

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

RESOCONTO STENOGRAFICO

671.

SEDUTA DI LUNEDÌ 29 LUGLIO 1991

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE MICHELE ZOLLA

INDICE

	PAG.		PAG.
Missioni	86533	(Proposta di trasferimento dalla sede referente alla sede legislativa) . . .	86533
Missioni vevoli nella seduta del 29 luglio 1991	86594	Richiesta, da parte di una Commissione, di esprimere il parere ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 73 del re- golamento)	86595
Disegni di legge: (Autorizzazione di relazione orale) . .	86533	(Trasmissione dal Senato)	86594
(Trasmissione dal Senato)	86594	Proposte di legge costituzionale: (Assegnazione a Commissione in sede referente)	86594
Proposte di legge: (Annunzio)	86594	Proposta di legge d'iniziativa regionale: (Annunzio)	86594
(Assegnazione a Commissione in sede referente)	86594	Proposta di legge (Discussione): S. 296-648-784-1582-1682-2085. — Se- natori LIPARI ed altri; TAREMELLI ed	
(Autorizzazione di relazione orale) . .	86533		

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

PAG.	PAG.
altri; GUALTIERI ed altri; ONORATO; FILETTI ed altri; ACQUAVIVA ed altri: Legge-quadro sul volontariato (<i>approvata, in un testo unificato, dal Senato</i>) (5733) e delle concorrenti proposte di legge: MARTINAZZOLI ed altri: Legge-quadro sul volontariato (681); GUERZONI ed altri: Legge-quadro sulle organizzazioni di volontariato e disposizioni di principio per la legislazione regionale in materia di volontariato organizzato (738); COLOMBINI ed altri: Legge-quadro sul volontariato (1926); POLI BORTONE ed altri: Norme per la regolamentazione del volontariato (3559).	tri: Nuove norme sulle funzioni delle Camere e in materia di formazione delle leggi, decretazione d'urgenza e delegificazione (2027); BIANCO: Revisione degli articoli 56, 57, 58, 70 e 74 della Costituzione (2155); ALTISSIMO: Nuove norme sulla composizione del Senato della Repubblica e sulle funzioni delle due Camere (5641) (Prima deliberazione).
PRESIDENTE . . .86579, 86580, 86581, 86586, 86587, 86589, 86590	PRESIDENTE . . .86534, 86537, 86542, 86549, 86550, 86554, 86557, 87562, 86567, 86570 86573, 86575, 86576, 86577, 86579
ARTIOLI ROSSELLA (<i>gruppo PSI</i>) 86589	BERTOLI DANILO (<i>gruppo DC</i>) 86542
JERVOLINO RUSSO ROSA, <i>Ministro per gli affari sociali</i> 86587	CALDERISI GIUSEPPE (<i>gruppo federalista europeo</i>) 86562
MAZZUCONI DANIELA (<i>gruppo DC</i>), <i>Relatore</i> 86581, 86586	CAVERI LUCIANO (<i>gruppo misto-UV</i>) . . . 86550
RUSSO FRANCO, (<i>gruppo verde</i>) 86587	CHERCHI SALVATORE (<i>gruppo comunista -PDS</i>) 86567
SERVELLO FRANCESCO (<i>gruppo MSI-destra nazionale</i>) 86580	LABRIOLA SILVANO (<i>gruppo PSI</i>), <i>Relatore per la maggioranza.</i> 86553
Proposte di legge costituzionale (Seguito della discussione):	LANZINGER GIANNI (<i>gruppo verde</i>). . . . 86537
S. 21-22-23-166-227-426-845-1101. — Senatori PASQUINO e CAVAZZUTI; PASQUINO ed altri; PASQUINO ed altri; FILETTI ed altri; PECCHIOLETTI ed altri; MANCINO ed altri (limitatamente all'articolo 3); PASQUINO ed altri: Modifiche agli articoli 59, 69, 70, 72 e 97 della Costituzione; Introduzione degli articoli 11-bis, 70-bis e 95-bis (<i>approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato</i>) (4887); BASSANINI ed altri: Soppressione del Senato della Repubblica e istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie locali (35); LABRIOLA ed altri: Modifica delle norme costituzionali concernenti la composizione e le funzioni del Parlamento (37); NATTA ed altri: Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica (558); FRANCHI ed altri: Modifica degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62 e 70 della Costituzione (607); MARTINAZZOLI ed altri: Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento (677); BATTISTUZZI ed al-	LEONI GIUSEPPE (<i>gruppo misto-LL</i>). . . 86570
	PASCOLAT RENZO (<i>gruppo comunista-PDS</i>). 86534
	PAZZAGLIA ALFREDO (<i>gruppo MSI-destra nazionale</i>). 86554
	SODDU PIETRO (<i>gruppo DC</i>). 86557
	TASSI CARLO (<i>gruppo MSI-destra nazionale</i>). 86573
	Interpellanze e interrogazioni:
	(Annunzio). 86599
	Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali:
	(Trasmissione di documenti). 86599
	Commissione parlamentare per le questioni regionali:
	(Trasmissione di una relazione). . . . 86595
	Corte dei conti:
	(Trasmissione di documenti). 86599
	Corte costituzionale:
	(Annunzio di sentenze). 86596

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

Documenti ministeriali: (Trasmissione).	86599	Ordine del giorno della seduta di domani.	86590
Domanda di autorizzazione a procedere in giudizio: (Annunzio).	86595	Allegato A: Considerazioni integrative all'intervento dell'onorevole Danilo Bertoli in sede di discussione sulle linee generali dei progetti di legge n. 4487 ed abbinati (Bicameralismo).	86601
Risposte scritte ad interrogazioni: (Annunzio).	86599		

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

La seduta comincia alle 16,30.

GIANNI LANZINGER, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta pomeridiana del 25 luglio 1991.

(È approvato)

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, secondo comma del regolamento, i deputati Bargone, De Michelis, Antonino Mannino, Rebutta e Riggio sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono nove, come risulta dall'elenco allegato ai resoconti della seduta odierna.

Autorizzazione di relazioni orali.

PRESIDENTE. Il calendario dei lavori prevede per domani la discussione del seguente disegno di legge:

«Potenziamento degli organici del personale militare delle capitanerie di porto» (*approvato dal Senato*) (5042/B).

Pertanto la IV Commissione permanente (Difesa) è autorizzata a riferire oralmente all'Assemblea;

Il calendario dei lavori prevede altresì per domani la discussione della seguente proposta di legge:

S. 1776. — Senatori MANCINO ed altri: «Modifica alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, sulla elezione del Senato della Repubblica» (*approvata dal Senato*) (5729).

Pertanto la I Commissione permanente (Affari costituzionali) è autorizzata a riferire oralmente all'Assemblea.

Proposta di trasferimento di un progetto di legge dalla sede referente alla sede legislativa.

PRESIDENTE. Comunico che sarà iscritta all'ordine del giorno della prossima seduta l'assegnazione, in sede legislativa, del seguente progetto di legge, per il quale la IV Commissione permanente (Difesa), cui era stato assegnato in sede referente, ha chiesto, con le prescritte condizioni, il trasferimento alla sede legislativa, che propongo alla Camera a norma del comma 6 dell'articolo 92 del regolamento:

S. 727. — Senatori MAZZOLA ed altri: «Disposizioni sul passaggio in servizio permanente dei tenenti colonnelli medici del ruolo ad esaurimento del Corpo sanitario dell'Esercito» (*approvato dalla IV Commissione del Senato*) (3717).

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Seguito della discussione delle proposte di legge costituzionale: S. 21 - 22 - 23 - 166 - 227 - 426 - 845 - 1101. — Senatori Pasquino e Cavazzuti; Pasquino ed altri; Pasquino ed altri; Filetti ed altri; Pecchioli ed altri; Mancino ed altri; Mancino ed altri (limitatamente all'articolo 3); Pasquino ed altri: Modifiche agli altri 59, 69, 70, 72 e 97 della Costituzione; introduzione degli articoli 11-bis, 70-bis e 95-bis (approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato) (4887); Bassanini ed altri: Soppressione del Senato della Repubblica e istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie locali (35); Labriola ed altri: Modifica delle norme costituzionali concernenti la composizione e le funzioni del Parlamento (37); Natta ed altri: Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica (558); Franchi ed altri: Modifica degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62 e 70 della Costituzione (607); Martinazzoli ed altri: Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento (677); Battistuzzi ed altri: Nuove norme sulle funzioni delle Camere e in materia di formazione delle leggi, decretazione d'urgenza e delegificazione (2027); Bianco: Revisione degli articoli 56, 57, 58, 70 e 74 della Costituzione (2155); Altissimo: Nuove norme sulla composizione del Senato della Repubblica e sulle funzioni delle due Camere (5641) (Prima deliberazione).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione delle proposte di legge costituzionali già approvate, in un testo unificato, in prima deliberazione dal Senato, di iniziativa dei senatori Pasquino e Cavazzuti; Pasquino ed altri; Pasquino ed altri; Filetti ed altri; Pecchioli ed altri; Mancino ed altri; Mancino ed altri (*limitatamente all'articolo 3*); Pasquino ed altri: Modifiche agli altri 59, 69, 70, 72 e 97 della Costituzione; introduzione degli articoli 11-bis, 70-bis e 95-bis; e delle proposte di legge d'iniziativa dei deputati Bassanini ed altri: Soppressione del Senato della Repubblica e

istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie locali; Labriola ed altri: Modifica delle norme costituzionali concernenti la composizione e le funzioni del Parlamento; Natta ed altri: Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica; Franchi ed altri: Modifica degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62 e 70 della Costituzione; Martinazzoli ed altri: Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento; Battistuzzi ed altri: Norme sulle funzioni delle Camere e in materia di formazione delle leggi, decretazione d'urgenza e delegificazione; Bianco: Revisione degli articoli 56, 57, 58, 70 e 74 della Costituzione; e Altissimo: Nuove norme sulla composizione del Senato della Repubblica e sulle funzioni delle due Camere.

Ricordo che nella seduta del 26 luglio scorso è iniziata la discussione sulle linee generali.

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

RENZO PASCOLAT. Signor Presidente, signor ministro, nell'ordinamento costituzionale del nostro paese le regioni a statuto speciale hanno avuto, con diverso grado di potestà legislativa e competenza amministrativa, un ruolo rilevante che, sancito dall'atto fondamentale della nostra Repubblica — cioè la Carta costituzionale —, non può in alcun modo essere messo in discussione; non solo ma deve, a nostro avviso, essere rilanciato e valorizzato proprio nel momento in cui il Parlamento si accinge ad approvare modifiche sostanziali alla Costituzione in materia di rapporti Stato-regioni.

Credo sia questa la volontà del Parlamento. In ogni caso è necessario che le norme di modifica approvate dalla Commissione affari costituzionali della Camera — e oggi al nostro esame — siano integrate con le proposte della Commissione bicamerale per gli affari regionali.

Senza questa integrazione, fra l'altro in armonia con quelle già predisposte dalla Commissione affari costituzionali, non opereremmo una scelta di natura costituzionale e politica al passo con la tradizione e soprattutto con gli scopi, articolati e complessi, del nostro ordinamento costituzionale che, se

va aggiornato, deve esserlo nella direzione giusta, vale a dire mantenendo al suo interno quelle peculiarità che il costituente ha riconosciuto quarantaquattro anni orsono e che la storia della Repubblica e la sua prospettiva a venire non ha posto e non pone di certo in discussione.

Proprio in ragione di tale esigenza insopprimibile, desidero proporre una serie di argomentazioni a sostegno — nel quadro delle modifiche così rilevanti per l'ordinamento regionale del paese — del ruolo di quelle a regime differenziato o speciale. Indubbiamente, le singole realtà sono affatto diverse tra loro: ogni regione a statuto speciale ha particolari aspetti sul piano storico, politico, culturale, economico ed etnico che sono stati e sono a base della specialità. Pertanto, a me sembra necessario e doveroso partire da tali aspetti per sottolineare o sostenere ancora oggi le ragioni dell'essere speciali, nell'ambito dell'ordinamento costituzionale del paese. Sono convinto che non si tratti di un privilegio, ma di una necessità democratica del nostro essere Stato delle regioni e non Stato accentrato ed accentratore.

Venendo al nucleo del mio ragionamento e perciò alla ragione stessa della nostra proposta circa le regioni a statuto speciale e, nella fattispecie, il Friuli-Venezia Giulia, a distanza di quarantaquattro anni dall'inserimento dell'articolo 116 della Costituzione, che prevedeva la nascita delle cinque regioni a statuto speciale ed a ventotto dall'approvazione della legge costituzionale con la quale il Parlamento sanciva la formazione della quinta regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, ritengo di poter affermare che le ragioni per cui quella specialità fu concessa non solo non si sono esaurite, ma anzi sono aumentate.

Voglio ricordare che il costituente valutò, come dati essenziali e peculiari della specialità, la collocazione internazionale di Trieste e dell'intera regione, la presenza delle minoranze etniche e linguistiche (per la precisione la slovena, la tedesca e la friulana), rispetto alle quali — colgo l'occasione per dirlo — è assurdo che alcune forze politiche riescano a bloccare in Parlamento leggi da tempo attese dalla popolazione e che vanno

nella direzione della tutela e della valorizzazione di queste minoranze etniche e linguistiche.

Rispetto ai due elementi essenziali che furono a base della specialità del Friuli-Venezia Giulia, possiamo con certezza dire che essi permangono e che anzi — lo ripeto — assumono valenza ulteriore. Infatti, Trieste e la regione, rispetto alla crisi iugoslava (che ci auguriamo possa risolversi in tempi brevi) ed al contesto internazionale che si propone dopo la svolta del 1989, assumono una funzione ed un ruolo rilevanti. Trieste e la regione, in questa fase storica — e non solo per ragioni negative quale può essere per l'appunto la crisi iugoslava, ma in nome del grande disegno di cooperazione economica, culturale e politica sancita da una legge sulle aree di confine approvata dal Parlamento proprio nel gennaio scorso — sono oggi «luoghi» rilevanti per una strategia internazionale di grande valenza sia della Comunità economica europea sia del nostro paese; anzi, direi soprattutto di quest'ultimo.

Anche per questi motivi credo che sarebbe grave ridurre la portata della nostra specialità non capendo che essa è funzionale agli interessi nazionali ed internazionali del nostro paese in un'area strategica dell'Europa e del domani.

Ma vi è una seconda ragione per la quale è necessario oggi valorizzare il concetto e la sostanza della specialità. Certo, nella storia del nostro paese sono molte le questioni che dimostrano l'esistenza di una diversità in negativo ed in positivo. Non voglio assolutamente accampare privilegi di natura specifica che finirebbero per dare un senso deterioro al mio discorso, d'altra parte ogni realtà regionale fa storia a sé e merita un'analisi seria e non superficiale; però credo di non dire un'eresia se affermo che la ricostruzione del Friuli terremotato è anche il risultato di una esaltazione del ruolo concreto e fattivo della specialità di quella regione e di quegli enti locali.

Dobbiamo fare quindi attenzione a questo elemento, caratteristico finché si vuole del popolo friulano, ma anche commisurabile al grado di efficienza della specialità. Perciò io credo che anche in sede politica oltre che in

sede di ricostruzione storica, il successo della ricostruzione del Friuli terremotato sia da ascrivere al tipo di ruolo che la specialità ha saputo esercitare nell'organizzazione della società politica, economica e culturale in un momento drammatico. Da questo punto di vista, credo che dovremmo essere convinti che la specialità nell'ordinamento costituzionale del nostro paese è una ricchezza che va assolutamente difesa e valorizzata, stabilito peraltro che gli elementi della specialità non sono venuti meno, ma che la vicenda storica e politica nazionale ed internazionale ne confermano l'attualità.

Sono d'accordo con il documento che nella seduta del 25 luglio scorso la Commissione bicamerale per gli affari regionali ha approvato e che, se non sbaglio, verrà sottoposto al vaglio della Commissione affari costituzionali della Camera e che sarà un utile strumento di confronto anche in questa sede. Mi riferisco al documento relativo al ruolo delle regioni a statuto speciale in ordine ai progetti di riforma del titolo V della Costituzione. Mi sembra un documento di grande importanza che deve essere recepito dal testo finale (la mia è un'opinione modestissima che mi permetto di sottoporre alla vostra attenzione) delle modifiche costituzionali che ci predisponiamo a varare.

È infatti fuori discussione, almeno per me, che debba essere conservato in modo integro — come afferma il documento — il ruolo delle autonomie speciali; che tutto ciò si ponga in relazione alle modifiche ormai indilazionabili degli statuti; che in ogni caso, in attesa di tali modifiche, si possa inserire un'apposita norma nelle disposizioni transitorie e finali della Costituzione intesa a disporre che le competenze delle regioni a statuto speciale siano quelle attuali nonché quelle che spettano alle regioni ordinarie, tenendo conto delle rilevanti proposte di modifica che la Commissione affari costituzionali ha predisposto.

È altresì fuori discussione che le nuove competenze legislative, spettanti alle regioni a statuto speciale, abbiano carattere primario; che le modifiche riguardino anche la necessità, o le necessità di attribuire alle regioni forme di partecipazione alla definizione delle politiche comunitarie, signor mi-

nistro: occorrerà quindi una politica estera confinaria concorrente, in armonia con la politica estera dello Stato.

D'altra parte, per quanto ci riguarda, proprio in relazione all'esistenza della comunità Alpe-Adria, molte cose in questo senso si sono determinate, e in senso positivo, per quanto concerne il comprensorio internazionale del nord-est europeo, che comprende evidentemente il nord-est italiano.

Tale documento, approvato dalla Commissione affari regionali, mi sembra di grandissimo significato e valenza istituzionale. Sulla base di tutto ciò, credo di poter affermare che per una regione come il Friuli-Venezia Giulia — posta ancora una volta, per gli aspetti drammatici presenti nella vicina Jugoslavia, a confrontarsi con un ruolo internazionale di rilevante importanza — vi sia la necessità di riesaminare e comunque di modificare il suo ruolo istituzionale, rendendolo più consono agli interessi del nostro paese. Per questo ritengo che, proseguendo lungo la strada delle modifiche e degli aggiornamenti agli statuti delle regioni speciali — così come dal documento che ho ricordato — dovremmo, per quanto attiene ad una regione come il Friuli-Venezia Giulia, così rilevante dal punto di vista dei rapporti internazionali e così ricca dal lato delle etnie, delle lingue e delle tradizioni autonomistiche, prevedere delle modifiche alla legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963.

Da questo punto di vista, vorrei ricordare quali a nostro avviso possono essere le modifiche da apportare con un'apposita legge del Parlamento. Vorrei innanzi tutto citare, trattandosi di un'area di confine, la modifica al potere di concorrere, per le materie di interesse regionale, alle politiche internazionali nei confronti della CEE e dell'area Alpe-Adria.

In secondo luogo, sarebbe opportuno che venisse modificato l'articolo 3 della legge costituzionale n. 1 del 31 gennaio 1963, assegnando allo statuto la competenza primaria in materia di tutela di minoranze etniche e linguistiche e di «parlate» locali.

In terzo luogo, le modifiche potrebbero riguardare gli articoli che attengono alle competenze in materia di ordinamento degli enti locali, che devono essere assegnate alla regione, stabilito che nel Friuli-Venezia Giu-

lia si è posto e si pone un problema di diversità storiche, etniche, linguistiche e culturali che vanno recuperate e valorizzate anche rispetto al ruolo delle stesse province e degli stessi enti locali.

Infine, si pone un problema di modifica dell'articolo 49 dello statuto per conferire alla regione una competenza primaria in materia di tributi da esercitarsi con legge regionale e non del Parlamento nazionale, come si verifica attualmente. Da questo punto di vista voglio ricordare l'impegno a suo tempo profuso dal ministro Maccanico in rapporto a questa specifica questione. Non esiste un contenzioso al riguardo, ma c'è un problema che deve essere assolutamente preso in considerazione e risolto in termini positivi.

Nel contesto di un dibattito così rilevante, impegnato ed impegnativo, come quello che stiamo svolgendo, mi sono anche soffermato sui possibili scenari di modifica allo statuto del Friuli-Venezia Giulia. Questo è il disegno strategico che proponiamo sia rispetto al contesto del regionalismo a regime differenziate sia per quanto attiene alla nostra regione. Riteniamo opportuno avanzare su questa strada. Se il Parlamento andrà avanti in tale direzione, apparirà chiaro che nel processo di sviluppo della vita democratica conterranno le idee e i fatti.

Se il Parlamento non riuscirà a fare tale scelta, sarà inevitabile l'avvio di un processo di rottura e comunque di crisi ulteriore tra lo Stato e i cittadini. Evidentemente noi non vogliamo che ciò accada e per questo ci battiamo — credo coerentemente — a favore di modifiche sostanziali dell'ordinamento costituzionale anche delle regioni a statuto speciale, convinti che ciò possa rappresentare un dato peculiare ed essenziale per lo sviluppo della vita democratica del nostro paese (*Applausi*).

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

GIANNI LANZINGER. Signor Presidente, colleghi, signor ministro, crediamo che in questo ritaglio di riforme istituzionali — che dovrebbe lasciar tracce se giungerà a compimento (e mi pare di poter dire che una

rapida occhiata al calendario non induca all'ottimismo) — non si possa proprio dire che il tema all'ordine del giorno sia il contenimento di ciò che nella dottrina e nella pubblicistica si definisce l'«assolutismo parlamentare».

Ritengo che un esame della sequenza dei tempi e degli atti posti in essere dal Parlamento dovrebbe portarci a concludere che, almeno in questa legislatura, è stato il Governo il padrone del nostro tempo, così come in molte occasioni è stato padrone del nostro calendario dei lavori. Vi è un dato che mi sembra indicativo: nell'ultimo semestre di attività abbiamo approvato 23 proposte di legge di iniziativa parlamentare, a fronte di 76 disegni di legge governativi e di 37 disegni di legge di conversione di decreti-legge. Molto tempo è stato inoltre impiegato per trattenere argomenti contenuti in proposte governative che non sono giunte a compimento del proprio iter, come ad esempio è accaduto per i decreti-legge non convertiti.

Certamente sono state approvate in Commissione molte proposte di legge di iniziativa parlamentare, ma il conto aritmetico totale relativo all'intera legislatura pende ampiamente a favore delle iniziative del Governo. Sono migliaia e migliaia le proposte di legge di iniziativa parlamentare che giacciono invase e che non saranno prese in considerazione; un po' come i fascicoli che si trovano in tanti uffici della magistratura che rimangono chiusi, senza neppure che si abbia conoscenza di quella *notitia criminis* (in questo caso speriamo si tratti di una notizia di merito) che dovrebbero rappresentare la base dell'attività di giustizia.

Vi è poi un'altra considerazione da fare per dimostrare che oramai da tempo, e sicuramente dopo la riforma dei regolamenti parlamentari, ci si trova in presenza di un procedimento duale che contempla un dialogo non sempre coerente e comunque aperto ed a volte inquietante tra il potere di governo e quello legislativo.

Quattro importanti complessi normativi provengono da determinazioni governative; mi riferisco alla legge n. 142 sulla riforma delle autonomie locali, alla normativa comunitaria, a quella concernente le procedure

finanziarie ed infine alla legge relativa all'attività di Governo. Alcune grandi iniziative riformatrici, quindi, mostrano le caratteristiche di provenire e di imporsi come atti di fonte governativa. A questo punto un dubbio si impone: come mai ci troviamo in quello che si definisce il punto di caduta maggiore della crisi del sistema Italia?

Che cosa ha determinato i tre colossali deficit della politica?

CARLO TASSI. Anche del bilancio!

GIANNI LANZINGER. Esattamente: anche del bilancio; è una delle forme di deficit della politica di cui voglio parlare.

Innanzitutto, comunque, occorre riflettere sul deficit della capacità di decidere, con cui non si intende il decisionismo, ma l'assunzione di responsabilità e, quindi, il saper rispondere delle proprie scelte; «decidere» vuol dire collegare il potere con il consenso, esercitando però una capacità di orientamento, senza la quale non si comprenderebbe nemmeno dal punto di vista semantico il significato delle parole «governo» e «amministrazione». Si tratta di una capacità oggi lacerata dalla lottizzazione interna e da un fenomeno che viene definito «proporzionalmente governativo», per cui all'interno del Governo esiste una forma di «proporzionale». Mi riferisco esattamente alla vicenda, quotidianamente alimentata, della lottizzazione di interessi, concezione che i ministri rappresentano con una impostazione feudale corporativa dello Stato.

In secondo luogo, va sottolineato il deficit della finanza, che sicuramente ci viene imputato — basta leggere quanto dicono di noi — a causa della concorrenza interna di carattere elettorale nell'assetto governativo, spesse volte alimentato — ed alimentante — dalla corsa alla leggina. Ricordate quando si parlava della selva delle legghine? Oggi non ci si pone nemmeno più il problema di disboscarsela!

Il terzo deficit, che ci pare più allarmante per l'incapacità di individuare i rimedi, è quello che si dice il «deficit di partecipazione». Non voglio riferirmi con questa espressione ad un modello di partecipazione affermatosi negli anni settanta — un modello

assembleare o di partecipazione puramente figurativa —, ma intendo indicare la partecipazione puramente figurativa —, ma intendo indicare la partecipazione ad un processo di decisione e di scelta, ad un primato della politica che si afferma come primato di scelta, con specifico riferimento all'esercizio del potere di provvedimento. Forse del potere di provvedimento. Forse questo deficit è testimoniato ed acuito dalla grande crisi che tutti sovrasta, cioè la crisi della forma-partito, in pratica, la crisi del partito.

Ritengo sia nel giusto chi propone una risposta molto semplice e comprensibile, dicendo che la sovranità popolare — che per quarant'anni ha scelto contemporaneamente di manifestarsi attraverso la rappresentanza parlamentare e la rappresentanza degli interessi nei partiti — oggi può trovare un'altra strada. In altri termini, accanto alla forma-Parlamento si potrebbe immaginare che la sovranità popolare — questo mito — diventi realtà, scegliendo le forme di governo oltre al Parlamento, oltre cioè alla centralità del momento legislativo e della funzione di garanzia. In tal senso, occorrerebbe evitare i meandri contorti — che spesso rappresentano il braccio secolare di interessi occulti — del partito.

Credo che una riflessione sul Parlamento sia giusta e che sia corretta l'individuazione di una soluzione di riforma; certamente ci pare emendabile e non ancora perfetta la proposta oggi in discussione, tuttavia rimane la necessità di approfondire le problematiche relative al Parlamento nazionale, soprattutto in quanto lo si voglia mettere «a rete» con la novità di un possibilità Parlamento europeo con cui si verifichi uno scambio di poteri (anche da questo punto di vista ci si augura che vi possa essere un ripiano del deficit di democrazia). Una riflessione sul Parlamento nazionale deve però fare i conti con il significato dell'organo. Ecco perché mi pare che sia giusto abbinare alla riforma del Parlamento anche la riforma del sistema dello Stato: Stato regionale.

Infatti, se il Parlamento deve avere un determinato ruolo, credo sia da un lato quello di evitare la dispersione sovranazionale, dovendosi, appunto, collegare con la Comunità europea, e dall'altro quello di

impedire la frammentazione localistica, che è un rimedio sbagliato in riferimento all'esigenza di un'identità forte e giusta, l'identità territoriale, che tutti noi avvertiamo sempre più fortemente. Mi riferisco al rapporto per così dire privilegiato con una certa cultura, alla solidarietà tra uomini, a una scelta politica fatta insieme alla gente.

Mi sembra che tutti sentiamo la necessità che il Parlamento svolga un'attività di coordinamento e perda tutti quei caratteri che in qualche modo configurano il suo potere come soffocante e centralistico. È una necessità che ci porta ad affermare che la soluzione che la Commissione ha elaborato al riguardo è giusta.

Si tratta di dare un forte segnale di «ribaltamento» in merito ai rapporti tra Stato e regione, consentendo e garantendo alle regioni un processo di autoriforma, anche statutaria, per lo meno sul versante della autorganizzazione. Viene proposto — e vedremo in quali termini — di fare del Parlamento quello che viene definito un focolare regionale, un luogo, cioè, in cui vengono tutelati gli interessi della regione, e non soltanto dal punto di vista spettacolare.

Abbiamo di fronte 20 anni di fallimenti: e ciò riguarda non solo lo Stato ma anche le regioni; peraltro queste ultime soffrono gli stessi mali dello Stato: centralismo, burocratismo, risposte insoddisfacenti, *leadership* molte volte scelta senza cura sotto l'aspetto qualitativo e della responsabilità.

Insomma si è trattato di una struttura debole per quella che doveva essere un'idea forte. Oggi credo che sia possibile approntare una struttura forte, che cioè consenta l'emancipazione non solo della classe politica, ma anche della finanza pubblica, attribuendo maggiori e non minori responsabilità, maggiore e non minore autonomia. Questo vale non soltanto per le regioni a statuto ordinario, ma anche per quelle a statuto speciale; anche per queste ultime infatti, in questi anni si sono manifestati sintomi di crisi. Abbiamo assistito a un invecchiamento precoce, per così dire, a un logoramento per opulenza. Non mi riferisco a tutte, ma ad alcune regioni.

Credo che sia importante tenere aperto il dibattito su come possa realizzarsi il cosid-

detto focolare regionale. Si tratta di vedere se ad esempio debba essere un focolare strutturale: penso all'ipotesi di un Senato delle regioni (del tipo del *Bundesrat* tedesco), secondo una concezione ormai consolidata nelle democrazie europee, specie mitteleuropee. Si dice in Germania che in uno Stato federale il singolo cittadino a seguito della suddivisione delle competenze politiche fra unità minori gode di più ampie possibilità di partecipazione al processo democratico. È in sintesi una valutazione che mi pare si possa condividere. Si tratta di rafforzare non la corporazione ma il cittadino, consentendogli di prendere parte più incisivamente al processo dialettico tra regione e Stato.

Invece del Senato, potrebbe essere interprete dell'interesse delle regioni il Parlamento europeo, con una debita presenza di esponenti regionali. Dovremmo allora pensare all'ipotesi di una riforma procedurale e non strutturale.

Mi riferisco a ciò che già è presente, *in nuce*, in questo Parlamento, come è stato brillantemente messo in evidenza da Manzella. Infatti vi sono organi come la Commissione bicamerale prevista dall'articolo 126 della Costituzione, che già stabilisce tale elemento: nell'ambito del Parlamento è prevista una «nicchia» privilegiata per gli interessi delle regioni, non in termini di controllo sostitutivo, né di diffidenza, ma in termini di accoglienza e di concertazione.

La cooperazione con il Parlamento è possibile e quest'ultimo — non il Governo! — ha il compito, attribuitogli dalla Costituzione, di cooperare e di concertare con le regioni. Infatti è il Parlamento ad essere garante delle autonomie e non il Governo. Ecco perché mi sembra importante riformare e rivedere il sistema di produzione normativa che non può essere, laddove si parla di norme di attuazione, soltanto di competenza governativa; per esempio potrebbe essere competenza delle Commissioni bicamerali e in particolare della Commissione bicamerale per le questioni regionali, unica Commissione bicamerale prevista dalla Costituzione.

Come ha poc'anzi detto il collega Pascolat, mi sembra che l'argomento più interes-

sante portato dalla Commissione per le questioni regionali sia quello di non oscurare — in questa proposta di riforma costituzionale — la figura della regione a statuto speciale. Dico solo «regione» perché ormai mi sembra che si possa uscire dai nominalismi; proporrei di finirla di aggiungere alle regioni a statuto speciale le due province di Trento e Bolzano: chiamiamole regioni anch'esse! Forse ciò consentirebbe una chiarezza maggiore. La provincia, in Italia, ha un ruolo diverso dalla regione; i rispettivi compiti devono essere dunque recuperati differenziando le funzioni: alla regione devono essere attribuiti compiti legislativi e di indirizzo generale e alla provincia di altre mansioni. Si tratterà di vedere se nelle due regioni di Trento e di Bolzano possa sussistere anche un'ente intermedio tra il comune e la regione (ma credo non vi siano spazi); in ogni caso smettiamola di dire che sono province autonome: sono due regioni!

Dunque, anche per quelle regioni per cui giustamente si richiede un rapporto differenziato, si deve creare un sistema che ci avvicini ad un sistema semifederale. Si è giustamente osservato che tra Stato regionalista — quale uscirebbe dalla proposta in esame qualora venisse approvata — e Stato federale — quale risulta concepito in alcuni paesi, per esempio l'Austria — non vi sono differenze così sostanziali. Non si tratta certo di Stati: la Carinzia, il Tirolo non sono Stati, sono dei *Länder*. Possiamo quindi parlare indifferentemente di regioni.

Si tratta di istituire una forma di semifederalismo per queste entità, nelle quali vi è una valenza in più che non è data soltanto dallo *status* internazionale, ma dalla presenza di popolazioni che hanno una propria omogeneità anche culturale e linguistica, che deve essere rispettata e per tale ragione differenziata. Oggi mi sembra molto importante dire che la società si differenzia, la complessità significa differenza, l'autonomia vuol dire valore delle differenze, valore delle originalità. È il diritto alla differenza che consente di dire che la nostra società non è soltanto una società di eguali, ma di individui ed enti che hanno un riconoscimento anche in quanto esprimono differenze.

È però indispensabile questo rapporto tra autonomia e responsabilità, e uno stretto vincolo tra potere e consenso che non può che essere quello democratico. Questo consenso non lo immaginiamo in termini di investitura data una volta ogni cinque anni. Ma è proprio la capacità della gente di determinare le scelte scegliendo gli organi, il Parlamento (locale e nazionale) e gli organi di governo. La tecnica può essere duttile quando siamo d'accordo sui principi e quindi anche la forma elettorale e le modalità di formazione degli organi interni alle regioni possono essere discusse. Tuttavia ritengo che il principio debba essere affermato.

Credo sia importante ribadire in questa sede che la proposta relativa al regionalismo (che ritengo incontrerà forti opposizioni) è molto più trasversale di quanto appaia dalla geografia politica della prima ora. Essa in realtà afferma e realizza una ulteriore e moderna divisione dei poteri; accanto a quella tradizionale dei tre poteri, di tipo orizzontale, ce ne è un'altra, verticale, tra regione e Stato tra Stato che si affianca a quella e comunità internazionale.

Nell'ambito di tale policentrismo, credo sia importante riaffermare (per questo ritorniamo al discorso relativo al Parlamento) la centralità di quell'unica autorità democratica che è appunto il Parlamento, al quale deve essere conservata, rafforzandola, la funzione di coordinamento, quel potere di governo, quell'attitudine ad essere garanzia della normazione che la Costituzione ha già in buona parte descritto. Ciò vale anche se il Parlamento dovesse perdere il suo potere di esprimere il Governo; infatti, la funzione di governo viene comunque esercitata non solo nel momento del controllo e dell'indirizzo nei confronti del Governo, ma anche e in modo molto importante quando si afferma che il Parlamento stabilisce con legge organica il quadro del coordinamento e della solidarietà tra gli enti (e dunque tra le diverse autonomie). Inoltre, la funzione di governo viene esercitata anche quando si afferma che il Parlamento è l'unico garante dei diritti fondamentali di cittadinanza. Al riguardo il provvedimento in esame forse è debole, in quanto alcuni dei suddetti diritti non sono garantiti dalla riserva parlamentare.

Il Parlamento è l'interfaccia tra la società e lo Stato, è un contropotere rispetto ad altri poteri, è insomma ciò che con espressione sintetica si può definire l'unica vera fondamentale autorità democratica di coordinamento. Credo che, sotto questo punto di vista, possa essere rimeditato l'articolo 11 del provvedimento in esame.

Nel complesso, quindi, l'immagine della grande riforma che abbiamo di fronte comporta una legislazione sempre più recessiva, a favore delle regioni e dei regolamenti. E mi riferisca anche ai regolamenti governativi; mi sembra giusto, a questo proposito, che si provveda a ridisegnare l'articolo 97 della Costituzione. Ritengo inoltre che sia interessante la nostra proposta (che formalizzeremo) di costituire una autorità di nomina parlamentare per la pubblica amministrazione; si tratterebbe di una autorità di garanzia e di controllo, che si affiancherebbe ad altre già nominate dal Parlamento.

Ritengo altresì importante che si raccolgano gli spunti provenienti da più parti, che si riferiscono ad un ruolo meglio definito e più rafforzato delle opposizioni, in un contesto leale di dialettica non frammentata. Le opposizioni, come avviene in altri Stati, potrebbero avere il diritto di esercitare un ricorso diretto al tribunale costituzionale nei confronti di norme approvate dal Parlamento.

A questo punto, vorrei svolgere alcune rapide osservazioni sul tema del bicameralismo.

Credo sia importante evidenziare un elemento, e cioè che la Costituzione, sia pure secondo un processo dai numerosi membri dell'Assemblea costituente ritenuto incompleto (basti leggere ciò che dissero, allora e più volte anche in seguito, Costantino Mortati e lo stesso Calamandrei, o ancora l'ordine del giorno che prevedeva la differenziazione tra l'elezione del Senato e l'elezione della Camera), configura un bicameralismo procedurale ma un monocameralismo istituzionale. Vi sono infatti due Camere, ma un Parlamento! E questo non è tipico del bicameralismo. L'organo, per così dire, è unico. Il Parlamento è comunque il Parlamento! Tant'è che molte Commissioni comuni ai due rami, basti pensare, e — ripeto — alla Commissione per le questioni regio-

nali, ma ve ne sono anche altre. L'obbligo, o, per così dire, la condanna di giungere a risultati unitari mi pare derivi dalla configurazione che il Parlamento assume fin dall'inizio, nell'articolo 55 della Costituzione: il Parlamento si compone della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica ma è «il Parlamento». Non si perde mai di vista l'unitarietà dell'organo.

Ci domandiamo allora se da questo punto di vista non sia più suggestiva della proposta avanzata dalla Commissione, che per altro ha già incontrato ampie critiche (ad esempio da parte del PDS, come è stato evidenziato dall'intervento di Barbera), un'ipotesi che, tolti di mezzo tutte le incongruenze, le contraddizioni, i tempi morti che derivano da una concezione sbagliata del bicameralismo come bicameralismo strutturale, tenti invece di ricondurre ad unità il procedimento per la formazione della legge. Si potrebbe ipotizzare per quanto riguarda la funzione legislativa, ma anche quella di indirizzo e di controllo, una fase conoscitiva, caratterizzata dal massimo di semplificazione possibile e di unità (con il ricorso, ad esempio, a Commissioni congiunte), e una fase decisionale rispetto alla quale occorre valutare se il mantenimento delle due Camere può portare a una maggiore produzione, a una maggiore qualità, a una maggiore responsabilità per l'organo parlamentare di quanto non accada invece con un monocameralismo puro e semplice oppure con la concezione della «culla» così come descritta dal presidente Labriola.

Mi fermerei qui perché vi sarà poi tempo per esaminare le modifiche che noi vorremmo apportare al testo. In questa sede voglio soltanto fare, un'osservazione, colleghi e signor ministro. Vi sono due temi per così dire spuri rispetto all'asse centrale della questione al nostro esame: uno è quello delle spese per le elezioni e l'altro è quello relativo all'articolo 11 della Costituzione, come riscritto dall'articolo 1 del testo in esame.

Per quanto riguarda le spese per le elezioni, non c'è problema. Credo si tratti di un intervento doveroso, che tiene conto anche di un'importante riforma che è frutto appunto del referendum abrogativo della molteplicità delle preferenze. Una sola preferen-

za — si disse allora — comporterebbe maggiori spese. Noi diciamo «no»: una sola preferenza è un elemento di moralizzazione pubblica; le spese vanno comunque contingentate e vanno limitate per legge. Vi è al riguardo una riserva di legge molto severa non soltanto per quanto concerne le spese in senso stretto ma anche relativamente alla pubblicità della loro provenienza e alla destinazione. Su questo siamo d'accordo.

Per quanto riguarda l'articolo 11 della Costituzione, come riformulato dall'articolo 1 del testo in esame, siamo invece molti più perplessi. Le norme introdotte, infatti, o sono pleonastiche o equivocate. Del resto molte volte la logica ci permette in realtà di svelare degli intenti politici non proprio evidenti. Se infatti non ci fosse altro scopo che quello reso proprio dal significato testuale delle parole, le disposizioni in questione sarebbero — ripeto — o pleonastiche o equivocate. Perché? A parte l'ultimo comma, che fa riferimento alle Comunità europee, su cui non sorge alcuna questione (e mi pare tra l'altro che esso sia ampiamente recepito nella costituzione materiale, per così dire), abbiamo qualche perplessità sul comma che prevede che «l'Italia, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ordinamento costituzionale, consente altresì, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità conseguenti al conferimento a comunità sovranazionali dell'esercizio di poteri sovranazionali previsti dai trattati istitutivi e dalle convenzioni che ne estendano le attribuzioni».

Non sarà forse che questa norma è stata prodotta all'indomani delle titubanze costituzionali intorno alla guerra del Golfo, non sarà cioè che il principio di natura pacifista, contenuto nell'articolo 11, e che abbiamo definito rigido, in questo modo viene attenuato?

Non sarà che per questa via si crea l'alveo per un successivo ragionamento, ad esempio quello di conferire potere ad organismi internazionali anche ove questi deliberino di procedere ad atti bellici nei confronti di terzi?

Se è così, lo si dica. Se non è così, ci si tranquillizzi attraverso l'accoglimento di un emendamento che intendiamo presentare, il quale pone limite al trasferimento dei poteri

ad organismi internazionali e ribadisce il principio di cui all'articolo 11, primo comma, di ripudio della guerra.

Noi crediamo che non vi sia bisogno di introdurre una questione così importante per le coscienze degli italiani in una riforma che vuole essere pulita e, in quanto tale, chiara. Quindi anche a questo riguardo chiediamo chiarezza (*Applausi dei deputati del gruppo verde*).

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

DANILO BERTOLI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, si è appena concluso in Parlamento, giovedì scorso, il dibattito sulle riforme elettorali ed istituzionali originato dal messaggio del Presidente della Repubblica; un dibattito che si è svolto sotto lo sguardo dell'opinione pubblica o almeno di quella che sembra evocata dal giornalismo (il quale invece appare oggi disattento).

Non giudico inutile il confronto della settimana scorsa. Penso anzi che le differenze di opinione, se ben rappresentate, possano, oltre che essere il sale della vita democratica, costituire un buon metodo per procedere alle sintesi opportune, ove l'opportunità non è il calcolo di convenienza ma davvero la sintesi kelseniana dell'azione di governo democratica, cioè la ricostruzione dell'interesse generale, del bene comune.

L'eco di quel dibattito è ancora viva, anche per la corposità delle questioni esaminate in un unico complesso. Quelle questioni sono lì ed attendono che si rompa lo scetticismo di chi crede che si è parlato tanto per non fare niente o che la classe politica si ostina a non cambiare perché il cambiamento è per essa un rischio.

Resta sempre sullo sfondo la minaccia o la opportunità di referendum, come è stato evocato in quest'aula da Mario Segni. Ma perché non procedere anche per sistemazioni parziali, purché nel quadro di un disegno, con una concezione sistemica, come si dice in scienza politica?

Ancora di più: se poniamo per un momento da parte la riforma elettorale e così pure le questioni della conferma del carattere

parlamentare della Repubblica o la sua trasformazione in presidenziale, si vede subito che resta un vasto campo nel quale il lavoro del Parlamento in questa decima legislatura può ben procedere.

Quali sono, infatti, i problemi ai quali vogliamo dare soluzione attraverso la riforma delle istituzioni fino alla riforma della Costituzione del 1948, quando essa fosse necessaria? Il primo punto — si dice da più parti — è costituito da una più rigorosa distinzione tra il ruolo dei partiti, come è stato detto in questa sede, perché ad essi spetta il compito di deliberare programmi, di proporre candidati, di rappresentare la volontà della gente, e quello delle istituzioni, che debbono essere la sede della convivenza di tutti secondo una regola che si fa — per dirla con un'espressione di Aldo Moro, filosofo del diritto — «sempre più prossima alla morale».

Allora, per quel che riguarda il Governo, perché non procedere a modificare la Costituzione, prevedendo l'elezione da parte delle Camere del Presidente del Consiglio e poi la sua conferma con una votazione sul programma e sulla struttura del Governo, mettendo poi il Governo stesso al riparo dalle quasi-crisi che lo paralizzano, attraverso la previsione del meccanismo della sfiducia costruttiva?

Il secondo punto sarebbe costituito dalla lentezza di decisioni che contrassegnerebbe lo Stato italiano. Ma qui vi sono già stati passi in avanti, con la riforma della Presidenza del Consiglio dei ministri (la legge n. 400 del 1988), che ha avviato il processo di delegificazione, e poi con l'inserimento del voto palese nelle aule parlamentari sulla maggioranza delle materie, con la quasi sola eccezione di quelle attinenti ai diritti di libertà.

E certo, se si guarda bene, il voto segreto più che essere la modalità che meglio consentiva il consociativismo, come pure si è detto, oppure — peggio — l'esercizio della irresponsabilità parlamentare, che possono essere stati l'uno e l'altra dei surrogati buoni per azioni da tenere discrete, fu la scelta del male minore rispetto ai rischi di maggioranze dominate da partiti totalitari e dal ferreo controllo sui parlamentari.

L'evoluzione della situazione politica generale ha consentito questo mutamento e perciò il voto palese è in qualche modo il segno del privilegio dell'efficienza. Altre democrazie, come quella inglese, più solide storicamente hanno fatto prima quella scelta.

Questo processo, che privilegia l'efficienza, ha un ben preciso riflesso sia pure per quanto attiene al procedimento legislativo — perché riguarda la ripartizione delle competenze legislative ed amministrative tra Stato e regioni — nel testo oggi all'esame della Camera e intitolato «Nuova disciplina del sistema parlamentare bicamerale, dell'ordinamento regionale e di altre disposizioni costituzionali».

Si sa che il bicameralismo perfetto e la conseguente doppia lettura delle leggi non è solo l'esito attuale della teoria di Montesquieu della divisione dei poteri che, per quel che attiene all'organizzazione del potere legislativo, ha dato storicamente vita a soluzioni di mediazione, prevedendo una Camera elettiva, a suffragio sempre più largo, ed un'altra di nomina regia. Ciò è accaduto in parallelo alla lenta erosione dell'esclusiva dipendenza del Governo dalla fiducia del re per condurlo progressivamente sotto la responsabilità del Parlamento. Il bicameralismo perfetto è anche dell'altro; cioè, la reazione agli esiti dei fenomeni storicamente più recenti: i grandi regimi totalitari dell'Ottocento e del Novecento di destra o di sinistra.

Da qui la sfiducia nella concezione di Rousseau dell'unica volontà generale e dunque dell'unica Camera dei rappresentanti; una sfiducia così forte che non si è fermata nel secondo dopoguerra italiano né al bicameralismo perfetto né alle particolari procedure di modifica della Costituzione, ma che nel processo di irrigidimento della garanzia di libertà ha condotto ad introdurre la Corte costituzionale come guardiano estremo della Costituzione. Siamo in presenza di una Costituzione rigida, non a caso, per fornire tutte le garanzie possibili di libertà.

Se, dunque, oggi tutti riteniamo che la libertà è più solida sia perché di essa si sono irrobustite le basi in Italia sia perché l'Europa, nella quale siamo ogni giorno di più

inseriti, ne costituisce come una cornice, allora possiamo rettificare il bicameralismo: conservare le garanzie di libertà e contemporaneamente renderlo più efficiente. Le esigenze di efficienza sono anche dettate dal confronto più ravvicinato che l'Europa unita ci impone con altri sistemi politici e dal peso crescente della dimensione internazionale di ogni aspetto della nostra vita, compreso quello della politica. Tutti fenomeni non prevedibili, allorché si elaborò la Costituzione negli anni 1946-48, e tanto meno prevedibili con l'entità nella quale si vanno manifestando.

D'altra parte lo Stato ha così ampliato il raggio dei suoi interventi, dietro la spinta di una società più esigente, che la stessa richiesta che oggi si avanza prepotente di leggi più chiare e di un processo legislativo meno tumultuoso — che in pratica significa esigenze di certezza del diritto — non sarà esaudita al di là del pur sempre possibile affinamento della tecnica legislativa senza le modifiche necessarie da introdurre nelle procedure legislative ed anche nella ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni. La riforma in questo senso ridarà possibilità di centralità al Parlamento.

Da qui le norme che riducono l'area dell'intervento legislativo ampliando l'area dell'intervento regolamentare del Governo in campi nuovi; sicché si può parlare di una nuova categoria di regolamenti di delegificazione, di cui si fa cenno negli articoli 96 e 97 della Costituzione, riscritti nel testo che abbiamo all'esame. Da qui la norma che semplifica il processo legislativo con la riscrittura dell'articolo 72 ove si prevede tra l'altro che «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere nelle materie di revisione costituzionale, elettorale, di bilanci di previsione e consuntivi, di autorizzazione a ratificare trattati ed accordi internazionali di natura politica o che importino variazioni del territorio nazionale». Mentre per le altre materie le leggi sono approvate solo da una Camera, salvo la possibilità di richiamo prevista dal proposto articolo 72-bis.

Alla stessa logica di migliorare l'efficienza, sia tecnica che temporale della produzione legislativa, corrisponde quella parte del testo

al nostro esame, che riscrivendo in tutto o in parte gli articoli 117, 118, 119, 121, 122, 126 e 127 della Costituzione ricostruisce il rapporto Stato-regioni.

Intanto, merita qui subito sgombrare il terreno da una critica, che pure è stata avanzata: avremo così in Italia un aumento della confusione sia sul piano legislativo che su quello amministrativo. Sia per l'uno che per l'altro aspetto risponderò con le parole di Feliciano Benvenuti: «C'è un'esigenza tecnica di riforma dell'apparato unitario, centralizzato dello Stato». E aggiungo io: questa è oggi così evidente che è proprio là la base vera della protesta leghista, più che l'improbabile — anche storicamente — repubblica del nord Italia (e le altre, naturalmente!). Anzi, il processo di regionalizzazione di questi venti anni richiede ora che in modo chiaro si eliminino sovrapposizioni di competenze, tentativi di ricentralizzazione e che ancora in modo più netto il potere regionale sia posto nella condizione di una piena assunzione di responsabilità verso i cittadini.

«Sul piano legislativo — aggiunge Benvenuti — c'è anche una esigenza di semplificazione della legislazione, proprio perché il Parlamento sulle questioni proprie dello Stato possa legiferare con la necessaria urgenza e con il necessario approfondimento».

So benissimo che a livello delle regioni si possono poi riprodurre inefficienza, occupazione delle istituzioni, nuovi clientelismi, ma qui la nostra fiducia va all'essenza della regola democratica. Quante volte è stato più facile anche per un ateo credere in Dio che nell'assoluta validità del metodo democratico! Tuttavia non c'è oggi una regola che meno offenda la dignità di ogni uomo nella vita politica e che si presti di più ad una possibilità di correzione degli errori. Ma in aggiunta a tale fiducia merita qui sottolineare che il testo al nostro esame, nella riformulazione dell'articolo 118 della Costituzione, ha ben precisato che le funzioni amministrative nelle materie non riservate alla competenza dello Stato spettano alle regioni, alle province e ai comuni, ma con non minore chiarezza è stato scritto che la legge regionale attribuisce alla regione soltanto le funzioni amministrative di indirizzo, di coordinamento e di intervento che atten-

gono alle esigenze di carattere unitario regionale, mentre attribuisce alle province, ai comuni e agli altri enti locali le funzioni amministrative di interesse locale.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la maggioranza*. È esatto. Questo è molto importante!

DANILO BERTOLI. Onorevole Labriola, ho letto con attenzione la sua relazione... Siamo dunque in presenza di novità essenziali in questo testo per ciò che concerne il potere delle regioni. La prima è costituita dalla ricostruzione delle competenze di ciascun ente «politico-sintetico» — come direbbe Luigi Sturzo — partendo dal basso. Così si è fatto nella recente legge di riforma delle autonomie locali, con cui si è disegnato l'ente locale come ente rappresentativo della generalità degli interessi della comunità locale, salvo quelli che le leggi dello Stato e delle regioni stabiliscono che trovino migliore soluzione ad un livello diverso. Così era sicuramente orientata la cultura dei costituenti di parte cattolica, ispirata ad una concezione della democrazia per la quale le istituzioni corrispondono alla vita delle comunità e in modo crescente: dalle comunità locali alla comunità internazionale. Una concezione, questa, che è il contributo più originale fornito dalla parte cattolica alla democrazia pluralistica, come ha ricordato Norberto Bobbio. Lo dico qui oggi perché non vorrei che ci trovassimo in aula con posizioni di settori della democrazia cristiana un po' più arretrate di quelle che sono state espresse nella Commissione affari costituzionali. È stato purtroppo così anche a proposito della legge-quadro sulle minoranze linguistiche.

Tale concezione che la dottrina sociale della Chiesa sintetizza nella formula del «principio di sussidiarietà», inserito in un quadro di effettiva democrazia sia procedurale che sostanziale, rappresenta non solo una efficace sintesi dei valori della concezione cristiana e di quella liberaldemocratica della democrazia, ma anche una concreta guida per uno svolgimento coerente del principio democratico, dal livello locale a quello della comunità internazionale. È infatti questa la concezione che ispira ed o-

rienta lo stesso processo di costruzione della comunità politica europea e alla fine sarà la guida di ogni disegno razionale delle istituzioni della comunità internazionale secondo i principi dell'ONU.

La seconda novità contenuta nella proposta all'esame riguarda il potere legislativo delle regioni. Anche qui taluni hanno detto che il regionalismo si avvicina così pericolosamente al federalismo e che quindi corriamo dei rischi. Insomma, è come se, da un lato, si sostenesse che si avvia un processo di disgregazione della realtà italiana e, dall'altro, si cercasse, in qualche modo, di dire che tale proposta va oltre lo spirito della Costituzione.

Sul rischio di disgregazione c'è da dire piuttosto che, prima l'esigenza di costruzione dell'unità dell'Italia e poi le ragioni della difesa della democrazia, hanno dato al fattore centralistico più peso di quel che sarebbe stato necessario. Perfino le politiche dello Stato sociale hanno favorito tale tendenza. Oggi finalmente le basi democratiche dell'Italia appaiono solide, anche per l'evoluzione delle forze della sinistra italiana e per effetto dei rivolgimenti internazionali del comunismo, che vanno sorretti e consolidati. La stessa difesa delle conquiste sociali ha bisogno di un rilancio del processo di responsabilizzazione che anche autonomie locali reali e robuste insieme ad altre forme di responsabilizzazione della spesa possono determinare.

D'altra parte, era questo lo spirito del costituente di parte cattolica se, per quel che attiene alle nuove competenze legislative delle regioni (e conseguentemente anche amministrative), la Commissione dei settantacinque aveva previsto anche la facoltà di legislazione esclusiva, poi revocata in Assemblea, ma che il relatore Ambrosini aveva difeso adducendo che «non c'era di che spaventarsi dato che quella legislazione regionale era comunque subordinata alle norme della Costituzione, ai principi generali dell'ordinamento dello Stato e condizionata, inoltre, dall'osservanza degli impegni internazionali dello Stato e dagli interessi delle altre regioni».

Dunque, niente allarmismi. Si sa che ragioni politiche generali raffreddarono poi il

processo regionalistico. Gli oppositori del regionalismo temevano ieri ed è giusto che temano anche oggi, ma così non deve essere per quelle forze politiche che hanno sempre creduto in una buona impostazione regionalistica.

Vorrei aggiungere, con le parole di Massimo Severo Giannini, per quelli che rivolgono al regionalismo una accusa di «minimalismo» contrapponendolo al più robusto federalismo — su questo punto sono abbastanza d'accordo con il collega Lanzinger — che «le eleganti disquisizioni sulle differenze tra Stato federale e Stato delle autonomie regionali sono puramente giuridiche perché, nella sostanza autentica, anche i paesi federali sono paesi ad autonomia regionale».

Si può obiettare che, a parte i poteri, nell'ordinamento federale c'è una Camera che riassume le rappresentanze delle regioni. Nel testo in esame si è preferito non risolvere tale questione. Eppure era stata avanzata una proposta decisamente favorevole alla Camera delle regioni, sostenuta dal relatore, onorevole Labriola e dal presidente della Commissione bicamerale per le questioni regionali, onorevole Barbera. Anch'io personalmente sarei portato a condividere una simile tesi, sia perché recupererebbe una delle idee ricostruttive di De Gasperi, sostenuta quando ancora nel periodo clandestino firmava con lo pseudonimo di Demofilo, sia perché essa appare come il completamento di un sistema davvero regionalizzato, sia infine perché a me sembra che la Conferenza Stato-regioni rischia di essere troppo spesso una sede troppo esterna ai circuiti Parlamento-Governo.

Devo dire, però, che ha pure qualche fondamento la tesi di chi ha affacciato il rischio che in questo modo la Camera delle regioni risulterebbe emarginata dal circuito politico vero e proprio. Per effetto della stessa sua legittimazione di secondo grado, essa verrebbe ad avere una minore capacità politica rispetto all'altra di diretta derivazione popolare. Ciò si intuisce soprattutto facendo riferimento alla concezione del bicameralismo come garanzia ulteriore di libertà.

Tuttavia, l'esempio del Bundesrat tedesco che a tale proposito è stato richiamato,

potrebbe essere corretto, semplicemente stabilendo qualche formula che riequilibri il rapporto della Camera delle regioni con l'altra. Molto probabilmente la questione è rimasta «li» perché in qualche modo ha a che fare con la forma di Governo. Non a caso essa fu così evocata da Dossetti alla Costituente, dal club di Milano del professor Miglio ed oggi dal partito socialista. Penso comunque che essa possa trovare una corretta soluzione anche nel quadro del mantenimento della Repubblica parlamentare. Basti pensare, per l'appunto, all'esempio tedesco sia pure modificato, adattato alla nostra situazione.

Oggi siamo in presenza, in ogni caso, di una proposta di riforma costituzionale di grande rilievo. E certamente un merito non secondario va riconosciuto al relatore Labriola ed anche al clima di collaborazione che si è stabilito fra tutte le forze politiche in Commissione affari costituzionali, segnatamente tra i gruppi della democrazia cristiana, del PSI, comunista-PDS, nonché all'atteggiamento costruttivo del Governo per il quale penso si debba ringraziare il ministro Martinazzoli.

Che si tratti di un proposito davvero riformatore risulta anche dal fatto che si sono anche poste norme precise onde evitare un successivo svuotamento dei poteri conferiti alle regioni. Infatti non solo si è riscritto l'articolo 70 della Costituzione, stabilendo le materie di competenza statale e precisando poi che la regione ha la competenza legislativa in ogni altra materia, ma, a salvaguardia dell'effettività del nuovo regime dei rapporti Stato-regioni, si è precisato anche che lo Stato, nelle materie di competenza delle regioni, può fissare con legge organica esclusivamente i principi fondamentali delle funzioni che attengono ad esigenze di carattere unitario. Inoltre nella riscrittura dell'articolo 117 si è stabilito che: «Le leggi organiche vincolano le regioni e non hanno come destinatari i cittadini». Si fissa qui un preciso limite all'attività legislativa del Parlamento che non può con norme di dettaglio passare sopra alle regioni.

Non solo, se lo Stato si astenesse dal fissare principi — come bene ha richiamato il relatore Labriola — che attengono alle

esigenze di carattere unitario, la competenza legislativa delle regioni non sarà né sospesa né menomata, ma si esplicherà senza il vincolo di quelle leggi organiche.

Proprio nel quadro dell'irrisolto problema della Camera delle regioni voglio aggiungere che il caso di conflitto di merito e di costituzionalità tra Stato e regioni, che è disciplinato con la riscrittura dell'articolo 127 della Costituzione, forse meriterebbe un'ulteriore precisazione, prevedendo, per i conflitti di costituzionalità, una partecipazione anche delle regioni all'elezione di un certo numero di giudici della Corte costituzionale, magari attivabili solo nelle sedute della Consulta destinate all'esame di simili controversie.

Il testo al nostro esame non prevede peraltro neppure ipotesi e procedure di accordo Stato-regioni, mentre questa appare una prassi molto estesa e connota ad esempio le leggi di attuazione costituzionale sulle autonomie locali.

Dove poi tutto rientra nell'alveo del tradizionale atteggiamento dello Stato, è nella materia delle relazioni internazionali; si badi bene che non parlo di politica estera, ma con un termine più comprensivo, più esteso, di relazioni internazionali. Non dovrebbe apparire troppo rischiosa una norma che abiliti le regioni a stabilire accordi internazionali con comunità analoghe di altri paesi, fatta salva la preventiva autorizzazione a concludere l'intesa da parte del Governo nel quadro di un indirizzo politico globale di politica estera del quale il Governo risponde di fronte al Parlamento.

D'altra parte una simile soluzione è stata recentemente introdotta, nel 1988, nella Costituzione austriaca a proposito degli accordi transfrontalieri dei *Länder*. Probabilmente la soluzione stessa potrebbe rinvenirsi nel semplice affinamento della norma contenuta nell'articolo 2 della legge n. 400 del 1988 a proposito dell'autorizzazione alla ratifica.

Ancora di più appare sorprendente il silenzio assoluto che viene riservato alla fase ascendente della politica comunitaria. Eppure, nella riscrittura dell'articolo 118 della Costituzione è stabilito espressamente che: «Le Regioni danno attuazione ai regolamenti ed alle direttive delle Comunità europee

nelle materie di propria competenza. Lo Stato esercita il relativo potere sostitutivo».

Una norma come quella contenuta nell'ultimo capoverso sarebbe in Belgio la soluzione di molte situazioni in cui lo Stato, che ha preso impegni in sede comunitaria, non riesce poi a farli valere presso le regioni, mentre è chiamato a rispondere anche per infrazioni presso la CEE. Ma una norma come quella contenuta nella Costituzione tedesca consentirebbe alle regioni di essere presenti, in forme da decidere, insieme allo Stato là dove si prendono impegni vincolanti anche per le regioni.

E se con l'attuale Costituzione italiana il problema si pone in termini più acuti solo per le regioni speciali, nelle materie in cui esse hanno competenza primaria, domani con questo nuovo testo si porrà anche, per certi aspetti, per le altre regioni. In pratica finché la politica CEE sarà in qualche modo anche una politica negoziale, nelle materie ove la competenza regionale è primaria si ravvisa la necessità, io credo, di una presenza regionale a fianco dello Stato a quel tavolo. Questo dovrebbe riguardare almeno le regioni speciali.

D'altra parte è del tutto evidente che in questa fase della storia istituzionale della Comunità europea sono gli Stati, e nel nostro caso l'Italia, che dovrebbero farsi carico della partecipazione delle regioni alla politica comunitaria poiché assemblee come la Consulta dei poteri regionali locali non possono che avere un puro *status* consultivo, e ciò anche in conseguenza del fatto che la situazione delle regioni è ben diversa in Europa da Stato a Stato.

Ciò emerge chiaramente dalla lettura degli atti della Conferenza europea sulle istituzioni ed anche da recenti studi, che mi permetto qui di citare, dell'Istituto affari internazionali e della Conferenza mediterranea per la cooperazione internazionale. Si tratterebbe insomma di inserire almeno una norma che stabilisca una forma di consultazione obbligatoria, sia pure globale, delle regioni in materia comunitaria.

Si tratta di precisare in sede costituzionale quel che si è cominciato a fare in questo senso con legge ordinaria.

A proposito dell'Europa comunitaria, che

è oggi l'altro versante su cui si esercita il processo di redistribuzione del potere, pare in realtà limitativa la formula usata nel testo, approvato dal Senato e non modificato dalla Camera dei deputati, della prima parte del secondo comma delle aggiunte all'articolo 11, laddove si dice: «L'Italia promuove e favorisce la formazione dell'unione politica tra gli Stati membri della Comunità». Infatti, se è vero che indicare obiettivi più precisi (e questo potrebbe rientrare tra le categorie delle norme programmatiche della Costituzione) è più efficace poiché richiama in concreto gli organi dello Stato, costituzionali o non, a conformarsi nella loro azione; è altresì vero che appare come obiettivo di più lungo periodo, e certamente più corrispondente alla nuova situazione che si è determinata in Europa, la costruzione dell'unità politica del continente europeo.

Resta infine il problema delle regioni a statuto speciale. Mi pare di poter affermare innanzi tutto che il costituente pensò alle regioni come «comunità naturali», cioè determinate dalla esperienza storica, e dunque con ben altro riferimento di valore che al compendio statistico d'Italia, come disse polemicamente Einaudi. Il riferimento non fu neanche rivolto ad astratti modelli di efficienza.

Come ricorda Ettore Rotelli, fu Costantino Mortati a proporre nell'Assemblea — peraltro senza molta fortuna — il nesso tra regione e programmazione. Questo nesso venne ricordato poi, molti anni dopo all'avvio dell'esperienza regionale, dall'economista Andreatta, oggi presidente della Commissione bilancio del Senato. Ed esso deve essere adeguatamente valutato. Lo dirò dopo.

Se questa è la concezione della regione che emerge dalla Costituzione, allora mi pare corretto stabilire come il testo al nostro esame propone non solo il rovesciamento dell'impostazione del rapporto Stato-regione (fissando prima in modo chiaro i compiti affidati allo Stato) ma anche, affidando alle regioni larga autonomia in materia di forme di governo, di legge elettorale, di ordinamento delle autonomie locali (fatto salvo naturalmente il principio di democraticità e per il Trentino Alto Adige il rispetto delle

minoranze già sancito dallo Statuto) mette tutte le regioni nella condizione di potersi aggiustare lo statuto secondo le esigenze proprie delle rispettive comunità. Ciò vale anche con riferimento al già citato problema della migliore efficienza dei servizi che Massimo Severo Giannini rinvia proprio al modo nel quale verrà risolto il problema della loro organizzazione sul territorio.

A maggior ragione così viene giustificata la permanenza di quell'ulteriore distinzione che il costituente operò tra regioni ordinarie e regioni speciali.

La questione della ridefinizione del significato e delle caratteristiche degli ordinamenti speciali non la pongo qui in astratto, ma nel momento in cui si profila una riforma della Costituzione italiana rivolta ad ampliare le competenze e il ruolo dell'istituto regionale. Questa — che la Commissione affari costituzionali ha rinviato prima alla Commissione bicamerale per gli affari regionali e poi all'aula — non è la banale questione di una rivendicazione delle regioni speciali di non minori poteri delle regioni ordinarie. Si tratta innanzi tutto delle ragioni della specialità che, in aggiunta alle competenze attribuite alle regioni ordinarie, sostengono la differenziazione delle regioni speciali non solo rispetto a quelle ordinarie, ma anche tra di loro.

Per quel che attiene al primo aspetto (le competenze attribuite alle regioni ordinarie) bisognerà precisare che, le «forme e le condizioni particolari di autonomia» — secondo statuti speciali adottati con legge costituzionale di cui parla l'articolo 116 della Costituzione — «sono aggiuntive rispetto alle competenze attribuite alle regioni ordinarie».

Il documento licenziato in proposito dalla Commissione affari regionali stabilisce un qualche raccordo tra le competenze oggi esercitate dalle regioni speciali e quelle nuove che verrebbero loro attribuite secondo un automatismo che trasferisce alle regioni speciali le competenze assegnate alle regioni ordinarie.

Ma c'è da aggiungere dell'altro. In primo luogo ritengo che, in relazione al quadro delle competenze esclusive delle regioni speciali, sarebbe opportuna una norma non dico come quella adottata in Germania, per

la quale lo Stato dovrebbe tenere in sede CEE le posizioni concordate con le regioni, salvo particolari condizioni della politica comunitaria o internazionale che lo impedisca, ma almeno — lo ripeto — una norma che preveda la partecipazione delle regioni speciali al tavolo CEE *a latere* della delegazione statale nelle materie in cui la Regione ha competenza primaria; tanto più che con il testo al nostro esame si introduce il potere sostitutivo dello Stato in materia di applicazione di direttive e regolamenti comunitari. Si potrebbe qui diversamente stabilire un altro terreno fertile di contenzioso Stato-regione.

In secondo luogo, poiché naturalmente l'autonomia regionale è ben condizionata dall'autonomia finanziaria, bisognerà precisare, in aggiunta alle norme che sulla base della riformulazione dell'articolo 119 della Costituzione delineano l'autonomia finanziaria delle regioni, che i rapporti finanziari dello Stato con le regioni speciali sono regolati sulla base di leggi rinforzate, precedute da accordi diretti. Una tale impostazione è in parte prefigurata con il comma 4 del nuovo testo dell'articolo 119, laddove si dice: «Le leggi dello Stato che attribuiscono nuove funzioni o pongono nuovi oneri a carico delle regioni devono altresì adeguare i mezzi finanziari a disposizione delle medesime».

Tutto ciò quando non si voglia arrivare a rovesciare l'attuale meccanismo delle partecipazioni erariali, stabilendo che la regione raccoglie e versa allo Stato le percentuali concordate sulla base delle leggi rinforzate. E dico questo non in astratto, ma guardando a quello che in questi anni è accaduto attraverso la compressione — sia pure per la comprensibile esigenza del risanamento della finanza pubblica — dell'autonomia finanziaria, ad esempio, della regione Friuli-Venezia Giulia, anche in campi costituzionalmente protetti, riducendo l'entità dei trasferimenti.

Ciò costituisce un problema reale. D'altra parte, è da presumere che l'autonomia impositiva delle regioni, ordinarie e speciali, non vada al di là di una compartecipazione dei cittadini alle spese per servizi e di meccanismi finalizzati a favorire processi di re-

sponsabilità della classe politica regionale nei confronti dei cittadini elettori.

Circa infine il contenuto delle diverse specialità, che per certo può essere proceduralmente assicurato secondo i meccanismi dell'attuale articolo 116 della Costituzione, vorrei solo aggiungere qualche parola, poiché autorevoli studiosi come Livio Paladin, mentre vorrebbero ritenere specialità «forti» quelle della Sicilia e della Sardegna in quanto isole — e certamente non le contestiamo — e quelle della Valle d'Aosta e del Trentino Alto-Adige in quanto legate a vicende ed accordi internazionali — e neanche queste sono certamente oggetto della nostra contestazione —, hanno avanzato invece qualche perplessità sull'attualità della specialità della regione Friuli-Venezia Giulia, definendola regione a «specialità debole».

A me pare, come diceva Federico Chabod, che vada detto «alto e forte» che la specialità regionale del Friuli-Venezia Giulia ha attuali giustificazioni.

PRESIDENTE. Onorevoli Bertoli, la prego di avviarsi alla conclusione; il tempo a sua disposizione, secondo le intese intercorse tra i gruppi, è scaduto.

DANILO BERTOLI. Qualche minuto e concludo, signor Presidente.

Diversamente, quel ragionamento di scuola del Paladin rischia di incrociarsi con una robusta tendenza, che è in atto, rivolta a fare di ogni erba un fascio ed a porre sotto l'etichetta del nord-est dell'Italia realtà che sono e restano fra loro diverse, proprio facendo riferimento alla cultura costituzionale delle «regioni naturali».

È un punto su cui bisogna essere chiari. A sostegno di questa tesi e dunque di una difesa non storica ma attuale della specialità del Friuli-Venezia Giulia, mi piace qui richiamare la recente sentenza n. 276 della Corte costituzionale che, pronunciandosi sul ricorso della regione Toscana contro il vincolo posto dall'articolo 9 della legge statale n. 19 del 1991 — la cosiddetta legge sulle aree di confine —, vincolo consistente in un preventivo interpello da parte dello Stato della regione Veneto per la scelta di località di insediamento di organismi internazionali in

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

materia di ambiente, ha stabilito che questa norma è nulla in quanto essa discrimina in modo immotivato le altre regioni.

Nella stessa sentenza la Corte ha ribadito la validità costituzionale delle altre norme che riguardano il Friuli-Venezia Giulia, proprio in quanto vi sono ragioni che giustificano la diversità di trattamento. Queste stesse cose ebbero modo di dire nel parere reso in Commissione affari costituzionali sulla legge n. 19 del 1991. Il principio costituzionale di eguaglianza include la possibilità, proprio per realizzarsi efficacemente, di trattare in modo diverso situazioni diverse.

PRESIDENTE. Onorevole Bertoli, la prego di concludere.

DANILO BERTOLI. Signor Presidente, le chiedo di voler autorizzare la pubblicazione di altre mie considerazioni integrative sul tema delle regioni ad autonomia speciale in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole Bertoli. La Presidenza autorizza la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna di sue considerazioni integrative.

La invito pertanto a concludere.

DANILO BERTOLI. Signor Presidente, la ringrazio. Questa parte che stavo trattando è importante perché riguarda il problema delle regioni speciali, che è rimasto aperto, non risolto nel testo al nostro esame.

Confido che, in ordine all'insieme del provvedimento, la Camera dei deputati sappia sostenere l'impianto realmente innovativo della proposta in esame e trovare il giusto affinamento per i temi che sembrano ancora meritevoli di precisazioni. Sono altresì convinto che anche il Senato saprà cogliere l'occasione di procedere sulla via dell'aggiornamento delle nostre istituzioni rispetto alla mutata società.

Cambiare ed aggiornare dentro la cornice letterale o ideale della Costituzione non è un rischio. Rovesciando l'impressione demaistriana del rischio costituito da ogni cambiamento, vorrei dire che il vero rischio è oggi nell'immobilismo in materia di riforma delle

istituzioni rispetto ad una società che è cambiata (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ringrazio l'onorevole Bertoli per aver ascoltato l'invito della Presidenza.

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

LUCIANO CAVERI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, partecipare quest'oggi alla discussione è come infilare un messaggio in una bottiglia e gettarlo in mare, nel mare tempestoso della politica italiana. Chissà se e quando la nostra bottiglia — con il provvedimento in esame — approderà su una spiaggia. Questa metafora marina, adoperata da un parlamentare della montagna, apparirà singolare. Diciamo, allora, che il timore è che la valanga della fine della legislatura faccia scomparire il provvedimento sotto metri di neve e di ghiaccio.

È uno scetticismo dovuto a due ragioni. Innanzi tutto, dubito che si arriverà al «sì» definitivo; mi auguro — anzi, di ciò sono certo — che almeno la Camera licenzi il testo all'esame, poiché è notorio l'impegno della Commissione affari costituzionali e del suo presidente a concludere i lavori iniziati. Preoccupa, però, la decisione assunta dal Governo nel corso dell'ultima riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo di richiedere il rinvio della parte più sostanziale della legge, quella legata al regionalismo, a dopo la pausa estiva, a causa di problemi relativi agli aspetti finanziari.

La seconda ragione di preoccupazione rientra proprio nelle previsioni finanziarie per i prossimi anni e nella legislazione ordinaria. Ebbene, la strada intrapresa in entrambi i campi appare ben diversa, e talvolta opposta, rispetto al neoregionalismo che emerge dal testo in discussione.

L'equilibrio nel rapporto fra il governo locale e quello nazionale è un tema discusso in tutta Europa, che, fra l'altro, si riallaccia appunto alle attuali prospettive europee. In proposito, non è un caso che uno dei primi atti della Germania unita sia stato il ripristino nella vecchia Germania dell'est dei *Länder*. Allo stesso modo, non è un caso che la discussione sul ruolo delle regioni in Francia

ed in Spagna — solo per citare due paesi europei — sia molto ampia ed articolata. Ad esempio, il modello spagnolo è molto avanzato, mentre in Francia si sta mettendo in discussione quella logica centralista che per molto tempo ha caratterizzato lo Stato.

Esistono, inoltre, una serie di prospettive a livello europeo. Una personalità come Jacques Delors il 12 giugno di quest'anno ha detto testualmente in sede di Parlamento europeo: «Il federalismo è per me la forma più compiuta di democrazia, perché concilia l'efficacia e la trasparenza dei poteri. La democrazia diventa a portata di mano, poiché il cittadino può partecipare pienamente su scala regionale alla vita collettiva ed essere integralmente cittadino».

Talvolta è difficile capire cosa si potrebbe intendere in Italia per federalismo ed a quali tipi di aggregazioni politiche diverse potrebbe portare il federalismo, non soltanto all'interno dello Stato italiano, ma anche in una prospettiva europea. Ebbene, un esempio potrebbe trovarsi proprio nell'aggregazione che scaturirebbe all'interno dell'arco alpino, cioè nei 1200 chilometri di una catena di monti che si snoda dalla Slovenia alla Francia, attraversando diversi Stati, dei quali alcuni si trovano nella Comunità europea, altri — come per esempio l'Austria — hanno richiesto di farne parte ed altri ancora rappresentano esempi di antica democrazia, come la Svizzera. Il federalismo permetterebbe un dialogo all'interno della regione alpina, le cui popolazioni al tempo della nascita e della crescita degli Stati nazionali si sono all'improvviso voltate la schiena, diventando — tale è la logica odierna — una collettività considerata marginale rispetto alla precedente posizione centrale di colloquio e di dialogo da essa ricoperta.

Quale federalismo? Mi rendo conto che oggi parlare di federalismo è estremamente difficile, perché si definisce federalista una repubblica come la Jugoslavia, che federalista non lo è. Era federalista l'Unione Sovietica, che invece ha perpetrato nei confronti delle minoranze nazionali ogni specie di orrore. È federalista il modello statunitense e anche quello svizzero, che ho citato precedentemente. Vi sono vari federalismi.

La risposta che viene quanto meno dalla

mia parte politica è un federalismo integrale, come tracciato da pensatori quali Guy Heraud. Solo questo federalismo, che non è di facciata, potrà in qualche modo risolvere i problemi.

La prospettiva federalista non è assente dal dibattito complessivo. Non è un caso che tre regioni italiane — Friuli-Venezia Giulia, Trentino Alto Adige e Valle d'Aosta — in documenti ufficiali dei rispettivi consigli regionali abbiano avanzato la proposta della trasformazione dell'Italia in un autentico Stato federale.

Eccoci al testo in esame, sul quale dobbiamo discutere. Come risponde alle esigenze del cambiamento? Vorrei anzitutto rilevare che va riconosciuto lo sforzo e l'intento innovatore. Penso all'autonomia finanziaria delle regioni, alla libertà nella scelta della forma di Governo e del sistema di voto, al miglioramento del sistema dei controlli dello Stato sulla legislazione regionale.

Certo, ciò non è federalismo; ma questo lo si è saputo fin dall'inizio. Se anche ritenessimo valida una via graduale alla vera e propria riforma in senso federale della forma di Stato, qualcosa in più si dovrebbe pretendere, anche ragionando in modo timido, cioè sapendo che già le innovazioni attuali suonano quasi come eversive in uno Stato, l'Italia, dove il regionalismo è stato fortemente osteggiato. Pensiamo ai ritardi e alle difficoltà nella nascita delle regioni a statuto ordinario e ai mille lacci e laccioli frapposti al funzionamento effettivo delle regioni a statuto speciale, con autentiche invenzioni al di fuori della Costituzione, come sono state le celebri funzioni di indirizzo e coordinamento.

Vorrei brevemente elencare alcune carenze del testo. Desidero rilanciare la necessità concreta di avere un Senato delle regioni, altrimenti la proposta di bicameralismo così come emerge anche nell'attuale testo è debole e manca quell'elemento di connessione fra regioni e Stato che è assolutamente indispensabile.

Non si prevede — questo mi sembra fondamentale — una diversa formazione della Corte costituzionale, che dovrebbe invece avere rappresentanti regionali, visto il ruolo di arbitro che svolgerebbe nel nuovo siste-

ma. Si dà spazio alle regioni per il recepimento delle normative della Comunità economica europea, ma non lo si dà nella fase di formazione della volontà comunitaria. È un tema sul quale tra l'altro la I Commissione, affari costituzionali, nei mesi scorsi ha avuto una serie di incontri. Si è dimostrato che, per esempio, nel sistema tedesco, quando la normativa comunitaria deve toccare competenza dei *Länder*, partecipano al tavolo della trattativa europea anche rappresentanti degli stati regionali.

Ma la critica si appunta soprattutto sull'articolo 3 del provvedimento, dove si elencano i compiti dello Stato, come in realtà si farebbe in una costituzione federale. L'ultima parte dell'articolo ricordato trasforma la riscrittura dell'articolo 70 della Costituzione in un rilancio forte — lo ammetto — del regionalismo, anche se in una prospettiva che non è federalista. Mi riferisco alle competenze attribuite alle regioni. «Lo Stato» — dice testualmente l'ultimo comma dell'articolo 3 — «nelle materie di competenza delle regioni, può fissare con leggi organiche esclusivamente i principi fondamentali delle funzioni che attengono alle esigenze di carattere unitario». Si assegnano cioè alle regioni a statuto ordinario competenze concorrenti e ripartite; competenze che in qualche modo potranno — perché questa è l'esperienza negativa in Italia — essere invase da questa legislazione dei principi che nel nostro paese spesso, per colpa anche del Parlamento, è andata ben al di là delle leggi-quadro o cornice che in determinate materie erano già previste dalla Costituzione.

Ecco le ragioni per cui mi sembra giusto il giudizio che ha espresso qualche giorno fa il consiglio regionale della Valle d'Aosta parlando di una riforma realizzata a metà e senza la partecipazione effettiva delle regioni alla sua definizione.

Vi è un punto sul quale la risoluzione del consiglio regionale della Valle d'Aosta è interessante: mi riferisco all'argomento, già citato in quest'aula, della connessione tra questa riforma e le attuali regioni a statuto speciale.

Dice testualmente la risoluzione: «Si riconosce che la riforma intende mantenere

un'area di specialità nell'ordinamento di alcune regioni contrassegnata dal permanere di un potere legislativo esclusivo e da tratti peculiari di autonomia finanziaria. Ma al tempo stesso» — prosegue il documento — «esprime perplessità in assenza di qualsiasi norma di garanzia sull'incidenza di questa riforma costituzione sugli statuti speciali».

Più avanti nel documento si legge che il consiglio regionale «ritiene indispensabile tutelare esplicitamente le autonomie speciali garantite dagli statuti costituzionali nei confronti di qualsiasi tipo di riforma dell'ordinamento regionale che miri a cancellare le peculiarità che le contraddistinguono con un'applicazione diretta dei nuovi istituti che con norma di modifica della Costituzione si volessero introdurre».

La parte finale dell'invito del documento dice: «Le Commissioni affari costituzionali della Camera e del Senato vengono invitate a subordinare l'adozione e l'approvazione di proposte di modifica della Costituzione ad un'attenta verifica e ad una intesa politica con le regioni a statuto speciale per quanto attiene al riparto di competenze tra lo Stato e le regioni speciali, alle forme di raccordo fra le regioni ed il Parlamento».

Questo argomento è stato tema di un confronto vivace nella Commissione bicamerale per le questioni regionali, così come deciso dallo stesso presidente e relatore che, sentita la Commissione, le ha affidato il compito di approfondire tale tema.

Dico subito che avrei preferito più coraggio, anche da parte delle regioni, che consentisse di giungere ad una ristrutturazione dell'articolo 116 della Costituzione, con una salvaguardia delle autonomie e delle specificità delle regioni a statuto speciale. Esisteva in questo senso una proposta, avanzata dall'onorevole Riggio, che mi sembrava interessante e sulla quale si sarebbe potuto sicuramente lavorare. Il problema era quello di porre, per ciascuna regione, una base fondata su alcuni aspetti importanti come il rapporto fra lo Stato e la regione, il procedimento di formazione dello statuto regionale, le funzioni regionali, le finanze e i controlli sugli atti regionali; e infine di prevedere la possibilità per le regioni a statuto speciale — che hanno, per così dire, statuti

concessi — di dotarsi esse stesse, con deliberazione delle proprie assemblee regionali e nei limiti posti della Costituzione, di un proprio statuto di autonomia.

Mi pare che così non sia stato, nel senso che le regioni autonome hanno avuto la preoccupazione, in una prospettiva di breve raggio, di venire sorpassate. In effetti il rischio si è concretizzato a suo tempo con il decreto n. 616, perché per alcuni aspetti la rigidità degli statuti speciali ha fatto sì che le regioni a statuto speciale si trovassero con minori competenze delle regioni a statuto ordinario.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la maggioranza*. Mi scusi un'interruzione, onorevole Caveri. Può citarci l'occasione, il momento, la circostanza in cui le regioni a statuto speciale hanno chiesto di avere uno scambio di idee con la Commissione per la riforma del regionalismo?

LUCIANO CAVERI. Lei ha perfettamente ragione, presidente Labriola.

In una parte del mio intervento ho detto, infatti, che esiste sicuramente un torto da parte delle regioni perché, ritenendo che questa riforma sarebbe stata solo abbozzata e che non si sarebbe mai arrivati ad una soluzione, è stato assunto un atteggiamento di «supponenza», che io condanno ritenendolo, come penso altri parlamentari di regioni a statuto speciale, estremamente negativo.

Il provvedimento in esame, che in parte è stato deliberato dalla Commissione bicamerale per le questioni regionali, non prevede una riforma dell'articolo 116 della Costituzione, bensì l'estensione alle regioni a statuto speciale delle competenze e delle prerogative attribuite dalla nuova legge alle regioni a statuto ordinario. Si prevede che le nuove competenze abbiano carattere primario e che vi sia la possibilità di ampliarle secondo le procedure di ciascuno statuto speciale.

Voglio segnalare un piccolo problema tecnico che riguarda la Valle d'Aosta e che cercheremo di affrontare al momento dell'esame dell'articolato. Per questa regione assistiamo ad un paradosso, in quanto fino al

1963, non essendo previste norme di attuazione nel suo statuto, essa ha operato un trasferimento diretto di competenze attraverso legge regionale; dal 1963 in poi, la Corte costituzionale, pur permanendo l'assenza di meccanismi certi, ha stabilito l'obbligatorietà delle norme di attuazione. Credo quindi che occorra una previsione specifica; ad esempio una modifica dello statuto speciale che introduca un articolo 48-bis, che, analogamente a quanto previsto per altre regioni a statuto speciale, contempli anche per la Valle d'Aosta l'esistenza di una commissione paritetica (tre esperti della regione e tre dello Stato) al fine di elaborare le norme di attuazione.

Al di là di questo problema specifico, credo che la soluzione prescelta dalle regioni e dalle province autonome non sia del tutto soddisfacente. Essa, come sostiene anche la Commissione bicamerale per le questioni regionali, deve essere affiancata da una modifica dell'articolo 116 della Costituzione che consenta alle regioni a statuto speciale di legiferare non solo sul sistema di voto (ciò era già consentito a tutte le regioni a statuto speciale, ad esclusione della Valle d'Aosta), ma soprattutto in ordine alla scelta della propria forma di governo. Altrimenti, ci troveremo di fronte ad una rigidità degli statuti, che in questo caso verrebbero nettamente superati.

Per le ragioni che ho illustrato, nelle prossime settimane avremo modo di dibattere su questo argomento. Per quanto riguarda la riforma complessiva, ho già sottolineato che a mio avviso il bicameralismo è monco senza l'istituzione di un Senato delle regioni e che la ripartizione delle competenze è mortificante rispetto ad uno slancio quasi federalista nei confronti delle regioni a statuto ordinario. Resta l'affermazione forte (è già stato detto poc'anzi in quest'aula da alcuni colleghi) delle ragioni dell'autonomia speciale.

Autonomia è anzitutto assunzione di responsabilità, capacità di dimostrare la propria originalità, di aprire spazi per nuove competenze, esercitandole nella logica secondo la quale la vera eguaglianza è applicare leggi diverse alle diversità, e non trattare attraverso l'egualitarismo situazioni diverse in modo uguale. Il mio timore mag-

giore è che si dia all'autonomia speciale solo una impostazione di tipo economicista; credo infatti (parlo come rappresentante della Valle d'Aosta, regione che oggi ha un favorevole riparto fiscale dal quale le è derivato un forte impulso) che non vi sia solo un problema economico.

In passato, la Valle d'Aosta ha assistito a momenti di «politica del rubinetto», nel senso che ha ricevuto scarsissime risorse; eppure è proprio in quegli anni che si è intrapresa la battaglia più dura per una piena affermazione delle ragioni della nostra autonomia, autonomia per motivazioni politiche, culturali, ideali ed anche linguistiche. Per la Valle d'Aosta tendo a sottolineare l'aspetto linguistico perché ritengo che i popoli di confine siano una cerniera ideale in vista dell'impostazione federalistica non più in ambito italiano bensì europeo, di cui parlavo poc'anzi.

Questo è, per così dire, il messaggio in bottiglia che volevo lasciare. Resta sicuramente l'impressione che quello di questi giorni rischi di essere un dibattito fortemente accademico, che si trasferirà quasi automaticamente nella campagna elettorale che ci accingiamo a cominciare o comunque cominceremo nel periodo primaverile del prossimo anno.

Sono certo che l'attenzione degli elettori sarà rivolta proprio a queste scelte, perché il potere locale è quello più vicino ai cittadini, quello che dovrebbe e potrebbe rispondere meglio alle esigenze di cambiamento dello Stato.

Resto convinto che, se continueremo solo a discutere di come cambiare le forme di Governo e non ci porremo veramente in maniera chiara la necessità di cambiare la forma di Stato, il solco fra cittadini e politica si allargherà sempre di più e non sapremo rispondere alle esigenze di cambiamento che tutti noi in qualche modo in quest'aula invociamo (*Applausi*).

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

ALFREDO PAZZAGLIA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la posizione del nostro gruppo è stata espressa in modo netto e preciso nella relazione dell'onorevole Fran-

chi e ribadita nelle dichiarazioni che lo stesso onorevole Franchi ha fatto qui in aula ad illustrazione della sua relazione e in quelle dell'onorevole Servello. Mentre intervengo mi sto domandando se valga la pena di aggiungere alcune considerazioni a queste due precise prese di posizione. Lo faccio se non altro come manifestazione di piena solidarietà nei confronti dell'amico relatore di minoranza, onorevole Franchi, e anche perché, su un tema di questo impegno, desidero esprimere alcune valutazioni che mi sembra meritino l'attenzione della Camera. Si tratta certo di considerazioni che resteranno nella carta stampata della Camera e che quasi nessuno ascolterà (e anzi, noto che sono presenti alcuni colleghi, soprattutto della Commissione affari costituzionali).

Devo subito sottolineare una cosa, anche per la mia anzianità in questa Assemblea e per il ruolo che ho svolto negli anni scorsi. Quando mai si tengono discussioni generali di riforme costituzionali di tanta rilevanza il venerdì e il lunedì, a Camera notoriamente vuota?

Molto opportunamente il nostro gruppo non si è dichiarato favorevole a un siffatto calendario, perché argomento di tanto rilievo deve essere svolto possibilmente quando vi sono le condizioni per assicurare una partecipazione maggiore al dibattito, quando vi sono cioè le condizioni, non dico di una partecipazione piena (perché l'esperienza ci porta ad escludere una simile evenienza), ma almeno di una maggiore presenza.

Si tratta tra l'altro di una riforma non solo importante ma di grande rilievo politico e istituzionale. Cercheremo di richiamare l'attenzione della Camera su questo provvedimento in seguito, quando avremo l'occasione, la possibilità e la necessità di evidenziare appunto ai colleghi e all'opinione pubblica quanto sta avvenendo, ammesso che l'opinione pubblica riesca a recepire qualcosa di quanto stiamo discutendo con una stampa che starà in sciopero per parecchi giorni e che quindi non riporterà neanche gli argomenti che oggi stiamo trattando.

Voglio sottolineare lo sconforto ma anche la reazione che determina in noi il notare che una battaglia ormai ultraventennale per le riforme istituzionali, combattuta dal Mo-

vimento sociale italiano-destra nazionale quando nessuno ne voleva sentir parlare, ha trovato gli avversari delle riforme istituzionali di allora decisi a compiere, quale primo atto rilevante, quanto, appunto oggi, è alla nostra attenzione. A conferma della necessità di affrontare le riforme con il popolo, facendo indicare dal popolo, con referendum di indirizzo, le linee da seguire.

I partiti che sono responsabili — la causa — della crisi istituzionale, che hanno occupato le istituzioni, difficilmente riusciranno a decidere e ad adottare soluzioni che, per superare la crisi stessa, limitino i loro poteri e respingano l'occupazione in atto.

È quanto avrei detto se avessi partecipato al dibattito sulle acute considerazioni del Presidente della Repubblica, alla cui responsabilità noi dobbiamo rendere omaggio anche in questa occasione, rilevando che senza il suo messaggio le Camere non avrebbero mai svolto un così ampio dibattito.

Le forze contrarie alle riforme lo avrebbero sicuramente impedito e in questa legislatura si sarebbe parlato soltanto della proposta di legge al nostro esame.

Io non tratterò — così ci comprendiamo subito — il tema che emerge dai primi articoli di questa proposta di legge (la possibilità di partecipazione a comunità sovranazionali, e le spese per i candidati nella campagna elettorale), ma comincerò dall'articolo 3.

Non parlerò neanche in modo particolare del tema del bicameralismo, perché sull'esigenza di eliminare il bicameralismo perfetto o ripetitivo esistente ci siamo pronunziati più volte e molti di noi hanno anche concluso che non esistono le ragioni per tale bicameralismo e che la soluzione più valida sarebbe quella del monocameralismo.

Sulle norme che riguardano il bicameralismo le osservazioni fondamentali sono quelle che attengono alla competenza delle singole assemblee, determinate dalle disposizioni che riguardano la competenza delle regioni. Una delle assemblee ha il compito fondamentale di occuparsi della normativa sulle materie devolute alle regioni.

Inoltre si potrebbe osservare che non vi è una posizione di parità delle due Camere. Uno degli argomenti sollevati al Senato fu

proprio quello della necessità che le due Assemblee fossero in posizione assolutamente analoga. Ma questa parità non vi è.

Si può osservare anche che vengono stabiliti termini e condizioni per il doppio esame delle leggi tali da consentirne l'iniziativa soltanto alla maggioranza e che le modifiche ai *quorum* previsti dall'articolo 72 della Costituzione sono anch'esse dirette alla riduzione dei poteri delle minoranze che, invece, tutte le Costituzioni debbono esaltare come strumento di controllo dello strapotere della maggioranza.

Di ciò parleremo, comunque, in occasione dell'esame dei singoli articoli, se contro la nostra proposta e la nostra volontà anche di essi ci dovremo occupare. E ce ne occuperemo, noi del Movimento sociale italiano-destra nazionale, in modo da rendere difficile l'approvazione della legge nel testo attuale.

Per l'altro aspetto, io parto da un brano di una monografia recentissima di De Vergottini sullo Stato federale che ho letto qualche tempo fa. Nel trattare delle sfere di competenza degli Stati federali, De Vergottini ricorda (è bene tenerlo presente): «Nelle Costituzioni federali della fase liberale, nel testo della Costituzione si trova un'indicazione dei settori di competenza affidati allo Stato federale tendenzialmente in modo «esclusivo» (articolo 1, sezione VIII, comma 1 e, sezione X, comma 1; articolo VI, comma secondo, decimo emendamento Costituzione degli Stati Uniti; articolo 52 Costituzione australiana, articolo 91 del *British North America Act* del 1867; articolo 8 della Costituzione svizzera).

In tale ambito lo Stato federale gode della funzione legislativa, esecutiva e giurisdizionale. Gli Stati membri hanno competenza nei settori non assegnati allo Stato federale, (cosiddetti poteri residui: decimo emendamento della Costituzione degli Stati Uniti; articolo 3 della Costituzione svizzera del 1848 e del 1874; articolo 5 della Costituzione tedesca del 1919; articolo 30 della Legge fondamentale tedesca del 1949; articolo 15 della Costituzione austriaca del 1920; in quest'ultima tuttavia non si prevedono competenze locali nell'ambito della funzione giurisdizionale)».

Con ciò non intendo dire che la costituzione che si vuole realizzare con questa riforma sia una costituzione di Stato federale; intendo dire che le iniziative assunte in sede di modifica del testo giuntoci dal Senato ed attinenti al bicameralismo hanno seguito la stessa strada delle Costituzioni liberali degli Stati federali, stabilendo la competenza dello Stato centrale e lasciando le materie non indicate (quelle cosiddette residuali) agli organismi periferici.

Le costituzioni degli Stati federali della fase liberale, peraltro, erano determinate da un'esigenza garantista diretta alla salvaguardia del ruolo degli Stati membri che avevano storicamente originato le strutture centrali federali. Intendo dire che la pericolosa strada dell'attribuzione delle cosiddette competenze residuali alle regioni, senza garantire allo Stato le competenze fondamentali (quante lacune vi siano nell'elenco delle competenze statuali costituenti il limite all'enorme competenza delle regioni lo vedremo in sede di esame dell'articolato), collocerebbe l'Italia in una posizione non molto diversa da quella degli Stati federali.

Poiché si tratta di una riforma parziale della Costituzione, limitata ai poteri legislativi delle regioni e di quelli dello Stato, essa deve essere guardata con particolare attenzione anche per quanto attiene (si tratta forse di un aspetto al quale non si è prestata la dovuta attenzione) al potere giudiziario, atteso che l'attribuzione delle competenze legislative in tante materie alle regioni comporterebbe necessariamente anche quella della regolamentazione dei rapporti di diritto privato (regolamentazione che oggi è tassativamente vietata alle regioni) e la previsione di sanzioni penali indispensabili per evitare che tutte le norme regionali post-riforma siano norme cosiddette imperfette.

So benissimo che si obietterà che il parlare di Stato federale è assurdo in questo caso, ma c'è da dire che da alcuni discorsi che abbiamo ascoltato la spinta in questa direzione è abbastanza forte. Non credo neppure che l'escludere che si possa parlare di uno Stato federale sia del tutto fondato e che neppure valga la considerazione che non si intenda attribuire alle regioni alcun potere giudiziario perché, ad esempio, l'Austria,

senza decentrare il potere giudiziario, ha dato vita ad uno Stato federale. Non è necessario, infatti, che il potere giudiziario sia decentrato perché si sia di fronte ad uno Stato federale.

Comunque è importante, onorevoli colleghi, domandarsi se di fronte alla crisi delle istituzioni l'allargamento dei poteri delle regioni sia idoneo non dico a superare ma per lo meno a contenere la crisi.

Lo domando prescindendo, per amore di discussione, dal convincimento della necessità, utilità ed opportunità dello Stato unitario accentratamente e decentratamente soltanto sul piano amministrativo.

Le regioni attuali, alle quali si intende attribuire in futuro una enormità di poteri legislativi e amministrativi, non hanno dato un buon risultato (mi limito ad esprimermi in questo modo).

Se i mali delle nostre istituzioni centrali derivano dalla partitocrazia — e credo che nessuno oggi contesti che questa sia la causa dei mali delle nostre istituzioni centrali — derivano cioè dalla occupazione delle istituzioni da parte dei partiti, ancora più evidente è l'occupazione delle istituzioni regionali da parte dei partiti.

Inoltre, il clientelismo è fenomeno prevalente delle regioni e dei comuni. Le leggifotografia, che sono una eccezione a livello statale, sono una normalità a livello regionale. I risultati conseguiti sul piano delle trasformazioni economico-sociali da parte delle regioni meridionali, piene di mezzi finanziari, sostenute dallo Stato con l'organizzazione per il sud e per le isole, sono pochissimi; il divario con le regioni del centro-nord anziché ridursi si è allargato. Certo, vi è una vicinanza delle regioni ai problemi locali, vicinanza che lo Stato non ha e che nessun altro organo può avere, ma a tali regioni non possono essere affidate maggiori competenze e, ancor meno, poteri che le porrebbero in condizioni non molto lontane da quelle di un Stato membro di uno Stato federale.

Su un piano possibilistico si può anche ipotizzare una nuova distribuzione dei poteri legislativi, tra le regioni e lo Stato — parlo di questo aspetto soltanto per amore di tesi — ma occorre preventivamente riformare le regioni, iniziare dalla base e non dal tetto in

questa materia! In altre parole, sarebbe indispensabile un riesame delle regioni, una modifica della partecipazione alle loro assemblee, l'elezione diretta del presidente della regione; ed allora — sempre in via di tesi — sarebbe possibile parlare di una modifica delle competenze, che non dovrebbero però essere quelle residuali di competenze limitate dello Stato.

FRANCESCO SERVELLO. E i controlli!

ALFREDO PAZZAGLIA. Onorevoli colleghi, mi chiedo come sia possibile non renderci conto di queste esigenze. Si tratta infatti di esigenze in merito alle quali l'onorevole Servello ha suggerito una «diretta» con il popolo italiano per sentire cosa pensi al riguardo. Sono esigenze avvertite da tutti e non soltanto da noi! Ma soltanto noi ce ne rendiamo interpreti in questa sede e quindi ci dobbiamo anche attribuire il merito di assumere iniziative del genere.

Mi chiedo se sia possibile non rendersi conto dei pericoli determinati da una diminuzione dei poteri statuali, in una situazione qual è quella italiana. A conclusione del suo discorso sul messaggio del Presidente della Repubblica, il segretario della democrazia cristiana, onorevole Forlani, metteva in risalto le pericolose spinte in direzione antiunitaria. Anche questa che stiamo discutendo qui è una riforma in direzione antiunitaria, onorevoli colleghi!

Credo che l'unica spiegazione che sia possibile dare, intuitivamente e non certo in altro modo, di una riforma di questo tipo è la manovra di scavalco nei confronti delle leghe. In politica le manovre di scavalco sono all'ordine del giorno e molto spesso sono utili nel confronto interno ed esterno ai partiti.

In materia istituzionale, però, gli scavalchi, come le furbizie e le attenzioni per gli interessi dei propri partiti piuttosto che per gli interessi di carattere generale, portano allo sfascio, a mali peggiori di quelli che si vogliono combattere.

Se non ci sorprende il sostegno a questa proposta da parte di quelle forze che in sostanza vogliono soltanto cambiare in direzioni coincidenti con i loro interessi di pote-

re o che non hanno mai avuto vocazione unitaria, ci sorprende lo zelo del partito socialista che pure sulle riforme, specie sul presidenzialismo, è impegnato seriamente e convintamente come noi.

La proposta di cui ci stiamo occupando, che è un errore di politica istituzionale, che renderà ancor più debole lo Stato il quale si presenterà in difficoltà all'appuntamento europeo del gennaio del 1993, che istituirà un qualcosa di non molto diverso da uno Stato federale, non servirà neppure per contrastare le leghe la cui fortuna è nata dalla denuncia dell'inefficienza dei servizi, dalla gravissima insicurezza della Sicilia, della Calabria, della Campania e delle Puglie nonché di parte della Sardegna, dalla giusta denuncia dell'impero della partitocrazia nello Stato, dall'esosità del fisco i cui prelievi sono per altro male utilizzati.

Per battere le leghe bisogna eliminare queste ragioni di protesta che non possono certamente giustificare il federalismo, ma che facilitano le predicazioni federaliste. Sotto ogni profilo, quindi, noi giudichiamo molto negativamente la proposta in esame, soprattutto la parte nella quale, su un piatto d'argento, si vogliono portare alle regioni, in gran parte inefficienti, clienteliste, occupate dalla partitocrazia, tante e tante competenze che serviranno a rafforzare proprio il clientelismo, manifesteranno più evidentemente l'inefficienza, daranno più spazio e più potere alla partitocrazia.

La Camera deve riflettere seriamente prima di decidere su di essa (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI- destra nazionale*).

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

PIETRO SODDU. Signor Presidente, onorevoli colleghi, i colleghi Riggio e Bertoli hanno già illustrato in gran parte la posizione del gruppo della democrazia cristiana, soprattutto per quel che attiene al profilo regionalista della riforma di cui stiamo discutendo.

Penso — come del resto diceva anche il collega Pazzaglia — che la disattenzione o la scarsa attenzione con la quale il Parlamento

nel suo insieme e gli organi di informazione seguono i nostri lavori dipenda anche dal fatto che l'interesse è stato monopolizzato dalla «sessione» istituzionale che si è svolta la scorsa settimana. Nel corso di quest'ultima, e per la verità neppure nel messaggio del Presidente della Repubblica, i temi di cui ci stiamo occupando non hanno trovato molto spazio. Eppure questa riforma — così come d'altronde dimostrano sia gli apprezzamenti sia le critiche, quali quelle testé svolte dal collega Pazzaglia — non è marginale, un qualcosa che non incide sull'assetto complessivo dello Stato. Al contrario, essa è molto ampia e profonda ed in un certo modo ridisegna — a nostro avviso in maniera positiva — le competenze di tutta la struttura istituzionale dello Stato, considerando anche che da un anno circa la Camera ha licenziato un'altra legge fondamentale, cioè quella sulle autonomie locali.

Componendo insieme il disegno della legge n. 142 e quello della proposta di legge in esame, otteniamo un quadro molto più moderno di quanto non lo sia quello nel quale oggi concretamente viviamo.

Il testo del Senato da cui siamo partiti è antecedente all'accordo che ha dato vita al Governo in carica e che ha posto tra i punti politici fondamentali del programma di governo anche il varo di questa riforma. Tale testo è anteriore anche al dibattito sulle riforme istituzionali che si è sviluppato nelle varie forze politiche.

Mentre originariamente l'attenzione si concentrava soprattutto su una riforma del bicameralismo limitata ad aspetti di carattere procedurale, si è giunti a cambiare alcuni aspetti sostanziali, modificando le competenze delle due Camere, differenziandone le funzioni e creando una maggiore specializzazione delle medesime.

L'introduzione del tema del regionalismo, che talvolta il Senato sembra non gradire o non comprendere nella sua giusta portata, ha rappresentato anche per noi democristiani un'esigenza connessa al rafforzamento dello stesso bicameralismo, una ritrovata giustificazione dell'esistenza e della permanenza del bicameralismo stesso. Infatti, un bicameralismo perfetto è più debole rispetto ad un monocameralismo politicamente più

forte, con una maggiore concentrazione di competenze e che assuma su di sé tutte le questioni politiche.

Abbiamo rispettato pienamente l'esigenza prospettata dal Senato e abbiamo difeso con pervicacia, forse anche troppo testardamente, come diranno anche i colleghi della sinistra che ci hanno rimproverato questo comportamento, alcuni aspetti della parità tra Camera e Senato, sia difendendo un sistema elettorale sostanzialmente uguale tra Camera e Senato sia attribuendo uguali funzioni politiche ai due rami del Parlamento, in particolare per quanto riguarda il rapporto fiduciario con il Governo. Abbiamo quindi mantenuto inalterati gli aspetti fondamentali del potere politico.

Vorrei riconoscere al presidente Labriola, come abbiamo fatto altre volte, la capacità di guidarci in un dibattito così complesso e al Governo, in particolare al ministro Martinazzoli, di aver aiutato la Commissione ad approvare tempestivamente questo testo in Commissione.

Abbiamo inoltre voluto che rimanessero al Senato alcune competenze legislative, tendendo al mantenimento del testo proveniente dal Senato. Abbiamo aderito ad una proposta di mediazione, che ad alcuni è sembrata troppo ampia, mentre a noi è parsa troppo stretta, ma come tutte le proposte di mediazione, rappresenta un punto intermedio. Infatti, molti colleghi, tra i quali quelli della sinistra, non gradivano il fatto che la procedura bicamerale obbligatoria continuasse ad essere prevista per alcuni progetti di legge, come, ad esempio, quelli di approvazione di bilanci di previsione e consuntivi. Noi invece, lo ripeto, volevamo mantenere il testo proveniente dal Senato.

Si è scelta quindi una linea intermedia che può lasciare qualcuno scontento ma che secondo noi è dignitosa e salvaguarda la funzionalità e l'efficienza del sistema individuato senza mortificare al contempo la pari dignità e la parità effettiva fra Senato e Camera.

È evidente che noi non possiamo prevedere le reazioni che si registreranno al Senato. Probabilmente, nell'altro ramo del Parlamento la nostra impostazione incontrerà maggiori difficoltà ad affermarsi; ritene-

mo però opportuno difenderla con convinzione.

Il collegamento con il tema regionalistico potrà apparire una forzatura. Qualcuno potrà mettere in discussione il fatto che si sia voluto introdurre il tema del regionalismo in una legge vertente su questioni procedurali inerenti alla messa a punto di meccanismi parlamentari in grado di eliminare alcuni appesantimenti e alcune inutili ripetizioni nell'iter legislativo tra le due Camere. A coloro i quali nutrano tali dubbi, io risponderò che non abbiamo inteso introdurre la questione del regionalismo per indebolire l'impianto bicamerale, ma per rafforzare il ruolo del Parlamento. Abbiamo infatti proposto di semplificare tale ruolo, concentrando l'attività su temi di maggiore importanza, riducendo la «passione» e l'interesse rispetto a questioni di carattere specifico e marginale e facendo in modo che il Parlamento non possa più invadere i campi non di propria competenza, in particolare quelli delle regioni.

Abbiamo proposto, quindi, una rigorosa delimitazione dei settori di intervento legislativo del Parlamento. Riteniamo che il ruolo del Parlamento non venga indebolito da questa impostazione, bensì sia rafforzato ulteriormente dal fatto di essere chiamato ad elaborare, in tempi rapidi, leggi organiche.

Si potrà discutere sul fatto che lo strumento delle leggi organiche sia o meno adeguato a mantenere intatta la sovranità dello Stato unitario, scongiurando quei pericoli che ha poc'anzi denunciato, con eloquenza, correttezza e molta forza l'onorevole Pazzaglia. Noi riteniamo, però, che con le leggi organiche il Parlamento farebbe un ulteriore passo verso una definizione più completa, più chiara e più organica — e lo dice, del resto, la stessa denominazione di tali leggi — di un terreno preciso nel quale legiferare, come ha dimostrato chiaramente l'esperienza (e parlo anche dal punto di vista della mia esperienza personale) delle ultime due legislature. Noi parlamentari, purtroppo, invece di dedicare il nostro tempo ad una legislazione di principi e di grandi questioni di carattere generale, legiferiamo su specifici aspetti: ne consegue non solo una minore

certezza del diritto, ma anche una minore capacità unitaria di governo da parte della legge.

Sottolineo che applicando i criteri previsti dal testo in esame, si incide positivamente anche sul rapporto con i cittadini. Né si può dire che si rischia di intaccare l'unità dello Stato. Il collega Pazzaglia ha voluto ricordare i concetti contenuti nell'ultima parte di un recente intervento dell'onorevole Forlani; io voglio invece qui richiamare quelli contenuti nella parte iniziale. Ritengo infatti che la proposta che abbiamo davanti sia importante anche dal punto di vista di una nuova concezione dell'azione della pubblica amministrazione e dei suoi rapporti con il cittadino.

Signor Presidente, ritengo opportuno richiamare a tale riguardo alcuni passi in avanti notevoli che abbiamo già compiuto. Il primo riguarda la legge n. 142 con la quale, con molta forza, abbiamo delimitato il campo dell'intervento statale, dando ai comuni una piena sovranità — chiamiamola così — sulle funzioni che si svolgono a livello locale.

Il secondo passo in avanti è stato fatto, per quanto riguarda la pubblica amministrazione con la legge n. 241. Con tale normativa nelle procedure della pubblica amministrazione è stata finalmente affermata l'esigenza della trasparenza, della correttezza, del dialogo e del confronto e persino della conflittualità aperta — qualora ciò risulti necessario — tra il cittadino e la stessa pubblica amministrazione. Con questa legge completiamo, a mio avviso, il quadro del rapporto cittadino-pubblica amministrazione, perché diamo al cittadino la certezza di poter conoscere il proprio soggetto di riferimento nell'ambito della pubblica amministrazione, il titolare delle funzioni che lo riguardano.

Abbiamo così tracciato un quadro complessivo che va nella direzione del rafforzamento del dato unitario dello Stato, e non del suo indebolimento. Non c'è alcun tentativo di federalizzazione del nostro paese; si cerca invece di porre in essere uno sforzo per migliorare lo svolgimento delle funzioni di alto livello dello Stato e per far sì che le funzioni regionali, provinciali e comunali siano esercitate in modo adeguato.

Non mi pare quindi esista un disegno eversivo o un tentativo di rompere il tessuto unitario del nostro Stato. Non siamo per la separazione nè per l'indifferenza tra lo Stato e le regioni; riteniamo invece debba esistere un'intesa tra tali realtà. Non per niente, mi sembra che il regionalismo conflittuale sia superato nella pratica dei rapporti tra Stato e regioni ed anche nella dottrina. Siamo ormai avviati verso una concezione del regionalismo e del sistema complessivo dei poteri dello Stato caratterizzata dalla cooperazione.

Il collega Ciaffi ha più volte detto — e credo che domani, intervenendo, tornerà sul punto — che è difficile separare nettamente le funzioni di livello statale da quelle proprie delle regioni, delle province e dei comuni e che la concezione che individua campi separati e riservati a ciascuno di tali enti è ormai superata. Dobbiamo invece individuare le caratteristiche dei vari livelli, anche se sappiamo che poi essi si compenetreranno e che saranno necessarie intersezioni ed intese improntate alla cooperazione. Ciò è quanto vogliamo realizzare mediante questo sistema; non desideriamo certamente dividere con l'accetta, ma individuare adeguatamente le responsabilità e le funzioni, pur sapendo che molte di esse finiranno successivamente per svilupparsi in un rapporto di collaborazione.

Sono queste le ragioni sostanziali che ci hanno portato ad accettare la proposta che il presidente Labriola ha avanzato circa l'integrazione del testo che ci è pervenuto dal Senato con le norme concernenti l'aspetto regionalistico ed a superare non poche preoccupazioni, che esistono e che è inutile nascondersi. Anche il sistema della «culla», con il quale abbiamo tentato di definire la differenziazione tra Camera e Senato, può non essere del tutto accettato; potrà inoltre risultare difficile la soluzione dei conflitti tra Stato e regioni. Tuttavia, il complesso della proposta che stiamo esaminando va nella direzione di una comprensione delle nostre preoccupazioni e di un tentativo di superamento delle stesse.

È stato forse sottovalutato il fatto che le regioni, mediante lo statuto, possono godere di un'autonomia più ampia in tema di forma

di governo, di legge elettorale, di controlli, tutti aspetti che abbiamo toccato in questa proposta di riforma costituzionale. In realtà stiamo andando nella direzione, più volte auspicata, di un avvicinamento della forma di governo e del sistema elettorale alle esigenze dei cittadini. Non crediamo che dare tale possibilità alle autonomie equivalga ad andare controcorrente rispetto all'opinione emersa con il recente referendum.

Non dobbiamo quindi sottovalutare tale tematica. Certo, si può fare il processo alle intenzioni o ai disegni perseguiti dalle diverse forze politiche. Sappiamo benissimo che il partito socialista ha inquadrato questo disegno di riforma costituzionale in un discorso più ampio, collegato al presidenzialismo ed alla figura del Presidente della Repubblica eletto a suffragio universale, dotato di forti poteri di governo e capace — secondo l'espressione utilizzata — di rafforzare mediante questi ultimi l'unità nazionale.

Questa impostazione sarebbe forse più vicina ad una visione federalista, poiché l'idea di un Capo dello Stato «forte» richiama l'impostazione federale statunitense, nell'ambito della quale la figura del Presidente esercita la funzione di riunificare un quadro in un certo senso frammentato.

Noi, come abbiamo già chiaramente sostenuto, non riteniamo che la proposta di riforma costituzionale in discussione si completi con la figura di un Presidente della Repubblica eletto dal popolo; del resto, ciò è stato ribadito anche nel corso del dibattito tenutosi la settimana scorsa sulle tematiche relative al messaggio del Presidente della Repubblica. Pensiamo, invece, che nello Stato regionalista il meccanismo con cui si ipotizza un Parlamento rafforzato a Camere differenziate e con il quale si istituzionalizza un rapporto costante e più completo — rispetto a quello attuale — fra regioni e Parlamento, regioni e Governo, regioni e Corte costituzionale, non presenti i rischi prospettati e non richiami automaticamente l'esigenza di un Presidente della Repubblica «forte», in grado di superare eventuali situazioni problematiche. Noi, anzi, pensiamo che un simile sbocco costituzionale riformista contrasterebbe con il disegno di riequilibrio e redistribuzione dei poteri e delle fun-

zioni e di riequilibrio territoriale democratico ed autonomistico che si verrebbe a perseguire per il nostro paese. Semmai, il problema di una forma-governo forte, duratura e stabile, rafforzata dall'investitura del Parlamento e collegata maggiormente all'opinione pubblica ed all'elettorato, si può risolvere in altri modi, senza ricorrere a soluzioni presidenzialiste.

Occorre comunque sottolineare che simili tematiche non si ritrovano oggi all'interno della disciplina in discussione; esse possono essere prospettate o tenute presenti — come noi abbiamo fatto — e possiamo anche essere ritenute necessarie — come alcuni esperti costituzionalisti del partito socialista sostengono —, ma si tratta di un livello politico di analisi che si dovrà affrontare quando sarà necessario e quando le posizioni saranno mature.

Anche per quanto riguarda la tematica elettorale — evocata tanto fortemente dal Capo dello Stato e dallo stesso Parlamento, con riferimento alla sessione sulle riforme istituzionali —, non si possono assumere preventivamente posizioni predeterminate. Allo stato, infatti, esistono diverse soluzioni possibili, tutte compatibili con la normativa in discussione, e non crediamo, dunque, che il complesso di queste problematiche debba essere considerato necessariamente indissolubile.

A noi democristiani sembra — lo abbiamo detto in Commissione e lo ripetiamo in questa sede — che la forma di Stato regionalista da noi proposta sia più compatibile con l'ordinamento costituzionale di quanto non lo sia l'ipotesi presidenzialista. Ma questa è un'opinione politica come tante altre; noi la sosteniamo, ma ciò non ci esime dal considerare con l'opportuna attenzione anche le proposte avanzate da altri partiti, alle quali guardiamo con il dovuto rispetto e che siamo pronti a valutare.

Non richiamo le argomentazioni già adottate da altri colleghi in materia di regionalismo, mentre ritengo sia da riprendere il tema della finanza pubblica, che dovrà essere affrontato abbastanza rapidamente. Poc'anzi, in margine alla discussione, il presidente della Commissione affari costituzionali ricordava come questa legislatura abbia avuto il grande me-

rito di aver affrontato con forza, vigore e successo una serie di questioni istituzionali.

Forse si devono registrare deficienze — che infatti emergono con una certa evidenza e in modo preoccupante — nel settore finanziario: penso al sistema tributario da un lato e all'utilizzazione delle risorse ed alla politica di bilancio dall'altro.

Se facciamo un consuntivo della legislatura, esso è fortemente positivo per quanto riguarda gli aspetti istituzionali. Non è vero, come si pensa normalmente — e banalmente — che questa legislatura sia stata carente in materia di riforme istituzionali. Non lo è stata affatto; abbiamo anzi compiuto grandissimi passi in avanti. Semmai le carenze sono tutte o per lo meno in grande parte sul versante economico-finanziario. Lo vedremo nei prossimi anni. Dovremo affrontare un'emergenza drammatica oltre che nel settore dell'amministrazione della giustizia anche in quello della finanza e del bilancio.

È chiaro che il miglioramento delle condizioni degli enti locali (comuni o regioni) dipenderà strettamente dalla capacità di risanare il bilancio dello Stato e di distribuire le risorse. Tutto questo certamente non sarà senza conseguenze anche in riferimento al provvedimento che ci apprestiamo a varare.

Il ministro Martinazzoli in Commissione ha giustamente ricordato — e ciò serve anche per valutare l'importanza del passo che stiamo per compiere — che il 65 per cento delle risorse del bilancio dello Stato, quindi molto più della metà, sulla base della proposta di legge costituzionale di cui ci occupiamo andrebbe redistribuito a favore delle regioni. Si tratta di un fatto di enorme rilievo.

La domanda che ci siamo posti e che ci è stata posta dall'opposizione, soprattutto dalla sinistra, a mio giudizio giustamente, è la seguente: se non dotiamo gli enti di risorse proprie, essendo in fondo la finanza derivata sempre di ripiego, come sarà possibile ottenere determinati risultati? Si tratterebbe della pistola di cui ha parlato Amato, messa sul tavolo delle trattative tra regioni e Stato al momento della predisposizione del bilancio, della distribuzione delle risorse.

Pertanto nei prossimi mesi e anni, quando sarà possibile, il discorso relativo alle entrate

tributarie e alle risorse proprie di ciascun ente, ad ogni livello, dovrà essere affrontato fino in fondo. Non è facile, non soltanto perché si tratta di intaccare il disegno unitario del sistema tributario, con la sua logica intrinseca, ma anche perché esistono limiti di carattere internazionale. Se ad esempio dovessimo riconoscere alle regioni o ad altri enti minori (province o comuni) possibilità di manovra in materia di imposizione indiretta (penso all'IVA), violeremmo il divieto del trattato internazionale CEE. Sappiamo che esiste una norma comunitaria secondo la quale l'imposta sul valore aggiunto deve essere considerata nell'ambito dei fattori di produzione e pertanto non si può agire su di essa a piacimento. È un limite di un certo rilievo che si incontra in materia tributaria.

Lo stesso discorso vale per l'imposta diretta, sul reddito, che è collegata alla cittadinanza, al rapporto tra cittadino e Stato. Anche in questo caso si incontrerebbero limiti di carattere generale, che non permetterebbero adattamenti a livello regionale. Il problema esiste e qualcuno (il Governo e noi tutti) deve farsene carico. Senza autonomia tributaria, senza risorse proprie, senza la responsabilità di imporre, di pretendere tributi dai cittadini, anche la responsabilità degli amministratori è decisamente minore.

Cito il ministro Formica, perché quanto egli ha detto qualche giorno fa non è senza importanza. Del resto viviamo di esternazioni, non solo del Presidente della Repubblica ma anche dei ministri: le loro, tutto sommato, alcune volte sono esternazioni che non fanno parte di un chiaro quadro costituzionale, e che sono dunque fuori di esso.

Egli ha detto che per il sistema sanitario — se non ho compreso male, ma questo hanno riportato i giornali — si potrà pensare ad una forma di tributo regionale di un certo peso. Secondo il mio punto di vista, intuitivamente, ciò non sarebbe sbagliato. Abbiamo sostenuto, quando ci è stato possibile parlare, purtroppo in maniera marginale, della riforma del sistema sanitario a proposito dell'istituzione delle USL, che la materia era stata assegnata a una Commissione sbagliata, giacché una questione istituzionale era stata attribuita alla Commissione sanità (e se ne sono visti gli effetti).

Si può sostenere comunque che tutta la responsabilità, salvo quelle funzioni che riguardano il sistema sanitario a livello nazionale ed internazionale, debba essere affidata alle regioni le quali vanno responsabilizzate; devono godere dei pregi e sopportare i difetti di questa situazione. Dobbiamo accettare che le regioni inefficienti abbiano una struttura sanitaria inefficiente, mentre quelle efficienti abbiano una struttura sanitaria efficiente. Sono convinto che il Veneto, la Lombardia e l'Emilia Romagna avrebbero certamente una sanità più efficiente della Sardegna, della Sicilia e della Calabria: ma ciò non sarebbe un male. Non è che il sistema nazionale centralizzato del ministro De Lorenzo faccia funzionare meglio la sanità in Sicilia, in Sardegna e in Calabria; fa solo funzionare peggio le strutture sanitarie nelle altre regioni.

PRESIDENTE. Onorevole Soddu, le ricordo che il tempo a sua disposizione sta per terminare.

PIETRO SODDU. Sto concludendo, signor Presidente.

Detto questo, ritengo che la Camera faccia bene, pur con tutte le remore, le preoccupazioni e le perplessità che ciascuno di noi può nutrire, a dare corso a questa legge. Non sappiamo se l'attuale legislatura sarà capace di portarla in porto; se vi riuscisse, certamente ciò rappresenterebbe una premessa utile e quasi indispensabile per il futuro delle riforme istituzionali (*Applausi — Congratulazioni*).

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

GIUSEPPE CALDERISI. Signor Presidente, colleghi, signor ministro, dovrei manifestare apprezzamento e soddisfazione per questo provvedimento essendo da una parte federalista europeo e dall'altra regionalista. Infatti la proposta di legge costituzionale in discussione innanzi tutto modifica la Costituzione per prendere atto della Comunità Europea e del processo di integrazione e di unificazione europea che è in atto e che si vuole favorire al fine di poter governare i

processi che ormai a tutti i livelli travalicano la dimensione nazionale (l'economia, l'ambiente e i rapporti internazionali), perché è necessario più che mai che l'Europa si assuma fino in fondo tutte le responsabilità che gli derivano dall'evoluzione della situazione internazionale.

Tale provvedimento, inoltre, trasferisce una serie di competenze in maniera consistente al livello regionale, seguendo — come è stato giustamente sottolineato nel corso del dibattito da vari oratori — una tendenza europea.

Quindi è uno Stato che, anche grazie ad un processo di delegificazione cui dà l'avvio, vuole gestire di meno e liberarsi di una legislazione minuta, al fine non di indebolire ma di rafforzare i suoi poteri essenziali di indirizzo, di intervento e di grande legislazione.

Ebbene, un provvedimento che si propone questi obiettivi dovrebbe essere un provvedimento nei confronti del quale manifestare apprezzamento e soddisfazione; un provvedimento di cui si potrebbe discutere questa o quella norma specifica, ma che, per gli indirizzi generali, dovrebbe essere apprezzato. Ho usato il condizionale perché noi realizziamo una riforma di questo tipo senza avere una prospettiva di riforma in tempi ravvicinati del sistema politico e dei partiti, e senza neppure vedere quei bagliori che ci indicano che il tunnel sta per finire.

Per raggiungere un tale obiettivo occorre affrontare anzitutto la riforma elettorale e porre sul tappeto la questione essenziale della forma-partito. Se non si affrontassero tali problemi, credo che sarebbe difficile recuperare la certezza del diritto e la stessa cultura della legge e del diritto, che sono priorità assolute. Si tratta di questioni essenziali sotto tutti i punti di vista, ma soprattutto per la vita delle autonomie; credo infatti che senza tale cultura sia ben difficile pensare di poter realizzare un sistema di vere e proprie autonomie.

Dicevo che noi tentiamo di realizzare la riforma in esame senza aver ancora posto mano alla riforma dei partiti. Con il passaggio di competenze operato dal provvedimento, noi trasferiamo alle regioni il 68-70 per cento della spesa pubblica, affidandolo alla

gestione di sistemi politici che sono la bruttissima copia, a livello regionale, del già bruttissimo sistema politico nazionale (non voglio generalizzare; tra regione e regione vi sono differenze, ma mi sia consentito in questa sede di basarmi su una media).

Che cosa comporterà questa riforma? Realizzeremo veramente una riforma o, come purtroppo è già avvenuto, peggioreremo la situazione? La mia non è una considerazione generica, ma si fonda sulla valutazione concreta di moltissime riforme approvate dal Parlamento. Potrei fare un lunghissimo elenco di riforme che, a causa della invadenza dei partiti e della degenerazione del loro ruolo, si sono trasformate in qualcosa di negativo; questo discorso vale anche per le riforme che pure erano animate dalle migliori intenzioni.

Oltre a quello delle famose USL, potrei fare moltissimi altri esempi. Per quanto riguarda la legge sulle autonomie locali, una norma in essa contenuta attribuiva alle amministrazioni comunali la possibilità di assumere dei *managers*, cioè degli amministratori esterni; questa previsione mirava anche a tentare una separazione tra politica e amministrazione. Pur trattandosi di una norma importante, essa si sta rivelando un ulteriore terreno di occupazione partitocratica. Un altro esempio riguarda l'aziendalizzazione, che corrisponde ad una esigenza giustissima e rappresenta una riforma importante (non si capisce perché le ferrovie, per esempio, debbano essere affidate alla gestione dei ministeri). Ma anche questa riforma rischia di tramutarsi in un ulteriore elemento di occupazione partitocratica.

È un discorso che ho fatto anche ad alcuni miei colleghi che di recente hanno promosso un convegno sulla base di un rapporto «Giannini 2» sulla pubblica amministrazione. Come è noto, il rapporto Giannini, pur essendo stato approvato dal Parlamento, è rimasto lettera morta; i sindacati invece hanno fatto riferimento solo a quelle parti che facevano loro comodo. A questi amici e colleghi ho detto che bisogna stare attenti perché purtroppo (sembra un paradosso, ma non lo è) parlare di riforme alla gente senza aver messo mano alla riforma del sistema politico e dei partiti rischia di essere

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

sempre più un inganno, che crea maggiore sfiducia e maggiore distacco. Molte riforme, ripeto, anche se animate dalle migliori intenzioni, rischiano infatti di tramutarsi in qualcosa di negativo.

Questa è una riforma di grande importanza, non una semplice riforma amministrativa. Come giustamente è stato sottolineato, non siamo di fronte a un piccolo provvedimento, ma ad un provvedimento — ripeto — di rilevante portata. E dispiace anche a me che un dibattito del genere si svolga nella disattenzione dei mezzi di informazione. Il tema che oggi la Camera sta discutendo è stato affrontato poco anche in occasione del dibattito sulle riforme istituzionali svoltosi la settimana scorsa; ora vi è anche uno sciopero dei giornalisti che va ad aggravare la situazione di disinformazione su questo provvedimento. Mi sembra quindi legittimo chiedersi con grande preoccupazione in che cosa si tradurrà il provvedimento al nostro esame, considerata la situazione del nostro sistema politico, soprattutto a livello regionale.

Ciò vale anche per il discorso delle leghe. Bossi ci propone di dividere l'Italia non so se in tre o venti repubbliche! Ma finché non modificheremo il sistema dei partiti, noi rischiamo di moltiplicare per venti la situazione di Roma. Credo che questa sia una riflessione estremamente importante da fare.

Più che realizzare l'ipotesi che è stata qui contemplata dell'autonomia statutaria per quanto riguarda la forma di Governo e il sistema elettorale, penso sia importante tentare di realizzare l'intervento diretto dell'elettorato sulle funzioni di governo. In materia sono d'accordo con il collega Barbera, anche se forse divergo sulle soluzioni possibili. Ritengo comunque importante discutere insieme di questo problema, cercando di delineare in tal senso un indirizzo uniforme.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la maggioranza*. Questo è autoritarismo! Perché vuoi imporre a tutti la stessa soluzione?

GIUSEPPE CALDERISI. No, io non ritengo che sia autoritarismo! Prevedere l'elezione diretta del personale di governo regionale e

un sistema elettorale uninominale anche a livello regionale penso sia infatti un passaggio importante per evitare il rischio di cui parlavo prima.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la maggioranza*. Questo è centralismo piemontese! Anzi — mi correggo — savoiaro, sotto mentite spoglie federaliste!

GIUSEPPE CALDERISI. No, io non sono affatto centralista. Sono regionalista, ma ritengo che per quanto riguarda sistema elettorale e forma di governo sia opportuno assumere un indirizzo uniforme. Non mi sembra possibile avere al riguardo sistemi diversi nelle varie regioni.

Vorrei ora rispondere ad un'obiezione del collega Amato (che non è presente; ma c'è il relatore che è suo collega di partito), da lui sollevata nel dibattito sulle riforme istituzionali. Riferendosi a chi chiede innanzi tutto la riforma elettorale, ha affermato che la riforma elettorale e le leggi non possono venire prima dei processi politici. Occorre prima che i processi politici si avviino — ha detto — e poi verranno le leggi e le modifiche delle leggi elettorali. Io potrei in qualche modo anche essere d'accordo, perché quello che mi interessa sono evidentemente i processi politici. Devo dire però che in molti paesi le riforme elettorali e istituzionali hanno favorito o determinato la possibilità di realizzarsi di determinati processi politici che altrimenti non avrebbero potuto aver corso. Voglio mettere da parte questa polemica, non riesco però a vedere da parte socialista la volontà di avviare i processi politici di cui appunto si parla.

È ben singolare che si dica che le leggi elettorali devono essere affrontate dopo i processi politici di aggregazione, di federazione, nell'ambito della forza laica e di sinistra, ma non si manifesti la volontà politica di mettere in moto tali processi.

Fin dal 1987, i socialisti hanno detto di perseguire la linea di aggregazione, di federazione. Se fosse andata avanti, ci saremmo trovati in una situazione diversa, nonostante la crisi comunista. Adesso, come è stato affermato da Signorile nel congresso socialista, siamo in presenza di trasmigrazioni

bibliche di elettorato, senza nessuna capacità di intercettazione né da parte laica né da parte socialista. Questo forse è dovuto al fatto che, purtroppo, alla crisi comunista si associa un vuoto politico enorme, nel senso riformatore e democratico, da parte laica e socialista, che è molto grave. Certo, però, non è questa la sede per affrontare il problema.

Al congresso di Bari vi è stato un addio molto timido, che tuttavia non mi sembra si stia traducendo in un cambiamento di linea strategica da parte del partito socialista. Abbiamo molto apprezzato l'intervento del collega Martelli. Non mi riferisco qui alla parte relativa al rapporto con la Chiesa cattolica, che per altro rappresentava forse l'uno per cento di quel discorso, ma alle altre questioni.

Martelli ha posto il problema di un presidenzialismo democratico e di legge elettorale uninominale che devono andare di pari passo. Egli ha parlato di partito democratico da costruire non soltanto ad opera delle forze socialiste, ma anche con il contributo delle forze laiche e liberalsocialiste, liberaldemocratiche, radicali, ed io dico anche di una parte di quei cattolici liberali che avvertono la necessità del passaggio ad un sistema democratico: dalla partitocrazia ad un ripristino della cultura del diritto, del principio di legalità, del principio di responsabilità, di cui abbiamo quanto mai bisogno nel nostro paese.

Credo quindi che, così come è avvenuto in occasione della discussione della legge sulle autonomie locali, quando si pose la questione dei sistemi elettorali e dell'elezione diretta del sindaco, in questo provvedimento sia giusto porre anche la questione delle riforme a livello nazionale.

Desidero poi svolgere poche altre considerazioni e riflessioni sulla proposta di legge al nostro esame. Vorrei innanzi tutto soffermarmi sul problema del bicameralismo. Prendo atto che si è modificata una impostazione — quella del Senato — che lo concepiva esclusivamente in funzione dell'esigenza di snellire le procedure, come se la crisi del Parlamento sia una crisi funzionale e non di ruolo politico.

Siamo giunti ad una distinzione funziona-

le delle Camere con un passaggio di competenze alle regioni. Ho però qualche dubbio che il principio del richiamo sia giusto, innanzi tutto perché non credo che in questo modo arriveremo a snellire il procedimento. Ho dei dubbi poi che si possa decidere sul richiamo senza che le Camere — o almeno una Commissione — abbiano esaminato il provvedimento nel merito. Come si fa a decidere il richiamo senza esame? Mi sembra un po' singolare! Ho inoltre delle perplessità in ordine alle forme in cui tale richiamo è stato previsto — entro 15 o 30 giorni — perché mi sembra che esse aggravino pesantemente il procedimento presso le Camere.

Quindi chiedo che si ripensi profondamente il meccanismo previsto. Credo che ci troviamo nella necessità di operare una scelta molto più decisa, o in un senso o nell'altro, per attribuire a ciascuna Camera per intero in via esclusiva la facoltà di legiferare sulle materie di rispettiva competenza, oppure — come tendenzialmente propendo, per una distinzione funzionale tra le Camere (mi sembra che sia così anche negli Stati Uniti), per quanto riguarda la prima lettura — per fare esaminare tutti i provvedimenti da entrambi i rami del Parlamento.

Non voglio dilungarmi su molte altre questioni di grande rilevanza, che affronteremo nel corso dell'esame dei singoli articoli, poiché non ritengo sia opportuno introdurle nell'ambito di una discussione sulle linee generali.

Per quanto riguarda le competenze sono nettamente contrario ad un passaggio della pubblica istruzione primaria e secondaria alle regioni, in questo senso chiedo un ripensamento. Molto opportunamente molti colleghi nel corso dei loro interventi si sono soffermati sui risultati che ha dato l'attribuzione alle regioni della competenza in materia di formazione professionale. Sono fermamente convinto che si tratti di indirizzi che è bene mantenere a livello statale.

Per quanto attiene all'articolo 75 della Costituzione (in Commissione ho già avuto modo di sollevare il problema), non condivido nel modo più assoluto la modifica che ci viene proposta, tendente ad escludere —

oltre alle ipotesi già previste dalla Costituzione, oltre a quelle di fatto aggiunte dalla giurisprudenza della Corte costituzionale — la possibilità di sottoporre a referendum le cosiddette leggi organiche sulle materie di competenza delle regioni sulle quali lo Stato deve provvedere soltanto con leggi organiche.

Analizzando le competenze statali, peraltro già elencate, possiamo renderci conto che gran parte di queste materie è sottratta alla possibilità di essere sottoposta a referendum dal momento che non vi si possono sottoporre materie in tema di ordinamento costituzionale, leggi tributarie di bilancio, di amnistia e di indulto. C'è da chiedersi cosa rimanga dell'istituto del referendum. Indubbiamente si tratta di due questioni diverse: quella della sovranità popolare a livello dei processi di revisione costituzionale e quella dell'articolo 75 della Costituzione in tema di referendum abrogativo. Tuttavia mi sembra molto contraddittorio che dalla stessa parte politica da un lato si proponga di estendere le varie forme di espressione della sovranità popolare in consultazioni referendarie e dall'altro si preveda una norma che di fatto si traduce in una sostanziale abrogazione dell'istituto del referendum.

Del resto se alla luce di questa norma si analizzano i referendum già svolti, ci si rende conto che ben pochi si sarebbero potuti tenere: certo non quelli su materie attinenti alla sanità, le USL, la legge sulla droga, sui pesticidi, sulla caccia, per citare solo alcune delle consultazioni popolari svolte nel nostro paese. L'elenco comunque potrebbe essere lunghissimo, dal momento che le materie trasferite alla competenza delle regioni sono numerose.

Non capisco il motivo di una norma di questo genere — mi rivolgo al relatore — e mi chiedo se una tale esclusione derivi dall'aver inserito all'articolo 11, che modifica l'articolo 117 della Costituzione, il principio che le leggi organiche vincolano le regioni e non hanno come destinatari i cittadini. Probabilmente si tratta di una norma prevista nel tentativo di porre un argine alla possibilità di invadenza statale nelle competenze regionali. Ritengo si tratti di un'espressione poco felice ed impropria perché semmai si

dovrebbe dire che le leggi organiche non hanno immediata efficacia, o l'hanno solo ed in quanto vengano poi tradotte dalle regioni in leggi regionali. Non dimentichiamo, infatti, che le leggi hanno sempre come destinatari tutti i cittadini.

Come dicevo, non so se la norma tendente a limitare in maniera così pesante la possibilità di ricorso all'istituto del referendum abrogativo, che il relatore ha pensato di dover proporre e far approvare dalla I Commissione, dipenda dalla formulazione dell'articolo 117.

Chiedo un ripensamento su tale aspetto e prendo atto con soddisfazione che l'onorevole Barbera, intervenuto a nome del PDS, si è richiamato con forza a questo argomento. Mi auguro che da parte di altri colleghi si voglia senz'altro riconoscere la necessità di eliminare questo articolo dalla normativa in esame.

Molte altre sarebbero le questioni da approfondire, per esempio quelle concernenti la materia fiscale e tributaria. Quanto poi alla questione relativa al ruolo del Parlamento come risolutore dei conflitti tra regioni e tra Stato e regioni, data la sua estrema delicatezza, si rende necessario un approfondimento.

Il dibattito ha evidenziato altri aspetti della problematica. Da parte di taluni è stata prospettata l'ipotesi di una diminuzione del numero dei parlamentari. A tale riguardo, francamente, sarei un po' cauto perché a me sembra difficile stabilire il numero dei parlamentari prescindendo dal sistema elettorale. È fuori dubbio, infatti, che con il sistema uninominale dovrà essere mantenuto un numero relativamente consistente di parlamentari, e conseguentemente un numero consistente di collegi, relativamente piccoli e circoscritti. Con un sistema elettorale diverso ovviamente muterebbero le valutazioni in ordine al numero dei parlamentari.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la maggioranza*. E anche la possibilità di essere eletti. Questo detto in generale!

GIUSEPPE CALDERISI. Come stavo dicendo prima, vi sono altre questioni, che avremo occasione di affrontare in maniera più

dettagliata nel corso dell'esame dei singoli articoli.

In quella sede si valuterà, per esempio, l'opportunità di mantenere o meno la sede redigente. Se nel momento in cui, attraverso il passaggio di tante competenze alle regioni in virtù di un processo di delegificazione, si vorrà tentare di far sì che anche il Parlamento italiano non produca, come fa attualmente, 250-300 leggi, ma poche, significative leggi, 50 o al massimo 100, come avviene in altri parlamenti, allora dovrà essere valutata l'ipotesi di escludere del tutto l'esame diretto da parte delle Commissioni, in sede legislativa e forse anche in sede redigente. Per quest'ultima dovrà almeno essere previsto un freno o quanto meno la possibilità di un richiamo in aula di un determinato provvedimento.

Dovrà essere altresì previsto un rafforzamento dei poteri di controllo e di indirizzo del Parlamento. Se queste proposte di legge non mirano a depotenziare, ma anzi ad accrescere il ruolo del Parlamento si dovrà allora dare la possibilità di arrivare all'istituzione di Commissioni di inchiesta, con deliberazioni adottate non soltanto a maggioranza semplice, ma anche su richieste di una minoranza (per esempio due quinti dei parlamentari), come d'altronde avviene in altri parlamenti, se non erro in quello tedesco.

Avremo occasione, come ho detto poc'anzi, di discutere questioni di grande rilevanza in sede di esame dell'articolato. In questa fase mi premeva porre interrogativi di fondo e sottolineare innanzi tutto la grande preoccupazione circa il passaggio alle regioni di determinate competenze anche in termini di spesa pubblica prima di aver fatto la riforma dei partiti e del sistema politico. Credo infatti che tutti quanti si debba essere preoccupati per un eventuale peggioramento del disastro della nostra finanza pubblica.

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

SALVATORE CHERCHI. Signor Presidente, intervengo brevemente su un aspetto particolare del dibattito, cioè sull'incidenza della revisione costituzionale proposta sulla posizione delle regioni ad autonomia speciale.

Nella relazione dell'onorevole Labriola, che introduce il progetto di riforma costituzionale all'esame, viene sottolineato che l'ordinamento delle regioni a statuto speciale, seppure non rientra direttamente nella revisione costituzionale, risente notevolmente degli effetti della stessa sul sistema costituzionale e specialmente sul principio autonomistico dello Stato. Il relatore fa riserva esplicita di approfondire tale questione, anche alla luce delle indicazioni che emergeranno dalla discussione in Assemblea, con l'obiettivo di predisporre misure di coordinamento e di adeguamento tra la disciplina delle regioni di diritto comune e quella propria delle regioni ad autonomia speciale.

Successivamente alla conclusione del lavoro della Commissione affari costituzionali, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, sulla scorta di un precedente notevole lavoro istruttorio, ha approvato una relazione che a me pare apprezzabile ed importante. Con tale relazione la Commissione sottolinea l'esigenza di conservare integro il ruolo dell'autonomia speciale, quale valore peculiare connaturato al nostro ordinamento, auspicando la revisione dei singoli statuti per adeguarli alla nuova normativa costituzionale.

La Commissione stessa ha formulato altresì proposte incisive perché sin d'ora siano votate le modifiche costituzionali necessarie per conservare il ruolo differenziato delle autonomie speciali, in particolare mediante il riconoscimento del carattere primario delle nuove competenze legislative che verrebbero in capo alle regioni a statuto speciale conseguentemente all'approvazione della revisione in discussione.

Inoltre, e non certo come fatto secondario, i consigli delle regioni e delle province autonome verosimilmente adotteranno tutti — ed alcuni lo hanno già fatto — solenni risoluzioni sul progetto in discussione. Nella scorsa settimana lo ha fatto il consiglio regionale della Sardegna — che ha approvato un'ampia risoluzione il cui valore si estrinseca non solo in un pur importante pronunciamento politico, ma anche in un qualcosa di più pregnante, in forza del ruolo proprio del consiglio regionale, riconosciuto dallo

statuto allorché intervengano modificazioni costituzionali del regime dei rapporti tra Stato e regione.

Siamo dunque già in presenza di una serie di indicazioni e di contributi di origine diversa che ci consentono di formulare proposte per salvaguardare la posizione costituzionale delle regioni a statuto speciale e la loro particolare più ampia forma di autonomia.

Le ragioni della specialità, infatti, non sono venute meno. E per quel che riguarda la Sardegna, la specialità, come elemento che ne esprime al più alto livello la soggettività politico-istituzionale, trova la sua essenziale anche se non esclusiva ragion d'essere nella specificità etnostorica, culturale e linguistica del popolo sardo.

La specialità non è dunque elemento temporaneo in quanto riferito a condizioni di sottosviluppo, di marginalità o di perifericità; condizioni che sono o dovrebbero essere, almeno potenzialmente, transitorie e come tali potrebbero e dovrebbero essere superate attraverso un adeguato sviluppo economico e sociale.

L'autonomia speciale deve essere pertanto difesa e potenziata nel quadro della riforma delle istituzioni statali e regionali e nella prospettiva dell'unione europea. È una richiesta che proviene dalla maggior parte delle forze politiche, sociali e culturali dell'autonomia sarda.

L'autonomismo ed il sardismo sono valori che appartengono ormai al bagaglio ideale della più larga parte delle forze politiche, sociali e culturali sarde e, pur assumendo letture diverse fra i partiti e all'interno dei partiti stessi, autonomismo e sardismo qualificano l'azione di quanti vogliono ricostruire un'identità moderna del popolo sardo promuovendone l'autogoverno integrale e responsabile solidalmente con la più ampia comunità italiana ed europea.

Vi è oggi, a me pare, una diffusa consapevolezza, che tende sempre più ad allargarsi, che una fase della storia delle autonomie speciali è ormai definitivamente esaurita. Agli originari limiti dell'autonomia speciale introdotta in sede costituzionale sul progetto di statuto si è sommato il depotenziamento determinato dalle spinte accentratrici statali che hanno ridotto le autonomie ordinarie e

speciali a livello di organi di mero decentramento di poteri sempre più pervasivi e penetranti dello Stato.

Concausa dell'inadeguata valorizzazione delle autonomie speciali, e quindi del loro svilimento, è stata l'inerzia che per lunghi periodi ha connotato la storia della regione sarda. Talvolta l'autonomia è stata svilita non solo per inerzia, ma anche per veri e propri fenomeni di degenerazione. Oggi la consapevolezza che occorre rifondare l'autonomia speciale è accresciuta dalla più evidente crisi dello Stato, che reclama una profonda riforma istituzionale, ed è altresì accresciuta dall'attualità della più stretta integrazione economica e politica nell'Europa comunitaria.

L'integrazione europea si snoda secondo un processo il cui esito non è scontato. Vi è il rischio che questo processo dia luogo a nuove forme di subalternità e di dominio se verrà condizionato, come sta accadendo, dalla strutturazione degli interessi economico-finanziari e territoriali forti e accompagnato da processi di mera traslazione e di riaccentramento a livello comunitario delle attuali sovranità statali.

L'integrazione, lo sappiamo, comporta uno spostamento di sovranità dagli Stati nazionali agli Stati sovranazionali in campi decisivi. Ma quanto alle regioni, va detto che l'attività legislativa, di indirizzo e di programmazione della Comunità non solo riguarda e riguarderà le principali scelte strategiche, ma investe ed investirà su questa linea di tendenza gran parte delle materie che gli ordinamenti costituzionali dei diversi Stati membri attribuiscono alla loro competenza. Vi è dunque un deficit democratico indotto dal processo di integrazione europea che riguarda sia le istituzioni nazionali che quelle regionali.

Il problema dunque è quello di recuperare nella dimensione nazionale ed europea autonomie, poteri, competenze e partecipazione. È un problema che riguarda una regione ad autonomia speciale, come la Sardegna, e l'insieme delle regioni ad autonomia speciale, ma più in generale le regioni italiane ed europee. Non a caso nella solenne dichiarazione approvata dai rappresentanti di 150 regioni del continente europeo, riuniti nel-

l'assise generale svoltasi a Vienna nel novembre 1989, è stata ribadita l'importanza fondamentale del livello regionale per affrontare e risolvere nella corresponsabilità dell'autogoverno problemi vivamente sentiti dai cittadini, dalle etnie, dalle culture radicate vive all'interno degli Stati.

La costruzione dunque di un vero Stato regionale, nel duplice livello delle autonomie ordinarie e speciali, e la definizione di nuovi statuti di autonomia speciale per la Sardegna e per le altre regioni sono questioni che devono essere collocate nel contesto della costruenda unificazione europea, obiettivo riconosciuto e perseguito nella stessa revisione costituzionale in discussione.

Riassumendo, per concludere rapidamente, vorrei citare alcuni concetti chiave di una auspicabile rifondazione dell'autonomia speciale. La ridefinizione dei rapporti tra regioni, Stato, Comunità e futura unione europea dovrebbe snodarsi su tre direttrici essenziali.

La prima consiste nella modifica dei trattati e della legislazione comunitaria ed in una costruzione dell'unione federale europea secondo un processo ed un ordinamento che dia luogo all'Europa dei popoli e delle regioni.

Nel progetto di revisione costituzionale dovrebbero essere accolte e trovare esplicitazione le raccomandazioni che vengono dalla Commissione per le questioni regionali in ordine alla partecipazione delle regioni alle politiche comunitarie, come è stato sottolineato da numerosi colleghi intervenuti.

La seconda direttrice riguarda una modifica della Costituzione per dare vita ad un vero Stato delle regioni, prevedendo l'istituzione della Camera delle regioni e una competenza legislativa generale delle regioni, salvo quelle espressamente riservate allo Stato.

La terza direttrice è quella di un nuovo statuto di autonomia speciale, da definire, nel livello di autonomia, al più alto grado di integralità compatibile con l'unità della Repubblica e con la prospettiva dell'unione europea. Alla regione deve essere riconosciuta una propria finanza, coordinata con quella dello Stato, che garantisca mezzi idonei per assicurare l'esercizio effettivo delle competenze, secondo criteri di certez-

za e di autonomia di acquisizione di disponibilità.

Signor Presidente, la revisione costituzionale del bicameralismo, pur innegabilmente migliorata rispetto al testo approvato dal Senato, è tuttavia largamente insoddisfacente. Essa non potrebbe, quindi, ottenere il nostro voto favorevole. Questa poteva, e può ancora essere, l'occasione per istituire una vera Camera delle regioni tramite un sistema elettorale che, mantenendo la diretta derivazione popolare, ancori più saldamente gli eletti alla realtà regionale. La Camera delle regioni avrebbe, ovviamente, funzioni legislative differenziate.

Nel nostro dibattito e nella volontà di riforma dei singoli partiti dovrebbero avere incidenza a tale riguardo i pronunciamenti espliciti già espressi da diverse assemblee regionali.

Nello Stato delle regioni la Corte costituzionale, che svolge importanti funzioni incidenti sull'autonomia regionale, dovrebbe — almeno per l'esercizio di tali funzioni — essere espressione anche delle regioni nel momento elettivo e/o compositivo. Nello Stato delle regioni quelli delle regioni non sono infatti interessi particolari e, quindi, indegni di essere rappresentati nella formazione della Corte costituzionale.

Quanto all'incidenza della revisione delle ripartizioni delle funzioni legislative tra Stato e regioni di diritto comune — mi riferisco all'incidenza sullo *status* delle regioni ad autonomia speciale — ritengo soddisfacente, allo stato attuale, la proposta formulata dalla Commissione per le questioni regionali. Secondo tale proposta un'apposita norma, da inserire nelle disposizioni transitorie e finali della Costituzione, dovrebbe disporre che alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano spetti ogni altra competenza e prerogativa attribuite alle regioni a statuto ordinario, che già non spetti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome in forza dei rispettivi statuti.

La stessa norma dovrebbe altresì disporre che le nuove competenze legislative spettanti alle regioni a statuto speciale e alle province autonome di Trento e Bolzano abbiano carattere primario.

Ritengo altresì che debba essere accolta la proposta che introduce una modifica per la quale ciascuna regione a statuto speciale possa deliberare il sistema di elezione del consiglio regionale e la disciplina della forma di governo con proprie disposizioni statutarie, approvate ai sensi dell'articolo 123 della Costituzione, così «decostruendo» la materia della elezione del consiglio regionale.

L'articolo 116 della Costituzione dovrebbe assumere una formulazione più incisiva ai fini della definizione della specialità. E, quanto alla revisione degli statuti — che è il passaggio conclusivo di un processo di rifondazione delle autonomie speciali —, l'iniziativa è di competenza specialmente del consiglio regionale. Mi auguro che quest'ultimo sappia trovare l'energia e la capacità di formulare una proposta che porti a sintesi i documenti e le iniziative avanzati dalle diverse forze politiche autonomistiche. È questo il campo fondamentale in cui il consiglio regionale deve dar prova dell'esercizio dell'autonomia intesa come autogoverno responsabile.

Concludo, signor Presidente, auspicando che il notevole e positivo lavoro già svolto dalla Commissione affari costituzionali possa essere sviluppato ulteriormente e portato ad una conclusione positiva anche in questo scorcio di legislatura, affinché il progetto di costruzione dello Stato delle regioni abbia un concreto e sostanziale avanzamento (*Applausi*).

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

GIUSEPPE LEONI. Signor Presidente, colleghi, signor ministro, le riforme istituzionali trasmesse dal Senato, rielaborate dalla Commissione affari costituzionali della Camera e presentate all'approvazione di questa Assemblea sono un'ulteriore conferma — del resto già ampiamente dimostrata da una lunga sperimentazione dell'assetto regionalistico dello Stato italiano durata quasi mezzo secolo — di come esso sia stato un disastroso fallimento.

Il regionalismo, come formula istituzionale adottata in alternativa all'assetto federale

e confederale, è un sistema fumoso ed empirico con cui lo Stato centrale ha finto di offrire nel lontano 1948 un simulacro di libertà e di autonomia territoriale agli italiani. L'esperienza quarantennale ci ha insegnato che il regionalismo è una formula senza significato; esso si traduce solo nella creazione di scatoloni vuoti che al massimo esercitano potestà amministrative e burocratiche la cui regolamentazione avviene rigidamente con legge, dove non esiste autonomia finanziaria poiché la destinazione dei fondi è rigidamente vincolata dal centro. Dietro sistemi istituzionali di questo tipo esiste sempre, sia in Italia sia all'estero, un forte Stato centralista, e ciò vale a dire la stessa negazione dell'autonomia regionale.

Il testo elaborato in Commissione non tradisce queste affermazioni. Ancora una volta si cerca di proporre una soluzione istituzionale che è risultata fallimentare a tutti i livelli e su tutti i fronti. Venti anni contro i tre previsti dalla Costituzione sono stati necessari perché le regioni a statuto ordinario fossero finalmente create; da questo momento hanno cominciato a decorrere altri vent'anni di continui veti incrociati della partitocrazia per demolire completamente la concreta fattibilità di un assetto regionale qual è previsto nella Costituzione come correttivo al centralismo esasperato dello Stato italiano.

Con queste credenziali, come può la Commissione affari costituzionali della Camera riproporre — mescolando un poco le carte per confondere le idee — un progetto pseudoregionalista non credibile, perché in questa riforma si può leggere di tutto meno che il vero e genuino regionalismo? Anzi, siamo ormai convinti che il regionalismo sia irrealizzabile come forma di Stato-ordinamento; non esiste infatti un solo Stato al mondo che funzioni con la soluzione regionalista. In Italia purtroppo abbiamo sperimentato per troppi anni sulle nostre spalle il significato della parola «regionalismo».

Esso, al di là di quanto teorizza la pubblicistica corrente, si identifica in un puro decentramento amministrativo dell'organizzazione interna dello Stato centralista, che non tutela né garantisce la libertà delle minoranze etniche, linguistiche e politiche e

che, tanto meno, riconosce l'autonomia finanziaria, permettendo soltanto una blanda autonomia di spesa.

Tutto ciò accade perché le regioni non hanno alcuna forza politica ed istituzionale, neppure per migliorare quello Stato centralista a cui sono integralmente sottomesse e dal quale possono essere prevaricate in qualsiasi momento. Lo Stato centrale, non avendo nell'interlocutore regionale un soggetto che disponga di una pari dignità politica, affossa continuamente le regioni nelle loro prerogative costituzionali. Le attribuzioni delle regioni sono soltanto pure elemosine dello Stato centrale, sempre revocabili a sua discrezione.

Il regionalismo così intenso non può, quindi, funzionare e la sua riproposizione dopo un'esperienza quarantennale fatta di fallimenti equivale a dire che lo Stato vuole continuare ad essere rigorosamente e rigidamente centralista e che, pertanto, non è disposto a migliorarsi.

Il vero problema della mancata riforma regionale dello Stato italiano è ascrivibile al fatto che i partiti cosiddetti nazionali si sono impadroniti dello Stato, presentandosi non come organizzatori di consensi, ma come organizzazioni di dominio sulla società. Per divenire tali hanno bisogno di uno Stato centralista, che metta in un angolo le autonomie che difendono gli interessi locali. Questi ultimi sono più vicini ai bisogni sociali nuovi ed alle attività produttive che consentono alla piccola e media impresa di trovare i necessari punti di partenza per competere in un mercato destinato ad espandersi nell'ambito del processo europeo.

La degenerazione del sistema fondato sui partiti nazionali arriva a tal punto che della gestione e della direzione del partito stesso si sono impossessati personaggi di calibro provenienti da ben determinate aree del paese. Costoro, infatti, perseguono una linea politica mirata solo alla tutela delle clientele e dei propri feudi elettorali, verso i quali trasferiscono a fondo perduto intere partite del bilancio statale. È chiaro che in questo quadro non può nascere e svilupparsi un reale ordinamento di democrazia compiuta, in cui domini la libertà. L'autoriforma dei partiti è impensabile: il provvedimento sot-

toposto al nostro esame ne è la controprova. Come cambiare, allora?

Il problema da risolvere è, secondo noi, come fronteggiare i partiti centralisti con uno strumento politico di matrice autonomistica, capace di vincere il loro strapotere. Tale strumento, evidentemente, passa attraverso l'istituzione della macroregione.

La macroregione può essere un'istituzione idonea per introdurre una rappresentanza politica forte ed energica, in grado di opporsi alla partitocrazia ed alle sue degenerazioni. Il metodo per risolvere il problema della democrazia bloccata è quello che fa leva non sul falso regionalismo — che ben conosciamo —, il quale non può funzionare, come abbiamo visto, in un sistema dei partiti nazionali, ma su un regionalismo diverso, fatto di regioni che comprendano aree territoriali più vaste delle attuali regioni e che siano omogenee sotto il profilo sociale ed economico; tali aree sono chiamate, appunto, macroregioni.

Il numero delle macroregioni dovrà essere necessariamente ridotto: allo scopo ne sono sufficienti tre — nord, centro e sud —, alle quali saranno attribuite importanti funzioni oggi esercitate dallo Stato centrale (*Commenti del deputato Tassi*). In primo luogo, mi riferisco alle materie concernenti il fisco e la promozione di iniziative per la piccola e media impresa. Tali importanti funzioni statali trasferite alle macroregioni permetteranno di chiamare queste ultime «federate» del nord, del centro e del sud, per la libertà dei popoli italiani e delle minoranze etniche.

La costituzione repubblicana del 1948 in molti suoi articoli porta le tracce di un'organizzazione e di un assetto federale dello Stato italiano; assetto che, per i veti incrociati dell'una o dell'altra forza politica in sede di Commissione costituente, non è divenuto forma dello Stato. Possiamo identificare queste tracce richiamando l'articolo 57 della Costituzione, il quale afferma che il Senato è eletto su base regionale, oppure l'articolo 88, che permette al Capo dello Stato stesso di sciogliere anche una sola delle Camere legislative. Evidentemente norme di questo tipo, che non hanno molto senso in uno Stato unitario e centralizzato, con due Camere paritetiche, ne avrebbero

invece se il Senato, fin dal 1948 fosse stato una Camera delle regioni.

Tali articoli, insieme a molti altri, sono comunque la testimonianza di un possibile assetto federale mancato nella Costituzione repubblicana del 1948.

La riforma del bicameralismo paritario, il cui varo è stato accolto con fragorosi applausi in Senato nel giugno del 1990, modifica in peggio la Costituzione, rendendola ancora più confusa, in quanto viene accentuata quell'impostazione centralista che è la ragione di ogni crisi di questo Stato.

Innanzitutto quella riforma modifica l'articolo 11 della Costituzione per permettere facilmente l'ingresso del Marocco e della Turchia nella Comunità europea. Le frontiere marocchine e turche spalancheranno così all'Africa e all'Asia le porte dell'Europa, consentendo la creazione rapida di una società multirazziale, che serve all'Europa dei centralismi per allargare i mercati e generare tensioni sociali.

In secondo luogo tale riforma prevede una procedura praticamente monocamerale per l'approvazione dei disegni o dei progetti di legge, tranne che per alcune materie di particolare rilevanza costituzionale.

In terzo luogo viene istituzionalizzato il principio che una legge si intende approvata definitivamente da una Camera se l'altra, in breve spazio di tempo e su richieste di un consistente numero di parlamentari, non chiede di poterla esaminare nuovamente.

Inoltre vi è l'aumento di poteri in riferimento al procedimento legislativo esclusivamente in Commissione deliberante. Vi è poi una secca delegificazione che degrada quasi tutta la materia legislativa a livello di regolamento di competenza governativa.

Approdare a questi risultati da incubo, dopo 15 anni di dibattiti sul tema delle riforme costituzionali, significa essere sull'orlo del collasso istituzionale.

Nel testo elaborato in Commissione il regionalismo si riduce a una spartizione lottizzatoria, com'è nel costume della partitocrazia, delle competenze tra le due Camere; mentre invece il problema fondamentale posto dalla Camera delle regioni è quello del potere bloccare eventualmente tutte le leggi emanate dall'altro ramo del Parlamento

quando siano dannose per lo Stato e per le autonomie.

Già da queste considerazioni si deduce come la seconda Camera negli stati federali abbia funzioni molto diverse da quelle che qui si vogliono attribuire al Senato cosiddetto delle regioni.

I membri della Commissione affari costituzionali hanno creato la solita scatola vuota. In realtà non è stata prevista alcuna Camera delle regioni, ma si vuole togliere di mezzo il Senato come seconda Camera legislativa, paritetica a quella dei deputati. La Camera dei deputati acquisterà dopo questa riforma rilievo preminente come fonte di produzione del diritto, mentre il Senato diventerà un'area di parcheggio per personaggi politici scomodi, totalmente sottoposto alla prima Camera.

Un altro motivo di confusione contenuto nella riforma è che le materie di competenza regionale non vengono attribuite ai consigli regionali, ma a questo Senato-Camera delle regioni, rimanendo così ancorate nella capitale. Come la partitocrazia veda in questa riforma istituzionale una valorizzazione delle autonomie regionali è proprio un mistero, perché tutti i poteri rimangono ancora e solo concentrati a Roma.

Sul fronte delle competenze, quindi, il progetto non concede niente alle regioni; tanto meno è mutata la situazione sul fronte della libertà per la singola regione di regolare con legge le fattispecie sottoposte alla sua competenza esclusiva.

Le regioni possono essere espropriate della loro competenza dallo Stato centrale in qualsiasi momento e con semplice legge ordinaria che stabilisca nei loro confronti principi fondamentali. Noi sappiamo bene, però, che i principi fondamentali li stabilisce solo la Costituzione (articoli da 1 a 12) e non le leggi ordinarie del Parlamento.

Questa riforma istituzionale dunque è l'ennesimo bidone che lo Stato centralista cerca di «tirare» alle regioni. Anche nel campo della fiscalità la nuova formulazione dell'articolo 119 non migliora certamente l'autonomia finanziaria delle regioni. Viene infatti concesso alle regioni di imporre tributi propri che sono aggiuntivi al «pizzo» dello Stato.

Per l'emanazione della legge organica che dovrebbe coordinare la finanza dello Stato con quella delle regioni, non viene fissata alcuna rigorosa scadenza in modo che, in materia tributaria, viga ancora l'incertezza più assoluta, così da permettere allo Stato centrale di intervenire con i soliti provvedimenti di urgenza.

I contributi speciali per il Mezzogiorno diventano contributi per le aree depresse; il solito sistema da Gattopardo è stato messo in atto per non cambiare nulla. Il sistema della finanza derivata statale deve essere assolutamente abbandonato. Lo Stato deve ricevere dalle regioni solo i finanziamenti necessari per far funzionare i servizi di propria competenza. Anzi, in una prospettiva macro-regionale, è lo Stato che riceve, sotto forma di finanza derivata macro-regionale, i finanziamenti necessari.

Ormai siamo arrivati alla chiusura di un ciclo storico: il 1992 può dirsi un anno fatidico per l'inizio di una nuova epoca. Sta maturando una dialettica tra Comunità europea e Stati-nazione che porterà questi ultimi a cedere numerose competenze in favore della prima. Ciò determinerà una revisione dell'efficienza dei meccanismi costituzionali, economici e politici in vista di quella auspicata Europa unita.

Il marasma istituzionale — nessuno lo può negare — ha superato ogni limite. Non esiste alcun settore statale dove non regni il disordine, la prevaricazione e lo spreco. Il sistema non funziona e le formulette d'ingegneria costituzionale non servono più; occorre cambiare integralmente il sistema. Occorre cioè riscrivere la Costituzione.

Il progetto federalista della Lega nord, approvato dai 25 mila convenuti alla dieta di Pontida il giugno scorso, appare come il programma più idoneo per superare lo stallo.

Il federalismo — nessuno lo può contestare — è l'unico garante della sovranità popolare. La formula degli Stati istituzionali simili a vasi comunicanti delle tre repubbliche è l'unica che può garantire la salvaguardia dell'economia. Per elaborare la riforma istituzionale noi della Lega nord abbiamo pensato ad una commissione costituente che elabori una nuova Costituzione da sottopor-

re all'approvazione del popolo sovrano. La Costituzione che vogliamo noi è ovviamente federalista e organizzata su tre livelli macro-istituzionali, cioè con un Parlamento statale posto a difesa della democrazia, con più parlamenti macro-regionali a difesa delle identità etniche.

Per realizzare un regionalismo che sia vero occorre rifiutare il principio dello Stato-nazione e pseudounitario dominato dai partiti del centralismo. Dopo questo rifiuto, che è di principio, si potrà evidentemente parlare di un progetto regionalista che possa attribuire competenze proprie alle regioni.

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

CARLO TASSI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro, non credo che questo dibattito, qualora si fosse svolto in giorni diversi ancorché di mercoledì o di giovedì, avrebbe ottenuto una maggiore presenza di deputati. È un alibi fuori posto.

Le riforme non interessano a nessuno, ai politici interessano i voti; e un'ora passata nel collegio vale molto di più di un'ora di discussione alla Camera. Che questa notazione debba farla, nell'anno di grazia e del Signore 1991, un fascista in camicia nera è veramente una brutta condanna per un regime che da quarantacinque anni si vanta dell'antifascismo come sua prima caratteristica! Una caratteristica negativa, perché l'«anti» è sempre e soltanto una negazione; e da una negazione non può nascere niente di buono. Uno Stato non può vivere cinquant'anni di vita, democratica o non democratica, nella sola funzione antiqualcosa.

Allora, proprio perché nasce da una questione di «anti», anche la Costituzione contiene delle parti negative. L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro: nessuno si è mai chiesto perché nella Costituzione c'è questa espressione, questa indicazione di principio che è costata il posto a qualcuno in televisione perché magari ha detto che è fondata sulle cambiali!

In realtà, si voleva costruire una Repubblica che esaltasse il lavoro; e non soltanto il lavoro in quanto produzione, ma anche come riflesso dell'attività lavorativa su tutto

l'apparato dello Stato. Ma poi ci si è resi conto che si poteva venire accusati di non essere abbastanza antifascisti; si rischiava, sì, di rifarsi alla teoria della *Rerum novarum* del Toniolo, della dottrina sociale della Chiesa cattolica (di cui il grande Papa felicemente regnante ha dato indicazioni precise nella *Centesimus annus*), ma vi era anche il rischio di sentirsi dire che non si era abbastanza antifascisti. Rimase, allora, quella frasetta iniziale; una specie di presupposto «attaccato» senza giustificazione, ma soprattutto senza conseguenze sul resto della Costituzione.

Il dibattito sulle riforme istituzionali non interessa a nessuno. Oggi abbiamo visto un comunista — mi correggo un comunista PDS (vuol dire «comunista peggio dei socialisti») — che dopo aver parlato è stato applaudito da membri di questa Camera che non erano del suo gruppo perché era solo. Signor Presidente, sono deputato dal 1972, ma non mi era mai capitato di vedere un compagno che parlasse da solo: c'è sempre stata una *claque*, ma oggi non c'era neanche quella! Queste cose vanno notate perché i fenomeni di costume (il muro di Berlino che crolla, il costume che cambia, lo sbandamento generale) si rivelano anche geograficamente e localmente in modo evidente nella frequenza qui alla Camera.

Una riforma sul bicameralismo dovrebbe incentrarsi (come del resto anche al Senato) sulla questione monocameralismo-bicameralismo, che è oggetto di grande dibattito, sul problema se il bicameralismo di tipo cosiddetto perfetto debba essere mantenuto, se sia stato causa delle lungaggini parlamentari (come vengono spesso definiti i procedimenti parlamentari) o se invece sia stato foriero di un maggiore controllo sulle leggi. Questo dai risultati non si direbbe; le leggi infatti sono incomprensibili, tant'è vero che la Corte costituzionale ha dovuto addirittura velare e rompere una norma specifica e precisa che è alla base dell'ordinamento giuridico dello Stato, cioè il divieto dell'ignoranza della legge. E l'ha dovuta incrinare addirittura in base all'articolo 5 del codice penale; ciò significa che in certi settori si legifera in modo tale che nessuno è in grado di capire esattamente quale sia l'obbligo del

cittadino di fronte allo Stato e all'ordinamento giuridico.

Adesso, poi, inventate anche le leggi che hanno come soggetti passivi, voi dite come destinatari, le regioni e non i cittadini: proprio una bella invenzione, una sorta di mongolfiera che vaga sull'ordinamento!

Poi vedremo tra qualche anno quali saranno state le conseguenze di questa magnifica cosa estratta dal cilindro del bravissimo presidente Labriola. Ma io, che sono un montanaro con i piedi per terra, la vedo con un certo senso critico, come tutto quello che è teorico e astratto, non l'accetto, perché poi la voglio verificare in concreto.

Noi avevamo fatto una proposta seria. Visto che la partecipazione e la rappresentanza così come sono non hanno dato un buon risultato, visto che la Camera e il Senato molto spesso difettano di competenza, di conoscenza dei problemi delle categorie, della gente che lavora, della gente che produce, modifichiamo la fonte della rappresentanza. Certo, la politica è importante. Nenni, rientrando dall'esilio, dopo che fu salvato da Mussolini perché altrimenti le SS lo avrebbero fucilato, disse: «*Politique d'abord!*», la politica prima di tutto! Invece si vede che «la politica prima di tutto» non ha dato buoni risultati. Se tre o quattro settimane fa vi erano 14 mila miliardi di «buco», che poi sono diventati improvvisamente 6 mila per poi aumentare l'altro ieri fino a 50 mila, non mi sembra che questa *politique d'abord*, questi politici che fanno soltanto i politici, abbiano dato buona prova di sé! Se in settori così delicati, dopo tanti anni di dibattiti sulla spesa e sulla finanza pubblica, si è arrivati ad accorgersi che vi erano 50 mila miliardi (non un bruscolino!) di «buco» nel bilancio dello Stato, le cose non vanno certo bene.

La nostra proposta era quella di modificare la fonte della rappresentanza: metà alla politica e metà alla produzione, ai rappresentanti dei produttori. E se non sbaglio, dal discorso di Dalmine, il concetto di produzione che è proprio della mia personale formazione politica e storica credo che sia abbastanza chiaro per coloro che hanno letto qualche cosa per poter essere antifascisti (perché credo che per poter essere antifascisti

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

sti bisogna aver letto almeno qualcosa di fondamentale del fascismo).

Invece, niente: si vuole ripetere la stessa cosa. Forse si vuole limitare un pochino il numero dei rappresentanti, ma non si cambia nulla. Si vuole parlare di Camera bassa o di Camera alta, perché poi quando si differenzieranno diventerà una alta e un'altra bassa, con competenze diverse. Però poi c'è il ripescaggio, la «culla»! Certo, la democrazia in termini solidaristici dovrebbe pensare al cittadino dalla culla alla tomba. Io non so se questa sia la culla o la tomba del sistema parlamentare. Certo, è la dimostrazione che non funziona più niente. Siete voi stessi a dire che le cose non vanno. Noi potremmo dire: «*Heri dicebamus*». Lo possiamo ripetere, ma oggi siete voi che lo confermate. Abbiamo sentito poc'anzi (non vorrei definirli diversamente, perché sono molto gentile stasera) i ruggiti dei leoni delle leghe del nord, i quali ci dicono: «Facciamo tre repubbliche e una super-Repubblica». Così avremo un Andreotti e un Craxi — *pardon*: un cognato del sindaco Pillitteri — a Milano, avremo un Andreotti e un cognato del sindaco Pillitteri a Roma, e avremo un altro Andreotti e un altro cognato del sindaco Pillitteri a Napoli, e infine un super-Andreotti e un super-cognato del sindaco Pillitteri a Roma!

PRESIDENTE. Non esageri!

CARLO TASSI. Sono forse fenomeni irripetibili? Lo crede lei, Presidente, che siano fenomeni irripetibili..!

PRESIDENTE. Non credo ci sia possibilità di replica.

CARLO TASSI. Lo crede lei, Presidente, che è sempre ottimista, che non possono essere fenomeni ripetibili. No, invece si riproducono, con un fenomeno addirittura di autoriproduzione. C'è nella fisiologia animale questo comportamento, ma non mi ricordo più come si chiama esattamente.

PRESIDENTE. È la clonazione.

CARLO TASSI. Lei mi sorregge sempre

quando difetto nella sintesi del nome (oppure non lo voglio nominare).

Signor Presidente, tutto ciò è assurdo. Se anche infatti si realizzasse la proposta del «ruggito» dei leoni, si trasformerebbero forse i partiti da occupatori dello Stato in qualcos'altro? Ci si viene a dire che i partiti nazionali, assunta una configurazione macroregionale, diventerebbero subito buoni! Perché Bossi darebbe loro la benedizione! Venticinquemila convenuti dal monte e dal piano sono andati a Pontida e allora hanno risolto il problema! Venticinquemila, in termini di democrazia sono un numero veramente importante! Una folla semifluviale (non posso certo chiamarla oceanica!). Una folla semifluviale che all'arringa di Bossi ha risposto: sì, siamo d'accordo, lo giuriamo! Li abbiamo visti a Pontida, «convenuti dal monte e dal piano».

Ma sono vicende che rimangono nella farsa: non possono entrare nella cronaca. Ci vuole la pubblicistica giornalistica, che fortunatamente — dico io — è in sciopero, per dare corpo a fenomeni di questo tipo! Si avvalgono forse del fatto che con la legge n. 180 avete chiuso i manicomi! Sono cose da frenesia, per non dire di peggio!

Una volta si parlava di logica e di espressione gesuitica, riferendosi ai gesuiti che dicevano sempre una cosa per dirne un'altra. Ebbene, quella al nostro esame viene definita riforma del bicameralismo, ma il punto essenziale, fondamentale, dirompente — perché dirompe il significato e la struttura del nostro Stato — è quello aggiunto con un colpo di mano, o di testa, dalla Camera: lo «scaravoltamento» completo, a 180 gradi, del rapporto Stato-regioni.

Mi viene in mente che l'altro giorno il professor De Mita ha dato una dotta lezione di diritto costituzionale e, tra le altre cose, ha detto che l'articolo 138 vieterebbe al revisore costituzionale di modificare la Costituzione oltre certi limiti, al di là dei quali dovrebbe intervenire la Corte costituzionale.

Io sono un povero montanaro: mi ha insegnato diritto costituzionale — ma forse non l'ho imparato bene — il professor Tosato, che forse di Costituzione se ne intendeva un pochino! Quando si dice che la legge di revisione costituzionale modifica la Costitu-

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

zione, si afferma che essa può modificarla tutta. Per esempio, l'articolo 139 recita (*in cauda venenum*): «La forma repubblicana non può essere oggetto di revisione costituzionale» — chissà cosa volevano dire i costituenti con quell'articolo! — ma se si vuole reintrodurre la monarchia, è sufficiente una legge di revisione costituzionale che abolisca l'articolo 139, dopo di che, con un'altra legge costituzionale, si stabilisce che l'Italia non è più una Repubblica, ma una monarchia. Infatti, con il procedimento di revisione costituzionale si può modificare qualunque articolo.

Se fosse vero quello che dice il professor De Mita, evidentemente dotto costituzionalista, da Nusco — quello che a Mosca ha trovato molte cose che gli ricordavano Nusco...

PRESIDENTE. Non capisco perché il luogo di origine debba costituire un fatto negativo: io, per esempio, sono nato ad Armeno!

CARLO TASSI. Mi scusi, signor Presidente, ma proprio non comprendo perché mi interrompa per dirmi dove è nato! Mi è assolutamente indifferente sapere dove lei è nato! Non mi interessa affatto!

Mi interessa invece dove è nato il professor De Mita, perché andando a Mosca — glielo ripeto, visto che non mi ha ascoltato mentre parlavo prima — a rappresentare il nostro Stato, in qualità di Presidente del Consiglio, ha dichiarato — così pare — che Mosca gli ricordava molto Nusco!

PRESIDENTE. E lei ci crede?

CARLO TASSI. Era virgolettato sui giornali! Che facciano le rettifiche, questi signori capi del Governo! Lei mi domanda se ci credo: io credo soltanto in Dio Padre onnipotente...

PRESIDENTE. Appunto!

CARLO TASSI. ...quindi si figuri!

PRESIDENTE. Ma siccome sui giornali vengono scritte tante cose — lei stesso prima parlava dell'agiografia giornalistica -, non dia valore di Vangelo a tali affermazioni!

CARLO TASSI. Ma, infatti, non sto dando ad esse valore di Vangelo, come non lo do neanche alla pandetta costituzionale che abbiamo sentito l'altro giorno!

Ricordo una volta... Come si chiamava, Presidente, l'onorevole Meloni quando scriveva su *l'Unità*?

PRESIDENTE. Fortebraccio, onorevole Tassi.

CARLO TASSI. Ebbene, Fortebraccio disse che il professor Tanassi aveva scritto un libro di alto valore costituzionale, nel quale sosteneva che i presupposti di cui all'articolo 77 della Costituzione non potevano essere valutati dal Parlamento, trattandosi di una prerogativa del Governo. Quel trattato di diritto costituzionale potrebbe recare il titolo: «E la violetta la va, la va»!

Siccome abbiamo sentito questioni costituzionali di quel tipo, se fossero vere le tesi sostenute dal professor De Mita non so come questa riforma potrebbe essere approvata. Ci troviamo di fronte ad un vero e proprio «scaravoltamento» (scusate il neologismo onomatopeico piuttosto piacentinizzante), cioè ad un ribaltamento di 180 gradi del rapporto Stato-regioni e quindi del rapporto cittadino-Stato e cittadino-regioni.

Oggi in tema di leghismo ho ascoltato un aggettivo ancora più complicato, qualcuno si è lasciato andare al termine «incoativo», in relazione a tale fenomeno e per sopravanzare il leghismo s'è detto che bisogna arrivare addirittura a questa nuova forma di «scaravoltamento» dei principi fondamentali dello Stato. Ciò significa far perdere allo Stato, non dico e non tanto la sua unitarietà che forse non ha mai avuto («l'Italia è fatta, dobbiamo fare gli italiani»; lo disse qualcuno tempo fa, ed ancora oggi il problema esiste!), ma addirittura scombinare completamente il fondamento della nostra Costituzione.

Perché aveva un significato l'articolo 117? Perché nell'ambito — non sono un regionalista — di un quadro generale, per l'egualianza di tutti gli italiani, dato dal potere centrale, c'era la possibilità per le regioni di legiferare su determinate materie, peraltro importantissime. Praticamente gli italiani vi-

vono sulla base di leggi regionali dal 1° gennaio al 31 dicembre e dall'ora zero all'ora ventiquattro di ogni giorno. La garanzia del principio di uguaglianza del cittadino nato al Brennero con quello nato a Capo Lilibè era data dal fatto che il potere centrale poteva impedire che le regioni travalicassero l'ambito loro consentito, per armonizzare — dicono i regionalisti — l'ordinamento giuridico secondo le varie diversificazioni esistenti.

Voi che siete regionalisti non ricordate mai che le regioni in Italia sono state istituite per necessità postali nello scorso secolo. Volete spiegarmi perché Piacenza debba trovarsi in una regione diversa rispetto a quelle nelle quali si trovano Cremona, Pavia, Mantova e Alessandria? Eppure il Po che divideva le regioni per questioni postali, signor Presidente...

PRESIDENTE. Le pare questa l'ora per porre quesiti così profondi?

CARLO TASSI. Il Po adesso non è molto profondo, per la verità. È un fiume vecchio, non molto profondo, magari sporco perché voi piemontesi avete scaricato di tutto nel nostro Po. Quindi è sporco, ma non è molto profondo e in questi giorni quasi lo si attraversa a piedi nella zona di Cremona.

Continuate ad esaltare — dicevo — l'istituto regionale che non ha neppure un fondamento territoriale e sociale. Gente uguale sotto ogni profilo, anche campanilistico, fa parte di regioni diverse. Rifaccio il caso di Piacenza. È distante 140 chilometri da Genova, 144 chilometri da Torino, 50 chilometri da Milano, 155 chilometri da Bologna che è il suo capoluogo di regione. Soltanto il dato puramente geografico e chilometrico vi sembra un criterio che possa giustificare una differenziazione su tutte le materie tranne su quelle riservate allo Stato? Per altro, ve ne siete dimenticate alcune di fondamentali. Non vedo per quale motivo, ad esempio la pubblica istruzione debba essere affidata alle regioni. È una cosa veramente folle, proprio per il carattere di differenziazione che ogni regione tenderà a dare. Credo invece che l'Italia possa vantare una cultura unifor-

me, variegata quanto volete, ma uniforme, dalla Vetta d'Italia a Capo Lilibè.

Nel momento in cui consentirete una pubblica istruzione differenziata regione per regione, il cittadino di Piacenza dovrà seguire programmi diversi da quelli di colui che abita a San Rocco, che dista soltanto un chilometro da Piacenza e dalla quale è diviso dal Po. Ad un chilometro di distanza vi saranno cioè ragazzi che dalle scuole materne fino all'università avranno dei programmi completamente diversi! Voglio dire che, almeno sul piano delle ipotesi, voi consentite che possano essere programmi completamente diversi! Se poi dite: «tanto, non faranno niente!», allora è inutile prevedere norme del genere. È un po' come la storia dell'autonomia statutaria. Avete dato ai comuni la possibilità di darsi gli statuti. Abbiamo così 8.200 statuti comunali e 100 statuti provinciali. Il povero avvocato che dovesse assistere quattro o cinque clienti in altrettanti comuni potrebbe diventare pazzo...! Ma no: è sufficiente che si faccia dare il canovaccio dell'ANCI per vedere che sono quasi tutti uguali. Ciò che avevamo previsto si sta verificando puntualmente: gli statuti sono tutti uguali.

Cos'è questa? Ipocrisia! Glielo dico sempre ad Andreotti, quando chiede la fiducia. Nel corso della mia attività politica ho combattuto contro l'ipocrisia ed il cinismo. Il vostro è cinismo ipocrita o ipocrisia cinica. Voi volete dire che date ma poi non date niente. Voi date alle autonomie locali la possibilità di avere uno statuto che però non serve a nulla. Esso consentirà soltanto ad alcuni professionisti di farsi pagare le parcelle per aver copiato e rielaborato in qualche articolo il canovaccio dell'ANCI.

È grave ciò che si sta facendo e perpetrando in danno della nazione. Quell'altro là — quella specie di discendente dai longobardi — dice che non vuole lo Stato-nazione! In quelle zone è arrivato Attila ad insegnare un po' di civiltà ma c'è stato troppo poco: solo tre giorni!

È grave che voi vogliate fare tutto questo. Il frutto dell'unità d'Italia è il risultato di sacrifici di generazioni, di secoli; è stato un lavoro difficilissimo. L'unico tedesco che poteva fare un favore all'Italia fu un certo

Barbarossa. Avrebbe dovuto vincere a Legnano, e invece — disgraziato! — è andato a perdere. Se si fosse fatta l'unità a quel tempo, già sarebbe andata meglio.

In questo momento, abbiamo delle spinte autonomiste determinate dal vostro malgoverno protrattosi per quarantacinque anni. Quella che si incardina o crede di identificarsi nella protesta della lega è soltanto una protesta contro il malgoverno, contro i disservizi e le disfunzioni. Se uno vuole sottoporsi a degli esami necessari o indispensabili per la sua vita, o aspetta sei mesi — e nel frattempo può morire — oppure, per poterli fare subito, è costretto a pagare delle cifre esorbitanti. All'albanese, per esempio, vengono date dal comune di Chiari 100 mila lire per le piccole spese, mentre alle vecchiette vengono date soltanto 500 mila lire per vivere e mantenersi, magari dopo aver lavorato per quarant'anni.

Tutto ciò vi ha scatenato contro questa ripulsa che si riconosce nel leghismo. Non è certo con queste norme che potete combatterlo!

Per combattere quei fenomeni di protesta irrazionale e arazionale, addirittura acefala — tant'è vero che la «testa» è rappresentata da Bossi, e basta dire questo per poter definire acefalo un movimento! —; per arginare cioè le proteste acefale è sufficiente far funzionare i servizi.

Invece, queste riforme istituzionali «alla rincorsa» sono pericolosissime, perché mettono le basi per quella che sarà veramente la disunione, la differenziazione, la lotta — che diventerà pesante anche perché avrà argomenti legali su cui fondarsi — tra il nord e il sud, tra questa e quella regione, tra quella opulenta e quella meno opulenta. In questo modo potenziate le regioni, che sono gli enti più falliti che esistano in Italia. La grande Lombardia — quella del signor Leoni — è la regione che in Italia ha il più alto tasso di residui passivi. Non sanno nemmeno spendere, e quando lo fanno spendono male.

Gli scandali regionali sono, in proporzione e anche in valore assoluto, molto più elevati e gravi di quelli della classe governativa statale.

Nonostante tutto questo, il vostro intendi-

mento è quello, gabellandolo per riforma del bicameralismo, di deformare completamente lo Stato, in senso pseudoregionalista e in realtà dissolutivo del medesimo.

Noi non accettiamo questa impostazione anche perché sul bicameralismo, che è argomento molto serio, si sarebbe dovuta innestare la parte più consistente di questo dibattito. Invece, non ne ha parlato nessuno perché tutti si sono soffermati sull'altra questione. Non interessa, infatti, che la Camera sia differenziata o meno rispetto al Senato, perché per differenziarla — come vi ho detto prima, come è scritto nella nostra proposta, come è spiegato nella relazione Franchi —, premesso che una Camera sola sarebbe ancora meglio, bisognerebbe differenziare la fonte della rappresentanza; bisognerebbe fare in modo che accanto al politico, cioè molto spesso al «parolaio», a quello che riesce con l'arte della parola o con la forza dell'organizzazione a intrappolare il consenso — o ad acquisirlo; vedete un po' voi quale verbo è meglio usare —, ci fossero anche i rappresentanti delle categorie, della gente che lavora, in modo che qui dentro non entrino soltanto «parolai» (come magari sono io), ma anche persone che sanno che, se si fa un bilancio, si deve fare in modo che non vi sia ad ogni pie' sospinto un buco di 14 mila miliardi, diminuibili a 12 mila, poi aumentabili a 50 mila, il tutto nel giro di un mese...!

Queste cose non devono avvenire! Non possono avvenire! Non è possibile! L'Italia potrebbe disporre forse di due tipi di Governo: uno fatto di incompetenti onesti e un altro fatto di competenti ladri, beninteso in termini politici. A me sembra però che qui ci siano soltanto incompetenti ladri, perché non fanno altro che rubare il consenso, il voto, frastornando l'opinione pubblica con argomenti che non esistono, vivendo in una sorta di continuo equivoco quale può essere questo: «abbiamo fatto la riforma del bicameralismo» quando in realtà hanno fatto la riforma dello Stato, hanno regionalizzato lo Stato, hanno distrutto lo Stato. Certo, e ve l'ho già detto tante volte, per voi lo Stato ha da scriversi con la «esse» minuscola, perché è il participio passato del verbo essere, cioè «la cosa che non è più». Mi ripeto volentieri

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

in questo richiamo ad una circolare del Ministero della pubblica istruzione perché lì è definito il vostro concetto dello Stato. Quel concetto dello Stato che vi fa dire: lo riformiamo in termini regionalistici completi, togliamo tutto ed allo Stato lasciamo i «grandi temi».

Anche al consiglio comunale, d'altronde, nei rapporti con la giunta sono stati lasciati i «grandi temi». Il consiglio comunale, così, non serve più a niente! Ormai la giunta è ingessata, essendo stata introdotta la sfiducia costruttiva; e così solo la maggioranza è di nuovo nelle condizioni di «disgessarla» e di reingessarla; non c'è più possibilità per il consiglio di dire: questa giunta non va, la mandiamo a casa.

Volete ridurre il Parlamento, quello per il quale vi siete tanto battuti per evitare che fosse un'aula «sorda e grigia», a trattare i «grandi temi» e non i temi veri, i temi reali, quelli che comportano la spesa del 70 per cento delle risorse, vale a dire delle tasse che tante volte il Governo rapina alla povera gente: la povera gente che lavora e non sa più come fare, perché ogni giorno c'è una scadenza, e se sbaglia c'è il raddoppio, arriva la Finanza, e così non ha più il tempo di occuparsi della sua azienda e della sua attività, perché deve soltanto pensare alla documentazione della contabilità! E così, senza dir niente a nessuno, «scaravoltate» completamente lo Stato.

Anche per questo gesuitico modo di far le cose — si dice una cosa e se ne fa un'altra — il Movimento sociale italiano e chi vi parla in particolare darà davvero battaglia. Lo faremo non soltanto a Montecitorio ed al Senato, quando la proposta di legge vi tornerà, ma anche nel paese.

Bisogna proprio che il popolo sovrano si svegli! Io non sono così ignorante da pensare che la colpa sia soltanto della classe dirigente. Come diceva Guareschi, nel segreto dell'urna «Dio ti vede e Stalin no». Quindi, quando il cittadino va a votare vota perché vuole; e dal 1945 o dal 1946 ad oggi vota «anti» al 95 per cento. Così, se le cose van bene, viva l'antifascismo; se le cose van male, abbasso l'antifascismo ed abbasso anche quel popolo e quei cittadini che, in nome dell'antifascismo, hanno sempre votato in

quel modo per danneggiare se stessi e non ottenere nulla!

Signor Presidente, credo che il tempo a mia disposizione sia scaduto, ma, dal momento che mi dà fastidio il suono della campana (a me i campanelli non sono mai piaciuti), questi sono i motivi per cui ritengo completamente sbagliata, equivoca ed ipocrita la proposta di riforma perché il popolo non sa nemmeno quello che sta avvenendo, voi dite in suo favore, io continuo a sostenere a suo danno (*Applausi dei deputati del gruppo del MSI-Destra nazionale*).

PRESIDENTE. Il seguito della discussione è rinviato alla seduta di domani.

Discussione della proposta di legge: S. 296-648-784-1582-1682-2085. — Senatori Lipari ed altri; Taramelli ed altri; Gualtieri ed altri; Onorato; Filetti ed altri; Acquaviva ed altri: Legge-quadro sul volontariato (approvata, in un testo unificato, dal Senato) (5733); e delle concorrenti proposte di legge: Martinazzoli ed altri: Legge-quadro sul volontariato (681); Guerzoni ed altri: Legge quadro sulle organizzazioni di volontariato e disposizioni di principio per la legislazione regionale in materia di volontariato organizzato (738); Colombini ed altri: Legge-quadro sul volontariato (1926); Poli Bortone ed altri: Norme per la regolamentazione del volontariato (3559).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione della proposta di legge, già approvata, in un testo unificato, dal Senato, di iniziativa dei senatori: Lipari, Salvi, Bompiani, Ceccatelli, Jervolino Russo, Condorelli, Triglia, Ruffilli, Melotto, D'Amelio, De Cinque, Saporito, Salerno, Covello, Coviello, Sartori, Rosati, Toth, Fontana Elio, Pinto, Manzini, Chimenti; Taramelli, Tedesco, Tatò, Chiarante, Antoniazzi, Bochicchio Schelotto, Bollini, Callari Galli, Cannata, Cossutta, Ferraguti, Franchi, Galeotti, Giacchè, Giustinelli, Imbriaco, Maffioletti, Meriggi, Nespolo, Salvato, Senesi, Tossi Brutti, Vetere, Imposimato; Gualtieri, Covi, Coletta,

Dipaola, Perricone, Visentini; Onorato; Filletti, Pontone, Florino, Rastrelli; Acquaviva, Fabbri, Scevarolli, Guizzi, Agnelli Arduino, Marniga, Acone, Ferrara Pietro, Natali, Calvi, Bozzello Verole, Giugni, Cutrera, Vella, Zito, Dell'Osso, Meraviglia, Franza, Signori, Manieri, Gerosa, Casoli, Santini, Mancina: Legge-quadro sul volontariato; e delle concorrenti proposte di legge di iniziativa dei deputati: Martinazzoli, Martini, Garavaglia, Cristofori, Gitti, Zarro, Zolla, Sangalli, Russo Raffaele, Fausti, Augello, Balestracci, Carrus, Fornasari, Grippo, Portatadino, Sarti, Silvestri, Usellini, Zaniboni, Zuech, Luseti, Alessi, Andreoli, Anselmi, Armellin, Astone, Astori, Azzaro, Azzolini, Battaglia Pietro, Bodrato, Bonferroni, Borra, Borri, Brocca, Brunetto, Caccia, Cafarelli, Campagnoli, Carelli, Casati, Casini Carlo, Casini Pierferdinando, Castagnetti Pierluigi, Coloni, Contu, Corsi, D'Angelo, Degennaro, Del Mese, Ferrari Bruno, Ferrari Wilmo, Foti, Frasson, Fronza Crepez, Fumagalli Carulli, Galli, Gelpi, Lattanzio, Latteri, Leone, Lucchesi, Malvestio, Mancini Vincenzo, Manfredi, Mannino Calogero, Meleleo, Mensorio, Merloni, Micheli, Napoli, Nicotra, Nucci Mauro, Orsenigo, Paganelli, Patria, Pellizzari, Perani, Piredda, Pujia, Quarta, Rabino, Radi, Ravasio, Rebullà, Ricci, Ricciuti, Righi, Rinaldi, Rivera, Rosini, Rossi di Montelera, Saretta, Senaldi, Tancredi, Torchio, Urso, Vairo, Vecchiarelli, Viscardi, Viti, Zambon, Zampieri, Zoppi, Zoso: Legge-quadro sul volontariato; Guerzoni, Balbo, Bertone, Rodotà, Bassanini, Becchi, Bernocco Garzanti, Diaz, Gramaglia, La Valle, Levi Baldini, Masina, Visco: Legge-quadro sulle organizzazioni di volontariato e disposizioni di principio per la legislazione regionale in materia di volontariato organizzato; Colombini, Migliasso, Ingraio, Zangheri, Auleta, Barbera, Benevelli, Bernasconi, Bianchi Beretta, Capecchi, Caprili, Ceci Bonifazi, Civita, Dignani Grimaldi, Fachin Schiavi, Filippini Giovanna, Gelli, Lo Cascio Galante, Lodi Faustini Fustini, Mainardi Fava, Montanari Fornari, Pellegatti, Petrocelli, Quercioli, Sanna, Soave, Strumendo, Tagliabue, Violante: Legge-quadro sul volontariato; Poli Bortone, Pazzaglia, Berselli, Parigi, Rallo, Rubinacci, Servello, Tassi,

Valensise: Norme per la regolamentazione del volontariato.

FRANCESCO SERVELLO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

FRANCESCO SERVELLO. Signor Presidente, se l'inizio della discussione del provvedimento al nostro esame avesse avuto luogo alcune ore fa avrebbe avuto un senso. Infatti avrebbe dato modo ai colleghi che volevano intervenire di dare il proprio contributo, di dibattere il problema. Per una serie di circostanze che non sottolineerò, per impuntature di un certo tipo, ciò non è avvenuto.

Sono quasi le 21 e stiamo per affrontare una questione che può apparire molto semplice, e forse lo è dal punto di vista procedurale e dei contenuti, dal momento che il testo proveniente dal Senato mi si dice sia accettabile. Per altro, la questione in sé è di tale portata, non solo dal punto di vista politico, ma anche da quello generale, per l'informazione che in ordine alla stessa spetta alla pubblica opinione, da farmi ritenere che confinare tale discussione ad un'ora tarda (è chiaro che, basta che si iscrivano a parlare cinque o sei persone e si faranno quanto meno le 23) del lunedì sia una forzatura che non è spiegabile da alcun punto di vista. Nessuno infatti fa dell'ostruzionismo, non c'è alcun intento defatigante.

Quindi, anche per dare un minimo non dico di rilievo, ma di rispetto e di dignità a coloro che intendono intervenire, magari anche brevemente, propongo che la collega Mazzuconi svolga questa sera la sua relazione orale e che il seguito della discussione, che ritengo sarà limitata, dal momento che non sono stati presentati emendamenti, sia rinviato alla seduta di domani. Si tratta solo di dibattere magari in un'aula meno vuota di quanto non sia attualmente e ad un'ora più adatta; ciò permetterebbe una maggiore attenzione anche se non da parte dei *mass media* che sono in sciopero (tutto oggi viene ovattato e coperto dal silenzio più assoluto). Non vorrei che la Presidenza involontariamente collaborasse al silenzio generale, derivante da uno sciopero legittimo, con una

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

forzatura al termine di una seduta che avrebbe dovuto essere dedicata all'esame di interpellanze ed interrogazioni, non certo a dibattiti come quello sul bicameralismo e sul volontariato.

La mia proposta è quindi di procedere allo svolgimento della relazione, e di rinviare alla seduta di domani mattina il seguito della discussione sulle linee generali.

PRESIDENTE. Onorevole Servello, posso dirle che comprendo nel loro giusto rilievo le sue osservazioni. Tuttavia, ritengo opportuno ricordare che il calendario dei nostri lavori prevede per oggi la discussione sulle linee generali, ed il Presidente di turno deve rispettarlo.

Oggi, all'ordine del giorno era previsto l'esame...

FRANCESCO GIULIO BAGHINO. Anche l'orario del dibattito dopo le 21? Chi l'ha stabilito!

PRESIDENTE. Onorevole Baghino, la lunghezza del dibattito è determinata dal numero degli iscritti a parlare, ai quali non si può non consentire di intervenire.

FRANCESCO GIULIO BAGHINO. Gli orari sono stabiliti...

PRESIDENTE. Mi consenta di concludere, onorevole Baghino.

Il calendario dei lavori, sulla base dei lavori della Conferenza dei presidenti di gruppo, ha previsto all'ordine del giorno della seduta di oggi, lunedì 29 luglio, due argomenti di grande importanza; non è in facoltà della Presidenza limitare le iscrizioni a parlare ad un dibattito al quale sono iscritti numerosi colleghi. Non può certo essere imputato al Presidente di turno il fatto che la seduta si protragga oltre quella che è un'ora usuale, non soltanto per i colleghi, ma anche per la struttura, per gli uffici della Camera dei deputati.

D'altra parte, devo anche ricordare che la settimana in corso è l'ultima prima della pausa estiva dei nostri lavori. Lei, onorevole Baghino, che è qui da più tempo di me — almeno credo —, sa perfettamente che pri-

ma della sospensione dei lavori, o per la pausa festiva di capodanno o per quella estiva, il calendario dei lavori è particolarmente denso.

CARLO TASSI. *Motus in fine velocior!*

PRESIDENTE. In ogni caso, poiché non intendo sottovalutare le esigenze prospettate dall'onorevole Servello, la Presidenza si riserva di decidere nel prosieguo della seduta.

Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Ricordo che nella seduta del 26 luglio la I Commissione (Affari costituzionali) è stata autorizzata a riferire oralmente.

Il relatore, onorevole Mazzuconi, ha facoltà di svolgere la sua relazione.

DANIELA MAZZUCONI, *Relatore*. Signor Presidente, prima ho detto scherzosamente che forse sono io che determino gli orari notturni dell'Assemblea perché è la seconda volta che mi capita di essere relatore su un provvedimento e in entrambe le occasioni si è proceduto nei nostri lavori ad orari inconsueti.

Il provvedimento in esame, che viene dal Senato, è un testo che, da un lato, ha fatto tesoro di quanto è stato elaborato nella IX legislatura, oltre che naturalmente delle molteplici esperienze del volontariato, e, dall'altro, presenta alcuni spunti emersi proprio dal dibattito svoltosi nell'altro ramo del Parlamento. Si tratta di alcuni spunti che consentono di completare il quadro, già delineato in precedenza, senza mutarne sostanzialmente le coordinate fondamentali e le coordinate sulle quali era stato raggiunto un accordo in sede parlamentare. Ricordo che quel dibattito aveva incontrato una eco positiva anche presso le stesse associazioni del volontariato.

Ci accingiamo quindi ad esaminare un testo proveniente dal Senato che recuperava i contenuti di una serie di disegni di legge presentati dai colleghi dell'altro ramo del Parlamento: intendo riferirmi ai provvedimenti Lipari ed altri, Taramelli ed altri, Gualtieri ed altri, Onorato ed altri, Filetti ed altri e Acquaviva ed altri.

La Commissione affari costituzionali della

Camera ha ritenuto tali proposte un buon punto di partenza per questo dibattito. Infatti, il testo in esame raccoglie e completa le proposte di legge che erano state presentate alla Camera, vale a dire quelle a firma: Martinazzoli ed altri, Guerzoni ed altri, Colombini ed altri e Poli Bortone ed altri. Tutte queste proposte sono state riassunte e completate in questo testo unificato proveniente dal Senato.

Va subito precisato in proposito che fare una legge-quadro sul volontariato non significa né ingabbiare tale fenomeno, né irrigidirlo, né snaturarne l'anima, le prospettive e gli impegni; purché, evidentemente, la norma si mantenga agile, non coercitiva e in grado di offrire alcune garanzie per lo sviluppo sereno del volontariato, senza proporsi, al contrario, di creare obblighi ed ostacoli rispetto ai quali riuscirebbero a muoversi forse — e dico "forse", perché non ne sono sicura — le grandi organizzazioni di volontariato e non invece quei piccoli gruppi, che sono moltissimi nella nostra realtà italiana e che sono spesso così operosi da costituire una vera e propria rete di solidarietà sociale, indipendentemente dalla loro dimensione.

Pertanto, credo che si debba approvare una legge-quadro in linea con l'ipotesi che discutiamo questa sera, che è una linea agile, non coercitiva e non tale da raffreddare la ricchezza del fenomeno cui stiamo assistendo ormai da anni. Si tratta di uno dei fenomeni indubbiamente più ricchi della realtà italiana di oggi, se pensiamo che un'indagine del 1988 ha evidenziato come siano ben quattro milioni e mezzo i volontari e come si possano stimare in diecimila i gruppi relativi; altre inchieste parlano addirittura di quindicimila gruppi.

Se pensiamo a questi dati, possiamo ben comprendere come sia importante tale fenomeno e come sia ormai giunto il tempo per predisporre norme legislative a livello nazionale. Non possiamo infatti negare di essere di fronte ad un tema di grande rilievo istituzionale, sia per i valori ad esso sottesi e per i suoi principi ispiratori — connessi tra l'altro anche al dettato della nostra Costituzione —, sia per l'ampiezza del fenomeno stesso.

In questo campo siamo stati preceduti sul

versante sovranazionale da due risoluzioni del Parlamento europeo, una del 16 dicembre 1983 e l'altra del 13 marzo 1987; quest'ultima faceva riferimento più in generale alle associazioni senza scopo di lucro e non specificamente al volontariato in quanto tale. Tuttavia, nell'ipotesi del Parlamento europeo, la connessione era molto più stretta di quanto oggi il livello del dibattito che si svolge in Italia sembri sottolineare.

Esiste anche un deliberato dell'ONU del 17 dicembre 1985 che istituisce la giornata del volontariato. Quindi, a livello sovranazionale, senza trattare della legislazione degli altri Stati, alcuni punti fermi erano già stati posti in precedenza.

Sul versante nazionale, invece, numerose sono le regioni che hanno già legiferato in merito. Da questo punto di vista, il testo oggi in esame affronta — all'articolo 6 ma in modo più specifico all'articolo 10 — il nodo della legislazione regionale, indicando quali siano le linee guida che tale legislazione deve seguire affinché si evitino discrezionalità ed arbitrii in materia e affinché non accada che le regioni approvino norme in contrasto con quelle di un'altra regione, e proprio in contrasto sui principi ispiratori dello stesso volontariato.

Anche in Italia è stato lungo il cammino delle associazioni di volontariato, che sono oggi però pervenute complessivamente ad una maturità istituzionale notevole e che hanno contribuito anche, con il loro approfondimento, a delineare i punti portanti di una legge-quadro del settore. Lo stesso legislatore nazionale, per altro, si è già occupato più volte del volontariato con riconoscimenti di vario tipo. Basti pensare alle norme sui consultori, a quelle relative al servizio sanitario nazionale, a quelle sulla tossicodipendenza e a quelle recentissime sui minori in difficoltà e coinvolti in attività criminose. Credo che questa sia proprio l'ultima legge approvata dal Parlamento in cui si faccia esplicito riferimento al volontariato ed agli impegni che esso può assumere nei confronti di uno dei problemi sociali maggiormente emergenti in questo momento in talune aree del paese.

Il testo al nostro esame, però, non si occupa del volontariato, come è accaduto

per le citate discipline, in termini sia pure nobilmente — mi si consenta l'espressione — funzionalistici o strumentali. In altre parole, la normativa non viene finalizzata ad un determinato e circoscritto problema, ma si occupa globalmente del fenomeno, indipendentemente dai settori di intervento, con l'unica esclusione delle materie già disciplinate, cioè le attività di cooperazione internazionale allo sviluppo, la protezione civile ed il servizio civile sostitutivo.

Importante e necessario è dare una legge al volontariato il più rapidamente possibile, affinché, con il significativo espandersi del fenomeno, non si diffondano anche una serie di abusi, come lo sfruttamento di prestazioni lavorative a basso costo o sostituzioni improprie a fronte di una manifesta carenza nei pubblici servizi. Questo, fra l'altro, è anche un buon motivo per evitare di legiferare — come forse qualcuno vorrebbe — sul volontariato esercitato dai singoli, poiché in tale ipotesi potrebbero scattare facilmente meccanismi di clientelismo e di condizionamento per la persona, al fine di ottenere prestazioni sottopagate o di camuffamento di lavoro nero.

Fra gli obiettivi della legge si può annoverare anche quello di porre un limite alla discrezionalità dei poteri locali ai più diversi livelli, sia nel rapporto sia nell'uso — consentitemi l'espressione — del volontariato. In altri termini, si tratta di impedire di utilizzare criteri incerti nell'identificazione delle organizzazioni e di impedire un uso sostitutivo improprio del volontariato, che porterebbe inevitabilmente ad una sua burocratizzazione, quando non addirittura ad un vero e proprio mutamento genetico di ispirazione, di prospettive e di stile.

Il volontariato non può in alcun modo sostituirsi al servizio pubblico, anche se dobbiamo riconoscergli di avere spesso esercitato una lunga opera di supplenza; evidentemente, però, questo dato deve essere superato per tutta una serie di motivazioni e, comunque, non deve essere portato alle estreme conseguenze, proprio per evitare l'indebita burocratizzazione e lo snaturamento del volontariato.

Certamente la difesa del volontariato rappresenta soltanto un tassello di un quadro

più ampio, per il quale andranno dettate norme. Mi riferisco sia alla materia delle cooperative di solidarietà sociale (in questo caso non vi è che da augurarsi che il Parlamento approvi velocemente il testo all'esame), sia a quella delle associazioni senza scopo di lucro ed alla legge-quadro sull'assistenza, che da troppi anni attende l'approvazione. Anche dalla riorganizzazione dell'assistenza possono scaturire prospettive nuove per il volontariato, nell'ottica di quel servizio alla persona umana ed alla sua dignità che resta una delle caratteristiche principali dell'esperienza di cui discutiamo.

Qualcuno ha sollevato obiezioni circa il fatto che una legge sul volontariato, seppure non metterà la camicia di forza alle attuali realtà di settore, potrebbe rendere la vita difficile a gruppi ed organizzazioni di volontariato meno formalizzati, che rappresentano una quota del 20 per cento rispetto al quadro complessivo del fenomeno in Italia, o potrebbe addirittura impedire la nascita di nuovi gruppi. In merito a tale obiezione, vorrei far notare che il testo in discussione lascia molta libertà circa l'iscrizione agli albi regionali ed alla stipula delle convenzioni; in altri termini, tali adempimenti non sono concepiti come un obbligo specifico per le organizzazioni del volontariato, salvo nel caso in cui esse vogliano in qualche modo interagire con il settore pubblico. Inoltre, la legge n. 142 del 1990 può offrire, attraverso gli statuti, gli spazi per un rapporto più libero con l'ente locale, sia pure sottoposto a doverose verifiche; ciò potrà rappresentare un utile sostegno e costituire la possibilità di un riconoscimento per i gruppi meno formalizzati o in fase di nascita.

Mi auguro, allora, che gli statuti comunali siano indicativi della stessa sensibilità della società nei confronti del volontariato, poiché quella degli statuti può essere davvero una grande stagione per la partecipazione dei cittadini, anche con riferimento, appunto, alle associazioni del volontariato.

Inoltre sono convinta — e la storia ce lo ha ampiamente dimostrato — che, quando si tratta di quella che oggi chiamiamo solidarietà sociale, la fantasia creatrice di uomini e donne non abbia mai limiti o confini. Basti pensare alla storia della carità cristiana

o, su un altro versante, alle iniziative filantropiche e, in tempi anche piuttosto recenti, fra ottocento e novecento, all'impegno sociale di vario tipo e ispirazione.

Come emerge dall'osservazione della storia, appena una forma assumeva in un certo qual modo una dimensione istituzionale o per lo meno più istituzionalizzata, subito se ne trovava una nuova. Ammettiamo pure che certe necessità, emergenze, povertà, di qualunque genere, di qualunque tipo possano finire (in proposito mi si permetta una citazione evangelica, anche se nel Vangelo riportata con altri intenti: "i poveri li avrete sempre con voi"; quasi a dire che non vi è mai il raggiungimento dell'obiettivo della felicità assoluta per la nostra società). Ebbene, subito, passato un bisogno, ne nasceva un altro, che esigeva un'altra risposta, che, per essere incisiva, doveva essere immediata, agile e duttile.

Così il volontariato odierno rappresenta per il nostro oggi la risposta. Poi la storia ci dirà che cosa accadrà in futuro del progredire della solidarietà sociale; vedremo quale sarà la sua storia futura.

A questo punto credo che non sarà o per lo meno non sarà nel nostro caso una legge a determinare una dimensione istituzionalizzata per il volontariato, intendendo il termine «istituzionalizzata» in senso restrittivo. A mio giudizio potranno essere istituzionalizzati gli impegni, le opere, le attività, ma non lo spirito del volontariato. Forse, detto in un altro modo, non potrà essere istituzionalizzato lo spirito solidaristico, anche se nel prosieguo del tempo accadrà inevitabilmente che si verifichi il mutamento di alcune forme di volontariato. Già oggi alcune di esse sono diventate associazioni di impegno stabile con una propria configurazione: pensiamo, ad esempio, a certe comunità di recupero per tossicodipendenti. Potrà avvenire che soluzioni da esse sperimentate siano poi addirittura assunte dal servizio pubblico, che è più rigido, ha meno possibilità di sperimentazione, ma può proficuamente far propria una forma sperimentata da altri più liberamente e con esito positivo.

Non è forse già accaduto per tutta una serie di opere sociali (i fenomeni che ho ricordato in precedenza)? Eppure, nono-

stante questo, lo spirito solidaristico si è sempre rinnovato e ha sempre trovato nuove risposte, nuove agili forme di servizio all'uomo. La storia ci ha appunto dimostrato che la creatività solidaristica e di servizio all'uomo non è mai venuta meno, nonostante l'irrigidirsi o anche il perfezionarsi nelle istituzioni di alcune delle risposte che erano state trovate.

Infine un'ultima questione va affrontata prima di passare all'articolato. Il servizio del volontariato spesso si svolge in strutture pubbliche, che dipendono da ministeri diversi da quello degli affari sociali. Allora più che mai, per evitare che le attese conseguenti alla proposta di legge che stiamo discutendo vengano frustrate, sarà opportuno che tutti i ministeri interessati si impegnino nell'applicazione dello spirito del provvedimento, perché evidentemente le competenze relative alla sua applicazione non spettano indistintamente e allo stesso modo a tutti i ministeri. Facendo questo discorso penso al Ministero di grazia e giustizia, a quello della sanità, dell'interno, dell'immigrazione, per indicare quelli che hanno più connessioni con le attività comunemente dette di servizio sociale.

Certo, l'adesione allo spirito della proposta di legge non può essere solo una mera conseguenza del fatto che il *Welfare State* è in crisi o che i servizi pubblici somigliano talvolta più a disservizi; l'adesione deve avvenire per la consapevolezza che un armonico e ben ordinato incontro tra impegno pubblico e impegno sociale può rappresentare un punto fondante della moderna coscienza civile, può aiutare la serenità dell'esistenza dei nostri cittadini, può essere elemento risolutivo nell'attuale scontro tra cittadini e istituzioni. A questo proposito credo valga la pena di ricordare il cammino che ha fatto il volontariato da una fase iniziale in cui forse il conflitto con l'istituzione era molto forte, al momento in cui, pur nella dovuta distinzione rispetto alle istituzioni, il volontariato ha saputo trovare le vie istituzionali per presentare le proprie richieste e le proprie attese.

Questo incontro, che dicevo ben ordinato e armonico, tra impegno pubblico e impegno sociale può essere infine — ma non

meno importante perché citato per ultimo — un aspetto su cui far leva per il superamento dell'individualismo, che tutta la sociologia dà come indicatore della cosiddetta cultura postmoderna e che rischia di essere distruttivo per il vivere civile e per i legami che connettono la vita sociale. Non voglio fare un discorso di carattere moralistico sull'individualismo, ma è pur vero che la nostra società dovrà trovare gli antidoti e le vie per il superamento di uno degli elementi che può mettere più fortemente in crisi il vivere civile e la coesione sociale.

Penso quindi che il volontariato possa essere anche un'utile esperienza per tutto questo, e non solo il volontariato, ma proprio quell'armonico incontro tra impegno pubblico e impegno sociale. Non riesco a dire tra settore pubblico e privato sociale, perché mi sembra che le due espressioni non siano in grado di descrivere questo aspetto del problema; e quindi mi permetto queste altre espressioni che forse sono rozze, ma che vogliono indicare che solamente con un concorso di tutte le forze impegnate nel pubblico e nel sociale la società potrà sperare di diventare migliore.

Non voglio aggiungere altro né sul fenomeno in sé, né sul momento sociale che attraversiamo, perché qualunque descrizione, vista l'abbondante bibliografia sull'argomento, sarebbe — dato anche il tempo a disposizione — troppo riduttiva.

Passo rapidamente all'esame dell'articolo per mettere in luce alcuni problemi che sono emersi nel dibattito in Commissione e per formulare alcune ipotesi.

L'articolo 1 contiene le finalità della legge.

All'articolo 2 molto importante è la definizione del volontariato, per arrivare alla quale il percorso — credo — è stato lungo; un percorso di esperienza, di vita vissuta e anche giuridico non indifferente.

In tale articolo si stabilisce che l'attività del volontario non può essere in alcun modo retribuita e che la qualità di volontario è incompatibile con qualsiasi forma di rapporto di lavoro subordinato od autonomo e con ogni altro rapporto di contenuto patrimoniale con l'organizzazione di cui il volontario fa parte.

Questo concetto mi pare molto importan-

te perché, una volta definiti l'attività di volontariato e il volontariato, sarà anche più facile liberarsi delle erronee interpretazioni.

L'articolo 3 indica quali siano le organizzazioni di volontariato e dà alcune indicazioni circa la forma giuridica che esse possono assumere. Tale forma potrà essere quella che si riterrà più adeguata al perseguimento dei fini delle organizzazioni, con un unico limite, quello della compatibilità con lo scopo solidaristico. Questo mi pare ovvio, ma è giustamente sottolineato nel testo in esame.

Si prevede poi che nell'atto costitutivo sia espressamente prevista l'assenza di fini di lucro, la democraticità della struttura, l'elettività e la gratuità delle cariche associative e la gratuità delle prestazioni degli aderenti, i criteri di ammissione e di esclusione e gli obblighi e i diritti dei medesimi. Anche questo è un punto su cui molto hanno insistito anche i convegni che in passato si sono svolti ad opera delle associazioni di volontariato.

L'articolo 4 si occupa dell'assicurazione degli aderenti a organizzazioni di volontariato, per cui è fatto obbligo alle organizzazioni di volontariato di assicurare i propri aderenti contro infortuni e malattie, connessi ovviamente con lo svolgimento dell'attività.

L'articolo 5 disciplina le risorse economiche.

L'articolo 6 si occupa dei registri delle organizzazioni di volontariato, che devono essere conservati presso le regioni. A tale proposito, in un modo molto significativo — lo ricordavo già prima — si danno alle regioni e alle provincie autonome di Trento e Bolzano le linee maestre su cui poi procedere, in modo che vi sia omogeneità di legislazione sul territorio nazionale per quanto riguarda i principi ispiratori, lasciando alle regioni la parte che esse potranno meglio adattare alla realtà locale.

In questo articolo, che disciplina la tenuta dei registri delle organizzazioni di volontariato, si stabilisce che le regioni e le provincie autonome determinano i criteri per la revisione periodica dei registri. L'articolo 10 detta invece i principi fondamentali ai quali le leggi regionali dovranno ispirarsi sempre con riferimento all'attività di volontariato.

L'articolo 7 del provvedimento disciplina le convenzioni che gli enti locali ed altri enti pubblici possono stipulare con le organizzazioni di volontariato iscritte da almeno sei mesi nei registri e che dimostrino attitudine e capacità operativa. Su quest'ultima espressione è stata sollevata qualche obiezione; si ritiene infatti che in tal modo le organizzazioni di volontariato siano esposte per certi aspetti ad un'azione discrezionale. In realtà, il punto c) dell'articolo 10 contiene una norma di salvaguardia, secondo la quale le leggi regionali dovranno fissare i requisiti ed i criteri che danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni per la stipulazione delle convenzioni, anche in relazione ai diversi settori di intervento. Ciò significa che la dimostrazione di attitudine e capacità operativa non è esposta ad una discrezionalità, ma nella legge regionale si dovranno trovare i criteri che danno titolo di priorità nella scelta delle organizzazioni.

Per quanto riguarda le convenzioni, voglio sottolineare un punto molto importante. Si prevede che esse debbano contenere (anche questo aspetto è stato oggetto di dibattito in Commissione) disposizioni che consentano la verifica delle prestazioni offerte dalle associazioni di volontariato e il controllo della loro qualità, oltre che il rispetto dei diritti e della dignità degli utenti.

L'articolo 8 contiene alcune norme di carattere fiscale, come anche l'articolo 9. Sull'articolo 10 mi sono già soffermata. L'articolo 11 si occupa del diritto all'informazione e dell'accesso ai documenti amministrativi. Il Parlamento ha già varato sulla materia una legge molto importante, la n. 241 del 7 agosto 1990; nell'articolo di cui sto parlando si precisa che, ai fini dell'applicazione di tale legge, sono considerate situazioni giuridicamente rilevanti quelle attinenti al perseguimento degli scopi statutari delle organizzazioni. Questa è la condizione per l'accesso all'informazione e ai documenti amministrativi.

L'articolo 12 istituisce l'Osservatorio nazionale per il volontariato, al quale sono attribuiti diversi compiti.

PRESIDENTE. Onorevole Mazzuconi, lei sta svolgendo una pregevolissima relazione,

ma devo ricordarle che il tempo a sua disposizione è di venti minuti.

DANIELA MAZZUCONI, Relatore. Concludo rapidamente, signor Presidente, ma, trattandosi di un punto che è stato oggetto di dibattito, mi consenta di utilizzare qualche minuto in più.

Dicevo che l'Osservatorio nazionale per il volontariato ha una serie di compiti, sui quali non mi soffermerò. È stato peraltro rilevato che, pur potendo approvare progetti sperimentali elaborati anche in collaborazione con enti locali, esso non prevede la partecipazione di loro rappresentanti. Sarebbe quindi molto utile (su questo hanno convenuto sia i membri della Commissione sia il ministro durante il dibattito in Commissione) che il decreto sulla composizione dell'Osservatorio prevedesse la partecipazione di rappresentanti degli enti locali. Questo discorso vale anche se i progetti di cui ho parlato sono sperimentali e riguardano alcuni problemi emergenti, ma non sono sottoposti per l'approvazione ad altri livelli del governo locale, comuni, province o regioni.

L'approvazione della generalità dei progetti e delle convenzioni relative (e nella legge è chiarissimo) spetta infatti agli enti locali, mentre per quanto riguarda realtà molto particolari o emergenze la competenza è dell'Osservatorio. Mi pare importante sottolineare ciò proprio in ordine al discorso che ne è scaturito.

L'articolo 13 riguarda i limiti di applicabilità. Come dicevo prima, sono escluse ovviamente le attività già specificamente disciplinate dalla legge.

L'articolo 14 riguarda l'autorizzazione della spesa e la copertura finanziaria.

L'articolo 15 concerne l'istituzione di fondi speciali presso le regioni. Anche al riguardo vi è stata qualche lieve polemica al di fuori del Parlamento, perché in questo articolo si prevede appunto l'istituzione di un fondo speciale presso le regioni con dei versamenti che derivano per piccolissima parte dalle quote che già le casse di risparmio e gli enti simili devono destinare statutariamente ad opere di beneficenza e pubblica utilità. Vorrei far rilevare che la quota in questione è sicuramente minima e

che le casse di risparmio hanno reagito in un certo modo. Forse anche al riguardo sarà opportuno che le regioni, in sede di applicazione di tale norma, che le riguarda particolarmente, prevedano in una qualche forma un coinvolgimento delle casse di risparmio per la destinazione dei fondi ai progetti che riguardano le attività di volontariato.

Vi è infine un ultimo articolo molto importante, il 17, che prevede la possibilità per coloro che si occupano appunto di volontariato di usufruire di forme di flessibilità nell'orario di lavoro. Chiaramente si rinvia poi agli accordi sindacali delle varie categorie.

Ho concluso, signor Presidente. Mi scuso per aver usufruito di qualche minuto in più. Se questa legge arriverà in porto dovremo ringraziare soprattutto le associazioni di volontariato e i volontari che hanno consentito a questo nuovo fenomeno di venire alla luce e di assurgere a dignità quasi di carattere costituzionale.

Ringrazio anche tutti i colleghi che hanno partecipato in modo molto attivo e molto positivo al dibattito che si è svolto in Commissione (*Applausi*).

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare l'onorevole ministro per gli affari sociali.

ROSA JERVOLINO RUSSO, Ministro per gli affari sociali. Mi riservo di intervenire in sede di replica.

PRESIDENTE. Il primo iscritto a parlare è l'onorevole Franco Russo. Ne ha facoltà.

FRANCO RUSSO. Signor Presidente, l'ampia relazione della onorevole Mazzuconi mi consente di intrattenermi su questa legge per pochi minuti, semplicemente per spiegare perché il gruppo verde nell'altro ramo del Parlamento, in seno alla Commissione affari costituzionali della Camera e ora qui in Assemblea, ha ribadito e ribadisce il proprio sostegno a questa proposta di legge relativa al volontariato.

Il gruppo verde ritiene che oggi ci si debba difendere dall'attacco privatizzante che viene portato ad una serie di diritti sanciti dalla nostra Carta costituzionale o

a diritti che comunque la società contemporanea vuole garantire a tutti i cittadini in una prospettiva, per fortuna, anche sovranazionale, che oltrepassa ormai i confini del singolo Stato e che diventa quindi sempre più universalistica.

Negli anni '80 abbiamo assistito a quello che è stato chiamato lo smantellamento dello Stato sociale, all'attacco cioè ai diritti dei singoli in termini di previdenza, di assistenza, di educazione. Tale attacco è stato portato in nome della mancata efficienza nell'erogazione dei servizi e nella fruizione dei diritti, denunciando il fatto che non vi fosse concorrenza appunto nell'erogazione dei servizi. E ci si è appellati anche alla libertà dell'individuo. Si è detto infatti che lo Stato benefattore, lo Stato paternalista metteva in discussione la capacità del singolo individuo di avere prestazioni personalizzate e la possibilità di scegliere tra differenti prestazioni.

Naturalmente queste due linee di attacco allo Stato sociale, a taluni diritti universali dei cittadini hanno un loro fondamento.

Effettivamente lo Stato eroga servizi in forme sempre più burocratizzate e sempre meno efficaci. La risposta, però, non poteva essere e a nostro avviso non può essere perseguita smantellando l'universalità delle prestazioni.

Noi riteniamo che taluni diritti vadano garantiti a tutti i cittadini, contestualmente alla loro qualità e alla personalizzazione. Non è in questa sede — perché stiamo discutendo di volontariato — che si possono affrontare le modalità con le quali rendere più efficienti i servizi pubblici, introducendo *inputs* in grado di garantire anche forme di concorrenzialità. Potremo ritornare sulla questione in altri momenti, come abbiamo già fatto.

Voglio però semplicemente dire che sono state elaborate più prospettive e sollecitazioni in questa direzione. Desidero ricordare, per non rimanere nel generico, l'elaborazione di un economista come Hirschmann, che ripetutamente ha spiegato come in questi settori sia possibile attivare la voce ed il controllo dei cittadini.

Si possono studiare — e sono stati studiati — modelli in tale direzione. Però, per torna-

re al volontariato e all'altro aspetto, il modo in cui è possibile rispondere alla crisi dello Stato sociale, cioè a questa crisi di efficacia e di mancata personalizzazione dei servizi, desidero ricordare la possibilità che si autorganizzino forme di assistenza all'interno della società civile che non siano in contrapposizione al servizio pubblico e, anzi, siano in grado di collegarsi ad una domanda sempre più personalizzata.

So bene che vi è stata una fase nella quale il volontariato è stato utilizzato in sostituzione dei servizi pubblici, così come so bene — lo ha ricordato l'onorevole Mazzuconi — che esso è stato molto spesso usato, soprattutto in passato, per nascondere forme di lavoro nero.

Ebbene, la legge interviene a mio avviso molto a proposito, prefigurandosi come una legislazione di sostegno ad una autonoma espressione della società civile.

Voglio riconoscere in aula, come ho già fatto in Commissione, che si deve soprattutto al filone della cultura cattolica se il volontariato ha conosciuto e conosce uno sviluppo così formidabile, nonostante vi siano anche forme di volontariato di matrice non cattolica che si vanno sviluppando sempre più.

L'importante è acquisire che forme di organizzazione spontanea possono trovare riscontro all'interno delle istituzioni e che queste, come ha teorizzato Bubner, non debbono fermare la spontaneità dell'azione sociale. Le istituzioni rivelano cioè la loro capacità di promozione e di sostegno della società se danno il quadro di riferimento alla spontaneità sociale.

A me pare che questa legge risponda ai requisiti che ho rapidamente richiamato. Abbiamo l'esigenza di far sì che il servizio pubblico sia garantito, pur avendo a cuore la sua qualità, che non può essere, a mio avviso, tutelata dal mercato in un campo come quello della previdenza e dell'assistenza, perché discriminerebbe sulla base del potere del denaro. Si verificherebbe in breve quanto abbiamo visto accadere nel settore della sanità: si creerebbero fasce ipergarantite, perché possono pagare, e fasce che disporrebbero di un servizio sempre più scadente, pagato a caro prezzo dalla collettività.

Io penso che il volontariato assunto da una legge dello Stato e dalla regolamentazione delle regioni e degli enti locali possa sopperire alla mancanza di qualità e sviluppare forme di servizio sempre più specificate sulla dimensione dei bisogni dell'individuo.

Condivido quanto ha scritto il senatore Lipari a questo proposito, e cioè che il volontariato e l'assunzione per legge delle finalità del volontariato possono significare attenzione alla qualità del servizio, e in questo senso la stessa regolamentazione giuridica acquista nuovi significati. Mi riferisco non solo alla garanzia formale di un diritto, ma anche al suo contenuto.

In questo caso stiamo sperimentando come sia possibile intervenire nell'erogazione dei servizi curando la qualità e la dimensione individuale del servizio medesimo. Per altro se riuscissimo a valorizzare le carte dei diritti e a trasferirle nella legislazione avremmo un'attivizzazione ed una giustiziabilità dei diritti sociali che fino ad ora è mancata, in quanto vedevamo nello Stato semplicemente l'erogatore paternalistico a cui bisognava chiedere e non pretendere diritti acquisiti e quindi azionabili e controllabili. Questa mi pare una prospettiva di superamento dello Stato sociale particolarmente interessante e ricca di sviluppi. Dalla crisi dello Stato sociale, quindi, possiamo uscire non attraverso il mercato, ma in una prospettiva rinnovata.

Se la sinistra ha giustamente sempre insistito e se le lotte dei lavoratori hanno sempre puntato a garantire l'ottenimento di diritti universali è senz'altro vero che si è fatta un'equiparazione tra diritti universali e pubblico che possiamo e dobbiamo superare. Le forme devono essere molteplici. Nessuno di noi credo abbia la ricetta in tasca, e quella offerta dal volontariato, anche se parziale, è significativa ed importante, in quanto rompe l'equazione dell'erogazione pubblica che ha significato molto spesso burocrazia (gli esempi purtroppo sono sotto i nostri occhi quotidianamente), inserendosi in un disegno pubblico.

Questa è la parte che più apprezzo della proposta di legge pervenutaci dal Senato, nella quale il volontariato è assunto all'interno di finalità pubbliche mentre se ne garan-

tisce al tempo stesso l'autonomia. Mi pare una felice coniugazione da un lato della difesa del diritto dei cittadini ad avere dei servizi e dall'altro della difesa dell'autonomia della società civile che collabora o speriamo possa collaborare con il pubblico.

Queste sono le motivazioni per le quali il gruppo verde avrebbe dato il suo assenso all'assegnazione in sede legislativa del provvedimento, se non ci fosse stata una norma che delega al Governo la materia, rendendo impossibile da un punto di vista regolamentare l'assegnazione in sede legislativa. Il gruppo verde ha presentato due soli emendamenti, nella speranza che l'esame della Camera e del Senato possano pervenire a dei miglioramenti, fermo restando il nostro intendimento di giungere alla votazione del provvedimento prima della chiusura estiva. Pertanto subordineremo alla disponibilità di tempo il fatto di insistere o meno sui nostri due emendamenti.

Il gruppo verde interverrà con alcuni suoi rappresentanti su determinati articoli (l'onorevole Mazzuconi ricordava nella sua relazione l'esistenza di alcuni problemi che richiederanno un approfondimento). Desidero tuttavia assicurare uno spirito di assoluta collaborazione perché il provvedimento vada in porto prima delle ferie estive.

Su alcuni articoli mi riservo di intervenire, anche se come ho già detto il nostro giudizio è estremamente positivo a sostegno di quello che riteniamo essere un fenomeno di partecipazione, di spontaneità e di solidarietà sono valori, questi, che non devono essere assolutamente dispersi (in ciò concordo con l'onorevole Mazzuconi), perché individualismo non significa difesa della ricchezza e della specificità della persona. Dobbiamo essere in grado di sviluppare una solidarietà che è stata devastata dall'attacco allo Stato sociale che ha distrutto con l'ideologia del mercato quelli che devono essere i legami solidi che dovremmo alimentare all'interno di questa società, che invece va perdendo tutte le connotazioni umane.

Speriamo che questo provvedimento di legge possa essere di auspicio perché anche in altri campi e settori prevalga l'affermazione di ideali di solidarietà sociale (*Applausi*).

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Franco Russo, anche per aver tenuto conto dell'ora in cui si stanno svolgendo i nostri lavori.

È iscritta a parlare l'onorevole Artioli. Ne ha facoltà.

ROSSELLA ARTIOLI. Signor Presidente, signor ministro, la relazione ricca e suggestiva dell'onorevole Mazzuconi mi consentirà di essere molto breve e di ribadire immediatamente che il gruppo socialista si adopererà per una rapida approvazione del testo normativo affinché esso diventi legge entro l'estate.

Il nostro gruppo non presenterà emendamenti, non per frettevolezza ma semplicemente perché ritiene il testo approvato dal Senato positivo e frutto di un lavoro molto approfondito ed equilibrato. Esso rappresenta, a nostro parere, un riconoscimento, dovuto da parte dello Stato, del ruolo propulsivo e propositivo che ormai il volontariato svolge all'interno del nostro paese. Un volontariato che da fenomeno individuale è diventato sempre più fenomeno collettivo e di massa, comprendendo ed abbracciando circa 4 milioni di persone e 10 mila gruppi; volontariato che da organizzazione spontanea è diventato ormai sull'intero territorio nazionale una organizzazione strutturata e di presenza sempre più attiva, costituendo quindi un patrimonio di tutta la nazione proprio come realtà ricca e pluralista; volontariato che da azione separata e parallela rispetto alle strutture pubbliche chiede oggi — a più voci, insieme alla struttura pubblica — di addivenire ad un incontro e ad una convergenza.

Si tratta quindi, anche attraverso una norma-quadro, di regolamentare tale incontro e convergenza tra realtà di volontariato e struttura pubblica, raccordando soprattutto la stessa azione del volontariato con un progetto di intervento più complessivo sulla realtà (non dimentichiamoci, infatti, che leggi regionali già lo regolamentano). Si avvertiva dunque l'esigenza — come d'altra parte ha ben detto la relatrice — di una armonizzazione complessiva di questa normativa, anche in riferimento a molte leggi

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

dello Stato, che prevedono “spezzoni” di intervento del volontariato. È stata del resto ricordata la legge sui consultori familiari, quella sul servizio sanitario nazionale, quella sulle tossicodipendenze e — non ultima — quella sui minori. Da tali leggi è possibile rendersi conto come il volontariato da fenomeno sussidiario e assistenzialistico sia diventato vera e propria attività di promozione sociale.

Il provvedimento in esame è necessario anche per un adeguamento — stiamo correndo verso l'Europa e cerchiamo quindi di non incespicare più di tanto! — della nostra legislazione a quella internazionale, in tema di volontariato.

Tre sono, a nostro parere, i punti principali contenuti nel progetto di legge. Il primo attiene all'importanza dell'iscrizione delle organizzazioni di volontariato a registri regionali, quale preconditione necessaria per accedere ai contributi pubblici, per stipulare le convenzioni e per beneficiare delle agevolazioni fiscali. L'iscrizione ai registri regionali è senza dubbio una griglia importante per addivenire sempre più ad un regime di trasparenza e di garanzia.

Il secondo punto fondamentale è rappresentato dalle convenzioni che assicureranno la verifica delle prestazioni ed il controllo della qualità del servizio reso, anche fissando modalità precise nell'ambito del rimborso spese.

Il terzo punto fondamentale di questa costruzione legislativa sono le agevolazioni fiscali che senza dubbio apporteranno un nuovo tassello sul terreno della correttezza e della trasparenza di gestione. Molto importante è pure la previsione dell'esenzione IVA per le organizzazioni di volontariato: non dimentichiamo che l'Italia è già stata condannata dalla Corte di giustizia per non aver recepito la direttiva CEE in materia del 1987.

L'unico neo del provvedimento è rappresentato dall'articolo 12 là dove non prevede, istituendo l'osservatorio nazionale per il volontariato (che dovrà, in sede istruttoria, esaminare i progetti sperimentali di collaborazione tra le organizzazioni di volontariato e l'ente locale per far fronte ad emergenze

sociali), la presenza al suo interno di rappresentanti degli enti locali, cioè delle regioni o dei comuni.

Nel corso del dibattito in Commissione è stato annunciato che tutte le forze politiche presenteranno un ordine del giorno per sopperire a tale carenza. Sarebbe comunque utile, al di là dell'eventuale accettazione di tale ordine del giorno da parte del Governo, che proprio il ministro — e lo ha già preannunciato in Commissione — potesse già, al momento della formazione dell'osservatorio, prevedere la presenza di rappresentanze istituzionali regionali e comunali.

Come dicevo all'inizio, a nostro avviso il testo trasmessoci dal Senato è molto equilibrato perché, nel rispetto dell'autonomia delle organizzazioni di volontariato, è riuscito nel regolamentarlo a non ingabbiare ed a non burocratizzare questo mondo così ricco e positivo.

Per questi motivi, ribadisco che il gruppo socialista non presenterà nessun emendamento e concretamente farà di tutto perché si arrivi ad una rapida approvazione del testo trasmessoci dal Senato (*Applausi*).

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Ordine del giorno della seduta di domani.

PRESIDENTE. Comunico l'ordine del giorno della seduta di domani.

Martedì 30 luglio 1991, alle 9,30:

1. — *Assegnazione di progetti di legge a Commissioni in sede legislativa.*

2. — *Seguito della discussione delle proposte di legge costituzionale:*

S. 21-22-23-166-227-426-845-1101. — Senatori PASQUINO e CAVAZZUTI; PASQUINO ed altri; PASQUINO ed altri; FILETTI ed altri; PECCHIOLI ed altri; MANCINO ed altri; MANCINO ed altri (*limitatamente all'articolo 3*); PASQUINO ed altri: Modifiche agli articoli 59, 69, 70,

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

72 e 97 della Costituzione; introduzione degli articoli 11-*bis*, 70-*bis* e 95-*bis* (*Approvata, in un testo unificato, in prima deliberazione, dal Senato*) (4887).

BASSANINI ed altri: Soppressione del Senato della Repubblica e istituzione del Senato delle regioni e delle autonomie locali (35).

LABRIOLA ed altri: Modifica delle norme costituzionali concernenti la composizione e le funzioni del Parlamento (37).

NATTA ed altri: Riforma del Parlamento ed istituzione di una Camera unica (558).

FRANCHI ed altri: Modifica degli articoli 55, 56, 57, 58, 59, 60, 62 e 70 della Costituzione (607).

MARTINAZZOLI ed altri: Modifica degli articoli 70, 72 e 82 della Costituzione concernenti le funzioni del Parlamento (677).

BATTISTUZZI ed altri: Nuove norme sulle funzioni delle Camere e in materia di formazione delle leggi, decretazione d'urgenza e delegificazione (2027).

BIANCO: Revisione degli articoli 56, 57, 58, 70 e 74 della Costituzione (2155).

ALTISSIMO: Nuove norme sulla composizione del Senato della Repubblica e sulle funzioni delle due Camere (5641).

— *Relatori*: Labriola, per la maggioranza; Franchi, di minoranza.
(Prima deliberazione).

3. — *Seguito della discussione delle proposte di legge:*

S. 296-648-784-1582-1682-2085. — Senatori LIPARI ed altri; TARAMELLI ed altri; GUALTIERI ed altri; ONORATO; FILETTI ed altri; ACQUAVIVA ed altri: Legge-quadro sul volontariato (*approvata, in un testo unificato, dal Senato*) (5733).

MARTINAZZOLI ed altri: Legge-quadro sul volontariato (681).

GUERZONI ed altri: Legge-quadro sulle organizzazioni di volontariato e disposizioni di principio per la legislazione regionale in materia di volontariato organizzato (738).

COLOMBINI ed altri: Legge-quadro sul volontariato (1926).

POLI BORTONE ed altri: Norme per la regolamentazione del volontariato (3559).

— *Relatore*: Mazzuconi.
(Relazione orale).

4. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 2328-B-*bis*. — Potenziamento degli organici del personale militare delle capitanerie di porto (*Approvato dal Senato in seguito al nuovo esame chiesto alle Camere dal Presidente della Repubblica a norma dell'articolo 74 della Costituzione*) (5042-B).

— *Relatore*: Meleleo.
(Relazione orale).

5. — *Discussione delle proposte di legge:*

BIANCHI ed altri: Norme per l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 21 della legge 27 dicembre 1983, n. 730, ai titolari di pensioni integrative di cui all'articolo 14 della legge 20 marzo 1975, n. 70 (2192).

ROTIROTI: Interpretazione autentica dell'articolo 21 della legge 27 dicembre 1983, n. 730, concernente le modalità di applicazione della perequazione automatica delle pensioni a carico dell'assicurazione generale obbligatoria e dei regimi esclusivi, sostitutivi ed esonerativi (4073).

REICHLIN ed altri: Applicazione delle disposizioni dell'articolo 21 della legge 27 dicembre 1983, n. 730, nei confronti dei titolari di pensione a carico dai fondi integrativi di cui all'articolo 14 della legge 20 marzo 1975, n. 70 (4226).

— *Relatore*: Cavicchioli.
(Relazione orale).

6. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 2465. — Ratifica ed esecuzione della convenzione di sicurezza sociale fra la Repubblica italiana e la Repubblica del Venezuela, fatta a Roma il 7 giugno 1988 (*Approvato dal Senato*) (5488).

— *Relatore*: Foschi.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

7. — *Discussione del disegno di legge:*

S. 2713. — Modifiche ai procedimenti elettorali (*Modificato dal Senato*) (5246-B).

— *Relatore:* Cardetti.
(*Relazione orale*).

8. — *Discussione della proposta di legge:*

S. 1776. — Senatori MANCINO ed altri: Modificazioni alla legge 6 febbraio 1948, n. 29, sulla elezione del Senato della Repubblica (*approvata dal Senato*) (5729).

— *Relatore:* Cardetti.
(*Relazione orale*).

La seduta termina alle 21,45.

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA DELL'ASSEMBLEA
DOTT. VINCENZO ARISTA*

*IL VICESEGRETARIO GENERALE
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
AD INTERIM
DOTT. GIANLUIGI MAROZZA*

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia dell'Assemblea
alle 23.*

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

COMUNICAZIONI

**Missioni valedoli
nella seduta del 29 luglio 1991**

Bargone, Borruso, Carrus, d'Acquino, De Michelis, Antonino Mannino, Rebullà, Riggio, Rossi.

Annunzio di una proposta di legge.

In data 26 luglio 1991 è stata presentata alla Presidenza la seguente proposta di legge dai deputati:

GAVA ed altri: «Modifica del comma 6 dell'articolo 48 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, riguardante la tassazione delle indennità percepite dai membri del Parlamento nazionale, del Parlamento Europeo, dei Consigli regionali e della Corte costituzionale».

Sarà stampata e distribuita.

**Annunzio di una proposta
di legge di iniziativa regionale.**

In data 26 luglio 1991 è stata presentata alla Presidenza, ai sensi dell'articolo 121 della Costituzione, la seguente proposta di legge d'iniziativa del Consiglio regionale del Trentino-Alto Adige:

«Norme particolari per la nomina del giudice di pace nella regione Trentino-Alto Adige».

Sarà stampata e distribuita.

Trasmissione dal Senato.

In data 26 luglio 1991 il Presidente del Senato ha trasmesso alla Presidenza il seguente progetto di legge:

S. 1576-2113. — DISEGNO DI LEGGE DI INIZIATIVA DEL GOVERNO; Senatori VISENTINI ed altri: «Norme sul diritto agli studi universitari» (*Approvato, in un testo unificato, da quella VII Commissione permanente*) (5891).

Sarà stampato e distribuito.

**Assegnazione di proposte di legge a
Commissioni in sede referente.**

A norma della comma 1 dell'articolo 72 del regolamento, le seguenti proposte di legge sono deferite alle sottoindicate Commissioni permanenti in sede referente:

alla I Commissione (Affari costituzionali):

«PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE ORSINI GIANFRANCO: «Attribuzione alla provincia di Belluno di competenze autonome nell'ambito della regione Veneto» (5794) (*con parere della V, della VI, della VII, della VIII, della IX, della X, della XI, della XII e della XIII Commissione*);

DEL PENNINO ed altri: «Modificazioni al decreto-legge 30 dicembre 1989, n. 416, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 1990, n. 39, recante norme urgenti in materia di asilo politico, di ingresso e soggiorno dei cittadini extracomunitari e di regolarizzazione dei cittadini extracomunitari ed apolidi già presenti nel territorio dello

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

Stato» (5831) *(con parere della II, della III, della VI, della VII, della XI, e della XII Commissione)*;

PROPOSTA DI LEGGE COSTITUZIONALE BASSANINI ed altri: «Procedimento straordinario per la revisione delle disposizioni della seconda parte della Costituzione e per l'esame e l'approvazione di leggi in materia costituzionale ed elettorale, nei primi due anni della XI legislatura» (5837) *(con parere della V Commissione)*;

MOTETTA ed altri: «Disposizioni per la riproduzione a colori sulle schede di votazione del contrassegno di lista» (5845);

alla II Commissione (Giustizia):

CAVICCHIOLI: «Nuove norme in materia di ammissione all'esame di procuratore legale» (5776) *(con parere della I Commissione)*;

alla IV Commissione (Difesa):

LA MALFA: «Norme concernenti la riorganizzazione delle forze armate della Repubblica su base professionale e volontaria e l'istituzione del servizio nazionale civile» (5767) *(con parere della I, della II, della III, della V, della VI, della VII, della VIII, della XI e della XIII Commissione)*;

alla VII Commissione (Cultura):

PAZZAGLIA ed altri: «Contributo straordinario alla lega nazionale di Trieste, nel centenario della sua fondazione» (5829) *(con parere della I e della V Commissione)*;

alla XI Commissione (Lavoro):

PALLANTI ed altri: «Nuova disciplina in tema di collegamento automatico tra pensioni e retribuzioni» (5599) *(con parere della I e della V Commissione)*;

alla XII Commissione (Affari sociali):

ANDREANI ed altri: «Regolamentazione della digiunoterapia» (5808) *(con parere della I, della V, della VII e della XI Commissione)*.

Richiesta da parte di una Commissione di esprimere il parere ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 73 del regolamento.

La XII Commissione permanente (Affari sociali) ha richiesto che per il seguente nuovo testo della proposta di legge, attualmente assegnata alla X Commissione permanente (Attività produttive), in sede referente, con il parere della I, della V, della XI e della XII Commissione, il parere della XII Commissione sia acquisito ai sensi del comma 1-bis dell'articolo 73 del regolamento:

ORSENIGO ed altri: «Modifiche e integrazioni alla legge 4 germaio 1990, n. 1, recante disciplina dell'attività di estetista» (4777).

Tenuto conto della materia oggetto della proposta di legge, il Presidente della Camera ritiene di poter accogliere tale richiesta limitatamente alle parti concernenti l'estensione agli studi medici della disciplina delle imprese che svolgono attività di estetica e per gli aspetti e le modalità tecniche concernenti l'uso di apparecchi elettromeccanici per uso estetico ai fini di una maggior tutela della salute.

Annunzio di una domanda di autorizzazione a procedere in giudizio

Il ministro di grazia e giustizia ha trasmesso la seguente domanda di autorizzazione a procedere in giudizio:

contro il deputato Angeloni per il reato di cui all'articolo 1164 del codice della navigazione (inosservanza di norme sui beni pubblici) (doc. IV, n. 220).

Tale domanda sarà stampata, distribuita e trasmessa alla Giunta competente.

Trasmissione di una relazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali.

Il presente della Commissione parlamentare per le questioni regionali, con lettera in data 25 luglio 1991, ha trasmesso, ai sensi

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

dell'articolo 143, comma 1, del regolamento della Camera, la relazione della Commissione stessa in ordine ai problemi di revisione della Commissione stessa in ordine ai problemi di revisione dell'ordinamento delle Regioni a statuto speciale in relazione ai progetti di riforma del Titolo V della Costituzione, approvata nella seduta del 25 luglio 1991 (doc. XVI-bis, n. 3).

Questo documento sarà stampato e distribuito.

Annunzio di sentenze della Corte Costituzionale.

A norma dell'articolo 30, secondo comma, della legge 11 marzo 1953, n. 87, il presidente della Corte costituzionale ha trasmesso con lettera in data 16 luglio 1991 copia della sentenza n. 349, con la quale la Corte ha dichiarato:

«L'illegittimità costituzionale dell'articolo 1, secondo comma, della legge 15 gennaio 1991, n. 30, recante «disciplina della riproduzione animale»;

Non fondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate, con i ricorsi di cui in epigrafe, nei confronti degli articoli 5, primo, secondo, quinto e settimo comma; 7, terzo comma; 9 e 10 della stessa legge, in relazione agli articoli 8, n. 21, 9 n. 10, e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e relative norme di attuazione (con riferimento particolare al decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526).

Inammissibile la questione di legittimità costituzionale sollevata, con gli stessi ricorsi, nei confronti dell'articolo 8, primo comma, lettere A), B), e C), della stessa legge, in relazione agli articoli 8, n. 21, 9, n. 10, e 16 del decreto del Presidente della Repubblica 31 agosto 1972, n. 670, e relative norme di attuazione (con riferimento particolare al decreto del Presidente della Repubblica 19 novembre 1987, n. 526)». (doc. VII, n. 1252).

La Corte costituzionale con lettera in data 18 luglio 1991 ha altresì depositato in can-

celleria copia della sentenza n. 356 con la quale la Corte ha dichiarato:

«L'illegittimità costituzionale dell'articolo 1916 del codice civile nella parte in cui consente all'assicuratore di avvalersi, nell'esercizio del diritto di surrogazione nei confronti del terzo responsabile, anche delle somme da questi dovute all'assicurato a titolo di risarcimento del danno biologico;

Non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 10, primo e secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali) in riferimento agli articoli 3, 32 e 38 della Costituzione, sollevata dal Pretore di Milano con ordinanza del 19 settembre 1990 (R. O. n. 47/91)». (doc. VII, n. 1257).

La Corte costituzionale con lettera in data 23 luglio 1991 ha altresì depositato in cancelleria copia delle sentenze nn. 363 e 364 con le quali la Corte ha dichiarato:

«L'illegittimità costituzionale dell'articolo 443, secondo comma, del codice di procedura penale nella parte in cui stabilisce che l'imputato non può proporre appello contro le sentenze di condanna a una pena che comunque non deve essere eseguita;

non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 443, terzo comma, del codice di procedura penale, in riferimento agli articoli 3 e 27 della Costituzione, sollevata dalla Corte d'appello di Perugia con l'ordinanza indicata in epigrafe». (doc. VII, n. 1263);

«l'illegittimità costituzionale dell'articolo 35, terzo comma, della legge 20 maggio 1970, n. 300 (Norme sulla tutela della libertà e dignità dei lavoratori) nella parte in cui non prevede la diretta applicabilità al personale navigante delle «imprese di navigazione» dei commi 1, 2 e 3 dell'articolo 7 della medesima legge». (doc. VII, n. 1264).

La Corte costituzionale in data 16 luglio 1991 ha altresì depositato in cancelleria

copia delle sentenze nn. 350, 351, 352, 353 con le quali la Corte ha dichiarato:

«non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 61, comma primo, lettera d), della legge della Regione Emilia-Romagna 15 maggio 1987, n. 20 (Organizzazione del territorio nella Regione Emilia-Romagna ai fini della protezione della fauna selvatica e per l'esercizio controllato della caccia. Norme di adeguamento alla legge statale 27 dicembre 1977, n. 968. Abrogazione delle leggi regionali 16 agosto 1978, n. 431, 17 agosto 1978, n. 33, 6 marzo 1980, n. 14 e loro successive modifiche ed integrazioni), in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, sollevata dal Pretore di Parma con l'ordinanza di cui in epigrafe.» (doc. VII, n. 1253);

«che non spetta allo Stato disporre l'attribuzione in liquidazione all'Ispettorato generale enti disciolti, ai sensi dell'articolo 65 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dei beni immobili appartenenti al disciolto Istituto nazionale per l'assicurazione delle malattie, ubicati nel territorio della Regione Veneto, nonostante il diniego dell'intesa espresso dal Consiglio regionale con deliberazione del 9 marzo 1989, n. 884;

annulla conseguentemente il decreto emanato in data 24 ottobre 1990 dal Ministro del tesoro, di concerto con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e con il Ministro delle finanze, nella parte in cui (articoli 1, secondo comma) attribuisce al predetto Ispettorato generale enti disciolti determinati beni immobili appartenenti al disciolto Istituto nazionale per l'assicurazione contro le malattie, ubicati nel territorio della Regione Veneto.» (doc. VII, n. 1254);

«non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 54, primo comma, della legge 26 luglio 1975, n. 354 (Norme sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sostituito dall'articolo 18 della legge 10 ottobre 1986, n. 663 (Modifiche alla legge sull'ordinamento penitenziario e sulla esecuzione delle misure privative e limitative della libertà), sollevata dal Tribunale di sorveglianza di Torino con le ordinanze in epigrafe.» (doc. VII, n. 1255);

«non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 178, lettera c, del codice di procedura penale sollevata in riferimento all'articolo 24 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura circondariale di Asti con ordinanza del 22 novembre 1990;

non fondata la questione di legittimità dell'articolo 409 del codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli articoli 24, secondo comma, e 112 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso il Tribunale di Ancona con ordinanza del 12 novembre 1990.» (doc. VIII, n. 1256).

La Corte costituzionale in data 18 luglio 1991 ha altresì depositato in cancelleria copia delle sentenze nn. 357, 358, 359, 360 e 361 con le quali la Corte ha dichiarato:

«Inammissibile il ricorso per conflitto di attribuzione sollevato, con il ricorso indicato in epigrafe, dal Presidente del Consiglio dei Ministri nei confronti della Regione Lazio in relazione all'atto di promulgazione della legge regionale 12 gennaio 1991, n. 1 (Disposizioni di prima attuazione per la regolamentazione delle materie di cui all'articolo 3 della legge 10 aprile 1981, n. 151 ed indirizzi circa i sistemi tariffari da applicarsi sui servizi di pubblico trasporto di persone di interesse locale), pubblicata nel Bollettino ufficiale della Regione Lazio del 30 gennaio 1991, n. 3.» (doc. VII, n. 1258);

«inammissibile la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 83, ottavo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124 (Testo unico delle disposizioni per l'assicurazione obbligatoria contro gli infortuni sul lavoro e le malattie professionali), sollevata in riferimento all'articolo 38, secondo comma, della Costituzione, dal pretore di Trento con l'ordinanza indicata in epigrafe;

non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 83, sesto e settimo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 1965, n. 1124, sollevata in riferimento agli articoli 3 e 38 della Costituzione, dal Tribunale di Modena, con l'ordinanza indicata in epigrafe.» (doc. VII, n. 1259);

«che non spetta allo Stato adottare con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri un atto di indirizzo e coordinamento alle regioni in materia di organizzazione degli uffici di statistica senza che siano preventivamente emanate sulla medesima materia disposizioni legislative statali contenenti principi e criteri normativi idonei a vincolare e dirigere le scelte del Governo nell'esercizio del relativo potere;

e, conseguentemente, annulla il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 10 gennaio 1991 (Atto di indirizzo e coordinamento alle regioni in materia di organizzazione degli uffici di statistica).» (doc. VII, n. 1260);

«inammissibili:

le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti dell'intera legge 8 marzo 1991, n. 81, in relazione all'articolo 116 della Costituzione e all'articolo 2, lettera u) e lettera r), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta e agli articoli 8, numeri 20 e 29, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige;

le questioni di legittimità costituzionale sollevate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta nei confronti degli articoli 5, 6, 7, 8, 13 e 18 della legge stessa in riferimento all'articolo 116 della Costituzione ed all'articolo 2, lettera u) e lettera r), del suo Statuto speciale, e dalla Provincia autonoma di Trento nei confronti degli articoli 1, 3, 5, 6, 7, 8, 9, 11 e 23 della stessa legge, in relazione agli articoli 8, numeri 20 e 29, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige;

non fondate le questioni di legittimità costituzionale dell'articolo 22 della stessa legge, sollevate dalla Regione autonoma Valle d'Aosta, in riferimento all'articolo 116 della Costituzione ed all'articolo 2, lettera u) e lettera r), dello Statuto speciale per la Valle d'Aosta, e dalla Provincia autonoma di Trento, in riferimento agli articoli 8, numeri 20 e 29, e 16 dello Statuto speciale per il Trentino-Alto Adige.» (doc. VII, 1261);

«non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 164, quarto comma, del codice penale, sollevata in riferimento all'articolo 3 della Costituzione, dal Tribunale di Cassino con l'ordinanza di cui in epigrafe.» (doc. VII, n. 1262).

La Corte costituzionale in data 23 luglio 1991 ha altresì depositato in cancelleria copia delle sentenze nn. 365, 366, 367, 368 con le quali la Corte ha dichiarato:

«non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 38, primo comma, lettera q), della legge della Regione Toscana 15 marzo 1980, n. 17 (Norme per la difesa della fauna e la regolamentazione dell'attività venatoria), così come modificato dall'articolo 37 della legge della Regione Toscana 1° settembre 1989, n. 59, in riferimento all'articolo 117 della Costituzione, sollevata dal giudice conciliatore di Massa con l'ordinanza indicata in epigrafe.» (doc. VII, n. 1265);

«non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 270, primo comma, codice di procedura penale, sollevata, in riferimento agli articoli 3 e 112 della Costituzione, dal giudice per le indagini preliminari presso la Pretura di Siena con l'ordinanza indicata in epigrafe.» (doc. VII, n. 1266);

«non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 20, primo comma, lettera c), della legge regionale siciliana 5 settembre 1990, n. 35 (Istituzione e disciplina del servizio di riscossione dei tributi e di altre entrate), sollevata dal Tribunale amministrativo regionale per la Sicilia — sezione distaccata di Catania — con l'ordinanza in epigrafe, in riferimento all'articolo 17 del regio decreto legislativo 15 maggio 1946, n. 455 (*Approvazione dello Statuto della Regione siciliana*).» (doc. VII, n. 1267);

«non fondata la questione di legittimità costituzionale dell'articolo 1, secondo comma del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267 (Disciplina del fallimento, del concordato preventivo, dell'amministrazione controllata e della liquidazione coatta amministrativa), in riferimento all'articolo 3 della Costi-

tuzione, sollevata dal Tribunale di Savona con l'ordinanza in epigrafe.» (doc. VII, n. 1268).

Ai sensi del comma 1 dell'articolo 108 del regolamento, le suddette sentenze sono inviate alle seguenti Commissioni competenti per materia: alla I (doc. VII, nn. 1258 e 1260), alla II (doc. VII, nn. 1255, 1256, 1262, 1263, 1266, 1268), alla XI (doc. VII, nn. 1259 e 1264), alla I e alla VI (doc. VII, n. 1267), alla I e alla VII (doc. VII, n. 1261), alla I e alla XII (doc. VII, n. 1254), alla I e XIII (doc. VII, nn. 1252, 1253, 1265), alla II e alla XI (doc. VII, n. 1257), nonché alla I Commissione (Affari costituzionali).

Trasmissioni dalla Corte dei conti.

Il Presidente della Corte dei conti — ad integrazione della decisione e della relazione della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato relative all'esercizio finanziario 1990 (doc. XIV, n. 5), già annunciate all'Assemblea rispettivamente il 1° luglio e il 17 luglio 1991 — con lettere in data 20 luglio 1991 ha trasmesso le decisioni e le relazioni della Corte dei conti, relative all'esercizio finanziario 1990, sul conto generale del patrimonio dello Stato e sui conti ad esso allegati, sul rendiconto generale della regione Friuli-Venezia Giulia, della regione Trentino-Alto Adige, della provincia di Trento, della provincia di Bolzano e della direzione generale degli istituti di previdenza.

Questi documenti saranno stampati e distribuiti.

Trasmissione dal ministro degli affari esteri.

Il ministro degli affari esteri, con lettera in data 15 luglio 1991, ha trasmesso ai sensi dell'articolo 4 della legge 11 dicembre 1984, n. 839, gli atti internazionali firmati dall'Italia i cui testi sono pervenuti al Ministero degli affari esteri entro il 15 luglio 1991.

Questa documentazione sarà trasmessa alla Commissione competente.

Trasmissione dal ministro della difesa.

Il ministro della difesa, con lettera in data 22 luglio 1991, ha trasmesso copia del verbale della riunione del 26 giugno 1991, del Comitato per il programma navale previsto dalla legge 22 marzo 1975, n. 57, concernente la costruzione e l'ammodernamento dei mezzi della marina militare.

Questa documentazione sarà trasmessa alla Commissione competente.

Trasmissione dalla Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali.

Il Presidente della Commissione di garanzia per l'attuazione della legge sullo sciopero nei servizi pubblici essenziali, con lettera in data 20 luglio 1991 ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 13, comma 1, lettera f), della legge 12 giugno 1990, n. 146, copia dei verbali delle sedute plenarie della Commissione stessa del 27 giugno e dell'11 luglio 1991.

I predetti verbali saranno trasmessi alla Commissione competente e, d'intesa con il Presidente del Senato della Repubblica, saranno altresì portati a conoscenza del Governo e ne sarà assicurata la divulgazione tramite i mezzi di informazione.

Annunzio di interpellanze e di interrogazioni.

Sono state presentate alla Presidenza interpellanze e interrogazioni. Sono pubblicate in allegato ai resoconti della seduta odierna.

Annunzio di risposte scritte ad interrogazioni.

Sono pervenute alla Presidenza dai competenti ministeri risposte scritte ad interrogazioni. Saranno pubblicate in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna.

PAGINA BIANCA

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

ALLEGATO A

CONSIDERAZIONI INTEGRATIVE ALL'INTERVENTO DELL'ONOREVOLE DANILO BERTOLI IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEI PROGETTI DI LEGGE N. 4887 ED ABBINATI (BICAMERALISMO).

DANILO BERTOLI. Ebbi modo di dire nel parere reso in Commissione Affari costituzionali sulla legge n. 19 del 1991, cosiddetta sulle aree di confine: il principio costituzionale di eguaglianza include la possibilità, proprio per realizzarsi efficacemente, di trattare in modo diverso situazioni diverse.

La pronuncia della Corte costituzionale (sentenza n. 276 del 1991) sull'articolo 19 della legge n. 19 del 1991, mi convince ancora di più circa il contenuto della cultura regionalista che emerge dalla Costituzione: si tratta di un regionalismo non solo rivolto alle ragioni di una astratta efficienza delle aree vaste, ma basato sul proposito di costruire istituzioni che corrispondano alle comunità regionali, così come sono variamente articolate.

E dunque, se la nascita del Friuli-Venezia Giulia fu originata da preminenti ragioni internazionali (quelle che suggerivano all'Italia di mantenere in un modo non provocatorio una rivendicazione sulla italianità di terre che genericamente si volevano ricondotte alla dizione Venezia Giulia, e che erano in quel momento sotto il controllo iugoslavo), ragioni che si incrociarono con l'aspirazione del Friuli all'autonomia della grande regione Veneto (una aspirazione ben motivata da ragioni storiche, culturali e linguistiche), e se poi questa specialità è stata riempita da competenze in campo economico per trarre fuori la regione dalla emarginazione rispetto al resto d'Italia e dalla arretratezza economica, oggi essa ha ancora una sua motivazione, in parte come conferma delle antiche ragioni e in parte di nuove.

Il fattore internazionale fa oggi del Friuli-Venezia Giulia il naturale ponte verso il centro-est europeo. Qui è uno degli argomenti della nuova specialità che la politica di nord-est non può confiscare. La politica del cosiddetto nord-est è valida solo dal

punto di vista di un programma di infrastrutture da predisporre o di un coordinamento delle politiche da svolgere. Non altro.

Questa opinione esce confermata dalla citata sentenza n. 276 del 1991 della Corte costituzionale. Così, uno dei contenuti della nuova specialità è da rinvenirsi nelle politiche, in particolare economiche, transfrontaliere, che andrebbero opportunamente precisate nel testo dello statuto di autonomia.

D'altra parte, già una qualche rilevanza in materia internazionale, rilevanza sia pure indiretta, è riconosciuta nell'attuale statuto di autonomia alla regione Friuli-Venezia Giulia. E poi, resta il fatto che il Friuli-Venezia Giulia è una regione composita, ove la distinzione fra Friuli e Venezia Giulia è qualcosa di più di quella fra Emilia e Romagna, come attesta la storia, e da ultimo anche il dibattito in Commissione affari costituzionali sulla legge quadro sulle minoranze linguistiche. Il Friuli, come comunità regionale naturale ha posto e pone, senza alcuna idea separatista, il problema della tutela della sua cultura e della sua lingua, ben differenziate dalle varietà dialettali italiane.

C'è da tener conto, poi, della presenza della minoranza nazionale slovena, senza più le preoccupazioni legate a sovrapposizioni ideologiche.

Di tutto questo ci sarà modo di discutere, se sarà fatto salvo il criterio costituzionale della distinzione fra regioni ordinarie e speciali.

Io confido che la Camera dei deputati saprà sostenere l'impianto davvero innovativo della proposta all'esame, e trovare i giusti affinamenti per i temi che sembrano ancora meritevoli di qualche precisazione. E sono altresì convinto che anche il Senato saprà cogliere l'occasione di procedere sulla via dell'aggiornamento delle nostre istituzioni alla mutata realtà.

X LEGISLATURA - DISCUSSIONI - SEDUTA DEL 29 LUGLIO 1991

Cambiare, aggiornare dentro la cornice scritta o ideale della Costituzione non è un rischio. Rovesciando l'impressione dema-
striana del rischio costituito da ogni cambia-

mento, io vorrei dire che il rischio vero oggi è nell'immobilismo in materia di riforma delle istituzioni rispetto alla società che è cambiata.