

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

56.

SEDUTA DI VENERDÌ 19 SETTEMBRE 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

56.

SEDUTA DI VENERDÌ 19 SETTEMBRE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C.3931 - S.2583):		D'Onofrio Francesco (gruppo CCD), <i>Relatore sulla forma di Stato</i>	2269, 2285, 2289 2290, 2295, 2296, 2298
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	2269	Elia Leopoldo (gruppo PPI)	2282, 2285 2287, 2294, 2308
2270, 2274, 2277, 2279, 2280, 2281, 2283		Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2275, 2280 2284, 2295, 2307
2284, 2285, 2286, 2287, 2288, 2289, 2290		Morando Antonio Enrico (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2277, 2288
2292, 2294, 2295, 2296, 2297, 2298, 2299		Pasquali Adriana (gruppo alleanza nazionale)	2286
2300, 2301, 2303, 2305, 2306, 2307, 2308		Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2288
Andreolli Tarcisio (gruppo PPI)	2293, 2304	Pera Marcello (gruppo forza Italia)	2288 2290, 2294, 2305
Armaroli Paolo (gruppo alleanza nazionale)	2273, 2274	Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	2283 2284, 2285, 2286, 2287, 2292, 2298, 2303
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .	2278	Rigo Mario (gruppo misto)	2277
2283, 2284, 2285, 2287, 2288		Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia)	2280, 2281, 2283, 2284 2287, 2293, 2302, 2303
2289, 2293, 2294, 2297, 2298			
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2270, 2280		
Buttiglione Rocco (gruppo misto-CDU) ...	2282		
2283, 2294			
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) .	2281		
2284, 2285, 2299, 2301			
Dondeynaz Guido (gruppo misto-VdA)	2295		

 N.B. - I documenti esaminati nel corso della seduta sono pubblicati nell'*Allegato Commissione bicamerale*.

	PAG.		PAG.
Russo Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2285	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	2269, 2275, 2281, 2287 2288, 2289, 2291, 2292, 2306
Salvati Michele (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2284	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2297
Salvato Ersilia (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2282	Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia)	2290 2296, 2298
Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2281, 2282	Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2283, 2288 2292, 2296, 2297, 2305
Schifani Renato Giuseppe (gruppo forza Italia)	2272, 2279		

La seduta comincia alle 10.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C.3931 - S.2583).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

Prima di procedere all'esame degli emendamenti presentati all'articolo 59, già pubblicati negli appositi fascicoli, avverto che tale articolo è stato rielaborato dal Comitato ristretto (*v. allegato Commissione bicamerale*), dopo lunga ed appassionata discussione.

L'emendamento Bressa ed altri C.61.06, originariamente presentato quale articolo aggiuntivo all'articolo 61, prevede la possibilità da parte delle regioni di porre in essere una procedura speciale di acquisizione di poteri aggiuntivi; assumo rilievo al riguardo anche l'emendamento Bressa C.61.01 ed una riformulazione di emendamenti già presentati, prospettata in Comitato ristretto dagli onorevoli Schifani ed altri, che tende a tipizzare l'autonomia speciale.

Quest'ultima proposta di modifica - qualora approvata - porrebbe in verità un problema di coordinamento con l'ultimo comma dell'articolo 58: non possiamo avere due forme di statuto di

autonomia speciale regolamentate in diversi articoli della Costituzione.

Apriamo dunque la discussione su questi testi, chiaramente fra loro non compatibili, non sommabili: non possiamo prevedere addirittura tre forme di autonomia.

FRANCESCO SERVELLO. Mi scusi, presidente.

Ho l'impressione che, avendo raggiunto già da ieri un accordo di massima sulla proposta del relatore, si tratta di sapere ora come il relatore valuti queste posizioni nuove, una delle quali (quella proposta dai colleghi Schifani, Calderisi e Rebuffa) mi sembra largamente superata dalla votazione effettuata ieri sull'articolo 58. L'emendamento mi sembra, infatti, la ripetizione di una norma generale, magari in forme più esplicite, che abbiamo già approvato, sia pure con il mio voto contrario.

PRESIDENTE. Qual è il parere del relatore?

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Le questioni poste dall'emendamento Bressa e dall'emendamento Schifani sono politicamente simili a quelle esaminate ieri in occasione della votazione dell'ultimo comma dell'articolo 58. Si tratta sostanzialmente di introdurre la possibilità che le regioni oggi a statuto ordinario si avvalgano di un'autonomia più qualificata, più forte, più decisa, più raccordata alle esigenze delle specifiche regioni.

Le strade prese in considerazione sono tre. Una è stata approvata ieri dalla Commissione e si trova indicata nel testo: con legge costituzionale si possono prevedere forme particolari di autonomia. Gli altri due modelli non sono pregiudicati dal voto di ieri. È opportuno che la Bicamerale li consideri nella loro portata, perché non sono identici.

Il modello Bressa è stato esaminato dal Comitato ristretto. Poi, a larga maggioranza, mi è stato dato il mandato di scegliere il modello varato ieri. Il collega Bressa, però, ha espressamente fatto riserva di richiedere che in riunione plenaria fosse posta in votazione – come sta avvenendo per altri punti ritenuti dirimenti – la questione contenuta nella sua proposta. Il suo emendamento tende a consentire a ciascuna regione di presentare un piano di sviluppo con legge ordinaria, richiedere competenze integrative rispetto a quelle previste per tutte le altre regioni, e quindi anche fondi integrativi, e di fare tutto ciò con legge ordinaria del Parlamento. Si tratta quindi di una procedura diversa da quella votata ieri di rango non costituzionale ma ordinario, che potrebbe persino essere temporanea. Infatti, l'ipotesi dell'onorevole Bressa non prevede che il piano di sviluppo sia a tempo indefinito. Ovviamente è una proposta che si può accettare o no, ma non è incompatibile con il resto del disegno.

La proposta di modifica presentata dal senatore Schifani e dagli onorevoli Calderisi e Rebuffa indica una strada molto diversa, ragion per cui reputo opportuno illustrarla nuovamente. Essa prevede che vengano indicate fin d'ora le materie ineliminabili di competenza statale e che ciò venga fatto come in una sorta di contratto per adesione, per usare un termine di diritto privato. Si prevede, infatti, che le regioni che vogliono accedere a questo tipo di autonomia speciale manifestino, con una loro deliberazione, l'intenzione di aderire a questa ipotesi e la loro deliberazione deve poi essere approvata con legge costituzionale. È una procedura simile a quella votata ieri dalla

Commissione, ma è diversa perché quest'ultima è indefinita nei contenuti.

Ad ogni modo, come relatore, reputo opportuno che la Commissione sia messa a conoscenza di entrambe le proposte e che si pronunci su di esse, perché do per scontato che entrambe verranno presentate in aula, magari come emendamenti all'articolo 58, ultimo comma. In quella occasione la valutazione contestuale sarà più semplice, ma in questa sede è opportuno considerare tutte le ipotesi insieme trattandosi di tre situazioni distinte.

PRESIDENTE. Invito i colleghi che hanno chiesto di parlare a consentire lo svolgimento di una discussione stringata.

GIANCLAUDIO BRESSA. Presidente, come sottolineava poco fa il relatore, l'ipotesi contemplata nei miei emendamenti C.61.06 e C.61.01, che recano la firma di numerosi altri parlamentari, parte da una considerazione che per tanti aspetti è già stata svolta ieri dall'onorevole Boato e sulla quale non tornerò nuovamente. Mi riferisco alla necessità di dare in questo momento risposte storicamente definite.

Così come la logica degli statuti speciali e delle regioni a statuto speciale nella fase della Costituente scaturiva dalle particolari esigenze storiche del momento, così oggi, nel momento in cui poniamo mano alla seconda parte della Costituzione, non possiamo non tener conto della fase storica altrettanto delicata che stiamo vivendo, che necessita non solo di attenzione, ma anche di risposte concrete.

Ho votato convintamente a favore della proposta avanzata dal relatore ieri all'articolo 58, concernente la possibilità per qualsiasi regione ordinaria di dotarsi di uno statuto speciale costituzionalmente protetto. Ma dobbiamo dire con tutta franchezza che questa proposta non rappresenta una novità perché già la Costituzione vigente lo prevede in modo chiaro. Lo si è scritto per rendere esplicita un'esigenza, ma, lo ripeto, già oggi, con la Costituzione attualmente in vigore, qualsiasi regione potrebbe adottare procedure

che le consentirebbero di dotarsi di uno statuto ed una autonomia speciali.

Questa previsione costituzionale, quindi, non innova ed è uno strumento che difficilmente potrà produrre degli effetti concreti. Non vi è alcuna ragionevole speranza per nessuna delle quindici regioni a statuto ordinario di vedersi approvare dal Parlamento uno statuto speciale sullo schema, sulla falsariga dei cinque statuti che già esistono e che caratterizzano le autonomie speciali della nostra Repubblica. Pertanto ieri abbiamo definito un principio, però non abbiamo tracciato un percorso pratico, non abbiamo dato una risposta ad una esigenza che invece è fortemente sentita.

A tale proposito vorrei sgombrare il campo dall'ipotesi che questa possa essere una esigenza avvertita solo da alcune regioni, in particolar modo da quella da cui provengo, vale a dire dal Veneto. L'esigenza di consentire delle velocità diverse in un quadro normativo costituzionale certo e definito è propria di tutte e quindici le regioni ordinarie. Queste hanno caratteristiche proprie dal punto di vista sociale, storico, culturale ed economico che consentono a ciascuna di graduare nel migliore dei modi possibili il nuovo processo federalista che è stato avviato.

La proposta contenuta nei miei emendamenti – che credo debba essere aggiornata perché, avendo cambiato l'articolo 59, il potere speciale che verrà attribuito a seguito della eventuale approvazione di tali emendamenti non dovrà più essere riferito al comma 1, lettera c), ma al nuovo comma riformulato, che, se non ricordo male, dovrebbe essere il terzo, perché abbiamo ripartito le materie in modo diverso rispetto a quanto abbiamo fatto in precedenza – ha un significato preciso: quello di consentire ad una regione, ad una assemblea regionale di definire un proprio progetto di sviluppo economico e sociale. Proprio allo scopo di realizzare tale progetto di sviluppo economico e sociale la regione può avanzare richiesta al Governo e al Parlamento di avere deleghe inerenti a funzioni legisla-

tive che non appartengono di norma alla competenza regionale. Si prevede quindi la possibilità, per un periodo di tempo determinato, di attribuire una sorta di diversa velocità ad una regione per consentirle di dare le risposte necessarie alla popolazione in tempi ragionevolmente più certi in modo da dare una soluzione ai problemi di quella particolare realtà.

Non si tratta quindi di disarticolare il paese né è in gioco l'ipotesi di una Italia arlecchino. Ci troviamo invece di fronte alla possibilità, in un quadro normativo costituzionale certo – perché giova ricordare che il ricorso alla legge ordinaria consente di superare la logica iniziale illustrata dal relatore, vale a dire quella di fare venti statuti che comporterebbero venti contrattazioni diverse e quindi venti differenti rischi di disarticolazione dell'unità del paese –, di riconoscere le caratteristiche proprie della singola regione e di consentire alle regioni stesse di tracciare il miglior percorso possibile lungo la strada della realizzazione del federalismo.

Sono convinto, infatti, che la situazione che sta vivendo il paese sia molto delicata. Se il processo verso il federalismo non viene percepito come qualcosa che può fornire in tempi rapidi e certi delle risposte significative, vale a dire delle risposte che vengano percepite dai cittadini e che incidano e modifichino la qualità di vita degli stessi, il rischio che il processo federale che inneschiamo resti solo sulla carta è molto grande. La forte richiesta di autonomia che proviene dal paese deve fare i conti anche con i tempi necessari per garantirla. Tali tempi devono essere ragionevoli, ma anche tali da consentire di dare risposte concrete.

Quanto abbiamo deciso ieri, invece, non ci consente di dare risposte concrete in tempi ragionevolmente certi ed inquadra il processo del federalismo in un unico treno con un'unica velocità. Ebbene, la proposta contenuta nel mio emendamento consente di procedere a velocità diverse e lo fa nell'interesse generale del paese e non nell'interesse particolare di una regione. Infatti, quanto viene elabo-

rato in una singola regione, sulla base di deleghe più ampie e dell'attribuzione di maggiori poteri legislativi, non costituirebbe più il patrimonio normativo di quell'unica regione, ma rappresenterebbe un esempio ed una sfida per il resto del paese. Agganziare questa possibilità all'onere di dimostrare anche la fattibilità economica dei progetti, con la conseguente attribuzione di una maggiore responsabilità nella costruzione di tale processo, ci metterebbe al riparo dalle eventuali obiezioni circa gli sfondamenti del fabbisogno della pubblica amministrazione nel paese.

La proposta avanzata con questo emendamento ha le sue radici più profonde nella domanda che sale, in misura chiara, dal paese, dal nord, dal centro e dal sud; il desiderio di autonomia non è concentrato in una sola parte, è un'esigenza della democrazia del paese e quindi dobbiamo avere il coraggio di dare una risposta che produca fatti concreti nel giro di poco tempo, non possiamo immaginare di attuare il federalismo di qui a molti anni. Lungo la strada della costruzione del federalismo non possono essere compiuti salti nel vuoto ma non può neppure esservi la paralisi perché l'attesa troppo prolungata nel tempo si trasformerebbe in sfiducia rispetto al nuovo modello che faticosamente, ma con molta ragionevolezza, stiamo cercando di costruire.

Il senso di questi emendamenti non è quello di attentare all'unità del paese ma di garantirla in modo migliore; è proprio rispondendo in termini razionali e tempestivi alla richiesta di autonomia che siamo in grado di sventare gli attacchi che alcune forze politiche oggi presenti nel panorama nazionale stanno coltivando. Mi riferisco in primo luogo alla lega e poi ad altri movimenti con connotazioni più dure che possono portare ad esiti drammatici il confronto politico nel nostro paese.

Vi invito dunque a valutare quanto sia importante, in un quadro di ragionevolezza, fornire risposte in tempi certi e brevi, altrimenti l'attesa di qualcosa di nuovo che tarda ad arrivare si trasforme-

rebbe in sfiducia rispetto all'intero progetto che stiamo, come ho detto, faticosamente ma con convinzione e con un buon livello di risultati cercando di dare al paese. Non sottovalutate, colleghi, la mia riflessione, anche perché non è in alternativa o in contrasto con quanto abbiamo approvato ieri, anzi è un'occasione per rendere possibile, nel momento in cui davvero crederemo che tutte le regioni potranno avere lo stesso livello di specialità, il raggiungimento del traguardo comune: tutte le regioni, fatta eccezione per le questioni relative ad aspetti etnico-linguistici (soprattutto linguistici, e in questo concordo con il collega Boato), dovranno essere uguali.

Le ragioni che storicamente avevano determinato l'autonomia speciale cinquant'anni fa non sono più quelle di oggi, tant'è vero che condivido, per la drammaticità e l'urgenza che avevano rispetto alla risposta che possiamo dare, le valutazioni svolte ieri dal collega Boato. Non ha senso parlare oggi di Veneto come regione a statuto speciale; ha senso pensare che di qui a qualche anno tutte le regioni saranno egualmente speciali. Per fare questo dobbiamo consentire da subito a chi è in grado di compiere passi più rapidi di altri di poterli fare.

Tutto questo non significa disgregare l'Italia, bensì dare la possibilità di costruire davvero il nuovo senso dell'unità d'Italia, il senso dell'appartenenza di venti regioni ad una nazione che da questo punto di vista contribuisce, sposando l'autonomia ed il federalismo, a crescere in modo moderno.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Signor Presidente, riagganciandomi alle considerazioni espresse poc'anzi dal collega Bressa, non posso che concordare su alcuni aspetti concettuali da lui esposti. Noi abbiamo il dovere di formulare una struttura costituzionale in grado di dare risposte immediate e veloci ad una richiesta di federalismo proveniente da alcune zone del nostro territorio e dobbiamo assicurare un percorso non solo celere, ma chiaro e snello. Dunque non sono

concettualmente contrario all'ipotesi di flessibilità illustrata dal collega Bressa, e ritengo che la nostra proposta di un'autonomia speciale, garantita dalla legge costituzionale, ben caratterizzata e predefinita nelle funzioni legislative da lasciare alla competenza dello Stato, soddisfi entrambe le esigenze a cui facevo cenno poc'anzi. Il nostro vuol essere un modello di maggiore fluidificazione del percorso verso l'autonomia speciale che non rischia di spaccare il paese. Io vengo dalla regione Sicilia, destinataria e titolare di un'autonomia che in nessun momento storico, dal 1948 in poi, è stata mai utilizzata per fini secessionistici o separatistici rispetto al territorio nazionale. È stata un'autonomia ben gestita che non ha mai posto in discussione questi grandi valori.

Pur condividendo l'ultimo comma dell'articolo 58 votato ieri anche da forza Italia, riteniamo che il riconoscimento dell'autonomia speciale con legge costituzionale possa obbedire ad un modello dove (nel predeterminare le materie forti che non possono, in ogni caso, essere trasferite alle competenze regionali) le regioni, che intendano aderire ad un pacchetto di riforma già stabilito, che sfugga ad un'ipotetica trattativa politica tra regioni e Stato nell'ambito di attribuzioni di alcune funzioni rispetto alle altre, possano farlo avvalendosi dell'autonomia così delineata. È un'autonomia spinta, molto interessante e significativa per la quale alcune regioni registreranno, al loro interno, la volontà e la capacità in termini di risorse umane e finanziarie di accedere al nuovo percorso. Ove dovessero decidere di aderire a questa procedura, naturalmente avremmo un nuovo patto costituzionale tra lo Stato ed alcune regioni che non metterebbe mai in dubbio il valore della nostra unità nazionale.

Ritengo che un'ipotesi del genere meriti un momento di riflessione da parte della Commissione bicamerale, anche perché quanto detto ieri dal collega Boato mi ha, non dico turbato, ma sicuramente interessato. Nel territorio nazionale esistono realtà territoriali differenziate, esi-

stano regioni le quali hanno la titolarità di risorse più efficaci, reclamano una maggiore autonomia ma che, per questo, non credo intendano portare avanti il processo di secessione.

Abbiamo dunque il dovere di assecondare questa richiesta con percorsi più immediati, garantiti maggiormente dal punto di vista costituzionale, prevedendo una flessibilità successiva con altri modelli, come quello ipotizzato dal collega Bressa, che si porrebbero in sintonia con la spinta federalista del paese. Ecco il motivo per cui abbiamo riformulato il nostro emendamento, sul quale chiediamo il parere della Commissione.

PAOLO ARMAROLI. Signor Presidente, a me pare che l'emendamento Bressa ed altri C. 61.06 rappresenti un corpo estraneo rispetto al testo oggetto della deliberazione di ieri relativo all'ultimo comma dell'articolo 58, mentre l'emendamento Schifani ed altri – per usare un linguaggio tipico del gioco delle carte – risponde a colore. L'ultimo comma dell'articolo 58 fissava il principio per cui con legge costituzionale una regione può rivendicare forme particolari di autonomia. L'emendamento Schifani – rispondendo a colore – ribadisce che ciò avviene con legge costituzionale, ma fa di più. Poiché ogni principio ha bisogno di specificazione, la specificazione sta nel fatto che l'emendamento Schifani pone dei paletti, nel senso che la regione non può invadere tutte le competenze statali perché alcune materie vanno tassativamente riservate alla competenza statale. E l'emendamento Schifani parla, appunto, di moneta, di politica estera, di sicurezza e di difesa a livelli minimi comuni delle prestazioni sociali e di diritti fondamentali della persona. L'emendamento Schifani è quindi perfettamente consequenziale rispetto alla deliberazione di ieri, mentre l'emendamento Bressa presenta due handicap, a mio sommo modo di vedere. Il primo consiste nel fatto che esso « non risponde a colore »: cioè, lì abbiamo il principio « legge costituzionale » e qui il principio « legge ordinaria ».

Ho seguito con grande attenzione le considerazioni svolte dal collega Bressa, il quale ha sostenuto che siamo in un periodo emergenziale. Signor presidente, quanti delitti nella storia d'Italia sono stati commessi per l'emergenza? Ella oggi afferma che il sistema bipolare va conservato, che non vi possono essere inciuci e trasformismi e che bisogna andare alle elezioni. Ebbene, io le dico che esistono tre volumi della storia d'Italia, ristampati a cura della tipografia della Camera, Colombo, nei quali si spiega che tutti i Presidenti del Consiglio che praticarono il trasformismo fecero un discorso di questo genere: «A noi piacciono le istituzioni britanniche, ma noi siamo un'altra cosa; c'è l'emergenza, ora questa ed ora quella, e quindi dobbiamo procedere in altro modo». I ragionamenti dei Presidenti del Consiglio da De Pretis ad oggi sono stati fatti propri dall'onorevole Bressa. Egli, infatti, sostiene che, poiché siamo in un periodo di emergenza, bisogna «battere un colpo subito» prima che crolli la casa comune. Ed allora, se una deliberazione precedente (legge costituzionale), se gli statuti speciali, a norma della Costituzione vigente, sono adottati con leggi costituzionali e se quindi l'emergenza confligge con la Costituzione, tanto peggio per quest'ultima! E no, signor presidente; le regole del gioco valgono sempre e per tutti!

Ho quindi indicato il primo handicap dell'emendamento Bressa, rispetto al quale, a questo punto, mi chiedo se sia ammissibile e se non sia invece precluso dalla precedente deliberazione per quanto riguarda la legge ordinaria.

Ma l'emendamento Bressa, a mio avviso, è pericoloso anche sotto un altro profilo. Signor presidente, mentre l'emendamento Schifani pone dei paletti, sulla base dei quali non tutto può essere rivendicato nelle forme speciali di autonomia da una regione a statuto cosiddetto ordinario...

PRESIDENTE. Onorevole Armaroli, mi consenta di interromperla su questo concetto.

PAOLO ARMAROLI. Prego.

PRESIDENTE. In verità l'emendamento Schifani, alla mia lettura, pone le questioni nei termini assolutamente rovesciati, cioè fissa paletti allo Stato...

PAOLO ARMAROLI. Sì, certo!

PRESIDENTE. ...nel senso di delimitare rigidamente le funzioni legislative dello Stato in alcune essenziali e scheletriche materie (*Commenti del deputato Boato*).

PAOLO ARMAROLI. No, certo, collega Boato.

PRESIDENTE. Non pone paletti all'autonomia regionale.

PAOLO ARMAROLI. Beh, *ex adverso* sì, signor presidente, perché...

PRESIDENTE. Insomma...!

PAOLO ARMAROLI. ...l'emendamento Schifani prevede che le forme di autonomia delle regioni cosiddette a statuto ordinario non possano comunque invadere determinate materie. Mentre se lei — e lo avrà fatto con la sua consueta attenzione — rilegge l'ultimo comma dell'emendamento Bressa, si renderà conto — almeno così mi pare di capire — che esso non contiene paletti; quindi, in teoria, la regione potrebbe rivendicare competenze anche in tema di moneta, di politica estera, di sicurezza e difesa e, negli altri casi, anche in tema di diritti fondamentali. Mi pare quindi che sia un emendamento francamente «colabrodo» sotto il profilo del merito e anticostituzionale sotto il profilo della legittimità.

PRESIDENTE. Poiché vi sono numerosissimi parlamentari iscritti a parlare e mi pare che si stia riaprendo una discussione generale sul federalismo, sarebbe opportuno fare solo dei pronunciamenti perché le discussioni generali le svolgeremo nell'aula di Montecitorio.

FAUSTO MARCHETTI. Presidente, volevo segnalarle che noi chiediamo che venga posto in votazione, anche a sua scelta, uno dei nostri emendamenti che intendono proporre che la competenza in materia elettorale regionale sia dello Stato, come per gli altri ambiti di intervento in materia elettorale.

Per quanto riguarda gli emendamenti presentati dal collega Bressa e dal collega Schifani, mi pare che il primo riproponga una questione che è già stata discussa nel Comitato — è ovviamente suo diritto riproporla — ma nel fare la scelta dell'ultimo comma dell'articolo 58, che è stato approvato ieri dalla Commissione, il Comitato intendeva escludere proprio la soluzione Bressa. È chiaro che è legittimo riproporla, ma da parte del relatore credo che si sarebbe dovuto dare atto che quella scelta è stata fatta nell'ambito di una discussione sull'ultimo comma dell'articolo 58 e sull'emendamento Bressa.

Sull'emendamento Bressa esprimo parere contrario, perché qui si tratta di introdurre un'autonomia speciale con legge ordinaria! Mi sembra quindi che la scelta, che abbiamo fatto ieri sera, di inserire esplicitamente la possibilità di istituire ulteriori autonomie speciali con legge costituzionale, precluda chiaramente la possibilità poi di ulteriori autonomie speciali con legge ordinaria. Del resto, mi sembra anche ovvio che non si possa prevedere una scelta di tale rilievo con legge ordinaria, al di là della mia contrarietà anche nel merito e nelle intenzioni proclamate. Non credo infatti che sia attraverso tutte queste « specialità » che si possano raggiungere gli obiettivi di far fronte alle gravi situazioni economiche e sociali esistenti nel paese e che in realtà esistono in ben altre parti d'Italia: non tanto, ad esempio, nel Veneto, che ha sicuramente i suoi problemi, ma che sono comunque problemi di chi certi traguardi li ha già raggiunti; mentre altre regioni hanno ben altre e più pesanti questioni da risolvere. Credo quindi che una norma di questo tipo vada senz'altro respinta.

Per altro verso sono contrario pure all'emendamento Schifani, anche se ad

esso non si possono rivolgere osservazioni del tipo di quelle fatte sull'emendamento Bressa, perché qui si procede comunque con legge costituzionale. Mi sembra però, effettivamente, che prefigurare una « specialità » così forte, quale quella che verrebbe fuori se venisse approvato l'emendamento Schifani, non contribuirebbe molto al mantenimento dei caratteri unitari dello Stato ed alla possibilità che lo Stato, attraverso le funzioni che andiamo ad attribuirgli in maniera nuova con il testo che stiamo per approvare, potrà svolgere. Mi sembra che se andasse avanti un disegno di autonomie speciali quale quello prefigurato nell'emendamento Schifani, resterebbero ben poche possibilità di una politica nazionale, di scelte nazionali corrispondenti veramente agli interessi generali del paese.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, onorevoli colleghi, ritenevo che ieri sera fosse stato fatto il massimo degli sforzi possibili con la disposizione relativa alla procedura costituzionale per le regioni a statuto ordinario. È vero, onorevole Bressa, che le regioni a statuto ordinario possono anche ora dar luogo alle procedure previste dall'articolo 138 della Costituzione, ma nel momento in cui abbiamo inserito, come abbiamo fatto ieri, in maniera esplicita non solo il mantenimento degli statuti delle regioni speciali, ma addirittura abbiamo quasi sollecitato, attraverso l'ultimo comma dell'articolo 58, tutte le altre regioni a fare la stessa identica cosa con le procedure costituzionali, pensavamo di aver compiuto l'ultimo passo, il più spinto, in materia di decentramento di poteri dello Stato alle regioni. Sicché oggi configuriamo già con l'articolo 58 approvato ieri l'ipotesi, a mio avviso la possibilità reale o il rischio reale, che tutte le regioni, anche quelle che non sono preparate, si avvarranno dell'articolo 58 per promuovere il loro passaggio a regioni speciali o semispeciali. Questo è il vestito di Arlecchino, caro Bressa! Secondo te questo esalta un nuovo spirito nazionale? Ma stiamo scherzando?

Signor presidente, penso di interpretare anche il pensiero di alleanza nazionale – almeno confido di interpretarlo –; comunque, a titolo personale, da questo momento mi batterò contro le forme degenerative della spinta federalista, se non verrà contenuta nei modi e nelle norme compatibili con l'unità nazionale e utilizzerò in Senato tutte le forme e i modi possibili per oppormi a questo pericolo di degenerazione dell'unità nazionale. Non basta, signor presidente, quanto ha fatto lei ieri giustamente, proclamando l'illegalità della proposta secessionista; bisogna che nei fatti questo sia confermato.

Mi meraviglia molto che un giurista come il senatore D'Onofrio, il quale non so se sia più un « paraleghista » oppure un relatore, non abbia ritenuto, anche su mia esplicita domanda...

CESARE SALVI. D'Onofrio « paraleghista » ? !

FRANCESCO SERVELLO. Salvi, per cortesia, se il senatore D'Onofrio non è attento, per quale motivo devi richiamare la sua attenzione (*Commenti del senatore Salvi*)? Ha altro da fare, tu lo sai che ha altro da fare, deve girare il Veneto, benedetto Dio... !

Ebbene, io pensavo che questa mattina il senatore D'Onofrio sostenesse il principio, comunque l'opportunità – non voglio su questo terreno competere con alcuno – di non riproporre la questione delle leggi che riguardano gli statuti modificati e modificabili con procedura costituzionale, perché era il massimo a cui si poteva pervenire. Né mi sarei aspettato – dico la santa verità – che alcuni colleghi di forza Italia predisponessero e preparassero, senza consultarci, un emendamento come quello di stamane. Un emendamento rispetto al quale si può configurare domani un'Italia formata da venti regioni, alle quali sono solo preclusi – mi spiace dover enumerare anche le materie – la moneta, la politica estera, la sicurezza e i diritti della persona; mentre di tutte le altre materie, caro D'Onofrio, che noi avevamo

previsto dopo molte e sofferte riunioni come di spettanza dello Stato, non si parla, neanche nell'emendamento Schifani e certamente, men che meno, nell'emendamento Bressa. Mi riferisco alle seguenti materie: cittadinanza, immigrazione e condizione giuridica dello straniero; disciplina della concorrenza; referendum statale; bilancio ed ordinamento tributari e contabili propri; principi dell'organizzazione e dell'attività amministrativa statale; pesi, misure e determinazione del tempo (sicché ogni regione farà come gli pare); coordinamento informativo, statistico e informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale; legislazione elettorale, organi di governo e funzioni fondamentali di comuni e province; grandi reti di trasporto; poste e telecomunicazioni e produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia. Tutto ciò, secondo questi emendamenti, può passare attraverso una procedura, non più quella dell'articolo 58, ma una procedura che vedrà questo Parlamento umiliato dalle regioni, dalle spinte regionalistiche parasecessioniste, ad organo di ratifica, notaio di quello che decideranno le regioni (*Commenti del deputato Bressa*). Non è vero, caro Bressa, tu lo sai, e mi meraviglia che tu affermi che, per carità, le regioni saranno pensose, mediteranno prima di proporre! Ma di fronte alla spinta che noi stessi diamo di assumere sempre maggiore autonomia...

GIANCLAUDIO BRESSA. Non ho detto questo !

FRANCESCO SERVELLO. Hai detto che ci saranno certamente, come dire, delle resistenze, dei problemi. Ma per carità, quale regione non cercherà di imitare il Veneto? La Lombardia non imiterà il Veneto? E il Piemonte, la Liguria? Non parliamo poi della Toscana e dell'Emilia e di quant'altre. Le regioni del sud giustamente vorranno tutte avere il massimo delle autonomie possibili, dopo di che ci si domanderà se Diogene andrà alla ricerca dello Stato con la lanterna. Stato, dove sei? Questo è il punto.

Non faccio riferimento partitamente ai singoli emendamenti, dico soltanto che se non ci atteniamo al testo che avevamo elaborato, con molta ed anche sofferta partecipazione da parte di alleanza nazionale, in sede di Comitato ristretto, a titolo personale non parteciperò più ai lavori di questa Commissione, mi limiterò soltanto ad assistere, per poi partecipare attivamente ai lavori dell'Assemblea di palazzo Madama.

PRESIDENTE. Raccomando ai colleghi brevi pronunciamenti, perché la questione è stata lungamente discussa.

MARIO RIGO. Accolgo senz'altro il suo suggerimento, signor presidente, e svolgerò una rapida premessa. Con buona pace di tutti noi, il federalismo è destinato a svilupparsi non solo in Italia ma in tutto il mondo. Ormai ci sono aree economicamente forti nel mondo intero che comunicano tra loro prescindendo dagli Stati e questo porterà di per sé la prima modificazione istituzionale. L'intelligenza vuole che questi fenomeni che si stanno sviluppando nel mondo intero debbano essere seguiti ed anche accolti, senza peraltro che questo possa costituire — è il primo punto che volevo sottolineare — dei privilegi per quelle regioni che dovessero godere, dopo quelle a statuto speciale, di particolari autonomie.

Il collega Bressa ha spiegato con molta chiarezza che non si tratta di dare aiuti finanziari, si tratta invece di attribuire maggiori competenze, anche di carattere legislativo, maggiori deleghe (lo stesso emendamento Schifani è in questo senso), onde favorire la possibilità della pubblica amministrazione di corrispondere alle esigenze e alle attese della società. Vanno quindi tranquillizzati quei colleghi che vedono in questo emendamento l'ipotesi di distribuire diversamente la ricchezza tra quelle regioni che non sono a statuto speciale, perché così non è.

La seconda questione, cioè il fenomeno della secessione, non nasce dalla voglia di spaccare lo Stato, come la parole indicherebbero. Certo, vi sono coloro i quali

vorrebbero dividere lo Stato; tuttavia, nell'animo della popolazione tale sentimento è lontano, a mio parere è scarsamente presente.

Se dunque si vuole dare una risposta a questo sentimento di protesta, di contrarietà nei confronti dello Stato centrale, è chiaro che bisogna sviluppare le autonomie così come sono state impostate con la proposta di modifica della seconda parte sia relativamente alle amministrazioni comunali sia ancor più e particolarmente nei confronti delle regioni.

Per questi due motivi, cioè per il fatto che non si tratta di dividere diversamente la ricchezza rispetto alle regioni a statuto ordinario e per il fatto che in questo modo si va a contrastare il fenomeno della secessione nel concreto, anche perché si divide l'area che definiamo secessionistica — che non esiste — la cosiddetta Padania, si possono accogliere talune richieste che provengono da particolari regioni fortemente sensibili al fenomeno del federalismo.

PRESIDENTE. Lei, dunque, è a favore di entrambi gli emendamenti?

MARIO RIGO. Sì, signor presidente.

PRESIDENTE. Vorrei far presente che ci si sta pronunciando su emendamenti; questo non è un convegno sul federalismo, che svolgeremo in un'altra sede.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Non avevo intenzione di partecipare ad un convegno sul federalismo, presidente, ma di dichiarare il mio voto contrario su entrambi gli emendamenti sulla base di un ragionamento conciso.

Su quali materie si dovrebbe concretamente esercitare questa speciale autonomia, prevista, sia pure in forme diverse, dall'uno e dall'altro emendamento? Mi pare che la risposta sia contenuta nel testo stesso degli emendamenti: sulle materie — non le elencherò, a differenza di quanto ha fatto il senatore Servello — previste dal secondo comma del testo

redatto dal Comitato ristretto, là dove si parla di « disciplina generale ».

Voterò contro i due emendamenti, poiché assumo il presupposto che su tali materie esista la possibilità per il sistema delle autonomie e per le regioni – dipenderà dalla soluzione che daremo al tema relativo al Parlamento – di partecipare attivamente al procedimento legislativo. Questa disciplina in generale, infatti, sarà decisa dagli organi dello Stato centrale, dalle regioni e dalle autonomie. Tale legislazione potrà prevedere soluzioni processuali ed anche un certo grado di discontinuità nel rapporto tra ogni singola regione e una materia nell'assunzione di nuove competenze.

Per questa ragione mi sembra più coerente con la scelta federale mantenere l'asse che abbiamo assunto con le votazioni di ieri, respingendo dunque i due emendamenti.

Certo, se cadesse il presupposto che ho indicato, anche il mio ragionamento dovrebbe cadere; tuttavia, mi auguro che, quando decideremo sul Parlamento, tale presupposto si rivelerà fondato.

MARCO BOATO. Presidente, cercherò di essere sintetico, facendo però comprendere che noi stiamo in questo momento svolgendo una discussione di enorme portata, anche se è concentrata su due emendamenti, che sta riproducendo, pressoché negli stessi termini aggiornati, quella che ha riguardato il primissimo testo di cinque articoli presentato dal collega D'Onofrio; testo che suscitò quel dibattito così vivace ed ampio che tutti ricordiamo.

Si trattava di un modello di grande dignità; mi chiedo però se sia opportuno tornare alle origini, cominciando tutto da capo. Infatti, il modello che il collega D'Onofrio ci propose determinando un certo *shock* anche politico ed istituzionale, era di carattere pattizio per tutte e venti le regioni, con una geometria variabile – in un rapporto tra Stato centrale, usiamo questa espressione, e ciascuna regione tale per cui, in forza del patto, tutte le regioni diventavano speciali – in base alla capa-

lità ed alla forza di ciascuna regione di rivendicare competenze e dello Stato di concederle, in relazione – non a caso la proposta D'Onofrio prevedeva lo strumento della legge costituzionale – all'essere più o meno in grado di realizzare il progetto di sviluppo economico e sociale, ed aggiungo istituzionale, che ciascuna regione si fosse proposto.

Mi chiedo, dunque, se sia opportuno tornare al punto di partenza, dopo averlo in qualche modo superato, non contestando le ragioni di fondo del modello D'Onofrio, ma scegliendo progressivamente un percorso legittimamente diverso.

Mi sono espresso in modo molto sintetico e forse un po' confuso, e di ciò mi scuso, tuttavia tale è la questione che abbiamo di fronte.

Entro brevemente nel merito dei due emendamenti, dei quali comprendo le ragioni, anche se non condivido interamente quelle che sono alla base dell'emendamento del collega Schifani; più esplicitamente condivido quelle che hanno ispirato l'emendamento del collega Bressa, starei per dire, con un gioco di parole, che condivido le ragioni ed anche la regione... (*Interruzione dei deputati Morando e Salvi*)... Colleghi, non sottovalutate tale questione: negli anni 1946-1947, ai quali faceva riferimento D'Onofrio in sede di Comitato ristretto, vi fu chi sottovalutò quelle questioni e vi fu chi le considerò all'inizio degli anni sessanta in relazione alla vicenda sudtirolese. Fu Moro che, all'inizio degli anni sessanta, comprese che era necessaria una risposta politico-istituzionale e costituzionale ad una vicenda che atteneva anche ad aspetti di ordine pubblico e della sicurezza dello Stato. Dunque, non sottovalutate tale questione, che invece richiede una risposta politico-istituzionale e forse costituzionale in relazione a problematiche che hanno anche riflessi per quanto riguarda la sicurezza dello Stato ed, in senso lato, l'ordine pubblico.

Scusate se mi permetto di richiamare con forza, pur non avendo insistito su un emendamento che avevo presentato, tale questione. Chiedo esplicitamente ai colle-

ghi Schifani e Bressa di ritirare, in questa fase, i loro emendamenti senza sottoporli ad un voto che potrebbe comportare una bocciatura – personalmente non li voterei, pur condividendo le ragioni da cui sono scaturiti – che assumerebbe un significato forse non trasparente dal punto di vista politico. Infatti, potrebbe esservi chi li respingerebbe perché rifiuta quell'ordine di ragionamento, e chi non li voterebbe – come me – perché non condivide quel tipo di soluzione, ma condivide le ragioni per cui tali emendamenti sono stati proposti.

Osservo brevemente che l'emendamento Schifani prevede correttamente la legge costituzionale, ma ciò è già previsto dall'ultimo comma dell'articolo 58 che abbiamo votato ieri. Indica però cinque materie intoccabili per quanto riguarda le competenze dello Stato e quindi – Morando – l'emendamento incide non solo sul secondo comma dell'articolo 59, ma anche, ed in ampia misura, sul primo comma dell'articolo 59. Ma l'emendamento Schifani fa un passo ulteriore che non mi convince. Infatti, prevede la legge costituzionale, ma poi aggiunge che sostanzialmente tale legge costituzionale è deliberata dall'assemblea regionale; lo Stato, quindi il Parlamento, ratificherebbero – vedo che il collega Schifani non sta ascoltando e mi dispiace – tale decisione. Allora, non si può immaginare la legge costituzionale e poi imporre in Costituzione che essa sia un puro strumento di ratifica, nemmeno un momento pattizio, ma solo di recepimento.

Ritengo che la formulazione tecnico-giuridica sia forse andata al di là delle stesse intenzioni, e quindi considererei inaccettabile, anche dal punto di vista costituzionale, tale formulazione, che pure parte da problemi che – come ho detto – comprendo.

L'altro emendamento parla di legge dello Stato e di assunzione di competenze anche legislative: in tal modo noi attribuiremmo con legge costituzionale le competenze a certe regioni, in base all'ultimo comma dell'articolo 58; poi, in base agli ultimi commi dell'articolo 59, le me-

desime competenze verrebbero attribuite con legge regionale. Ciò fa capire quanto un'esigenza condivisibile sia oggi non matura dal punto di vista della strumentazione tecnico-giuridica.

Concludo il mio intervento auspicando che, in questa fase, si possa rimanere alla disposizione di cui al nuovo ultimo comma dell'articolo 58; e non è vero affermare che ciò fosse scontato. Non è vero; non so se certe affermazioni siano state fatte ieri da D'Amico oppure oggi da Bressa. Noi infatti avremmo potuto modificare l'articolo 116 della Costituzione soltanto con una legge costituzionale, di revisione della Costituzione. Certo, non è impedito: potevamo aggiungere o togliere una regione a quell'articolo 116. Non si sarebbe potuto, però, con una legge costituzionale non di revisione costituzionale aumentare il numero delle scinque regioni previste nello stesso articolo 116. L'ultimo comma dell'articolo 58, quindi, oggi innova fortemente ed esplicitamente a questo riguardo – come D'Onofrio ha già detto in varie occasioni – e viene dato un importante strumento istituzionale.

Suggerirei pertanto oggi di fermarci qui – per l'esame in Assemblea avremo tutti il tempo di ripensare alla questione e rielaborare una soluzione comune – perché in un voto contrario si sommerebbero posizioni contrapposte ed il significato politico sarebbe equivoco. Suggesto inoltre in questa fase ai colleghi Schifani e Bressa di ritirare i loro emendamenti.

PRESIDENTE. Prima di proseguire vorrei sapere se questo motivato invito al ritiro degli emendamenti venga accolto dai presentatori.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Non ho nulla in contrario ad accogliere l'invito del collega Boato ed a ritirare il mio emendamento. Mi corre però l'obbligo di esporre alcuni chiarimenti in ordine all'interpretazione della mia proposta emendativa.

Ritengo che l'ultimo comma dell'articolo 58 che è stato approvato ieri, di per sé, non fissi dei limiti in ordine alle

funzioni legislative da lasciare allo Stato. Ecco perché condivido quanto detto poc'anzi dal presidente D'Alema, ossia che questo emendamento è riduttivo degli spazi di autonomia dello Stato, non delle regioni. In quest'ottica mi ero spinto, tutto sommato, a proporre una formula di autonomia speciale ben caratterizzata da un lato ma che, dall'altro, poneva dei paletti alle competenze che non potevano essere rimesse dallo Stato alle regioni.

A mio modesto avviso, l'interpretazione dell'articolo 58, ultimo comma, così come votato ieri, non fissa questi limiti e, quindi, prevede dei processi di riconoscimento di autonomia costituzionale in forza dei quali qualunque materia può essere delegata alle regioni. Ecco perché, se da un lato proponevo un processo snello, accelerato, di riconoscimento di autonomia, dall'altro ponevo dei postulati essenziali ed inderogabili in forza dei quali, in ogni caso, in base alla procedura ex ultimo comma dell'articolo 58 alcune materie non potevano essere sottratte allo Stato.

Con questo chiarimento, a seguito degli interventi dei vari colleghi che hanno preso la parola ed anche del senatore Servello, non insisto sulla riformulazione da me proposta.

GIANCLAUDIO BRESSA. Non vi è dubbio che le valutazioni espresse dall'onorevole Boato hanno una loro ragionevolezza ed un loro fondamento. La mia disponibilità a ritirare l'emendamento di cui sono presentatore è motivata sostanzialmente dal ragionamento svolto dall'onorevole Boato: avendo ieri introdotto alcune modifiche relative all'articolo 58, non vi è dubbio che il testo dell'emendamento risulta essere scarsamente incisivo e potrebbe anche provocare non piccoli problemi attuativi pratici. Da questo punto di vista una riflessione per una riscrittura ed una riproposizione in Assemblea è sicuramente utile ed opportuna.

Voglio però sottolineare che accolgo la richiesta rivoltami senza però rinunciare ad affrontare il tema, ma con l'impegno ad articolarlo meglio affinché in aula si

possa trovare la soluzione più razionale ed efficace. Ritengo infatti che il problema non sia stato risolto dall'approvazione dell'articolo 58, anche con l'introduzione – pur importante – dell'ultimo comma, accolta ieri. Non insisto quindi sui miei emendamenti, ma con le osservazioni svolte.

PRESIDENTE. Prima di porre in votazione l'articolo 59, vi è ancora la proposta, avanzata in Comitato ristretto, di sostituire al comma 1 le parole « livelli minimi comuni delle prestazioni » con le seguenti: « livelli equivalenti delle prestazioni ».

Il senso di questa proposta è chiarissimo e su di essa si è già svolta una lunga discussione. Vorrei pertanto che si votasse e ci si limitasse a brevi pronunciamenti, considerando che abbiamo già discusso un'ora su due emendamenti poi ritirati.

FAUSTO MARCHETTI. Presidente, avevo chiesto di porre in votazione l'emendamento...

PRESIDENTE. Poi le risponderò. Nel Comitato ristretto avevamo concordato di accantonare la questione e di discuterla in rapporto all'articolo 61.

FAUSTO MARCHETTI. Questo era stato detto nella penultima riunione del Comitato, ma mi risulta che ieri sera il Comitato stesso non avesse risolto la questione che, quindi, ho riproposto in questa sede; comunque, presidente, l'essenziale è che la questione sia tenuta presente.

PRESIDENTE. L'ho presente.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Chiedo che i commi dell'articolo 59 siano votati separatamente, in quanto intendo svolgere una dichiarazione di netta esortazione alla Commissione per la soppressione del comma 2. Infatti, pur prendendo atto che « imprescindibili » è già meno...

PRESIDENTE. Va bene, ma adesso stiamo per votare sulla sostituzione dell'espressione « livelli minimi comuni » con l'espressione « livelli equivalenti ».

Se ognuno prende la parola esponendo ciò che gli passa per la mente...

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Ho capito. Preannuncio però la mia richiesta.

PRESIDENTE. D'accordo, vedremo dopo.

Probabilmente, sono io che non ho *le physique du rôle!*

ETTORE ANTONIO ROTELLI. No, presidente; è che dopo magari la mia richiesta non sarebbe risultata.

GIUSEPPE CALDERISI. Presidente, giacché è breve, vorrei chiederle innanzi tutto se può rileggere la formulazione proposta, di cui non ho il testo; poi interverrò.

PRESIDENTE. La correzione è stata proposta dal gruppo della sinistra democratica: « determinazione di livelli equivalenti delle prestazioni concernenti i diritti sociali » anziché « dei livelli minimi comuni ».

CESARE SALVI. È così, presidente.

Vorrei precisare che il nostro emendamento usava la parola « uniformi », che è quella prevista dalla Costituzione tedesca. Il collega Bressa, però, ha spiegato ieri che la formulazione tedesca viene più precisamente tradotta con il termine « equivalenti ». Egli stesso, quindi, ha suggerito questa formulazione, alla quale abbiamo aderito.

PRESIDENTE. Quindi, l'espressione è « equivalenti ». Lei ha voluto spiegare la genesi tedesca.

GIUSEPPE CALDERISI. Nel Comitato si è discusso lungamente sulla formulazione di questo concetto, ma l'espressione « livelli minimi comuni » era alternativa a quella di « prestazioni essenziali ». Quella

alla nostra attenzione è una formulazione ulteriore che mi sembra molto lontana da un'ipotesi di largo accordo.

Intanto voglio precisare che « livelli minimi comuni » non significa che quei livelli debbano essere per forza bassissimi; anzi, il minimo può essere fissato anche ad un livello altissimo. Qui si fa riferimento al fatto che da parte di una legge dello Stato ci deve essere la determinazione del livello minimo, comune su tutto il territorio, delle prestazioni concernenti i diritti sociali. La formulazione che ho sentito ora avanzata dalla sinistra democratica mi sembra sia invece ben diversa e faccia sfumare l'impostazione federalista. Dobbiamo avere una legislazione che fissi un parametro minimo comune su tutto il territorio, ma che lasci alle regioni la facoltà di individuare ulteriori possibilità di intervento.

Se, dunque, non va bene la dizione « determinazione dei livelli minimi comuni », pregherei di usare l'altra formulazione ipotizzata, cioè « determinazione delle prestazioni essenziali », e non quella che ho sentito poco fa, che non mi sembra raccolga affatto un consenso ampio e che sfuma l'impostazione federalista che vogliamo dare.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei solo dire che sono contrario alle aggettivazioni anche nelle leggi normali (congruo, appropriato, adeguato: non si sa mai quale scegliere). Di più lo sono quando la norma è di carattere costituzionale.

A mio avviso, comunque, l'aggettivo « equivalente » va bene: equivalente, cioè valente secondo il concetto di equità. In ogni caso, se si togliesse proprio l'aggettivo, non cambierebbe nulla. Potremmo cioè optare per la dizione: « determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti sociali », perché è chiaro che i diritti sociali esigono un principio di equità, che viene trasmesso non attraverso la norma costituzionale, ma attraverso le leggi.

Ripeto che, secondo me, si potrebbe togliere sia l'aggettivo « equivalente » sia la definizione « minimi comuni », perché il

principio generale è già nella norma spogliata da ogni aggettivazione.

ERSILIA SALVATO. Presidente, preferisco la proposta contenuta nell'emendamento della sinistra democratica (tra l'altro in seno al Comitato avevo chiesto che fosse posta in votazione), che recava l'aggettivo « uniformi ». Tuttavia il termine « equivalenti » mi va benissimo, per una ragione molto semplice: non credo che il federalismo di cui stiamo ragionando sia cancellazione dell'uguaglianza prevista dalla nostra Costituzione.

LEOPOLDO ELIA. A mio avviso, inserire in questo testo l'aggettivo « equivalenti » desta motivo di perplessità. Mi pare di ricordare che nell'articolo 72 della legge fondamentale tedesca il riferimento sia alle condizioni di vita: prima della riunificazione si parlava di condizioni di vita uniformi, poi forse si è ritenuto di sfumare e nella seconda redazione dell'articolo 72 si fa riferimento alle condizioni di vita.

L'aggettivo « equivalenti », oltre ai motivi di perplessità sollevati dall'onorevole Calderisi, comporta che i livelli, in quanto cifrati, non possano essere equivalenti. I livelli di per se stessi sono qualcosa di talmente unitario e vincolante, di talmente rappresentativo ed invariabile, che mi pare veramente ultroneo riferire ad essi l'aggettivo « equivalenti », anziché alle condizioni di vita. Mi pare, dunque, che la formulazione « prestazioni essenziali » risponda meglio al concetto che vogliamo perseguire.

ROCCO BUTTIGLIONE. A me sembra che l'aggettivo « uniformi » implichi che bisogna attribuire a ciascun cittadino le medesime prestazioni e questo significa vincolare la spesa esattamente come è oggi in Italia, senza introdurre alcuna riforma federale.

Allora suggerirei di abolire l'articolo e forse anche la Commissione bicamerale, perché questo significa non toccare nulla di ciò che è attualmente.

Quanto al concetto di equivalenza, esso è profondamente ambiguo, perché non si chiarisce il parametro di riferimento. Se esso è la presenza del medesimo tipo di prestazione, allora « equivalente » è un altro modo per dire « uniforme ». Se invece l'aggettivo « equivalente » implica il riferimento alla preservazione di un livello di soddisfazione commisurato ad indici variabili sul territorio, allora esso diventa nient'altro che la garanzia di un minimo oltre il quale ogni regione dispone secondo quello che ritiene opportuno.

Puntare sull'equivalenza significa tenere una posizione straordinariamente ambigua; puntare sui livelli minimi significa dire che ogni regione ha la possibilità di gestire il proprio bilancio, scegliendo anche dolorosamente le priorità. Infatti una regione può decidere di ridurre le proprie prestazioni in alcuni settori per aumentarle in altri che ritiene prioritari. Togliere questa possibilità, significa togliere alle regioni ogni valenza politica e mantenerla nella condizione attuale di ente che eroga spesa senza nessuna o con scarsissima capacità di selezionare le priorità.

CESARE SALVI. Intervengo solo per un chiarimento, perché mi pare che la controversia rischi di divenire terminologica.

È del tutto evidente che allo Stato compete assicurare che su tutto il territorio nazionale vi siano determinate prestazioni ed è evidente che questo comporta che le regioni utilizzino l'autonomia di cui dispongono per decidere se incrementare determinati settori e se privilegiare determinate politiche. Credo quindi che si tratti di trovare l'espressione per chiarire questo comune concetto.

ROCCO BUTTIGLIONE. Allora, perché non dire « livelli minimi » ?

CESARE SALVI. Perché l'espressione « livelli minimi » richiama un'idea di stato minimo che forse non è opportuno introdurre. Non mi pare sia questo che si

vuole, almeno da quanto risulta dai vostri interventi.

La proposta del nostro emendamento di inserire l'aggettivo « uniformi » o l'altra di inserire l'aggettivo « equivalenti » discendono da una traduzione della norma della Costituzione tedesca. Il presidente Elia segnalava una diversità di formulazione complessiva. Forse la dizione « prestazioni essenziali » proposta dal relatore in Comitato e ripresa poco fa dal collega Elia può servire a risolvere la questione.

È evidente, comunque, che in tutte le proposte avanzate si tenta di garantire l'autonomia regionale aggiuntiva rispetto alla determinazione generale.

ROCCO BUTTIGLIONE. Mi associo alla proposta: la dizione « prestazioni essenziali » può essere accettabile per tutti.

MARCO BOATO. Incidentalmente, vorrei che rimanesse ai nostri atti che l'espressione « livelli minimi » non vuol dire « livelli bassi », ma semplicemente « minimi ». Poi è una scelta di politica legislativa stabilire il livello minimo, perché potrebbe trattarsi di un minimo altissimo!

Nella Costituzione è scritto che non si può andare sotto un certo livello. Vi è stata una interpretazione di parte sindacale che ha inteso quell'espressione « livelli minimi » come livelli bassi, ma essa è sbagliata. Infatti dal punto di vista costituzionale i « livelli minimi » sono quei livelli, che possono essere anche altissimi a seconda delle scelte di politica legislativa, sotto i quali non si può scendere.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Nella formulazione suggerita nel 1992-1993 da me e dal professor Onida vi era l'aggettivo « inderogabili », che escludeva l'idea del minimo o del massimo. Si diceva, cioè: sotto questo livello non si può andare, le regioni non possono derogare.

Siccome a mio giudizio tra i diritti sociali deve annoverarsi il diritto alla salute, non si capisce perché nel comma successivo si parli ancora di tutela della salute oltre che di trattamenti sanitari. La

determinazione dei livelli inderogabili concernenti i diritti sociali è una formulazione che è stata prevista anzitutto per la tutela della salute. Che cosa significa affermare che nella determinazione dei livelli inderogabili concernenti i diritti sociali è compresa la salute e poi, più avanti, parlare di trattamenti sanitari e tutela della salute? Che cosa vuol dire disciplina generale sui trattamenti sanitari e sulla tutela della salute? È materia compresa nelle prestazioni inderogabili!

Forse il presidente preferisce che si parli di questo quando si passerà all'esame del comma successivo.

PRESIDENTE. Credo che la determinazione dei livelli minimi o delle prestazioni inderogabili sia cosa diversa dalla disciplina generale in materia di tutela della salute, che va oltre tale determinazione. Non mi sembra quindi che la formulazione di cui si parla sia comprensiva delle questioni affrontate dal comma successivo. Altrimenti, assorbirebbe tutto.

MAURIZIO PIERONI. Presidente, si può soccorrere con un esempio. Sono state ritirate dal mercato per disposizione del Ministero della sanità le pillole dimagranti, in quanto pericolose per la salute. È chiaro che tali pillole non possono essere ritirate dal mercato in alcune regioni e non in altre; spetterà allo Stato provvedere e ciò non ha alcuna attinenza con i diritti minimi.

PRESIDENTE. Se non vi sono altre proposte, sarà posta ai voti la proposta originaria.

ROCCO BUTTIGLIONE. C'è la proposta del collega Salvi di sostituire la parola « essenziali ».

PRESIDENTE. Allora si parla di « determinazione delle prestazioni essenziali o inderogabili concernenti i diritti sociali ».

MASSIMO VILLONE. Scusi, presidente, io avevo capito che si parlava di « deter-

minazione dei livelli delle prestazioni essenziali ».

PRESIDENTE. Al fine di chiarire, poiché l'espressione « prestazioni essenziali o inderogabili » può rimanere sospesa, se esplicitissimo l'obiettivo, cioè parlassimo di determinazione delle prestazioni essenziali o inderogabili al fine di garantire eguale condizione nel godimento dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale, esprimeremmo in tal modo la finalità, che non è l'eguaglianza dei livelli ma l'eguale condizione del cittadino. Si potrebbe adottare questa formulazione eventualmente parlando di « pari condizioni », anziché di « eguale condizione ».

ETTORE ANTONIO ROTELLI. I diritti sociali vengono attuati attraverso le politiche pubbliche, cioè una politica per i giovani, una politica per la casa, una politica per gli anziani. Le risorse sono limitate, per cui una regione decide di portare avanti una determinata politica pubblica ed un'altra regione può decidere diversamente. Resta il fatto che, comunque, la salute deve essere garantita. Ma un conto è spendere le risorse a propria disposizione per una politica pubblica per la casa, altro conto è utilizzarle per una politica per gli anziani. Se non si dà alla regione la possibilità di scegliere quali politiche pubbliche attuare, non c'è autonomia regionale, non c'è nulla.

Non si può perseguire l'obiettivo di realizzare la parità di condizioni di vita (che peraltro è realizzabile con qualsiasi genere di ordinamento) in tutto il territorio nazionale, perché le condizioni di vita saranno diverse a seconda della situazione personale di ciascuno. Si tratta comunque di un obiettivo che si può anche porre, ma che può essere realizzato come avviene nella costituzione tedesca o in qualsiasi altra costituzione.

MAURIZIO PIERONI. Vorrei porre una domanda al collega Rotelli: chi si presenta al pronto soccorso ha diritto di essere visitato su tutto il territorio nazionale o no?

PRESIDENTE. Noi non vogliamo uguali condizioni di vita, ma uguali opportunità nel godimento dei diritti sociali su tutto il territorio nazionale. Questo è un diritto dei cittadini che deve essere garantito. Poi, nella capacità di corrispondere a questo obiettivo da parte delle regioni si misurerà la diversa capacità di governo.

GIUSEPPE CALDERISI. In questo momento stiamo cercando di determinare l'ambito dell'intervento della legge dello Stato che deve garantire un *quid* comune essenziale su tutto il territorio nazionale, lasciando alle varie regioni il perseguimento di politiche pubbliche che si possono incrementare, quindi anche differenziare, a seconda degli interventi che vengono decisi. Dobbiamo quindi stabilire qual è il *quid* comune. Se imponiamo l'uniformità su tutto, impediamo alle regioni di poter assumere indirizzi aggiuntivi, anche differenziati, rispetto a ciò che è comune. Mi sembra pertanto che questa formulazione non faccia al caso nostro.

MARCO BOATO. Quella più sintetica va benissimo. Sopra si può andare, sotto no!

PRESIDENTE. Allora si può votare l'espressione « determinazione delle prestazioni inderogabili concernenti i diritti sociali », in modo da eliminare l'espressione « minimi comuni ».

MICHELE SALVATI. Prestazioni inderogabili nel senso che non possono essere diminuite. Ma l'aggettivo « inderogabili » potrebbe anche essere interpretato nel senso che le prestazioni non possono essere aumentate.

PRESIDENTE. No, l'aggettivo « inderogabili » vuol dire che tali prestazioni non possono essere omesse, perché, qualora una regione le ometta, lo Stato sopprimerrebbe con la legislazione nazionale.

FAUSTO MARCHETTI. Bisogna considerare l'espressione nella sua compiuta

tezza. Non ho presente il testo esatto che il presidente ci propone.

PRESIDENTE. La formulazione proposta è: «determinazione delle prestazioni inderogabili concernenti i diritti sociali». Non è una proposta mia, ma del collega Boato.

FAUSTO MARCHETTI. Questa proposta mi lascia perplesso.

MARCO BOATO. Allora bisogna reintrodurre il concetto di minimo inderogabile!

GIOVANNI RUSSO. Presidente, propongo la seguente formulazione: «determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono comunque essere garantiti in tutto il territorio nazionale».

PRESIDENTE. Mi sembra che la sua formulazione esprima il concetto in un modo limpido, perché si tratta dei livelli che devono comunque essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Non c'è uniformità, però si stabilisce un livello inderogabile. Ritengo che questa sia forse, tra tutte, la formulazione più felice, che fissa la determinazione dei livelli che devono comunque essere garantiti su tutto il territorio nazionale.

GIUSEPPE CALDERISI. Parlare di prestazioni senza usare l'aggettivo «livelli» è meglio.

PRESIDENTE. È il livello della prestazione minima che deve essere garantito.

Pongo dunque in votazione la proposta di sostituire al primo comma le parole: «determinazione dei livelli minimi comuni delle prestazioni concernenti i diritti sociali» con le seguenti: «determinazione dei livelli delle prestazioni concernenti i diritti sociali che devono comunque essere garantiti in tutto il territorio nazionale».

(È approvata).

Ci sono altre proposte di correzione?

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Propongo una correzione formale a quello che nell'ultimo testo dell'articolo risulta essere il terzo comma. Dopo le parole: «interessi nazionali e», deve intendersi aggiunta la seguente: «quella», altrimenti la formulazione risulta errata.

MAURIZIO PIERONI. Devo richiamare l'attenzione dei colleghi su un punto che riteniamo imprescindibile e sul quale chiedo a tutti di riflettere. Si tratta della distinzione che abbiamo introdotto tra la potestà legislativa di cui al primo comma dell'articolo 59, declinando le varie materie, e la disciplina generale «relativa a» di cui al secondo comma. Tra queste ultime materie sono state inserite la tutela dell'ambiente e dell'ecosistema – *nulla quaestio* – e la tutela dei beni culturali ed ambientali. Chiedo, presidente, che la tutela dei beni culturali ed ambientali sia riportata all'interno del primo comma perché i beni culturali, i parchi nazionali e le gallerie nazionali non possono che appartenere alla potestà legislativa dello Stato. Ove poi si costituiscano parchi regionali, musei regionali o altro è chiaro che la potestà in merito ad essi faccia capo alla regione ed al comune, ma la disciplina, l'organizzazione e la gestione di un patrimonio – che non ha nulla a che fare con la sua collocazione geografica perché la Galleria nazionale di Capodimonte è un patrimonio nazionale indipendentemente dal fatto che, incidentalmente, insista a Napoli, così come il Parco nazionale del Gran Paradiso fa parte del patrimonio nazionale indipendentemente dalle regioni in cui incide – attengono alla potestà legislativa dello Stato. Senza ulteriori illustrazioni, chiediamo il voto su tale questione.

LEOPOLDO ELIA. Non sono contrario, anzi sono favorevole alla richiesta del collega Pieroni di trasferire in una sfera più garantita rispetto alle determinazioni puramente generali la tutela dei beni

ambientali e culturali; bisogna però ammettere che questa formulazione trova opposizione, ostilità nelle regioni in quanto è troppo assorbente di materie che invece andrebbero distinte. Potrebbero essere distinte in uno dei commi successivi. Altro infatti è la tutela, per cui è giusto che sia competenza della legislazione statale (e, in certa misura, anche dell'amministrazione statale) il divieto di esportare quadri, statue e così via (entro certi limiti possono essere anche giusti interventi di tutela rispetto al paesaggio, divieti di costruzione, interventi di sovrintendenti che vogliono che il paesaggio di una certa costa non sia completamente rovinato come è avvenuto in passato), ma vi è poi il momento della gestione e della valorizzazione di questi beni, dalle quali non si possono escludere a priori le regioni e gli enti locali. Vi sono gli Uffizi e la Galleria dell'Accademia di Brera di cui nessuno contesta la statualità, ma non si può dare al concetto di arte, che per taluni amministratori diviene un assoluto (dove c'è l'arte c'è l'assoluto e quindi non vi è una valutazione di rilievo diverso ai diversi livelli territoriali), quando invece esistono musei comunali ed esiste la possibilità, anche sul piano economico, di gestire e di valorizzare.

Posso pertanto aderire senz'altro alla richiesta Pieroni purché nel comma che prevede che lo Stato e le regioni disciplinino con leggi, ciascuno nel proprio ambito, la promozione e l'organizzazione di attività culturali si inserisca anche il riferimento alla gestione ed all'amministrazione - o valorizzazione - di beni culturali ed ambientali.

MAURIZIO PIERONI. Non ho posto una questione di garanzia. Non mi sento più garantito dallo Stato centrale rispetto alle regioni. La questione che ho sollevato è di pertinenza e posso accogliere l'invito del collega Elia con la precisazione che occorre parlare di tutela dei beni culturali ed ambientali di rilevanza nazionale. Il paesaggio di una costa non ha nulla a che vedere con ciò di cui si sta parlando ma afferisce al periodo precedente, ossia alla

tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, che dovrebbe rimanere al secondo comma. Si sta parlando di beni culturali ed ambientali chiaramente individuati: parchi nazionali e gallerie nazionali che, a prescindere dalla loro collocazione geografica, devono fare riferimento alla potestà legislativa dello Stato.

PRESIDENTE. La proposta Elia risolverebbe il problema perché se si aggiunge (naturalmente eliminandola dal secondo comma) al comma in cui si parla di Stato e regioni, ciascuno dei quali disciplina nel proprio ambito, il riferimento alla tutela, gestione e valorizzazione, rimane aperta la distinzione tra beni di rilevanza nazionale e beni che non ne hanno.

MAURIZIO PIERONI. Presidente, quel comma fa riferimento soltanto alla promozione ed all'organizzazione, mentre qui si tratta...

PRESIDENTE. Ma Elia propone proprio di aggiungere il riferimento alla tutela, gestione e valorizzazione dei beni culturali ed ambientali. È questa la proposta innovativa. Il riferimento alla tutela dei beni culturali ed ambientali andrebbe inserito, invece che al primo comma (ossia alle materie di pertinenza statale), a quello successivo prevedendo che Stato e regioni, ciascuno nel proprio ambito, intervengano su questa materia. Mi pare una soluzione più elastica perché consente di introdurre implicitamente quella distinzione tra beni di interesse regionale (parchi regionali e così via) e beni di interesse e rilevanza nazionale.

ADRIANA PASQUALI. Concordo perfettamente con le osservazioni del senatore Pieroni. Mi sembra necessario lo spostamento auspicato dal collega che mi ha preceduto e non vi sono molti altri argomenti da aggiungere rispetto a quelli che lui ha già compiutamente riferito. A mio avviso questa esigenza risponde anche al comune sentire di quella parte della popolazione per la quale i beni culturali ed ambientali costituiscono un valore na-

zionale irrinunciabile. Ciò che è valore unitario non può comportare che lo Stato si limiti alla sola disciplina generale; come si è osservato, si deve prescindere dalla collocazione geografica per beni che, prima che un valore prezioso per l'intera umanità sono un *quid* sul quale lo Stato deve avere competenza diretta. Si dà un forte segnale introducendo questa competenza al primo comma anziché relegarla tra le competenze elencate al secondo comma rispetto alle quali lo Stato determina la disciplina generale.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola al senatore Zecchino vorrei precisare che la proposta Elia sarebbe quella di trasferire la tutela al comma 1 e di inserire al comma 4 la gestione e la valorizzazione di beni culturali ed ambientali.

MAURIZIO PIERONI. D'accordo, presidente, accetto la riformulazione.

PRESIDENTE. Il che distinguerebbe fra la tutela di pertinenza della legislazione statale e la gestione e la valorizzazione, affidata parte allo Stato e parte alle regioni, ciascuno nel proprio ambito.

MAURIZIO PIERONI. Ringrazio il collega Elia per la formulazione.

PRESIDENTE. Ci sono obiezioni a questa soluzione?

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei che fosse messo a verbale che il gruppo di alleanza nazionale è d'accordo su questa proposta.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. In una Costituzione, « gestione » è una brutta parola. Sarebbe meglio dire « amministrazione ». Comunque, pazienza.

PRESIDENTE. Va bene anche « amministrazione ».

ETTORE ANTONIO ROTELLI. No, no, se il professor Elia ...

MAURIZIO PIERONI. Presidente, ringrazio di nuovo il collega Elia per la proposta fatta e ribadisco di accettarla.

PRESIDENTE. Come suggeriscono gli uffici, si potrebbe anche lasciare l'attuale struttura e dire: « la promozione e l'organizzazione delle attività concernenti... »

MARCO BOATO. Concernenti beni culturali e ambientali.

PRESIDENTE. Sì, beni culturali e ambientali.

MAURIZIO PIERONI. Presidente, avevamo stabilito di fare votazioni di principio.

PRESIDENTE. Stiamo cercando di predisporre un testo. Comunque, può essere questione da vedere in sede di coordinamento.

MARCO BOATO. Togliamo la parola « gestione », perché l'obiezione è fondata.

PRESIDENTE. Si può scrivere « valorizzazione e amministrazione ».

LEOPOLDO ELIA. Sì perché « amministrazione » è termine piuttosto lato.

PRESIDENTE. Ci sono altre proposte sull'articolo 59?

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei un chiarimento dal relatore. Nell'ambito dell'ufficio di presidenza c'è stata una disputa piuttosto ampia circa la definizione del ruolo dello Stato nell'ambito delle voci di cui al secondo capoverso, cioè istruzione, università e quant'altro.

Questa disputa riguardava l'espressione iniziale, che aveva proposto lo stesso relatore, consistente nelle parole « norme generali relative a ». Poi mi pare che sia sorta una qualche incertezza, anche da parte dello stesso relatore, relativamente all'inserimento della parola « ordinamenti » anziché « le norme », con riferimento alla competenza dello Stato.

Ora, mi pare che si sia ripiegato su un'altra terminologia: «disciplina generale relativa a». Io non sono contrario, però vorrei che fosse ben specificato che disciplina generale non significa circolari. Poiché con le circolari il ministro Berlinguer sta facendo una vera controriforma, vorrei fosse chiaro che significa disciplina legislativa generale. Lo dico perché abbiamo cambiato la terminologia e perché questa non appaia un'espressione troppo attenuata, fino al punto di ridurre questa competenza statale ad un fatto tecnicamente quasi burocratico.

PRESIDENTE. È ovvio e implicito. Questo è l'articolo che appunto regola le potestà legislative dello Stato.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Non ho nulla in contrario sul fatto che alla potestà esclusiva dello Stato centrale sia affidata la competenza sul trasporto e sulla distribuzione nazionale dell'energia elettrica, per ragioni che mi paiono ovvie e che non voglio illustrare. Ritengo che affidare alla potestà esclusiva dello Stato centrale la produzione di energia elettrica rappresenti invece una limitazione e un ritorno indietro rispetto all'attuale situazione.

Quindi, proporrei che la produzione di energia elettrica rientri nel comma 2 tra le materie di legislazione concorrente.

MARCO BOATO. A parte il termine «concorrente», che non condivido, mi associo alla proposta Morando, che è assolutamente condivisibile.

PRESIDENTE. Stiamo parlando di potestà legislativa. Non stiamo affermando, ovviamente, che la produzione energetica debba competere esclusivamente allo Stato, in quanto produzione.

FRANCESCO SERVELLO. Poi c'è la precisazione che si tratta di produzione, trasporto e distribuzione «nazionale».

PRESIDENTE. Parliamo di leggi in materia di.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Anche le regioni fanno leggi in materia di produzione di energia elettrica.

GIOVANNI PELLEGRINO. Presidente, il problema è delicato. Se abbiamo di mira le forme tradizionali di produzione di energia elettrica – penso alle centrali a carbone o a petrolio o al problema del nucleare – non c'è dubbio che questo sia un terreno che andrebbe riservato alla potestà legislativa dello Stato. Ma possono esservi altre forme di produzione dell'energia elettrica; penso all'energia eolica o a quella solare. Lì effettivamente non si vede perché possa essere escluso un potere concorrente della legislazione nazionale.

MASSIMO VILLONE. Ma l'aggettivo «nazionale» non si riferisce a tutti e tre i termini?

ANTONIO ENRICO MORANDO. Sono partito dal presupposto che fosse riferito solo a trasporto e distribuzione.

MASSIMO VILLONE. Francamente, ritengo invece che sia da riferire a tutta la formula.

MARCO BOATO. Basta mettere al plurale l'aggettivo «nazionale».

ANTONIO ENRICO MORANDO. Se invece di «nazionale», fosse «nazionali», allora sì.

PRESIDENTE. Penso di sì, perché in effetti togliere la parola «produzione» può creare degli equivoci. In effetti, l'obiezione è vera, perché leggi regionali possono incentivare la produzione e ce ne sono già, che incentivano il ricorso all'energia solare o al teleriscaldamento.

MARCELLO PERA. Vorrei intervenire in ordine al terzo comma dell'articolo 59. Questo comma si compone di due frasi che si riferiscono alla potestà legislativa che spetta allo Stato. Nella prima frase si dice che spetta allo Stato la potestà

legislativa per la tutela di imprescindibili interessi nazionali e, nella seconda, che spetta allo Stato la potestà legislativa attribuita da altre disposizioni della Costituzione.

Ora, vorrei richiamare l'attenzione sua e dei colleghi sul fatto che la seconda frase a me francamente sembra o ridondante o tautologica.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Chiedo scusa, ma stavo cercando di capire come è stata modificata l'espressione relativa ai beni culturali e ambientali.

MARCO BOATO. In sostanza, nel primo comma abbiamo inserito la tutela dei beni culturali e ambientali.

PRESIDENTE. Poi, la correzione proposta dal collega Russo sulle prestazioni e la modifica dell'aggettivo « nazionale » in « nazionali ».

Invece, consideriamo la questione posta da rifondazione comunista relativamente alle leggi elettorali regionali accantonata in relazione alla discussione sull'articolo 61.

Pongo pertanto in votazione il primo comma (con l'inserimento della tutela dei beni culturali e ambientali e la sostituzione delle parole: « nazionale dell'energia » con le seguenti: « nazionali dell'energia »).

(È approvato).

Sul secondo comma vi sono obiezioni?

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei un chiarimento sulla questione della disciplina generale.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Il chiarimento è già intervenuto a proposito dei beni culturali e ambientali, ma vorrei ripeterlo in via generale.

Quando abbiamo usato il termine « tutela », abbiamo sempre ritenuto di distinguere fra la tutela, che è oggetto di

intervento legislativo, e la valorizzazione e la gestione, che sono concetti distinti. È sempre stato così durante i lavori del Comitato ristretto: è bene, quindi, che ora risulti in questa sede formale, in modo che possa restare agli atti.

La riserva allo Stato della tutela nel caso dei beni culturali ed ambientali ha reso evidente la distinzione rispetto ai concetti di valorizzazione e di gestione.

Ciò vale anche per le formulazioni relative alla tutela ed alla sicurezza del lavoro, alla tutela dell'ambiente e dell'ecosistema, alla tutela della salute ed al controllo delle sostanze alimentari. Nel testo il termine « tutela » è sempre usato come distinto da « valorizzazione » e « gestione », per evitare i dubbi che erano scaturiti durante la stesura dell'articolo.

Venendo alla domanda del collega Servello, devo dire che il secondo comma deriva dall'aver messo insieme una serie di indicazioni: « norme generali », « ordinamenti generali », « disciplina generale ». Nella lunga discussione svoltasi in Comitato ristretto si è voluto formalmente evitare di usare il termine « principi », il quale avrebbe riprodotto l'attuale schema costituzionale contenuto nell'articolo 117. Si è ritenuto che il termine « disciplina » fosse comprensivo del concetto di « norma »: trattandosi infatti di disciplina con legge, essa contiene una serie di norme. L'espressione « ordinamenti » in questo senso è diversa da « disciplina », in quanto costituisce un suo aspetto. In definitiva, l'uso dell'espressione « disciplina generale » indica una scelta: si vuole far capire che si tratta di disciplina con legge, la quale – in ordine a diversi oggetti – potrà di volta in volta stabilire ordinamenti o norme o quant'altro.

Infine, presidente, è opportuno, proprio per l'obiezione avanzata in precedenza, che il testo reciti: « Spetta allo Stato determinare con legge la disciplina ... ». Ciò per evitare il dubbio derivante dal fatto che nel primo comma si parla di legge. È opportuno, sebbene ovvio, prevederlo espressamente.

GIUSEPPE VEGAS. Ciò significa che automaticamente decade il quarto comma sulle attività culturali?

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. No. Il quarto comma – oggi integrato dopo aver discusso della distinzione tra tutela e valorizzazione, con il contributo determinante del professor Elia – affronta un tema di cui abbiamo dibattuto a lungo: le attività culturali. L'esperienza italiana dimostra in questo campo l'estrema ricchezza dell'iniziativa degli enti locali. Le attività culturali tra centro e periferia non sono scindibili, in una logica molto aristocratica per cui la periferia non sarebbe in grado di produrre cultura. La verità va in senso opposto: occorre specificare, quindi, che le attività culturali possono essere promosse – come la storia dimostra – dagli enti locali. Anche per i beni culturali la gestione e la valorizzazione può senz'altro avvenire da parte degli enti locali.

Il quarto comma inerisce a tutto ciò che è cultura, con una formula volutamente disomogenea rispetto alle altre materie. Infatti già vent'anni fa, quando si discusse del trasferimento di funzioni alle regioni ed agli enti locali, la cultura fu oggetto di una normativa che prendeva atto della cogestione complessiva della materia. Non è scindibile né per livello di interessi né per tipo di intervento: la compresenza di comuni, regioni e Parlamento nazionale in ordine a questa attività fa parte della storia nazionale.

GIUSEPPE VEGAS. Potrebbe per cortesia dare lettura del quarto comma?

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. «Lo Stato e le regioni disciplinano con leggi, ciascuno nel proprio ambito, la valorizzazione dei beni culturali e ambientali e la promozione e l'organizzazione di attività culturali»: è questa la formulazione del quarto comma in cui sono stati ricompresi attività e beni culturali ed ambientali. Mi sembra un testo migliore rispetto al precedente e fa capire che è stata operata una scelta in

questo caso tutta italiana per quanto concerne il fenomeno cultura.

MARCO BOATO. La valorizzazione implica anche la gestione ...

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sì, ma nelle costituzioni straniere si può rilevare che sul tema della cultura sono state adottate le soluzioni più varie, il che dimostra che il fenomeno si profila in termini molto diversi da paese a paese.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il secondo comma dell'articolo 59 nel testo di cui ha dato lettura il relatore.

(È approvato).

Do ora la parola ai colleghi che intendano intervenire sul terzo comma dell'articolo 59.

MARCELLO PERA. Presidente, come ho già ricordato in precedenza, il terzo comma si compone di due parti riguardanti la potestà legislativa attribuita allo Stato.

Mi sembra francamente ripetitiva la seconda parte: spetta allo Stato la potestà legislativa in quanto ad esso attribuita da altre disposizioni della Costituzione. A mio parere è ridondante, perché sarebbe come dire che spetta allo Stato tutto ciò che la Costituzione stabilisce spettare allo Stato. Non vedo la necessità di questa specificazione. È evidente che, se disposizioni della Costituzione stabiliscono cosa spetti allo Stato, non è necessario ripeterlo in questa norma.

Molto più delicata, invece, è la questione che si pone per quanto riguarda la prima parte del comma 3: «Spetta inoltre allo Stato la potestà legislativa per la tutela di imprescindibili interessi nazionali». Su questo punto vi è stata molta discussione; è stato soppresso l'aggettivo «preminenti» e si è adottato quello di «imprescindibili».

È una tipica norma di chiusura, peraltro presente in diverse costituzioni.

Da parte mia riconosco l'opportunità di una tipica norma di chiusura, ma farei osservare che norme di chiusura di questo genere operano in Stati autenticamente federali, i quali hanno una Camera tipicamente rappresentativa delle autonomie locali o delle regioni. Si tratta infatti di evitare che lo Stato – nel caso in questione, il Parlamento – decida autonomamente di deliberare, quindi di sottrarre funzioni alle regioni, su una determinata materia poiché questa è da considerarsi « di imprescindibile interesse nazionale ». Altro sarebbe se tale determinazione potesse essere assunta in presenza di una Camera rappresentativa della « controparte », cioè in questo caso delle regioni. In sostanza l'opportunità e la ragionevolezza di una siffatta norma di chiusura è tanto più alta quanto più il Parlamento abbia una componente tipicamente federale. Nel nostro caso non siamo ancora arrivati a quel punto e personalmente dubito che avremo una Camera delle regioni come per i *länder* tedeschi. Sulla base del terzo comma dell'articolo 59, un Senato – non rappresentativo delle regioni – potrebbe deliberare su una serie di materie perché considerate di imprescindibile interesse nazionale (riconosco che « imprescindibile » è meglio di « preminente »). Mi domando se anche questa prima parte del comma terzo non dovrebbe essere omessa (così come auspico per la seconda parte) oppure riconsiderata dopo aver esaminato la questione del bicameralismo.

Faccio notare che ieri, su proposta di Boato e Rotelli, abbiamo votato un indirizzo di principio introducendo l'aggettivo « federale » nel titolo dell'ordinamento della Repubblica. Ciò al fine di impegnare o di cercare di stabilire la congruenza con quel titolo, ossia con quel principio, dei diversi articoli che stiamo via via elaborando. Ebbene, questo è un caso. Nell'attuale formulazione della norma non siamo ancora nelle condizioni di dire se questa norma di chiusura abbia un autentico significato in senso federale oppure vada in senso completamente antifederale.

In conclusione, auspico la soppressione di questa parte dell'articolo 59 o comunque ne chiedo l'accantonamento, affinché sia esaminata una volta discussi i problemi del bicameralismo.

FRANCESCO SERVELLO. Sono spiacente, ma devo interpretare in senso esattamente opposto questa parte dell'articolo 59. A differenza di quanto ha detto il senatore Pera, infatti, si tratta di una norma di salvaguardia: nient'altro. Non è una norma cogente ai fini particolari dell'una o dell'altra legge di competenza nazionale. È una norma di salvaguardia perché, se capita una calamità o se si verifica una situazione di emergenza, determinata ad esempio da un eccezionale flusso di immigrazione o da quant'altro, anche se la regione interessata dal fenomeno eccezionale è dotata di potestà legislativa o di altra natura, indipendentemente dal fatto che si tratti di regione a statuto ordinario o straordinario, lo Stato deve poter intervenire al di là dei paletti posti alle singole regioni.

Pertanto tale norma non è antiregionalistica né tanto meno antifederalista, ma è una norma di carattere nazionale che riguarda situazioni di emergenza. Si tratta di interventi che vengono adottati non sulla base di improvvise azioni da parte del Governo, ma mediante provvedimenti di legge che vengono sottoposti all'esame del Parlamento, bicamerale o monocamerale che sia. È certo infatti che i deputati ed i senatori effettueranno una valutazione e rispetteranno le prerogative, le competenze ed i poteri centrali e regionali.

È una norma sulla quale ci siamo trovati tutti d'accordo ed il fatto di voler ribaltare la situazione all'ultimo momento mi sembra indebolisca il compito dello Stato di intervenire a fronte di condizioni eccezionali.

Le ultime parole si possono anche evitare perché sono ovvie. È del tutto evidente, infatti, che tale funzione si esercita nell'ambito delle norme previste dalla Costituzione. Però reputo giusto prevedere

un intervento eccezionale a fronte di eventi straordinari.

MAURIZIO PIERONI. Senatore Servello, chi decide di volta in volta se l'interesse è nazionale o regionale?

FRANCESCO SERVELLO. Il Governo ad un certo punto chiarirà con il Parlamento se esista o no l'interesse nazionale.

MAURIZIO PIERONI. Il testo in questione prevede: «da altre disposizioni della Costituzione»; proprio per questo non può essere tolto.

PRESIDENTE. Certo, decide il Parlamento. Si tratta di potestà legislativa ed è il Parlamento che fa la legge in quanto ritiene che ci si trovi di fronte ad imprescindibili interessi nazionali. Esiste ad ogni modo la garanzia rappresentata dalla possibilità di ricorrere alla Corte costituzionale. È evidente, infatti, che la valutazione della imprescindibilità rispetto agli interessi nazionali potrà essere impugnata di fronte alla Corte costituzionale dalle regioni.

Quella di cui ci stiamo occupando è una classica norma di chiusura che, come tale, è difficile rendere più dettagliata.

MASSIMO VILLONE. Signor Presidente, credo che questa norma vada mantenuta e vada approvata adesso. Come lei ricordava e come il collega Pera diceva, si tratta di una tipica norma di chiusura che esiste in tutte le Costituzioni.

PRESIDENTE. Anche negli Stati federali.

MASSIMO VILLONE. Anche negli Stati federali, certo.

È chiaro che non sarebbe possibile prevedere il contrario perché in nessuno Stato si può pensare che, in presenza di imprescindibili interessi nazionali, lo Stato non possa intervenire. Quindi è quasi ovvio che ci sia una norma del genere.

Capisco i timori di taluni colleghi perché si considera la questione dell'inte-

resse nazionale alla luce della prassi interpretativa e dell'inquadramento legislativo e giurisprudenziale che ne è stato dato sotto la vigenza della attuale Costituzione. Quanto è accaduto negli anni passati ha determinato infatti il timore che, attraverso questa formulazione, si possa rinnovare la sopraffazione centralistica. Ma in realtà era tutto il vecchio sistema a consentire che ciò avvenisse.

La questione dei principi, che giustamente abbiamo superato, come ricordava poco fa il collega D'Onofrio, dando un taglio completamente diverso e non adottando l'impianto dell'articolo 117 della Costituzione, ha consentito il verificarsi della sopraffazione in chiave centralistica nei confronti delle regioni.

In realtà, per far venir meno questo timore, non dobbiamo farne una questione terminologica, ma dobbiamo prevedere un impianto complessivamente diverso. Infatti, non sarà mai la singola parola o la singola formula a decidere il confronto tra centralismo e rispetto delle autonomie. Il senso dell'operazione che si compie con l'articolo 59, che ho condiviso fin dal primo momento, è quello di prevedere un impianto radicalmente alternativo al sistema delle fonti ed al rapporto centro-periferia. Nutro la fondata speranza che questa formula funzioni in modo diverso, senza riprodurre le vicende note e senza dar luogo al timore che si stravolga l'equilibrio che vogliamo dare al rapporto tra Stato e regioni.

Penso che tale norma debba essere approvata ora perché, senza questa formula, sarebbe difficile pensare di approvare l'articolo 59, che per taluni versi è piuttosto radicale. E devo dire che avrei dei problemi a votare un articolo di quel tipo se non ci fosse questa clausola di chiusura.

Aggiungo infine che, anche se non approveremo la soluzione, così cara a qualcuno, del Senato delle Regioni, molto probabilmente elaboreremo una soluzione tale da consentire una significativa espressione del mondo delle autonomie anche a livello legislativo.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Vorrei poter considerare fondata la speranza di cui parlava il collega Villone, ma temo sia infondata.

Vorrei rifarmi alla tecnica del cambiamento, perché prima di inserire qualsiasi termine in un testo di tale rilevanza, dobbiamo chiederci quale sarà il comportamento degli attori per effetto della norma che noi cambiamo. Di norma, infatti, gli organi si comportano come hanno sempre fatto; la Corte costituzionale, pur essendo cambiato tutto, non cercherà di mutare la sua giurisprudenza, ma tenterà di inserire le nuove categorie negli schemi del passato. Ciò è sempre avvenuto e fatalmente sempre accadrà.

L'espressione «interesse nazionale», cui è stata dedicata la prima e migliore monografia del professor Augusto Barbera, è sempre stata utilizzata dalla Corte costituzionale come una categoria limitativa della potestà legislativa delle regioni. Nel testo della Carta costituzionale si prevede addirittura una valutazione che deve essere compiuta da parte del Parlamento nazionale. Invece questo non è mai stato chiamato ad effettuarla e questa valutazione è sempre stata compiuta dalla Corte. Come ci si può illudere allora che per il semplice fatto che aggiungiamo adesso l'aggettivo «imprescindibili» la Corte cambi il suo comportamento? Ed è inutile anche fare riferimento alle Costituzioni di altri paesi, perché bisogna tener conto dei comportamenti che in quei paesi vengono adottati.

Quindi, la portata della nostra innovazione sarà annullata dai comportamenti che verranno assunti. Faccio una profezia: verrà utilizzata come una clausola di stile. È fatale che le cose vadano così. Questo è stato il destino della formula «economico-sociali».

La norma quindi rappresenta una eccezionale limitazione all'autonomia regionale, non parlo neppure di federalismo. Non vedo come il collega Villone possa pensare che, per il fatto che modifichiamo il testo della Costituzione su alcuni punti, tutti – la Corte costituzionale, il legislatore nazionale e gli altri attori – adotte-

ranno un comportamento diverso da quello tenuto in passato.

Propongo pertanto di rinviare la votazione al momento in cui si istituirà o meno il Senato delle Regioni ed in linea subordinata di non votare questo articolo.

Colgo l'occasione per segnalare al comitato di redazione la necessità di rimediare ad un errore di cui mi sono accorto in ritardo: nel comma 1, lettera b), abbiamo inserito l'espressione «organi di Governo e funzioni fondamentali dei comuni», abbiamo cioè introdotto in modo improvviso il concetto di «funzioni fondamentali». Ciò significa che le funzioni dei comuni che non sono fondamentali non sono di competenza statale.

Prevedo che sull'argomento si aprirà un amplissimo dibattito e spero che in sede di coordinamento si possa sopprimere l'aggettivo «fondamentali» perché è in contrasto con l'articolo 56 e perché è una nuova nozione che determina scompiglio.

TARCISIO ANDREOLLI. Signor Presidente, sono dell'idea che sia necessario introdurre questa disposizione, però i rilievi svolti dai colleghi che mi hanno preceduto rendono opportuno ricordare che in seguito dovremmo introdurre strumenti per impedire quello che storicamente si è verificato troppo spesso, come ha osservato il collega Rotelli. Forti di questa esperienza, bisognerà approvare disposizioni tali da garantire le autonomie regionali da questa potenziale prevaricazione, utilizzando una dizione molto generica – «necessaria» – che può prestarsi ad interpretazioni estensive.

MARCO BOATO. Signor presidente, su questa norma si è molto discusso anche al di fuori del Parlamento. Condivido tutte le osservazioni del collega Villone in risposta al collega Pera, ma le ragioni su cui si basano le preoccupazioni del collega di forza Italia sono quelle che hanno indotto il Comitato ristretto (pienamente consenziente il relatore) a sopprimere l'aggettivo «preminenti». Fino a ieri, infatti, si parlava di «preminenti ed imprescindibili

interessi nazionali ». Il Comitato ristretto, facendosi carico delle preventive osservazioni critiche del collega Pera, ha soppresso, come ho detto, l'aggettivo « preminenti » che poteva essere interpretato quasi come una clausola di stile (come ha giustamente osservato il collega Rotelli poc'anzi). Pertanto penso che questo testo debba essere votato.

Nel nostro lavoro dobbiamo renderci conto che in ogni momento potremmo trovarci di fronte all'obiezione che una norma rischia di essere interpretata in chiave centralistica o eccessivamente autonomistica (come potrebbe dal suo punto di vista obiettare il collega Servello); noi invece dobbiamo costruire l'impianto costituzionale ed esprimere un giudizio solo alla fine. Quando faremo il coordinamento non solo formale del testo (per il quale abbiamo riservato un congruo numero di giorni) avremo la possibilità di valutare il lavoro complessivo e di fare gli eventuali aggiustamenti.

I colleghi Bressa e Morando mi facevano osservare che, comunque, dell'aspetto sollevato dai colleghi Pera e Rotelli dovremo tener conto in sede di norme sul Parlamento; non possiamo però anticiparlo ora né possiamo accantonare ogni volta tutto perché altrimenti non arriveremo mai a definire l'impianto costituzionale. Facendoci carico delle preoccupazioni emerse, ma ritenendo che questa sia la sede giusta per una norma di questo tipo e sapendo che nell'impianto costituzionale abbiamo inserito una serie di garanzie riguardanti la possibilità per le regioni, i comuni e le province (e per lo Stato sotto altri aspetti) di adire alla Corte costituzionale, credo che questa norma vada approvata così com'è, e quindi senza l'aggettivo « preminenti ». Dobbiamo ricordarci che comunque dovremo trarne le conseguenze anche in sede di norme sul Parlamento.

MARCELLO PERA. Signor Presidente, lei ricorda quel bellissimo brano di *Alice nel paese delle meraviglie*, quando dice: che cosa significa questa parola? La risposta è: dipende da chi comanda. Que-

sto vale per « imprescindibile » e per « preminente ».

MARCO BOATO. In parte no!

MARCELLO PERA. Se comanda il Parlamento nazionale, « imprescindibile » e « preminente » hanno il medesimo significato perché la competenza sarà nazionale; se comanda la regione, il significato sarà diverso; se comandano entrambi, forse il significato cambierà ancora.

PRESIDENTE. Deciderà la Corte costituzionale.

MARCELLO PERA. Non mi è chiara la valutazione dell'onorevole Boato sulla seconda parte dell'articolo.

MARCO BOATO. Ritengo che anch'essa sia una clausola di stile, cioè di chiusura. Ha ragione il collega Pera quando afferma che, se la Costituzione prevede la potestà legislativa in capo allo Stato, tale rimane anche se non lo scriviamo in questo testo. Su questo punto sono indifferente e mi rimetto alla decisione del relatore; ha ragione il collega Pera quando osserva che la seconda parte dell'articolo non incide negativamente se la si inserisce e che non cambia nulla se la si toglie.

LEOPOLDO ELIA. Oltre alla considerazione della struttura della seconda Camera, verrà in gioco non genericamente la normativa sul Parlamento e sui decreti-legge. Finora si è fatto riferimento a delle emergenze e per queste ultime dovrebbe valere quella disciplina di specie...

MARCO BOATO. Comunque per quell'aspetto c'è l'ultimo comma dell'articolo 59.

LEOPOLDO ELIA. Mi riservo di intervenire in occasione del coordinamento di cui parlava il collega Boato.

ROCCO BUTTIGLIONE. Signor Presidente, quella di cui ci stiamo occupando è una tradizionale norma di chiusura che

si trova in molte, ma non in tutte, le costituzioni anche di tipo federale; essa però è ispirata ad una idea di sovranità tipicamente schmidiana in cui è prevista la competenza delle competenze e chi decide dello stato di eccezione, cioè il sovrano. Come dicevo, quest'ultimo decide dello stato di eccezione e in tal caso riprende tutte le competenze che può aver eventualmente delegato. Questa è una tipica posizione antifederalista.

Dovremmo riflettere sul fatto che nelle costituzioni simili alle nostre dove si ritrova questa norma, ciò accade perché le stesse sono state scritte prima del cammino dell'Europa verso un'autonoma soggettività politica. Mi domando se, in un quadro di costruzione europea, noi non dovremmo avere il coraggio di una posizione fortemente innovativa la quale formuli in modo diverso dall'attuale esigenze di questo tipo riconoscendo valida l'obiezione del collega Pera. Da un lato noi diamo una competenza costituzionalmente riservata alle regioni, dall'altro lato diamo allo Stato la potestà di travalicamento, con una norma così vaga e generica che difficilmente potrà essere soggetta ad un arbitrato della Corte costituzionale, a meno di non affidare a quest'ultima un ruolo politico molto più forte di quello già eccessivo che essa ha oggi.

Invito i colleghi a riflettere profondamente su questo punto e aggiungo un'ultima osservazione. La norma che chiude è contemporaneamente una norma che apre. Quando si dice « potestà legislativa ad esso attribuita da altre disposizioni della Costituzione » si crea una possibilità interpretativa aperta, il cui sbocco non siamo in grado di prevedere. Mi sembra dunque che tutto il comma sia mal formulato e meriti una riscrittura.

FAUSTO MARCHETTI. Signor Presidente, concordo sulla disposizione che stiamo esaminando, poiché ritengo necessario mantenere questa norma di chiusura. L'ultima parte del comma potrebbe anche essere eliminata, come suggeriva il collega Pera; in realtà qui si tratta di una potestà legislativa che interviene per la

tutela di imprescindibili interessi nazionali e non c'è la necessità che vi siano altre disposizioni della Costituzione che attribuiscono questo potere legislativo. Il senso dell'ultima parte della norma in qualche modo contraddice la prima parte. È proprio una potestà legislativa, infatti, che viene attribuita per la tutela di questi imprescindibili interessi nazionali e non ha bisogno di essere legittimata da ulteriori disposizioni della Costituzione. D'altra parte se, anziché « è ad esso attribuite », si dicesse « o ad esso attribuita », anche in questo caso si farebbe un puro rinvio, del tutto pleonastico, ad altre disposizioni della Costituzione. È del tutto ovvio che se vi sono altre disposizioni della Costituzione che attribuiscono ulteriori potestà legislative allo Stato, lo Stato disporrà anche di queste ulteriori possibilità legislative.

Nella sostanza, quindi, sarei dell'avviso di eliminare dal testo l'ultima parte; mentre ritengo assolutamente necessario il mantenimento della prima parte del comma.

GUIDO DONDEYNAZ. Desidero soltanto dichiarare la mia contrarietà a questo comma.

PRESIDENTE. Darò ora la parola al relatore, per poi procedere alle votazioni.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Abbiamo discusso talmente a lungo di tali questioni che le considerazioni che svolgerò saranno molto rapide.

Io credo che quel comma debba essere votato adesso. Ritengo che ieri, quando la Commissione bicamerale ha votato l'ordinamento federale della Repubblica, non abbia scherzato. E quindi, quando affronteremo man mano i diversi temi, saremo coerenti con il voto dato ieri. Questa coerenza la stiamo vedendo oggi in riferimento ad un articolo che, se fosse rimasto l'unico di ripartizione delle competenze tra Stato e regioni, avrebbe potuto suscitare più di una perplessità (come si è verificato nel caso del testo del giugno

scorso). Avendo introdotto ieri questa ipotesi di leggi costituzionali modificative, abbiamo ridotto l'impatto di rigidità di questo articolo. In Assemblea discuteremo poi gli ulteriori emendamenti proposti da Bressa e da Schifani. Mi sembra quindi che le preoccupazioni si riducano di molto anche se questo criterio di ripartizione dovesse risultare troppo oneroso per il sistema regionale italiano.

Al collega Pera — mi dispiace che in questo momento non sia presente in aula — vorrei dire che la questione non è legata agli articoli della Costituzione. Se in Italia avessimo qualche partito in più seriamente federalista e regionalista nell'organizzazione, non avremmo dubbi sul modo in cui interpretare questo articolo. Abbiamo organizzazioni sindacali, imprenditoriali e politiche fortemente centralistiche; per cui, la preoccupazione non è l'articolo, ma la realtà sociale del paese.

MASSIMO VILLONE. Vorrei dire al collega D'Onofrio che la seconda parte...

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. La seconda parte è chiusa!

MASSIMO VILLONE. ...si può togliere.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Che ci sia o meno, non fa differenza! Deve però essere chiaro un concetto: se non la inseriamo, si potrebbe riaprire la discussione sul fatto che altre norme costituzionali non possono prevedere competenze statali.

MASSIMO VILLONE. No, non è questo il punto.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Allora diciamo che la questione farà parte di una riflessione conclusiva nell'ambito della quale valuteremo quante altre volte abbiamo previsto competenze dello Stato e valuteremo in quale modo considerare l'insieme. Tuttavia, inserirla in questa parte è utile proprio perché chi legge il testo dell'articolo sa che esistono nella Costituzione

altre competenze dello Stato (*Interruzione del senatore Villone*). L'ho suggerito io di aggiungere questa parte.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta soppressiva del comma 3.

Per quanto riguarda la seconda parte, il relatore propone — diciamo — una approvazione provvisoria, salvo che, in sede di coordinamento, verificando le altre disposizioni della Costituzione, se risultasse ultronea, ridondante o inutile, nel senso che non fosse riferito ad alcunché, si potrebbe eliminare.

Pongo in votazione la proposta di sopprimere il comma 3.

(È respinta).

Se non vi sono altre osservazioni, porrei in votazione l'intera parte residua dell'articolo 59...

GIUSEPPE VEGAS. Presidente, se non vi fossero stati i chiarimenti e le modifiche apportate al comma 2 da parte del relatore, avrei chiesto una votazione contraria sul comma 4 perché da una lettura attenta quest'ultimo sembra mirare ad organizzare nell'ambito statale e regionale tutta l'attività culturale, in chiaro contrasto — questa volta sì! — con l'articolo 33, primo comma, dell'attuale Costituzione che prevede che l'arte e la scienza sono libere. Il comma in esame sembra invece pubblicizzare tutto questo tipo di materie.

Tuttavia, il relatore ha chiarito ampiamente che non è questa la finalità di tale comma, ancorché la dizione letterale sembra invece orientata in modo diverso. Onde fugare ogni tipo di equivoco (per esempio, è attualmente in stato di discussione in Parlamento un provvedimento che sembra autorizzare il Ministero dei beni culturali a dare l'autorizzazione a tutte le attività culturali anche private; e credo che questa sia una previsione estremamente pericolosa) da un punto di vista dell'ordinamento generale sarebbe opportuno se in questo comma venisse almeno precisato che si tratta di promozione e di

organizzazione di attività culturali pubbliche, escludendo assolutamente quelle private.

MASSIMO VILLONE. Ma questa è solo una potestà normativa, collega Vegas! È una potestà di fissare regole anche per l'attività dei privati.

GIUSEPPE VEGAS. Sancire una potestà normativa di organizzare l'attività di un privato, mi sembrerebbe francamente andare molto al di là rispetto alla finalità della norma costituzionale; un conto infatti è ciò che riguarda il finanziamento pubblico ma un altro conto è l'attività privata; non vedo perché debba essere disciplinata.

MASSIMO VILLONE. Vuol dire che la legge non lo farà o lo farà nella minima misura indispensabile. Riguardo a questo aspetto, che è solo un riparto tra Stato e regioni di una potestà normativa, non mi pare che si ponga il problema.

GIUSEPPE VEGAS. La norma ha valore per quanto riguarda il sistema pubblicistico della materia; altrimenti, mi sembrerebbe un'intromissione troppo grave in un settore così delicato. Mi permetterei quindi di chiedere di aggiungere al testo almeno la parola «pubbliche».

MASSIMO VILLONE. Al collega Vegas, vorrei far presente che non si può porre divieto per la legge di organizzare in qualche modo l'attività privata. Si dovrà verificare successivamente se la legge va oltre il dovuto, oppure no; ma non è che noi possiamo (*Interruzione del senatore Vegas*) pensare ad una norma che impedisca alla legge di organizzare l'attività dei privati. Non credo che tu voglia dire questo!

GIUSEPPE VEGAS. Non vorrei aprire un dialogo, ma mi pare che da una parte la disciplina generale sia stata già inserita nel comma 2...

MARCO BOATO. Nel comma 1!

GIUSEPPE VEGAS. Nel comma 1! E quindi la preoccupazione del senatore Villone è fugata. In questa sede, trattandosi di promozioni e di organizzazione, francamente credo che il principio di organizzare l'attività culturale dei privati non sia consono rispetto all'impianto che stiamo dando alla nuova Costituzione. Tra l'altro, ciò è in netto contrasto con l'articolo 33 della Costituzione. Mi pare che sia un principio di libertà rispetto al quale si deve prestare molta attenzione.

MASSIMO VILLONE. Mi scusi, presidente, ma credo che forse non ci stiamo capendo.

L'attività dei privati è chiaramente assoggettabile a regole.

PRESIDENTE. È disciplinata dalla legge!

MASSIMO VILLONE. Pertanto, se io organizzo una manifestazione o un concerto, devo poter contare sull'operato dei vigili del fuoco e dei vigili urbani e rispettare le norme di sicurezza. Non è possibile quindi introdurre nella Costituzione il principio che l'attività privata non sia suscettibile di regole, come sembra chiedere il collega Vegas! Credo che non ci stiamo capendo.

MARCO BOATO. Mi pare che il collega Vegas sovrapponga il concetto di attività culturali e il primo comma dell'articolo 33 della Costituzione che prevede che l'arte e la scienza sono libere e libero ne è l'insegnamento. È però opportuno precisare che le attività culturali...

ANTONIO SODA. Vegas ha detto tutta un'altra cosa!

MARCO BOATO. No, ha detto questo; ha detto esattamente questo! (*Interruzione del deputato Soda*). Scusa, collega Soda, ma il senatore Vegas ha detto esattamente questo, facendo riferimento al comma 1 dell'articolo 33. Mi pare però che il

concetto di attività culturali sia questione diversa dal principio che l'arte e la scienza sono libere. Ci mancherebbe altro se l'arte e la scienza fossero invece limitate! (*Interruzione del deputato Soda*). Il collega Vegas ha detto esattamente questo (*Interruzione del deputato Soda*). Scusa, Soda, questo è il tuo pensiero, ma Vegas ha detto che non possiamo limitare il primo comma dell'articolo 33. Lo ha detto testualmente (*Interruzione del deputato Soda*). Ma è quello che sto dicendo io! Evidentemente, ci siamo capiti male, perché io sto rispondendo a Vegas dicendo esattamente quello che stai dicendo tu adesso: che le attività culturali sono un concetto diverso (l'esempio del concerto citato dal senatore Villone lo dimostra) dall'arte e dalla scienza libere.

GIUSEPPE VEGAS. Non voglio fare l'esegesi del mio pensiero, perché non credo abbia senso farlo, e mi limito a chiedere la votazione.

PRESIDENTE. Se ho ben compreso, lei chiede che si aggiunga alle parole « attività culturali » la parola « pubbliche ».

MARCO BOATO. No, sono due cose diverse.

PRESIDENTE. Lo so, io mi riferivo a quanto chiedeva Vegas; poi voterete contro...

È singolare; sembra esservi una concezione della democrazia simile a quella della città di Novgorod, con la ricerca dell'unanimità... Ma intanto votiamo, e anche sollecitamente, senza discutere quattro ore su ogni questione!

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Chiedo scusa, presidente, vorrei solo chiedere a Vegas se avrebbe senso la formulazione « Lo Stato e le Regioni disciplinano con legge, ciascuna nel proprio ambito, la promozione e l'organizzazione pubbliche di attività culturali », in modo da far capire che la disciplina riguarda gli interventi del pubblico in ordine alle attività culturali, non

le attività culturali pubbliche; quindi vi sarebbe la promozione e l'organizzazione pubblica delle attività culturali, perché questi sono i poteri autoritativi.

GIUSEPPE VEGAS. Va bene.

PRESIDENTE. Cosa vuol dire l'organizzazione pubblica delle attività culturali? Che l'organizzazione privata non è ammissibile? O che non è passibile di disciplina? Mi sembra singolare...

Credo che il problema sia che nel disciplinare, com'è ovvio, le attività culturali, lo si debba fare nel rispetto dei principi costituzionali che tutelano la libertà; ma non si rispetta la libertà della scienza e dell'arte rinunciando a disciplinare le attività culturali, comprese quelle private. Considero questa proposta legittima nella forma, ma la sostanza a mio giudizio è assurda; comunque votiamola. Il problema è che lo Stato e le regioni, nel disciplinare, sono tenuti a rispettare i principi della Costituzione, per cui non potranno stabilire che cosa si deve ricercare, per esempio, in un determinato centro culturale; si dovranno limitare a stabilire i criteri di funzionamento che sono di loro competenza.

MAURIZIO PIERONI. Più in generale si rinvia all'articolo 56; stiamo riaprendo il dibattito...

PRESIDENTE. Oltre tutto la normativa di promozione presente in molte regioni in generale è volta a dare contributi. Se noi inseriamo soltanto la parola « pubbliche », l'effetto di questa grande tutela della libertà è che non sarà più possibile varare le leggi per dare contributi alle attività culturali private, perché si potranno disciplinare solo quelle pubbliche. A mio giudizio avrà l'effetto opposto.

GIUSEPPE VEGAS. Se questa è la sua interpretazione, presidente, e se, come credo, è condivisa dalla Commissione, a questo punto, essendo chiaro che la finalità è quella che risulta da quanto lei ha detto, ritiro il mio emendamento.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Vegas.

Pongo in votazione la parte residua dell'articolo 59.

(È approvata).

Risultano assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti i rimanenti, riferiti all'articolo 59.

Passiamo all'esame dell'articolo 60. Tale articolo, salvo qualche correzione di carattere lessicale, è esattamente lo stesso che era stato approvato dalla Commissione con largo consenso. Si tratta, colleghi, dell'articolo che dà facoltà ai diversi soggetti istituzionali di adire la Corte costituzionale.

Pongo quindi in votazione l'articolo 60.

(È approvato).

Risultano assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti i rimanenti, riferiti all'articolo 60.

Passiamo all'esame dell'articolo 61. Rispetto a tale articolo si pone una rilevante questione: alcuni colleghi propongono che la materia riguardante le leggi elettorali regionali – in particolare tale questione è stata sollevata dai colleghi di rifondazione comunista – sia sottratta all'autonomia statutaria e ricondotta alla potestà legislativa statale; il collega Calderisi, che illustrerà tra breve la sua proposta, ritiene che si debba introdurre come norma costituzionale generale, salvo possibilità di deroga, il principio dell'elezione popolare diretta dei presidenti delle regioni e vincolare a questo principio, salvo, ripeto, possibilità di deroghe, gli statuti regionali.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor presidente, farò riferimento anche ai documenti dei presidenti delle regioni che chiedono, avvalendosi di una certa argomentazione, che la Commissione bicamerale preveda l'elezione diretta del presidente della regione. Questa potrebbe sembrare una lesione dell'autonomia, della possibilità di ciascuna regione di determi-

nare la propria forma di governo in modo libero e autonomo, ma sono le stesse regioni, dicevo, che lo chiedono e lo fanno in base alla considerazione che vi è la necessità, proprio per poter sperare di portare a compimento il disegno federalista, di avere governi delle regioni stabili e autorevoli. La stabilità dei governi regionali, per il compimento del disegno federalista, è essenziale. Sappiamo quale sia la situazione di stabilità dei nostri governi regionali (è inutile fare citazioni di casi, la Sardegna piuttosto che la Calabria); e allora credo che inserire meccanismi volti a far sì che si abbiano governi stabili e autorevoli sia una necessità non rispondente ad una esigenza di presidenzialismo, ma ad una esigenza di federalismo. È questa la ragione per la quale credo che le regioni chiedano esse stesse che venga introdotto questo principio.

Il gruppo di forza Italia ha presentato due emendamenti. Il primo è l'emendamento Pisanu ed altri C.61.128 volto ad aggiungere alla lettera a), dopo le parole « il Presidente della Regione », le parole « eletto a suffragio universale diretto ». L'altro è l'emendamento 61.136, che reca la mia prima firma, il quale non contiene un concetto di deroga, ma tende a sottolineare il fatto che la regione autonomamente può anche decidere, nelle modifiche allo statuto, di cambiare forma di governo. L'emendamento infatti recita: « Le modifiche allo statuto, ivi compresa l'abrogazione dell'elezione a suffragio universale diretto del presidente della Regione, sono approvate secondo la medesima procedura prevista per l'approvazione ». Si lascia quindi piena autonomia delle regioni nel determinare la forma di governo anche per quanto concerne questo aspetto; vi è quindi una garanzia dell'autonomia, ma la situazione di parità è quella dell'elezione diretta.

Abbiamo un meccanismo di elezione diretta a livello comunale e provinciale, lo abbiamo introdotto a livello nazionale con la modifica della forma di governo che

abbiamo approvato il 30 giugno – anche se la dobbiamo ancora definire –, l'unico ambito di governo che non prevederebbe questa forma di legittimazione di scelta dei cittadini su chi deve governare sarebbe il livello regionale. Fino a quando si è detto che una cosa è il livello comunale e provinciale e un'altra cosa è il livello regionale, che deve andare di pari passo con quello statale, poteva valere questa considerazione, ma avendo fatto il passo anche a livello statale, credo che dobbiamo prevedere un meccanismo di legittimazione, di scelta diretta dei cittadini. Da parte nostra, quindi, proponiamo questa formulazione.

Siamo disponibili a valutare eventualmente anche altre formulazioni che possono riguardare non solo l'elezione, ma anche altre forme di legittimazione. In qualche modo il meccanismo vigente, anche se personalmente non lo ritengo certo il migliore, prevede una qualche forma di scelta da parte del cittadino del presidente della giunta; io inserirei anche un altro principio della forma di governo, quello cioè che il presidente della giunta debba nominare e revocare gli assessori al di fuori del consiglio. È un fattore di instabilità enorme il fatto che il presidente non scelga, nomini e revochi gli assessori e che debba necessariamente trovarli nell'ambito del consiglio. Sappiamo benissimo quale stabilità rappresenti l'assenza di questa norma a livello regionale; basti vedere cos'è successo negli ultimi anni in Sardegna o cosa accade in tutte le regioni, anche quelle governate dal Polo – bisogna riconoscerlo – una volta che è esaurita la cosiddetta norma antiribaltone.

Dunque, non vi è la volontà di negare l'autonomia alle regioni, bensì quella di assicurare le condizioni per l'attuazione di un disegno federalista; a ciò fa riferimento l'esigenza di introdurre norme di questo tipo. Noi proponiamo alcune formulazioni, ma siamo aperti – in questa sede o anche successivamente – ad esaminare altre proposte. Il nostro è un invito che rivolgiamo con forza e convinzione, poiché

riteniamo che sarebbe un'errata impostazione federalista quella di ritenere che non si possa dare in questa sede un'indicazione, poi anche derogabile; ma occorre partire da un'impostazione che offra qualche garanzia di stabilità e di autorevolezza ai governi regionali.

PRESIDENTE. Aprendo il dibattito su tale complessa questione, che credo debba essere considerata contestualmente alla proposta di rifondazione comunista di mantenere al livello statale, al Parlamento, la potestà legislativa in materia di leggi elettorali e regionali, vorrei non obiettare ma far osservare al collega Calderisi che proprio il riferimento che egli ha fatto alle scelte operate per quanto attiene all'elezione dei sindaci e dei presidenti della provincia ed alle proposte che noi avanziamo nel disegno sin qui discusso in materia di forma di governo, dimostra quanto aleatoria rischi di essere l'introduzione nel testo costituzionale dell'indicazione relativa all'elezione popolare diretta del presidente della regione. È infatti del tutto evidente che l'elezione popolare del Presidente della Repubblica avviene secondo modalità e nel quadro di una scelta, per quanto riguarda la forma di governo, radicalmente diverse rispetto all'elezione popolare dei sindaci. Infatti quest'ultima è collegata alla formazione del consiglio comunale: il sindaco si presenta collegato alle liste che lo sostengono e viene eletto anche quale capo di una maggioranza ed è capo di un esecutivo. Il Presidente che abbiamo disegnato nel progetto di riforma costituzionale è invece figura distinta dal Presidente del Consiglio e la sua elezione avviene in un momento separato rispetto alle elezioni legislative.

Temo che il riferimento ambiguo, che non allude ad una determinata forma di governo, e di principio all'elezione popolare del presidente della regione in primo luogo non risolva il problema della stabilità di governo – non è affatto detto che sia implicitamente risolto – e rischi di costituire un vincolo rispetto all'autonomia, senza affrontare la questione.

Credo che il tema vada affrontato in termini ben più radicali. Se riteniamo che quella garanzia di stabilità e di governabilità, che tutti consideriamo auspicabile, non possa essere adeguatamente assicurata attraverso l'autonomia statutaria, cioè secondo il principio che siano le regioni a garantirsela, salvo i principi contenuti nell'articolo 61, allora credo sia ragionevole mantenere al Parlamento nazionale la potestà legislativa in materia di leggi elettorali e di forma di governo delle regioni. Questa sì è la risposta al problema che lei pone. Ma se pensassimo di risolvere quel problema attraverso un riferimento nello stesso tempo impegnativo ed esile, giacché non risolve la questione della forma di governo, noi compiremmo un'operazione improduttiva. Noi dobbiamo operare una scelta: o quella dell'autonomia statutaria, ed allora in Costituzione si indicano dei principi e si ha fiducia nella capacità delle regioni di scegliere forme di governo e leggi elettorali in grado di garantire autorevolezza e stabilità; oppure si ritiene che tale garanzia debba essere fornita dal Parlamento, ed allora non servono mezze misure, ma la rivisitazione dell'articolo 59, che su questo punto abbiamo lasciato in sospeso, scrivendo che in materia di leggi elettorali e forme di governo delle regioni decide il Parlamento con leggi nazionali.

Credo sinceramente – come vedete non mi pronuncio – che occorra avere il coraggio di una scelta netta, altrimenti rischiamo di discutere inutilmente di un presidenzialismo regionale che innanzitutto non si comprende cosa sia, poiché decidere in merito all'elezione popolare di un presidente non significa decidere sulla forma di governo. Inoltre, prendere tale decisione al di fuori di una scelta sulla legge elettorale, è cosa priva di un significato certo e non risolve il problema da lei posto. Se allora riteniamo che le regioni non siano in grado di risolvere da sole il problema, dobbiamo però essere consapevoli che si tratta di assumere una scelta pesante rispetto alla decisione, che

abbiamo preso, di intitolare questa parte della Costituzione « ordinamento federale della Repubblica ».

Dobbiamo – lo ripeto – avere il coraggio di compiere scelte pesanti, cioè vere.

GIUSEPPE CALDERISI. Presidente, ho detto che vi è piena disponibilità. Tuttavia, non credo si tratti di operare una scelta secca tra due ipotesi così estreme; possono esservi vie intermedie, fra il nero ed il bianco vi sono tante sfumature di grigio. Si potrebbe per esempio prevedere che il presidente della regione sia eletto a suffragio universale diretto insieme alla sua maggioranza.

PRESIDENTE. Può essere un sistema elettorale...

GIUSEPPE CALDERISI. Sempre con la possibilità che la regione possa cambiare tale forma di governo. In ogni caso ne avremmo indicata una, quella relativa ai sindaci ed alle province, senza dunque lasciare indefinita – come lei osservava – la forma di governo; inoltre non sarebbe un presidente che verrebbe eletto e poi rimarrebbe « appeso », come potrebbe accadere se non venisse indicato che la sua elezione è riferita anche ad una maggioranza. Quindi, un'indicazione di questo tipo è già più puntuale.

Ovviamente, si possono adottare anche altre forme, ma non c'è solo il bianco ed il nero.

PRESIDENTE. Ritengo invece che la questione sia abbastanza « bianco o nero ». Non credo, tra l'altro, che in un testo costituzionale si possa fare per cenni ciò che compiutamente deve essere stabilito con una legge; e non è una questione di principi. Allora, preferirei una soluzione limpida: si rivisiti l'articolo 59, si assegni al Parlamento la potestà legislativa in materia di forma di governo e di leggi elettorali e regionali e nell'articolo 61 si introduca l'ipotesi della deroga, nel senso

che l'autonomia diventa possibilità, con maggioranza qualificata di due terzi, di derogare rispetto all'orientamento parlamentare. Questo avrebbe ancora un senso. Tuttavia, per quanto ci possiamo lavorare, cosa significa elezione diretta collegata? Bisogna fare una legge; se vogliamo agire in questo modo, occorre stabilire che tale legge deve essere predisposta dal Parlamento. Non possiamo pensare di delineare per cenni la legge elettorale delle regioni nell'articolo 61, perché tali cenni poi possono divenire variamente e confusamente interpretabili. Mi sembra che potrebbero rappresentare un vincolo eccessivo e nello stesso tempo troppo labile. Non troverei neanche scandaloso che si dica che questo potere spetta al Parlamento, ma le regioni possono avocarlo a sé con una maggioranza particolarmente qualificata, o con un referendum. Questo meccanismo, almeno, è limpido, perché sarà il Parlamento a determinare, non dicendo « eletto » o « collegato »; varerà una legge in cui si spiegherà che cosa vuol dire « eletto » e che cosa significa « collegato ». Così, infatti, non si capisce cosa voglia dire.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Sono sempre favorevole all'autonomia delle regioni in rapporto allo Stato, mentre non sono mai favorevole all'autonomia delle classi politiche, in particolare locali e regionali, di fare ciò che a loro aggrada. In sede scientifica non ritengo — come non ha ritenuto in passato la più autorevole dottrina — che l'autogoverno, la definizione della propria organizzazione costituzionale, sia elemento essenziale dell'autonomia. Si può essere perfettamente autonomi anche se la legge dello Stato — o la legge della regione per i comuni — decide quale sia l'organizzazione; può essere un fattore, ma non è un requisito.

Non sono d'accordo a lasciar fare alle regioni ciò che vogliono. Da questo punto di vista, intanto, avanzo formalmente una proposta che corrisponde peraltro ad uno dei miei emendamenti. Parlare di « iniziativa popolare di leggi e di atti normativi e

la richiesta di referendum » è insufficiente, perché finora — vero, professor Elia? — in materia di referendum, di democrazia diretta, le regioni non sono state di manica larga e con questa formulazione noi consentiamo loro, alle classi politiche regionali, qualunque esse siano, di eludere la democrazia diretta ed i referendum. Sono quindi favorevole a dire espressamente, come vincolo all'autonomia statutaria, che lo statuto deve prevedere i referendum abrogativi, costitutivi, propositivi, alternativi, cioè tutti quelli possibili ed immaginabili. Non è ammissibile infatti che, mentre la legge dello Stato prevede (sta per prevederlo, se ancora non l'abbiamo fatto) anche il referendum propositivo e costitutivo, viceversa lo statuto regionale possa esimersi dai referendum, in quanto l'unica previsione cui sarebbe obbligato è la richiesta di referendum. La richiesta di quali referendum, di tutti i referendum? Questa è la prima questione e la proposta formale che avanzo.

In merito invece al punto specifico della forma di Governo che è stato sollevato, dico al presidente, il quale è intervenuto, che in qualche misura nella Costituzione si deve andare comunque, per così dire, per aspetti sommari. Del resto, la stessa Costituzione nello stabilire che attualmente il governo regionale è eletto dall'assemblea — o dal consiglio regionale — dà questa indicazione; dopo di che, sono tutti d'accordo nel sostenere che le regioni non hanno la stessa forma di governo; vi è questo principio essenziale della forma di governo, quella del governo parlamentare, ma ciascuna regione, in qualche modo, lo ha declinato diversamente. Questo è inevitabile; nella Costituzione dobbiamo soltanto fissare dei principi.

Faccio osservare che voler stabilire per tutte le regioni che la forma di governo debba essere parlamentare è centralismo, così come sarebbe centralismo anche stabilire la forma presidenziale. Del resto, ho ritenuto che varare la legge per l'elezione

diretta dei sindaci per tutti i comuni indifferentemente sia la sostituzione di un centralismo ad un altro centralismo. È evidente. L'antidoto sarebbe allora lasciar fare alle regioni ciò che vogliono? No, si può semplicemente dire che debbono scegliere tra forme coerenti e che debbono optare per una legge elettorale coerente con la forma di governo. La coerenza è data dai principi che vengono posti nella Carta costituzionale. Segnalo allora che esistono miei emendamenti i quali stabiliscono che deve essere scelta coerentemente una forma di governo fra quella presidenziale e quella parlamentare, di cui sono tracciate le linee essenziali (questa proposta era del 1992-1993).

Si lascia quindi alla regione l'autonomia di scegliere, ma la si obbliga a farlo in modo coerente e non – come dire – in maniera partigiana. Mi sembra un *mix* di autonomia abbastanza corretto.

Da questo punto di vista non sono d'accordo con la proposta di rifondazione comunista, perché si pongono disgiuntamente i problemi della forma di governo e della legge elettorale e non si può consentire che venga adottata una forma di governo con la quale la legge elettorale sia assolutamente incoerente. Secondo me è possibile stabilire che le regioni scelgano coerentemente tra due forme di governo ed una legge elettorale...

PRESIDENTE. Non è vero: rifondazione propone che tutta la materia – forma di governo e legge elettorale – sia regolata dal Parlamento nazionale. È una proposta del tutto coerente.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Io invece suggerisco che le regioni scelgano tra due modelli, che poi si delineano in tre righe, proposti dalla forma elettorale. Come dicevo, si delineano in tre righe anche se non basta prevedere l'elezione del presidente perché, come ha giustamente osservato il presidente D'Alema, non è sufficiente affermare che il presidente è eletto dal popolo perché sia

adottata una forma di governo, ma è necessario dire qualcosa di più. Si può però stabilire qualcosa di più ed obbligare le regioni.

Sullo sfondo faccio osservare che la legge elettorale che abbiamo oggi per le regioni è proprio un monumento a questa ambiguità fra legge elettorale e forma di governo. Superare tale ambiguità è quindi proprio un'esigenza imprescindibile. La letteratura al riguardo ormai è vastissima e non mi soffermo sull'argomento.

MAURIZIO PIERONI. Sarò breve perché condivido la sua impostazione, presidente. Mi sembra che non vi siano ampi margini, se non giungendo ad esiti paradossali con le proposte che stiamo esaminando. Arriveremmo infatti al paradosso per cui abbiamo coerentemente rifiutato di inserire nella Costituzione un sistema elettorale per il Parlamento della Repubblica, mentre nell'ordinamento federale della Repubblica stessa inseriamo invece il sistema per l'elezione delle regioni. Sarebbe, come dicevo, un esito a dir poco paradossale: non ci leghiamo come Stato in maniera precisa e puntuale nella Costituzione ad un sistema elettorale o ad una forma di governo individuata, mentre lo facciamo per le regioni.

Ciò è ancor più paradossale alla luce del dibattito che si è svolto fino ad oggi. Le accalorate perorazioni con cui i colleghi sono intervenuti di volta in volta quando si trattava di sottrarre materie allo Stato per redistribuirle a livello regionale partivano tutte da un presupposto. Equivocando una posizione dei verdi, spesso mi sono sentito ripetere: « Non capisco perché il collega Pieroni si senta più garantito in materia di difesa dell'ambiente dai poteri dello Stato centrale, anziché dai nuovi poteri decentrati e vicini al territorio ». Non riesco a capire perché questo ragionamento, che peraltro condivido appieno, debba valere per l'ambiente e non, per esempio, per l'organizzazione istituzionale delle regioni. Non capisco cioè per quale motivo i cittadini delle regioni debbano sentirsi più garantiti

dalla classe politica centrale nell'organizzazione della forma di governo e del sistema elettorale rispetto alla loro classe politica. A meno che non si voglia ammettere il dualismo singolare, proposto nell'intervento di Rotelli, che vede le regioni come istituzioni effettivamente autonome, ma le classi politiche regionali subordinate (*Commenti del senatore Rotelli*).

Dove poi si esprima questa autonomia, se non nell'*ἀγορά* o nella formazione di una classe politica che tale autonomia esercita, è davvero difficile da comprendere (*Interruzione del senatore Rotelli*).

Capisco che ci sono i referendum; fa parte di un'impostazione del collega Rotelli a cui riconosco piena dignità, che vede una base di tipo plebiscitario o di richiamo referendario molto forte e che lascia poco spazio agli aspetti della democrazia (*Interruzione del senatore Rotelli*).

No, Rotelli, volevo semplicemente dire che noi abbiamo una maggiore attenzione verso le forme rappresentative della democrazia. Capisco che dal tuo punto di vista ciò sia male, ma ci sembra che il problema che questo paese oggi deve affrontare sia proprio quello di dotarsi a livello locale e regionale di classi politiche adeguate alla bisogna, secondo il principio di responsabilità.

Siccome noi abbiamo titolato questa parte « Ordinamento federale della Repubblica », parrebbe assai singolare che, nel momento in cui abbiamo discusso con tanta passione di cose ben più minute, sulle due questioni sostanziali – da un lato, l'autonomia finanziaria effettiva e, dall'altro, l'autonomia statutaria effettiva – adottiamo una soluzione che rischia di svuotare pesantemente quel titolo, anche perché sappiamo, pur non avendo ancora esaminato l'articolo 66, che le contingenze globali dello stato del debito pubblico non ci lasciano ampi margini in ordine all'autonomia finanziaria. Non ci pare quindi opportuno restringere ulteriormente i limiti dell'autonomia statutaria.

Dobbiamo fare una scelta che, per quanto riguarda il nostro gruppo, è quella – rispondo così al quesito posto dal presidente – di affidare all'autonomia regionale la totale sovranità statutaria nei limiti delle indicazioni di principio che il relatore ha già tracciato; di affidare cioè tale autonomia, anche per quanto riguarda il sistema elettorale e la forma di governo, alle classi politiche regionali che si misureranno di fronte ai cittadini nelle loro capacità di dare risposte.

Questo è il senso della scommessa che facciamo: se esso viene meno, vengono meno le ragioni dei lavori di questa Commissione, a nostro sommosso modo di vedere.

Mi permetto un'ultima aggiunta, che non vuole essere polemica ma che ritengo necessaria perché è bene che il dibattito sia fatto in assoluta trasparenza. Vi è già una legge regionale: ci sembra una base di partenza più che accettabile perché le regioni esercitino la loro autonomia. Non mi pare dunque corretto sostenere, come fa il collega Calderisi, che vi sono problemi in Sardegna e – perché no? – in alcune regioni governate dal Polo. La Sardegna non ha nulla a che vedere con il sistema attualmente vigente nelle regioni a statuto ordinario e, se problemi politici vi sono, essi derivano dal fatto che le strutture di partito sono diverse oggi rispetto al passato. Però quest'ordine di problemi non si risolve in sede costituzionale: la questione politica va risolta in ambito politico. Saranno le forze politiche – e con questo concludo, presidente – che sapranno avanzare ai cittadini le proposte più coerenti, misurandosi con il problema del consenso.

TARCISIO ANDREOLLI. Presidente, abbiamo parlato di Repubblica federale e mi pare che la proposta del Comitato ristretto sia coerente con questa impostazione.

Faccio mie le considerazioni svolte dal collega Pieroni in risposta ai rilievi di Rotelli e di altri. Sono cioè contrario ad ogni limitazione dell'impostazione di au-

onomia completa, anche sotto il profilo della forma di governo e del sistema elettorale delle singole regioni, perché mi sembra strano che si voglia imporre per le regioni, con norma costituzionale, una coerenza fra i sistemi di governo ed i sistemi elettorali, quando non la si impone per lo Stato.

Farò due considerazioni sul testo. A me sembra eccessiva la norma di chiusura finale che stabilisce che la regione adotta la propria legge elettorale a maggioranza di due terzi. Mi pare infatti che essa complichino la vita di questi enti: se non fissiamo una regola analoga per il Parlamento nazionale, non vedo perché dovremmo imporla alle regioni. C'è una certa riserva a voler tenere sempre sotto protezione la vita degli enti locali.

Mi domando invece se non valga la pena di introdurre una norma per stabilire i tempi: lasciare la libertà di decidere se un consiglio regionale debba durare due o dieci anni mi pare eccessivo. Eliminarei invece – lo ribadisco – la norma relativa alla maggioranza dei due terzi.

MARCELLO PERA. Presidente, anche io sarò breve. Assieme ad altri colleghi ho presentato un emendamento sulla disciplina della forma di governo delle regioni in senso presidenziale o semipresidenziale.

La discussione su questo punto, ovviamente, tocca varie posizioni, anche estreme: la disciplina spetta autonomamente a ciascuna regione; la disciplina spetta soltanto allo Stato e così via.

Lei ha replicato ad una obiezione del collega Calderisi e alla fine del suo intervento ha dato un suggerimento, che io ho interpretato come compromesso tra esigenze diverse: una che attribuisce allo Stato uniformità in tema di forma di governo sul territorio e l'altra che invece conferisce più autonomia o massima autonomia alle regioni. Il suo suggerimento era di rivedere l'articolo 59, attribuendo allo Stato il potere di determinare la forma di governo regionale e a ciascuna

regione il potere di derogare, con maggioranza qualificata, alla legge dello Stato.

Vorrei accogliere il suo suggerimento per comprendere se su di esso vi sia una maggioranza ampia. A me sembrerebbe una forma di compromesso ragionevole che salvaguarda almeno un po' della autonomia delle regioni, sia pure in negativo, come potere di deroga alle disposizioni dello Stato. Chiedo a lei, dunque, presidente, di farsi interprete di questa esigenza.

PRESIDENTE. Emerge dunque l'ipotesi, rivisitando l'articolo 59, di ricondurre la determinazione della forma di governo e della legge elettorale regionale alla potestà legislativa del Parlamento nazionale, salvo prevedere nell'articolo 61 la possibilità che, con maggioranza qualificata, una regione decida autonomamente di derogare alla normativa nazionale.

Mi rendo conto che si tratta di una soluzione di compromesso, ma essa risponderebbe all'esigenza – soprattutto in una fase iniziale – di dare omogeneità senza violare il potere delle regioni di appropriarsi successivamente di una maggiore autonomia, qualora emerga al loro interno una maggioranza qualificata.

La proposta tiene insieme esigenze che sono state evidenziate sia nell'emendamento Calderisi ed altri sia nella proposta di rifondazione comunista. Poiché essa è diversa rispetto a quella di cui stavamo discutendo, vorrei capire se possa essere considerata un punto di incontro.

MASSIMO VILLONE. Presidente, apprezzo l'intenzione, ma non credo che la proposta possa essere in alcun modo condivisa.

Se ho ben capito, il Parlamento emanerebbe comunque le leggi sulla forma di governo e sul sistema elettorale delle regioni. Le emanerebbe in una prima battuta e poi le regioni le potrebbero cambiare. Tuttavia, a parte la radicale antitesi di questa ipotesi con qualunque modello o schema federale che conosco –

e noto la contraddizione con tutto il parlare che si è fatto circa la necessità che il modello federale avesse o non avesse certe caratteristiche —, credo sarebbe del tutto sbagliato, nel momento in cui si fa una riforma che si vuole importante e radicale, non cogliere la necessità di dare messaggi visibili di innovazione.

Presidente, se oggi approvassimo l'idea di questa riforma importante, che vogliamo incisiva e fondamentale ed alla quale mettiamo il nome di federale, e il giorno dopo ci mettiamo a fare le leggi sul sistema elettorale delle regioni, come se nulla fosse accaduto dal 1968 in poi, e sulla forma di governo regionale, con tutto ciò che questo comporta in termini di contrasti, dibattiti e pellegrinaggi a Roma da parte delle forze politiche locali, trasmetteremo un messaggio devastante per il senso della riforma che stiamo per approvare. Personalmente quindi sono del tutto contrario e ritengo che questa norma sia uno strumento chiave dell'evoluzione del sistema politico regionale e locale, nonché della competizione tra classi politiche. Pertanto non condivido assolutamente la proposta che è stata avanzata.

FRANCESCO SERVELLO. Non sarei così drastico, fino al dramma, come è stato il collega Villone, nel senso che questa è una materia della quale ci stiamo occupando e, man mano che si va avanti, intervengono anche ripensamenti e riflessioni che riguardano norme precedenti. Non sarebbe un dramma, quindi, se tale materia venisse trattata anche quando si discuterà della forma di Governo. Non annetterei perciò nessuna motivazione antistatalista o antiregionalista ad una riflessione di questo tipo.

Devo osservare che il punto nodale del dibattito di stamani riguarda essenzialmente l'elezione diretta del Presidente della Repubblica. Questo, a mio avviso, è il punto centrale, che tutto sommato si collega coerentemente all'elezione diretta del Capo dello Stato, anche se non è la

stessa cosa (mi rendo conto delle osservazioni fatte inizialmente dal presidente)

Ritengo tuttavia che su questa materia sia necessario un indirizzo di carattere nazionale. Affermare che le regioni fanno le leggi elettorali ognuna per proprio conto, sia pure con maggioranze molto ben qualificate, è un principio, per carità. Ma se, quando discuteremo della forma di Governo, indicassimo un principio generale relativo all'elezione diretta, nelle forme e nei modi in cui poi la legge elettorale regionale determinerà le procedure, saremmo rispettosi delle autonomie regionali. Si stabilirebbe però un principio generale in modo che questo Arlecchino non trovi nella forma più esposta come immagine (le elezioni) una vera e propria attuazione anche contro la volontà dei proponenti.

La mia proposta, quindi, è di nulla togliere dal punto di vista della legge elettorale, lasciando però, nella parte relativa alla forma di Governo, la possibilità di discutere e di decidere se il presidente della regione possa o meno essere eletto direttamente dagli elettori, secondo quanto propone non solo forza Italia ma anche alleanza nazionale. Mi sembra che questo sia un disegno organico. Oltre tutto, signor presidente, lei sa meglio di me che il compromesso intervenuto a suo tempo sulla legge elettorale, che fu definita «Tatarellum», se non ricordo male...

PRESIDENTE. Se non lo ricorda lei, noi siamo ancor più in difficoltà!

FRANCESCO SERVELLO. C'è un po' di confusione tra una legge e l'altra, anche perché queste vicende si sono intrecciate tra loro.

Dicevo che la legge elettorale con l'indicazione del presidente ha determinato una serie di dubbi e di perplessità e il modo stesso di votare è stato caotico, dispersivo e confuso. O si vota sulla norma generale relativa al presidente eletto direttamente dal popolo (il popolo regionale, ovviamente, quindi ritorniamo

al concetto dell'autonomia in questa materia specifica), oppure dovremmo votare l'emendamento così com'è stato formulato dai colleghi sia di forza Italia sia di alleanza nazionale in questa sede.

Vorrei far rilevare al presidente che votare, quasi per dispetto, in questa circostanza, il principio generale dell'elezione diretta mi sembra un po' riduttivo e quasi la manifestazione di una volontà non espressiva di una maggioranza che, per lo meno per quanto riguarda l'opinione pubblica, è indirizzata in questo senso. Parlo dell'opinione pubblica lombarda come di quella toscana, e via dicendo. Bisogna dare maggiore aderenza allo spirito della legge che riguarda la rappresentatività dei cittadini rispetto a meccanismi complessi come la legge elettorale vigente.

Questa è la raccomandazione che volevo fare, proponendo di trasferire eventualmente l'esame di questo emendamento nella discussione sulla forma di governo.

PRESIDENTE. Mi pare di capire che non si è superato il contrasto di principio tra la posizione di chi ritiene che si debba riconoscere alle regioni, nell'ambito della loro piena autonomia statutaria, un pieno diritto di autodeterminazione per quanto attiene alle forme di governo e alle leggi elettorali e quella di chi ritiene, in modi e con intensità diverse, che invece debba esservi un vincolo, un indirizzo o una piena potestà legislativa statale. Siamo quindi di fronte ad una questione di principio di grande rilevanza, sulla quale credo bisognerà votare.

Voglio avanzare una proposta radicale, per così dire. Non mi sembra giusto, ai fini di una utile prosecuzione dei nostri lavori, arrivare a dirimere tale questione con un voto in un'assemblea dimidiata, come quella in cui ci troviamo in questo momento. Certo, questa è un'assemblea dal punto di vista formale pienamente rappresentativa, ma poiché si debbono raggiungere soluzioni che abbiano un sostegno non solo formale ma anche sostanziale, un consenso reale per affrontare le

aule parlamentari, mi permetto di aggiornare la seduta alla prossima settimana.

FAUSTO MARCHETTI. Intervengo solo per apprezzare la proposta che lei ha avanzato, presidente, e per dire che, per quanto ci riguarda, troviamo un punto accettabile di compromesso positivo rispetto alle proposte in campo ed anche rispetto alla nostra proposta.

PRESIDENTE. La ringrazio, però l'apprezzamento non è unanime! La Commissione dovrà essere convocata martedì mattina perché dobbiamo esaurire il tema al nostro esame. Prevedo che il Comitato si riunirà subito dopo e spero che nella mattinata di martedì si possa completare questa parte e che dopo la seduta del Comitato ci si possa riunire di nuovo per affrontare le questioni relative alla parte successiva, ossia al tema del Parlamento.

Sulla parte fiscale mi risulta sia in atto una consultazione; se sarà necessario convocare il Comitato, ci verrà comunicato e potremo farlo anche in una seduta « volante ».

Martedì la seduta avrà inizio alle ore 10, considerato il problema degli spostamenti aerei! Penso che i lavori proseguiranno mercoledì mattina, giovedì ed eventualmente venerdì mattina, salvo la possibilità di sospendere i lavori mercoledì pomeriggio (la questione andrà affrontata con la Presidenza della Camera) in relazione alle votazioni in Assemblea sulle modifiche regolamentari. Se nel corso della mattinata di martedì completeremo il lavoro sulla forma di Stato, martedì pomeriggio si riunirà il Comitato, altrimenti continueremo i nostri lavori perché entro la giornata di martedì dobbiamo completare questa parte per passare, mercoledì mattina, alla parte concernente il Parlamento.

Oltre ad un augurio per un felice fine settimana vorrei rivolgere ai colleghi un appello non solo alla presenza, ma anche ad una maggiore sobrietà. Capisco che si tratta di questioni importanti, ma il di-

battito avverrà in Assemblea. Vi sono interventi che hanno carattere di testimonianza, che rispetto assolutamente ma sono fuori di luogo; sembrano rivolti ad uditori che non ci sono ed ai quali il messaggio non giunge: i cittadini della provincia di Trieste o le popolazioni del Veneto...

LEOPOLDO ELIA. Confidano nella lettura degli atti!

PRESIDENTE. Ma non avverrà! Abbiamo avuto discussioni lunghissime su

temi importanti che forse potevano essere affrontati in minor tempo.

Il seguito dell'esame è rinviato alla seduta di martedì prossimo, alle 10.

La seduta termina alle 13.15.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 20.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

