

euro. Non si dica, per favore, che ad un aumento della burocratizzazione regionale corrisponderà una diminuzione della burocrazia statale: vorrei ricordare che lo si promise inutilmente con l'istituzione delle regioni!

Vorrei citare, al riguardo, il caso della Lombardia, dove vivo da più di quarant'anni. Ricordo che l'onorevole Bassetti — che, come è noto, fu alfiere e sostenitore della causa regionalista e che venne eletto primo presidente della regione lombarda — dichiarò che l'apparato burocratico regionale non avrebbe superato le 500-600 unità (allora ero inviato del *Corriere della Sera* e ricordo che rese tale dichiarazione proprio a me). Non dispongo di numeri esatti, ma vorrei segnalare che oggi la burocrazia regionale lombarda, come sanno bene altri colleghi lombardi, può certamente contare su quasi 8 mila unità, rispetto alle 500-600 inizialmente previste.

Stiamo burocratizzando, in sostanza, il nostro sistema politico: altro che semplificare! Si tratta di una burocratizzazione e di costi che, tra l'altro, aumenteranno con la moltiplicazione delle province: quanta ragione aveva l'onorevole Ugo La Malfa, che ne chiedeva l'abrogazione!

Vorrei svolgere un'ultima osservazione, l'ultima, ma non la meno importante. La « desovranizzazione » dello Stato che produce la riforma in esame porterà a tre risultati sicuri, tutti e tre deleteri. In primo luogo, provocherà una disegualianza tra i cittadini, come frutto delle diverse politiche regionali, il che può comportare una lesione di importanti principi costituzionali.

In secondo luogo, determinerà un notevole e pesante contenzioso tra Stato e regioni, che già oggi conta centinaia di casi.

In terzo luogo, vi saranno contrasti di ordine giuridico-sociale e, a volte, anche morali, che saranno determinati da norme statutarie assai diverse da regione a regione. Emblematico è il caso insorto nella regione Toscana, con il riconoscimento delle coppie di fatto. Nello statuto della regione Toscana, infatti, è stato inserito il

concetto che vi sono altre forme di convivenza, oltre quelle della famiglia tradizionale.

Il mio « no » non ha carattere viscerale, ma s'ispira — lo ripeto — alla storia nazionale, alla nostra cultura politica ed all'interesse nazionale e vuole essere, se possibile — lo dico sia agli amici della Casa delle libertà sia ai colleghi ed amici dell'opposizione — la dimostrazione che stare nella Casa delle libertà significa soprattutto essere uomini liberi, che esercitano il diritto — riconosciuto e onorato dentro la stessa Casa delle libertà — del libero pensiero (*Applausi di deputati dei gruppi di Forza Italia, della Margherita, DL-L'Ulivo e dei Democratici di sinistra-L'Ulivo — Congratulazioni*).

PRESIDENTE. Constato l'assenza dell'onorevole Nespoli, iscritto a parlare: s'intende che vi abbia rinunciato.

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

PIERLUIGI MANTINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il gruppo parlamentare della Margherita — così come tutto il centrosinistra — ritiene, come noto, necessario il completamento della lunga fase di transizione istituzionale che caratterizza il nostro paese, con la convinzione che occorra perseguire un duplice obiettivo: la realizzazione di un bipolarismo più democratico e maturo, basato sull'equilibrio dei poteri, e il completamento di un federalismo solidale ed efficiente.

È convinzione diffusa che, per completare la troppo lunga transizione istituzionale, dopo la revisione del Titolo V della parte seconda della Costituzione, occorra porre mano alla riforma della forma di Stato e della forma di governo. In effetti, il contesto nel quale, alla Costituente, fu definita la forma di governo della nostra Repubblica pare consistentemente cambiato. Sul terreno istituzionale, è appena il caso di ricordare che l'Assemblea costituente lavorò su due presupposti: che per la legge elettorale sarebbe stato adottato un sistema proporzionale — ordine del giorno Giolitti — e che la forma dello Stato

sarebbe stata unitaria, sia pur con largo riconoscimento delle autonomie regionali e locali.

Ora non vi è chi non veda che l'adozione di sistemi elettorali maggioritari ed una forma di Stato federale non può non imporre modifiche profonde nel sistema delle disposizioni costituzionali relative alla forma di governo, allo statuto dell'opposizione ed alle garanzie costituzionali.

Sul terreno economico e sociale, gli effetti della globalizzazione, dell'integrazione europea, dei grandi flussi migratori, delle innovazioni tecnologiche e produttive e della società di informazione e, sul piano interno, anche gli stessi rischi di declino produttivo e tecnologico che incombono sul nostro paese, spingono a cercare, anche sul piano istituzionale, risposte e rimedi adeguati all'entità di tali sfide. Per affrontarle, occorre una democrazia più forte, più legittima e più efficace. Noi, che lo abbiamo assunto nel nome stesso della nostra forza politica, siamo convinti che solo la democrazia è libertà.

Abbiamo, dunque, scritto e proposto una riforma costituzionale che si ponga alcuni obiettivi, completi e migliori la riforma, già effettuata, del Titolo V, adegui la forma di governo alla volontà, ripetutamente manifestata dai cittadini, di esprimersi con il loro voto sulla scelta della maggioranza e sul futuro primo ministro, evitando tuttavia, di trasformare le elezioni in una delega totale ad un *leader* della sovranità degli stessi cittadini, e rafforzando, inoltre, in questo contesto, le garanzie di trasparenza ed equilibrio politico e istituzionale di partecipazione degli stessi cittadini, non solo attraverso le scelte elettorali, ma anche nella vita sociale e delle istituzioni.

Le forze parlamentari del centrosinistra sono perciò pronte a sostenere in Parlamento e nel paese le innovazioni indirizzate alle finalità che ricordavo. Siamo, invece, fermamente contrari a modifiche che portino i poteri del *premier* al punto di rimettere la sopravvivenza del Parlamento o della Camera che dà la fiducia al solo fatto di una sua proposta di scioglimento, quand'anche ciò accada in

contrasto con la volontà della sua maggioranza, ovvero di condurre allo scioglimento automatico in caso di bocciatura di una misura su cui il *premier* abbia posto la fiducia o all'ipotesi assurda del voto conforme, che leggiamo all'articolo 94 del disegno di legge proposto dalla maggioranza. Con poteri del genere non si dà luogo ad una forma di governo presidenziale, ma ad una forma di governo autoritario sotto le vesti di un apparente parlamentarismo. Il presidenzialismo fondato sulla legittimazione diretta del capo dell'esecutivo deve avere, infatti, un suo bilanciamento fisiologico in un Parlamento politicamente indipendente dall'esecutivo, come accade, ad esempio, negli Stati Uniti, sistema modello del presidenzialismo.

Siamo contrari a riforme che indeboliscano il ruolo del Presidente della Repubblica e che facciano perdere al Capo dello Stato il suo ruolo di garante non solo della legalità, ma anche del corretto funzionamento del sistema istituzionale, secondo il modello della vigente Costituzione, e che modifichino l'assetto della Corte costituzionale, al di là della maggiore sensibilità regionalista, che utilmente potrà essere apportata dalla riforma del Senato. Siamo contrari alla ridefinizione delle competenze regionali che mettano a repentaglio la fondamentale unità del servizio sanitario nazionale e la fondamentale unità culturale della nostra scuola nell'autonomia di gestione degli istituti scolastici, nonché l'unitarietà dei diritti civili e sociali sull'intero territorio nazionale.

Siamo contrari a una *devolution* che introduca concetti ambigui in materia di polizia locale in un confuso conflitto con i poteri e le competenze dello Stato in materia di ordine pubblico.

Sulla base di queste riflessioni, abbiamo proposto modifiche relative alla forma di governo per garantire il rispetto della volontà politica degli elettori e per evitare il rischio di uno scollamento tra cittadini e sistema politico. Perciò, riteniamo giusto che non siano legittimati i cosiddetti ribaltoni.

Abbiamo proposto misure per dare forza al *premier* all'interno del Governo e

riteniamo che il *premier* stesso debba avere il potere di nominare e revocare i ministri e che, pertanto, il Parlamento debba esprimere il voto di fiducia iniziale.

Riteniamo, inoltre, utile che il *premier* possa avocare al Consiglio dei ministri qualunque affare di competenza ministeriale che abbia, a suo avviso, implicazioni di politica generale.

Dunque, nessuna chiusura sul rafforzamento dell'efficienza dell'esecutivo, ma nel rispetto e solo a condizione che vi sia la misura e l'equilibrio dei poteri, ossia che parallelamente siano rafforzati i poteri del Parlamento.

Per quanto riguarda il Senato della Repubblica, siamo convinti che la riforma del Titolo V imponga l'uscita dal bicameralismo perfetto e l'occasione certo può essere colta per valorizzare il Senato come Camera esterna al circuito fiduciario in un equilibrato ridisegno complessivo delle nostre istituzioni, affidando al Senato due funzioni essenziali: la tutela degli interessi generali attraverso competenze *latu sensu* di garanzia e la rappresentanza delle autonomie territoriali. Si tratta di una proposta precisa che abbiamo avanzato e non già l'insostenibile pasticcio, su cui avremo modo di soffermarci, che è il Senato federale nell'attuale disegno proposto dalla maggioranza. Abbiamo proposto nei nostri testi normativi il rafforzamento di un'area non maggioritaria, ossia dei poteri del Parlamento.

Abbiamo proposto in particolare di innalzare il quorum per l'elezione del Capo dello Stato e di estendere il collegio elettivo ad una significativa rappresentanza delle autonomie territoriali, oltre a quella già assicurata dalla nuova composizione del Senato; abbiamo proposto di innalzare il quorum per l'elezione delle altre cariche imparziali — i Presidenti delle Camere — e per l'approvazione delle regole del gioco, ossia dei regolamenti parlamentari, delle leggi elettorali e delle leggi di revisione in seconda lettura.

Abbiamo proposto l'attribuzione alla Corte costituzionale della potestà di decidere in ultima istanza sulle controversie relative all'elezione dei membri del Parla-

mento e sulle cause di ineleggibilità, incompatibilità dei parlamentari, nonché sulle incompatibilità dei membri del Governo e sulla insindacabilità delle opinioni espresse dai membri del Parlamento, rafforzando il più possibile il concetto di nesso con le funzioni elaborato dalla giurisprudenza costituzionale, dalla dottrina e dalla nostra stessa legge di riforma in materia di insindacabilità.

Abbiamo avanzato misure precise in relazione allo statuto delle opposizioni, proponendo la previsione della facoltà di istituire dei portavoce dell'opposizione, riconosciuti dai regolamenti parlamentari; abbiamo proposto il riconoscimento del diritto dell'opposizione di ottenere l'istituzione di una commissione camerale di inchiesta senza i poteri dell'autorità giudiziaria o l'attivazione di un'indagine conoscitiva; abbiamo proposto la legittimazione dell'opposizione a ricorrere alla Corte costituzionale, in caso di violazione delle disposizioni sul procedimento legislativo o dei limiti imposti all'esercizio da parte del Governo di poteri legislativi d'urgenza o di poteri legislativi delegati.

Abbiamo proposto la previsione secondo la quale i regolamenti della Camere devono riservare adeguati spazi ai gruppi di opposizione nella formazione dell'ordine del giorno e nell'organizzazione dei lavori dell'aula e delle Commissioni parlamentari. Ancora: abbiamo proposto l'attribuzione all'opposizione, sul modello britannico e tedesco, della presidenza delle Commissioni o giunte parlamentari e degli altri organismi ai quali sono attribuite essenzialmente compiti ispettivi, di inchiesta, di controllo e di garanzia.

Tutto ciò per rafforzare i poteri del Parlamento e delle opposizioni, qualunque esse siano.

Nulla di tutto ciò, o assai poco, meglio molto poco, vi è nel disegno della maggioranza, anche sulla scorta degli ultimissimi emendamenti avanzati dalla maggioranza.

Abbiamo proposto ancora di favorire la trasparenza della vita politica, nonché migliorare il rapporto tra cittadini e pubbliche amministrazioni attraverso l'intro-

duzione di normative atte a garantire il pluralismo nell'informazione, i diritti dei cittadini ad un'informazione politica libera e completa e la reale parità di accesso dei partiti e dei movimenti politici ai mezzi di comunicazione di massa; abbiamo proposto l'introduzione di nuove norme sulla eleggibilità al Parlamento e l'assunzione di incarichi di Governo che prevengano i conflitti di interesse, l'introduzione in Costituzione di un sistema sul modello del *advice and consent* sulle nomine governative, ivi comprese quelle delle società private strumentali all'esercizio di attività pubblica.

Ed infine, abbiamo proposto misure precise in tema di democrazia partecipativa, attraverso l'introduzione in Costituzione di un articolo specificatamente dedicato alla democrazia partecipativa, volto a definirne l'articolazione tanto sul versante dell'economia e della società, compresi i luoghi di lavoro, quanto su quelli delle istituzioni pubbliche, prefigurando strumenti e procedure di partecipazione. Infatti, la democrazia non può esaurirsi soltanto nel momento del voto e della partecipazione elettorale.

Abbiamo proposto un rafforzamento dell'iniziativa legislativa popolare, rendendo più incisivi i vincoli regolamentari alla trattazione della relativa proposta di legge in sede parlamentare; abbiamo proposto la rivitalizzazione del referendum abrogativo, che oggi è pressochè quasi defunto se si considerano le disfunzioni relative al quorum strutturale, attraverso la richiesta di un maggior numero delle firme necessarie a promuoverlo, per rendere più espressiva e consistente la richiesta popolare, collocando ancora in una fase intermedia il giudizio di costituzionalità della Corte costituzionale ed infine riducendo il quorum di validità secondo tecniche diverse.

Infine, abbiamo proposto la previsione di ricorso diretto dei cittadini alla Corte costituzionale in caso di violazione di diritti fondamentali.

Dunque, signor Presidente, onorevoli colleghi, abbiamo avanzato proposte legislative serie e meditate, ma inutilmente

poiché la maggioranza si è sottratta al dialogo ed al confronto ed è del tutto mancato nel processo di riforma il necessario spirito costituente. Quest'ultimo si basa su un principio assiomatico: che il potere costituito non si trasformi in un potere costituente. È un principio scritto nella storia spesso sanguinosa delle Costituzioni ed è un principio scritto nella Costituzione italiana che prevede — come noto — ampie maggioranze ed una particolare procedura. Se la maggioranza qualificata non si realizza e non concorda sulla revisione costituzionale viene previsto dall'articolo 138 il concorso del potere costituente esercitato dal popolo.

Gli elementi necessari e coesenziali affinché possa parlarsi di spirito costituente sono, dunque, almeno due. Il primo è costituito dalla volontà politica di ricercare il dialogo ed il confronto, con un procedimento legislativo adeguato allo scopo, affinché siano realizzate soluzioni ampiamente condivise. Il fine è la ricerca dell'accordo o del compromesso nobile, per usare altre parole, tra le diverse forze parlamentari o la grande maggioranza di esse. Il secondo elemento è quello di consentire, ove non si raggiunga questo risultato, il corretto esercizio dell'apporto del popolo attraverso il referendum confermativo. Dobbiamo chiederci con franchezza ed onestà intellettuale se tali elementi, che ritengo essenziali affinché possa parlarsi di spirito costituente, sussistano o meno nel disegno di riforma proposto dalla maggioranza. La risposta a tale interrogativo, nel momento in cui parlo, è certo negativa per entrambi i profili.

Non occorre spendere molte parole per dimostrare che nell'attuale legislatura la maggioranza ha presentato alla Camera e promiscuamente ben tre diversi progetti di revisione costituzionale della parte seconda sempre e solo con una logica autoreferenziale e di parte.

PRESIDENTE. Onorevole Mantini...

PIERLUIGI MANTINI. Concludo, signor Presidente.

Si è instaurata una grave e pericolosa prassi secondo cui il fine delle riforme costituzionali non è rappresentato dalla condivisione delle scelte tra diverse forze parlamentari alla ricerca della maggioranza qualificata prescritta dalla Costituzione, bensì dal fine di mettere insieme le sole forze che costituiscono la maggioranza superando le divisioni interne ed i contrasti. Tutto il processo legislativo si è concluso entro questo perimetro, in un *hortus clausus* di questioni da conciliare: la *devolution* cara alla Lega...

PRESIDENTE. Onorevole Mantini, deve concludere...

PIERLUIGI MANTINI. Concludo, signor Presidente.

Anche sull'altro punto della referendabilità e dell'apporto costituente è evidente che abbiamo avuto una lesione del metodo costituzionale. Un progetto di 43 articoli – 53 con gli ultimi emendamenti – non si presta all'esercizio del potere costituente in modo articolato. Si sarebbero dovuti presentare progetti di legge distinti, come invocato dalla dottrina – penso a Paolo Barile ed a tanti altri –, per consentire di dire « sì », magari con il referendum, al premierato assoluto e « no » al federalismo o viceversa. Nulla di tutto questo è stato fatto e, dunque, questa resta nella sua essenza una riforma realizzata con metodo incostituzionale.

Parleremo delle altre questioni di merito nel corso dell'esame in aula. Rimaniamo convinti di dare il nostro apporto illudendoci di poterlo fare, ma pronti anche a chiamare il popolo all'esercizio, tramite il referendum, del proprio giudizio ed invitandovi, però, a fermarvi anche attraverso...

PRESIDENTE. La ringrazio, onorevole Mantini.

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

MARIO LETTIERI. Signor Presidente, nei pochi minuti concessimi non mi soffermerò sull'iter anomalo e sconcertante

del provvedimento che già dalla sua calendarizzazione ha evidenziato l'imposizione da parte della Lega nord e, successivamente, con il susseguirsi di proposte varie, ha visto prevalere l'idea di una riforma costituzionale non frutto di reali esigenze e di scelte ponderate, bensì di uno scambio politico continuo tra i vari partiti della maggioranza di centrodestra.

Le anomalie cui la maggioranza ha cercato di abituarci in questi anni sono tante. Si ricordino i maxi emendamenti correttivi o sostitutivi di provvedimenti importanti presentati all'ultimo minuto per l'approvazione da parte della Camera dei deputati.

Comunque, in questo caso si va ben oltre: la questione è più grave, perché trattasi di una riforma costituzionale e non di una legge o di un provvedimento qualsiasi. Evidentemente, non c'è la necessaria consapevolezza della portata e del valore della riforma, né – mi sia consentito – c'è il rispetto per i padri costituenti, coloro che, usciti dal periodo buio della guerra e del fascismo, non solo seppero inserire nella Carta costituzionale i principi di una moderna democrazia, ma seppero anche interpretare con equilibrio i filoni culturali presenti nella società italiana, tanto che si può ritenere che l'attuale Costituzione è tra le più avanzate nel mondo. Ciò avrebbe dovuto imporre maggiore cautela, nonché massimo rigore e coerenza, per non inficiare i valori e le scelte di fondo della nostra Carta. Sarebbe stato necessario il coinvolgimento di tutti i gruppi parlamentari. Sarebbe stato opportuno l'ascolto e i suggerimenti della migliore dottrina. Sarebbe stata certamente utile anche una certa umiltà, più che l'arrogante volontà di conseguire comunque un risultato politico.

Vorrei ricordare che l'attuale Costituzione, dopo la tragedia della guerra, ed in presenza della divisione del mondo in blocchi, ha consentito all'Italia di compiere progressi notevoli e di crescere in un contesto internazionale difficile. Evidentemente, il quadro istituzionale ha funzionato ed ha consentito, da un lato, il libero ed efficace esercizio del gioco democratico,

dall'altro, la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini e, non ultima, una significativa crescita economica.

Certo, negli anni scorsi l'assetto dato dai costituenti ha subito modificazioni nella pratica quotidiana. Mi riferisco non solo a quelle apportate al Titolo V della seconda parte della Costituzione, ma anche a quelle derivanti dalle nuove leggi elettorali, dal processo di integrazione europea e dallo stesso sistema delle comunicazioni. Pertanto, alcune modifiche diventano oggettive. Quelle da voi proposte sono però incongruenti e devastanti. Non si tiene conto che qui si ristruttura nel profondo la casa comune e, voglio sottolinearlo, di tutti, non solo del centrodestra. Si mettono a rischio i principi di unità della nazione e di solidarietà, che finora sono stati il collante della nostra Costituzione (ma anche della legislazione ordinaria). Il completamento dell'ordinamento regionale e la stabilizzazione del sistema bipolare sono obiettivi da raggiungere, mantenendo però fermi l'unità della nazione ed il ruolo non subalterno del Parlamento.

Il Parlamento è il cuore del nostro sistema, del nostro patrimonio democratico e della nostra storia repubblicana. Il paese non ha bisogno di un *dominus* assoluto! Il rafforzamento dei poteri del Presidente del Consiglio e la stabilità dei Governi non devono avvenire a scapito delle funzioni, delle prerogative e delle libere decisioni del Parlamento. Guai a noi se assecondassimo disegni di tipo peronistico, con un Parlamento relegato al ruolo di cassa di risonanza e di semplice ratifica di decisioni assunte altrove ed altresì soggetto al ricatto dello scioglimento, come prevede la proposta in discussione! Dall'onorevole Mantini è stato poc'anzi ricordato che il voto conforme, previsto dall'articolo 34, è un vero e proprio cappio al collo del Parlamento!

Nella vostra proposta, non solo quella relativa ai poteri del *premier*, ma anche quella relativa alla composizione del Senato della Repubblica manca del tutto poi un adeguato sistema di garanzia. Viene finanche mortificato il ruolo del garante

supremo, il Presidente della Repubblica. Gli stessi rapporti tra Stato e regioni mancano di chiarezza ed equilibrio, con grave pregiudizio per l'unità del paese e soprattutto per le aree più deboli, come il Mezzogiorno, che senza un serio ed effettivo federalismo fiscale e solidale rischia di fatto una separazione dalle regioni più forti, per quanto riguarda gli standard dei servizi, il *trend* di crescita economica e il livello di qualità della vita. Si ignora che vi sono diritti ed interessi unitari incompressibili, che anche in uno Stato federale devono essere garantiti a tutti; penso al diritto alla salute, all'istruzione, al lavoro e così via.

Negli ordinamenti federali di antica tradizione c'è un chiaro equilibrio fra le esigenze proprie delle autonomie e quelle dell'unità. Nella proposta in esame, invece, non c'è equilibrio, né semplificazione, né tanto meno un'evidente riduzione dei costi complessivi per il funzionamento del nuovo assetto. Al di là dell'enunciazione del principio di sussidiarietà, i costi non sono del tutto certi, né quantificabili.

Quella che voi proponete, più che una riforma organica di divisione dei poteri tra gli organi dello Stato e tra lo Stato e le regioni, a mio avviso, è un vero pasticcio che rende più brutta e meno efficiente l'abitabilità di questa nostra casa comune.

Si mortificano i valori della nostra Costituzione e si ignora che la solidarietà di cui sono permeate la nostra Carta e le nostre leggi altro non è che l'espressione della nostra cultura e del diffuso sentire della nostra gente.

Tutti vogliamo una democrazia governante e le nostre proposte, di cui discuteremo, lo rivelano abbondantemente, ma la proposta in discussione sembra invece preferire la confusione, la divisione ed anche una certa tirannia della maggioranza o meglio del *leader* della maggioranza, anche rispetto ai singoli deputati ed ai singoli partiti che la esprimano.

Ognuno di noi, onorevoli colleghi, rifletta e non guardi al contingente, non guardi all'oggi o al comportamento discutibile di ieri. Guardi al domani, perché

sarà la storia a giudicarci e non solo qualche opinionista della carta stampata o della tv di oggi.

PRESIDENTE. Constatato l'assenza dell'onorevole Soda, iscritto a parlare. Si intende che vi abbia rinunciato.

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

RENATO GALEAZZI. Signor Presidente, credo che questo dibattito sia un'occasione importante, al di là della retorica, perché penso vi siano momenti nella vita della nazione in cui bisogna avere le idee chiare e fare ognuno la propria parte, ma ciò non sta accadendo.

La riforma della seconda parte della Costituzione diventa di fatto di parte. Nella storia si registrano grandi cicli (non voglio ripercorrere la storia del nostro paese): vi fu lo Statuto albertino, il Regno d'Italia e non voglio dire a voi cosa accadde in questo paese dopo la seconda metà degli anni Venti con l'avvento del fascismo.

Altri paesi europei, la Spagna, il Portogallo e la Grecia, hanno vissuto momenti difficili e di totalitarismo e ne sono usciti forse meglio di noi (lo dirà la storia). Sicuramente, la nostra prima Repubblica ha garantito, al di là di contraddizioni e squilibri, democrazia e sviluppo. Questo sistema poi è entrato in crisi per motivi oggettivi, ma il 1989 rimane una data epocale nello sviluppo del nostro paese e nella storia dell'Europa e del mondo, perché è terminata la guerra ideologica tra due mondi, due chiese che si combattevano aspramente (mi riferisco alla cosiddetta guerra fredda, ma, qualche volta, anche calda, nel senso che la competizione era eccessiva). Vi è stata la caduta di questi due schieramenti, con un mondo che cambiava rapidamente. Non voglio parlare della globalizzazione, ma sicuramente si è registrata in Italia una caduta della politica.

Gli altri paesi europei sono riusciti a far prevalere l'interesse generale su quello particolare. Nel nostro paese, invece, nel corso degli anni Novanta, siamo rimasti in

mezzo ad un pantano, ad una palude che ci ha impedito di prendere decisioni definitive. Alcuni referendum popolari sono stati disattesi, altri non hanno raggiunto il *quorum* e in questi anni si è cercato di conservare il proprio potere personale o un interesse particolare. Tutti figli di Guicciardini, perché non abbiamo pensato, invece, al sistema paese, all'Italia!

È, pertanto, legittima l'esigenza di riscrivere le regole del vivere civile che ci permettano di vivere insieme nella nostra comunità che si chiama Italia. È legittimo, ma non concordiamo sul metodo e sul merito.

Mi è venuto il sospetto che, forse, il nostro primo ministro avrebbe regolato questa materia con un decreto-legge urgente. Sono stati emanati una serie di decreti-legge e, a colpi di maggioranza, con maxiemendamenti, sono state modificate leggi importanti.

In realtà, la vecchia, tuttora valida e nobile Costituzione della prima Repubblica ha garantito i contrappesi ed i meccanismi di verifica, perché quando si è parlato della cosiddetta legge Cirami, di quella sul sistema radiotelevisivo o della Bossi-Fini, è intervenuta la Corte costituzionale o la Presidenza della Repubblica che hanno, in qualche modo, fatto sentire il loro peso su alcuni eccessi e alcune sviste del Parlamento.

Ciò vuol dire che la Costituzione della prima Repubblica ha funzionato, ha garantito i contrappesi perché alcuni eccessi venissero limati e corretti, mentre non credo che ciò succederà con le modifiche che ci accingiamo ad approvare.

Dicevo in precedenza che esistono esigenze vere derivanti dal fatto che se è cambiato il mondo, in Italia è anche cambiata la struttura sociale e il modo di vivere: le famiglie sono diverse, l'economia è diversa. Abbiamo dunque bisogno di innovazioni, di un paese più moderno, più democratico, più semplice. Quindi, vi è l'esigenza reale di dire agli italiani che, essendo venuta meno la guerra ideologica, si può ridefinire la distribuzione dei poteri, pensando ad un nuovo rapporto tra cittadino e istituzione. Ciò è possibile se vi

è d'accordo su alcuni principi generali, quali la sussidiarietà e la solidarietà. Qual è invece il filo rosso che guida questa riforma del centrodestra? Ritengo che il collante sia costituito dall'interesse di mantenere unita questa maggioranza; ciò spinge la Casa delle libertà a proporre il maxiemendamento e a trovare degli aggiustamenti perché tutte le varie componenti della maggioranza si dichiarino più o meno soddisfatte.

Credo che alcune esigenze prospettate dal « fenomeno Lega » — lasciatemelo chiamare così — fossero fondate, anche se la risposta giusta non poteva essere né la secessione né la devoluzione. Qui non siamo né nel Galles né in Scozia; siamo in un paese ubicato al centro del Mediterraneo che è la patria del diritto. Dunque, occorre trovare una soluzione italiana che tenga conto della nostra storia, delle nostre abitudini, della nostra maniera di vivere e delle esigenze dei cittadini. Come vive il cittadino italiano questa esperienza? Ritengo che, dopo aver capito che spesso non basta neanche votare in un certo modo in un referendum, siamo ancora in balia di un magma che non riesce a coagulare in termini nuovi e più semplici.

Se dunque facciamo riferimento a principi, quali la sussidiarietà, possiamo affermare che questa redistribuzione bilanciata di poteri, che parte dai comuni per passare poi attraverso la provincia e la regione, produca effetti positivi. Tuttavia, tale redistribuzione bilanciata non è contemplata nella vostra proposta.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
MARIO CLEMENTE MASTELLA
(ore 17,35)

RENATO GALEAZZI. Ciò è importante in quanto, in tal modo, si potrebbe dire al cittadino italiano che il federalismo fa vivere meglio, perché vi sarà meno burocrazia e un sistema che garantisce un rapporto più trasparente e diretto con il Palazzo.

Ma così non mi sembra. Quando si parla di federalismo e di risorse, un'altra

questione fondamentale è rappresentata dal federalismo fiscale. Senza voler ripercorrere la storia del nostro paese, ricordo che esistono comunque problemi seri per comuni e regioni, in termini di competenze e strutture, a riscuotere le loro imposte. Chi ha qualche capello bianco si ricorda come i comuni avessero i propri uffici-tributi; negli anni Settanta tutti i municipi italiani erano « addestrati » a riscuotere tributi. In seguito, gli uffici-tributi dei comuni furono cancellati dai Governi di allora perché si temeva che le giunte rosse potessero in qualche maniera usare lo strumento fiscale per dimostrare maggiore competenza, fornendo al cittadino una migliore amministrazione anche in termini fiscali. Mi riferisco appunto, agli anni Settanta e alle giunte rosse.

Oggi i comuni hanno allestito nuovamente gli uffici-tributi, hanno ricostituito progetti, personale, strumenti amministrativi per riscuotere le varie ICI, TOSAP, TARSU e così via. A mio giudizio, le regioni non sono oggi preparate a questo, ma non sto proponendo alcun regionalismo dei comuni. Voglio però fare solo un esempio concreto, relativo alla regione Marche, che ha posto le sue addizionali su IRPEF e IRAP — a mio giudizio eccessive — ma che non riesce a riscuotere quanto i cittadini marchigiani pagano perché manca il meccanismo amministrativo per cui questi fondi affluiscono effettivamente nella regione per la quale sono state versate le maggiorazioni.

Lasciatemi allora dire una cosa importante: il federalismo era una buona occasione per semplificare il nostro sistema fiscale. Non mi riferisco alla tassazione su tre diversi livelli (la tassa cittadina o *city tax*, la tassa per lo Stato e la tassa federale) degli Stati Uniti, perché non dobbiamo imitare alcun sistema straniero: dobbiamo però dire al cittadino che federalismo vuol dire anche meno tasse. Quanto successo negli ultimi anni è invece sotto gli occhi di tutti e sappiamo cosa è successo con la diminuzione dei trasferimenti statali. Un esempio per tutti: il comune di Ancona ha subito un taglio di circa l'8 per cento dei trasferimenti statali

e le amministrazioni locali sono cadute nella trappola di aumentare i tributi di regioni e comuni, senza però che questo sia stato accompagnato da una diminuzione della tassazione centrale. Lo scorso anno, quindi, la pressione fiscale è in realtà aumentata di 0,9 punti percentuali. La promessa elettorale su cui si fondava la vittoria elettorale del centrodestra nel 2001, ovvero quella della diminuzione del prelievo fiscale, a causa di queste incongruenze e contraddizioni non è stata mantenuta; si è invece verificato un aumento della pressione fiscale in Italia, sommando la tassazione locale a quella nazionale.

Non voglio soffermarmi su cosa comporti questa grande riforma dei poteri dello Stato in termini di distribuzione, non solo di risorse, ma anche di personale. Sappiamo che le riforme costano e hanno bisogno di tempo; cito in proposito due riforme che sono rimaste in qualche modo sospese, quali quelle della scuola e della sanità. Se non vi è il tempo sufficiente perché il cittadino acquisisca e modifichi i suoi comportamenti in base alle norme, si corre il rischio di andare incontro a fallimenti. Non esiste cosa peggiore di una riforma fallita, perché poi lascia il segno e sicuramente sviluppa molti anticorpi e molta diffidenza.

Vi è comunque la necessità di riformare lo Stato — argomento su cui la sinistra ha dimostrato disponibilità — ma non nei termini proposti oggi con il maxi-emendamento. Il paese ha bisogno che le varie istituzioni abbiano chiare le competenze e le funzioni, ma, al di là di questo, occorre un quadro armonico, solidale che percorra tutte le parti della penisola in maniera unitaria.

Non possiamo permetterci lacerazioni. Potrei parlare della scuola, ma mi soffermo sulla materia sanitaria, che mi compete maggiormente.

PRESIDENTE. Onorevole Galeazzi...

RENATO GALEAZZI. Un'ultima considerazione, signor Presidente, per sottolineare che abolendo il principio che unifica l'assistenza sanitaria per i cittadini italiani

corriamo il rischio non soltanto di avere venti sistemi sanitari diversi, ma che una regione adotti un sistema assicurativo, un'altra privatizzi, un'altra mantenga un assetto che ha fatto sì che questo sistema sanitario sia valutato tra i primi nel mondo e che, pur con qualche contraddizione ed elemento da correggere, abbia garantito il bene primario del cittadino, rappresentato dalla salute.

Ritengo pertanto necessaria una pausa di riflessione da parte del Governo, per ascoltare le osservazioni degli enti locali, su una legge che, a nostro giudizio, non risolve il problema, ma complica ancora di più la vita del cittadino italiano su aspetti fondanti, quale la salute ma anche il rapporto con le varie istituzioni e la comunità tutta.

PRESIDENTE. L'onorevole Soda, iscritto a parlare, è stato precedentemente dichiarato decaduto, ma, dal momento che era assente per giustificato motivo, ha ora facoltà di parlare.

ANTONIO SODA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, la discussione che stiamo conducendo mi sembra un po' surreale, in quanto non abbiamo avuto il tempo di conoscere, approfondire ed analizzare gli emendamenti presentati, che sono radicalmente sostitutivi del testo licenziato dalla Commissione affari costituzionali.

Ritengo che si tratti solo apparentemente di una questione di correttezza costituzionale e parlamentare. Questo comportamento evoca il tema di fondo delle incertezze, degli errori, delle difficoltà e delle insufficienze politiche, etiche e culturali del processo di trasformazione istituzionale italiana, che a mio avviso chiama in causa la responsabilità dell'intera classe dirigente del nostro paese. Ancor di più, esso manifesta l'assenza di un autentico spirito costituente, che è l'unico che possa dirsi storicamente intrecciato con le vicende di un paese.

Appartenendo a quella corrente di pensiero che ritiene tuttora valido l'impianto dei valori della Costituzione repubblicana,

per spirito costituente non intendo la passione civile, l'atmosfera e la tensione che contrassegnano il passaggio, in determinati momenti storici della vita di un popolo, normalmente traumatici e di frattura con il passato, da un sistema costituzionale ad un altro e da un sistema politico ad un altro. Non è questa la condizione dell'Italia. Nel nostro paese, il sistema politico e costituzionale, con tutti i suoi limiti e con tutte le sue insufficienze, anche nella transizione incompiuta alla quale si è richiamato il segretario del mio partito, è un sistema che funziona e che è radicato, nei suoi valori, nella coscienza del popolo italiano.

La fittizia demonizzazione della storia repubblicana e la strumentalizzazione di vicende giudiziarie che dovevano essere vissute come la ricerca legittima di un'etica pubblica smarrita e calpestata hanno prodotto invece nel nostro paese la falsa rappresentazione della necessità di un passaggio ad una seconda o, secondo alcuni, addirittura ad una terza Repubblica. Più limitatamente, ma in termini certamente più rispondenti alla storia vera del nostro paese, ritengo che per spirito costituente si debba intendere la condivisione in tutte le forze politiche e sociali di principi e di valori che, muovendo dalle acquisizioni comuni, sul terreno delle libertà possano costituire la guida per la revisione della parte ordinamentale della struttura costituzionale, ritenuta insufficiente.

Mancando questo spirito costituente, le revisioni costituzionali, soprattutto quando sono di così vasta portata, hanno il carattere dell'avventura.

A questa avventura — lo dico con coscienza critica essendo stato nella passata legislatura relatore della riforma del Titolo V — non si è sottratto il centrosinistra, anche se — come è stato più volte rammentato in quest'aula — vi è l'attenuante che il testo proposto allora all'approvazione dell'Assemblea era il frutto di una elaborazione comune di maggioranza e di opposizione. Infatti il popolo risolse felicemente quella avventura, nella consapevolezza che quella riforma, con tutti i

suoi limiti e le sue manchevolezze, non scardinava il patto fondamentale della Costituzione repubblicana fra gli italiani. Quando, al contrario, le revisioni — come dimostra il testo oggi all'esame dell'Assemblea — sono il frutto delle scelte di una sola parte (minoritarie nel paese) e avviano nel merito uno sconvolgimento del sistema, esse sono destinate a provocare fratture morali, sociali ed ideologiche che impediscono lo stesso dispiegarsi dell'ordinata vita civile. I parziali limiti storici della Costituzione vigente peraltro furono anche avvertiti dai costituenti dell'epoca; molti costituenti allora segnalavano la debolezza della posizione del Governo nel sistema costituzionale italiano. Molti segnalavano la necessità di un forte decentramento democratico e l'istituzione delle regioni doveva rispondere a questo fine. In ogni caso, rimase per tanto tempo incompiuta la Costituzione sul terreno del decentramento democratico finché nacquero spinte ulteriori che proverò poi a giudicare. Al contrario di quello che ha sostenuto il collega Sterpa in quest'aula, le cui posizioni io rispetto profondamente, il federalismo di cui io e la gran parte della mia parte politica vogliamo essere espressione è un federalismo che vuole soprattutto definire un potere plurale come un potere meno opaco, più controllabile, più vicino ai cittadini rispetto al potere centralizzato. In una parola, il federalismo da noi inteso significa più democrazia, più partecipazione. Se si organizzano le strutture ordinamentali in modo da non realizzare maggiore partecipazione, maggiore democrazia, non stiamo parlando di vero federalismo. Dalla lettura di questo testo mi pare che voi assumiate dogmaticamente che il federalismo non può realizzarsi attraverso un forte regionalismo. Sembra dunque che, in una visione statica delle forme dello Stato, voi pensiate che la distinzione netta vi sia fra Stati regionali, riconducibili alla categoria degli Stati centralisti, e Stati federali. Legati a questa dogmatica — che per la Lega poi è una ragione di sopravvivenza politica — voi pretendete di realizzare contro la storia — e lo dimostrerò — un meccanismo di

federalismo alla rovescia, tradendo con la disgregazione unitaria lo stesso concetto di federalismo che è sempre stato forma istituzionale e strumento politico per unire nelle politiche sociali e nella salvaguardia delle diversità possibili popoli e comunità altrimenti confliggenti nella sovranità e divergenti nello sviluppo. Si pensi al *New Deal* dello Stato americano che fu il frutto di una politica federalista; quel poco di *welfare* presente negli Stati Uniti d'America fu realizzato dallo Stato federale, secondo alcuni invadendo la competenza e la sovranità degli Stati di appartenenza. Si pensi ancora alle politiche pubbliche, sociali e di ridefinizione degli istituti sociali nei *Länder* tedeschi dopo l'unificazione, la caduta del muro di Berlino. Si tratta di un'opera fatta dallo Stato federale per unificare, per giungere all'uguaglianza dello sviluppo. Al contrario della dogmatica, la realtà delle istituzioni statuali e sovranazionali — si pensi al processo di unificazione europea che se non è federalista non è niente — è in continua evoluzione e non si lascia ridurre alla dogmatica delle classificazioni o al conservatorismo ideologico delle stesse.

La vostra proposta vive nell'illusione di definire per formule la separatezza tra la potestà legislativa e statutale e la funzione legislativa delle regioni e si muove nella erronea convinzione che un corrispondente modello di governo autoritario (avulso dal sistema politico, dalle convenzioni, dalla prassi, dalla storia, dal meccanismo elettorale e, ancor di più, dal rapporto con tutte le altre istituzioni dello Stato e, in particolare, con il ruolo e la funzione della Presidenza della Repubblica) possa controbilanciare un processo di disgregazione sociale programmata dall'articolazione dei poteri.

È un cammino singolare, che va contro l'evoluzione politico-costituzionale dei paesi più moderni ed avanzati. Da un lato, infatti, rammento che gli Stati centralizzati o debolmente regionalizzati come la Francia, si sono indirizzati con coraggio verso la valorizzazione degli enti intermedi, salvaguardando comunque l'unità politica e sociale del paese. Dall'altro,

molti Stati federali tendono a rafforzare costantemente il proprio atto costitutivo all'insegna della garanzia federale dell'uguaglianza dei diritti.

I vari tipi di Stato, soprattutto in Europa, tendono a convergere in una zona intermedia fra federalismo e regionalismo, riconducibile, a me pare, ad una visione di federalismo solidale e responsabile, di cui vi è scarsa traccia nel testo del Governo. In un sistema di autonomie, anche legislative, gli elenchi delle materie a disciplina legislativa concorrente od esclusiva non possono costituire i criteri ordinatori del sistema delle fonti. Autonomia e unità, anche nella funzione legislativa, si garantiscono con un meccanismo dinamico di codecisione e di integrazione e insieme con procedure di decisione paritarie.

Le procedure di decisione paritarie, però, negli Stati federali riguardano i soggetti federati e, quindi, soggetti territoriali, non un Senato come quello delineato nel vostro testo, che non ha nulla di federale, al di là di quei ridicoli riferimenti all'anagrafe, alla residenza e anche alla stessa contestualità, che può avere la funzione di definire una classe di dirigenza uniforme a livello nazionale e regionale. In sé, tuttavia, esso non esprime un Senato federale.

Le procedure di codecisione avvengono tramite un Senato autenticamente federale e non con un Senato che, attraverso le formule definite oggi e la separatezza delle competenze tra materie concorrenti e materie esclusive, resta decisivo per molte politiche di Governo (tutte le politiche che attengono alle materie concorrenti, che sono politiche di settore, sono materie di attuazione del programma di Governo).

Non ci si può, quindi, affidare ad un Senato che non ha nulla di federale e che, quindi, non può codecidere secondo quel meccanismo dinamico in cui le frontiere delle materie sono aperte e libere. Un Senato che resta onnipotente su queste materie, che tiene in scacco il Governo e con il quale il Governo deve confrontarsi, è onnipotente e allo stesso tempo irresponsabile perché non ha responsabilità

politiche e non risponde mai dei suoi atti. Ciò è confermato anche nella riformulazione del testo del Governo.

Dunque, i principi che regolano gli Stati federali rendono mobili le frontiere delle materie, garantiscono procedure di codecisione con i poteri territoriali e debbono salvaguardare da una nuova pervasività centralista le autonomie concesse. Infatti, si tratta di concessione in un processo federale come il nostro, che è alla rovescia. È questa la strada che assicura l'unità dell'ordinamento, ma il testo si muove in tutt'altra direzione.

Per quanto riguarda la forma di Governo, al di là dei sistemi democratici presidenziali, che si contraddistinguono da un forte bilanciamento dei poteri pubblici e sociali, l'evoluzione politica e costituzionale dei singoli paesi si configura come razionalizzazione del sistema parlamentare classico, che aveva il solo difetto nella precipitazione assembleare. È a quel difetto che dovremmo rispondere.

In questi processi di razionalizzazione ciò che conta è la flessibilità dei rapporti fra Assemblea, primo ministro e maggioranza ed è soprattutto la dialettica democratica che non consente di consegnare al Capo del Governo un potere di supremazia del Parlamento.

Così è la forma di governo del cancellierato tedesco, nella quale sono i processi politici che impediscono i cosiddetti ribaltoni e i capovolgimenti di maggioranza. Così è nella forma di governo del Primo ministro britannico, nella quale non è data al sovrano la facoltà di sciogliere le Camere al di fuori dei processi politici che avvengono al di fuori della Camera dei comuni.

In sostanza, anche la nuova formula è stata riprodotta con questa ossessione, nella quale io mi sono esercitato tanti anni fa, quando un costituzionalista mi suggerì che era possibile definire non ribaltone quella maggioranza che contenesse in sé i diciannove ventesimi della maggioranza uscita dalle elezioni.

In altri termini, l'esercitarsi sulle forme che irrigidiscono una Costituzione, che non tengono conto del sistema politico, dei

meccanismi elettorali, della storia di ogni paese, delle convenzioni e delle prassi internazionali, rendono il sistema costituzionale rigido e questa rigidità, spostata sui poteri del primo ministro, fa precipitare il modello di governo fuori dall'alveo parlamentare e lo spinge non verso sistemi presidenziali, che hanno in sé altri bilanciamenti di poteri, bensì verso altri sistemi cesaristici, autoritari, personalistici.

I modelli di governo parlamentare razionalizzati tengono conto del fatto che le Costituzioni vivono all'interno dei processi politici legati alla legislazione ordinaria sulla natura dei partiti, sul finanziamento pubblico della politica, sui meccanismi elettorali, sui rapporti fra le forze politiche, sulle aggregazioni che i processi politici definiscono e creano.

Orbene...

PRESIDENTE. La prego di concludere, onorevole Soda.

ANTONIO SODA. L'equilibrio dei poteri sulla forma di governo va ricercato, a mio avviso, nella conservazione del rapporto di fiducia tra Governo e Parlamento e nella garanzia di continuità fra corpo elettorale e Governo, e non solo fra corpo elettorale e Parlamento, ma al di fuori delle formule rigide che non tengono conto di tutto quello di cui ha bisogno per la sua vita un sistema: in particolare, un ruolo del Presidente della Repubblica arbitro, regolatore e garante degli equilibri costituzionali.

PRESIDENTE. Onorevole Soda, la prego di concludere!

ANTONIO SODA. Vi sono dunque ragioni di metodo oltre che di merito perché voi accogliete un monito che viene non solo dall'opposizione ma anche da gran parte del paese: fermatevi, fermiamoci, ripensiamo a come rispondere ai limiti della nostra Costituzione senza scardinarla e sconvolgerla (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e della Margherita, DL-L'Ulivo - Congratulazioni*)!

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

LORENZO ACQUARONE. Signor Presidente, onorevoli rappresentanti del Governo, onorevoli colleghi, non avrei mai pensato di dover prendere la parola nel corso della mia attività parlamentare per difendere a viso aperto i principi fondamentali di libertà e di democrazia sui quali deve fondarsi la nostra civile convivenza, perché di questo oggi si tratta!

Dietro il modesto titolo di «Modificazione di articoli della parte II della Costituzione», il testo del disegno di legge costituzionale di iniziativa governativa oggi al nostro esame si presenta, in realtà, come uno stravolgimento della Costituzione del 1947, sotto la cui vigenza il nostro paese ha avuto un notevole sviluppo sotto ogni profilo. Questo stravolgimento rischia di minare alle fondamenta i principi di uno Stato democratico, mettendo in serio pericolo l'unità nazionale e la democrazia rappresentativa, cioè l'unica forma di vera democrazia.

L'attuale Costituzione, sorta dopo anni di dittatura e dalle rovine della guerra, è frutto della convergenza della larga maggioranza dei membri dell'Assemblea costituente, portatori di diverse tradizioni, anche di contrastanti ideologie, ma tutti egualmente tesi a garantire sia l'unità dello Stato, pur nella sua articolata composizione, sia la sovranità popolare, che non trova sostituibili mezzi di espressione diversi da quello della centralità del Parlamento.

Proprio questi due cardini fondamentali del patto che ci lega come cittadini e come italiani vengono, ora, posti in discussione. Ed a tanto si arriva soltanto per una temporanea, trasversale esigenza politica di basso livello, per l'intendimento, cioè, di tenere in vita questa maggioranza e, quindi, questo Governo, lacerati entrambi da profonde divisioni, ma che, pur di continuare, sono pronti a qualsiasi compromesso.

È ben noto — e gli stessi interessati non ne fanno mistero — che i due indirizzi che caratterizzano il testo in esame, pure in

profonda ed insanabile contraddizione tra di loro, hanno un'unica giustificazione: quella di tenere unite forze politiche divise su ogni questione, tranne che sul desiderio di continuare a governare. Tutto nasce dalla necessità per la Lega di poter sbandierare di fronte ai propri sostenitori, ai quali si è fatta balenare, in un recente passato, addirittura la secessione, un istituto definito con terminologia straniera, la *devolution*, di cui non si conosce — nessuno lo conosce! — il vero contenuto, perché, a seconda delle diverse interpretazioni che possono essere date all'articolo che oggi abbiamo in discussione, le norme in esso contenute possono portare tanto alla dissoluzione dell'unità del nostro paese quanto ad essere considerate *inutiliter scriptae*!

Ma credo che questa reale possibilità interessi poco ai dirigenti della Lega: l'importante, per loro, è poter fare un po' di grancassa, giocando su un termine che, ripeto, vuol dire tutto ed il contrario di tutto.

Per accontentare la Lega, che ha minacciato di abbandonare la maggioranza se la *devolution* non fosse stata approvata nei termini ultimamente imposti, i rappresentanti di questo Governo hanno dovuto cedere alle richieste di quell'altra parte politica, che, al di là delle dichiarazioni verbali, non rinuncia al rimpianto per un esecutivo forte, anzi per un Capo dell'esecutivo dotato di poteri quasi assoluti. Di qui le norme sul premierato, sconosciute a qualsivoglia Stato democratico, perché, com'è facilmente riscontrabile con un rapido esame comparatistico, ad un esecutivo forte deve fare da contrappeso un non meno forte istituto parlamentare svincolato dalle possibili ed alterne vicende governative.

Intendiamoci, non sono certamente tra coloro che non desiderano stabilità dei governi e maggioranze sicure, ma, con fermezza, dichiaro di oppormi con tutte le mie forze a derive plebiscitarie che, anche quando non sfociano in situazioni bonapartistiche o peronistiche, finiscono per realizzare quello che già Rousseau individuava come un grave pericolo, cioè che i

cittadini fossero uomini liberi il giorno del voto e, poi, sudditi per tutta la durata del mandato, conferito, talvolta, senza termini precisi.

Grave, quindi, il contenuto del disegno di legge costituzionale! Gravissimo, se non addirittura offensivo, il modo con il quale un disegno di legge di tale importanza viene sottoposto all'esame di questa Camera!

La Costituzione che ci regge — e che io mi auguro continui a reggere il nostro paese — è stata elaborata da Commissioni preparatorie alle quali hanno partecipato eminenti giuristi ed è stata esaminata ed approvata dopo approfondite discussioni.

Non so se invitare i colleghi a rileggere i grandi interventi che allora sono stati sviluppati in quest'aula. Non so quanti sopporterebbero la vergogna della situazione attuale. Il confronto non è nemmeno possibile.

Si è iniziato con una riunione montana tra quattro saggi o presunti tali. Si è proseguito con la blindatura del testo nell'altro ramo del Parlamento e qui si è giunti al punto che per accontentare qualche parte politica o meglio qualche parte di essa non si sa ancora quale sia il testo definitivo che dovremo discutere.

Lei, onorevole relatore, che pure è persona di raffinata cultura giuridica, ha scritto nella sua relazione che eventuali modifiche migliorative potranno essere apportate dal Comitato dei nove. Ma si è reso conto, onorevole Bruno, che si tratta di un disegno di legge che cambia i fondamenti della nostra Costituzione e non dello stato giuridico di qualche dipendente di un ente pubblico inutile che deve essere soppresso? Ed ella, signor rappresentante del Governo, sa che ancora l'altro ieri il suo ministro non era in grado di farci avere la formulazione degli emendamenti predisposti nelle riservate discussioni quasi carbonare di una maggioranza rissosa? Ma, a ben considerare i vostri emendamenti, se sono quelli già approvati in Commissione e quelli ora preannunciati, per la verità interessano ben poco. Infatti, è la riforma che ci è stata presentata che deve essere respinta nel suo complesso.

La larga maggioranza dei colleghi professori di diritto pubblico è di questa opinione. Nessun emendamento che non si ponga in netta antitesi con le norme contenute nel disegno di legge può contribuire a migliorarlo. Uno studioso serio, qual è Gaetano Azzariti, ha chiesto a noi, deputati dell'opposizione, di opporci con le ragioni del costituzionalismo moderno, di tentare di far capire a quanti deputati dell'opposizione hanno a cuore gli interessi superiori del nostro Stato e ai deputati della maggioranza — qualcuno ci deve pur essere — come le disposizioni al nostro esame evidenzino una sostanziale miseria e un'enorme distanza dai principi classici del costituzionalismo.

Lo faremo nel corso del dibattito sulle proposte emendative, nella speranza che vi sia ancora spazio per la lotta delle idee, che l'approvazione di qualche nostra proposta emendativa porti, come dice Azzariti, ad un'implosione che interrompa questo cammino parlamentare. La speranza riposa sul fatto che, così come afferma Croce, se molti pensano che Parigi val bene una messa, altri, molto più fondatamente, pensano che questo non sia vero, perché si tratta di questioni tra loro non comparabili. Ora ritengo che, tra i banchi della maggioranza, non manchino colleghi per i quali il mantenimento dei valori costituzionali prevalga e di molto sulla durata di un Governo e di una maggioranza peraltro già in stato di dissoluzione.

Parteciperemo, dunque, e personalmente parteciperò anche sulla base di un'esperienza maturata nei quasi quarant'anni in cui ho ricoperto e ricopro una cattedra universitaria di diritto pubblico, al dibattito parlamentare, ma, vorrei dirlo con assoluta chiarezza, non già per migliorare un testo che, così com'è, non è migliorabile, ma per riaffermare un ruolo delle norme costituzionali centrale per la vita democratica e ben superiore alle transeunte contingenze politiche. È pur vero che, ove sciaguratamente questo disegno di legge più o meno modificato nelle sue parti meno significative dovesse passare, la lotta per le idee sarà portata di fronte a tutti i cittadini attraverso l'istituto del

referendum. Ma a tanto non vorrei che si arrivasse, perché, come di recente ha affermato Antonio Baldassarre, quando la lotta politica degenera in lotta per la Costituzione vuol dire che si è arrivati ad un punto nel quale, ove non si ritorni ad una seria riflessione sulle condizioni e sui presupposti della democrazia pluralistica, si rischia di causare a quest'ultima ferite gravi ed irreparabili.

Ferme queste premesse, nel breve spazio di tempo che mi è concesso in questa sede di discussione generale, cercherò di sintetizzare ciò che mi porta a condividere l'espressione di scenario orribile che autorevolmente è stato adoperato da molti costituzionalisti per descrivere la situazione che oggi abbiamo di fronte. I punti nodali su cui è fondato il nostro dissenso sono tre e riguardano rispettivamente: la cosiddetta *devolution*, almeno nella sua attuale formulazione, il ruolo attribuito al *premier* — poi mi chiedo perché ci sia tanto abuso di termini stranieri —, con la contestuale recessione della centralità del Parlamento e il disegno generale degli istituti di garanzia, che vengono non solo depotenziati, ma politicizzati, a tutto nocimento della loro funzione, che non può essere disgiunta da principi di imparzialità e di indipendenza. Ma prima ancora c'è un aspetto di carattere generale che giustifica la nostra posizione e ci induce a condividere l'opinione prevalente tra tutti gli studiosi di diritto costituzionale, secondo la quale il disegno di legge al nostro esame è incostituzionale, ancorché abbia la forma di legge costituzionale. Infatti, nonostante il titolo affermi che si tratta di modificazioni alla seconda parte della Costituzione — ed effettivamente l'articolo incide direttamente su disposizioni in questa contenute —, sembra invece che molte norme riguardino principi fondamentali contenuti nella prima parte del vigente testo costituzionale, investendo alcuni principi che per loro natura, affermando diritti che lo Stato non attribuisce ai cittadini, ma che vengono riconosciuti quali valori costituzionali, non sono suscettibili di revisione, se non scardinando le basi fondamentali del patto che ci lega

in un'unica libera comunità nazionale. Penso, solo a titolo di esempio, all'aspetto recessivo delle riserve di legge previste a tutela dei diritti inviolabili della persona e delle formazioni sociali ove si svolge la loro personalità; alla differenziazione tra cittadini di regioni economicamente più favorite e a quelli di regioni meno fortunate; alla distruzione del principio di eguaglianza, anche per quanto riguarda gli stessi deputati, con la limitazione della loro libera funzione, non solo per il fatto di appartenere ad una maggioranza determinata dalle elezioni, ma addirittura anche nell'ambito di questa stessa maggioranza. Ma di ciò avremo occasione di parlare presto, esaminando le questioni pregiudiziali che sono state presentate.

Passo quindi rapidamente all'esame dei ricordati aspetti di carattere generale che legittimano il nostro assoluto dissenso. Come ho oggi avuto occasione di accennare, la *devolution*, siccome interpretata, può o portare alla dissoluzione dell'unità nazionale oppure lasciare le cose come stanno, ed è previsto che questa interpretazione abbia natura politica, perché la valutazione dell'interesse nazionale è rimessa in prima istanza al Senato federale, così che noi potremmo avere un Governo forte rispetto alle regioni deboli e un Governo debole nei confronti delle regioni forti; in seconda battuta, il giudizio è rimesso al Presidente della Repubblica, attribuendo a questa figura di garanzia compiti esclusivamente e tipicamente politici; resta il ricorso alla Corte costituzionale, un organo che, peraltro, nel disegno di legge acquista una forte caratterizzazione politica con lesione quindi della sua imparzialità.

Per quanto riguarda la forma di governo, il testo al nostro esame attribuisce poteri assoluti al Presidente del Consiglio, che, con la minaccia dello scioglimento, può imporre alla Camera, o meglio, alla sua maggioranza, magari anche solo relativa, l'approvazione di qualsiasi proposta di legge governativa. *Quod principi placuit, legis habet vigorem*. Così si uccide la cen-

tralità del Parlamento, unica vera espressione della sovranità popolare, della sovranità di un popolo libero.

Siamo persuasi che il rafforzamento dei poteri dell'esecutivo non possa essere disgiunto da un parallelo rafforzamento dei poteri del Parlamento, in funzione di quel bilanciamento dei poteri che già veniva lucidamente delineato dall'articolo 16 della Dichiarazione dei diritti del 1789, la quale, come è noto, è alla base del moderno costituzionalismo e caratterizza le più moderne ed avanzate democrazie.

La difesa della Repubblica parlamentare è per noi, dunque, un imperativo categorico, convinti, come siamo, che solo in sua presenza vi possa essere uno Stato libero e democratico.

Il dissenso è ancora totale, infine, per quanto concerne gli organi di garanzia. Quanto è previsto in ordine alla loro composizione, alle modalità di elezione dei loro componenti ed ai sistemi di accesso al loro giudizio contrasta con il principio di imparzialità che deve essere tipico della loro esistenza e della loro funzione.

Conclusivamente, l'appello che, pur conscio dei numeri dell'attuale maggioranza e dell'arroganza di parte di essa, rivolgo a tutta l'Assemblea ed alla coscienza dei singoli deputati è di rigettare, salvo radicali modifiche, il disegno di legge in discussione. Si tratta, come ho già detto all'inizio, di difendere l'unità e la libertà della nostra Repubblica, e come ricordava Carducci, inaugurando il palazzo dei Priori di San Marino, solo in una libera Repubblica è lecito non vergognarsi di Dio (*Applausi dei deputati dei gruppi Misto-Popolari-UDEUR, dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e della Margherita, DL-L'Ulivo - Congratulazioni*).

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

DOMENICO PAPPATERRA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, credo che esista un profondo divario tra il lavoro che, circa cinquant'anni fa, i padri della Costituzione hanno svolto e l'approssimazione con cui

oggi si vuole proporre una modifica di tale lavoro.

L'Assemblea costituente fu insediata dal nostro compagno Saragat il 26 giugno 1946. La nuova Carta costituzionale della Repubblica vide luce solo il 27 dicembre 1947, quasi dopo un anno e mezzo di aspro confronto culturale su tutti i temi sociali e politici, sui principi fondamentali, sui diritti e sui doveri dei cittadini, sui rapporti etico-sociali e sui rapporti economici. Allora a confrontarsi erano tre grandi culture politiche: quella comunista e socialista, quella cattolica e quella liberale, che erano ben rappresentate in quella Assemblea costituente.

Il confronto con i giorni di oggi è improponibile; tuttavia, al di là del mutato quadro politico e delle personalità in campo ieri ed oggi, resta, a mio modo di vedere, la necessità di affrontare il percorso riformatore con grande equilibrio, per evitare di ledere irrimediabilmente le fondamenta della nostra democrazia. Al contrario, la revisione costituzionale in procinto di essere approvata sta avvenendo sotto il ricatto di uno dei partiti della coalizione di maggioranza, che ha dettato tempi e modi dell'adozione, stabilendo persino la data dell'8 ottobre come termine ultimativo, oltrepassato il quale provocherebbe la caduta del Governo Berlusconi.

Ciò che i padri costituzionali fecero in due anni, oggi si pretende di farlo in meno di 110 ore di dibattito parlamentare. Per la verità, e vorrei dirlo con grande franchezza, avevamo confidato molto, soprattutto dopo il dibattito svoltosi in I Commissione, sulla posizione di alcune forze della maggioranza, soprattutto di quelle di chiara ispirazione unitaria e meridionalista, ad iniziare dall'UDC, che avevano posto questioni di grande rilievo, in buona parte da noi condivise.

Mi riferisco, ad esempio, alla proposta di assegnare nuovamente allo Stato, e dunque alla competenza della Camera dei deputati, alcune materie che oggi la riforma in esame assegna al Senato federale, in quanto materie di competenza concorrente. Tra queste, oltre alle grandi infra-