

«economicizzati» i conflitti istituzionali che la vostra proposta di riforma porta con sé.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PIERFERDINANDO CASINI (ore 10,25)

MARGHERITA COLUCCINI. Si tratta di una proposta ambigua, che riduce le prerogative del Governo e del Parlamento, che crea un serio squilibrio — anche in questo caso un'anomalia —, un'ambiguità tra Stato, Parlamento e Governo, che fa sulle istanze delle regioni e delle autonomie locali mera demagogia, attribuendo al Senato federale poteri propri e tecnicamente inattuabili, dal punto di vista del corretto funzionamento legislativo, facendolo prevalere sulla Camera politica, slegandolo dal rapporto fiduciario con il Governo e rendendolo del tutto estraneo ai governi locali, con cui l'unico legame rimarrebbe l'elezione contestuale e la possibilità di «audirsi», se così si può dire, reciprocamente e saltuariamente.

Non migliora tale quadro — e certo ritengo che non traduca appieno il termine federale — la proposta migliorativa del ministro di integrare tale organo con due rappresentanti delle regioni che hanno diritto di partecipazione, di iniziativa legislativa e di voto solo in particolari materie attinenti agli interessi della regione medesima. Vi è in tutto questo l'idea di un Senato contro le regioni, anche se mitigata dall'annuncio del ministro in base al quale le regioni non saranno suddite del Senato medesimo attraverso la prerogativa, da ultimo loro attribuita, del guidare i tempi di rinnovo dei senatori (vedremo poi attraverso quale formulazione). Rimane, in ogni modo, l'impostazione che vede eliminata la disciplina di maggioranza, l'impossibilità del voto di fiducia e, quindi, la possibilità concreta di dover negoziare per ogni provvedimento il voto favorevole di ogni senatore con gli effetti che si possono ben immaginare. Il fatto è che federalismo vuol dire raggiungere un'unità federale a partire da una pluralità. Qui sembra avvenire l'opposto: dall'unità dello Stato si

vuole arrivare ad un'articolazione della sovranità a livello locale. L'intento primario, almeno quello della Lega, infatti, sembra essere quello di desovranizzare lo Stato, alimentando disparità e squilibri tra regione e regione, di fatto colpendo al cuore il principio di uguaglianza tra tutti i cittadini. Sarà un caso, ma in biologia il termine *devolution* vuol dire proprio degenerazione.

Il ministro, tra l'altro, ha annunciato di voler rivedere e rivisitare l'articolo 117, così come era stato formulato, in relazione alla ripartizione della potestà legislativa tra Stato e regioni, senza dire come e sulla base di quali novità intervenute. Certo è che questo è uno dei nodi cruciali su cui si è costruita ed alimentata l'accezione mitologica assegnata alla riforma, dove si misureranno, al di là della demagogia, le reali spinte federaliste di questo Governo e di questa maggioranza. Ma, quel che più importa, avremo modo di toccare con mano i compromessi raggiunti e la portata di un cambiamento che, così com'è concepito, se non spaccherà in due il nostro paese, certamente ne alimenterà le differenze e ne comprometterà l'equilibrio sociale e il suo funzionamento democratico.

A tutto questo fanno da contrappeso o — meglio — da cornice ambigua il ruolo e le prerogative assegnate al primo ministro, al quale viene conferito un potere, pressoché incontrastabile, senza bilanciamenti ed al quale corrisponde la mortificazione del ruolo del Presidente della Repubblica: un primo ministro che nomina e revoca i ministri, che determina la politica generale del Governo e che dirige l'attività dei ministri stessi. Se, da una parte, è innegabile l'esigenza di stabilità e di sicure ed efficaci prospettive di guida politica, dall'altra, è indubbio che la domanda di crescita e di innovazione non può e non deve essere intesa come risolta da una direzione politica e amministrativa univoca, rigida, quasi monumento a se stessa. Al contrario, le spinte innovatrici si formano, trovano sussistenza e si concretizzano dalla compenetrazione di sinergie e dalla valorizzazione del pluralismo e delle autonomie, dove l'unità dello Stato sia

elemento di rafforzamento e di pari opportunità e, insieme, garanzia di crescita equa e diffusa.

Ecco il motivo per cui non convince la vostra idea di futuro, perché essa fonda la propria origine su un'impostazione inattuale, che cela una vocazione autoritaria e che non coglie la richiesta di futuro e di prospettiva che sale dal paese e dai singoli territori, dove vanno costruite condizioni di sviluppo legate alle singole peculiarità, dove vanno incentivate competenze e formazione, dove vanno valorizzate risorse e coltivate solidarietà sociali. Un'idea più moderna, quindi, tagliata a misura di un paese che vuole dimostrare la propria capacità di rigenerazione e che vuole misurarsi con le altre realtà europee ed internazionali più avanzate nella sfida della competitività e della crescita sociale ed economica.

Per tutto questo occorrerebbe un assetto nuovo, dinamico e volto alla cooperazione, in grado di trasformare le istituzioni nei principali motori di modernizzazione e di cambiamento, non in un blocco confuso di poteri e di veti contrapposti, come la vostra proposta configura.

Nel vostro progetto è assente l'organicità necessaria per fare in modo che tutto questo sia possibile o anche soltanto prefigurabile; è assente un'idea di crescita complessiva ed un traguardo da raggiungere.

L'unico obiettivo che sembrate esservi dato è quello del « tirare a campare », mascherando l'inadeguatezza del vostro progetto sotto l'insegna delle riforme che appaiono, così come presentate, più il frutto di una visione qualunquistica e demagogica della realtà politica e sociale del nostro paese che il compito principale di una forza moderata di stampo liberista, che si è presentata al paese promuovendosi come forza innovatrice, riducendosi di fatto ad essere ostaggio di se stessa, in un disegno politico che mostra la corda. È un disegno inefficace ed improduttivo, così come improduttive ed inefficaci sono tutte le vostre proposte che nascono monche, così come lo sono le riforme senza risorse e senza strumenti, come in questo caso. È

uno dei motivi, questo, per cui appare vuoto il vostro slancio riformista e del tutto legato alla necessità di salvaguardare interessi di parte.

Se il contesto e lo spirito generale della vostra proposta di riforma di una parte consistente della Costituzione genera tutti i dubbi e le preoccupazioni che molti qui hanno espresso, credo che una qualche riflessione debba essere fatta anche sull'impatto che tale nuovo impianto avrebbe sui principi fondamentali contenuti nella prima parte della nostra legge fondamentale, per fortuna inalterati.

Vi è un motivo di allarme presente interamente nella pericolosità di un progetto politico non condiviso e non partecipato, chiuso ad ogni istanza che provenga dall'esterno. Un deficit di partecipazione ravvisato in molti dei passaggi fondamentali, nei quali rimane inespresa l'istanza di coinvolgimento nel processo di riforma costituente degli attori principali e dei principali beneficiari del nuovo e più adeguato assetto istituzionale, vale a dire i cittadini, il popolo sovrano, che intravedono invece in tale opportunità, o meglio intravederebbero, l'occasione per una ridefinizione ed un ripensamento del rapporto fra se stessi e le istituzioni, nel quale meno autorità e più libertà rappresentano i presupposti per un progetto di vita serio e sereno.

A mio giudizio, tra i principali vizi di forma e di sostanza che presenta il disegno di riforma in discussione vi sono proprio l'incapacità di rispondere a tali aspirazioni ed il rischio di una limitazione forte delle garanzie sociali consolidate ed irrinunciabili, quelle sancite nei principi fondamentali contenuti nella parte I della nostra Costituzione.

Come si potrà evitare, ad esempio, che venga « intaccato » il principio secondo il quale la Repubblica tutela la salute come fondamentale diritto dell'individuo ed interesse della collettività se, in virtù del decentramento amministrativo proposto, non si corrisponderanno misure di tutela e risorse da destinare alle regioni più piccole e più povere ?

Come verrà preservato il senso del principio stabilito dall'articolo 3 della Costituzione, nel quale si prevede in particolare che sia compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del paese?

Anche a queste domande si chiede una risposta, e non per semplice gusto polemico, ma perché dalle risposte che vi chiedo di dare si possono rinvenire i segni di una reale volontà di miglioramento dell'assetto fondante del nostro sistema e non la semplice enfasi demonitrice di un revisionismo inutile e rischioso.

Noi, dal nostro canto, sentiamo tutta la responsabilità di dover contribuire al processo di rinnovamento dell'assetto dello Stato e dei suoi organi — a questo punto lo faremo attraverso la presentazione degli emendamenti frutto dell'ottimo lavoro svolto in Commissione da tutta l'opposizione —, che dia seguito al processo riformatore avviato nella scorsa legislatura, da correggersi e migliorarsi, ma certamente da non abbandonarsi, in quanto rispondente alle esigenze di crescita e di libertà dei cittadini. Tale disegno deve unire, non escludere o dividere.

È un'opportunità che ci sentiamo di poter cogliere anche per segnalare l'urgenza di una riforma che non può promuovere forme di divisione di un paese che necessita di unità e di una classe politica responsabile, che lo sappia condurre verso le sfide che verranno e che sappia rafforzare e dare nuovo slancio alle aspettative dei cittadini.

In questa direzione ed in questo senso andranno le nostre proposte, frutto di ragionamento e di passione politica e di una sorta di affezione alla Costituzione repubblicana ed alla libertà che essa ci ha garantito (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e della Margherita, DL-L'Ulivo*).

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

MARISA ABBONDANZIERI. Signor Presidente, il disegno di legge che cambia 45 articoli della parte II della Costituzione, concernente l'ordinamento della Repubblica e che introduce quella che alcuni di voi chiamano la *devolution*, giunge in Assemblea in una situazione che definire paradossale è poco.

La discussione sulle linee generali è iniziata il 4 agosto con la relazione del presidente della Commissione, poi sono iniziate le vacanze estive. Qualche giorno fa, voi della maggioranza vi siete incontrati e, tra un comunicato giornalistico ed una riunione a questo o a quel tavolo, ci avete comunicato di aver apportato alcune modifiche. Dopo aver ripreso comunque la discussione sulle linee generali lunedì 13 settembre sul testo ufficiale, il ministro Calderoli ci ha detto che, quarta o quinta bozza permettendo, oggi, mercoledì 15 settembre, presenterete i testi, gli emendamenti e, bontà nostra, dal ministro stesso ci viene richiesta massima apertura al dialogo ed al confronto. Non basta l'educazione, signor ministro, per essere credibili, ma saremmo felici di essere smentiti. Spiace dire che, se così fosse, il ministro avrebbe fatto bene a chiedere una sospensione della discussione ed un ritorno in Commissione per poi presentarsi con un nuovo testo in aula, forse anche con un nuovo clima.

È svilente doversi trovare in tale situazione, anche perché — bisognerà ricordarlo — si tratta di modificare la Costituzione: ben 45 articoli che riguardano la democrazia parlamentare, il superamento del bicameralismo perfetto, l'iter di formazione delle leggi, le competenze legislative delle due Camere e delle regioni, il rafforzamento del Presidente del Consiglio dei ministri, i poteri del Capo dello Stato, la nomina della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura.

Ci chiedete collaborazione, condivisione, ma questo non è lo scenario entro il quale ciò può avvenire. La verità è che la direzione di marcia che vi ispira in

questa modifica costituzionale non ammette né l'idea della collaborazione, né l'idea della condivisione. Anzi, forse qualcuno coltiva esattamente il senso contrario.

Sembra che, di fatto, non siate interessati a che la Costituzione possa essere riformata con la più ampia condivisione parlamentare, nemmeno in questi giorni che avete praticato un modo di essere nazione, e noi insieme a voi, che potrebbe dare sicuramente risultati migliori nei frangenti importanti. Anche questo è uno di quelli, lo dico senza alcuna speculazione ma con grande convinzione.

Cosa vi ha impedito di essere saggi e di buon senso? Cosa vi ha impedito di sospendere la discussione quando ancora girano le bozze e gli specchietti sui giornali più seguiti? Credo ve lo impedisca il fatto che tutte le forze politiche della Casa della libertà si confrontano con il coltello tra i denti, e nessuno lo può mollare perché ognuno punta a qualcosa e la Lega più di tutti vi condiziona e fa di ciò la ragione della sua permanenza in questo Governo.

Il disegno di legge è un progetto strabico; chiunque lo leggesse, anche i meno attrezzati, lo noterebbe, se non altro per il linguaggio e la struttura. È un progetto strabico che si propone di affrontare il tema della governabilità, ma che in realtà, con un Senato così configurato e con l'iter a cui vengono sottoposte le leggi, otterrà l'effetto contrario e vedrà aumentare il contenzioso con il Governo e con l'altra Camera, compromettendo alla radice la governabilità di questo paese, che in realtà è compromessa non per la struttura della democrazia parlamentare, ma per i riti della politica, per i vizi della classe politica, per le manie di visibilità, per i veti e la demagogia che sa mettere in campo (tra l'altro, con una classe politica di uomini che sa fare gran parte di queste cose).

Se pensiamo alle critiche che hanno bersagliato la prima Repubblica e le colpe che le vengono attribuite, possiamo sinceramente dire che solo marginalmente sono colpe derivanti dalla struttura della Costituzione del 1948. Rimanendo nel campo della vostra logica, va ricordato che quel

mostro costituzionale, che rischia di diventare il Senato federale, non è soggetto al rapporto di fiducia con il Governo, non si può sciogliere in forma anticipata. È, di fatto, una Camera in balia di sé stessa e con un grande e forte potere di veto, incaricata di occuparsi e di votare leggi fortemente incidenti sull'indirizzo del Governo, a cominciare dalla legge finanziaria e da tutte le leggi sui principi fondamentali delle materie a legislazione concorrente.

Quindi, è un Senato federale che può provocare una forte instabilità politica e la cui elezione — è bene ricordarlo anche per chi ci ascolta — è svincolata dalle elezioni per la Camera dei deputati, essendo invece collegata alle elezioni dei consigli regionali. Basta leggere il contenuto degli articoli 8 e 13 (peraltro, ci riferiamo al testo al momento al nostro esame), per avere la conferma che il Senato federale è un mostro costituzionale. Forse non a caso chi tra di voi ha conservato il buonsenso ha fatto emergere qualche dubbio, quello di cui le cronache giornalistiche (per la verità nemmeno tanto lunghe) ci hanno parlato in questi giorni, che sembra essere alla base di qualche timido ripensamento, sino alla previsione (fino all'altro ieri) addirittura di uno stralcio, che pare ormai archiviato. Il Senato, che dovrebbe essere, anche in virtù dell'essere Senato federale, il luogo dei territori e quindi della composizione degli interessi statali e regionali, è in realtà un luogo di divisioni, di confusione e di esercizio degli slogan federalisti. È un luogo che ha una maggioranza politica diversa, non fosse altro perché viene eletto in tempi diversi.

È ovvio che la presenza di maggioranze politiche diverse nei due rami del Parlamento creerà fortissimi rischi di stallo decisionale; altro che efficienza ed efficacia! Anche perché le competenze legislative affidate al Senato sono moltissime: infatti, esso è competente sull'intera partita bicamerale, ovvero le leggi che devono essere approvate da ambedue i rami del Parlamento; nonché su tutte le materie di cui al comma 2 dell'articolo 117 (quelle cosiddette a legislazione esclusiva dello Stato), al di là della formula attenuata.

Esso ha inoltre competenza legislativa sulle materie a legislazione concorrente, di cui al comma 3 dell'articolo 117. Si tratta quindi di un Senato destinato a provocare stallo, confusione, indecisione e probabilmente anche in grado di condizionare e ricattare, senza contrappesi, le politiche dei Governi e l'attività legislativa. È un Senato all'interno del quale non c'è il territorio, al di là di quello che si scrive. Non ci sono le autonomie locali, al di là dei nominalismi. Qualcuno potrebbe trovarsi a rimpiangere il bicameralismo perfetto oggi in vigore. Il rischio sarà che per governare si ricorrerà ad altre strategie e meccanismi, ad altri circuiti. Si potevano sicuramente scegliere altre strade, anche perché è giusto porsi il problema di spezzare il bicameralismo perfetto. Ma in realtà voi — la Lega nord in particolare — affidate al Senato federale un ruolo condizionante nei confronti del Governo centrale.

È una sorta di linea alle politiche nazionali, un ruolo fortissimo e di primaria importanza. Se, da parte vostra, vi fosse stata più onestà politica ed intellettuale (vedremo le correzioni), potreste facilmente riconoscere che l'articolo 13 del disegno di legge è un rompicapo dove la cosiddetta navetta parlamentare, che dite di voler cancellare, non solo non è cancellata, ma diventa persino più pesante. Si inseriscono, infatti, i veti e le Commissioni paritetiche.

Per metterla su un piano strettamente figurativo e plastico, che però rende bene l'idea, si osserva che il nuovo articolo sulle procedure per fare le leggi è di tre pagine. L'articolo 70 della Costituzione in vigore recita invece: «La funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere». Solo nove parole, pulite, semplici, efficaci ed essenziali. Quell'articolo, quelle procedure vi riporteranno ai lunghi tempi parlamentari, quelli che dite di voler cancellare.

Per non parlare dell'assurdo meccanismo, quasi extraparlamentare, che vi siete inventati quando un disegno di legge non è approvato nel medesimo testo da parte delle due Camere, dopo una lettura da

parte di ciascuna Camera, con la nomina di una Commissione paritetica incaricata di predisporre un testo sulle disposizioni su cui permane il disaccordo. Testo che andrà poi all'approvazione delle due Camere, senza possibilità di essere emendato. Iter e meccanismo ripetuto, quello della Commissione paritetica, nominata dai presidenti delle due Camere per dirimere le eventuali questioni di competenza tra le stesse Camere in ordine all'esercizio della funzione legislativa ovvero in ordine all'assegnazione dei disegni di legge.

Il materiale del Servizio studi che ha accompagnato il provvedimento in modo opportuno e dettagliato stila anche l'elenco dei provvedimenti e/o degli adempimenti necessari ed opportuni dopo l'approvazione delle modifiche costituzionali. Si tratta di un elenco lunghissimo ed illuminante, non lo voglio ripetere, ma il problema non è la quantità, ma la qualità delle modifiche. Ma davvero si sente il bisogno in questo paese, che ha tanti problemi, di un cantiere permanente? Davvero gli italiani sono in attesa di tutti questi lavori di costruzione costituzionale derivata, ispirata per giunta a forme strampalate ed autoritarie?

Penso che molti italiani direbbero di no ed io pure! Le annunciate modifiche che proponete, scaturite dai vostri tavoli fuori da questa sede, non vanno in nessuna delle direzioni che potrebbero migliorare il testo per il contenuto e, soprattutto, per il metodo scelto ed i toni concilianti cui vi siete ispirati nelle dichiarazioni rese alla stampa ed alla televisione rischiano di essere pura demagogia. Infatti, se fosse vero, avreste scelto un'altra strada e credo che questo aspetto vada ancora sottolineato, tanto più al ministro Calderoli che è il guardiano della linea leghista e che, per primo, ragiona e lavora per la sua parte, non per gli interessi dei cittadini e di questo paese.

Forma di Governo, quella del *premier*, e Senato federale sono strettamente connessi e sta qui lo scambio consumato tra i rispettivi fautori dell'uno e dell'altro argomento. Alleanza nazionale e Forza Italia tengono al premierato e la Lega nord

tiene al Senato federale. Per stare insieme non si guarda dove si arriva e dove si porta tutta la Costituzione. Si guarda esclusivamente all'aspetto cui si tiene di più, senza porsi il problema di come si compone tutto, di come si corrisponde agli interessi del paese; e trovo che sia molto significativo che si faccia in modo che la Corte costituzionale ed il Consiglio superiore della magistratura siano reciprocamente e rispettivamente eletti dal Senato federale. Verranno meno le funzioni di garanzia e si rafforzerà il progetto leghista.

Vorrei cogliere l'occasione per dire che quella forza politica è una minoranza in termini percentuali, culturali, per fortuna vi è da dire, e geografici. Una minoranza provinciale nel suo sentire politico e sociale che, al solo pensiero di vedere approvata la *devolution*, nelle forme riguardanti scuola, sanità e polizia locale, produce i brividi.

Infatti, attraverso quelle tre materie, è evidente che ci si intende impossessare sul piano locale di un potere politico e culturale in settori ricchi, dove solo lo Stato nella sua visione generale può garantire più autonomia e più libertà ad ognuno di noi.

Come insegnante, aborrisco l'idea che ci sia qualcuno che voglia insegnare il dialetto e i costumi locali nell'era di Internet e dell'inglese, nell'era in cui serve essere aperti al mondo, alle culture, agli scambi, alla mobilità. Aborrisco dal pensare che si possa credere che questo sia il futuro e mi viene in mente una frase, quella che diceva « Una risata vi seppellirà ».

Tale cultura, tali scelte legislative ledono a breve — e tanto più a lungo termine — l'unità nazionale e, comunque, aumentano il contenzioso tra Stato e regioni. Colleghe della maggioranza, vi lascia indifferenti che si riportano in capo allo Stato le grandi reti e l'energia e si attribuisce alla suddivisione locale e regionale, quindi ad una visione delimitata e ristretta, la formazione derivante dalla scuola e il senso di appartenenza ad una nazione ?

Venti regioni, venti sistemi scolastici e sanitari, venti dialetti, venti modalità organizzative; un po' di serietà, un po' di concretezza e un po' più di verità ! Più sistemi, più costi e chi sostiene che il federalismo non ha costi sa di affermare cose non vere. I più importanti istituti di ricerca e, in primo luogo, il ministro dell'economia e delle finanze hanno fornito i dati, i vostri dati, che indicano che il federalismo ha un costo e, primo fra tutti, il costo di sistemi diversi di fronte a cittadini che si spostano, cambiano casa, lavoro, attività, in una mobilità che è il tratto del vivere odierno.

Voi non correggete i famigerati articoli 117 e 118 della Costituzione, che dovrebbero essere corretti, perché su ciò esiste una ragione. Infatti, è vero che il centrosinistra ha compiuto alcuni errori !

Voi vi appropriate di settori interessanti, quali la scuola e la sanità, perché lì si deve lavorare, in termini di potere, risorse e cultura, nei prossimi anni. Il disegno leghista è chiaro e non vi è alcuna benevolenza sussidiaria o di altro genere. Diciamo le cose come stanno !

Quanto alla forma di Governo e di Stato, essa si concentra nelle mani del primo ministro, mentre il Governo e il Parlamento restano senza garanzie. Siamo stati seri, abbiamo presentato pochi emendamenti, a dimostrazione del modo con cui il centrosinistra ha lavorato.

I nostri emendamenti si basano sulla volontà, ripetutamente manifestata dai cittadini, di esprimersi con il loro voto sulla scelta della maggioranza e del futuro primo ministro, consentendo in corso di legislatura solo cambiamenti di *premier*, ma non della maggioranza iniziale, che dovrebbe restare comunque autosufficiente. Si tratta quindi di un Governo del *premier* con la sua maggioranza.

Tale volontà, quella dei cittadini, va tuttavia bilanciata con l'intento di non trasformare le elezioni in una delega totale ad un *leader*. Una delega che nella riforma giunge fino alla perdita di un efficace ruolo del Capo dello Stato per il corretto funzionamento del sistema istituzionale.

Con le nostre proposte emendative proponiamo, inoltre, la realizzazione di un nuovo sistema di garanzie, prevedendo un'aerea di decisioni sottratte alla disponibilità della sola maggioranza.

Piero Calamandrei, in una memorabile lezione agli studenti, ci invitava ad andare in pellegrinaggio nel luogo dove è nata la nostra Costituzione: « Andate nelle montagne dove caddero i partigiani, nelle carceri dove furono imprigionati, nei campi dove furono impiccati. Dovunque è morto un italiano per riscattare la libertà e la dignità, andate lì o giovani con il pensiero, perché lì è nata la nostra Costituzione ». Cosa diremo ai giovani quando indicheremo dove andare a cercare la Costituzione che volete così modificare? Non voglio nemmeno pensarci (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e della Margherita, DL-L'Ulivo*)!

TEODORO BUONTEMPO. Chiedo di parlare....

PRESIDENTE. Onorevole Buontempo, prima di darle la parola, vorrei ricordare che, come sapete, per questa mattina era prevista la presentazione di una serie di emendamenti da parte dei partiti della maggioranza — il primo firmatario è l'onorevole Elio Vito — che, effettivamente, sono stati depositati nei tempi previsti, ovvero entro le 10,30. Copia dei testi degli emendamenti presentati sarà trasmessa ai gruppi, con la riserva, ai fini della predisposizione del fascicolo, di una loro possibile riformulazione sulla base dei consueti criteri di redazione degli emendamenti (si tratta di un aspetto tecnico, non certo politico, che riguarda soltanto la Presidenza); altrimenti, gli emendamenti potrebbero essere posti in distribuzione soltanto tra due ore, mentre mi rendo conto che il problema politico richiede, al contrario, che siano immediatamente disponibili.

Provvederò quindi a farli distribuire immediatamente; entro due ore, gli uffici saranno in condizione di ordinarli secondo i consueti criteri.

Prima di dare la parola agli onorevoli Violante e Castagnetti, che mi hanno preannunciato la richiesta di intervenire su tale questione, ritengo di poter consentire l'intervento dell'onorevole Buontempo, che ha chiesto di parlare sull'ordine dei lavori. Ne ha pertanto facoltà.

TEODORO BUONTEMPO. Signor Presidente, come ho già fatto ieri, vorrei sollevare il problema relativo ai tempi assai ristretti che intercorrono tra la presentazione degli emendamenti ed il momento della presentazione di eventuali subemendamenti. Considerato che i deputati non hanno ancora a disposizione il testo degli emendamenti presentati dal Governo o dalla maggioranza, se ci si attenesse strettamente al regolamento non saremmo in grado di presentare subemendamenti.

Le chiedo, quindi, signor Presidente, di chiarire fin d'ora l'iter delle procedure che saranno seguite e, in particolare, quale sarà il termine per la presentazione dei subemendamenti. Faccio anche notare che ancora non sappiamo se gli emendamenti presentati siano correttivi, rispetto a parti meno importanti del testo, oppure sostitutivi, relativamente ad aspetti determinanti nella modifica della Costituzione. Anche sotto questo punto di vista, la Presidenza dovrebbe valutare attentamente la questione dei tempi, in particolare nel caso si trattasse di emendamenti volti a modificare sostanzialmente il testo licenziato dalla Commissione affari costituzionali.

In conclusione, vorremmo che la Presidenza, quando lo ritiene più opportuno, ci mettesse a conoscenza dei criteri che presiederanno alla definizione del termine per la presentazione dei subemendamenti, con l'invito a non attenersi scrupolosamente al regolamento, perché questa circostanza impedirebbe l'ottimale esercizio delle nostre funzioni.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Buontempo, ritengo che le sue considerazioni siano pertinenti. Prima di risponderle, vorrei però acquisire le osservazioni degli onorevoli Violante e Castagnetti.

Ricordo, infatti, che aveva chiesto di parlare l'onorevole Napolitano.... Chiedo scusa, mi riferivo all'onorevole Violante. Evidentemente c'è ancora qualche riflesso estivo...

Ha facoltà di parlare, onorevole Violante.

LUCIANO VIOLANTE. Signor Presidente, non si preoccupi, sono contento; non so invece se lo sia l'onorevole Napolitano...

Volevo far notare che siamo alla vigilia dell'inizio dell'esame di emendamenti che ci faranno entrare nel cuore del processo costituente. Ho sfogliato rapidamente, nei pochi secondi avuti finora a disposizione, i testi presentati e credo che siamo arrivati alla decima bozza. Si tratta quindi di un altro testo, da analizzare certamente con attenzione, e, a quanto posso capire, sono state introdotte modifiche sostanziali.

Era stata stabilita una certa organizzazione temporale dei nostri lavori, sulla base del testo licenziato dalla I Commissione. Questo, però, è un altro testo.

Dunque le chiedo, collocandomi sulla stessa lunghezza d'onda dell'onorevole Buontempo, di valutare in primo luogo le modalità di organizzazione dei lavori nei prossimi giorni. È infatti evidente che l'ordine di collocazione degli emendamenti riferiti agli articoli non può essere l'ordine di esame del testo: ad esempio, possiamo stabilire la composizione e le modalità di funzionamento del Senato solo dopo avere stabilito la ripartizione delle materie. Se non sappiamo se il Senato approva o non approva, se ha o non ha il voto definitivo e in quali materie, è difficile stabilirne la struttura.

Vi è dunque una serie di questioni che vanno affrontate con grande chiarezza, tenendo presente che ci troviamo in Assemblea di fronte ad un processo che presenta tali caratteristiche. D'altra parte, signor Presidente, ho visto che il Presidente del Consiglio l'ha rassicurata sulle funzioni e sulle prerogative della Camera. Ho già avuto occasione di accennare che il problema di fondo è costituito dal funzionamento dello Stato centrale e dal rap-

porto Camera-Senato. Ci dirà successivamente se tale garanzia sia stata assicurata.

In ogni caso, signor Presidente, proprio in considerazione della delicatezza e dell'importanza del tema, le chiedo di riesaminare, in primo luogo, i tempi complessivi e, inoltre, il momento di inizio dell'esame degli emendamenti, tenendo conto che ritengo abbastanza difficile — concordo al riguardo con il collega che mi ha preceduto — iniziare domani pomeriggio l'esame dall'articolo 1: credo infatti che occorra iniziare dalla definizione della ripartizione delle materie di competenza, con tutte le difficoltà che tale tema comporta.

Ritengo pertanto, anche al fine di assicurare l'ordinato andamento dei lavori, che sarebbe utile trovare tutto il tempo per riflettere attentamente e presentare i subemendamenti in modo serio (e non come è stato fatto finora) sulle nuove proposte formulate dal Governo e dalla maggioranza.

La prego, pertanto, di valutare questi aspetti. I tempi sono stati decisi dalla Conferenza dei presidenti di gruppo, che il Presidente può, nella sua discrezionalità, convocare: la prego di valutare anche tale ipotesi. Ciò che è importante è che tutti siano messi in grado di disporre di tempi utili per esaminare attentamente il testo e per lavorare seriamente su una riforma che riguarda l'impianto complessivo del nostro ordinamento costituzionale.

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Castagnetti. Ne ha facoltà.

PIERLUIGI CASTAGNETTI. Signor Presidente, intendo porre sostanzialmente la stessa questione posta dagli onorevoli Buontempo e Violante. Ritengo che la rilevanza delle innovazioni che modificano sicuramente il testo licenziato dalla Commissione imporrebbe la necessità di reinvestire la Commissione stessa. Quest'ultima, infatti, ha licenziato un testo diverso e le stesse Commissioni in sede consultiva hanno espresso il parere su un testo diverso.

Le chiedo, in primo luogo, se non ritenga che la I Commissione debba essere

reinvestita dell'esame degli emendamenti e, in subordine, mi associo alla richiesta dei colleghi che mi hanno preceduto di poter disporre di un tempo congruo affinché l'esame da parte dei gruppi sia adeguato. Si tratta infatti di una proposta di revisione costituzionale e non di una legge ordinaria, e non è neppure il caso che lo ricordi a lei e ai colleghi: la delicatezza della materia è tale da richiedere un esame approfondito.

Ciò soprattutto in relazione al fatto che abbiamo manifestato nei nostri interventi la disponibilità ad un dialogo costruttivo; affinché il dialogo sia effettivamente tale e non vi siano posizioni pregiudiziali, occorre avere la possibilità di svolgere un esame serio e approfondito.

MARCO BOATO. Chiedo di parlare sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MARCO BOATO. Signor Presidente, mi richiamo nella sostanza e nella forma, agli interventi dei colleghi Violante e Castagnetti. In particolare, condividendo la riflessione del presidente Violante e proseguendo quella svolta dall'onorevole Castagnetti, intendo richiamare in modo esplicito un problema in ordine alla cui esposizione ho un'unica cautela, vale a dire che non si pensi che si voglia non procedere nei lavori, non affrontare le questioni nel merito e — come si suol dire — perdere tempo. Chiamo a testimoni il presidente e i membri della I Commissione nonché i rappresentanti del Governo: non vi è stato in questa vicenda neppure un solo nostro intervento che abbia avuto carattere non dico ostruzionistico, ma anche soltanto vagamente dilatorio o volto all'allungamento temporale del dibattito.

Espressa questa preoccupazione, al fine di non far male interpretare il mio intervento debbo dire che la logica vorrebbe — proprio perché vi è stata la presentazione di un consistente (non solo dal punto di vista numerico, ma anche dal punto di vista del merito) pacchetto di emendamenti predisposti dalla Casa delle libertà e

di un ancor più consistente pacchetto di emendamenti predisposto tempestivamente dai gruppi del centrosinistra e dell'opposizione —, signor Presidente — anche se non è lei che deve decidere in merito, ma l'Assemblea, poiché stiamo parlando di un aspetto procedurale —, che fosse previsto un breve riesame (ad esempio, per una settimana) del provvedimento in Commissione. Ciò, per fare in modo che in sede referente le questioni poste dall'onorevole Violante (se prendere in considerazione un articolo prima di un altro o se usare una logica più duttile durante l'esame del provvedimento) possano essere analizzate più facilmente; in aula, infatti, tutto questo è sì possibile ma comporta maggiori difficoltà. In Commissione, in sede referente, si può invece lavorare con più tranquillità perché il suo presidente — che allo stesso tempo è anche relatore del provvedimento in esame — ha il potere di regolare l'andamento dei lavori con quell'informalità che quella sede permette.

Ho parlato di cautela. A mio avviso, proporre formalmente un riesame del provvedimento in Commissione — ciò che, in qualche modo, ha prospettato anche l'onorevole Castagnetti — per molti potrebbe voler dire che vi è l'intenzione da parte di qualcuno del centrosinistra di dilazionare, depistare. Credo che tutto il lavoro svolto assieme in Commissione, purtroppo in maniera improduttiva — anche se riconosco che, fortunatamente, ad oggi stiamo affrontando una diversa fase — testimoni che mai abbiamo dilazionato i tempi. Se la mia proposta dovesse risultare una forzatura da bocciare per alzata di mano, non mi permetterei neanche di avanzarla, ma se potessimo immaginare, a partire dalle preoccupazioni che sono state espresse, un largo consenso sulla possibilità di attuare questa nuova e breve fase istruttoria in Commissione, la formalizzerei.

Non so se questo sia il momento giusto dal punto di vista procedurale, però sarei dell'avviso — lo ripeto — di formalizzare, stabilendone i termini, la richiesta di un brevissimo rinvio in Commissione, per poi riprendere la prossima settimana — mer-

coledì o giovedì — l'esame in aula del provvedimento. In Commissione — lo ripeto — vi è quell'informalità — possibile in sede referente — che la rigidità delle procedure previste in Assemblea non consente, ma rende più difficile. Ho voluto dire questo con garbo, con cautela e con rispetto, facendo intendere a tutti in modo molto chiaro che nelle mie parole non vi è alcun intento dilatorio. Stiamo parlando però della modifica di 43 articoli della parte II della Costituzione e quindi, possibilmente, dobbiamo trovare assieme il metodo più efficace, almeno per quanto riguarda la procedura, per proseguire.

PRESIDENTE. Innanzitutto vorrei ringraziare gli onorevoli Buontempo, Violante, Castagnetti e Boato per il garbo con cui hanno formulato le loro considerazioni.

A questo punto, proprio per non sottovalutare le problematiche, che considero pertinenti, prospettate dai colleghi in relazione alla presentazione degli emendamenti — i quali, come mi segnalano gli uffici, sono corposi anche in termini politici —, riterrei opportuna una breve sospensione di circa venti minuti, o, meglio, di mezz'ora, che mi consentirebbe di convocare il presidente della I Commissione, onorevole Bruno, ed il ministro Calderoli, al fine di comprendere quale sia il modo migliore per proseguire nell'esame del provvedimento. Ciò tenendo presente la disponibilità dell'opposizione ad un lavoro utile — che, tra l'altro, come ha ricordato l'onorevole Boato, si è potuta verificare in queste settimane — e cercando, nello stesso tempo, di dare risposte alle preoccupazioni espresse.

L'onorevole Violante — me lo consenta — ha poi ricordato che dai titoli di alcuni giornali di oggi risulta che il Presidente del Consiglio mi ha rassicurato in ordine al ruolo delle Camere. In effetti ho avuto una conversazione molto cordiale con il Presidente del Consiglio della quale lo ringrazio.

Debbo dire che non sono, né oggi né domani, il « sindacalista » della Camera dei deputati. Mi preoccupa, questo sì, il fun-

zionamento e l'organicità del processo legislativo, che oggi, con il bicameralismo, è regolato in termini chiari.

Se si decide di superare l'attuale forma di bicameralismo, ciò non deve avvenire a scapito della funzionalità, dell'organicità e della chiarezza del procedimento legislativo, altrimenti finiremmo per passare — se mi consentite una battuta, forse poco istituzionale — dalla padella alla brace. Infatti, per semplificare e rendere più rapido il procedimento legislativo e dare risposte in termini di chiarezza, finiremmo per raggiungere un risultato opposto. Credo che di ciò siano consapevoli tutti i colleghi.

Sospendo la seduta.

La seduta, sospesa alle 11,15, è ripresa alle 12,25.

PRESIDENTE. Comunico che, a seguito dell'odierna riunione della Conferenza dei presidenti di gruppo, si è convenuto che entro venerdì 17, alle ore 12, saranno presentati dai gruppi i subemendamenti agli emendamenti della maggioranza, con l'impegno dell'opposizione di presentare il complesso dei subemendamenti entro tale termine in modo da fornire un quadro complessivo delle proprie proposte alternative all'intera riforma. Naturalmente, resta salvo, come da regolamento, il diritto dei parlamentari di presentare subemendamenti nei termini e nei tempi previsti.

Successivamente — siamo a venerdì 17, alle ore 12 —, il presidente della I Commissione, onorevole Bruno, che vorrei ringraziare, convocherà il Comitato dei nove per l'esame degli emendamenti, salva la facoltà, che egli ha sempre, di convocare per tale esame la Commissione plenaria, ai sensi dell'articolo 86, comma 3, del regolamento.

Per quanto riguarda l'ordine di esame degli articoli — altra questione sollevata dall'opposizione — giovedì 16, dopo la trattazione delle questioni pregiudiziali, si inizierà l'esame del provvedimento con la discussione ed il voto del solo articolo 1.

Successivamente, martedì 21, con inizio alle ore 10,30, si procederà all'esame delle

modifiche all'articolo 114 della Costituzione (articoli 32 e seguenti del testo), estrapolando le modifiche all'articolo 119 della Costituzione, per concludere la parte relativa al Titolo V, riprendendo quindi l'esame dall'articolo 2 e seguenti.

In questo modo, credo siano state accettate le richieste formulate dai colleghi dell'opposizione.

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

CESARE ERCOLE. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, la riforma costituzionale oggi in discussione rappresenta indubbiamente l'atto maggiormente studiato, discusso, emendato e contestato dell'attuale legislatura. Come tutte le riforme destinate ad avere un impatto rivoluzionario sull'attuale sistema istituzionale e costituzionale, anche quella in esame, infatti, ha incontrato sul suo cammino forme di opposizione radicali, provenienti da quelle fasce rappresentative contrarie al concetto stesso di cambiamento prima ancora che ai suoi contenuti specifici.

Tutti, almeno a parole, si manifestano favorevoli ad accentuare i poteri delle autonomie. Finché non è esploso il fenomeno Lega, quella del federalismo era un'esigenza che pochi portavano avanti, anzi nessuno. Anche nell'ambito della già avviata riflessione sulle riforme istituzionali, il federalismo appariva una problematica marginale, come dimostrano gli stessi lavori della Commissione Bozzi del 1984.

Quindi, al di là delle ricorrenti polemiche che hanno accompagnato l'iter parlamentare di questo disegno di legge costituzionale, mi sembra, tuttavia, che la riforma in esame, pur se animata, alle sue radici, da un desiderio di radicale cambiamento, rappresenti il naturale completamento di quel processo di trasformazione incrementale del nostro ordinamento statale verso un assetto a carattere più spiccatamente federale che, a partire dagli anni Novanta, ha animato le vicende del nostro paese. Vale richiamare, a tale proposito, l'ultima riforma costituzionale

del 2001, che, nel dare un fondamento costituzionale a questo percorso di ridefinizione delle competenze tra il centro e la periferia, ha tuttavia lasciato incongruenze e lacune che è nostro intendimento risolvere e colmare.

Mi domando, ad esempio, come la vecchia riforma avesse potuto procedere ad una revisione del riparto di competenze in senso più spiccatamente regionale senza contestualmente incidere sull'aspetto bicamerale del nostro Parlamento o sulla composizione della nostra Corte costituzionale, garantendo adeguata rappresentanza a favore delle autonomie territoriali.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
FABIO MUSSI (ore 12,35)

CESARE ERCOLE. Il dato di fatto è che per costruire il federalismo non basta incidere su questo o su quell'aspetto dell'ordinamento, ma bisogna procedere ad una riforma organica quale quella in esame che, pezzo per pezzo, va ad incidere su tutti i diversi tasselli che contribuiscono a determinare la forma di Stato e la forma di governo. Sotto questo profilo la nostra riforma è rivoluzionaria nel suo desiderio di cambiamento, ma è altresì una riforma che guarda con occhio consapevole all'esistente e che, valutate attentamente le potenzialità di sviluppo dell'ordinamento, cerca di eliminare alcune anomalie dell'attuale sistema. È nostra convinzione — e lo ha ribadito anche il ministro Calderoli — che il principale protagonista delle riforme debba essere il Parlamento con le forze politiche in esso presenti. Al tempo stesso, sentiamo il dovere di sottolineare che il Governo e la maggioranza possono e devono avere un ruolo fondamentale di impulso.

Fatta questa premessa di carattere generale, vorrei soffermarmi più dettagliatamente sugli aspetti della riforma che riguardano il settore sanitario, che ritengo essere un ambito cruciale di riferimento per analizzare le diverse tensioni e i diversi principi sottesi alla trasformazione in senso federale del nostro ordinamento

statale. Il riferimento necessario riguarda l'articolo 34, comma 2, del testo in discussione, che elimina la potestà concorrente in materia di tutela della salute, attribuendo allo Stato competenza esclusiva sulle norme generali in materia di tutela della salute e alle regioni competenza esclusiva in materia di assistenza e organizzazione sanitaria. Tale riparto — è necessario specificarlo fin dall'inizio — non incide affatto sulla competenza esclusiva statale, attualmente presente nel testo costituzionale, sulla determinazione dei livelli essenziali di assistenza. Perché, ci si potrebbe domandare, è opportuno spostare nella potestà esclusiva regionale alcuni ambiti di materia attualmente inclusi nella potestà concorrente? Una prima, possibile risposta a tale interrogativo è quella che fa riferimento agli obiettivi di effettiva devoluzione di poteri dal centro alla periferia in un settore che, pur essendo a forte tradizione di decentramento, ha sempre assistito, anche in tempi recenti, ad un massiccio intervento dello Stato in chiave fortemente limitativa delle legittime attribuzioni regionali. Tra gli strumenti tradizionali cui lo Stato ha fatto ricorso per limitare l'autonomia regionale va infatti citato in primo luogo la competenza statale sulla definizione dei principi fondamentali relativi alla potestà concorrente sulla tutela della salute, che ancora oggi sembra legittimare palesi deviazioni in senso centralistico rispetto al riparto di competenze delineato nella Costituzione.

Eliminare la potestà concorrente significa, in questa prospettiva, contribuire a semplificare il riparto di competenze limitando effettivamente l'intervento statale a quegli aspetti non passibili di differenziazione in sistema di *welfare State*. Nel merito, la differenziazione dei modelli organizzativi è funzionale a garantire quell'efficacia e quell'efficienza nella gestione del servizio che l'attuale sistema, nonostante i passi già compiuti nella direzione del decentramento, non è ancora riuscito a garantire. Attribuire alle regioni il compito di scegliere le strategie organizzative e gestionali ritenute più congrue al territorio di riferimento rappresenta peraltro

un necessario corollario di quel principio di responsabilità delle stesse autonomie regionali sulla gestione delle risorse che si è affermato a livello di legislazione ordinaria prima ancora che costituzionale.

Vorrei sottolineare al riguardo che tale principio della responsabilità delle regioni sulla tenuta dei saldi è, in larga misura, implicito in quel sistema di federalismo fiscale che l'attuale opposizione ha perseguito nella passata legislatura con il decreto legislativo n. 56 del 2000. Ovviamente, il limite implicito a quel modello di federalismo fiscale era la mancata corrispondenza della maggiore autonomia riconosciuta alle regioni nel finanziamento del sistema con un'adeguata attribuzione di competenze legislative per la regolazione del servizio. Si pensi, ad esempio, al settore farmaceutico, dove l'affermazione del principio per cui spetta alle regioni coprire eventuali sfondamenti rispetto al tetto di spesa programmato ha subito nell'ultimo periodo un processo di revisione in senso centralistico per cui sono stati reintrodotti meccanismi di copertura a livello nazionale del disavanzo accertato.

Mi sembra oggettivamente che tali ritorni all'indietro rispetto al modello federale possano trovare una estrema giustificazione solo in virtù del mancato completamento del processo di attribuzione di competenze alle regioni, dato lo stretto legame sussistente tra il decentramento di funzioni e il decentramento delle risorse. Sicché si può concludere che l'attuale devoluzione di competenze è in ultima istanza funzionale anche all'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, in quanto sarebbe essenzialmente scorretto ed ipocrita pretendere dalle regioni la tenuta finanziaria di un sistema, sulla cui gestione e sulla cui organizzazione le medesime non hanno potere di intervento. Né vale a tal proposito, come è stato fatto sia nel dibattito in sede referente sia nelle audizioni, lamentare una possibile incidenza dei modelli organizzativi sulla garanzia dei principi solidaristici ed equitativi sottesi al diritto alla salute, come configurato nell'articolo 32 della nostra Costituzione. Anche se non è possibile

negare a priori che l'organizzazione del servizio incida sugli aspetti assistenziali del medesimo, mi sembra tuttavia che la clausola di salvaguardia, per cui i livelli essenziali di assistenza e le norme generali della tutela della salute sono affidati allo Stato, valgano ad eliminare possibili timori circa il passaggio ad un sistema non solidaristico di assistenza. Sotto questo profilo può forse valere ricordare che, secondo parte della dottrina, l'attribuzione di una competenza esclusiva statale in materia di livelli essenziali di assistenza è in qualche modo superflua, perché è implicito nell'assetto costituzionale che spetti allo Stato garantire con interventi positivi quei diritti fondamentali sanciti nella prima parte della Costituzione. A conferma di questo orientamento, vorrei sottolineare che l'individuazione all'interno del Servizio sanitario nazionale dei cosiddetti livelli essenziali di assistenza, coincidenti con quelle prestazioni e quegli *standard* di assistenza assolutamente irrinunciabili, era già contenuto nella legge istitutiva del Servizio sanitario nazionale, la legge n. 833 del 23 dicembre 1978, sicché non mi sembra che oggettivamente ci siano le basi per far coincidere il passaggio da un sistema federale con uno smantellamento del Servizio sanitario come servizio pubblico.

In conclusione, il modello di federalismo che promuoviamo attraverso questa riforma è un modello che non incide sulla garanzia dei servizi essenziali del nostro Stato sociale, tra cui quello sanitario; piuttosto, gli obiettivi che perseguiamo sono quelli dell'efficienza, dell'autonomia, del rispetto delle specificità locali e del rapporto diretto tra amministratori ed amministrati, nella convinzione che, spostando i centri decisionali verso i cittadini, si riescano a raggiungere ulteriori garanzie di tutela dei diritti fondamentali e migliori *performance* di intervento (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega Nord Federazione Padana*).

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

CARLO LEONI. Signor Presidente, colleghi, quando a luglio i gruppi di opposizione abbandonarono i lavori della I Commissione prima che si esaurisse l'esame del testo di riforma costituzionale, la maggioranza criticò questa scelta come propagandistica e immotivata. Quanto poi è accaduto nel corso dell'estate e in questi stessi giorni dimostra invece che avevamo non una ma cento ragioni. Ce ne andammo infatti perché la maggioranza con i suoi voti, respingendo tutti gli emendamenti dell'opposizione, approvava un testo, ma contemporaneamente annunciava per settembre cambiamenti a quello stesso testo, senza passare per un nuovo esame in Commissione. Cambiamenti annunciati non per restituire razionalità ad un disegno confuso e grave, ma per ricompattare una maggioranza divisa. Difendevamo cioè le prerogative degli organi parlamentari di fronte ad una maggioranza che pretendeva, senza ascoltare ragioni, di fare e disfare a proprio piacimento attraverso vertici extraparlamentari una modifica di oltre 40 articoli della Costituzione.

Ora voi fate appello al confronto costruttivo, ma giungono direttamente in Assemblea ben 38 – se ho fatto bene il conto – vostre proposte emendative, almeno per ora. Si tratta di emendamenti esaminati non dalla Commissione competente, ma da vari tavoli, tecnici e politici, della maggioranza: non è questo il modo con il quale si modifica una parte così consistente della nostra Costituzione.

Il centrosinistra, nella precedente legislatura, seguì un percorso del tutto opposto. La prima preoccupazione, infatti, fu quella di lavorare insieme, maggioranza e opposizione, fornendo la sede – una Commissione bicamerale – per tale lavoro comune; la proposta avanzata ieri dall'onorevole Luciano Violante muove dalla stessa preoccupazione. Ma, alla fine del percorso, la destra decise di sottrarsi a questa comune assunzione di responsabilità e lo stesso accadde, successivamente, per la riforma del Titolo V della Costituzione: così andarono le cose.

Ora ci troviamo, riproposte da voi, talune proposte emendative presentate

dall'opposizione — ovviamente, quelle di peso minore —, che a luglio, in Commissione affari costituzionali, avevate respinto, e a volte con argomenti sprezzanti. Vorrei ribadire che non è così che si cambia la Costituzione: secondo voi, si può fare tutto ed il contrario di tutto, ma l'importante è che lo decida la maggioranza e solo la maggioranza.

Discuteremo in seguito sul complesso delle proposte emendative, e successivamente su ciascuna di esse, ma per ora mi limito a ribadire quanto è stato già affermato dagli altri colleghi dell'opposizione. Le modifiche da voi proposte non sono indubbiamente poche, ma sono, nella maggior parte dei casi, poca cosa; non vanno ad incidere, cioè, sull'impianto della proposta, che era e resta sbagliata. Ad essa ci opponiamo nel Parlamento e nel paese fino, se sarà necessario, al referendum.

Ma nessuno provi a deformare la nostra posizione fino a presentarla come conservatrice. Noi contrastiamo le vostre proposte, ma non contrastiamo affatto la necessità di varare riforme importanti della parte II della Costituzione; al contrario, quando eravamo maggioranza, nella scorsa legislatura, ci abbiamo provato senza risparmio, e forse abbiamo pagato anche un prezzo elettorale per tale scelta.

È la nostra natura di forza progressista e di sinistra a farci desiderare istituzioni politiche rinnovate, capaci di indirizzare verso traguardi di equità e di giustizia i processi economici e sociali. La sinistra nasce e vive per rappresentare i ceti sociali più svantaggiati e per affermarne i diritti e le aspirazioni. Affinché ciò sia possibile, non ci si può affidare alla « mano invisibile » del mercato e ai suoi « spiriti animali ». Serve la politica per rimuovere disuguaglianze e per affermare, nel concreto, valori di libertà e di promozione sociale: non può farlo il mercato lasciato a se stesso e alla sua spontaneità.

Per questo motivo, non ci piace affatto assistere inerti alla crisi delle istituzioni, vale a dire all'*impasse* di un Parlamento piegato da decreti-legge e leggi delega, che impiega mesi — se non anni —, per ap-

provare una legge di iniziativa parlamentare per colpa delle « staffette » tra Camera e Senato; non ci piace assistere inerti a regioni, comuni e province che disputano tra loro sulle competenze, mentre i cittadini attendono risposte concrete, nonché a governi instabili e deboli, e dunque sottoposti ai ricatti e alle pressioni lobbistiche dei poteri forti. No: questa situazione non ci piace, e vogliamo cambiare le istituzioni, affinché siano in grado di guidare i processi economici e sociali.

Si tratta della stessa ragione per la quale pensiamo che solo la riforma dell'ONU possa contrastare questo nuovo disordine mondiale, nel quale prosperano le guerre e il terrorismo e vogliamo una vera unione politica dell'Europa, con un vero Governo e un vero Parlamento.

Noi, la sinistra e il centrosinistra, le riforme costituzionali le vogliamo davvero, e non intendiamo regalare a nessuno un patrimonio di cultura e di esperienza — quella sì, davvero federalista e solidale — che innerva la storia della sinistra italiana, che tanti difetti avrà avuto, ma non quello del centralismo statale. Fu la sinistra, infatti, a battersi per l'attuazione delle regioni, che altri ritardarono fino al 1970, ed a promuovere l'idea di una Repubblica delle autonomie, valorizzando le migliori esperienze amministrative dei comuni e delle province italiane. Si è trattato, per l'appunto, di esperienze di partecipazione, di autogoverno e di *welfare* davvero diffuso nel territorio, e non sarà certo la « bandierina » della *devolution* a oscurare questa storia e questo patrimonio, diventato patrimonio di tutto il paese.

Le riforme servono, dunque, ma di quali riforme si tratta? Di che cosa c'è effettivamente bisogno?

Da dieci anni l'Italia sta sperimentando un sistema politico bipolare e maggioritario, sia per le istituzioni locali, sia per quelle nazionali. Le nuove leggi elettorali, anche il tanto criticato « Mattarellum », hanno, tutto sommato, risposto alle aspettative fondamentali di dieci anni fa: potere dei cittadini di scegliere da chi essere

governati, stabilità delle maggioranze, regime di alternanza tra coalizioni politiche diverse.

Da tale frontiera, a nostro avviso, non si deve tornare indietro. I cittadini italiani non lo permetterebbero. Per questo, resto contrario al ritorno al proporzionale e, ancora di più, a prevedere tale possibilità nel testo della Costituzione. Bisogna, quindi, andare avanti e completare questo processo politico. Cosa manca, a questo punto? È questa la domanda alla quale bisogna rispondere.

Siete davvero convinti, colleghi della maggioranza, che quello che manca alle istituzioni italiane siano i poteri del primo ministro? Badate, non voglio parlare né di Silvio Berlusconi né, in questo frangente, del conflitto di interessi. Chi può credere che l'Italia di oggi soffre di un *premier* troppo debole? Il Parlamento può essere, come ho detto, inondato di decreti-legge e leggi delega, il Presidente il Consiglio può sottrarsi al confronto parlamentare, anche in violazione del regolamento, e noi dovremmo aumentare ancora i poteri del Primo ministro, fino a farne il *dominus* della vita parlamentare, come accadrebbe se passasse il secondo comma dell'articolo 94? Non scherziamo! Se vogliamo difendere e portare ad una più matura stabilità il bipolarismo italiano che è — ed è destinato, almeno per lungo periodo, a rimanere tale — un bipolarismo di coalizioni, dobbiamo operare due scelte, che non ritrovo nel vostro testo e nei vostri emendamenti.

La prima è quella di incarnare il soggetto del bipolarismo non in una persona, non nell'«uomo della provvidenza», chiunque esso sia (Silvio Berlusconi, Romano Prodi o altri), ma nella coalizione e nel programma di Governo. Siamo contrari all'idea che, una volta legittimato dal voto popolare, il primo ministro possa fare ciò che vuole: è un'idea illiberale e primitiva. Se il perno del bipolarismo è la coalizione-programma, non possono essere consentiti i cosiddetti ribaltoni. Nel corso della legislatura non debbono determinarsi, in nessun caso, cambi di maggioranza. Per meglio attuare il programma

presentato agli elettori ed alla Camera, al fine di ottenere la fiducia iniziale, quella maggioranza può decidere, ad un certo punto, di cambiare *premier* e Governo. Torna preziosa, in un'ipotesi di tale tipo, quella funzione di garanzia del Presidente della Repubblica che voi volete ridurre, invece, ad un ruolo meramente notarile. Quella funzione è importante anche per garantire, nel corso della legislatura, il rispetto della volontà degli elettori.

Per difendere e far maturare il bipolarismo italiano serve poi una seconda scelta, più di fondo e strategica, della quale vi sono solo pallide ed inefficaci tracce nelle vostre proposte, anche in quelle emendative. Parlo di quei contrappesi senza i quali, come sostengono tutti i costituzionalisti, il maggioritario deraglia in territorio rozzo ed autoritario. Lo dicono anche le esperienze concrete delle più antiche e migliori democrazie in Europa e nel mondo. Lo dicono quintali di volumi di un paio di secoli di pensiero liberale. Quel pensiero liberale che, anche in opposizione al radicalismo democratico della rivoluzione francese, disse a tutti: «Attenzione alla dittatura delle maggioranze, tuteliamo i diritti delle persone e delle minoranze». Che ne è di questa nobile tradizione, onorevoli colleghi della maggioranza? Contrappesi, *checks and balances*, nel sistema maggioritario, significano libertà e pluralismo dell'informazione, autonomia ed indipendenza della magistratura, delle *authorities*, ruolo *super partes* del Capo dello Stato e dei Presidenti delle Camere, decentramento di poteri verso regioni ed enti locali, prerogative e poteri forti e riconosciuti del Parlamento e delle opposizioni parlamentari. Significa anche sottrarre alla logica di maggioranza materie delicate, quali la verifica degli eletti o l'insindacabilità. È un grande disegno democratico e liberale quello di cui sto parlando. Invece, voi riducete tutto alla *devolution* e ad un Senato detto «federale» che, nel vostro modello, in quel pasticcio di procedura legislativa, rappresenta non un contrappeso democratico, ma un vero ostacolo all'azione del Governo e alla volontà generale del corpo

elettorale. Quest'ipotesi è sbagliata, anche perché voi dimostrate di non avere il coraggio innovativo necessario a compiere quella scelta, ormai matura e attesa da tutti: la fine del bicameralismo perfetto e paritario.

L'Italia è rimasta l'unico paese al mondo con un sistema così arcaico. Mi riferisco ad una sola Camera politica e un Senato federale degno di questo aggettivo per sistema di elezione, per composizione, per partecipazione limitata e definita al processo legislativo. Non avete il coraggio di questa scelta (ho letto il vostro emendamento sull'articolo 70), non si va al superamento del bicameralismo paritario, anzi si immagina una commissione mista, addirittura con poteri legislativi in alcuni casi e, cioè, addirittura una terza Camera. E voi sareste gli innovatori?

Servono poi — di questo hanno già parlato altri colleghi dei gruppi di opposizione — alcuni limitati correttivi al Titolo V sulla ripartizione delle materie, tenendo conto dell'esperienza, innanzitutto, e delle sentenze della Corte costituzionale. Ma, prima di ogni altra cosa, serve l'avvio di quel federalismo fiscale senza il quale ciò di cui stiamo parlando si riduce a mero chiacchiericcio. Correttivi sono necessari ed è assolutamente legittimo riflettere criticamente sul modo con il quale quella riforma fu approvata, ma un fatto rimane incontestabile: mentre qualcuno giocava con le ampolle e con i gazebo, noi, il centrosinistra, in questo Parlamento il federalismo lo facevamo sul serio. Ed è da quel testo, confermato dal voto popolare, che anche voi siete costretti a ripartire, senza riuscire, peraltro, a scardinarne l'impianto, perché quell'impianto è forte e serio. Questa è la verità.

Ho già detto che con i vostri emendamenti al vostro testo cambia qualcosa, ma non cambia la sostanza di un disegno sbagliato. Non so neanche se si possa parlare di un disegno, di un progetto, magari non condivisibile, ma animato da una visione generale dei problemi da risolvere. Infatti, dal frullatore della verifica di maggioranza esce un testo che è essenzialmente la giustapposizione tra diverse

esigenze identitarie. Tutto parte dalla cosiddetta *devolution*, bandiera propagandistica della Lega, ispirata al principio di dare più poteri alle regioni che possono permetterselo, un principio che porta inevitabilmente alla divisione e alla lacerazione del tessuto sociale del paese. Sia chiaro una volta per tutte, colleghi della maggioranza: finché resta questo macigno, la *devolution*, ogni appello al dialogo e alla convergenza sfiora l'ipocrisia. Infatti, sapete bene che mai e poi mai potremo condividere un progetto che rischia di spaccare l'Italia e di condannare al declino una parte importante del paese. Ma, poi, su questa quietanza padana ognuno ha voluto aggiungere la sua salsa: Forza Italia il premierato assoluto, Alleanza nazionale l'interesse nazionale, l'UDC l'apertura di una finestra per il ritorno al proporzionale, come dire « avanti tutta verso il passato »: gli innovatori! Ho visto che, poi, il ministro Calderoli ha spiegato alla maggioranza che il proporzionale serve per garantirsi la vittoria alle prossime elezioni politiche: spirito costituente!

Ne viene fuori un piatto immangiabile con alcuni nuovi ingredienti. Penso al meccanismo di difesa dell'interesse nazionale o alla cosiddetta clausola di supremazia in clamorosa contraddizione non dirò con la *devolution*, ma con una minima visione del decentramento dei poteri statali. Convivono, così, nel vostro progetto velleità di divisione del paese con forzature autoritarie sui poteri delle regioni.

Potete anche approvarla, questa riforma, ma noi siamo sereni, pur combattendo. Nel referendum che ci sarà voteranno per l'abrogazione di questa riforma sia coloro che temono la divisione del paese sia quanti non sopportano un'intrusione così pesante dello Stato centrale verso i poteri locali. In questo modo, farete il miracolo di mettervi contro gli uni e contro gli altri. Non è una contraddizione: gli italiani vogliono un vero federalismo, ma lo vogliono solidale e unitario e vorrebbero che la capitale del paese non fosse ridotta ad un capoluogo di regione, come è nelle vostre proposte.