contributo, a cominciare dalle forze politiche di opposizione, le quali non possono dimenticare che uno degli aspetti più rilevanti della riforma in corso, la dimensione federalista dello Stato, ha costituito l'oggetto di un'iniziativa intrapresa, attuata, ma non completata nella precedente legislatura. È dunque insostituibile il contributo costruttivo di chi, nello spirito delle cose, ha già dato prova di condividere questo percorso di ammodernamento dello Stato.

Da questo profilo è complicato comprendere le ragioni del linguaggio accidioso o derisorio che non pochi interventi dell'opposizione hanno palesato, giacché quanto meno poco consapevole dell'alto tasso « suicidiario » in essi racchiuso. Dunque, ad un componente della maggioranza quale io sono spetta solo di esprimere la certezza della episodicità di simili atteggiamenti.

Era fatale — signor Presidente, onorevoli colleghi — che l'attenzione riformatrice ed anche il relativo dibattito si concentrassero su alcuni temi, quali il federalismo e il premierato, per l'alto livello di impatto politico degli stessi. Tuttavia, vorrei permettermi di evidenziare che specialmente un testo costituzionale è fatto di frammenti che, ove non ricondotti ad unità sistematica, possono rischiare di trasformarsi in schegge impazzite.

Il progetto di riforma, invero, interviene su moltissimi aspetti, dalla disciplina dell'iter di attuazione delle leggi al ruolo del Presidente della Repubblica, dalla composizione della Corte costituzionale a quella del Consiglio superiore della magistratura, ma su di essi è doveroso che io raccomandandi un supplemento di riflessione, sotto il duplice aspetto contenutistico e sistematico.

Vi sono poi non pochi temi connessi con quelli espressamente trattati, che non risultano nemmeno sfiorati dal disegno riformistico e non so se questo sia possibile o se invece possa implicare rischi, dunque, nemmeno prefigurabili. Penso ancora una volta alla struttura del Consiglio superiore della magistratura ed ai relativi compiti, memore come sono dell'estrapolazione della giurisdizione disciplinare che la Commissione bicamerale, presieduta da Massimo D'Alema, attribuì ad una distinta Alta corte di giustizia. Ma penso anche alla questione dell'immunità parlamentare, che le molteplici novità contenute nel progetto, dal diverso ruolo della Camera dei deputati alla novità assoluta del Senato federale, avrebbero — secondo me — più che consigliato, imposto di prendere finalmente in esame. Mi rendo conto che si sarebbe messa e si metterebbe troppa carne al fuoco, ma ho anche il grande timore che difficilmente una nuova e massiccia revisione, almeno della portata di quella attuale, potrà essere posta facilmente in cantiere. Da ciò potrebbe derivare un ulteriore pericolo per quella frammentazione alla quale dovrebbe essere invece evitato e della quale parlavo in precedenza.

Con tutto ciò, signor Presidente, onorevoli colleghi, manifesto, per quanto poco possa valere, una mia adesione di fondo all'impianto riformistico. Devo dire che le innumerevoli audizioni inserite dall'ottimo presidente della I Commissione affari costituzionali, Donato Bruno, nei lavori della Commissione, fino a renderle un aspetto predominante di essi, non hanno fatto registrare contrasti di principio, salvo qualche faziosa posizione, da considerare solo pseudodottrinale, di personalità, più che accademiche, di destra e di sinistra, ancora più accese delle nostre partizioni parlamentari. Ed anche oggi, per espressa dichiarazione dei *leader* politici, il testo licenziato dalla I Commissione, come quello che caratterizza il maxiemendamento, per quanto ne sappiamo, di fonte governativa, non sono — come si suol dire — blindati; se lo fossero stati, trattandosi di riforma costituzionale, contrariamente a quanto accaduto nella precedente legislatura, non sarebbe stata cosa buona e giusta. Da ciò la mia posizione di aperta condivisione del progetto, in unione al tentativo di fornire suggerimenti migliorativi, pronto peraltro a ricredermi, laddove ciò risultasse conseguenza del dibattito in aula.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, considero aspetto qualificante l'aver utilizzato questo passaggio riformistico per lanciare le linee parlamentari portanti dello statuto dell'opposizione. L'organizzazione strutturale dell'opposizione è *condicio sine qua non* del confronto con la maggioranza, nell'ineluttabile esigenza di individuazione di termini soggettivi e strutturali affinché il dialogo possa esplicarsi. In un sistema bipolare ciò costituisce una premessa essenziale per l'attuazione della democrazia e la mancanza di una simile provvidenza può certamente essere additata come causa non secondaria della conflittualità che la politica italiana ha fatto registrare in questi anni.

In un mio scritto, giustamente poco letto, immaginificamente pensai a Palazzo Ferrajoli, notoriamente dirimpettaio di Palazzo Chigi, come alla sede del capo delle opposizioni, nell'ottica, cara al mondo an-

glosassone, dei governi-ombra. Penso, infatti, che solo così, nella democrazia dell'alternanza, possa realizzarsi il ruolo positivo dell'opposizione ed il suo controllo sull'operato dei governi. Al di là di questa rappresentazione, credo comunque che l'ottima idea che compare nel testo di riforma possa essere migliorata, attraverso innanzitutto la previsione in Costituzione della figura del capo dell'opposizione, piuttosto che delegare il tutto ai regolamenti parlamentari. Questo non già per un fatto formale, ma perché solo così può efficacemente costituirsi una pari rilevanza tra capo dell'opposizione e capo di Governo. Credo poi che spetti alla Costituzione, soltanto nell'ambito della quale può essere conseguita una *reductio ad unum*, sciogliere il nodo del raccordo di questa figura con la pluralità delle opposizioni, giacché ritengo in linea con il bipolarismo e con l'eventuale prospettiva di bipartitismo l'istituzione di un unico capo delle opposizioni.

Considero molto cauta la cifra federalista che la riforma impone alla struttura del nostro Stato. Condivido questa cautela ed è merito di alcune forze della maggioranza, a cominciare dall'UDC, aver sottolineato tale esigenza.

Mi sembra di poter dire che i resoconti di stampa di questi giorni ed il preannunciato maxiemendamento governativo diano atto del rispetto di questa impostazione. Ritengo tuttavia di grande importanza il mantenimento della norma di chiusura di cui al quarto comma dell'articolo 117, secondo cui appartengono alle regioni le materie non espressamente riservate allo Stato. Intendo tale previsione nei termini di una riserva di legge costituzionale, e non ordinaria. Se così non fosse, converrebbe riflettere sulla necessità di precisarla. Sono queste, comunque, le condizioni all'interno soltanto delle quali può trovare attuazione la tutela dell'interesse nazionale nei termini dinamici e preventivi di cui ha parlato l'onorevole Follini nell'intervento dello scorso 3 agosto, unitamente all'esigenza di garantire gli « interessi unitari ed incompressibili, interessi non elastici e non relativi ».