

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

745^a SEDUTA PUBBLICA

RESOCONTO SOMMARIO E STENOGRAFICO

MARTEDÌ 22 FEBBRAIO 2005

(Pomeridiana)

Presidenza del vice presidente FISICHELLA
e del vice presidente SALVI

INDICE GENERALE

RESOCONTO SOMMARIO Pag. V-XIV

RESOCONTO STENOGRAFICO 1-57

*ALLEGATO B (contiene i testi eventualmente
consegnati alla Presidenza dagli oratori, i
prospetti delle votazioni qualificate, le comu-
nicazioni all'Assemblea non lette in Aula e
gli atti di indirizzo e di controllo)* 59-66

INDICE

RESOCONTO SOMMARIO		D'AMICO (Mar-DL-U)	Pag. 32
RESOCONTO STENOGRAFICO		TESSITORE (DS-U)	38
CONGEDI E MISSIONI	Pag. 1	SCALERA (Mar-DL-U)	40
DISEGNI DI LEGGE		* VILLONE (DS-U)	42
Annunzio di presentazione	1	PEDRIZZI (AN)	46
DISEGNI DI LEGGE		VIZZINI (FI)	49
Seguito della discussione dei disegni di legge costituzionale:		ORDINE DEL GIORNO PER LE SEDUTE DI MERCOLEDÌ 23 FEBBRAIO 2005 . . .	56
(2544-B) Modifiche alla Parte II della Costituzione (Approvato in prima deliberazione dal Senato e modificato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati)		<i>ALLEGATO B</i>	
(1941) CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA. – Disposizioni concernenti la forma di governo regionale		DISEGNI DI LEGGE	
(2025) CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA. – Modifiche ed integrazioni degli articoli 122 e 126 della Costituzione		Annunzio di presentazione	59
(2556) VIZZINI ed altri. – Modifica degli articoli 121 e 126 della Costituzione		GOVERNO	
(2651) CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE. – Modifica all'articolo 126 della Costituzione		Trasmissione di documenti	59
(Votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento):		CORTE COSTITUZIONALE	
* SALVI (DS-U)	2	Trasmissione di sentenze	60
PAGLIARULO (Misto-Com)	7	CORTE DEI CONTI	
* MANZELLA (DS-U)	11	Trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti	60
CAVALLARO (Mar-DL-U)	16	MOZIONI E INTERROGAZIONI	
BATTAFARANO (DS-U)	20	Annunzio	56
MANZIONE (Mar-DL-U)	22, 23	Apposizione di nuove firme a mozioni e ad interrogazioni	40, 61
CADDEO (DS-U)	27	Interrogazioni	61
		Interrogazioni da svolgere in Commissione	66
		N. B. - L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.	

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Forza Italia: FI; Lega Padana: LP; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Per le Autonomie: Aut; Unione Democratica e di Centro: UDC; Verdi-l'Unione: Verdi-Un; Misto: Misto; Misto-Comunisti Italiani: Misto-Com; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-La Casa delle Libertà: Misto-CdL; Misto-Lega per l'Autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito Repubblicano Italiano: Misto-PRI; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Popolari-Udeur: Misto-Pop-Udeur.

RESOCONTO SOMMARIO

Presidenza del vice presidente FISICHELLA

La seduta inizia alle ore 16,32.

Il Senato approva il processo verbale della seduta pomeridiana del 17 febbraio.

Comunicazioni all'Assemblea

PRESIDENTE. Dà comunicazione dei senatori che risultano in congedo o assenti per incarico avuto dal Senato. (*v. Resoconto stenografico*).

Disegni di legge, annunzio di presentazione

PRESIDENTE. Comunica la presentazione del disegno di legge n. 3311 di conversione del decreto-legge 21 febbraio 2005 n. 17 recante disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna.

Seguito della discussione dei disegni di legge costituzionale:

(2544-B) Modifiche alla Parte II della Costituzione (*Approvato in prima deliberazione dal Senato e modificato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati*)

(1941) CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA. – Disposizioni concernenti la forma di Governo regionale

(2025) CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA. – Modifiche ed integrazioni degli articoli 122 e 126 della Costituzione

(2556) VIZZINI ed altri. – Modifica degli articoli 121 e 126 della Costituzione

(2651) CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE. – Modifica all'articolo 126 della Costituzione

(Votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento)

PRESIDENTE. Ricorda inoltre che nella seduta antimeridiana ha avuto inizio la discussione generale sulle modificazioni apportate dalla Camera dei deputati al disegno di legge n. 2544.

SALVI (DS-U). Il disegno di legge di riforma è censurabile sotto il profilo della legittimità costituzionale sia perché la revisione operata è di tale ampiezza che esula dai limiti di cui dall'articolo 138, sia perché incide su alcuni fondamentali diritti sociali previsti nella Parte I. In particolare, la devoluzione alle Regioni del potere legislativo esclusivo in settori quali la sanità e l'istruzione incrina il principio di uguaglianza legittimando dal punto di vista normativo trattamenti diseguali sul territorio nazionale. Ma l'elemento di maggiore criticità della riforma è quello di intervenire su questioni datate: in primo luogo l'accentuazione in senso federalista dello Stato non tiene conto dell'avvenuto maggiore radicamento del Paese in un contesto sovranazionale, che renderebbe opportuno rinsaldare lo Stato-nazione anziché frantumarlo. Analogamente, per quanto riguarda la forma di Governo, si prescinde dal valutare il rafforzamento dell'Esecutivo già intervenuto che infatti consente alla maggioranza, come sta avvenendo, di portare avanti il programma di legislatura. Anziché farsi portatori delle ragioni di un pluralismo eccessivamente compresso, si propone, al contrario, un forte accentramento di poteri in capo al *premier*, per favorire il quale si sacrificano principi fondamentali quali la separazione dei poteri e si indeboliscono tutti gli istituti di garanzia e controllo. Sarebbe invece necessario assicurare al sistema una maggiore democraticità, analizzando le forme con cui favorire e valorizzare la rappresentanza sociale e la partecipazione dei cittadini, a partire dalla soppressione di quel *quorum* di invalidità dei *referendum* abrogativi che era plausibile in tempi di alte percentuali di partecipazione al voto e che invece oggi rappresenta solo un modo per deprimere un importante istituto di democrazia diretta. (Applausi dai Gruppi DS-U, Mar-DL-U e Misto-Com).

PAGLIARULO (Misto-Com). La riforma proposta opera un vero e proprio stravolgimento della Carta costituzionale mettendo in discussione l'equilibrio individuato dai Costituenti in nome delle diverse componenti radicate nella società italiana. Il potere di revisione che la stessa maggioranza si è autoassegnato recupera piuttosto le velleità maturate nel corso dei passati decenni in ambienti di destra, a conferma del carattere illiberale ed estremista del centrodestra. La profonda modifica della Parte II della Costituzione incide su quei principi fondamentali e immodificabili sanciti nella Parte I, infrangendo in particolare il principio di uguaglianza dei cittadini, attraverso la cancellazione dell'universalità dei diritti, scardinando l'unità nazionale e svilendo la partecipazione dei cittadini alla mera

espressione del voto ogni cinque anni. Sotto il profilo della forma di Governo si disegna una sorta di deriva monarchica, concentrando tutto il potere in capo al *premier*. Conseguentemente, si disarticola il principio fondante degli Stati liberali, quello della separazione dei poteri, espropriando il Parlamento di funzioni effettive e indebolendo complessivamente il sistema delle garanzie, a partire dalla modifica della composizione e delle modalità di elezione della Corte costituzionale, che ne fanno un organo subalterno alla dinamica maggioritaria. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U*).

MANZELLA (*DS-U*). La riscrittura da parte della Camera dei deputati di alcune parti essenziali del testo, soprattutto di quelle relative alle funzioni e alla composizione del Senato federale, e la loro blindatura sono state accettate dalla maggioranza di questo ramo del Parlamento senza neanche completare il suo esame in Commissione e nominare un relatore per l'Assemblea, rifiutando persino la proposta autorevolmente sostenuta dai senatori Mancino e Andreotti di una breve pausa di riflessione di dieci giorni, con ciò denunciando il clima trafelato in cui si sta cercando di varare la riforma. Non si è colta l'occasione per una riscrittura delle garanzie istituzionali in conseguenza del mutamento della legge elettorale del 1994, che è intervenuta radicalmente sulla composizione del Parlamento, si è opposto un netto rifiuto alle proposte di strumenti di democrazia partecipativa e si è persino sottratta alla Corte costituzionale la funzione dirimente nei conflitti tra le Camere in ordine alla competenza legislativa, nel contempo ampliando oltre misura la componente di nomina parlamentare di tale collegio; ancora, si è sottratto al Presidente della Repubblica il potere di autorizzare il Governo alla presentazione dei disegni di legge e soprattutto il potere di sciogliere le Camere. L'ex relatore, senatore D'Onofrio, ha richiamato la legge costituzionale n. 1 del 1997 istitutiva della Commissione bicamerale per le riforme per giustificare il ricorso alla revisione costituzionale mediante articolo 138 della Costituzione, ma si tratta di un'evidente forzatura nei confronti di tale norma delicata. La riforma accentua poi, per meri fini elettorali, il primato del Presidente del Consiglio nei confronti dello stesso Esecutivo, poiché non tiene in realistico conto le contraddizioni delle coalizioni di maggioranza e non precisa i poteri sui singoli Ministeri e autorità indipendenti. Nel procedere con una serie di disarticolazioni istituzionali, come quelle tra Capo del Governo e Capo dello Stato o tra Primo Ministro e Parlamento, la riforma produce una profonda frattura costituzionale con la previsione di una legislazione regionale esclusiva, non solo nelle materie scolastica, sanitaria e di polizia amministrativa, bensì in ogni altra materia non prevista dall'articolo 117 della Costituzione, stravolgendo in tal modo il criterio di sussidiarietà tra Stato e Regioni applicata in tutti i moderni Stati europei. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U e del senatore Falomi. Congratulazioni*).

CAVALLARO (*Mar-DL-U*). L'esigenza di procedere con rapidità e a tappe forzate per l'approvazione della riforma costituzionale non è avvertita dal Paese per rafforzare la governabilità, in quanto nelle ultime due legislature le maggioranze parlamentari hanno garantito una continuità politica priva di riscontro nel passato, né è scaturita da esigenze di rappresentanza, tipiche delle riforme elettorali, o da quelle di riordino dei grandi poteri del sistema statale, rispetto alla magistratura e alle istituzioni economiche. Si tratta invero di una forzatura meramente politica delle finalità dell'articolo 138 della Costituzione, quale prezzo da pagare ad una componente della maggioranza, anche se l'esigenza di ridisegnare lo Stato in senso federalista non trova grande spazio in tale riforma. Anziché irrobustire le finanze regionali con un autentico potere impositivo, il sistema della finanza locale viene appesantito con un aumento dell'imposizione diretta a livello regionale e una diminuzione dei trasferimenti da parte dello Stato. Il federalismo è indebolito anche dalla concezione del Senato federale come una Camera di controllo, rappresentante delle popolazioni e non delle istituzioni regionali. Esprime il voto contrario della sua parte politica alla proposta di riforma, augurandosi un risveglio delle coscienze considerato il generale disinteresse in cui si sta svolgendo il dibattito. (*Applausi dai Gruppi Mar-DL-U e DS-U e del senatore Amato*).

BATTAFARANO (*DS-U*). È certamente anomalo che la modifica di oltre 50 articoli della Costituzione sia discussa in assenza di relatore, perché la maggioranza subisce il ricatto di Bossi, che ha stabilito la data entro cui il Senato dovrà approvare il testo in esame; ma è altrettanto anomalo che questo passaggio parlamentare sia funzionale esclusivamente alla campagna elettorale da un lato della Lega, che al Nord potrà sbandierare la *devolution*, e dall'altro di Alleanza Nazionale che ai suoi elettori potrà presentare il recupero del concetto di interesse nazionale. La riforma è da respingere nettamente per i suoi contenuti: un intreccio inestricabile di impulsi secessionisti e disposizioni centralistiche; l'affievolita tutela dell'unità dei diritti sociali; il prevedibile incremento dei tributi di competenza degli enti locali; la crescita del contenzioso tra Governo e Regioni presso la Corte costituzionale; infine, la deriva plebiscitaria della democrazia italiana, con accentuazione della personalizzazione della politica e la realizzazione di una dittatura del Primo Ministro e conseguente svalutazione del ruolo del Parlamento. In ogni caso, ove la maggioranza dovesse riuscire a completare l'*iter* parlamentare di questa cattiva riforma costituzionale, sarà il *referendum* popolare a bocciarla. Al contrario, una possibile, equilibrata ed efficiente riforma costituzionale, rispondente alle esigenze del Paese, è contenuta nel disegno di legge n. 2320 presentato dall'opposizione, che prevede il superamento del bicameralismo perfetto, l'istituzione del Senato federale con una razionale ripartizione di competenze legislative, il legame fiduciario del Governo solo con la Camera politica e la nomina dei giudici della Corte costituzionale da parte del Parlamento integrato da rappresentanti delle autonomie locali, mentre la modifica al ri-

guardo proposta dalla maggioranza tende esclusivamente a garantirsi il controllo politico della Corte. (*Applausi dal Gruppo Mar-DL-U*).

MANZIONE (*Mar-DL-U*). Il gravissimo *vulnus* inferto alle procedure democratiche dalla decisione, frutto di uno scambio politico, di avviare la discussione del provvedimento che stravolge la Parte II della Costituzione in assenza del relatore impone ai senatori della maggioranza che non intendono abdicare alla propria coscienza un atto di coraggio che forzi il blocco ottuso dell'irragionevolezza e arresti una riforma che in ogni caso non entrerà in vigore perché non otterrà mai l'avallo popolare. È inadeguata anzitutto la caratterizzazione federale del Senato, nel quale la distribuzione dei seggi secondo il prevalente criterio della popolazione regionale determinerà notevoli disparità di trattamento, mentre la contestualità non affievolita con le elezioni regionali e quindi il rinnovo dell'organo per blocchi successivi determinerà incongruenze e difficoltà al funzionamento. L'incompatibilità logica tra la previsione di un numero fisso di senatori e la ripartizione proporzionale dei seggi tra le Regioni è un altro aspetto che richiederebbe modifiche che la maggioranza rifiuta. Inoltre, la partecipazione ai lavori del Senato, senza diritto di voto, di rappresentanti delle Regioni è assolutamente insufficiente a garantire un'effettiva rappresentanza degli enti territoriali, mentre è irragionevole e non trova riscontro in alcun sistema federale l'ampia e a volte indebita competenza legislativa attribuita alla Camera territoriale, in particolare con riferimento alle leggi cosiddette cornice. Infine, nel completo disinteresse di una maggioranza impegnata soltanto a rafforzare il ruolo del *premier* ed a realizzare una *devolution* di cui il Paese non sente la necessità, va sottolineato che la procedura abnorme stabilita e la distinzione delle competenze legislative su basi incerte ed opinabili rischiano di determinare la paralisi del Parlamento. (*Applausi dai Gruppi Mar-DL-U e DS-U e del senatore Amato*).

CADDEO (*DS-U*). La riforma costituzionale approvata dalla Camera dei deputati non è in grado di rafforzare la capacità del Paese di competere sul mercato mondiale ed è frutto dello smarrimento della maggioranza di fronte alla complessità del periodo storico, sia dal punto di vista economico che istituzionale. La destra, incapace di svolgere una funzione nazionale e di gestire la complessità istituzionale derivante dall'ampliamento delle competenze legislative dell'Unione Europea da un lato e delle Regioni dall'altro, si affida alla scorciatoia della dittatura del Primo Ministro, incontrastato *dominus* del Parlamento, annullando così la distinzione tra legislativo ed esecutivo; realizza inoltre una *devolution* incoerente rispetto ai bisogni del Paese, perché sancisce l'irreversibilità del dualismo economico garantendo solo ad alcune zone la difesa del benessere acquisito, senza considerare che tale opzione rischia di causare l'arretramento economico dell'intero Paese. Inoltre, la riforma può avere un impatto devastante sulle finanze regionali, alle quali anche per effetto dell'ampliamento della legislazione europea compete l'erogazione dei servizi, mentre lo stanziamento

mento delle risorse resta allo Stato. L'instabilità delle finanze regionali potrebbe essere ulteriormente aggravata dalla loro maggiore dipendenza dalle imposte sul reddito, più esposte al mutamento del ciclo economico. Si impone pertanto un'accurata verifica sulla fattibilità della riforma, che potrebbe determinare un aumento incontrollato della spesa corrente e quindi il rischio di una deriva finanziaria di tipo argentino. Inoltre, la composizione del Senato non è improntata alla pari dignità delle Regioni, cosicché la prevalenza di quelle più numerose faciliterà il formarsi di una maggioranza su base territoriale, estranea agli interessi nazionali, il che indebolirà ulteriormente le isole e le zone più svantaggiate e darà corpo all'idea di una doppia Italia sottesa a questa riforma. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U*).

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Rilevato come, con la blindatura del testo modificato dalla Camera dei deputati, la maggioranza stia ponendo in essere in anticipo la fine del bicameralismo e la marginalizzazione istituzionale del Senato, sottolinea, per quanto attiene al federalismo, che nel modello in esame la distribuzione dei poteri è un groviglio inestricabile che farà ricadere tutte le leggi nell'ambito della legislazione concorrente. Servirebbe allora una Camera delle Regioni dotata di poteri effettivi, ma il meccanismo della contestualità delle elezioni tra Senato e Consigli regionali è una scelta debole e dall'esito incerto, che porterà alla nazionalizzazione delle elezioni regionali, piuttosto che alla regionalizzazione di quelle per il Senato. A proposito di quest'ultimo, la fiducia atipica concessa al Governo per superarne l'opposizione su una fascia molto estesa di materie può portare alla marginalizzazione del Senato stesso qualora il Presidente della Repubblica sia coerente con la maggioranza politica oppure, nel caso contrario, ad un ancora più preoccupante conflitto tra il Capo dello Stato ed il Governo. Confusa, irrazionale e sconosciuta nel panorama internazionale è anche la soluzione adottata per quanto riguarda il potere di scioglimento della Camera politica attribuito al Capo del Governo, che viene condizionato da un numero variabile di parlamentari, pari alla differenza tra quelli a lui collegati al momento dell'elezione e la maggioranza assoluta, i quali peraltro potrebbero anche bloccare una crisi di Governo qualora questa si determinasse. Meglio sarebbe stato prevedere la possibilità di sostituire il *premier*, a condizione di poter tornare a breve di fronte al corpo elettorale. Sottolineata l'incoerenza di una riforma costituzionale pensata per adeguare la forma di governo al nuovo impianto maggioritario proprio nel momento in cui la maggioranza si appresta ad adottare una legge elettorale di impianto proporzionale, si sofferma sugli aspetti in tema delle garanzie che non vengono affrontati, nonostante siano da tempo oggetto del dibattito politico: è il caso del ricorso alla Corte costituzionale avverso le decisioni delle Camere in materia di ammissione dei propri componenti e, da parte della minoranza, in caso di violazione delle norme relative al procedimento legislativo, ma anche del sistema di tutela delle prerogative dell'opposizione in Parlamento. (*Applausi dal Gruppo Mar-DL-U*).

Presidenza del vice presidente SALVI

TESSITORE (*DS-U*). La proposta di riforma costituzionale rischia di rappresentare un grave indebolimento della realtà istituzionale e dell'identità statale del Paese, quindi della sua tenuta democratica. Tale rischio risulta evidente dalle previsioni in tema di devoluzione in materie quali la sanità, la sicurezza e l'istruzione, che toccano i diritti fondamentali di libertà e uguaglianza nei quali si concretizza il diritto di cittadinanza. Sono materie che possono essere caratterizzate da un forte pluralismo, a condizione che l'operato dei soggetti interessati si espliciti in un quadro di regole omogenee, in un contesto di equilibrio e sussidiarietà. Ma il rischio di indebolimento dell'identità istituzionale discende anche dalla marginalizzazione del Parlamento, dalla ricattabilità della Camera politica e dall'emarginazione del Senato delle Regioni. Mentre la Costituzione del 1948 fu elaborata da un qualificato gruppo di esperti tenuto fuori dallo scontro politico e quindi capace di intese trasversali anche su argomenti oggetto di forte contrapposizione politica, oggi il dibattito è condizionato da fatti contingenti, costretto in tempi definiti e in procedure anomale in vista delle prossime scadenze elettorali: un lavoro basato su tali presupposti non potrà condurre ad una Costituzione che tenga conto delle esigenze dei cittadini. Allora, non per conservatorismo, ma per il giudizio complessivo sulla qualità del cambiamento proposto, è meglio mantenere la Costituzione vigente. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U. Congratulazioni*).

SCALERA (*Mar-DL-U*). In discussione non vi è il mutamento della sola forma di governo, ma della più complessiva forma di Stato, vista la trasformazione totale dei rapporti tra gli organi costituzionali. Una serie di irrazionali alchimie conduce alla scomparsa dello Stato di diritto democratico a favore di un potere senza regole, un premierato assoluto, eccessivamente autoritario, pericolosamente libero da vincoli e controlli. La Costituzione viene allineata per intero dalla parte del potere, lasciando il cittadino privo di reali mezzi di neutralizzazione: si impone la democrazia dell'investitura per la quale il popolo è sovrano solo all'atto del voto e del tutto impotente per i successivi cinque anni. Particolarmente significativo da tale punto di vista è il comma 2 dell'articolo 94 che fa scomparire il principio della divisione dei poteri: il *premier* impone all'Assemblea legislativa un voto conforme alle proposte del Governo con priorità su ogni altra proposta, pena lo scioglimento della Camera, condizionando pesantemente così l'esercizio della funzione legislativa. Si va configurando un *unicum* nel panorama delle Costituzioni democratiche del quale la società italiana non sente alcun bisogno, mentre si procede allo smantellamento di strutture consolidate nell'interesse pubblico, quale il Servizio sanitario na-

zionale che rischia di essere demolito, con il conseguente affermarsi di logiche privatistiche. Allo stesso tempo, il presunto rafforzamento di poteri pubblici neutrali di garanzia viene vanificato dalla previsione di modalità di votazione puramente maggioritarie. Il dissenso chiaro espresso dalle opposizioni esprime quello del Paese, che vuole conservare i connotati della propria democrazia. (*Applausi dai Gruppi Mar-DL-U e DS-U*).

VILLONE (*DS-U*). Le modalità di esame del disegno di legge in Commissione hanno confermato l'atteggiamento di arroganza e chiusura a qualsiasi confronto che ha caratterizzato finora la maggioranza compatamente tesa, sotto il ricatto politico della sola Lega, ad approvare un testo confuso, contraddittorio, del tutto inadeguato a raccogliere le esigenze di una società moderna. Nel merito, le modifiche apportate dalla Camera peggiorano, se possibile, il testo. Con riguardo infatti alla forma di governo, si conferma in virtù della elezione diretta l'assolutezza dei poteri conferiti al Primo Ministro, che dispone anche di ampi poteri sulla maggioranza. A ciò si unisce un disegno di complessivo azzeramento delle funzioni di rappresentanza svolte dalle Assemblee legislative. Con riguardo in particolare al Senato federale, le modifiche apportate dalla Camera in ordine alla contestualità delle elezioni con quelle regionali ne sviliscono ulteriormente qualsiasi valenza di portata nazionale schiacciandolo su dinamiche regionali che fanno temere per la tenuta complessiva dell'unità nazionale. Ma anche le funzioni legislative assegnate al Senato vengono ulteriormente demolite, sia attraverso la compressione dell'area riservata al bicameralismo sia, in particolare, con il potere assegnato al Governo di trasmettere alla Camera dei deputati per la decisione definitiva un disegno di legge qualora il Senato federale non accolga le modifiche che l'Esecutivo ritenga essenziale introdurre ai fini dell'attuazione della proprio programma. Tali ulteriori previsioni contribuiscono ancor più a svilire l'istituzione Senato, che invece nella proposta dell'opposizione, avrebbe dovuto essere il nucleo fondamentale dell'insieme di controlli e bilanciamenti proprio di ogni sistema costituzionale che si ponga a garanzia della difesa dei diritti e delle libertà dei cittadini. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U*).

PEDRIZZI (*AN*). Le modifiche apportate dalla Camera al disegno di legge di riforma costituzionale hanno ulteriormente migliorato il testo, senza modificarne l'impianto di fondo. Particolarmente significativa appare la previsione dell'interesse nazionale della Repubblica quale criterio di valutazione della compatibilità della legislazione regionale, che potrà essere invocata dal Governo al fine di rimuovere disposizioni pregiudizievoli. Il superamento del bicameralismo perfetto per disegnare un Senato federale apre l'opportunità per un'effettiva rappresentanza di interessi e istanze dei territori. Al riguardo, proprio in considerazione della natura assunta dal Senato federale e dell'ambito legislativo di competenza, sarebbe stato preferibile assegnare un maggiore peso decisionale in materia di applicazione del federalismo fiscale, con particolare riguardo ai meccanismi

di perequazione delle risorse. Sempre con riferimento alla distinzione di funzioni legislative operata tra le Assemblee occorre apportare alcuni chiarimenti di carattere interpretativo, soprattutto in ordine al tema del credito, in quanto la materia degli istituti di credito a carattere regionale, stante la stretta interconnessione con il sistema bancario nazionale, dovrebbe essere di competenza esclusiva statale; anche il settore assicurativo, stante la sua ampiezza, non può essere oggetto di legislazione differenziata a carattere regionale.

VIZZINI (FI). Dopo oltre un decennio di dibattito svoltosi in almeno tre Commissioni bicamerali e in svariati comitati di studio, la riforma costituzionale giunge finalmente alla fase decisionale ma, provenendo l'iniziativa dall'attuale maggioranza, il provvedimento è criticato dall'opposizione, evidentemente in maniera strumentale perché contiene talune soluzioni tecnico-costituzionali su cui sino a qualche anno fa concordavano forze politiche e studiosi di differente ispirazione culturale. Una delle obiezioni ricorrenti riguarda i pericoli di un'involuzione plebiscitaria connessi al potere di scioglimento delle Camere in capo al Primo Ministro, in virtù della sua investitura popolare diretta; ora, a parte che poteri analoghi sono ormai attribuiti all'Esecutivo nelle principali democrazie occidentali senza che ciò abbia prodotto derive bonapartiste, anche per il contrappeso di un adeguato statuto dell'opposizione, occorre considerare i limiti di natura extraistituzionale legati alla cultura politica dominante nel Paese. D'altronde, vista la necessità di rendere incisivo il ruolo del Parlamento ma anche di rafforzare il ruolo del Primo Ministro seppure in un sistema caratterizzato da una molteplicità di attori istituzionali equiordinati, richiamati dall'articolo 114 della Costituzione, è proprio l'incapacità decisionale dei Governi deboli a facilitare richieste di eccessiva semplificazione, mentre la variante forte si presta probabilmente di più a spinte plebiscitarie per l'eccessiva personalizzazione della competizione politica. Dall'articolato dibattito è scaturita la proposta – ora all'esame del Parlamento – che prevede l'elezione del *premier* in quanto *leader* di una coalizione di partiti, con la possibilità per la maggioranza di una sorta di sfiducia costruttiva per cambiare il Primo Ministro purché a maggioranza invariata; né è corretto affermare che tale proposta svilisca il ruolo del Capo dello Stato o delle altre strutture di garanzia. La riforma costituzionale improntata all'introduzione del premierato serve a consolidare la democrazia maggioritaria e la capacità decisionale del sistema, nel rispetto del principio di responsabilità e del controllo democratico dell'opposizione. Per quanto riguarda infine l'introduzione del Senato federale, analogo alle Camere di rappresentanza territoriale degli altri Paesi europei, che consente il superamento del bicameralismo perfetto divenuto ormai fonte di inefficienze decisionali, si deve tener presente il carattere necessariamente mutevole e labile dell'elencazione delle materie di competenza legislativa spettanti rispettivamente allo Stato e alle Regioni, a causa dell'intreccio di diverse competenze nella soluzione dei problemi collettivi; per questo, l'odierno federalismo è di tipo cooperativo, nel senso che richiede la collaborazione

tra diversi enti territoriali, e pertanto il Senato federale rappresenta la sede istituzionale di confronto tra lo Stato e le Regioni, anche per snellire il contenzioso presso la Corte costituzionale. La riforma è un progetto praticabile e per questo la sua parte politica e la Casa delle libertà ne sostengono con convinzione l'approvazione, per poi verificare il consenso del popolo italiano attraverso il successivo *referendum* confermativo. (*Applausi dal Gruppo FI e dai banchi del Governo*).

PRESIDENTE. Dichiara chiusa la discussione generale e rinvia il seguito della discussione del disegno di legge costituzionale ad altra seduta. Dà annuncio delle interrogazioni pervenute alla Presidenza (v. *Allegato B*) e comunica l'ordine del giorno delle sedute del 23 febbraio.

La seduta termina alle ore 19,54.

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del vice presidente FISICHELLA

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 16,32*).
Si dia lettura del processo verbale.

ROLLANDIN, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta pomeridiana del 17 febbraio.*

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Congedi e missioni

PRESIDENTE. Sono in congedo i senatori: Antonione, Balboni, Baldini, Bosi, Cossiga, Cursi, Cutrufo, D'Alì, Mantica, Meduri, Morselli, Saporito, Sestini, Siliquini, Travaglia, Vegas e Ventucci.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Acciarini e Favaro, per attività della 7^a Commissione permanente; Crema, per attività dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa; Brignone, Forcieri, Gubetti, Marino e Palombo, per attività dell'Assemblea parlamentare della NATO.

Disegni di legge, annuncio di presentazione

PRESIDENTE. In data odierna, è stato presentato il seguente disegno di legge:

dal Presidente del Consiglio dei ministri e dal Ministro della giustizia:

«Conversione in legge del decreto-legge 21 febbraio 2005, n. 17, recante disposizioni urgenti in materia di impugnazione delle sentenze contumaciali e dei decreti di condanna» (3311).

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Seguito della discussione dei disegni di legge costituzionale:

(2544-B) Modifiche alla Parte II della Costituzione (Approvato in prima deliberazione dal Senato e modificato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati)

(1941) CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA. – *Disposizioni concernenti la forma di governo regionale*

(2025) CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA. – *Modifiche ed integrazioni degli articoli 122 e 126 della Costituzione*

(2556) VIZZINI ed altri. – *Modifica degli articoli 121 e 126 della Costituzione*

(2651) CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE. – *Modifica all'articolo 126 della Costituzione*

(Votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento)

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione dei disegni di legge costituzionale nn. 2544-B, già approvato in prima deliberazione dal Senato e modificato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati, 1941, 2025, 2556 e 2651.

Ricordo che, ai sensi dell'articolo 104 del Regolamento, oggetto della discussione e delle deliberazioni saranno soltanto le modificazioni apportate dalla Camera dei deputati, salvo la votazione finale.

Ricordo, altresì, che nella seduta antimeridiana ha avuto inizio la discussione generale.

È iscritto a parlare il senatore Salvi. Ne ha facoltà.

* SALVI (DS-U). Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor Ministro, è stata già segnalata da parte nostra in questo dibattito l'anomalia del percorso che viene seguito per procedere alla riforma quasi integrale della Parte II della Costituzione.

È stato detto, con espressione soltanto apparentemente paradossale, che può esservi una riforma della Costituzione incostituzionale, sia perché lo strumento adottato (l'articolo 138) fu pensato e previsto dal Costituente per modifiche di singole parti e di singoli aspetti del nostro testo costituzionale, e non per una riscrittura quasi integrale della Parte II, sia perché c'è un nucleo duro dei principi costituzionali che non può essere modificato nemmeno con il procedimento di revisione.

A tal fine non vale opporre, come è stato fatto anche in questo dibattito, che nella passata legislatura la Commissione bicamerale affrontò, appunto, gli stessi temi che sono oggi all'esame del Senato nel disegno di legge voluto dalla maggioranza, e ciò per due ragioni.

La prima ragione è che nella consapevolezza – allora – dell'opera alla quale ci si apprestava, si adottò una legge costituzionale straordinaria

per la procedura di revisione, che era basata sull'idea fondativa di una larga convergenza parlamentare, ma anche al di là di questo aspetto, si scelse uno strumento diverso dall'ordinario ricorso all'articolo 138.

Il secondo motivo per cui non vale opporre quel precedente è che la critica di riforma «incostituzionale» concerne aspetti di merito che, a nostro avviso, mettono in discussione alcuni principi fondativi della nostra Costituzione. In particolare, il discorso riguarda il principio di uguaglianza e il principio di uguaglianza dei diritti sociali, perché con questo testo costituzionale, con la larghissima devoluzione – come si usa dire adesso – di competenze esclusive delle Regioni in materie che attengono alla scuola, alla salute e ad altri diritti sociali, si incrina il principio per il quale vi sono dei diritti fondamentali (e tra questi, per la nostra Carta fondamentale, per un costituzionalismo moderno, sono i diritti sociali, a pari titolo rispetto ai diritti di libertà, ai diritti civili e ai diritti politici) per i quali si prevede costituzionalmente la possibilità di un trattamento difforme nelle diverse parti del Paese.

Già oggi in questa nostra Repubblica tali diritti fondamentali sono trattati di fatto in maniera disuguale, perché sappiamo benissimo che purtroppo le scuole, la sanità, e così via, funzionano peggio in una parte del Paese, in particolare nel Mezzogiorno. Se dovesse passare questa riforma, avremmo addirittura una sanzione normativa della possibilità, per ciascuna Regione e ciascuna parte dell'Italia, di decidere se dare attuazione o meno, e a quale livello, a tali diritti fondamentali dell'individuo.

La verità è che tutto questo testo costituzionale è profondamente vecchio nelle tematiche stesse che pone. Esso affronta infatti le questioni del cambiamento costituzionale che si ritiene necessario con un'ottica che poteva essere valida – e in parte lo era – dieci-quindici anni fa, ma che non risponde ai problemi che ha oggi una grande nazione e una grande democrazia come l'Italia.

Si ripropongono in modo stanco tematiche come quelle della governabilità, del federalismo, della concentrazione dei poteri decisionali nell'Esecutivo, non solo non tenendo conto degli effetti che hanno prodotto le riforme già approvate, a cominciare dalla legge elettorale e dalle modifiche dei Regolamenti parlamentari per quanto riguarda la forma di Governo e dalle leggi sul cosiddetto federalismo per quanto riguarda la forma di Stato, ma senza nemmeno tener conto delle esigenze che si pongono oggi, e non dieci anni fa.

Si sta per approvare un Trattato costituzionale europeo e, in generale, la dimensione sovranazionale è sempre più rilevante nelle decisioni che si devono assumere. Ciò pone l'esigenza di un forte Stato-Nazione che faccia valere una voce unitaria e complessiva del Paese in queste sedi sovranazionali, nelle quali già la sovranità statale e democratica viene ridotta, se non emarginata; invece, si frammenta ulteriormente il potere decisionale in 20 Regioni, in 20 poteri legislativi regionali.

Per quanto riguarda la forma di Governo, davvero oggi il problema della democrazia italiana è quello della governabilità, della scelta del capo che abbia pieni poteri per governare, oppure, all'opposto, è aperto

un problema di democrazia, di partecipazione, di delegittimazione della politica, di sfiducia crescente dei cittadini nelle istituzioni? L'esatto contrario di quello che invece si vuole affrontare con questo disegno di legge, con soluzioni, oltretutto, permettetemi di dirlo, che volendo conciliare l'inconciliabile mostrano anche una certa goffaggine.

Vediamo la parte sulla forma di Governo. Tutta la costruzione – stiamo parlando di normativa costituzionale – è fondata sull'idea che si debba evitare qualunque forma di ribaltone rispetto alla scelta compiuta dagli elettori al momento del voto per le elezioni politiche. Ma come si pensa di realizzare questo meccanismo? Intanto, si introduce una sorta di costituzionalizzazione limitata della legge elettorale, cosa che la nostra Costituzione saggiamente non fece e che mi risulta le principali Costituzioni moderne non fanno. Infatti, la legge elettorale può rispondere a esigenze diverse, a seconda delle diverse fasi storiche che si pongono nella vita di una democrazia.

Qui si dice che la candidatura alla carica di Primo ministro ha luogo mediante collegamenti con candidati, ovvero con una o più liste di candidati: assoluta novità nel costituzionalismo mondiale. Non esiste alcun Paese al mondo nel quale addirittura in Costituzione sia previsto un collegamento formale fra il candidato alla guida del Governo e i candidati al Parlamento. Non esiste perché le Costituzioni moderne si basano sulla separazione dei poteri, innanzitutto fra chi deve governare e chi invece deve svolgere le funzioni di legislazione, controllo e indirizzo, che appartengono al Parlamento.

Si intende invece porre nel momento iniziale della vita del Governo un meccanismo che è stato sperimentato in Italia e, sotto questo versante, con risultati largamente opinabili. Chiunque abbia esperienza di come funzionino le Regioni sa benissimo quali effetti negativi abbia prodotto a livello regionale la concentrazione nei cosiddetti governatori dei poteri che derivano da tali meccanismi di collegamento elettorale.

Si aggiunga che nel vostro testo la legge disciplina le elezioni dei deputati in modo da favorire la formazione di una maggioranza. È auspicio generico, che può tradursi in diversi meccanismi legislativi, anche con sistemi che ritengo personalmente preferibili, come quelli di tipo tedesco o di tipo spagnolo. I sistemi elettorali presenti in tutti i Paesi europei, tranne in Francia e nel Regno Unito, sono di tipo proporzionale corretto, sono strutturati anch'essi in modo da favorire la formazione di una maggioranza e ottengono perfettamente il loro scopo. Basti pensare alla Germania e alla Spagna.

Al di là di questo rilievo, il punto è che la norma, già di per sé criticabile per le ragioni esposte, si ripropone in tutti i meccanismi successivi della vita parlamentare attraverso la formula della «maggioranza espressa dalle elezioni». Che cos'è questa «maggioranza espressa dalle elezioni», che diventa l'unico soggetto politico operante nella Camera politica? Non è dato saperlo.

Vorrei un chiarimento in proposito perché il Presidente del Consiglio, che si vuole ora chiamare Primo ministro all'insegna della moda di cam-

biare i nomi forse, come scriveva Tomasi di Lampedusa, perché tutto resti come prima, viene nominato dal Presidente della Repubblica «sulla base del risultato delle elezioni». Non c'è invece un momento genetico-formale della vita istituzionale in cui il meccanismo corpo elettorale, maggioranza parlamentare e Governo si formalizzi e dia vita alla mitica maggioranza espressa dalle elezioni. Allora, formulo un quesito: se nonostante il pasticciaccio dei collegamenti, nessuno schieramento politico ottiene la maggioranza in Parlamento, come funziona la vostra Costituzione?

È perfettamente possibile che ciò accada, anche con il sistema maggioritario più estremo; accade normalmente nei sistemi politici anglosassoni, tranne il Regno Unito. In Canada e in India, dove si è votato non più tardi di due mesi fa, un sistema maggioritario a turno unico produce Governi di coalizione: nessuno schieramento ottiene normalmente la maggioranza assoluta.

È accaduto in Italia nel 1994 perché, al di là della leggenda parlamentare che si è creata successivamente, nessuna coalizione nel Senato della Repubblica, che è a pieno titolo parte del Parlamento finché non sarà approvata la vostra riforma, ebbe la maggioranza assoluta dei seggi. Tant'è vero che vi furono fenomeni di trasmigrazione di parlamentari eletti in uno schieramento a sostegno dell'onorevole Berlusconi per consentirgli la formazione di una maggioranza parlamentare che desse vita al suo primo Governo.

Se si verifica che nessuno schieramento ha la maggioranza, come funziona questa vostra Costituzione? Non solo quella attualmente vigente, ma nemmeno le leggi maggioritarie più estreme sono in grado di garantirla. La stessa legge Acerbo prevedeva comunque, per assicurare la maggioranza assoluta dei seggi in Parlamento, la soglia minima del 25 per cento. Nessuna legge elettorale in un sistema democratico può garantire che accada ciò che è scritto nel vostro testo. Come funziona in un caso siffatto il vostro meccanismo? Se si cambia la Costituzione si deve immaginare che possa durare almeno lo stesso periodo della precedente.

Immaginiamo che nei prossimi cinquant'anni sorga l'esigenza di un Governo di coalizione. Ho già detto che nessuna legge elettorale è in grado di assicurare una maggioranza assoluta espressa dagli elettori; aggiungo un'altra ipotesi: se in futuro servisse all'interesse nazionale di avere Governi di grande coalizione, come è accaduto in alcuni passaggi storici delle moderne democrazie europee, il vostro testo impedirebbe tale soluzione.

Questa riforma è una risposta sbagliata ad esigenze che peraltro non esistono. Onorevoli colleghi, oggi il Governo, la maggioranza, il Presidente del Consiglio hanno tutti gli strumenti istituzionali per realizzare il loro programma.

La prova provata è quello che sta per accadere in Aula: addirittura, su un testo della Costituzione, come ci viene ripetuto in continuazione in questo dibattito, vi è un accordo blindato di maggioranza, per cui passerà. Dov'è allora l'esigenza del rafforzamento dei poteri del Governo?

Vi è un pluralismo incompressibile in Italia, e se ne accorge anche l'onorevole Berlusconi, perché quel pluralismo politico risponde ad una storia, all'identità, al vissuto di milioni di persone, che non si fanno comprimere di certo in logiche bipartitiche o bipersonali, o di meccanismi istituzionali. La nostra democrazia, invece, ha bisogno di maggiore partecipazione: registriamo un calo crescente e progressivo della partecipazione al voto, segno della disaffezione, che oggi è il grande problema che abbiamo di fronte, al quale non si risponde certamente con queste gabbie.

Presenteremo un emendamento che riguarda il *referendum*, certamente non riferito a quello sulla fecondazione assistita che si sta per votare, perché non sarà applicabile ad esso; va, però, eliminata la norma sul *quorum* di validità del *referendum* abrogativo, che aveva un senso quando vi era il problema di costruire un raccordo tra corpo elettorale e forze politiche e quando, alla fine degli anni Quaranta, era il 90 per cento e più degli italiani ad andare a votare.

Oggi, con questo sistema, per il quale si somma – legittimamente, finché la normativa lo consente – il tasso fisiologico di astensionismo con la scelta di chi si oppone al quesito referendario, si comprime e si deprime un altro importante istituto di partecipazione, come il *referendum* in una democrazia maggioritaria, in un sistema che avrebbe bisogno di aprire ulteriori spazi di partecipazione e di vicinanza tra il cittadino e l'istituzione, e non di comprimere ulteriormente quegli spazi.

In un sistema che avrebbe bisogno di affermare il principio dell'uguaglianza nei diritti sociali e l'unità nazionale di fronte alla dimensione sovranazionale delle decisioni che sempre più sfuggono allo Stato nazionale, di fronte alla divaricazione tra il Sud ed il resto del Paese che cresce sempre di più, si va invece verso un'ulteriore frantumazione dei poteri decisionali attraverso il meccanismo del federalismo.

In un sistema che necessita di contrappesi e di garanzie rispetto alla rivendicazione del primato della politica, inteso come il primato plebiscitario del capo, si va, invece, verso soluzioni costituzionali che non tengono in alcun conto l'esigenza di pluralismo e di garanzia. Non se ne tratta nel testo al nostro esame, ma certamente tutta la normativa varata e apprestata in questa legislatura che riguarda il settore della magistratura (come quella sull'ordinamento giudiziario) indica una volontà che, oltretutto, molto opinabilmente potrà realizzare la parte giusta dell'obiettivo che si propone, cioè la responsabilizzazione del magistrato; una volontà chiaramente punitiva e di prevalenza del potere politico rispetto all'autonomia e all'indipendenza della magistratura.

Per queste ragioni, onorevoli colleghi (mi rivolgo alla maggioranza), non potete certo pensare che il dibattito si esaurisca in un voto parlamentare come se questa modifica radicale e profonda della Parte II della Costituzione fosse una delle tante leggi e leggi che avete approvato a maggioranza, come vi apprestate a fare in Aula. La Costituzione prevede uno strumento, quello del *referendum* oppositivo, che sarà da noi attivato.

Non ho ben chiaro se, come e quando il Governo intenda proseguire, dato che vi è una parte di decisionalità (qualora questa legge dovesse es-

sere approvata dal Senato nello stesso testo approvato dalla Camera) che riguarda la seconda lettura (mi riferisco ai noti tre mesi di intervallo). Onorevoli colleghi, signori del Governo, non potete neanche pensare, però, di approvare ora in fretta e furia questo testo costituzionale per chiuderlo in un cassetto fino a quando non riterrete giunto il momento più opportuno e propizio per andare alla verifica popolare. Se ritenete che la vostra riforma sia una soluzione giusta e conforme agli interessi del Paese e se, come credo di aver capito, ritenete di respingere tutte le proposte di modifica presentate, dovete assumervi anche la responsabilità, nel corso di questa legislatura, di consentire che i cittadini possano esprimersi sul vostro testo e sulla nostra riforma.

Troppo comodo organizzare tutto per siglare un accordo tra i partiti e poi chiudere il testo in un cassetto, aspettando il momento più propizio, rispetto ad altri passaggi elettorali, per una verifica del consenso.

In ogni caso, senza alcuna volontà ostruzionistica, ma con la fermezza e chiarezza che richiede il fatto che si interviene in una direzione sbagliata sul nostro testo costituzionale, agiremo in Parlamento per ribadire, se non vi saranno modifiche rilevanti e significative, il nostro voto contrario, che passerà dal Parlamento al giudizio degli italiani. (*Applausi dai Gruppi DS-U, Mar-DL-U e Misto-Com*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pagliarulo. Ne ha facoltà.

PAGLIARULO (*Misto-Com*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei sostenere con queste prime parole una specifica argomentazione, vale a dire che la modifica della Parte II della Costituzione, il suo metodo e i suoi contenuti, rappresentano anche la più grave sconfitta del progetto politico che tanti di voi, signori della maggioranza, da tempo sostengono di voler perseguire: il progetto di dare al nostro Paese ciò che esso non ha mai avuto, una grande forza di centro-destra democratica e liberale. E ciò conferma che per la peculiare storia della destra italiana tale progetto non si realizzerà mai o comunque non si realizzerà con voi, con il personale politico che la destra italiana esprime oggi, un progetto che è fallito perché siete i primi ad averlo combattuto.

La controriforma della Costituzione che voi proponete è la prova del fallimento del progetto perché questo disegno di legge costituzionale è un mostro partorito fra Scilla delle pulsioni presidenzialiste del Presidente del Consiglio e di AN e Cariddi del secessionismo leghista, che per l'occasione si è messo il vestito della festa di una presunta riforma federalista nella forma della devoluzione.

Questa riforma propone una Costituzione – si è detto – anticostituzionale e illiberale. Vedete, noi siamo comunisti, non certo liberali, ma non possiamo non vedere con sgomento il fatto che voi stessi, che pure dite di ispirarvi a quella grande tradizione politica e culturale, la negate in radice con questa legge.

Non è vero – sia chiaro – che la Costituzione è sempre stata difesa pienamente ed integralmente applicata. Non si dimentichi che la storia di questo cinquantennio è la storia della fatica ad attuare questa Costituzione. Il CNEL decolla nel 1957 e non sembra corrisponda ancora al peso che la Costituzione affida a tale organismo; nel 1958 è approvata la legge per l'organizzazione ed il funzionamento del CSM e solo nel 1970 si vota per i Consigli delle Regioni a statuto ordinario.

La Costituzione ha avuto nella sua vita semisecolare critici ed oppositori, tant'è che nel 1955 Calamandrei scriveva criticando l'immobilismo costituzionale e denunciando anche anni di arretramento mentre un noto giurista, Esposito, scriveva che nella Repubblica italiana sopravvive il Regno d'Italia. È del 1963 l'affermazione di Randolfo Pacciardi per cui la Costituzione doveva essere rivista e riformata ed è del 1976 – lo sapete – il piano di rinascita democratica di Licio Gelli.

Fin da allora, come ha scritto il senatore Marchetti, si predisponeva l'assalto alla Repubblica al soldo di oscuri potentati ed è un'idea vecchia quella della nuova Repubblica avanzata dal Movimento Sociale Italiano e ordinata secondo il sistema presidenziale, un'idea successivamente ripresa in altra chiave dal cosiddetto Gruppo di Milano e dal suo vate, il professor Miglio, che auspicava un più grande potere del Capo del Governo tramite l'investitura diretta popolare; ma tutto ciò fino ad oggi era rimasto nell'ambito dei desiderata, delle pulsioni che animavano l'estrema destra del nostro Paese senza mai assumere un carattere organico.

Oggi non è più così e questa linea viene proposta, anzi imposta, in modo radicalmente diverso rispetto alla Bicamerale, da una maggioranza parlamentare che si proclama moderata ma che da tempo si dimostra estremista ed illiberale.

È già di per sé grave che tale revisione costituzionale, incardinata su un presidenzialismo forte, venga proposta dal Presidente del Consiglio. Quest'ultimo rivendica più poteri a se stesso cambiando la Costituzione, un fatto abnorme per di più aggravato dalla cieca obbedienza della maggioranza su cui il Presidente del Consiglio pensa di poter contare.

Una legge peraltro non di revisione, come prescritto dall'articolo 138 della Costituzione, ma di modifica, come se questa *deminutio* rendesse meno grave il *vulnus* ad una Carta che viene così radicalmente stravolta e lo stravolgimento deriva dal fatto che formalmente si cambia la Parte II ma sostanzialmente, afferendo questa sia alla Parte I che ai principi fondamentali, ne esce un'altra Costituzione che in parte è estranea e in altra parte è avversa a quella entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

Con i cambiamenti che volete introdurre si infrange – come si è detto – il principio di eguaglianza; si cancella l'universalità dei diritti, all'istruzione, alla salute, alla sicurezza. Si scardina l'unità nazionale, recidendo non solo le sue radici che affondano nel Risorgimento, ma anche il suo completamento e sviluppo che avvenne con la lotta di liberazione nazionale.

Viene colpita quella vocazione unitaria che fu voluta dai Costituenti. Viene rimossa di fatto la seconda parte dell'articolo 3 della Costituzione

ove, come si sa, si afferma che «È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che (...) impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». Dov'è finita, signori della maggioranza, quell'idea di democrazia partecipata che ho appena citato, in un sistema in cui la vostra democrazia dura un giorno ogni cinque anni, e cioè il giorno del voto?

Partecipazione? Ma dov'è finita in quella che voi chiamate riforma? Vedete, colleghi senatori, nella seconda parte dell'articolo 3, come sapete, si usano tre parole: cittadini, persone, lavoratori; tre parole per alcuni aspetti analoghe, ma tipiche del lessico liberale, cattolico, socialista. Con la vostra riforma scompare il pluralismo altissimo che i Padri costituenti ci avevano consegnato. Si svuota tutto l'articolo 3, sapete bene, per cui tutti i cittadini sono uguali davanti alla legge.

Calamandrei, nel settembre 1945, molto prima dell'approvazione della Costituzione, scriveva: «Mentre i tradizionali diritti di libertà hanno carattere negativo, in quanto ad essi incorre l'obbligo dello Stato di non ostacolare l'esercizio di certe attività individuali, i diritti sociali hanno carattere positivo, in quanto ad essi corrisponde l'obbligo dello Stato di rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che si frappongono alla libera espansione morale e politica della persona umana».

Con questa legge si impone una deriva monarchica, si è detto, nel senso del potere di uno solo. Il tutto in un quadro istituzionale contraddittorio, squilibrato, confuso, tale da rendere impervio qualsiasi governo ordinato del Paese.

Andiamo per ordine. È nella natura delle Costituzioni liberaldemocratiche introdurre i limiti all'esercizio del potere attraverso la contestuale affermazione dei diritti fondamentali e intangibili dei cittadini. Viceversa, la cosiddetta riforma ci pone di fronte a una dilatazione del potere del principe (mi riferisco agli articoli 94 e 95 in particolare) e a una contrazione dei diritti sociali e di libertà e degli spazi di legalità.

Ai poteri del Primo ministro si giustappongono le norme devoluzionistiche (mi riferisco all'articolo 117 relativo alla potestà legislativa esclusiva delle Regioni), che prefigurano lo smembramento dell'unità nazionale; la pessima modifica del bicameralismo, che introduce elementi di conflittualità e confusione di ruoli; l'indebolimento radicale del sistema delle garanzie, a partire dalla modifica della composizione della Corte costituzionale, che ne snaturerà il ruolo di garanzia rendendola soggetta al volere della maggioranza. Invece di adeguare il sistema delle garanzie a seguito dell'introduzione del sistema elettorale maggioritario, esse vengono depotenziate.

Insomma, c'è un cambiamento radicale della Costituzione nel senso di una forte gerarchizzazione del potere politico. Basti pensare alla soppressione del quarto comma dell'attuale articolo 87, che conferisce al Presidente della Repubblica il potere di autorizzare la presentazione dei disegni di legge governativi. Si sopprime cioè una norma di garanzia volta a

precludere la possibilità che il Governo usi il potere acquisito in forza dei numeri a fini illegittimi.

Se si considera l'altra arma a disposizione del Governo, e cioè la questione della fiducia con la minaccia di scioglimento delle Camere, si è davanti al paradosso della possibile ipotesi dell'uso illegittimo del potere legale, che rende ancor più evidente il carattere illiberale della riforma. Se si aggiunge a questo la soppressione del terzo comma del vigente articolo 138, si ha un quadro ancora più chiaro. Con questa soppressione si consegna il potere di revisione costituzionale nelle mani del Primo ministro.

Introdurre la rappresentanza delle Regioni nella composizione della Corte costituzionale vuol dire riportare all'interno della Corte i conflitti che essa dovrebbe dirimere.

La stessa elezione dei giudici di spettanza parlamentare diviene subalterna alla dinamica maggioritaria, mentre si cambia il rapporto numerico a favore dei non tomati indebolendo ed attenuando così il controllo di legittimità delle leggi.

Per quanto riguarda il premierato, si intende con questo termine una variante del sistema parlamentare che definisce la forma di governo vigente in Inghilterra prodotta da due fattori: la struttura del sistema partitico, e cioè due partiti più un terzo, e il rapporto di ciascun partito col proprio *leader*. Ma nel Regno Unito esiste una immedesimazione del *leader* nel partito, così avviene che in una stessa legislatura il *leader* che diventa *Premier* può essere sostituito senza alcuno scioglimento della Camera dei Comuni. In Italia non esiste alcuno di questi fattori, tant'è che le maggioranze e i Governi non possono essere che di coalizione.

Il bipartitismo non si inventa a tavolino, né si può inventare una storia diversa da quella profondamente pluralista del nostro Paese. Il potere di revoca dei Ministri da parte del Presidente del Consiglio di un Governo che per sua natura è di coalizione è un nonsenso, perché la sostituzione dei Ministri appartenenti ad altri partiti rispetto a quello del *leader* provoca ovviamente una crisi della coalizione e dunque la possibile crisi del Governo.

È sconcertante la concentrazione nelle mani del Presidente del Consiglio del potere di scioglimento. Tale concentrazione del potere oscura il carattere rappresentativo dell'ordinamento e ne incrina il fondamento democratico. Si espropria il Parlamento di poteri politici effettivi e si consegna la rappresentanza politica del Paese nelle mani del *Premier* in modo assoluto.

Per queste ragioni la nostra democrazia rimane rappresentativa in modo puramente formale, vanificando la rappresentanza parlamentare e riconducendola ad una sola persona. Perciò, signori della maggioranza, la proposta che voi avanzate e che voterete, per di più in base a un percorso abbreviato e dimezzato, che ha consegnato a voi e solo a voi un potere costituente, non stravolge soltanto una Costituzione che era ed è il punto più alto di compromesso fra le culture politiche che ad essa diedero vita rappresentando l'Italia, ma è la prova che non siete stati capaci, e in grande parte non avete voluto dare vita a quella cultura di centro-destra

liberal-democratica che pure avete auspicato. Voi, che vi dite liberali, negate alla radice i princìpi liberali, a cominciare dal principio elementare della divisione dei poteri, per finire con i meccanismi di contrappesi e garanzie.

Con questa controriforma sovvertite di fatto la Costituzione, assumendovi una responsabilità politica, istituzionale e storica che non ha precedenti nel cinquantennio democratico. Contro questa sovversione abbiamo cominciato e porteremo avanti fino alla fine una grande battaglia di democrazia a difesa della Costituzione.

Ci hanno consegnato una Costituzione firmata da De Nicola, Terracini, De Gasperi. Ne volete approvare un'altra, sottoscritta da Berlusconi, Fini, Bossi. Non solo non avete il senso della storia: non avete neppure il senso del ridicolo. Avete avviato con questo disegno di legge una battaglia che perderete perché gli italiani, il nostro popolo, vi sconfiggerà. Salverà la Costituzione repubblicana e cacerà il Governo dove è giusto che torni dopo quattro anni di disastri: all'opposizione. Per il bene del Paese mi auguro che questo avvenga al più presto.

Per voi valgono qui ed ora, signori del Governo, le parole di Euripide ne «Le Supplici»: «Nulla v'è per una città più nemico di un tiranno, quando non vi sono anzitutto leggi generali, e un uomo solo ha il potere, facendo egli stesso la legge a se stesso. E non v'è affatto uguaglianza». (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Manzella. Ne ha facoltà.

* MANZELLA (DS-U). Signor Presidente, signor Ministro, onorevoli colleghi, il testo che ci viene dalla Camera dei deputati contiene modifiche vaste e profonde rispetto a quello che noi deliberammo in primo esame.

Gli emendamenti hanno assunto il carattere di vera e propria riscrittura di parti essenziali. Ed è certo singolare che di fronte a così rilevanti cambiamenti a quanto qui deliberato la maggioranza abbia deciso di tacere. E di accettare così il testo come ci è stato spedito dalla Camera senza neppure spiegare, con una relazione e per bocca di un relatore, se non altro almeno il perché la stessa struttura di questo Senato, le sue funzioni e persino l'età minima dei senatori debbano essere ora cambiate rispetto a quanto deliberato qualche mese fa.

Il processo di revisione costituzionale è stato così impoverito nella sostanza, se non nella forma, di una sua intera fase. Il Senato è stato così scartato da decisioni che riguardano addirittura la sua stessa composizione, il suo ruolo istituzionale, il suo futuro politico. Mentre in tutte le Costituzioni che lo prevedono il bicameralismo diventa perfetto esattamente nei momenti di revisione costituzionale, da noi accade il contrario: proprio quando si cambia la Costituzione, il Senato china la testa, in una sorta di monocameralismo che assegna ai deputati la prima e ultima parola.

È in questa situazione che è apparso espressione di esorbitante chiusura il rigetto della domanda di sospensione del dibattito, per soli dieci giorni, avanzata da colleghi autorevoli come Giulio Andreotti e Nicola Mancino. Uno spazio di riflessione che avrebbe oltretutto consentito la nomina di un relatore.

Quel rigetto di una così modesta richiesta è perciò divenuto, in quest'Aula e fuori di qui, emblematico del clima trafelato e prevaricante in cui questo dibattito sulla Costituzione si svolge e anche del livello di protezione istituzionale di cui, in questo momento, godono le minoranze. Tuttavia, l'ingessatura del testo, così come scritto dalla sola Camera, un vantaggio almeno lo ha avuto: quello di aver fatto emergere in piena luce i dirimenti vizi di un testo peraltro privo di virtù.

Il primo e strutturale difetto di questo testo è nel non detto, nel capitolo che non c'è: quello delle garanzie. Non ci stancheremo di ripetere che una revisione costituzionale che viene dieci anni dopo il mutamento di regime elettorale del 1994 è una controriforma se lascia in bianco il grande tema dell'adeguamento delle garanzie istituzionali alla nuova situazione parlamentare di coalizioni contrapposte.

L'equilibrio precedente fondato su una composizione proporzionale del Parlamento si è definitivamente rotto. Ora, questo testo rifiuta di crearne uno nuovo: e questo tenace rifiuto configura un vero e proprio attentato al costituzionalismo, nella misura in cui questo è da sempre armonica composizione di limiti e controlimiti, di garanzie del potere di governo e di garanzie contro il potere di governo.

Tutte le nostre richieste sono state finora respinte, comprese quelle di strumenti di democrazia partecipativa di cui hanno poco fa parlato i colleghi Salvi e Pagliarulo. È stata vana soprattutto la richiesta di munire l'opposizione parlamentare del potere che contrassegna le più affini Costituzioni maggioritarie d'Europa: quello di un ricorso preventivo al tribunale costituzionale per violazione delle norme costituzionali sul procedimento legislativo.

Non solo in tale progetto non c'è adeguamento di garanzie, ma vi sono vere e proprie loro retrocessioni. I poteri della Corte costituzionale, per la prima volta da quando nel 1956 questo organismo ha iniziato ad operare – divenendo l'istituzione di eccellenza che tutta la comunità internazionale del diritto riconosce e onora – sono stati ridotti. Le si sottrae infatti competenza in un punto assai delicato: il potere di decidere sulla competenza a legiferare tra Camera e Senato, cioè sui presupposti costituzionali che attribuiscono all'una o all'altra Camera una specificità a fare determinate leggi.

Dunque, una ferita assai grave di fronte alla quale in Commissione ci è stato risposto, con insostenibile leggerezza, che non sarebbe competenza della Corte decidere in materia di *interna corporis*. Come se le norme costituzionali sul procedimento fossero nella libera discrezionalità delle Camere e non invece siano queste vincolate alla Costituzione che esse possono modificare ma non violare.

I cinquant'anni della Corte sono stati poi «festeggiati» da questo progetto con l'allargamento fuori misura della sua componente di estrazione parlamentare. È paradossale che proprio nei giorni in cui la maggioranza (o chi per essa tutto decide *en solitaire*) sembra accusare la difficoltà dell'elezione parlamentare dei giudici, la stessa maggioranza si accanisca nell'aumentare il numero dei giudici eletti in Parlamento.

Il deperimento delle garanzie esistenti continua con la sottrazione al Presidente della Repubblica del potere di autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge governativi. Luigi Einaudi, ne «Lo scrittoio del Presidente», ci offrì una volta per sempre la testimonianza di quanto questo potere aiuti la *moral suasion* nei confronti del governo in materia di costituzionalità, di equilibrio finanziario e anche di coerenza legislativa: un aiuto al buon governo, non un intralcio al governare.

La linea di depressione delle sue garanzie trova naturalmente il culmine con l'estraniamento del Capo dello Stato dal potere di scioglimento. Questo non consiste tanto, come ognuno intende, nel momento sanzionatorio, quanto nella forza che da questa estrema ipotesi viene all'opera di arbitrato storicamente svolta dai nostri Capi di Stato tra Parlamento e Governo, per sottrarre l'uno e l'altro alla reciproca, oggettiva minaccia di presa in ostaggio istituzionale.

Come ci ha confermato la pregiudiziale qui ampiamente svolta, serissimi dubbi possono addirittura avanzarsi sulla stessa funzione di garanzia del procedimento di revisione, nella concreta attuazione che ad esso viene qui data. La domanda è: sono l'articolo 138 della Costituzione e la logica del *referendum* confermativo compatibili con una revisione «a sacco», che tocca rapsodicamente tanti articoli della Costituzione sparsi in diversi Titoli e Sezioni?

Il dubbio è grave, e non valgono certo a dissiparlo, ma semmai a rinforzarlo, gli argomenti addotti dal Presidente della Commissione e dell'ex relatore di questo progetto. Il primo ha invocato il precedente della riforma del Titolo V della Costituzione: una riforma che certo riguardava più articoli, ma assicurava la loro omogeneità ed interdipendenza in quanto ricompresi in un unico Titolo, appunto.

L'altro, l'ex relatore, ha invocato il precedente della legge costituzionale n. 1 del 1997, che diede vita alla Bicamerale con il compito di una revisione plurima della Parte II della Costituzione. Ma questa volta non c'è stata una legge costituzionale che abbia autorizzato ad utilizzare in tale modo l'articolo 138 della Costituzione. Il precedente indicato diventa quindi la migliore dimostrazione della forzatura che si sta compiendo contro la norma più delicata della Costituzione, quella appunto che regola la sua stessa revisione.

Onorevole Presidente, signor Ministro, la preoccupazione per la tenuta degli equilibri e della sicurezza costituzionale pone dunque in primissimo piano la questione delle garanzie; contro di essa non si può opporre alcuna contraria ragione di governabilità o di stabilità di governo.

Rafforzare il profilo garantista non mette in alcun modo a rischio, infatti, quel bene pubblico fondato sulle capacità decisionali di una demo-

crazia maggioritaria. Le garanzie cercano solo di rendere vivibile e mite il bipolarismo in cui crediamo, di creare una zona di pacificazione nella feroce contrapposizione muro contro muro, di porre gli argini del costituzionalismo al prepotere del potere.

Rifiutare questa concezione moderata e queste correzioni del nostro sistema istituzionale chiama a responsabilità gravi l'attuale maggioranza e la colloca oggettivamente su posizioni di incomprensibile estremismo.

Alla fine, infatti, il rifiuto delle precondizioni di sicurezza della democrazia si riflette cupamente sul discorso, che pure si deve fare, della governabilità del governo, cioè dei poteri del Primo ministro. Anche qui, una formula chiave del testo riferita al Primo ministro, quel «determina» la politica generale del governo, è la spia di una concezione neo-assolutistica. Essa contrasta con la tradizione italiana di primato istituzionale del Presidente del Consiglio che si confronta, ma anche si consolida, nella collegialità del governo.

È fuori, oltretutto, dalla realtà politica di ogni coalizione che alla definizione della politica generale di Governo deve necessariamente concorrere: dalla fase preelettorale alla fase parlamentare. Nello stesso tempo, per curiosa contraddizione, non si riconoscono, non si precisano i poteri sostanziali del Primo Ministro sul macchinario di Governo, cioè su Ministeri, Agenzie, Autorità, con quegli strumenti che nelle grandi democrazie maggioritarie indicano dov'è precisamente la testa del governo.

Si è costruita, insomma, un'icona elettorale, che si cerca di perfezionare negando, anche nel momento del voto originario, quella possibilità di dialettica Governo-Parlamento, quella nozione democratica di «controllo di maggioranza» che sono la fine essenza del regime parlamentare, prima ancora della contrapposizione maggioranza-opposizione. Senza questa vitale dualità del rapporto governo-maggioranza vi è, infatti, un salto di corsia dal regime parlamentare in un altro regime di ignoti equilibri e di ancora più ignoto esito.

Si può mettere a così estremo rischio la democrazia? Al di là di ogni polemica politica congiunturale, che la materia costituzionale di per sé rifiuta, siamo, infatti, in un Paese che ha ormai da un decennio perfezionato, sotto gli occhi dell'Occidente, il modello di una via personale alla conquista del governo, lastricata di poteri e risorse extra-istituzionali, che con quelle istituzionali fanno poi un indistricabile viluppo, protetto dal mito della sovranità popolare.

Non possiamo ignorare questa oggettiva condizione. Ecco perché la ricerca di poteri istituzionali sostanziali per il Primo ministro – corrispondenti a quei processi diffusi di presidenzialismo degli ordinamenti, che sono forse inevitabili nelle nostre «società liquide» – deve però svolgersi mantenendo un quadro visibile di contropoteri di tutela.

Il progetto procede invece per rotture: la rottura delle coerenze costituzionali tra Primo Ministro e Parlamento, tra Primo Ministro e Presidente della Repubblica. E per rotture procede anche laddove l'articolazione territoriale – che è la storica ricchezza, l'identità culturale plurima della no-

stra Repubblica – viene utilizzata a fini di divisione del tessuto nazionale unitario.

Qui la frattura più grave e vistosa è nella stessa introduzione del concetto di legislazione regionale esclusiva, non solo in relazione a sistemi che, come la scuola e la sanità, hanno una vocazione necessariamente unitaria in un Paese geloso della propria identità sociale e culturale, ma anche ad «ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato».

La frattura provocata da questo cuneo dell'esclusività rompe anche quella grandiosa unità nel pluralismo che è propria del sistema delle fonti giuridiche che ora ci consegna la Costituzione europea. Nell'ordinamento europeo l'esclusività è concetto circoscritto a quelle quattro-cinque materie riservate alla sola competenza dell'Unione: la politica monetaria, la politica commerciale, l'unione doganale, la politica di concorrenza. Ma al di sotto di queste poche competenze apicali, nel grande spazio geografico e giuridico che va dal Parlamento europeo alla più lontana regione dotata di legislativi, la regola è la sussidiarietà, cioè la scorrevolezza delle competenze dettata dal fattuale criterio della dimensione dell'intervento e della capacità di farvi fronte. Nell'ordinamento europeo – che con gli ordinamenti nazionali forma ormai non un super-Stato verticale, ma un'unione orizzontale di ordinamenti – la ripartizione delle competenze non conosce irrigidimenti né esclusività.

La nostra Corte costituzionale ha dato un contributo prezioso all'interpretazione di quel criterio europeo di sussidiarietà, introducendovi, e direi quasi costituzionalizzando, il principio dell'intesa tra Stato e Regioni per la flessibilità delle competenze. Flessibilità negata, se si mantiene invece la rigidità e la separatezza connesse a nozioni di esclusività che l'intero costituzionalismo europeo rigetta.

Non basta certo per compensare una frattura così profonda, operativa con atti legislativi concreti, l'astratta formula dell'interesse nazionale, non vincolata a contenuti precisi e appesantita da un macchinoso e un po' astruso procedimento.

Come non basta questo vuoto richiamo di principio, quando, nascosto nelle disposizioni transitorie, ai commi 13 e 14, vi è un meccanismo di incentivazione alla frammentazione e alla proliferazione delle Regioni esistenti: sulla base di semplici, non motivate richieste di separazione e disgregazione.

Colpisce qui anche la sproporzione tra il fine politico sotteso, che è quello di colpire il modello economico sociale prima che politico dell'Emilia-Romagna, e il mezzo adoperato: non dispositivo *ad regionem*, come forse questa volta sarebbe stato comprensibile, ma norma generale, capace di suscitare localismi e rivendicazioni che la legge nazionale ben difficilmente potrebbe contenere. La continua moltiplicazione delle province è un esempio che rischia di riprodursi più gravemente a livello di organi dotati di potere legislativo come le Regioni.

Signor Presidente, molti segni politici e parlamentari ci dicono che le ragioni dell'opposizione a questo progetto, pur così giuste, moderate e

chiare, non avranno ascolto e fortuna. Eppure, sentiamo la doverosità di dirle e di ripeterle perché avvertiamo, al di là delle nostre umili testimonianze, la grandezza delle cose che difendiamo, la loro intrinseca storicità. È quella legata agli eventi di sessant'anni fa, ai valori che legarono questa Repubblica a questa Costituzione, a una certa idea di democrazia parlamentare. Così che un grande e rigoroso giurista come Piero Calamandrei ci insegnò a leggere in ciascun articolo della Costituzione la intima trama etico-politica che ne era all'origine, al di là di ogni tecnica esegesi.

Ecco, noi queste cose ancora oggi ricordiamo perché di esse la nostra Costituzione ancora vive e dovrà continuare a vivere: come coscienza, più che come norma, del popolo italiano. (*Applausi dai Gruppi DS-U, Mar-DL-U e del senatore Falomi. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cavallaro. Ne ha facoltà.

CAVALLARO (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, esordisco con una riflessione di carattere molto generale, che peraltro è stata già fatta da più illustri colleghi dell'opposizione. Questo testo e la stessa intenzione di procedere a tappe forzate sulla strada di un'importante riforma costituzionale non nascono da un'esigenza reale, avvertita dal Paese. La riforma non nasce da un'esigenza di governabilità, poiché le maggioranze parlamentari negli ultimi anni hanno garantito una continuità che soltanto la politica interna agli schieramenti ha eventualmente messo in discussione. Non nasce da esigenze di rappresentanza che, peraltro, sono tipicamente interpretate dalle riforme elettorali, non dalle riforme costituzionali, e comunque non trovano in questo testo alcuna migliore rappresentazione del panorama politico del nostro Paese. Non nasce neppure dalla stessa esigenza, più volte dichiarata in Parlamento, di riordinare in qualche misura i grandi poteri del sistema statale, come accade nelle grandi democrazie contemporanee, segnatamente rispetto alla magistratura e alla ridondanza dei poteri economici.

Di nessuno di questi temi si occupa la riforma costituzionale; anzi, con un ennesimo strappo al rovescio, la riforma della magistratura è stata fatta *border line*, come lo stesso Ministro ha dichiarato, rispetto alla Costituzione ed è stata varata con legge ordinaria, evitando ciò che, con una certa dose di ingenuità ma anche di dignità, aveva tentato la Commissione bicamerale.

Lo stesso vale per la costituzionalizzazione più forte delle *Authority* e per il regolamento delle dinamiche economiche. Questi temi non sono presenti nella riforma e neanche in altre leggi costituzionali; arrancano perfino le leggi ordinarie perché la stessa maggioranza è lacerata da conflitti che non trovano una soluzione in un più alto equilibrio costituzionale.

Lo ripeto affinché ne rimanga traccia negli atti: si tratta di una forzatura eminentemente politica dell'articolo 138 della Costituzione, un prezzo da pagare. In mancanza di un'esigenza reale, è stata fatta una sorta di pesca nel supermarket delle offerte costituzionali internazionali, orec-

chiando per capire quali sistemi e quali istituti potessero essere portati avanti, con riforme abbastanza incisive nel nostro Paese.

Tra l'altro (spero di non essere buon profeta perché nessuno augura una sorte cattiva al proprio Paese), credo che, per una eterogenesi dei fini, proprio quelle pulsioni federaliste, il tentativo di ridisegnare lo Stato in senso più propriamente autonomista, non troveranno assolutamente in questa riforma costituzionale uno spazio reale.

Vorrei, infatti, parlare brevemente proprio di quella riforma che non c'è e di quella che, invece, avrebbe dovuto essere la prima fondamentale riforma da portare all'attenzione del nostro Paese, vuoi con un ampliamento ed una specificazione dell'articolo 119, vuoi con l'inveramento del cosiddetto sistema federale fiscale nelle norme di diritto positivo che, invece a tutt'oggi, non abbiamo mai avuto l'occasione di avere neppure da quelle forze politiche che più fortemente si richiamano a queste pulsioni autonomiste perché proprio qui sarebbe stata la novità.

Già sarebbe stata sufficiente a costruire un progetto di Stato autonomista o federale la riforma, peraltro condivisa, stralciata dalla Commissione bicamerale attuata nell'ultima fase della legislatura, dell'articolo 117 che avrebbe dovuto essere irrobustita e supportata dal federalismo, dall'autonomia finanziaria regionale.

D'altronde è questo un principio di rilevanza e di diretta discendenza costituzionale perché i principi di autosufficienza e di responsabilità finanziaria del sistema regionale e delle autonomie locali sono il cardine essenziale per uno Stato moderno per applicare, tra l'altro, un altro dei principi fondamentali, quello della sussidiarietà. Si può essere applicatori di sussidiarietà soltanto se ciascuno, quando agisce, sa quello che deve fare e soprattutto sa quanto deve chiedere ai cittadini.

Come abbiamo visto anche in occasione della discussione delle due ultime leggi finanziarie, questo inganno è diventato sistema poiché lo Stato centrale finge di ridurre la pressione fiscale, aumentandola di fatto non soltanto attraverso un evidente aumento della imposizione indiretta, ma anche e soprattutto attraverso un trasferimento strisciante di imposizioni agli enti locali ed al sistema regionale. Tra l'altro – mi rivolgo al ministro Calderoli – nel giro di pochi anni questo pseudo-federalismo metterà in ginocchio proprio quel sistema delle autonomie regionali che si vorrebbe con questa riforma enfatizzare.

Questo è un aspetto fondamentale non solo perché abbiamo notato segni di centralismo deteriore (persino una redistribuzione a pioggia di finanziamenti, che non si vedeva più da decenni nel mondo delle autonomie locali), ma anche perché solo attraverso un rigoroso principio di autonomia finanziaria vi è il senso della responsabilità. Quindi, Regioni e comunità locali, attraverso tasse di scopo, attraverso nuove forme di reperimento delle risorse finanziarie, sono in grado di indicare realmente ai loro cittadini qual è la rotta da seguire e quali le strategie e le politiche che un Paese e le singole comunità, come somma non matematica, ma come espressione nel nostro Paese di orgogliosa tradizione e di antica storia, sono in grado di indicare al futuro.

Questo è il vero nodo! Questo era il vero problema che, irrisolto, continuerà a rendere questa riforma, lo pseudo-federalismo, l'allocazione di nuovi, peraltro confusi, poteri esclusivi al sistema regionale, continuerà a renderlo privo di una capacità reale ad incidere; anzi continuerà a rendere le Regioni, come già adesso accade, competitive in negativo, in modo furbesco nell'aver maggiori risorse sempre dai trasferimenti di carattere nazionale.

Se questo è il criterio e queste le modeste intenzioni della riforma in atto (ahimè, caro ministro Calderoli, non basta indossare la toga neppure per celia per diventare giuristi; lo sappiamo tutti noi che nonostante l'abbiamo indossata per decenni tali non ci sentiamo), è chiaro che l'applicazione pratica di questi principi, o non principi, di questi cioè meri interessi diffusi politici recepiti nel testo che ci viene rassegnato ha prodotto – mi si perdoni la parola grossa – dei mostriciattoli.

In particolare, come dicevo all'inizio, è chiaro che se noi, una volta disegnato il cosiddetto Senato federale come Camera di controllo, in realtà poi lo rendiamo, ad esempio sotto il profilo strettamente elettorale, assolutamente non rappresentante delle Regioni nella loro realtà istituzionale, bensì delle popolazioni regionali – in questo caso lo dico da marchigiano, provenendo dunque da una Regione di grande storia e dignità, ma certamente piccola quanto a popolazione – indeboliamo il sistema federale, così come lo si vorrebbe predicare.

Di fatto le Regioni più piccole avranno assolutamente meno peso e rilievo nel Senato federale, tant'è che più volte ho proposto almeno un correttivo effettivo a questo meccanismo, che è solo estremamente marginale per le cosiddette – mi dispiace utilizzare questo termine – microRegioni, quelle più piccole, quelle minuscole.

Per il resto sostanzialmente si propone una ripartizione attraverso la popolazione, sovrapponendo tra l'altro il sistema elettorale a quello con il quale viene reclutato il personale politico della Camera dei deputati. Comunque, tra tante forme, istituti e modelli di Senato federale o di Camera di controllo, in realtà, non si è scelto – bisogna dirselo fino in fondo – un Senato federale reale.

Io avrei sognato che tutti i *laudatores* degli Stati Uniti qui proponessero quella meravigliosa istituzione di bilanciamento reale rappresentata dal Senato degli Stati Uniti. Non lo si è fatto perché attraverso questa riforma costituzionale in realtà si è cercato di sublimare gli umori plebiscitari ed individualisti che sono stati e sono tuttora un vento che percorre, peraltro saltuariamente, la società occidentale postindustriale, che ha spirato anche in altri Paesi; tra l'altro, è la sublimazione specifica di un'anomalia che poi è essenzialmente italiana e, secondo i maligni, thailandese, anche se altre democrazie hanno avuto poteri e forze interiori sufficienti a proteggersi da una sorta di cortocircuito tra il potere mediatico e quello politico.

In ogni caso, quelle democrazie si sono dimostrate molto più impermeabili a queste ellittiche sollecitazioni che, come sempre accade nella storia dei popoli e degli uomini, esitano un testo normativo quando già

questi umori, per fortuna, si stanno spegnendo nel Paese e quando esso non è più tutto proteso a cercare un *deus ex machina* che risolva i suoi problemi, anzi è purtroppo ripiegato su se stesso e avrebbe bisogno di ampi e forti meccanismi di democrazia rappresentativa. Meccanismi che consentissero a quelli che una volta si chiamavano i ceti popolari, e che oggi si possono anche definire società della conoscenza, di esprimersi e riappropriarsi del potere politico. È di questo che noi avremmo bisogno, e non più di una stanca imitazione di modelli che, oltretutto, sono ormai desueti e superati.

Questo accade anche nell'economia perché se in tale comparto abbiamo, predicando il liberalismo più intransigente, portato avanti in questi ultimi anni un misto di irregolarismo illegalista e di protezionismo reale, adesso la nave dell'economia è ferma, così come la nave delle istituzioni. Queste navi sono ferme, il vento non soffia e c'è la mortale bonaccia che è purtroppo l'anticamera della crisi irreversibile, o almeno può esserlo, delle democrazie.

In conclusione, non volendo sottrarre ai colleghi più esperti di me spazio in questa discussione, ritengo che è a questa bonaccia che si deve dire di no, e le istituzioni costituzionali è contro questa tendenza che devono reagire. Non devono in alcun modo assecondarla affinché le navi non rimangano fuori dei porti senza svolgere il loro dovere e adempiere al loro scopo, alla loro funzione, vale a dire portare i cittadini verso le istituzioni e i processi della democrazia.

Riflettete! Certo, a chi lo diciamo, signor Ministro? Sinceramente avrei voluto, in parte anche per celia, sedere tra i banchi del centro-destra che in questo momento sono desolatamente vuoti.

È vero che questo accade sovente, quando parliamo delle tasse sui gamberi o di altre questioni di cui pure forse indebitamente si occupa il Parlamento, ma, certo, signor Presidente (lo dico tra l'altro con l'amarezza del parlamentare di fresca nomina, di una sola legislatura), è per me particolarmente deprimente e debilitante sul piano morale e provoca in me una profonda amarezza il fatto che questo dibattito e questa riforma cadano nel più totale silenzio e disinteresse della maggioranza. Essa addirittura non è riuscita o non ha voluto esprimere un relatore, dare un indirizzo, dimostrare all'Aula che i cambiamenti, pur radicali e importanti, realizzati dalla Camera dei deputati avessero un significato, continuassero a iscriversi in una strategia che, essendo costituzionale, non è soltanto di pure norme giuridiche ma è di visione strategica di un Paese.

Io mi auguro che possa esserci un risveglio delle coscienze e che questo risveglio porti ad un dibattito diverso, più sostanziale e che finalmente si possa, se serve, ragionare in termini di istituzioni costituzionali, così come meritano la Costituzione, il Senato della Repubblica, il Parlamento nel suo complesso. (*Applausi dai Gruppi Mar-DL-U, DS-U e del senatore Amato*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Battafarano. Ne ha facoltà.

BATTAFARANO (DS-U). Signor Presidente del Senato, signor rappresentante del Governo, colleghi senatori, nella discussione parlamentare sulle riforme costituzionali, anomalie recenti si aggiungono ad anomalie precedenti.

L'anomalia recente è che il provvedimento al nostro esame non ha concluso il suo *iter* in Commissione: non c'è un relatore ed è la prima volta che accade per una riforma costituzionale.

L'anomalia precedente è che si vuole modificare la seconda parte della Costituzione (ben 55 articoli) a colpi di maggioranza, rinunciando a ricercare un approccio unitario, pur trattandosi di modificare la Carta fondamentale della Repubblica.

A questa nostra obiezione, i colleghi del centro-destra, se fossero presenti, risponderebbero citando la modifica del Titolo V nella precedente legislatura ad opera dell'allora maggioranza di centro-sinistra. Ma vorrei chiedere ai colleghi del centro-destra: se considerate quella procedura e quella riforma un errore o una forzatura, perché perseverate nell'errore o nella forzatura?

Tuttavia, la maggioranza di centro-destra lo fa perché incalzata – diciamo meglio: ricattata – da Bossi, che stabilisce persino la data di approvazione del testo al Senato, cioè entro il 15 marzo, quindi, in preparazione delle prossime elezioni regionali, ragion per cui la riforma della Costituzione diventa un volantino per la campagna elettorale al Nord, in modo che Bossi e la Lega possano dire: guardate, abbiamo ottenuto la *devolution* o comunque la otterremo, perché il Senato ha approvato il testo della riforma; e magari i colleghi di Alleanza Nazionale faranno un altro volantino dicendo: guardate, nella riforma c'è l'interesse nazionale, ancorché esso non sia chiarito nella sua procedura.

Rischiano quindi di essere campagne elettorali sulle regionali, con volantini diversi, in luoghi diversi dell'Italia, sapendo tutto sommato che in realtà si tratta di un modo per prendere tempo, perché poi difficilmente – ci auguriamo – questa riforma arriverà a conclusione.

Signor Presidente, io dico che non si dovrebbe cambiare la Costituzione ad ogni cambio di maggioranza. Se nel 2006 dovesse vincere il centro-sinistra, che cosa dovrebbe fare? Cambiare per la terza volta in cinque anni la Costituzione?

Se poi passiamo al merito, io sono critico, noi siamo critici nei confronti di questa riforma per una serie di ragioni. Anzitutto, essa costituisce un contraddittorio intreccio tra impulsi secessionisti e, in realtà, un ritorno al centralismo. Altro che rafforzamento del federalismo.

Pensiamo solo all'eliminazione, che proponete nella vostra bozza, dell'articolo 116, comma terzo, sulla legislazione di principio, che pure potevate attivare in questa legislatura. Non lo avete fatto e adesso lo cancellate, quindi fate un passo indietro nei confronti del federalismo. Si indebolisce l'universalità dei diritti in materia di sanità e di istruzione e si mette a repentaglio la coesione nazionale.

Su un altro versante, poi, una serie di funzioni ritorna alle competenze esclusive dello Stato, con un rafforzamento del centralismo. Regioni

ed enti locali dovranno aumentare i tributi di loro competenza e il costo dei servizi. Difficilmente diminuirà il contenzioso tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali: semmai si può prevedere, per il rapporto farraginoso che avete escogitato, che esso possa crescere.

La seconda grande ragione di opposizione da parte nostra attiene al modello di democrazia che tale riforma configura. Non siamo certo nel progetto di riforma di un Governo neoparlamentare, presente in tanti Paesi europei; ad esempio, in Germania. Ci troviamo di fronte, semmai, ad una sorta di dittatura del Primo ministro, che assume il potere di scioglimento delle Camere sottraendolo al Presidente della Repubblica.

Il Primo ministro, scelto sia pur indirettamente dai cittadini elettori, controlla la maggioranza parlamentare, la cui sorte è legata direttamente a quella del Primo ministro, tranne il caso puramente teorico dell'approvazione di mozione di sfiducia costruttiva. Si accentua così il meccanismo di personalizzazione del potere, in cui si indebolisce il ruolo del Parlamento e si accentua il rapporto diretto tra il Primo ministro e gli elettori.

Non viene meno l'investitura democratica con il voto, ma si dà una delega totale ad un uomo solo al comando, che nel corso dei cinque anni, senza sostanziali contrappesi, come invece è previsto nelle altre democrazie parlamentari, potrà accrescere il suo potere, potrà, eventualmente, attaccare i diritti dei cittadini, l'autonomia della magistratura, il pluralismo dell'informazione, il sistema di garanzia, i rapporti tra politica ed economia.

Siamo quindi fortemente critici nei confronti di questa cattiva riforma della Costituzione. Noi, però, non siamo contrari a completare il processo di riforma della Costituzione avviato nella precedente legislatura. A tal fine, abbiamo presentato il disegno di legge n. 2320 per modificare alcuni articoli della Carta costituzionale.

Tale disegno di legge è firmato da un gran numero di senatori del centro-sinistra. Esso si propone anzitutto di superare il bicameralismo perfetto istituendo il Senato federale della Repubblica, che diviene l'organo di rappresentanza diretta della comunità territoriale ed è composto da 200 senatori (nel corso dell'esame presso l'altro ramo del Parlamento il numero è poi cresciuto, sia per il Senato che per la Camera), che vengono eletti in occasione delle consultazioni elettorali dei diversi Consigli regionali.

Prevediamo, inoltre, una ripartizione di competenze tra Camera e Senato in base al secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, dove vengono indicate le materie attribuite alla competenza esclusiva dello Stato. Ci pare una ripartizione ben più razionale del meccanismo farraginoso escogitato nel testo della maggioranza, foriero - prevedo - di una conflittualità permanente tra Camera e Senato, senza individuare una norma di chiusura in caso di perdurare del conflitto tra le due Camere.

Vista la trasformazione del Senato e le modalità del suo rinnovo a scadenza diversa, riteniamo giusto che la fiducia al Governo debba essere accordata solo dalla Camera politica.

Infine, sulla Corte costituzionale la nostra proposta innova il punto relativo alla nomina dei cinque giudici di parte parlamentare. In tale occasione proponiamo di seguire la stessa procedura dell'elezione del Presidente della Repubblica, integrando il Parlamento con i delegati regionali.

Ci pare una proposta che valorizza le autonomie regionali, ben diversa da quella del Governo che, aumentando da cinque a sette il numero dei giudici di nomina parlamentare, fa una scelta chiara: assicurare un controllo politico della Corte costituzionale da parte del Governo e della maggioranza.

La proposta di riforma della Costituzione ci pare quindi dannosa per il buon funzionamento dello Stato e pericolosa per la possibile deriva plebiscitaria della democrazia italiana. Mi auguro che, strada facendo, la maggioranza si renda conto della scelta sbagliata che sta compiendo, che non riguarda un futuro a breve scadenza, ma almeno una generazione della democrazia italiana.

Mi auguro pertanto che la maggioranza si renda conto della scelta sbagliata. Se così non dovesse avvenire, il *referendum* permetterà agli elettori italiani di pronunziarsi e di respingere un progetto confuso e rischioso che non rafforza certo la democrazia repubblicana italiana. (*Applausi dal Gruppo Mar-DL-U*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Sodano Tommaso. Non essendo presente in Aula, si intende che abbia rinunciato ad intervenire.

È iscritto a parlare il senatore Manzione. Ne ha facoltà.

MANZIONE (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro Calderoli, sappiamo purtroppo di parlare soltanto per lasciare agli atti una chiave di lettura di un comportamento parlamentare che, per gli interpreti che vorranno un giorno risalire alla genesi di un tale disastro costituzionale, appare assolutamente inqualificabile per sciattezza ed approssimazione.

Il primo argomento che intendo trattare prende le mosse dalla discussione svolta in quest'Aula la settimana scorsa, precisamente il 17 febbraio. In quell'occasione ci sarebbe dovuta essere la relazione del relatore, senatore D'Onofrio, ma, come ricorderanno i colleghi, per l'assurda decisione di calendarizzare il provvedimento in Aula senza chiudere la discussione e l'esame degli emendamenti in Commissione ci siamo trovati a non poter avere in Aula alcun relatore.

Questa maggioranza ha cioè deciso volutamente di avviare la discussione in Aula di un provvedimento che si compone di 57 articoli e modifica stravolgendola tutta la Parte II della nostra Costituzione senza che vi fosse un relatore in Aula.

Il *vulnus* per le istituzioni e le procedure parlamentari è gravissimo. Non vi è chi non comprenda come ancor più dinanzi ad un provvedimento come questo, che si preannunzia assolutamente blindato, la figura del relatore appaia fondamentale per garantire un raccordo e una capacità, anche prospettica, di interpretazione e prefigurazione del testo legislativo in di-

scussione. Ed a nulla vale appellarsi a quel Regolamento che quotidianamente viene violato, giacché, come già detto venerdì scorso da Nicola Mancino, bisogna avere la capacità di valutare con equilibrio la specifica e concreta importanza dei testi legislativi che di volta in volta esaminiamo.

Ecco perché, signor Ministro, il senatore Mancino vi chiedeva se era possibile trattare le riforme costituzionali qualitativamente e quantitativamente alla stregua di normali proposte all'Aula, ancorandosi soltanto al formale e per certi versi non obbligatorio rispetto di una norma regolamentare, cioè, per l'appunto, all'articolo 44 del nostro Regolamento.

La vostra risposta è stata come sempre negativa ed arrogante, ma l'offesa non è rivolta a noi bensì a quei Padri costituenti che nel 1947 decisero consapevolmente quale sarebbe stata la suprema Carta che dal 1° gennaio del 1948 avrebbe dovuto governare la democrazia nel nostro Paese.

Voi avete invece trasformato la rivisitazione della Parte II della Costituzione in un baratto politico che consentirà ad una delle componenti della vostra coalizione di cantare vittoria per una riforma che non conosce e che, ironia della sorte, morirà ancor prima di nascere.

Dico questo perché sono convinto che anche voi siete consapevoli che, pur fra mille blindature, anche se riuscirete ad assolvere tempestivamente alle scadenze cronologiche previste dall'articolo 138 della nostra Costituzione per l'approvazione, non riuscirete mai ad ottenere quell'avallo popolare che il *referendum* confermativo prevede.

Ecco perché, il Presidente me lo consentirà, voglio rivolgermi direttamente a quei colleghi della maggioranza che in questo clima di disfatta, in questi saldi costituzionali di fine legislatura vogliono salvare la loro dignità, la loro coscienza.

Anche in questo caso, signor Presidente, fingerò di rivolgermi ai colleghi della maggioranza, considerando la desolazione che regna alla mia sinistra, naturalmente senza alcun riferimento all'unico collega che vedo seduto tra i banchi della maggioranza stessa.

BOLDI (LP). Siamo presenti anche noi.

MANZIONE (Mar-DL-U). Fanno eccezione anche i colleghi della Lega, che ho visto, ma mi riferivo appunto alla parte di emiciclo alla mia sinistra.

PELLICINI (AN). Hanno mandato i migliori!

MANZIONE (Mar-DL-U). A questi colleghi illuminati voglio sommessamente ricordare che l'esame da parte del Senato costituisce l'ultima occasione per correggere questo sciagurato testo, giacché qualora venisse approvato senza modificazione esso non sarebbe più emendabile nel corso delle successive letture da parte di Camera e Senato, potendo soltanto essere approvato o respinto in blocco.

Preciso questo perché ancora adesso qualche collega ritiene, interpretando male l'articolo 138 della Costituzione, che – laddove si parla di quattro letture – ci sia ancora la possibilità di un intervento emendativo dopo che il Senato avrà eventualmente approvato lo stesso testo licenziato dalla Camera, ma così non è.

Mi rendo conto dello sforzo che chiedo, giacché forzare il blocco otuso della irragionevolezza appare difficile, ma è meglio passare alla storia per un gesto coraggioso di responsabilità politica, come qualcuno di voi sta già facendo sull'ordinamento giudiziario (e mi auguro che quell'atteggiamento sia effettivamente convinto e non soltanto tattico), piuttosto che scomparire nel mare *magnum* dell'atrofia intellettuale e culturale che la vostra maggioranza vi impone per logiche politicamente puerili e irresponsabili.

Fatta questa lunga premessa, signor Presidente, cercherò di entrare nel merito del provvedimento, partendo dalla questione del Senato federale.

Il disegno di legge di riforma al nostro esame continua ad offrire una risposta assolutamente insufficiente e inadeguata sul punto della caratterizzazione della seconda Camera del Parlamento nazionale.

Non è il caso, in questa sede, di soffermarsi ancora una volta sulle soluzioni accolte negli ordinamenti realmente federali. Basterà affermare soltanto che, nella diversità delle tecniche utilizzabili, in tutte le esperienze riscontrabili nel diritto comparato, si abbandona il criterio della rappresentanza generale e indifferenziata del corpo elettorale nazionale (che vige invece per la prima Camera) e si cerca di creare un criterio, tra i molti disponibili, che valorizzi la rappresentanza dei territori.

Il disegno di legge governativo di revisione costituzionale pretende invece di prescindere dall'esistente e di dettare una via tutta italiana al Senato federale, che di federale finisce per avere soltanto il nome. Dei 252 seggi senatoriali, solo un numero ridotto (sei) viene assegnato in numero eguale per tutte le Regioni, secondo una logica ispirata al Senato degli Stati Uniti (pari rappresentanza per ogni Stato, grande o piccolo, popoloso o disabitato che sia).

Oltre alle eccezioni di Molise (due senatori) e Valle d'Aosta (un senatore), si prevede una ripartizione dei restanti seggi (ben 141) «in proporzione alla popolazione regionale» (articolo 3 del disegno di legge che stiamo discutendo, che riscrive l'articolo 57 della Costituzione). Ciò comporterà notevoli differenze in ordine al numero di seggi di spettanza tra le diverse Regioni, in controtendenza quindi con le risultanze delle esperienze federali.

Fortunatamente è stata abbandonata, nel corso dell'esame presso la Camera, l'aberrante soluzione della contestualità affievolita, che funzionalizzava la durata dei Consigli regionali alla durata del Senato. La nuova formulazione dell'articolo 3 del disegno di legge, che modifica l'articolo 57 della Costituzione, prevede ora che l'elezione dei senatori avvenga contestualmente a quella dei Consigli regionali, collegando cioè la «vita» dei senatori alla durata dei Consigli regionali.

Tale innovazione è però squilibrata, comunque, da una serie di lacune ed incongruenze, che producono effetti pericolosi ed incontrollabili. Cosa succede al Presidente del Senato quando si procede alle elezioni nella Regione da cui lo stesso proviene? Si dimette o che altro? E se nel frattempo egli sta esercitando le funzioni previste dal primo comma dell'articolo 86 della Costituzione, cosa accadrà? Da chi dovrà essere sostituito? Come incide sul funzionamento del Senato un rinnovo per blocchi successivi dello stesso, contestualmente alle elezioni regionali, soprattutto se si procede a rinnovi in un ampio numero di Regioni? La continuità dei lavori del Senato può venirne impedita. Ed allora cosa si risponde?

E se si procede, per esempio, al rinnovo del solo Consiglio regionale della Campania e dei relativi senatori, dopo che un censimento abbia registrato un incremento tale della popolazione da determinare l'attribuzione di un ulteriore seggio, come si procede? Si attribuisce il seggio in più applicando la distribuzione proporzionale seggi-popolazione secondo la previsione del neo-articolo 57, quinto comma, ma violando il dettato del secondo comma (252 senatori come limite massimo)? O si rispetta il limite numerico massimo, violando le modalità proporzionali di attribuzione dei seggi?

La verità è che in un sistema di «contestualità non affievolita», nel quale i senatori cessano per gruppi regionali, non sono compatibili le norme relative al numero fisso dei senatori e all'attribuzione proporzionale alla popolazione dei seggi. A questi ed altri seri interrogativi non è possibile oggi dare un risposta, poiché il testo in esame è lacunoso.

Esso meriterebbe una serie di integrazioni, ma è proprio quello che questa maggioranza vuole assolutamente impedire. Questa maggioranza si assumerà la responsabilità di deliberare un testo di riforma del Senato che non assicura la funzionalità dello stesso e – come detto – sarà soltanto grazie all'intervento del corpo elettorale in sede di *referendum* approvativo che questo pasticcio potrà – ne siamo sicuri – essere evitato.

Che dire poi della previsione della partecipazione senza diritto di voto di «rappresentanti delle Regioni e delle autonomie locali», così come prevista dall'articolo 3 del disegno di legge che modifica l'articolo 57 della Costituzione? Scomparsa la previsione della partecipazione dei Presidenti delle Giunte, tanto cara al ministro Calderoli (che giustamente si sono rifiutati di operare da comparse parlamentari), si sono previste queste figure che rappresentano dei pallidi fantasmi di rappresentanti degli enti territoriali in seno al Senato.

È facile immaginare che questa soluzione scontenterà tutti e gli enti territoriali innanzitutto, che hanno già espresso – inutilmente – la loro contrarietà ad una riforma di mera facciata, anzi di presa in giro. L'irresponsabilità della maggioranza che sostiene il disegno di legge di revisione costituzionale è evidente se si considerano le modalità di partecipazione del Senato federale alla legislazione statale.

In genere, signor Presidente, negli ordinamenti federali, alla Camera di rappresentanza territoriale solo in casi limitati sono attribuite competenze decisionali paritarie a quelle della Camera politica. La regola, infatti,

è che la Camera di rappresentanza territoriale, essendo priva di rapporto fiduciario con il Governo e, soprattutto, esprimendo una diversa qualità di rappresentanza politica, non può essere equiparata alla Camera politica vera e propria, pena uno snaturamento di entrambe.

Di qui la soluzione in base alla quale la Camera territoriale è in grado di porre un veto alle leggi deliberate dalla Camera politica; veto, tuttavia che è superabile attraverso una riapprovazione a maggioranza rafforzata del disegno di legge da parte della Camera politica.

La riforma proposta dal Governo passa tranquillamente sopra ogni risultanza del diritto costituzionale comparato ed immagina invece un tortuoso procedimento legislativo nel quale si distinguono: leggi a volontà prevalente della Camera (primo comma dell'articolo 70), leggi a volontà prevalente del Senato (secondo comma), entrambe costruite sul meccanismo del veto superabile, ed infine leggi a volontà paritaria (terzo comma).

Per quanto la disposizione sia stata progressivamente ridimensionata, il secondo comma dell'articolo 70 della Costituzione, come riscritto, continua a prevedere che il disegno di legge cornice nelle materie concorrenti del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione siano leggi a volontà prevalente del Senato, leggi, cioè, in cui il Senato federale – nei confronti del quale, si badi bene, il Governo non è vincolato dal rapporto fiduciario – ha l'ultima parola.

Se si considera che la posizione dei principi fondamentali di una materia è un momento nel quale naturalmente si apprezzano «interessi unitari insuscettibili di frazionamento» – come un esame appena avvertito della cinquantennale giurisprudenza della Corte costituzionale dimostra – emerge allora tutta l'anomalia e l'incongruità di tale soluzione. Tale difetto congenito non è sanato dall'astruso meccanismo di avocazione alla competenza della Camera dei deputati di cui al quarto comma dell'articolo 70 della Costituzione.

Particolarmente grave, anzi, è, in questa procedura, il coinvolgimento della figura del Presidente della Repubblica in decisioni intraparlamentari; coinvolgimento che implicherebbe, anzi, una funzione di tutela del Presidente della Repubblica sulle determinazioni governative relative all'essenzialità del programma politico che appare del tutto fuori dal quadro costituzionale e che comporta un mutamento della natura del Presidente della Repubblica.

Estremamente farraginoso e anomalo è anche il meccanismo procedurale delle leggi a volontà paritaria di cui al terzo comma dell'articolo 70. Innanzitutto, appare incongruo prevedere un potere in linea di principio condizionante del Senato federale, insito nel meccanismo in esame, in disegni di legge come quelli relativi al potere sostitutivo (pur con il correttivo dell'estensione a questa ipotesi dell'avocazione di cui all'articolo 70), al sistema elettorale della Camera ovvero alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni uniformi sul territorio nazionale. Né sembra in grado di ovviare a rischi di *impasse* la Commissione di conciliazione, di cui alla parte finale dell'articolo 70 della Costituzione così come riscritto.

Quasi tutti gli studiosi che si sono occupati della materia hanno sottolineato la farraginosità di tale procedura, che si fonda su criteri di distinzione incerti e opinabili che saranno fonte di conflitti fra le Camere del Parlamento; conflitti che solo la cattiva coscienza dei redattori del testo ha voluto sottrarre a ogni sindacato esterno con la dichiarazione di insindacabilità della decisione dei Presidenti delle Camere o del Comitato delegato.

Ma tutto questo non appare importante per i novelli riformatori della Costituzione italiana. Rendere quasi impossibile il funzionamento del Parlamento, mediante un'organizzazione e una disciplina delle funzioni che porteranno lo stesso alla paralisi, non è rilevante in un disegno riformatore le cui preoccupazioni principali sono soltanto quella di rafforzare l'Esecutivo, o meglio il *Premier*, in modo da realizzare quello che è stato icasticamente definito e stigmatizzato come premierato assoluto, e quella di introdurre una *devolution* di cui non si sente alcun bisogno e le cui potenzialità scardinanti dell'unità nazionale non sono venute meno, nonostante le attenuazioni del testo.

Appare consequenziale, signor Presidente, che di fronte a questa umiliazione complessiva dell'istituzione parlamentare e a questa minaccia all'unità sostanziale del nostro Paese, noi ancora una volta esprimiamo oggi, e continueremo ad esprimere in tutte le sedi, il nostro no totale e convinto. (*Applausi dai Gruppi Mar-DL-U, DS-U e del senatore Amato*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Caddeo. Ne ha facoltà.

CADDEO (*DS-U*). Signor Presidente, onorevoli colleghi, come passa il tempo sulla proposta di nuova Costituzione, si addensano nuove preoccupazioni e nuovi interrogativi. Avrò quindi la forza di proiettarci nei prossimi decenni, garantirà l'assetto necessario per fronteggiare le sfide dell'integrazione europea e la competizione con i vecchi e i nuovi protagonisti della scena mondiale?

L'Italia è una delle grandi potenze economiche ma perde competitività. Abbiamo raggiunto un'elevata civilizzazione, sentiamo però minacciato il nostro benessere. Vantiamo una grande tradizione culturale, perdiamo tuttavia terreno nel campo della formazione. Persiste il divario del Mezzogiorno, si affaccia insomma il rischio del declino.

Lo scenario che abbiamo di fronte è simile a quello che preoccupa il resto degli europei e, assieme a loro, abbiamo deciso di fronteggiarlo con una devoluzione di poteri all'Unione Europea e con una strategia di lungo periodo di accumulazione di infrastrutture, di ricerca scientifica, di formazione, di innovazione tecnologica, di coesione sociale. Sono scelte da coordinare in sede europea ma da realizzare con energiche azioni politiche da parte degli Stati. La vostra Costituzione è coerente con questa strategia?

L'assetto istituzionale e il sistema giuridico che proponete appaiono frutto di uno smarrimento di fronte alla complessità dell'attuale momento

storico. Poiché la società è frastagliata e la realtà esterna difficile, ricorrete a pericolose semplificazioni.

Volete un Primo Ministro eletto direttamente dal popolo che possa tenere in pugno il Parlamento: potrà ordinare ai deputati di votare le due proposte nei tempi da lui scelti e potrà sciogliere la Camera a suo piacimento. Se il Senato si rifiutasse o tardasse a decidere, riceverebbe 30 giorni di tempo, trascorsi i quali si vedrebbe sottrarre le competenze, affidate ai deputati. In tal modo la separazione del potere esecutivo da quello legislativo semplicemente non esisterebbe più, soppiantata da un potere di stampo assolutistico.

L'altro solco profondo in cui volete incanalare il nostro futuro è quello della *devolution*. Anche l'assistenza e l'organizzazione sanitaria, l'organizzazione scolastica, la polizia amministrativa regionale e locale diventeranno di esclusiva competenza regionale. L'edificazione dei pilastri fondamentali della strategia europea per la competitività, il suo finanziamento dipenderà dall'incerta e non uniforme prosperità delle Regioni, già in affanno per le incombenze loro affidate dal Titolo V per la gestione di molte leve dello sviluppo economico.

Emerge sempre più plasticamente come queste scelte siano incoerenti con i bisogni della Penisola e con le strategie di crescita individuate a livello nazionale ed europeo. Sono dettate dalla ossessione di utilizzare i meccanismi del federalismo fiscale per negare ai territori con una insufficiente capacità fiscale le risorse necessarie per garantire l'uguaglianza dei diritti delle persone.

L'incapacità di promuovere e guidare un processo di crescita generale si traduce così nel progetto di difendere solo per ristrette realtà il benessere conquistato nel passato. La destra non si dimostra capace di svolgere una funzione nazionale.

Si sceglie in questo modo di fossilizzare una frattura basata su un giudizio di irrisolvibilità del dualismo territoriale e della questione meridionale. Ancora una volta l'incontro tra Nord e Sud lo si vuole gestire sulla base di un vecchio stereotipo, che vede il Mezzogiorno e le Isole come il luogo delle diversità di una civiltà diversa ed inferiore.

A ben vedere, questo stereotipo però, che raffigura una parte della Penisola rischia di produrre effetti devastanti, di coinvolgere il tutto, di ricacciare indietro l'intero Paese, di impedirgli di allargare i suoi orizzonti. Torna alla memoria l'esperienza dell'Italia successiva alla scoperta dell'America e la sua incapacità di adeguarsi ai cambiamenti. Anche allora non riuscimmo ad imboccare la strada per creare un grande Stato nazionale e prevalse la ricerca di un equilibrio, frutto della competizione tra le varie realtà regionali. Ed arrivò per tutti un lungo declino e la povertà.

Quale relazione c'è tra la riforma costituzionale italiana e la Costituzione europea in discussione, anch'essa al Senato? È mai possibile che si possa approvare una Carta fondamentale, senza verificare prima gli incroci tra le due Costituzioni? Si possono ignorare le conseguenze finanziarie della loro attuazione?

Il fulcro di questa devoluzione verso il basso consiste nell'attribuzione di larghissime competenze esclusive alle istituzioni regionali, mentre in realtà gran parte della potestà legislativa primaria si sposta a livello europeo. La catena istituzionale, decisionale e finanziaria sarà quindi diversa da quella che voi configurate: l'Unione Europea determinerà decisioni e spese che le Regioni dovranno assumere, mentre il controllo delle entrate regionali, della loro capacità finanziaria sarà strettamente nelle mani dello Stato centrale.

Si creerà, così, una scissione, un conflitto tra chi è preposto all'erogazione della spesa pubblica e chi determina il livello delle entrate locali svuotando la motivazione principale della scelta federalista italiana, nata anche per riportare in capo alle istituzioni più vicine ai cittadini sia la responsabilità della spesa, sia quella delle entrate.

La devoluzione verso l'alto, invece, prevista dalla Costituzione europea, prevede competenze esclusive dell'Unione sulle regole della concorrenza, sulla politica commerciale comune, sulla politica comune della pesca, in cui «l'Unione è l'unica a poter legiferare ed adottare atti giuridicamente obbligatori».

Le competenze concorrenti riguardano invece il mercato interno, spazio di libertà, sicurezza e giustizia, agricoltura e pesca, trasporti e reti transeuropee, energia, politica sociale, ambiente, protezione dei consumatori, sicurezza in materia di sanità pubblica, in cui sia l'Unione che gli Stati membri avranno facoltà di legiferare e di adottare atti giuridicamente obbligatori. L'Unione, inoltre, condurrà azioni di coordinamento nei settori dell'industria, della tutela e del miglioramento della salute umana, dell'istruzione, della formazione professionale, della gioventù e dello sport, della cultura e della protezione civile.

Le decisioni assunte a Bruxelles avranno dunque, come si vede, conseguenze dirette sulle Regioni e sugli enti locali. A loro e alle classi dirigenti locali sarà così riservata la possibilità di graduare la spinta autonoma all'integrazione europea e persino di opporvisi. Verrà così a mancare una visione generale nella costruzione di una identità europea nella penisola e sarà povero il contributo italiano al formarsi dei caratteri comuni dell'Europa.

L'allungamento della catena istituzionale modifica la portata dell'articolo 119 della nostra Costituzione, che cristallizza in modo inusuale le modalità di finanziamento delle attività delle autonomie territoriali. Il ricorso alla capacità fiscale riferita al territorio costituisce in realtà un flusso di trasferimenti dallo Stato che esclude l'utilizzazione con leggi ordinarie di altri criteri, come quello della spesa storica o del fabbisogno necessario a garantire una sostanziale uguaglianza dei diritti ai cittadini della stessa Repubblica.

Le entrate fiscali verranno devolute dallo Stato a Regioni ed enti locali con conseguenze che non possono essere sottaciute. Innanzitutto, ci saranno molti italiani che continueranno a partecipare in modo paritario al sistema produttivo nazionale, ma non potranno godere allo stesso modo della redistribuzione dei suoi frutti sul piano sociale. Come dimostra

l'esperienza connessa al decentramento amministrativo degli ultimi anni, ciò avverrà nonostante gli aumenti consistenti ed inevitabili della spesa periferica, specialmente di quella legata al rigonfiamento degli apparati burocratici.

In secondo luogo, la stabilità delle finanze regionali sarà minata dall'instabilità del ciclo economico. Basterà la crisi di una grande azienda o di un settore economico importante nel territorio per portare in *deficit* il bilancio di una Regione.

Nella composizione del paniere delle entrate tributarie locali perderanno infatti importanza tributi come l'ICI o l'IRAP, meno esposti alle fluttuazioni dell'economia. Aumenterà invece il peso delle entrate derivanti dalle imposte sul reddito, più sensibili alle variazioni negative provocate dalle stagnazioni o dalle recessioni economiche. Come è successo negli ultimi anni, le spese resteranno rigide, non comprimibili, mentre le entrate potranno calare anche di molto.

Con la legislazione europea si dilateranno le necessità finanziarie regionali mentre calerà la possibilità d'intervento perequativo dello Stato, che vedrà ridursi la quota delle entrate fiscali disponibili e manovrabili, insufficiente persino per sostenere la sua capacità di controllare l'andamento macroeconomico dell'economia. In una parola, rischiamo di aprire le porte ad una deriva finanziaria di tipo argentino.

La fattibilità economica e finanziaria della duplice devoluzione va quindi verificata ora, prima di votare la riforma. Si tratta di una responsabilità ineludibile, resa più evidente dal fallimento dell'Alta Commissione sul federalismo fiscale, bloccata dalla pratica impossibilità di procedere.

Per di più non si può chiudere occhi ed orecchie di fronte ai richiami di centri di ricerca e di insigni studiosi che segnalano come l'incremento incontrollato della spesa corrente indotta dalla riforma possa far mancare le risorse necessarie per la stabilizzazione delle finanze pubbliche e per gli investimenti in ricerca, formazione, innovazione tecnologica e, più in generale, per la crescita ed il progresso.

Quest'intrecciarsi delle due devoluzioni, con il potere assoluto del Primo ministro, configura un sistema autoritario e populista.

Nei sistemi federali più avanzati l'allargamento degli spazi di democrazia e della partecipazione delle periferie ai meccanismi del governo centrale viene affidata al Senato federale, come luogo in cui l'uguaglianza dei cittadini viene rappresentata attraverso la pari dignità di ciascuna realtà territoriale, prescindendo dalla sua dimensione e dalla forza economica e politica.

Il nostro Senato sfugge a questa regola. Vedrà anche la partecipazione senza diritto di voto dei rappresentanti delle varie amministrazioni regionali e degli altri enti locali. Sarà impegnato soprattutto nel coordinamento della legislazione regionale e nel coordinamento dei sistemi finanziari e tributari regionali con quello nazionale.

È quindi facile presagire che un Senato così, liberato dalla responsabilità di bilancio e di fissare i livelli di tassazione, diventerà un organismo di pressione politica sul Primo ministro per allargare la spesa pubblica. La

possibile presenza dei Presidenti regionali (come richiesto da molti colleghi), anch'essi eletti direttamente dal popolo, lo trasformerebbe in una tribuna nazionale delle coalizioni distributive locali.

All'interno del Senato prevarrà la forza politica di alcune Regioni demograficamente ed economicamente più forti. La distribuzione dei seggi consentirà ad alcune Regioni più dinamiche del Nord e del Centro di assumere un ruolo egemone.

Prevarranno *a priori* le ragioni del PIL e la legge del più forte. Come sistematicamente capita dall'unificazione nazionale in poi, ogni cambio di assetto istituzionale, ogni modifica del modello di sviluppo avviene senza tener conto delle esigenze delle Regioni meridionali e delle isole, privandole in partenza della possibilità di sviluppo autonomo.

Nel Senato, che non dà la fiducia e che quindi non si divide in maggioranza e opposizione, si formeranno rappresentanze portate a ragionare con una logica territoriale e a votare con questo preciso vincolo di mandato, non sensibile alle ragioni di una visione nazionale.

Si scopre così che la rappresentanza istituzionale formata proporzionalmente al numero degli elettori interpreta al meglio la democrazia in uno Stato unitario. Con la separazione della Repubblica in parti federate, l'uguaglianza dei cittadini può trovare espressione nella Camera federale solo attraverso la pari dignità delle individualità territoriali, resa ancor più indispensabile dall'utilizzo del principio maggioritario con cui viene formata la Camera politica. Diversamente, i diritti delle realtà più deboli, delle persone delle Regioni piccole o povere avranno un peso specifico inferiore.

In assenza di un momento di rappresentanza paritetica nella *governance* nazionale, prevarrebbero quindi le spinte alla divisione ed alla disgregazione. È indispensabile quindi creare un'istituzione che riequilibri e riunifichi al centro ciò che il federalismo differenzia e divide in periferia. E ciò può avvenire solo se le leggi saranno approvate sia dai rappresentanti della maggioranza dei cittadini alla Camera dei deputati, sia dalla maggioranza delle varie realtà territoriali nel Senato federale. Una diversa soluzione non può essere condivisa e non potrà mai essere accettata.

La vostra idea del Paese non sta quindi in piedi. Smonta l'Italia. La rende debole e ingiusta. Impoverisce gli italiani, isterilisce la nostra grande tradizione civile e culturale. Fermiamoci, quindi. Ripensiamo su quali basi, su quali valori ricostruire l'unità della Nazione e la nuova organizzazione della Repubblica.

Alla radice dell'errore che state commettendo c'è l'idea che nello stesso territorio italiano ci siano due nazioni, con due diverse memorie e due progetti, e che una possa soggiogare l'altra e la sua visione del futuro. Da qui l'assenza nel nostro dibattito di un vero patriottismo costituzionale, che invece ispirò e pervase la Costituzione antifascista del dopoguerra.

Nel dibattito culturale in atto nel Paese è presente l'idea che si debba costruire una democrazia senza aggettivi, che non si debba qualificare più come antifascista il nostro sistema democratico. Io trovo curiosa questa

considerazione. Proprio quando i lontani eredi del fascismo sono arrivati a rifiutare e a condannare quest'esperienza, sottolineare invece l'esigenza di una democrazia senza antifascismo rischia di portarci ad un regime antidemocratico, ad un sistema con i connotati dell'autoritarismo, del razzismo e del populismo, tutti caratteri distintivi del fascismo.

È sbagliato utilizzare le pietre dure del risentimento e del rancore legate a discussioni del passato per edificare un futuro privo di speranza per milioni di italiani. Così si infonde la sfiducia e l'idea che tutti assieme non ce la possiamo fare. Il momento, invece, è denso di opportunità, ma richiede concordia, uno sforzo per conciliare con la giustizia le differenze.

Dovremmo dunque fermarci, ascoltare le ragioni profonde dell'Italia. Noi siamo pronti a dialogare. Se continuerete a non dare risposte ai problemi che solleviamo ci sarà solo una strada: quella del *referendum* abrogativo. Vinceremo quella sfida e terremo aperto per tutti gli italiani un futuro di democrazia, di libertà, di progresso. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore D'Amico. Ne ha facoltà.

D'AMICO (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, in via preliminare, vorrei fare una considerazione di metodo: se questo Senato rinunciasse a dire la sua sulla riforma costituzionale, comincerebbe fin da subito a trasformarsi in *Camera muerta*. *Camera muerta* è l'espressione un po' brutale utilizzata per indicare la seconda Camera spagnola. Io credo che una maggioranza che volesse imporre a questo Senato di non dire la sua sulla riforma della Costituzione, portando in Aula un testo sostanzialmente blindato, assumerebbe la responsabilità di trasformare il Senato della Repubblica fin da oggi in *Camera muerta*.

Numerosi colleghi dell'opposizione si sono pronunciati sul testo. Io mi limiterò ad alcune considerazioni sulla forma di governo e sullo statuto dell'opposizione; so bene che tutto si tiene.

Farò solo una brevissima premessa sul cosiddetto federalismo. Ci sono alcuni aspetti in cui, a mio avviso, il testo è migliorato ed altri in cui invece è peggiorato, ma volendo dare uno sguardo di sintesi alla questione relativa alla distribuzione dei poteri tra i vari livelli di governo, mi pare di poter dire che la scelta fatta è, se vogliamo essere cattivi, un groviglio inestricabile e, se vogliamo essere buoni, la previsione che, nella sostanza, l'intera legislazione sia di tipo concorrente.

Il groviglio è inestricabile, e quella che viene compiuta è la scelta di considerare interamente tutta la legislazione. Tutte le leggi che possiamo immaginare, quelle che ad esempio abbiamo approvato in questi anni – se le esaminiamo – alla fine risulterebbero ricadere nell'ambito della legislazione concorrente, per l'una o per l'altra parte del testo.

Forse è necessario; qualcuno sostiene che l'unica forma possibile di federalismo sia oggi quella che prevede che l'intera materia legislativa

sia oggetto di potere concorrente fra i diversi livelli di governo, ma allora serve una vera Camera delle Regioni.

Quella adottata è invece una soluzione debole. La contestualità delle elezioni del cosiddetto Senato federale e dei Consigli regionali ha in astratto un effetto incerto e, considerata l'attuale debolezza delle istituzioni regionali, credo sia molto più probabile che determini una nazionalizzazione delle elezioni regionali piuttosto che una regionalizzazione delle elezioni per il Senato della Repubblica.

La possibilità per il Governo di superare, attraverso questo strano meccanismo della fiducia atipica, la posizione del Senato su una serie molto estesa di materie può evolvere in due sensi.

Ancora una volta, soprattutto nel caso di applicazione delle nuove norme nella prima legislatura, ove si verificasse la presenza di un Presidente della Repubblica coerente con la maggioranza politica che in quel momento si esprime in Parlamento, probabilmente il Senato verrebbe trasformato in *Camera muerta*. Sostanzialmente, il Governo potrebbe superare in ogni caso e in ogni momento l'opinione del Senato su una serie molto ampia di materie attraverso questa fiducia implicita, laddove il Presidente della Repubblica non costituisca un ostacolo perché coerente con la maggioranza espressa in Parlamento. In tal caso, la posizione e l'opinione del Senato diventerebbero irrilevanti.

Oppure, cosa secondo me ancora più preoccupante, si potrebbe aprire uno scenario di conflitto fra il Governo e il Presidente della Repubblica incompatibile con questo impianto costituzionale, che prevede l'irresponsabilità politica del Capo dello Stato. Quindi, ripeto, la soluzione sul fronte del federalismo mi pare un groviglio inestricabile e privo di coerenza.

Ma la cosa che più mi preoccupa è questa forma di Governo, sulla quale esistevano forse le condizioni per fare alcuni passi avanti. Debbo dire che rimango dell'idea che nello stabilire una moderna forma di Governo le forme di parlamentarismo puro si debbano correggere verso forme neoparlamentari. È la tesi numero uno dell'Ulivo del 1996, alla quale sono ancora affezionato. È una tesi che guarda all'evoluzione dei sistemi parlamentari nel resto del mondo e che disegna un percorso in coerenza con tale evoluzione.

All'interno delle forme neoparlamentari non c'è dubbio che la variabile rilevante è quella relativa al potere di scioglimento, cioè alla possibilità per il Capo del Governo di sciogliere la Camera politica. Questo potere è tanto più cruciale laddove il bipolarismo si fonda su poli multipartitici come in Italia e in questo caso diventa chiaramente uno strumento del Capo del Governo per disciplinare la propria maggioranza.

Qual è la soluzione adottata in questo testo riguardo a tale decisivo punto? Il Capo del Governo lo ha o no questo potere? La formulazione anche qui è faticosa, ma, provando a ricostruire logicamente l'esistenza o meno di tale potere, la conclusione è che sostanzialmente il Capo del Governo ne dispone ma esso è condizionato al fatto che la sua proposta sia condivisa da un numero di parlamentari, di deputati nel caso specifico,

almeno pari alla differenza fra i deputati che erano a lui collegati al momento dell'elezione e la maggioranza assoluta della Camera.

È quindi un potere condizionato alla circostanza che condividano la sua opinione un numero di parlamentari almeno pari alla differenza fra la maggioranza parlamentare e la maggioranza assoluta della Camera dei deputati. È una strana condizione. Anzitutto è una condizione variabile: quel numero può essere molto grande (oggi sarebbe così), ma può essere anche molto piccolo; nella nostra esperienza, nella cosiddetta Seconda Repubblica, in alcuni casi questo numero è stato molto piccolo.

Non è del tutto escluso che tale numero sia pari ad uno o a due. Non è irragionevole condizionare questo potere ma è irragionevole condizionarlo ad un numero variabile di parlamentari sostanzialmente determinato dal caso. Ci sono altre soluzioni possibili. Credo che tale soluzione molto originale nel panorama internazionale sia difficile da giustificare con una spiegazione razionale.

In più, c'è un altro problema. Nel caso in cui, comunque sia, la crisi si determina entra in vigore un altro potere di scioglimento. Ciò vuol dire che nel caso in cui la crisi si sia determinata esiste un potere di scioglimento sempre in mano allo stesso numero di deputati variabile pari alla differenza tra il numero dei deputati eletti con la maggioranza e la maggioranza assoluta della Camera dei deputati.

Ciò significa che quand'anche l'intera Camera dei deputati fosse d'accordo sul fatto che a seguito della crisi che si è determinata, per esempio per un problema di natura finanziaria (materia che mi viene più facilmente in mente per gli argomenti di cui più mi occupo; è necessario andare avanti per alcuni mesi, ad esempio per approvare una legge finanziaria importante), esisterebbe un potere di scioglimento insindacabile in mano a tale numero variabile, incerto ed indeterminato *a priori* di parlamentari.

Anche questa è una soluzione assolutamente insolita nel panorama internazionale. Anche questa è una soluzione priva di razionalità, una soluzione che a me sembra configurare la forma di Governo prevista in questo testo come non dotata degli elementi minimi di razionalità, per far sì, come si sarebbe voluto e dovuto, che essa sia in grado di accompagnare l'evoluzione del bipolarismo italiano verso forme più simili a quelle del resto del mondo.

Continuo a ritenere che esistano soluzioni alternative. Provai a proporre una nel disegno di legge che presentai al Senato della Repubblica, la quale – in coerenza con la tesi numero uno dell'Ulivo – prevedeva che di norma, allo scioglimento del legame costituito al momento delle elezioni tra il *Premier*, la sua maggioranza e i singoli parlamentari che compongono quest'ultima, sulla base del fatto che la fonte di legittimazione è la medesima (è simultanea e si manifesta quando viene espresso il voto nella consultazione politica generale), si procedesse ad elezioni.

In tale proposta si stabiliva, inoltre, che, in alcuni casi, in relazione a fatti difficilmente prevedibili, la legislatura potesse andare avanti nonostante la rottura di questa unione, però solo per un periodo abbastanza

breve. Si prevedeva, ad esempio, la possibilità di cambiare il *Premier* a condizione che poi si torni a votare abbastanza presto.

Sostanzialmente, la proposta che avevo formulato tenderebbe a costituzionalizzare in Italia esperimenti come quelli fatti nella Camera dei Comuni inglese, allorché ad esempio – l'ultima volta che successe – fu sostituito il *Premier* Margaret Thatcher con John Major e dopo alcuni mesi si andò a votare. Proponevo quindi di rendere possibile questa sostituzione, purché si vada a votare in tempi brevi. Il complesso meccanismo messo in piedi invece nel testo al nostro esame, ripeto, è condizionato da un fattore incerto, quale il numero di parlamentari (di cui ho già parlato). Teniamo presente, inoltre, che si presta ad un'altra soluzione incompatibile con la fonte unica di legittimazione del *Premier*, della maggioranza e dei singoli parlamentari che viene mantenuta nell'impianto. Propongo un esempio concreto con riferimento alle elezioni del 2006. Probabilmente, nella prossima campagna elettorale il candidato *Premier* del centro-destra sarà ancora Berlusconi e quello del centro-sinistra sarà Romano Prodi.

Penso che Romano Prodi vincerà, ma potrebbe anche vincere Berlusconi (ovviamente decideranno gli elettori). In tal caso, con questo testo, sarebbe possibile che la settimana successiva Berlusconi (la cui faccia è comparsa nei manifesti sei per tre e su cui è stata fatta tutta la campagna elettorale) venga mandato a svolgere l'incarico di Presidente della Repubblica. Egli verrebbe così sostituito e quindi per tutta la legislatura resterebbe un Presidente del Consiglio diverso da quello sul quale è stata fatta la campagna elettorale.

Ritengo che questo non aiuterebbe il bipolarismo e penso che sarebbe un problema a cui sarebbe necessario porre rimedio. Ripeto, l'ipotesi che avevo proposto prevedeva che fosse possibile una sostituzione di questo genere, ma che si ritornasse a votare in tempi brevi (sei mesi o un anno).

A tale riguardo, propongo una considerazione più generale e forse più politica. Fin dal principio, dal Ministro delle riforme (ma tale incarico non era ancora stato assegnato al ministro Calderoli), dal Presidente del Consiglio, dai relatori nelle due Aule del Parlamento, la riforma relativa alla forma di Governo è stata presentata come legata alla necessità di adeguare la forma di Governo italiana all'impianto maggioritario della legge elettorale.

L'argomentazione utilizzata dal centro-destra (ma già avanzata dal centro-sinistra nella scorsa legislatura ed ancora nel 1996, nelle tesi dell'Ulivo) era quella secondo cui, nonostante non fosse esplicitamente affermato il carattere proporzionale nella legge elettorale nella Costituzione del 1947, quest'ultima presupponeva una legge elettorale di impianto proporzionale. Essendo venuto meno quell'impianto ed essendo stata approvata per via referendaria una legge elettorale in larga misura (per il 75 per cento) di impianto maggioritario, era necessario adeguare l'impianto costituzionale a quello maggioritario della legge elettorale. Questo è il presupposto su cui si regge quanto viene qui affermato.

Oggi ci viene detto, per bocca della stessa maggioranza, dello stesso Presidente del Consiglio e di esponenti del Governo (ma lo ha ripetuto anche il relatore in Commissione), che ci si appresterebbe a modificare la legge elettorale per accrescerne la quota proporzionale.

Ebbene, vi chiedo quale coerenza abbia un percorso costituzionale che nasce sull'ipotesi della necessità di adeguare la forma di governo all'impianto maggioritario della legge elettorale e, nello stesso momento, afferma che tale impianto maggioritario dovrebbe essere superato.

Credo che su questo punto il Ministro delle riforme, in sede di replica, dovrebbe dire qualcosa. Il relatore in Commissione ha affermato che dobbiamo rivedere l'impianto della forma di governo basato su una legge maggioritaria perché la Casa delle libertà ha deciso di optare per una legge elettorale di impianto proporzionale. Pertanto, quell'accordo all'interno della Casa delle libertà, che era stato raggiunto sulla base dell'accettazione di una legge elettorale maggioritaria, non è più valido e dovrebbe essere ridiscusso alla luce delle prospettive di restaurazione – così le chiamerei – della legge elettorale proporzionale.

Veniamo ora ad alcune semplici questioni relative al terreno delle garanzie: su questo terreno c'è un ritardo clamoroso. Noi abbiamo difeso e difendiamo la nostra Costituzione, tuttavia riconosciamo che vi sono alcune debolezze nella Costituzione del 1947, in particolare relativamente all'eccessivo rispetto del cosiddetto principio degli *interna corporis*.

Mi riferisco alla valutazione dei titoli di ammissione dei componenti delle Camere e dell'eventuale successivo emergere di elementi, di cause di incompatibilità. Su questo terreno la scelta che fu fatta dai Costituenti, in nome del principio degli *interna corporis* e per difendere un Parlamento che era stato a lungo mortificato in epoca fascista, fu quella di concedere alle Camere il massimo dell'autonomia.

Quella scelta era già di per sé discutibile perché, come sappiamo, la valutazione dei titoli di ammissione dei membri delle Camere fatta dalle Camere medesime si prestava – si è prestata in passato, diciamo pure – ad influenze, come dire, di natura politica nel giudizio. Se la decisione veniva lasciata ad una sede politica, alla fine le decisioni diventavano politiche, ma si tratta di una questione che investe la natura stessa, il fondamento stesso della rappresentanza parlamentare e della legittimità delle Camere.

Quella scelta fatta dai Costituenti diventa insostenibile all'interno di una Camera eletta con una legge maggioritaria; e noi stiamo conoscendo, in questa legislatura, in particolare, gli abusi ai quali può prestarsi una scelta di questo genere, che cioè consenta alla maggioranza del Parlamento di decidere sui titoli di ammissione dei parlamentari, ad una maggioranza che, ripeto, è oramai espressa sulla base di una legge maggioritaria.

Su questo terreno esisteva ampio consenso tra i poli a rivedere quella posizione, per far sì che almeno fosse consentito, avverso le decisioni delle Camere relative all'ammissione dei propri componenti, il ricorso alla Corte costituzionale. Quell'ipotesi è stata cancellata dal testo: credo

che sia un errore, un clamoroso errore che potrebbe ritorcersi contro qualunque opposizione in Parlamento, oggi forse contro di noi, domani immagino contro di voi.

Analogamente, pensiamo che un elemento essenziale per l'affermazione delle garanzie in un sistema maggioritario debba essere la previsione, in alcuni casi, di ricorso della minoranza parlamentare alla Corte costituzionale. Non già un ricorso generalizzato, che probabilmente rischierebbe di politicizzare il giudizio della Corte oltre misura, ma in taluni casi specifici, alcuni dei quali abbiamo sperimentato nel corso di questa legislatura. Infatti, l'opposizione in questa legislatura ha criticato duramente alcune scelte fatte nelle Aule parlamentari relativamente al procedimento legislativo.

Ora, la possibilità che la Corte giudichi della violazione delle norme relative al procedimento legislativo è essenziale per garantire che non vi siano dubbi sulla legittimità della legge; ripeto: anche in questa legislatura sono nati più volte dubbi o opposizioni serie relativamente alla regolarità del processo di approvazione della legge e dunque circa la legittimità della legge.

Mi avvio velocemente alla conclusione. Ho poi un particolare motivo di rammarico per la cancellazione, avvenuta alla Camera dei deputati, delle norme relative al capo dell'opposizione. Non discuto che nel Parlamento vi possano e vi debbano essere più minoranze, ma nei sistemi bipolari c'è una opposizione, nel senso che l'opposizione è il possibile Governo di domani.

Ritengo che sarebbe stato saggio, che sarebbe saggio, in questo testo, incentivare tale evoluzione del nostro sistema politico verso un compiuto sistema dell'alternanza, un sistema bipolare dell'alternanza. Da questo punto di vista, quindi, credo sia stato un errore cancellare le norme, approvate dal Senato, relative allo statuto del capo dell'opposizione.

Non solo, credo sia stato anche un errore di natura costituzionale, di impianto di questa parte della riforma costituzionale, rinviare la questione relativa al ruolo e alle prerogative dell'opposizione ai Regolamenti parlamentari. Nei sistemi bipolari il ruolo dell'opposizione e del suo capo non è solo un ruolo relativo al Parlamento, ma un ruolo istituzionale che travalica anche lo stesso Parlamento.

Spero sia possibile che, in questo Parlamento, in questo Senato della Repubblica, si svolga un confronto aperto sulle norme. Se invece la scelta della maggioranza – lo ripeto – fosse quella di andare ad un testo blindato, si assumerebbe la responsabilità di trasformare, da subito, il Senato in *Camera muerta*. A quel punto, non potremmo che rivederci al *referendum*, ma non si illuda la maggioranza: non ci faremo schiacciare, nel *referendum*, su posizioni conservatrici; il nostro no a questo progetto di riforma sarebbe in nome non già della conservazione, ma della tesi numero uno dell'Ulivo del 1996. (*Applausi dal Gruppo Mar-DL-U*).

Presidenza del vice presidente SALVI

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Tessitore. Ne ha facoltà.

TESSITORE (*DS-U*). Signor Presidente, non sono un giurista né tanto meno un costituzionalista, e tuttavia sento il bisogno di prendere la parola, pur brevemente, in discussione generale sulla proposta di riforma della Carta costituzionale perché lo avverto come un dovere di coscienza – e lo dico senza enfasi, però alto e forte – anche se purtroppo questo sentire appare sempre meno avvertito, sempre meno rispettato in questo che è sempre più un regime di propaganda. Lo dico con riferimento non soltanto alla situazione del nostro Paese, nel quale peraltro questa condizione è ancora più infelice, perché la dimensione sociologica dei regimi di propaganda si mescola da noi a dimensioni politiche, tanto da rappresentare un vero e proprio pericolo per la tenuta democratica del Paese.

Nel dire questo non credo di aver divagato, come tante volte capita ai professori, perché questa proposta di riforma costituzionale, a mio credere, anche al di là delle intenzioni (che non voglio discutere, perché farlo è indizio di debolezza e non di forza), rischia di rappresentare un grave elemento di indebolimento della realtà istituzionale e dell'identità statale del nostro Paese (dunque della sua tenuta democratica), il quale non è vero che soffra di una debole identità nazionale; al contrario essa è assai forte, fatta com'è di unità di strutture sociali, di fede religiosa, di dimensioni culturali. Il nostro Paese soffre di una debole identità statale e istituzionale che, a mio avviso, è condizione per un federalismo degno di questo nome.

Ebbene, questa proposta di riforma intacca proprio questa identità. Mi basta far riferimento a quanto si propone in tema di sanità, di sicurezza, soprattutto di istruzione e di formazione, tutte dimensioni che toccano i diritti fondamentali di libertà e di eguaglianza, quelli in grado di individuare un concreto e forte sistema dei diritti di cittadinanza e, dunque, dell'identità statale e della realtà istituzionale di un Paese.

Si tratta di materie che possono sicuramente caratterizzare ed essere altresì caratterizzate da un forte pluralismo, e io sostengo che il nostro è un Paese pluralistico e pluricentrico, ma a condizione che siano contemporaneamente garantiti i criteri e le regole della omologabilità, che assicurano comparazione e valutazione: una condizione indispensabile, perché è una condizione di equilibrio e di sussidiarietà.

È peraltro un'esigenza che dovrebbe interessare coloro che sembrano avere molto a cuore il principio della competizione – così come io non credo – specie per quanto concerne i diritti della persona, che sono quelli centrali e fondamentali di un ordinamento costituzionale: la sola competizione ammissibile è quella etica.

Ma l'indebolimento della identità istituzionale e della identità statale discende anche da altri elementi, dalla sostanziale marginalizzazione del Parlamento, con una Camera debole e ricattabile da un *Premier* troppo forte e con un Senato delle Regioni che, è stato spiegato, è soprattutto un Senato per le Regioni, ossia la consacrazione di un innaturale e anti-storico abito di Arlecchino. Non voglio continuare su punti specifici che non mi sento di affrontare con la dovuta competenza; voglio fare soltanto un'altra osservazione di carattere generale, partendo da un ricordo storico.

La Costituzione in vigore, la Costituzione del 1948, fu elaborata non solo in un momento drammatico della storia del Paese, uscito sconfitto e lacerato da una guerra sciagurata, ma anche di forte scontro politico. Ebbene, il lavoro per la Costituzione, affidato ad un gruppo ampio e qualificato di esperti, fu tenuto saldamente fuori dallo scontro politico appunto perché si avvertì l'esigenza di garantire l'identità del Paese. Tanto ciò è vero che si è persino parlato, talvolta polemicamente, di intese trasversali tra forze politiche schierate su campi avversi. Penso all'inserimento dei Patti lateranensi nella Carta costituzionale.

Oggi questo non si può dire: la riforma costituzionale di cui discutiamo è sempre più invischiata nella polemica politica e negli interessi elettorali di questo o quel partito. Lo dimostra il nostro stesso dibattito, ove talvolta sono stati evocati, a giustificazione della necessità di questa riforma e dell'accelerazione imposta alla sua discussione, fatti contingenti come ad esempio – ed è per me un esempio assurdo – il presunto oltraggio al Parlamento da parte di questa o quella procura della Repubblica, e lo dico senza alcuna concessione al comportamento di questa o quella procura della Repubblica, che è altro e grave problema.

Credo che mai nella lunga storia delle Carte costituzionali, tranne nel caso delle Costituzioni *octroyées*, sempre autoritarie quando non antidemocratiche, si sia vista una discussione come quella che qui si trascina, senza relatore, addirittura parlando di testo blindato da approvare in tempi ristretti e prefissati perché si guarda a questa o a quella scadenza elettorale, a questo o a quell'interesse politico.

Ed è banale, per non dire altro, venire a raccontare e a contabilizzare quanto tempo si è discusso in Commissione, in quest'Aula o altrove. La discussione di una Costituzione ha bisogno dei tempi che servono e questi non possono essere misurati con la clessidra o con l'orologio perché sono i tempi dei diritti, i tempi delle ragioni dei cittadini. Oggi queste ragioni sono quelle che si esprimono nel bisogno della solidarietà, nel bisogno dell'amicizia, nel bisogno della sicurezza, nel senso non solo della difesa della persona ma anche della difesa dell'ambiente e dell'identità culturale.

Ebbene, a mio giudizio, questa proposta di riforma costituzionale non risponde a nessuno di questi bisogni. Dinanzi a questa proposta io non esito a dire che preferisco conservare la Costituzione così com'è. Non ho nessun timore di affermarlo o di espormi ad una stupida polemica, secondo cui alcuni vogliono il cambiamento e altri no. Sono infatti convinto che il problema in un Paese serio non è quello del cambiamento per il cambiamento, ma quello della qualità del cambiamento e questa proposta

di riforma costituzionale non ha nessuna qualità. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U. Congratulazioni*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Scalera. Ne ha facoltà.

SCALERA (*Mar-DL-U*). Signor Presidente, c'è un dato che inquieta e responsabilizza all'interno di questo dibattito ogni legislatore: è lo spirito complessivo che anima questa riforma e le modifiche che vengono con essa proposte. Esso appare in chiaro contrasto con il costituzionalismo e con la democrazia, che è abbondantemente rivisitata in tutti i suoi connotati più essenziali, in tutti i suoi fondamenti più reali.

C'è, signor Presidente, una sottile bugia che vive in termini chiari in fondo al nostro dibattito. In discussione non è più ormai solo il mutamento delle forme di Governo, ma più complessivamente la forma di Stato in tutti i suoi più delicati aspetti. Vi è una totale, assoluta trasformazione dei rapporti tra organi costituzionali, capace di alterare in modo evidente l'essenza dell'ordinamento, mutando quei principi supremi che la Corte ha dipinto e definito come limiti insuperabili alla revisione costituzionale.

La fabbrica di queste alchimie ha purtroppo prodotto un unico sconcertante risultato: la scomparsa dello Stato di diritto democratico; un guscio vuoto che sviluppa un potere senza avere regole; un modello ibrido, come giustamente ha sottolineato Leopoldo Elia; un modello che vincola ad un premierato assoluto la rimozione assoluta di pesi e contrappesi di qualsiasi tipo; un gigantesco *puzzle*, nel quale l'assemblaggio confuso di pezzi legati ad altre forme di Governo, pur sembrando sulla carta compatibile con lo Stato di diritto democratico, finisce per liberare pericolosamente il potere da vincoli e da controlli.

Vi è una perversa filosofia che anima questa proposta: una sola persona, attraverso la combinazione automatica sfiducia-scioglimento custodisce nelle sue mani un potere reale di ricatto assoluto.

Vi è qualcosa di eccessivamente autoritario nella corsa al rafforzamento dell'Esecutivo e più complessivamente nella cultura che la alimenta; una Costituzione che si allinea tutta dalla parte del potere, in chiaro contrasto con qualsiasi Stato democratico; una Costituzione che lascia il cittadino inerme, senza munizioni legislative, senza reali mezzi di neutralizzazione.

Una nuova democrazia si impone: è la democrazia della investitura. Il popolo è sovrano solo all'atto del voto; è una impotenza che dura cinque anni; cinque lunghi anni, senza alcun tipo di potere per i cittadini che, dopo il voto, sono chiamati a non disturbare in alcun modo il *Premier*, saldamente salito in sella; un modo – mi consenta, Presidente – perverso per consentire ad ogni costo Governo e legislatura, annullando ogni forma di flessibilità e di dinamismo del sistema, quasi che la politica potesse ingessare la sua mobilità, ma soprattutto la sua complessità.

In questo senso, qualche attento e puntuale costituzionalista si è soffermato sul comma 2 dell'articolo 94; una norma che non sempre siamo riusciti ad approfondire puntualmente all'interno dei nostri dibattiti. Lì

si manifesta, nel modo più brutale, lo spirito autoritario della riforma che taglia radicalmente ogni rapporto con il costituzionalismo democratico; li scompare inopinatamente il principio della divisione dei poteri. Il *Premier* è il soggetto autoritario che emargina l'Assemblea legislativa al dovere di approvazione, conservandosi un barlume di democrazia solo ed esclusivamente nella conservazione di Camere espresse da libere elezioni.

In sintesi, il *Premier* può chiedere che la Camera si esprima, con priorità assoluta su ogni altra forma di proposta, con voto conforme alle proposte del Governo. Il voto contrario determina le dimissioni di un *Premier* che può chiedere, a questo punto, lo scioglimento delle Camere. La formula è sibillina, ma il percorso è estremamente chiaro e pone un condizionamento evidente dell'esercizio della funzione legislativa assolutamente inaccettabile.

Qualcuno obietterà: oggi la vera minaccia vive nelle dimissioni del Governo in carica. Certo, ma il comma 2 dell'articolo 94 va ben oltre ed in gioco pone la sorte dell'intera Assemblea parlamentare; un dato che ritengo certamente pericoloso per il sistema democratico nazionale.

Ho voluto citare soltanto questo rilievo esclusivamente per esigenze di carattere temporale legate al dibattito, ma le eccezioni, le preoccupazioni, le analisi e al tempo stesso i rilievi si addensano complessivamente sull'intero impianto della riforma, un testo che non affronta i nodi più emblematici del regionalismo, che rinnova gli squilibri tra organi di vertice e potere pubblico. Nulla di simile – e lo sottolineo – si registra a livello europeo ed extraeuropeo. Ci troviamo davanti ad un *unicum* nel panorama della modellistica costituzionale democratica del quale la società italiana, a mio avviso, in questo momento non sentiva alcun bisogno.

I richiami ai modelli inglese ed israeliano, come ha mostrato anche l'inizio di questa discussione, si sono rivelati assolutamente impropri. La realtà denuncia invece uno smantellamento chiaro, inequivocabile, di strutture consolidate all'interno dell'interesse pubblico. È un dato che si manifesta puntuale e chiaro anche a livello regionale, dove il servizio sanitario a carattere pubblico corre il rischio di essere oggettivamente demolito, incentivando naturalmente e consequenzialmente le logiche del privato e realizzando un'importante tappa di questo processo. Né può bastare la generica garanzia dello Stato su temi così delicati.

Allo stesso tempo il presunto rafforzamento di poteri pubblici neutrali si impantana in modalità di votazione puramente maggioritarie che sviliscono il loro peso limitando la loro delicata funzione di mediazione e di garanzia delle regole.

Insomma, un brevetto senza futuro sul quale il nostro dissenso resta chiaro, preciso, inequivocabile, un dissenso che oggi accompagna i nostri lavori parlamentari e che domani probabilmente, anzi sicuramente, sarà il dissenso di un Paese che vuole gelosamente conservare i connotati della propria democrazia. (*Applausi dai Gruppi Mar-DL-U e DS-U*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Villone. Ne ha facoltà.

* VILLONE (DS-U). Signor Presidente, ci siamo trovati a discutere di nuovo del disegno di legge di riforma costituzionale in condizioni persino peggiori di quelle che abbiamo sperimentato nell'esame in prima lettura svoltosi in quest'Aula. Il testo è peggiorato, e sono rimasti sostanzialmente immutati gli inaccettabili comportamenti della maggioranza di Governo. Aveva ragione il collega Bassanini quando nella sua questione pregiudiziale ha parlato di una riforma incostituzionale. Condivido la sua valutazione, ed anch'io ho sostenuto ed argomentato questa tesi in convegni, seminari e sedi scientifiche. Ne rimango convinto proprio perché, come dicevo, le cose non sono cambiate.

Abbiamo assistito alla stessa proterva, arrogante ed inaccettabile chiusura e, nel merito, alla stessa mancanza di un accettabile ed equilibrato impianto di Costituzione moderna o meglio di una Costituzione che si vorrebbe moderna ed avanzata mentre invece ci viene proposto un pasticciato *bricolage* delle soluzioni più diverse, le più contrastanti e contraddittorie, le più inefficaci. Questo perché, come ho ricordato nella mia questione sospensiva, la suddetta proposta di riforma non viene da un pacato e sereno confronto o anche da un serrato ma corretto confronto tra maggioranza ed opposizione. In realtà, viene sotto la spinta di un frammento della maggioranza. Non è nemmeno la Costituzione della maggioranza di centro-destra - l'ho detto e lo ribadisco e del resto lo dicono anche gli organi di stampa - bensì la riforma che la Lega impone sotto il ricatto della crisi di Governo. Non è dunque al nostro esame una proposta largamente condivisa, o anche semplicemente condivisa, bensì la Costituzione imposta da un frammento del sistema politico di questo Paese.

Ciò basta a spiegare perché si ragiona, dalla nostra parte, di una riforma incostituzionale; e perché ci siamo trovati di fronte a situazioni veramente paradossali. Ad esempio, di fronte alla nostra insistenza nel proporre alcune modifiche - persino tendenti a ripristinare punti sui quali il Governo era stato battuto alla Camera e sui quali quindi si poteva pensare vi fosse un interesse al ripristino dell'originario testo - ci siamo sentiti dire che, se volevamo modificare qualcosa, dovevamo proporlo con un accordo unanime di tutta l'opposizione tra Camera e Senato. Come se il sistema fosse già unicamerale e come se, volendo porre quest'argomento, il Governo non dovesse già porlo alla Camera, quando sono state introdotte modifiche peggiorative di un già pessimo testo.

Ritengo quindi la proposta che abbiamo qui in discussione un vero e proprio insulto alla dignità di quest'Assemblea, oltre che un insulto all'intelligenza e al diritto costituzionale in generale. Una proposta che viene qui grazie ai senatori di maggioranza, che hanno perso persino il titolo e il diritto a pensare con la propria testa.

In ogni caso, passando al merito, la proposta era pessima e torna, come dicevo, peggiore. I punti principali sono stati già sostanzialmente ripresi dai colleghi che sono intervenuti prima di me.

La figura del Primo ministro, che assume sicuramente una centralità nel modello che qui si propone, viene lasciata intatta, nella sostanza, e si adatta ancora perfettamente all'etichetta di Primo ministro assoluto, che è

stata quella a larga maggioranza scelta dai costituzionalisti per descrivere tale figura. Notiamo una conferma dei connotati fondamentali già adottati in prima lettura.

Anzitutto, l'elezione che è sostanzialmente diretta, attraverso il collegamento del Primo Ministro con i candidati, per di più. Si potrebbe dire: ma che c'è di male? L'elezione diretta, in fondo, è un meccanismo consolidato, esistono modelli assai nobili, diciamo, in particolare quello presidenziale, nel quale l'elezione del Capo del Governo è diretta. Giusto, ma la novità c'è ed è nel senso che, mentre in un modello presidenziale non vi è alcun collegamento tra Presidente e Parlamento e dunque si ha forse un Presidente forte, ma di certo un Parlamento forte (e tutti su questo punto possono far rinvio al sistema degli Stati Uniti), in questo modello notiamo invece innovazioni di sostanza, perché il Presidente non solo è eletto, come dicevo, con la sua maggioranza, ma della sua maggioranza dispone.

È questa la stranezza, perché nella storia abbiamo conosciuto, come modelli consolidati del diritto parlamentare e della scienza costituzionalistica, Parlamenti che mandavano a casa i Governi, oppure Parlamenti separati rispetto ai Governi e la cui vicenda istituzionale, quindi, non si incrociava con quella dei Governi stessi. Qui conosciamo invece un Governo e, in particolare, più che il Governo, un Primo ministro che manda a casa il Parlamento, cioè la Camera politica, nella specie. È questa, per la verità, una novità assoluta, che io sappia, nei sistemi costituzionali degli Stati avanzati e moderni.

Si tratta quindi di una Camera politica assoggettata sostanzialmente al Primo ministro, che (già lo notammo nella prima lettura e le cose anche qui non sono sostanzialmente cambiate) un meccanismo di sfiducia costruttiva sostanzialmente inoperante, che definii allora truffaldino e definisco tuttora tale, sicuramente non può bilanciare.

Come già notammo nella prima lettura (e le cose, anche qui, non sono sostanzialmente cambiate), un meccanismo di sfiducia costruttiva sostanzialmente inoperante, che io definii allora e continuo a ritenere truffaldino, sicuramente non può bilanciare.

Né questa debolezza della Camera politica viene bilanciata dal Senato, che anzi esce dal testo, nel suo ritorno dalla Camera dei deputati, totalmente distrutto. Faceva bene il collega D'Amico prima a richiamare la formula che si usa di solito nelle riflessioni costituzionalistiche per i Senati e per le Camere alte prive di funzioni e di sostanza: Camere morte.

Questo è un Senato che si riduce a Camera morta, innanzi tutto per lo sciagurato collegamento con le elezioni regionali. So che alcuni miei colleghi sono innamorati di questo profilo della contestualità; lo addebito alla loro incapacità di capire poi che cosa succeda davvero, perché chi non è un tecnico del mestiere è ben in grado di inventarsi le formule, ma raramente capisce come funzionano.

È evidente che dobbiamo fare scelte che aderiscano alla realtà di oggi ma che vi aderiscano nel modo corretto. Mi sembra del tutto ovvio che mantenere la contestualità con le elezioni regionali e portare quindi deci-

samente nell'orbita del sistema politico regionale la rappresentanza in Senato togliendole ogni funzione e ogni capacità di elevarsi a una rappresentanza autenticamente nazionale, di fronte a un sistema che presenta ormai evidenti tendenze alla frantumazione, renderà questo Senato la più comoda delle praterie per le scorriere dei partiti personali dei Presidenti.

Quindi vi è un elemento di forte tensione e di forte rischio per la stessa unità del Paese, perché è lì poi davvero, a parte le singole parole che si possono cambiare nella Costituzione, il rischio per la tenuta complessiva di un sistema politico e istituzionale: laddove si creano gli strumenti per gli egoismi territoriali che diventano poi strumenti degli orientamenti di fondo dei sistemi politici.

Non solo quella scelta è stata sciaguratamente mantenuta, ma è stato aggiunto un carico assai peggiore, se vogliamo, perché, per quanto riguarda le funzioni, il Senato è stato letteralmente raso al suolo. Siamo stati oggetto di un bombardamento sistematico da parte dei colleghi deputati.

Sottolineo qui i punti – alcuni, nemmeno tutti – in cui questo effetto è evidente. Anzitutto, la funzione legislativa. A parte la considerazione che questa funzione legislativa in sé è un pasticciato modello in cui convergono una funzione a primario rilievo Camera, una funzione a primario rilievo Senato e una funzione collettiva Camera-Senato, c'è poi questa peculiarità per la quale, laddove vi è la competenza del Senato, laddove quindi la Costituzione riconosce un ruolo nelle materie – che non sto qui a ripetere – che dovrebbero essere caratterizzanti per il modo di essere fondamentale di tale Assemblea, il Governo può spostare la competenza, attraverso la presentazione di proposte emendative, semplicemente adducendo che si tratti di questioni attinenti al proprio indirizzo politico, e dunque da trattare davanti alla Camera politica.

Il Senato diventa quindi un'Assemblea, e anche questo è un *unicum* nel panorama del costituzionalismo moderno, a competenza del tutto eventuale: dipende dal Governo se è o no titolare della funzione legislativa nei termini costituzionalmente stabiliti. È palesemente una soluzione che la dice lunga su quello che poi potrà essere davvero il ruolo del Senato: esso diventerà al più una *sine cura*, una medaglietta da mettere al collo di qualche pezzo di ceto politico regionale anche di serie B e dunque sicuramente un pezzo non efficiente, né efficace del sistema politico e dell'insieme delle istituzioni nazionali.

Dunque, si tratta di scelte che certamente, viste insieme a quelle compiute per la Camera, inducono alla conclusione che siamo di fronte ad un disegno di complessivo azzeramento della funzione della rappresentanza politica nazionale. La Camera è assoggettata al Primo ministro, il Senato viene destrutturato nella sua capacità di essere espressione effettiva di un livello istituzionale nazionale; viene depotenziato, in ultima analisi, dalla condizione potestativa di dover dipendere, nella sostanza, dal consenso del Governo.

È quindi venuto completamente meno quello che nella nostra proposta era l'intento di realizzare un rinnovamento incisivo, costruendo anche

un Primo Ministro ed un Governo forti, ma inseriti nell'ambito di un bilanciamento complessivo adatto al nostro sistema. Un bilanciamento che vedesse nel Senato – attraverso una composizione mista e di forte radicamento territoriale, ma non tale da negare la proiezione nazionale dell'istituzione (rafforzata nella seconda fase del dibattito dalla proposta di un'elezione diretta dei senatori in collegio unico regionale) – il perno di un elemento di garanzia, di contrappeso, il nucleo centrale dell'insieme di *checks and balances* di cui ogni sistema costituzionale deve disporre se vuole mantenere un equilibrio. Non mi riferisco ad un astratto equilibrio di modello ma anche ad una garanzia di efficacia ed efficienza, che diventa in ultima analisi una garanzia di difesa dei diritti e delle libertà dei cittadini.

Tutto ciò giustifica la nostra contrarietà di allora e di adesso. Sottolineiamo anzi il peggioramento. Per esempio, cito ancora in questo confuso e pasticciato modello di funzione legislativa la possibilità che alle difficoltà evidenti di assegnazione della proposta legislativa all'uno o all'altro modulo procedimentale si risponda con una scelta dei Presidenti o di un Comitato di senatori e deputati – tra l'altro non riferiti nemmeno ad un rapporto corretto tra maggioranza e opposizione – che non è sindacabile, dice il testo, in alcuna sede. A noi è sembrato che questo fosse il suggerimento evidente di un'insindacabilità anche dinanzi alla Corte costituzionale, di sicuro inaccettabile, ma devo dire probabilmente nemmeno utile al fine. Come dicevo prima, bisogna mettersi in mano ai professionisti e non ai dilettanti: se si dice che quella decisione dei Presidenti o del Comitato non è sindacabile in alcuna sede, forse, e sottolineo forse, si sottrae al sindacato quella decisione; ma di sicuro non si sottrae al sindacato di costituzionalità l'atto che ne deriva.

Dunque, il risultato che si vorrebbe, e cioè che quella decisione sia incapsulata in modo tale che non se ne abbia più notizia e se ne perda traccia nella successiva vita della legge, con ogni probabilità non si riesce ad ottenere. Per non parlare poi della possibilità che sulla medesima questione, una volta sollevata davanti ai Presidenti e da essi risolta e una volta per altra legge non sollevata davanti ai Presidenti e risolta in sede di impugnativa davanti alla Corte costituzionale, si abbiano risposte diverse, con conseguenze che poi sul piano tecnico diventa veramente difficile e complesso ricostruire.

È quindi una Costituzione, da questo punto di vista, anche scritta male.

Prima di concludere, vorrei soffermarmi sul federalismo. Nella prima lettura, abbiamo sottolineato la nostra disponibilità a innovare il Titolo V della Costituzione. Infatti non abbiamo esitato – a partire da me – a riconoscere (tale consapevolezza comincia a farsi strada anche nel centro-sinistra) che probabilmente la riforma da noi introdotta aveva qualche pecca, e abbiamo avanzato una proposta perfino radicale, per un federalismo utile e adeguato ad un Paese moderno ed avanzato.

Il federalismo, infatti, può essere una scelta efficace e moderna, ma può anche non rispondere ai problemi di oggi. Il rischio, con il Titolo

V voluto dal centro-sinistra e ancor più con quello che sta delineando il centro-destra, è che costruiamo un federalismo che potrebbe bene collocarsi tra la fine dell'Ottocento e l'inizio del Novecento. Il mondo ha fatto qualche passo avanti rispetto a quello che abbiamo deciso noi, e molti di più rispetto a ciò che vuole fare il centro-destra.

Penso, per esempio, alla pasticciata e veramente modesta risposta che si è data ad un problema assolutamente reale, quello dell'interesse nazionale, che poteva e doveva essere il perno di scelte moderne ed efficienti, tali da consentire risposte flessibili e rapide alle mutevoli esigenze del mondo che cambia. Ma anche in questo caso il centro-destra ha sbagliato e ha perso la sua scommessa.

Sembrava difficile che il risultato veramente pessimo prodotto in quest'Aula potesse essere peggiorato, ma di sicuro alla Camera i colleghi deputati del centro-destra e della maggioranza di Governo ci sono ampiamente riusciti. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pedrizzi. Ne ha facoltà.

PEDRIZZI (AN). Signor Presidente, evidentemente qualche collega ha dato *forfait*, perché avevo previsto di parlare domani mattina.

PRESIDENTE. Siamo agli sgoccioli, ma ascolteremo con interesse il suo intervento.

PEDRIZZI (AN). La ringrazio, Presidente.

Onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, la riforma della parte della Costituzione che riguarda l'ordinamento istituzionale della Repubblica costituisce il più profondo e innovativo intervento della nostra Carta fondamentale dal 1948 ad oggi.

Le letture di Camera e Senato del disegno di legge hanno modificato e migliorato il testo, ma non ne hanno stravolto l'impianto, che si fonda sul premierato, sul federalismo, sulla fine del bicameralismo e, in sostanza, sul superamento del modello parlamentare puro. La maggiore governabilità assicurata da una *leadership* forte e pienamente legittimata dal voto popolare, il collegamento tra Parlamento e Governo affidato al voto di fiducia di una sola Assemblea parlamentare, l'ampliamento del potere legislativo esclusivo delle Regioni costituiscono i capisaldi di un disegno riformatore profondo e innovativo.

In tema di assetto federale e di prerogative legislative regionali, assume un significato particolare l'introduzione dell'interesse nazionale della Repubblica quale criterio di valutazione della compatibilità della legislazione regionale. Tale limite potrà essere invocato dal Governo, che sottopone la questione al Parlamento in seduta comune, al fine di rimuovere le disposizioni pregiudizievoli dell'interesse nazionale medesimo.

Un ambito di particolare rilevanza di tale disegno è rappresentato dalla modifica della rappresentanza parlamentare, poiché il disegno di legge prevede la trasformazione del Senato della Repubblica in Senato fe-

derale, vale a dire in una Camera di rappresentanza degli interessi e istanze dei territori, svincolata dal voto di fiducia al Governo, quindi capace di rappresentare in misura diversa dalla Camera politica le esigenze e le necessità degli enti territoriali. In tale contesto, le leggi non sono più approvate da due Assemblee, con poteri identici, in un identico testo, come avviene adesso, ma si prevede un sistema differenziato di procedure in relazione al tipo di legge.

La funzione legislativa tra la Camera dei deputati e il Senato federale prevede tre tipologie di legge: quelle varate con l'ultima parola della Camera dei deputati, quelle nelle quali la decisione definitiva spetta al Senato federale, quelle per le quali le Camere esercitano collettivamente la funzione legislativa.

La procedura delle leggi «a prevalenza Camera» si applica su tutte le materie di competenza esclusiva statale, nelle quali cioè è inibita la legislazione regionale; la procedura della legge «a prevalenza Senato» si applica su tutte le materie di competenza concorrente tra Stato e Regioni: si tratta, cioè, di materie nelle quali spetta allo Stato l'individuazione di principi generali, mentre le Regioni hanno la facoltà di adeguare alle proprie esigenze le legislazioni di dettaglio (si pensi alla materia della tutela del lavoro, della ricerca scientifica e tecnologica, del governo del territorio, degli istituti di credito a carattere regionale, e così via); le leggi bicamerali, infine, sono elencate dalla Costituzione e sono, a titolo esemplificativo, relative alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, al sistema elettivo di Camera e Senato, alla legge di definizione delle procedure sostitutive degli enti locali quando sono in pericolo l'incolumità e la sicurezza pubblica.

Anche nel caso di leggi per esaminare le quali il potere legislativo tra le due Camere è paritario, la riforma prevede una significativa innovazione: nell'attuale regime ciascuna Camera può modificare senza vincoli ciò che è stato approvato dall'altra, con un'alternanza delle decisioni che, in alcuni casi, può allungare di molto i tempi di approvazione di una legge; nel nuovo sistema, in caso di mancato accordo tra le Camere si dà vita ad una Commissione di 30 senatori e 30 deputati incaricata di redigere un testo unificato da sottoporre al voto finale delle due Assemblee.

Nel quadro delle complesse innovazioni previste si inserisce una specifica questione che interessa più da vicino la materia del federalismo fiscale (che ci ha interessato in particolare come 6ª Commissione) e, più analiticamente, la funzione della perequazione delle risorse finanziarie.

Come è noto, in ogni modello federale la perequazione consente alle aree con minore capacità fiscale di ottenere dallo Stato le risorse finanziarie necessarie per garantire omogeneità nella qualità dei servizi pubblici rispetto a quelli erogati sul resto del territorio nazionale.

La funzione perequativa è stata un'innovazione introdotta nel nostro Paese dalla riforma avviata nella scorsa legislatura, ma finora non si è ancora chiarito se essa debba essere attuata con un intervento diretto del bi-

lancio statale (perequazione verticale, con la quale le risorse passano dal centro, dallo Stato, alla periferia, agli enti locali) ovvero con una misura di ripartizione del gettito tra le Regioni attraverso la cosiddetta perequazione orizzontale.

Appare rispondente alla logica federalista assegnare ad entrambe le Camere il potere di approvare leggi che intervengono nei meccanismi della perequazione. Ed infatti la riforma assegna a tutte e due le Camere tale potere, ferma restando la procedura di conciliazione attuata con la Commissione bicamerale in caso di mancato accordo tra le Assemblee.

E tuttavia, il disegno di legge rischia di generare delle contraddizioni proprio sul versante del federalismo fiscale. Infatti, la materia della perequazione è sottratta alla competenza legislativa delle Regioni, ma allo stesso tempo è materia nella quale è la Camera dei deputati ad avere l'ultima e definitiva parola.

Inoltre, la misura delle risorse finanziarie da destinare alla copertura del gettito fiscale insufficiente avviene nell'ambito della manovra di bilancio, anch'essa assegnata in prevalenza alla Camera. Ecco che si delinea, quindi, un sistema in qualche misura zoppo, poiché proprio la Camera federale ha uno scarso peso nelle decisioni in materia perequativa.

A tal proposito, non sembra convincente l'argomento che vuole privilegiare la Camera politica in un settore ed in un compito strategico come la divisione delle risorse, nel timore che le maggioranze possibili nel Senato federale possano essere troppo vicine alle sensibilità delle Regioni. Secondo me, invece, appartiene proprio alla Camera federale esercitare il proprio ruolo di contrappeso nella definizione dei livelli di trasferimento perequativo. Viceversa, portando alle estreme conseguenze il ragionamento, appare difficile assegnare un vero e proprio ruolo istituzionale alla seconda Camera.

Voglio rammentare che il testo a suo tempo licenziato dal Senato prevedeva il coinvolgimento di entrambe le Camere su un piano di parità per l'approvazione di disegni di legge, anche a cadenza annuale, per la perequazione delle risorse finanziarie. Tale dizione aveva il pregio di identificare in uno strumento legislativo apposito, da esaminare anche con cadenza annuale, la scelta del legislatore circa i settori nei quali dirottare le risorse finanziarie necessarie a parificare l'insufficiente capacità fiscale. Secondo me, se si tornasse al testo precedente si potrebbe ristabilire un certo equilibrio tra le due Camere in un settore strategico del nuovo assetto federale.

Sempre in tema di competenze tra il potere legislativo dello Stato e quello delle Regioni, la riforma necessiterebbe di un qualche chiarimento, almeno con un intervento interpretativo nel corso dell'*iter* parlamentare sul comparto delicato del credito e delle assicurazioni. Su questo tema abbiamo avuto ampie assicurazioni dal rappresentante del Governo in Commissione, quindi si potrebbe accettare una dichiarazione esplicitiva e chiarificatrice su questo tema, o meglio sarebbe preferibile un ordine del giorno.

Il settore degli istituti di credito a carattere regionale è inserito nell'elenco delle materie a legislazione concorrente tra lo Stato e le Regioni: da un lato, l'espressione «istituti di credito a carattere regionale», introdotta dalla Camera dei deputati, pur migliorativa rispetto al dettato vigente, non sembra tener conto della estrema labilità e indefinibilità dell'oggetto; dall'altro, l'interconnessione del sistema bancario nazionale e i criteri di vigilanza sulle banche non consentono di enucleare un segmento proprio della legislazione regionale; anche un'eventuale delimitazione territoriale dell'operatività della banca coincidente con quella della Regione non sembra costituire alcun requisito di specificità della banca rispetto alla legislazione nazionale e comunitaria.

Inoltre, anche la materia delle assicurazioni necessita di un chiarimento, poiché non vi è alcun dubbio che un settore di tale ampiezza e portata non possa essere soggetto ad una disciplina differenziata per Regione. L'assenza di un'esplicita menzione del settore assicurativo tra le materie riservate alla competenza legislativa esclusiva dello Stato potrebbe non creare dubbi se si dovesse intendere ricompresa la materia in oggetto nel più ampio settore finanziario. E tuttavia, la previsione della previdenza complementare e integrativa tra quelle disciplinabili con legislazione concorrente potrebbe indurre a conclusioni diverse.

Appare auspicabile, quindi, sia per il settore assicurativo che per quello del credito, un esplicito chiarimento in merito alla collocazione delle assicurazioni tra le materie ricomprese al comma secondo dell'articolo 117 della Costituzione.

In conclusione, un giudizio complessivo è possibile dare. Questa è la prima volta che si avvia a compimento una vera e propria revisione di tutto l'architettura costituzionale, dal momento che nella precedente legislatura la riforma del centro-sinistra ha avuto quanto meno un respiro corto, come hanno riconosciuto molti insegni costituzionalisti. E, oltretutto, riguardava un settore limitato della nostra Carta costituzionale.

Vi è poi anche un aspetto politico: la maggioranza di centro-destra, pur avendo tentato il dialogo e la collaborazione con la sinistra, si va accreditando in questa legislatura come forza costituente, come forza di cambiamento e di rinnovamento.

Per queste ragioni, Alleanza Nazionale voterà a favore del provvedimento.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Vizzini. Ne ha facoltà.

VIZZINI (FI). Signor Presidente, credo che alla fine di questo intervento non pronuncerò la frase storica, l'ultimo spenga la luce, perché probabilmente toccherà a me spegnerla.

PRESIDENTE. Vi è il personale addetto.

VIZZINI (FI). La ringrazio dell'informazione.

Signor Presidente, onorevoli colleghi, la riforma costituzionale nel nostro Paese è tra le priorità dell'agenda politica da almeno un decennio. Siamo finalmente arrivati ad una fase in cui una riforma organica della Costituzione è incardinata in un procedimento decisionale parlamentare che potrebbe concludersi in tempi ragionevoli. È importante sottolineare la continuità della questione costituzionale, la cui urgenza ha trovato sostegno in maggioranze politiche diverse.

È noto, infatti, che abbiamo avuto almeno tre Commissioni bicamerali, con il compito di elaborare una proposta di riforma organica della Costituzione, svariati Comitati di studi, una riforma assai estesa del Titolo V della Parte II della Costituzione approvata nella passata legislatura. Ed è altresì importante sottolineare come, fino a qualche anno addietro, su alcune soluzioni tecnico-costituzionali concordavano forze politiche e studiosi di differente ispirazione politica e culturale.

È stato Giuliano Amato a lanciare, circa un ventennio fa, il tema della grande riforma e a denunciare il complesso del tiranno che aveva caratterizzato i lavori dell'Assemblea costituente, impedendo di costruire una robusta funzione di Governo. Sono stati autorevoli costituzionalisti, militanti nei partiti del centro-sinistra, a sostenere la necessità di introdurre in Italia la forma di governo del Primo ministro. Cito per esempio Augusto Barbera che, con indiscussa coerenza intellettuale, continua oggi a ritenere necessaria una riforma di questo tipo e giudica addirittura ancora troppo debole la figura del Primo ministro, come costruita dal testo all'esame del Parlamento.

Il modello neoparlamentare trae le sue origini nell'elaborazione del *club* Jean Moulin per fare fronte alla crisi delle istituzioni della IV Repubblica francese ed è stato ripreso in Italia da autori di ispirazione politico-culturale assai differente, come Serio Galeotti, anche in seno al comitato Speroni costituito durante il primo Governo Berlusconi, e Augusto Barbera. È stato tra le proposte esaminate e discusse dalla Commissione bicamerale e, recentemente, è stato rilanciato da Stefano Ceccanti anche nell'ambito della Fondazione Italianieuropei. Ed è proprio al Governo del *Premier* che si sono rifatti i disegni di legge costituzionale recanti norme per l'introduzione della forma di governo del Primo ministro, presentati nell'attuale legislatura al Senato da parlamentari della maggioranza come dell'opposizione.

Pertanto, sembrano solamente strumentali le critiche che oggi autorevoli esponenti del centro-sinistra rivolgono al disegno di legge costituzionale. È come dire che qualsiasi cosa provenga dalla maggioranza non va bene, anche se fino a ieri era ritenuta necessaria al buon funzionamento della democrazia italiana. In ogni caso, è proprio nel merito costituzionale che gli attacchi alla riforma non convincono.

Una delle obiezioni più ricorrenti alla proposta di introdurre una forma di governo con investitura popolare diretta del capo del potere governante, dotato di rilevanti poteri e in particolare del potere di sciogliere anticipatamente il Parlamento per indire nuove elezioni, è quella che così si aprirebbe una deriva bonapartista.

In verità queste critiche non tengono assolutamente conto almeno delle seguenti quattro circostanze. La prima: l'investitura popolare diretta del capo del potere governante e, nei sistemi parlamentari, la sostanziale attribuzione al Governo del potere di sciogliere anticipatamente il Parlamento, si sono ormai affermate nelle principali democrazie occidentali, senza aprire derive plebiscitarie né bonapartiste.

La seconda: entrano in gioco, semmai, altri fattori, alcuni di natura istituzionale, come l'esistenza di adeguati contrappesi del potere governante (quale un adeguato «Statuto dell'opposizione» e l'insieme dei limiti alla regola di maggioranza), di cui tengono adeguato conto le prevalenti proposte di riforma della forma di Governo, ed altri di natura extra-istituzionale, quale ad esempio la cultura politica dominante nel Paese.

La terza: il ruolo del Parlamento, così come di ogni assemblea elettiva, non può essere più costruito sul potere di far cadere i Governi, ma su altri elementi, come l'incisività degli strumenti di controllo.

La quarta: l'ingovernabilità, intesa come incapacità decisionale, tipica di forme di Governo deboli, può invece innescare crisi di sistema che aprono la strada a richieste di semplificazione eccessiva della politica ed, in ultima istanza, a spinte plebiscitarie. Queste sì. Ma soprattutto va sottolineato come la forma di Governo del Primo ministro si inserisca in un «sistema multilivello», che vede operare su un piano – equordinato – una molteplicità di attori istituzionali: Unione Europea, Stato, Regioni, Province, città metropolitane, Comuni, come affermato dal nuovo testo dell'articolo 114 della nostra Costituzione. Il *Premier* non può godere di «poteri assoluti», perché la «nuova divisione dei poteri» circoscrive, limita, depotenzia il suo potere politico-decisionale.

Non va dimenticato, poi, come si è svolto in Italia il dibattito sulla forma di Governo del *Premier*, detta anche neoparlamentare. Secondo una proposta «forte» di neoparlamentarismo – in Italia difesa da Serio Galeotti e Gianfranco Miglio – il Primo ministro viene eletto separatamente dal Parlamento, anche se in modo contestuale. La sfiducia al Governo o le sue dimissioni comportano sempre il ricorso a nuove elezioni sia del Parlamento, sia del Primo ministro.

Nella variante «debole», invece, non vi è una elezione separata del Primo ministro; piuttosto viene chiesto il collegamento di ciascun candidato nei collegi uninominali o delle liste con il candidato a *Premier*, indicato da ciascuna delle coalizioni alternative prima delle elezioni. In questa prospettiva il potere di scioglimento anticipato del Parlamento si sposta in capo al Presidente del Consiglio che così dispone di uno strumento di deterrenza nei confronti delle componenti più indisciplinate della sua maggioranza.

Quella che abbiamo chiamato variante forte probabilmente si presta, essa sì, maggiormente a «derive plebiscitarie», a causa dell'eccessiva personalizzazione nella competizione politica che innesta. Viceversa nella variante «debole» si viene eletti *Premier* in quanto *leader* della coalizione.

Inoltre, la variante forte presenta una eccessiva rigidità, ignota all'esperienza britannica, cui i teorici del neoparlamentarismo dichiarano comunque di richiamarsi. Questa esperienza consente, infatti, il cambio del Primo ministro durante la legislatura, senza ricorrere a nuove elezioni.

L'esempio più vistoso di quanto detto si è avuto allorché nel 1990 la sostituzione della signora Thatcher nella *leadership* del Partito conservatore indusse quest'ultima anche alle dimissioni da Primo ministro. Al suo posto fu nominato il conservatore John Major, senza bisogno di procedere a nuove elezioni.

Tutto ciò non incrina il ruolo fondamentale del corpo elettorale nell'investitura del Governo. Piuttosto rafforza la caratterizzazione del sistema come *responsible party government*, cioè come sistema in cui resta importante e vitale il collegamento «elettori-partito maggioritario-primo ministro» ed in cui il responsabile verso il corpo elettorale è l'intero partito. Ciò che importa sottolineare, infatti, è che in quella occasione veniva assicurata la continuità della maggioranza politica uscita dalle elezioni.

Ebbene, la soluzione ora all'esame del Parlamento accoglie proprio la variante debole, visto che il *Premier* è eletto in quanto *leader* di una coalizione di partiti e visto che è consentito alla maggioranza di cambiare il Primo ministro con una sorta di sfiducia costruttiva. L'importante – per non tradire il contratto di fiducia con gli elettori – è mantenere la stessa maggioranza politica.

Certamente estranea al dibattito italiano ed al disegno di riforma costituzionale è, invece, la peculiarissima versione israeliana (applicata peraltro dal 1996 al 2001), il cui cattivo rendimento non può essere impiegato per paralizzare le ben diverse proposte di neoparlamentarismo formulate in Italia (come invece fa Giovanni Sartori).

Il sistema israeliano, infatti, si è differenziato perché basato su un sistema elettorale proporzionale e perché consente numerose eccezioni al principio «*simul stabunt simul cadent*» (con le possibili «elezioni speciali» per il solo Premier, che si può trovare a convivere con un Parlamento preformato, come è avvenuto con Sharon).

Neppure è corretto affermare che la proposta svilisce il ruolo del Capo dello Stato e degli altri meccanismi di garanzia. Piuttosto è vero il contrario. Il premierato mantiene il ruolo del Capo dello Stato, ma supera le ambiguità che da sempre hanno avvolto questo organo costituzionale.

Infatti, nell'alternativa tra Capo dello Stato – struttura governante e Capo dello Stato – struttura di garanzia, opta nettamente per quest'ultima figura e ciò avviene principalmente spostando in capo agli altri soggetti quei poteri intrinseci di politicità che si prestano a dare vita ai cosiddetti Governi del Presidente, con i pericoli del *deficit* di legittimazione democratica o peggio di involuzione autoritaria, come insegna l'esperienza di Weimar, cioè il potere di formare i Governi e quello di sciogliere anticipatamente il Parlamento.

Il primo è sostanzialmente trasferito al corpo elettorale, il secondo al Primo ministro, anche se può residuare un controllo di regolarità costituzionale da parte del Capo dello Stato, nel caso in cui sia lui ad adottare il relativo decreto.

In conclusione, la riforma costituzionale, con l'introduzione del premierato, serve a consolidare la democrazia maggioritaria, a rafforzare la capacità decisionale del sistema, il controllo democratico dell'opposizione ed il principio di responsabilità di fronte al corpo elettorale.

In un sistema in cui il rafforzamento del potere governante è bilanciato dalla costituzionalizzazione della funzione di opposizione e dalla ripartizione verticale del potere tipica del federalismo, il Primo ministro eletto e dotato del potere di scioglimento non dà vita a nessuna «deriva bonapartista», ma semplicemente ad un Governo responsabile che deve soddisfare, nell'ambito delle sue competenze e nel rispetto dei limiti posti a tutela delle minoranze e delle autonomie territoriali, un adeguato livello di prestazioni in termini di capacità ed efficienza nella ricerca del migliore modo di promuovere gli interessi generali.

L'altro aspetto importante della riforma – o almeno un altro degli aspetti importanti – consiste nell'introduzione del Senato federale. Negli Stati federali esiste una Camera in cui sono rappresentati gli interessi delle Regioni, la quale si affianca alla Camera politica eletta a seguito della competizione tra candidati espressione dei vari partiti.

Il diritto costituzionale comparato attesta che vi sono modalità assai diverse di formazione della Camera territoriale, e tra queste quella che ha suscitato il maggiore interesse è quella seguita in Germania. Qui, accanto alla Camera politica, esiste un Senato federale – il *Bundesrat* – in cui siedono i rappresentanti dei Governi delle Regioni.

Questa soluzione organizzativa risponde ad un'esigenza propria di qualsiasi sistema federale. In questi ultimi la Costituzione opera la ripartizione della competenza legislativa tra lo Stato centrale e le Regioni, di regola, basandosi sulle elencazioni delle materie rispettivamente spettanti all'uno e alle altre. Ma le materie, nelle società complesse, non si prestano ad essere separate in modo netto. Piuttosto esse sono sempre più intrecciate e comunque hanno confini talvolta labili e mutevoli.

Peraltro, i cittadini ed i gruppi sociali chiedono alle istituzioni politiche la soluzione di alcuni problemi collettivi: l'immigrazione, lo sviluppo locale, l'occupazione. La soluzione di tali problemi coinvolge l'esercizio di competenze diverse. Per esempio, per affrontare le problematiche connesse all'immigrazione, occorre disciplinare l'ingresso e il soggiorno degli stranieri in Italia, ma c'è anche un problema di regole sui centri di accoglienza, c'è una questione di strutture che favoriscano l'integrazione e la coesistenza di civiltà e religioni diverse, c'è un problema di organizzazione dell'assistenza e della scuola e ancora altri di questi problemi. Tutto ciò significa che entrano in gioco competenze statali e competenze regionali, che vanno armonizzate e coordinate in vista di obiettivi comuni.

Per questo i teorici del federalismo oggi dicono che non è più praticabile il cosiddetto «federalismo duale», basato sulla rigida separazione delle competenze tra Stato e Regioni, e che, al contrario, l'odierno federalismo è di tipo «cooperativo», nel senso che richiede la collaborazione tra i diversi enti territoriali.

A soddisfare queste esigenze dovrebbe servire il Senato federale, che quindi deve divenire la sede istituzionale in cui Stato e Regioni si confrontano, trovano momenti di accordo e definiscono di volta in volta cosa fa lo Stato e cosa fanno le Regioni, tracciando i confini, per forza di cose elastici su talune materie, tra l'uno e le altre.

L'alternativa al Senato federale è accrescere il contenzioso giudiziario tra Stato e Regioni, delegare cioè all'organo della funzione giurisdizionale la decisione che tocca alle istituzioni della politica.

Riconosciuta l'importanza del Senato federale, i problemi sorgono allorché si passa a disegnarne la struttura e le funzioni. Le riforme costituzionali, come questa, infatti vengono elaborate in un contesto politico-istituzionale ben diverso da quello che vissero, dopo la Seconda guerra mondiale, i Padri della Costituzione. Allora essi agirono avvolti da quello che un celebre filosofo della politica ha chiamato il «velo d'ignoranza», dato dalla non prevedibilità delle conseguenze che sui rispettivi destini politici sarebbero derivate dalla scelta di una regola costituzionale anziché di un'altra. Questa è la tipica situazione che si verifica all'indomani di grandi stravolgimenti storico-politici, quando un vecchio ordine è venuto meno e si tratta di edificarne uno nuovo.

Diversa è la situazione che nelle attuali condizioni vivono i soggetti politici in Italia. Ciascuno di essi occupa un determinato ruolo nel sistema politico, dispone di certe risorse di potere, frutto anche delle attuali regole costituzionali, e può prevedere quali saranno le conseguenze di un cambiamento di tali regole. Pertanto, non potranno essere approvate quelle riforme costituzionali che, pure utili al buon funzionamento del sistema, siano avvertite dai principali attori politici come portatrici di conseguenze negative in relazione al rispettivo ruolo.

Tutto ciò è particolarmente evidente con riguardo alla proposta di istituire un Senato federale. Non è possibile cancellare la storia d'Italia che ha visto un ruolo prestigioso del Senato, né è possibile chiedere il suicidio ad una parte consistente e autorevole della classe politico-parlamentare.

Principalmente per questo motivo si è dovuto scartare definitivamente l'ipotesi di dare vita a una Camera in cui fossero rappresentate direttamente le Regioni e gli enti locali, optando alla fine per un Senato eletto a base politico-partitica. Il collegamento con i territori è stato cercato attraverso elementi diversi. Secondo la soluzione che è stata accolta nel testo che esaminiamo, il collegamento sarà assicurato dalla previsione secondo cui i senatori di ciascuna Regione saranno eletti contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio o Assemblea regionale, oltre che, ovviamente, dalle funzioni che il Senato svolgerà.

Certamente c'è il rischio di maggioranze diverse nei due rami del Parlamento, ma questo non permette di parlare di un sistema a Governo debole. Anzi, proprio le critiche opposte mosse alla riforma – da una parte c'è chi parla di premierato assoluto, dall'altra c'è chi parla di Governo debole – attestano il carattere equilibrato della riforma stessa.

La verità è che si tratta della riforma possibile, con un Senato più legato ai territori, ma che conserva una linea di continuità con l'attuale, con un numero più ridotto di senatori e con meccanismi che assicurano, sia pure a certe condizioni, la prevalenza della Camera dei deputati, in cui il Governo ha la maggioranza di sostegno, allorché si tratta di approvare leggi bicamerali legate al programma di Governo.

Sin qui l'analisi sugli aspetti che la riforma contiene, rispetto anche a temi che non riuscirò a trattare in questa sede, come l'ulteriore modifica del federalismo attuato con le modifiche del Titolo V e con il riequilibrio dello stesso nella scorsa legislatura.

Noi portiamo avanti il miglior progetto praticabile, che riteniamo essere una delle fasi del processo di attuazione del federalismo nel nostro Paese, perché il federalismo non è, né potrebbe mai essere, un prodotto che si consegna al Paese «chiavi in mano» da parte del Parlamento, ma è un processo complesso che richiede... (*Richiami del Presidente*).

Concludo, signor Presidente. Un processo complesso che richiede – dicevo – una valutazione *in progress* da parte delle Assemblee parlamentari. C'è il tempo per andare avanti e per approvare nella presente legislatura questa riforma e noi ci impegneremo a farlo assumendo altresì un altro impegno che deve tranquillizzare gli animi di coloro che pensano che ancora la battaglia ostruzionistica dei duemila emendamenti rappresenti un freno alle riforme: noi vogliamo cambiarlo questo Paese, vogliamo fare questa riforma e vogliamo che essa, se non è compresa dai nostri colleghi dell'opposizione, possa essere valutata (e a questo ci prepariamo) da tutto il popolo italiano.

Questa riforma sarà oggetto di *referendum*. Ci prepareremo al *referendum* per sapere se sul lavoro di questa maggioranza, sullo sforzo riformista di questa legislatura in materia istituzionale avremo o no il consenso del popolo italiano, che resta il patrimonio più importante al quale la Casa delle Libertà tiene nel portare avanti la propria azione di riforme globali nel governo e nella storia di questo Paese. (*Applausi dal Gruppo FI e dai banchi del Governo*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione generale. La replica del Governo avrà luogo in altra seduta.

Rinvio pertanto il seguito della discussione dei disegni di legge in titolo ad altra seduta.

Interrogazioni, annunzio

PRESIDENTE. Comunico che sono pervenute alla Presidenza interrogazioni, pubblicate nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Ordine del giorno per le sedute di mercoledì 23 febbraio 2005

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi domani, mercoledì 23 febbraio, in due sedute pubbliche, la prima alle ore 9,30 e la seconda alle ore 16,30, con il seguente ordine del giorno:

I. Seguito della discussione del disegno di legge:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 315, recante disposizioni urgenti per garantire la partecipazione finanziaria dell'Italia a Fondi internazionali di sviluppo e l'erogazione di incentivi al trasporto combinato su ferrovia, nonché per la sterilizzazione dell'IVA sulle offerte a fini umanitari (3285) *(Approvato dalla Camera dei deputati) (Relazione orale)*.

II. Discussione del disegno di legge:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2004, n. 314, recante proroga di termini (3294) *(Relazione orale)*.

III. Seguito della discussione dei disegni di legge:

– DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – Modifiche alla Parte II della Costituzione (2544-B) *(Approvato dal Senato e modificato dalla Camera dei deputati)*.

– DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA. – Disposizioni concernenti la forma di governo regionale (1941).

– DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CONSIGLIO REGIONALE DELLA CALABRIA. – Modifiche ed integrazioni degli articoli 122 e 126 della Costituzione (2025).

– DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – VIZZINI ed altri. – Modifica degli articoli 121 e 126 della Costituzione (2556).

– DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE. – CONSIGLIO REGIONALE DELLE MARCHE. – Modifica all'articolo 126 della Costituzione (2651) *(Voto finale con la presenza del numero legale)*.

IV. Discussione del disegno di legge:

– Misure per l'internazionalizzazione delle imprese, nonché delega al Governo per il riordino degli enti operanti nel medesimo settore (3034-B) (*Approvato dalla Camera dei deputati, modificato dal Senato e nuovamente modificato dalla Camera dei deputati*) (*Voto finale con la presenza del numero legale*) (*Relazione orale*).

La seduta è tolta (ore 19,54).

Allegato B

Disegni di legge, annunzio di presentazione

Sen. Ulivi Roberto

Disciplina per la regolamentazione della fitoterapia (3312)

(presentato in data 22/02/2005)

Governo, trasmissione di documenti

La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha inviato, in data 15 febbraio 2005, ai sensi dell'articolo 8-ter del decreto del Presidente della Repubblica 10 marzo 1998, n. 76, come modificato dal decreto del Presidente della Repubblica 23 settembre 2002, n. 250, il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri di autorizzazione alla rimodulazione delle voci di spesa relative all'intervento del comune di Nepi (VT), finanziato con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 20 novembre 2000, concernente la ripartizione della quota dell'otto per mille dell'IRPEF per l'anno 2000 (Atto n. 634).

Detto documento è stato trasmesso, per opportuna conoscenza, alla 5^a e alla 7^a Commissione permanente, competenti per materia.

Il Ministro della difesa, con lettera in data 14 febbraio 2005, ha inviato, ai sensi dell'articolo 9, comma 2, della legge 29 ottobre 1997, n. 374, la relazione dei Ministri degli affari esteri, della difesa e delle attività produttive sullo stato di attuazione della citata legge n. 374 del 1997, recante «Norme per la messa al bando delle mine antipersona», riferita al primo semestre 2004 (*Doc.* CLXXXII, n. 6).

Detto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 3^a, alla 4^a e alla 10^a Commissione permanente.

Il Ministro delle attività produttive, con lettera in data 15 febbraio 2005, ha inviato, ai sensi dell'articolo 7, comma 6, della legge 25 marzo 1997, n. 68, la relazione sui risultati dell'attività promozionale svolta dall'Istituto nazionale per il commercio estero (ICE) nell'anno 2003 (*Doc.* CXLIII, n. 2).

Detto documento è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 34, primo comma, secondo periodo, del Regolamento, alla 10^a Commissione permanente.

Corte costituzionale, trasmissione di sentenze

La Corte costituzionale, con lettere in data 18 febbraio 2005, ha inviato, a norma dell'articolo 30, comma 2, della legge 11 marzo 1953, n. 87, copia delle sentenze n. 77 e n. 78 del 10 febbraio 2005, depositate nella stessa data in cancelleria, con le quali la Corte stessa ha dichiarato l'illegittimità costituzionale, rispettivamente:

dell'articolo 4, commi 209, 210 e 211, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 (Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato - legge finanziaria 2004). Detto documento (*Doc. VII, n. 174*) è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 139, comma 1, del Regolamento, alla 1^a, alla 5^a e alla 8^a Commissione permanente;

dell'articolo 33, comma 7, lettera *c*), della legge 30 luglio 2002, n. 189 (Modifica alla normativa in materia di immigrazione e di asilo), e dell'art. 1, comma 8, lettera *c*), del decreto-legge 9 settembre 2002, n. 195 (Disposizioni urgenti in materia di legalizzazione del lavoro irregolare di extracomunitari), convertito, con modificazioni, dalla legge 9 ottobre 2002, n. 222, nella parte in cui fanno derivare automaticamente il rigetto della istanza di regolarizzazione del lavoratore extracomunitario dalla presentazione di una denuncia per uno dei reati per i quali gli articoli 380 e 381 del codice di procedura penale prevedono l'arresto obbligatorio o facoltativo in flagranza. Detto documento (*Doc. VII, n. 175*) è stato trasmesso, ai sensi dell'articolo 139, comma 1, del Regolamento, alla 1^a, alla 2^a e alla 11^a Commissione permanente.

Corte dei conti, trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti

Il Presidente della Sezione del controllo sugli Enti della Corte dei conti, con lettera in data 15 febbraio 2005, ha inviato, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, la determinazione e la relativa relazione sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale di ricerca per gli alimenti e la nutrizione (INRAN), per l'esercizio 2003 (*Doc. XV, n. 302*).

Alla determinazione sono allegati i documenti fatti pervenire dall'Ente suddetto ai sensi dell'articolo 4, primo comma, della legge stessa.

Detta documentazione è stata deferita, ai sensi dell'articolo 131 del Regolamento, alla 5^a e alla 9^a Commissione permanente.

Mozioni, apposizione di nuove firme

I senatori Filippelli e Rollandin hanno aggiunto la propria firma alla mozione 1-00326 *p.a.*, dei senatori Falomi ed altri.

Interrogazioni, apposizione di nuove firme

Il senatore Maconi ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 3-01470, dei senatori Tessitore e Zavoli.

Il senatore Vallone ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 3-01936, del senatore Treu.

Interrogazioni

MARTONE. – *Al Ministro degli affari esteri.* – Premesso che:

la mattina di mercoledì 16 febbraio 2005 verso le ore 11 del mattino (ora italiana) Piergiorgio Rosetti, Monica Puto e Johannes Steger, tre volontari italiani dell'Operazione Colomba, Corpo non violento di pace della Comunità Papa Giovanni XXIII – sono stati aggrediti da un gruppo di 5 coloni israeliani provenienti dal vicino insediamento di Ma'on, in Cisgiordania;

uno dei coloni ha esploso alcuni colpi di fucile in direzione dei volontari; in seguito sono accorsi altri coloni che hanno picchiato a sangue i tre volontari, uno dei quali è obiettore di coscienza in servizio civile come casco bianco;

a seguito di questa aggressione uno dei tre volontari risultava ferito in modo grave;

il volontario, che ha perso conoscenza, è stato trasportato e ricoverato presso l'ospedale di Beer Sheva e le sue condizioni sono apparse subito gravi, avendo i primi accertamenti medici riscontrato la frattura della mascella, la lesione della retina e un trauma cranico;

la stessa organizzazione della Comunità Giovanni XXIII ha trasportato in ospedale con propri mezzi i ragazzi vittime di aggressione, non ricevendo adeguato supporto dall'ambasciata italiana sul territorio nonostante il fatto che gli stessi avessero messo a conoscenza dei fatti accaduti la nostra rappresentanza diplomatica;

l'aggressione in oggetto è avvenuta mentre i volontari accompagnavano un piccolo gruppo di pastori palestinesi su un terreno di proprietà palestinese e non soggetto a nessuna restrizione da parte delle autorità militari israeliane che, secondo gli accordi di Oslo, amministrano la zona;

da giorni nell'area in questione a sud di Hebron, conosciuta come le South Hebron Hills, i coloni scacciano i pastori dai loro pascoli senza che le autorità israeliane tutelino il diritto di questi ultimi a usufruire dei propri terreni;

due settimane fa due volontarie dell'Operazione Colomba, Corpo non violento di pace della Comunità Papa Giovanni XXIII, sono state minacciate di morte da parte di coloni dello stesso insediamento di Ma'on;

nell'ottobre 2004 un volontario italiano di Operazione Colomba è stato picchiato da coloni di Ma'on durante l'accompagnamento di alcuni

bambini a scuola e nel settembre 2004 due volontari americani vennero ricoverati in ospedale perché picchiati da coloni di Ma'on,

si chiede di sapere:

quali iniziative si intenda adottare nei confronti del governo israeliano per il rispetto e la tutela dei volontari oggetto di violenze e minacce da parte dei coloni israeliani;

se rappresentanti della nostra ambasciata in Israele abbiano preso contatti con i volontari oggetto di aggressione e se abbiano conseguentemente provveduto ai soccorsi immediati, nonché al supporto e all'assistenza successivamente necessarie;

quali passi ufficiali siano stati intrapresi presso le autorità israeliane al fine di accertare tempestivamente l'identità e le responsabilità, anche penali, degli aggressori dei cittadini italiani;

se e come si intenda procedere al fine di garantire, nell'immediato, la tutela dell'incolumità e dei diritti di tutti i cittadini italiani che si trovano nelle aree in oggetto.

(3-01981)

SALERNO. – *Al Ministro delle attività produttive.* – Premesso:

che la CNA di Torino, avviando il progetto «Italy in Emirates», da 3 anni ha aperto a Sharjah negli Emirati Arabi un ufficio di promozione delle aziende piemontesi, competente su tutto il territorio nazionale attraverso la CNA nazionale e grazie al supporto fornito dal Ministero delle attività produttive e dal governo di Sharjah;

che «Italy in Emirates» vuole offrire alle imprese artigiane ed alle piccole e medie imprese italiane la possibilità di inserirsi in modo stabile ed incisivo in un mercato in forte crescita e di grande interesse strategico;

che l'attività svolta dal progetto è di tipo promozionale e consiste principalmente nell'organizzazione di *workshop* ed incontri bilaterali fra gli imprenditori italiani e quelli degli Emirati;

che nello scorso mese di maggio si è tenuta la «Italian Lifestyle in the Emirates», la prima fiera interamente dedicata al *made in Italy*, nella città di Sharjah negli Emirati Arabi Uniti;

considerato che l'organizzazione di eventi come la fiera «Italian Lifestyle in the Emirates» da parte della CNA ha, oltre all'obiettivo di diffondere la cultura del prodotto italiano, anche quello di immettere su uno dei mercati esteri più dinamici e vitali, per potenzialità interne e per la forte attrattività nei confronti della vasta area geografica, le imprese artigiane e le piccole industrie piemontesi ed italiane,

l'interrogante chiede di sapere se alla gestione ed al sostenimento delle spese di questa iniziativa concorra anche il Ministero in indirizzo, e in caso affermativo se risulti:

con quale entità ed organizzazione venga dato il contributo;

quali siano stati i costi complessivi a carico delle aziende, della CNA di Torino e quali quelli di altri eventuali enti pubblici locali e/o statali, se abbiano partecipato anche *sponsor* esterni ed in che misura;

quante aziende piemontesi ed italiane siano state selezionate prima, ed abbiano aderito poi, al progetto;

quali siano i risultati consuntivi dei primi anni di attività del progetto «Italy in Emirates» ed in particolare dell'ufficio aperto a Sharjah.

(3-01982)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

MANZIONE. – *Al Ministro della giustizia.* – Premesso che:

nell'ambito del procedimento penale iscritto al n. 1985/04 RGNR e 22/05 R.G. GIP a carico di Franco Giuseppe ed altri, pendente innanzi al Tribunale di Nocera Inferiore, è stata emessa in data 10 febbraio 2005 un'ordinanza di custodia cautelare per il reato di cui all'art. 416 del codice penale, relativamente ad un presunto traffico di autovetture usate che venivano trasportate regolarmente all'estero (prevalentemente in Tunisia) per essere vendute, ma che poi (secondo l'ipotesi accusatoria) erano oggetto in Italia di false denunce di furto che creavano la premessa per operare truffe ai danni delle compagnie di assicurazioni;

l'ordinanza di custodia cautelare contiene la trascrizione di numerose intercettazioni telefoniche direttamente riferibili alle utenze degli indagati che conversano fra di loro e con terze persone;

fra le intercettazioni relative a terze persone, totalmente esterne alla vicenda, trascritte sommariamente ed allegate all'ordinanza, ne esistono alcune che per il loro contenuto appaiono assolutamente estranee all'indagine in corso e comunque irrilevanti ai fini processuali;

in particolare, appare necessario riportarne almeno due (fra le tantissime altre) – con alcuni dati che si omettono – che offrono il quadro preciso della loro assoluta ininfluenza con l'oggetto dell'ordinanza:

1) pag.12 dell'allegato all'ordinanza «000101, 18/1/2005, 22.38.28 (...) Licia con Adolfo; questi le dice che sta giocando a burraco e c'è anche Mariella, la moglie di Licio (*omissis*)»;

2) pag. 9 dell'allegato all'ordinanza «000031, 17/1/2005, 17.35.10 (...) Adolfo chiama Licia che si lamenta del suo stato di salute. Adolfo le dice di salutarle (*omissis*) (...). Licia aggiunge che Roberto sta a Napoli e rientra stasera tardi, domani starà a Nocera perché il padre si farà la chemio. Adolfo chiede il numero di casa del padre che è 342 (*omissis*)»;

in considerazione del fatto che l'ordinanza di custodia cautelare è stata fatta pervenire ai giornalisti intervenuti alla conferenza stampa,

si chiede di conoscere:

se si ritenga legittimo il comportamento dei pubblici ministeri precedenti, che allegano alle richieste di misure cautelari intercettazioni estranee ai fatti;

quale rilevanza possano avere per il GIP presso il Tribunale di Nocera Inferiore, a giudizio del Ministro in indirizzo, le intercettazioni sopra riportate;

se si ritenga legittimo che il GIP le accluda alla sua ordinanza di custodia cautelare;

se si ritenga inoltre legittimo che vengano resi pubblici (senza alcun rapporto con l'inchiesta in corso) circostanze così delicate e riservate (il padre farà la chemio, il suo numero di casa è 342 *omissis*), che ledono direttamente diritti inviolabili (quale quello alla riservatezza) dei singoli cittadini;

se si ritenga infine legittimo che l'ordinanza di custodia cautelare venga fatta pervenire a tutti gli organi di informazione prima ancora che sia nella disponibilità dei difensori degli indagati.

(4-08198)

MALABARBA. – *Ai Ministri della giustizia e dell'interno.* – Premesso che:

il prossimo 21 marzo verrà inaugurato a Castelfranco Emilia il nuovo carcere speciale per tossicodipendenti, che ospiterà circa 140 detenuti e verrà gestito da privati;

dopo quattro anni di lavori di ristrutturazione, le carceri dell'ex casa di lavoro del Forte Urbano sono pronte per accogliere detenuti tossicodipendenti che dovranno compiere tutte quelle attività agricole e artigianali legate a un progetto di distribuzione commerciale, così come avviene a San Patrignano. La gestione del nuovo carcere speciale, che il Ministero della giustizia affiderà ad Andrea Muccioli, prevede la collaborazione della comunità di San Patrignano, del Sert regionale, del Comune di Castelfranco e del volontariato privato; la regione Emilia-Romagna è stata tenuta fino ad oggi all'oscuro sulla realizzazione di tale struttura-carcere;

il ruolo di San Patrignano nella gestione di Castelfranco è stato definito nel 2001 e ribadito dallo stesso Muccioli: «Non accetteremo situazioni pasticciate, non avalleremo scelte in contrasto con i nostri principi. Non si uscirà da Castelfranco per finire imbottiti di metadone in qualche struttura di recupero. Occorrerà, secondo noi, formare le guardie penitenziarie che avranno un ruolo di educazione e non solo di contenimento»;

dure critiche alla gestione privata del carcere per tossicodipendenti sono venute dalle associazioni che si occupano di detenzione e tossicodipendenze, che hanno dichiarato: «Non era proprio quello di cui avevamo bisogno» (Anastasia, presidente di Antigone); «é grave per le conseguenze che ne deriveranno e ancor più grave spacciare per terapeutica e riabilitativa una casa penitenziaria (Antonini, Papillon Rebibbia); »il recupero della persona non può avvenire in carcere« (don Egidio Smacchia, presidente della Federazione italiana comunità terapeutiche);

le Nazioni Unite, da oltre un decennio, denunciano i rischi della privatizzazione delle carceri e il pericolo di veder compromessi – in tali strutture – il rispetto dei diritti umani e le finalità terapeutiche e riabilitative di una vera comunità,

si chiede di sapere:

se i Ministri in indirizzo non ritengano di bloccare l'inaugurazione della struttura penitenziaria di Castelfranco Emilia prevista il 21 marzo 2005;

se non ritengano di dover interpellare, prima di avviare il progetto della prima prigione privata nel nostro paese, gli enti locali interessati, a cominciare dalla Regione, che non ha mai discusso col Governo il protocollo del 10 marzo 1998;

quali siano i termini dell'accordo stipulato con la Comunità San Patrignano;

se non si ritenga profondamente errata la politica di sostituire la prevenzione con la carcerazione, la riduzione del danno con la repressione, la criminalizzazione delle fasce giovanili e la destinazione di enormi quantità di denaro alle strutture private che occupano il mercato della cura coatta.

(4-08199)

SCALERA. – *Al Ministro per i beni e le attività culturali.* – (Già 3-01822)

(4-08200)

STANISCI. – *Ai Ministri delle attività produttive, dell'ambiente e per la tutela del territorio e della salute.* – Premesso che:

il territorio della provincia di Brindisi, già dichiarato ad elevato rischio di crisi ambientale a causa dei notevoli impatti negativi prodotti per lungo tempo soprattutto dalle attività connesse all'industria chimica ed energetica, è stato interessato da un approfondito studio effettuato dall'E-NEA. Questo studio è stato finalizzato all'elaborazione e successiva approvazione del piano di disinquinamento per il risanamento dell'area di Brindisi, all'interno del quale sono stati fissati, tra i diversi obiettivi da raggiungere, anche i limiti massimi complessivi di sostanze inquinanti da emettere in atmosfera, ritenuti prudenzialmente compatibili con l'ambiente;

negli ultimi anni, a seguito delle scelte effettuate dal Governo nazionale di incentivare la produzione di energia elettrica attraverso una politica di liberalizzazione, peraltro non pianificata, i siti già interessati dalla presenza di grandi impianti energetici hanno visto aumentare in modo considerevole la capacità produttiva attraverso l'installazione di nuove centrali e l'aumento della potenzialità produttiva di quelle esistenti, come avvenuto a Brindisi;

a seguito di tali scelte, negli ultimi periodi si è registrato un notevole aumento delle quantità di emissioni inquinanti prodotte dall'esercizio delle tre centrali termoelettriche di Brindisi, in presenza peraltro di una scarsa o quasi inesistente rete pubblica di monitoraggio per il controllo delle sostanze inquinanti dell'atmosfera e delle polveri emesse durante la movimentazione delle circa 7-8 milioni di tonnellate annue di carbone utilizzate per l'esercizio di dette centrali;

inoltre il territorio di Brindisi, privo ancora di un adeguato sistema di monitoraggio della qualità dell'aria, nonostante le notevoli risorse finanziarie già impegnate dallo Stato e dalla Regione Puglia, risulta completamente sprovvisto di qualsiasi sistema di misurazione delle dannosissime polveri sottili e dal piombo presenti in atmosfera. Per questi micro inquinanti in tante città italiane è stato limitato il traffico stradale. La Commissione europea, a seguito dell'accertamento della mancata misurazione di tali inquinanti, in diversi momenti ha richiamato l'attenzione del Governo italiano sul rispetto delle direttive concernenti i valori limite di qualità dell'aria, specie in relazione all'esercizio della centrale termoelettrica di Brindisi Nord e del petrolchimico;

sulla base dei soli dati delle emissioni degli inquinanti gassosi misurati dalle stesse società titolari delle centrali (ENEL ed Edipower), il Presidente della Provincia di Brindisi nei giorni scorsi ha lanciato un preoccupante allarme sui continui e reiterati superamenti dei limiti imposti dalla normativa vigente e registrati per diversi giorni negli ultimi mesi del 2004 relativamente agli ossidi di azoto, ossido di carbonio e polveri, si chiede di sapere quali urgenti provvedimenti intendano adottare i Ministri in indirizzo al fine di:

garantire per le centrali termoelettriche ubicate sul territorio di Brindisi un esercizio compatibile con i limiti di emissioni massiche complessive assunte come obiettivi di riferimento nel piano di disinquinamento dell'area ad elevato rischio di crisi ambientale di Brindisi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23/4/1998;

garantire il pieno ed incondizionato rispetto dei valori limite di emissione stabiliti dalle norme vigenti in ogni momento dell'attività di produzione da parte delle società titolari delle predette centrali termoelettriche;

dotare le pubbliche amministrazioni preposte al controllo delle attività connesse all'esercizio delle centrali di un efficiente ed idoneo sistema di controllo della qualità dell'aria a garanzia delle condizioni per una efficace tutela dell'ambiente e della salute pubblica, già fortemente compromesse.

(4-08201)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

A norma dell'articolo 147 del Regolamento, la seguente interrogazione sarà svolta presso la Commissione permanente:

10^a Commissione permanente (Industria, commercio, turismo):

3-01982, del senatore Salerno, sul progetto «Italy in Emirates» della CNA di Torino negli Emirati Arabi.