

minare le cosiddette riforme costituzionali ed istituzionali per fare in modo che questo Stato sia uno Stato federale.

Come si può pensare che si possa definire uno Stato federale esclusivamente approvando una riforma che riguarda il cosiddetto Senato federale, così come oggi esso è definito? Basta considerare le elezioni dei consigli regionali insieme al Senato federale per parlare di un Senato federale? Credo che ciò sia estremamente limitativo e, quindi, questo non è un Senato federale, come, d'altronde, hanno sottolineato moltissimi presidenti di regioni guidate dal centrodestra, come l'onorevole Formigoni. Non più tardi di qualche giorno fa anche l'onorevole Fitto, presidente della regione Puglia, ha sostenuto con forza che questa riforma costituzionale è da rivedere, perché non va nella direzione di costruire uno Stato federale.

E come non poter non discutere dei cardini importanti della modifica che riguarda il cosiddetto premierato? Non è pensabile che si possano affrontare problemi di tale portata; anche questa sera l'onorevole La Malfa, con grande puntualità e con spirito critico, ha affrontato, con estrema chiarezza, questioni che riguardano, tra l'altro, il rapporto tra il *premier* ed i poteri che egli assume, nella misura in cui ha la legittimità di sciogliere le Camere, di nominare i ministri, di costruire un rapporto con il Parlamento che non è più dialettico e di confronto e per cui non vi è più autonomia tra potere legislativo e potere esecutivo.

Si è, quindi, in presenza di una modifica che oggettivamente crea grandi difficoltà — come molti colleghi hanno sottolineato nella discussione che si è svolta in questi due giorni — e che mette in difficoltà anche le realtà del Mezzogiorno d'Italia.

Vi sono stati posti alcuni quesiti, cui non siete riusciti a dare risposte serie ed importanti. Quali sono gli aspetti che si verificheranno negativamente — lo dicono anche i vostri governatori — nelle realtà del Mezzogiorno d'Italia? Lo dicevo prima e lo ripeto ancora: hanno espresso preoccupazioni il presidente Fitto ed il presi-

dente della regione Calabria. Essi paventano una soluzione che vada contro le questioni del Meridione e che divida l'Italia, imprimendo un'accelerazione delle questioni del Nord nei riguardi del Mezzogiorno d'Italia. Come non pensare, appunto, alla questione della sanità? Come non pensare alle questioni della sicurezza e della scuola? Questi sono momenti importanti della discussione, che bisognava sviluppare all'interno di un dibattito forte e che non può essere limitato semplicemente alla discussione di questi due giorni, chiudendo tutto all'interno di poche sedute, per arrivare all'8 ottobre.

E poi ci chiedete una grande disponibilità, come ha sostenuto ieri il ministro Calderoli! Ma disponibilità su che cosa, dal momento che questa mattina sono stati presentati emendamenti che già stravolgono il disegno di legge che avete presentato e che non si è discusso all'interno della Commissione affari costituzionali? È questo il rapporto politico che volete sviluppare rispetto ad una materia così importante quale la riforma della Costituzione? Infatti, state riformando la Costituzione! È questo il rapporto di distensione che si vuole ricreare all'interno di quest'aula parlamentare per affrontare problemi di siffatta importanza che investono i cittadini italiani!

Credo, invece, che voi abbiate semplicemente l'esigenza — e mi riferisco alla Lega Nord — di dimostrare ai cittadini del Nord, a coloro i quali vi hanno votato, che avete raggiunto un obiettivo, ossia quello di aver predisposto una riforma, qualunque essa sia, non interessandovi dei problemi che la stessa porrà al paese e, soprattutto, al Mezzogiorno d'Italia. E, nello stesso tempo, le altre forze della maggioranza, ritengono che questo vostro ricatto politico possa non determinare le condizioni per fare in modo che si arrivi allo scioglimento anticipato delle Camere.

Ma i cittadini pagheranno questa riforma, che è una riforma assurda. I cittadini sanno valutare ciò che oggi sta accadendo all'interno del paese e nel Parlamento e sapranno ricompensarvi non votando nelle prossime elezioni regionali e

politiche. I cittadini saranno in grado di esprimere compiutamente, attraverso il referendum che si terrà, la bocciatura di questa riforma che va nella direzione sbagliata. Credo che i nostri padri costituenti, che si sono seduti su questi banchi e che hanno speso la loro vita per creare una Costituzione per il nostro paese, si rivolterebbero nelle tombe nel vedere come si affronta una modifica della Costituzione e come si pongono problemi che creano danni al paese e che lo trasformano in modo negativo.

Credo che su questo dobbiamo riflettere con grande senso di responsabilità. La Costituzione non è una questione di parte, la Costituzione è di tutti! Noi abbiamo il dovere di fare in modo che vi sia una riforma della Costituzione condivisa e per fare questo — e con ciò vorrei concludere, signor Presidente — invito il Governo, se veramente ha questa intenzione, a fare in modo che si possa discutere serenamente. Lo invito a ritirare questa proposta e a discutere insieme per adottare una riforma costituzionale condivisa dal Parlamento.

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

Onorevole Monaco, il gruppo della Margherita, DL-L'Ulivo ha esaurito i tempi a sua disposizione. La invito, pertanto, ad utilizzare con parsimonia il tempo che le è concesso.

FRANCESCO MONACO. Signor Presidente, siamo impegnati a esaminare una riforma costituzionale di dimensioni senza precedenti, quasi una riscrittura dell'intera seconda parte della Costituzione. È a dir poco dubbio che sia impresa legittima attraverso l'ordinaria procedura di revisione costituzionale, che è concepita piuttosto per adeguamenti e riforme circoscritte e puntuali. Manifestamente non è questo il caso: la natura e la portata della riforma in esame configurano, piuttosto, un'impresa costituente che esigerebbe un'Assemblea *ad hoc* e non le ordinarie procedure parlamentari, un'Assemblea investita di potere costituente. Né vale la

rassicurazione che non si mette mano alla prima parte della Costituzione, quella nella quale sono scolpiti principi e diritti fondamentali. È perfettamente possibile, infatti, preservare la lettera e la forma di tali principi e diritti fondamentali violandone la sostanza, attraverso uno sconvolgimento dell'architettura dei poteri quale è disegnata nella seconda parte della Costituzione. Mi riferisco, ad esempio, al principio democratico, al principio di uguaglianza tra i cittadini, al principio del pluralismo sociale e politico, a quello dell'unità e dell'indivisibilità della Repubblica; tutti principi, secondo la giurisprudenza costituzionale, non suscettibili di revisione costituzionale, pena la rottura eversiva dell'ordinamento.

Si può configurare un rapporto tra il Parlamento, il Governo ed il *premier* tale da intaccare il principio democratico, oppure un rapporto fra Stato e regioni tale da minare l'unità della Repubblica e l'universalità dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale; si può ipotizzare un ridisegno degli organi di garanzia tale da intaccarne la terzietà o da ridurli all'impotenza.

Non mi propongo tuttavia di entrare nel merito del progetto di riforma, dal momento che già altri colleghi lo hanno fatto e, in ogni caso, lo faremo nel prosieguo dell'esame; mi limito ad un solo, e tuttavia a mio avviso decisivo, aspetto, utile per farsi un'opinione circa il merito ed il metodo seguito per questa riforma. Lo condenso in una domanda: cosa è una Costituzione? Domanda che sta al centro di un agile, ma densissimo saggio di Valerio Onida, giudice della Corte costituzionale, edito di recente da Il Mulino.

Semplifico: la Costituzione è la legge fondamentale, espressione cara ai tedeschi; è la madre ed il perimetro sicuro di tutte le leggi. Di più: la Costituzione è un patto di convivenza nel quale fissare i principi e le regole che presiedono alla vita della comunità politica. È la casa comune, per dirla con Aldo Moro, dentro la quale siamo chiamati ad abitare insieme.

Se è così, la Costituzione non può essere assimilata ad un fragile contratto

che può essere agevolmente rescisso dalle parti contraenti, né, tanto meno, ad un bottino dei vincitori che se la confezionano — intendo la Costituzione — a misura dei propri interessi e delle proprie convenienze.

Qui sta il vero e decisivo discrimine anche nel dibattito sulle riforme: se accediamo all'idea che la Costituzione non è un contratto cui noi siamo estranei, ma è un patto che ci impegna e vincola, coinvolgendoci come persone e cittadini, se ne ricavano non poche conseguenze.

In primo luogo, è buona cosa che la Costituzione sia tendenzialmente stabile, quale ancoraggio sicuro di una comunità, di contro alla nevrosi delle riforme costituzionali prodotte in serie che è invalsa da qualche tempo.

Le Costituzioni che resistono al tempo, e penso a quella americana, di norma sono buone Costituzioni. Altro che polemizzare con le Costituzioni in quanto vecchie!

Esse, come nel nostro caso, mostrano di avere egregiamente svolto la loro funzione, che è quella di rappresentare un perimetro di garanzie per tutti, entro il quale ha potuto e può svolgersi la più vivace dialettica politica e l'avvicinarsi di forze e di indirizzi politici tra di essi alternativi, ma tuttavia compatibili con quel quadro comune di principi e di regole.

Uno degli indizi della bontà e dell'efficacia della nostra Costituzione del 1948 è quello, per esempio, di avere integrato nel tempo anche forze, e penso ad Alleanza Nazionale, eredi di quelle, il Movimento Sociale Italiano, che all'epoca non votarono la Costituzione, mostrando infatti la funzione integratrice delle Costituzioni.

Secondo corollario: è auspicabile che le Costituzioni, e le riforme ad esse, siano largamente condivise. Infatti, alla Costituzione affidiamo valori, principi e diritti che è bene sottrarre alle contingenti e mobili maggioranze di governo. Quei principi e quei diritti vengono posti così al riparo da quelle mobili maggioranze.

Accedere all'idea che ogni maggioranza di governo si riscriva « pezzi » di Costitu-

zione, e magari il suo stesso impianto, è poco lungimirante ed è motivo di lacerazione per quel tessuto comune che è essenziale per stare insieme.

La comunità non può reggere una sequela ininterrotta di strappi: se ne ricava che le riforme fatte a colpi di maggioranza, su iniziativa del Governo e nella logica del baratto fra forze politiche, anziché in nome di quel compromesso costituzionale alto, all'origine della Costituzione del 1948, non fanno presagire nulla di buono.

Terzo corollario: le Costituzioni sono essenzialmente strumenti di garanzia. Nel menzionato libro, Onida illustra la genesi e l'intima *ratio* del costituzionalismo liberale e democratico. La radice cioè delle Costituzioni contemporanee, fiorite non a caso in reazione ai regimi totalitari.

L'idea guida ed il proposito di esse è preciso: limitare il potere politico, che si pretende assoluto, a presidio dei diritti fondamentali di persone e comunità.

Come non rinvenire traccia, in questa idea-forza così corposamente visibile nella nostra Costituzione, di quel principio personalistico, liberale e cristiano nel quale dovrebbero riconoscersi anche taluni esponenti della maggioranza?

Come non avvertire l'esigenza, dopo l'introduzione di una regola elettorale maggioritaria che conferisce grande potere a chi vince, di rafforzare i bilanciamenti, le garanzie, lo statuto dell'opposizione? Ciò in coerenza con l'enfasi sulle garanzie e sui limiti al potere, che è il cuore stesso del costituzionalismo moderno, e contro la dittatura delle maggioranze. Di tutto ciò non vi è traccia nel testo. Questo è il vero buco nero, la prima e la più pressante delle esigenze del nostro sistema politico istituzionale.

Da tale premessa è lecito ricavare quattro osservazioni telegrafiche che rivolgo, rispettivamente, ai Presidenti delle Camere; a noi tutti, maggioranza ed opposizione; a maggioranza e Governo; alle personalità ed ai gruppi meno insensibili al dialogo all'interno della maggioranza.

Personalmente, imputo responsabilità non piccole ai Presidenti delle Camere per

il braccio di ferro, lo scontro in atto prevedibile e previsto su materia costituzionale. Non mi riferisco solo alle pesanti forzature procedurali, al contingentamento dei tempi, all'esame parlamentare ipotizzato e spezzato da tavoli extraparlamentari e disperso tra svariate bozze di cui abbiamo perso il conto, ma soprattutto al fatto di non avere eccepito per tempo su un progetto di riforma *omnibus* che fuoriesce dai canoni della revisione e che condurrà prevedibilmente ad un referendum-plebiscito nel senso di « prendere o lasciare » una nuova Costituzione. Si tratta di uno strappo all'ordinamento cui i Presidenti avrebbero dovuto, a mio avviso, opporsi. Di fronte a strappi di tale portata suonano risibili le rituali prediche dei Presidenti delle Camere allo spirito bipartisan.

A noi tutti suggerirei di imparare a distinguere accuratamente tra ciò che è ragionevole chiedere alla Costituzione ed alle sue regole e ciò che è rimesso all'autonomia dinamica politica e di non indulgere al mito delle riforme e dell'ingegneria costituzionale. Cattivi partiti, cattive coalizioni, cattive politiche non possono essere addebitati a difetti costituzionali.

A maggioranza e Governo obietto che con il loro comportamento sono riusciti nell'impresa di compattare tutta l'opposizione, di indebolire quelle voci più sensibili all'esigenza di riforma e di ammodernamento dello Stato compatibili con i principi costituzionali sino ad alimentare anche tra noi una sorta di ritrattazione globale delle riforme da noi stessi varate. Non vorrei che, impegnati come siamo a contrastare energicamente queste « riforme pasticcio », rinnegassimo le istanze sanamente riformatrici ispirate alla doppia esigenza di consolidare la democrazia governante e di completare la riforma federalista dello Stato.

PRESIDENTE. Onorevole Monaco...

FRANCESCO MONACO. Segnalo anche — e sto per concludere — che l'esorbitante concentrazione del potere del *premier* ed il deficit di garanzie potrebbe presto ritor-

cersi contro di voi, apprendisti stregoni, se doveste perdere le elezioni, cosa — diciamo così — possibile. La vostra ostinazione nel sostenere una riforma che prima che una minaccia ai principi democratici costituzionali è un pasticcio con risvolti grotteschi (ultima geniale trovata è la terza Camera, o « cameretta », come qualcuno ha detto) non è espressione di forza ma di debolezza politica, perché essa è l'esile filo che ancora vi tiene insieme.

PRESIDENTE. Onorevole Monaco, concluda cortesemente...

FRANCESCO MONACO. Ciò a fronte dell'argomentata contrarietà un po' di tutti: sindacato, Confindustria, comunità dei costituzionalisti, intero sistema delle autonomie e, persino, i vostri presidenti di regione.

Signor Presidente, le chiedo l'autorizzazione alla pubblicazione in calce al resoconto della seduta odierna del testo integrale del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza lo consente, sulla base dei consueti criteri.

Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo
- A.C. 4862 ed abbinata)**

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il relatore, onorevole Bruno.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, anche in considerazione del fatto che siamo rimasti in quattro...

LUCIANO VIOLANTE. Sì, ma buoni !

DONATO BRUNO, *Relatore*. Sì, quattro ma buoni, come dice il presidente Violante.

Ad ogni modo, anche per riordinare le idee, visto che il contributo dei colleghi

dell'opposizione e della maggioranza in questi tre giorni è stato certamente utile per riflettere, ritengo di non dover replicare, bensì di dare le opportune risposte allorché esprimerò il parere sulle proposte emendative. In quella fase infatti avrò modo di fare riferimento alle osservazioni che, in questi giorni, sono state svolte nel corso della discussione sulle linee generali.

PRESIDENTE. Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ALDO BRANCHER, *Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione.* Anche il Governo, signor Presidente, si riserva di svolgere alcune considerazioni in occasione dell'espressione del parere sulle proposte emendative.

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

Ordine del giorno della seduta di domani.

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

Giovedì 16 settembre 2004, alle 10:

Seguito della discussione del disegno di legge costituzionale (previo esame e votazione di questioni pregiudiziali):

S. 2544 – Modificazione di articoli della parte II della Costituzione (*Approvato, in prima deliberazione, dal Senato della Repubblica*) (4862-A)

e delle abbinare proposte di legge costituzionale: ZELLER ed altri; BIELLI; SPINI e ANGIONI; BUTTIGLIONE ed altri; CONTENTO; COLA; PISAPIA; SELVA; SELVA; SELVA; BIANCHI CLERICI; PERETTI; VOLONTÈ; PISAPIA; LUSSETTI ed altri; ZACCHEO; MANTINI ed altri; SODA; OLIVIERI e KESSLER; COSTA; SERENA; PISICCHIO ed altri; BOLOGNESI ed altri; PAROLI; BUONTEMPO; ZELLER ed altri; COLLÈ; VI-

TALI ed altri; MAURANDI ed altri; OLIVIERI; BOATO; STUCCHI; CENTO; MONACO; PACINI; CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA; CONSIGLIO REGIONALE DELLA PUGLIA; CHIAROMONTE ed altri; CABRAS ed altri; MANTINI; LA MALFA; BRIGUGLIO ed altri; FRANCESCHINI; PISAPIA; COSTA; PERROTTA ed altri; FIORI (72-113-260-376-468-582-721-874-875-877-966-1162-1218-1287-1403-1415-1608-1617-1725-1805-1964-2027-2116-2123-2168-2320-2413-2568-2909-2994-3058-3489-3523-3531-3541-3572-3573-3584-3639-3684-3707-3885-4023-4393-4451-4805-5044).

— *Relatore:* Bruno.

La seduta termina alle 20.

TESTO INTEGRALE DEGLI INTERVENTI DEI DEPUTATI DOMENICO PAPPATERRA E FRANCESCO MONACO IN SEDE DI DISCUSSIONE SULLE LINEE GENERALI DEL DISEGNO DI LEGGE COSTITUZIONALE N. 4862 ED ABBINATE

DOMENICO PAPPATERRA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor sottosegretario, c'è 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 quel lavoro.

L'Assemblea costituente fu insediata da Giuseppe Saragat il 26 giugno 1946 e la nuova Carta costituzionale della Repubblica vide luce solo il 27 dicembre 1947 dopo quasi un anno e mezzo di confronti culturali, sociali e politici sui principi fondamentali, diritti e doveri dei cittadini, i rapporti etico-sociali, i rapporti economici e quelli politici.

Allora a confrontarsi erano tre grandi culture politiche, quella comunista e socialista, quella cattolica e quella liberale che erano ben rappresentate se pensiamo a uomini come Giuseppe Saragat, Piero Calamandrei, Umberto Terracini, Lello Basso, Giuseppe Dossetti, Luigi Einaudi, Giorgio La Pira, Ezio Vanoni, Aldo Moro e tanti altri.

Il confronto con i giorni d'oggi è improponibile, ma al di là del mutato quadro politico e delle personalità in campo, oggi resta 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 la data dell'8 ottobre come termine ultimativo, oltrepassato il quale provocherebbe la caduta del Governo Berlusconi.

Quello che i padri costituzionali fecero in due anni, oggi si pretende di farlo in meno di centodieci ore di dibattito parlamentare.

Avevamo sperato molto sulla posizione di alcune forze della maggioranza, soprattutto quelle di chiara ispirazione unitaria e meridionalista, ad iniziare dall'UDC che aveva posto questioni di grande rilievo in buona parte da noi condivise come quelle di riportare allo Stato (e quindi alla competenza della Camera dei deputati) alcune materie che la riforma in discussione assegna anche al Senato federale in quanto « concorrenti », ovvero sia di interesse regionale che statale: tra esse la tutela della salute, le grandi infrastrutture, la produzione, il trasporto e la distribuzione nazionale dell'energia, l'ordinamento della comunicazione, quello delle professioni, il coordinamento della finanza pubblica e il sistema tributario; di introdurre la « clausola di salvaguardia » dell'interesse nazionale da attivare quando lo Stato ritiene che una legge regionale pregiudichi l'unità giuridica ed economica della Repubblica; di ridimensionare i poteri, affidati al *premier*, soprattutto quello di poter sciogliere il Parlamento, auspicando un rapporto politico equilibrato tra capo del Governo e Camera, introducendo la sfiducia costruttiva; di prevedere un ruolo più attivo e non notarile del Presidente della Repubblica.

Mi dispiace constatare che queste posizioni sono state risucchiate e assorbite nella logica di privilegiare gli interessi

politici di parte a quelli generali, preferendo acquisire maggiori quote di potere pubblico in cambio della rinuncia ad una battaglia di grande civiltà giuridica e politica. Anche la posizione di Alleanza Nazionale ha suscitato sconcerto per il fatto che un partito, profondamente radicato al Sud e strenuo difensore della patria, abbia condiviso e avallato un progetto di riforma costituzionale così palesemente contrario al popolo meridionale e alle ragioni della storia nazionale.

Forse è ancora possibile fermare questa deriva.

I ministri Alemanno e Gasparri, che alle ultime elezioni europee hanno raccolto una valanga di voti nella circoscrizione meridionale, si sono solennemente impegnati ad evitare processi di disgregazione sociale e istituzionale.

Sarebbe il caso che il loro partito, con un sussulto insieme di razionalità e di patriottismo, bloccasse questa drammatica deriva contro la nostra storia unitaria e nazionale.

Se così non fosse, il giudizio dei cittadini del Sud e di tutti gli italiani non potrà che essere severo.

Nel merito, la riforma costituzionale proposta non dà luogo alla costruzione di uno Stato federale, non fornisce al nostro paese le regole di una moderna democrazia dell'alternanza, mescola nello stesso tempo contraddittoriamente derive secessioniste e rigurgiti centralisti; si abbandona la forma di governo parlamentare a favore di un modello cesarista e plebiscitario in cui sostanzialmente tutti i poteri di indirizzo politico sono attribuiti al *premier*; è indebolita la posizione del Presidente della Repubblica; si vuole sottoporre al controllo politico l'organo di garanzia del nostro ordinamento, la Corte costituzionale.

Ecco perché sul contenuto di questa riforma vanno ribaditi alcuni pensieri di fondo che esprimono la nostra contrarietà ad un progetto che introduce innovazioni contraddittorie e pericolose per l'unità d'Italia, al punto che anche il nostro Presidente della Repubblica Ciampi è stato costretto ad intervenire più volte per di-

fendere con grande vigore ed energia « l'unità d'Italia », affermando che essa è un valore che viene dalla nostra storia, in essa crediamo, la difendiamo e la difenderemo in tutti i modi e in tutte le circostanze, ed anche in queste ore sta lavorando per evitare una pericolosa deriva, ad iniziare da quella federalista.

Per noi federalismo non vuol dire cercare di sottrarre allo Stato competenze e prerogative per usarle in modo arbitrario ed esclusivo, ma autogoverno responsabile e reale.

La cultura che ha sempre animato il federalismo italiano è lo spirito di chi detesta i pregiudizi razziali e nazionali, di chi non vuole saperne di popoli padani, di chi ama il dialogo e la libera discussione fondata sul rispetto delle opinioni altrui, di chi non sopporta la demagogia populista.

Federalismo non vuol dire distruggere il patriottismo, che anzi lo rende più maturo e razionale. Federalismo non vuol dire rinnegare il passato, distruggendo rabbiosamente lo Stato centralista e allestendo nello stesso tempo un sistema di vertiginoso aumento della spesa pubblica.

Federalismo non significa ritorno nel territorio delle ricchezze prodotte dallo stesso. Lo Stato federale deve prevedere che al centro giungano le risorse per pagare il debito pubblico, per garantire le funzioni stabili unitarie e per realizzare interventi speciali di perequazione. Federalismo non può significare competizione tra le regioni per l'allocazione delle risorse. Federalismo non vuol dire imporre, come intende fare la Lega, la *devolution*, la cancellazione della sovranità dello Stato in una serie di materie che possono essere governate solo attraverso un riferimento nazionale.

Attribuire alle regioni il potere di legiferare in via esclusiva su salute, sicurezza, e istruzione significa ledere il « principio di eguaglianza dei cittadini » che hanno costituzionalmente diritto alle stesse prestazioni pubbliche per la tutela di questi loro beni.

È un tentativo pericoloso di rendere i cittadini delle diverse regioni diseguali. Al

contrario: lo Stato deve garantire le linee fondamentali entro cui far muovere gli enti territoriali. È una riforma che preoccupa gran parte dei cittadini del nostro paese.

Vorrei che il ministro delle riforme chiarisse ai cittadini, soprattutto a quelli delle parti più svantaggiate del nostro paese, gli effetti di questa riforma nelle materie che sono riportate alla competenza esclusiva delle regioni.

In materia sanitaria, a *devolution* approvata cosa succederà ?

I cittadini calabresi, lucani, pugliesi, campani e di altre regioni del Mezzogiorno che fino ad oggi hanno ricevuto prestazioni sanitarie in importanti centri di eccellenza del centro-nord del nostro paese che sono all'avanguardia per qualità di prestazioni, capacità professionale, elevato livello di attrezzature e che hanno salvato la vita di migliaia di persone, potranno continuare a riceverle a carico del Servizio sanitario nazionale, o sarà loro preclusa questa possibilità ?

Resterà in vigore il sistema universalistico delle prestazioni introdotte dalla riforma sanitaria e della gratuità, o anche nel nostro paese dovremo prepararci ad un sistema sanitario basato sulle assicurazioni ?

E in questo caso, siamo nelle condizioni, come l'America di Bush di lasciare senza assistenza sanitaria milioni di cittadini che non sono in grado di pagarsi l'assicurazione per ricevere l'assistenza sanitaria ?

Penso all'Istituto oncologico europeo del professor Veronesi, al San Raffaele o al Besta di Milano, al Gaslini di Genova, al Rizzoli di Bologna, al Careggi di Firenze, al Gemelli o al Bambin Gesù di Roma ed a tanti centri di eccellenza nel nostro paese.

Fino ad oggi a questi interrogativi nessuno ha risposto. Speriamo, ora, che anche su questo aspetto si faccia chiarezza e si forniscano indicazioni precise.

E a proposito della potestà esclusiva in materia di polizia locale riconosciuta alle regioni, sarebbe il caso che il ministro delle riforme chiarisse cosa vuol dire,

anche perché la sensazione di tutti è che si stia costruendo un altro mostro; la riforma infatti parcellizza le forze dell'ordine e della sicurezza, rende incerte e precarie le competenze della polizia, inventa polizie locali e polizie regionali dai profili indeterminati e velleitari in un quadro in cui tutte le istituzioni vengono destabilizzate in maniera eversiva.

Inoltre l'istruzione affidata esclusivamente alle regioni non ci consentirà di avere programmi di insegnamento fondati sull'interesse specifico di ogni regione, cancellando l'unitarietà del nostro ordinamento scolastico.

Non è il caso di riflettere sul fatto che molto probabilmente stiamo costruendo un'Italia a due velocità nella quale si alternano aree sempre più in crisi e penalizzate, e altre sempre più sviluppate in progressiva crescita? Inoltre il federalismo all'italiana rischia di abbattersi pesantemente sulle aree più deboli del paese, e non solo nel Mezzogiorno d'Italia, dove gli enti locali sono asfissati dalla strozzatura dei trasferimenti da parte del Governo e di una base imponibile irrisoria quando non pressoché inesistente.

Quanto al federalismo fiscale, va precisato che il nuovo modello di federalismo fiscale imperniato sull'articolo 119 della Costituzione, riformato dall'Ulivo, si fonda su due principi fondamentali: il rispetto dei diritti fondamentali del cittadino e dei livelli essenziali di erogazione del servizio, e la perequazione effettuata dallo Stato per i territori con minore capacità fiscale per abitante.

Ora, pensiamo davvero, in nome della *devolution* che questi territori e i loro cittadini possano reggere da soli l'impatto che si propone, soprattutto quando non c'è traccia dell'applicazione dell'articolo 119 in materia di perequazione per i territori con minore capacità fiscale?

Il federalismo fiscale deve, infatti, saper dare una risposta di efficienza e di economicità in una cornice di solidarietà.

Tutto ciò passa per una scelta chiara e radicale: nel momento in cui si prevede una contestuale apertura di fonti di reddito alle regioni, si deve procedere conte-

stualmente alla chiusura di altrettante fonti di spesa operate dal centro, altrimenti il sistema non regge.

Con l'attuale Governo accade esattamente il contrario: mentre il centro declama e proclama la riduzione delle tasse, nello stesso tempo taglia sensibilmente i trasferimenti agli enti locali e alle regioni costringendoli a loro volta ad aumentare la pressione fiscale.

Il Sud ha paura di questo federalismo, e non perché non sia pronto e disponibile ad accettare ed affrontare questa difficile ma affascinante sfida, ma perché non ci potrà essere vero federalismo senza un adeguato fondo di perequazione, perché il minor gettito non consente ad oggi alle regioni meridionali di essere autosufficienti e di fronteggiare i nuovi compiti della *devolution*.

Per quanto riguarda la nuova forma di governo, la riforma è radicale e tocca tutto l'impianto del sistema politico: non soltanto introduce la cosiddetta *devolution*, ma introduce anche il premierato.

La nuova forma di governo che è scaturita dalla proposta dei saggi di Lorenzago è quella di consentire all'attuale *premier* di giganteggiare su tutti, ad iniziare proprio dai suoi alleati.

Vediamola nei suoi picchi più evidenti: il *premier* diventa titolare di tutti i poteri sostanziali, compreso quello di sciogliere il Parlamento, che perde ogni forma di autonomia rispetto al capo dell'esecutivo. Neanche negli Stati Uniti hanno pensato ad uno strumento di questa natura: in America, il Congresso ha una funzione separata e autonoma.

Il Presidente della Repubblica viene ridotto a figura puramente decorativa che deve limitarsi ad esercitare solo alcuni marginalissimi poteri espressamente attribuitigli.

Il Parlamento, ove votasse la sfiducia al capo dell'esecutivo, risulterebbe automaticamente sciolto. Pare che alcune di queste forzature vengano cancellate dagli emendamenti della maggioranza. Resta in ogni caso il tentativo di rovesciare a favore del *premier* i poteri di supremazia.

In queste condizioni, e se questo testo dovesse resistere oltre che ai passaggi parlamentari anche al referendum confermativo, sarà difficile negare che non si sia in presenza di un regime il quale dispone di tutti i mezzi per perpetuare se stesso, ivi compreso il monopolio dei mezzi di comunicazione di massa.

È una legge che cambierà la qualità della democrazia nel nostro paese, giungendo gradualmente ad una dittatura della maggioranza.

In altri termini, questa riforma consegna alla maggioranza parlamentare e al suo *leader* un potere immenso, e ciò lo si fa senza prevedere uno « statuto dell'opposizione » che viene rinviato alla disciplina dei regolamenti parlamentari.

Crediamo, come riformisti, che in un paese democratico a nessun organo può essere riconosciuto un potere illimitato, in particolare al capo del Governo.

L'assenza di un respiro organico che dovrebbe connotare la grande riforma, si riflette in modo emblematico nel modo come è stato regolato il nodo del rapporto Stato-regioni.

Il Senato federale è diventato un vero mostro giuridico. Non è espresso dai livelli di governo regionale — tipo il *Bundesrat* tedesco — e non è neppure chiamato a condividere la responsabilità della definizione e gestione dell'indirizzo politico, riconosciuto in esclusiva alla Camera dei deputati.

Ciononostante, è chiamato a partecipare alla definizione dei principi generali in materie e temi fondamentali per il governo del paese, sulla base di una richiesta di una piccola quota di senatori che hanno la possibilità di chiedere che una legge venga sottoposta anche al Senato, con rischi di lungaggini e di danneggiare l'efficacia della legge.

Molto opportunamente qualche commentatore politico ha chiamato questo Senato federale la « Radicofani » della seconda Repubblica, dove diversi « Ghino Di Tacco » controlleranno la via per Roma, ovvero per il governo del paese.

L'altro elemento chiave è tutto politico e riguarda la contestualità della sua ele-

zione ai consigli regionali ed il fatto che non possa essere sciolto. Significa che non è difficile ipotizzare che possa esprimere un equilibrio politico diverso da quello espresso dalla Camera.

Per giustificare la scelta di modificare la Corte costituzionale, sono stati tirati in ballo argomenti privi di buon senso.

Per il Senatore Vizzini, Presidente della Commissione Bicamerale per gli affari regionali, si è risposto alla richiesta delle regioni di partecipare con maggiore intensità alla vita istituzionale del paese prevedendo la nomina di giudici della Corte costituzionale da parte del Senato federale.

Ciò consentirà alle regioni di non sentirsi più estranee rispetto alla Consulta, che è chiamata a risolvere quei conflitti di attribuzione che le vedono in contrasto con il potere centrale.

Secondo il senatore Vizzini, inoltre, la maggioranza si è assunta una responsabilità verso le generazioni future perché così si adeguano le istituzioni al profondo mutamento della società e della politica.

Allora, senatore Vizzini, mi consenta di dire che queste sono vuote parole; i fatti dimostrano il contrario ad iniziare dai reiterati attacchi del mese scorso alla Corte costituzionale da parte di autorevoli rappresentanti del Governo e della maggioranza, liquidata come « tribunale a maggioranza di sinistra » con una brutalità del tutto priva di senso delle istituzioni.

Nel merito: per noi socialisti riformisti l'idea di avere una Corte costituzionale che esprime in termini paritari la cultura giuridica nazionale e quella regionale è un'idea davvero aberrante.

L'idea di lottizzare, infatti, una delle istituzioni costituzionali dello Stato che si è distinta sempre per indipendenza, efficienza ed efficacia e l'elezione di una parte dei membri di essa sottratti all'organo che esprime a livello politico la rappresentanza unitaria del paese (cioè la Camera), è un'idea che nessuna persona di buon senso può sottoscrivere.

La scelta di affidare al Senato federale quasi la metà dei membri della Corte,

come se le regioni oggi non fossero rappresentate dall'organismo *super partes* attuale, va rifiutata.

Lo scopo è facilmente intuibile: è quello di rendere meno indipendente la Corte costituzionale, di fare di essa un organo di alta amministrazione, di porre, in un certo senso, la stessa attuazione della Costituzione sotto il controllo delle regioni.

Lasciateci dire che anche se è evidente il carattere tutto propagandistico della riforma, non è possibile fare della Corte costituzionale materia di baratto politico tra i partiti della coalizione che governano.

In questo nostro convincimento ci soccorrono eminenti personalità del mondo giuridico italiano come il professor Giuliano Vassalli, già ministro della giustizia e Presidente emerito della Corte costituzionale, il quale ha affermato che «una composizione della Corte come quella delineata nella proposta di riforma si tradurrà in una violazione del principio di imparzialità del giudice che si farà sentire proprio nel contenzioso tra Stato e regioni e viceversa».

A suo avviso, anche in un nuovo quadro istituzionale, qual è quello che si sta ridisegnando, si può serenamente mantenere la votazione di una parte dei giudici da parte del Parlamento in seduta comune, anche se il Senato ha carattere federale.

Anche il professor Francesco Paolo Casavola — emerito Presidente della Corte costituzionale — ha definito la riforma un mostro giuridico, e con riferimento alla futura Corte costituzionale che avrà diversi giudici nominati dal Senato federale, ha paventato il rischio che essi diventino i paladini degli interessi locali, snaturando la Corte da organo neutrale di garanzia costituzionale, declassandola a mero collegio arbitrale.

Sarà bene che l'Ulivo e tutto il centro-sinistra se vuole essere coerente con le posizioni sinora assunte, si opponga con ogni mezzo, e utilizzi il dibattito parlamentare soprattutto per evitare che questa riforma venga approvata.

E se alla fine, se l'8 ottobre, la Camera, a maggioranza, dovesse votarla in ogni

caso e così com'è, si prepari al «referendum costituzionale», uscendo dalle aule parlamentari e aprendo un dialogo intenso e vero con l'opinione pubblica.

Questa è l'unica strada percorribile che va perseguita contro una riforma che rischia di cancellare quelle regole che per cinquant'anni hanno garantito la convivenza democratica e la certezza dei diritti e delle libertà, ed hanno rappresentato il quadro entro cui grandi conquiste sociali si sono realizzate.

FRANCESCO MONACO. Siamo impegnati a esaminare, in seconda lettura, un progetto di riforma costituzionale comprensivo di ben 43 articoli. Una riforma di dimensioni senza precedenti, quasi una riscrittura dell'intera seconda parte della Costituzione, quella che disegna gli organi e i poteri della Repubblica. È a dir poco dubbio che sia impresa legittima, attraverso la ordinaria procedura di revisione costituzionale (ex articolo 138), concepita piuttosto per adeguamenti e riforme circoscritte e puntuali. Manifestamente non è questo il caso: la natura e la portata della riforma in esame configurano piuttosto un'impresa costituente che presupporrebbe appunto un'assemblea costituente *ad hoc* (e non le ordinarie procedure parlamentari) investita di potere costituente. Ne vale la rassicurazione che non si mette mano alla prima parte della Costituzione, quella nella quale sono scolpiti principi e diritti fondamentali. È perfettamente possibile preservarne la lettera e la forma (ed è questo il caso), violandone la sostanza attraverso uno sconvolgimento dell'architettura dei poteri quale è disegnata nella seconda parte. Per esempio, il principio democratico, quello di uguaglianza tra i cittadini, il principio del pluralismo sociale e politico, quello dell'unità e indivisibilità della Repubblica. Tutti principi, secondo la giurisprudenza costituzionale, non suscettibili di revisione costituzionale, pena la rottura eversiva dell'ordinamento. Si veda al riguardo la celebre sentenza dell'88.

Si può, in ipotesi, configurare un rapporto tra Parlamento, Governo e *premier*

tale da intaccare il principio democratico; un rapporto tra Stato e regioni tale da minare l'unità della Repubblica e l'universalità dei diritti di cittadinanza su tutto il territorio nazionale; un ridisegno degli organi di garanzia tale da intaccarne la terzietà o da ridurli all'impotenza. Ma non mi propongo qui di entrare nel merito del progetto di riforma. Già lo hanno fatto altri e ancora lo faremo nel prosieguo. Mi limito a un solo punto, tuttavia decisivo per farsi poi un'opinione circa il merito e il metodo seguito per questa riforma. Lo condenso in una domanda: che cos'è una Costituzione? Domanda che sta al centro di un'agile ma densissimo saggio di Valerio Onida, giudice della Corte Costituzionale, edito di recente da « Il Mulino ». Semplice: la Costituzione è la legge fondamentale (espressione cara ai tedeschi), la madre e il perimetro sicuro di tutte le leggi. Di più: è un patto di convivenza nel quale fissare i principi e le regole che presiedono alla vita della comunità politica, quella « casa comune » — per dirla con Aldo Moro — dentro la quale siamo chiamati ad abitare insieme. Se è così, la Costituzione non può essere assimilata a un fragile contratto, che può essere agevolmente rescisso dalle parti contraenti; ne tantomeno al... bottino dei vincitori, che se la confezionano, la Costituzione, a misura dei propri interessi e delle proprie convenienze. Qui sta il vero, decisivo discrimine, anche nel dibattito sulle riforme. Se accediamo all'idea che la Costituzione non è un contratto cui noi siamo e restiamo estranei, ma come patto che ci impegna, ci vincola, ci è caro, ci coinvolge come persone e come cittadini, se ne ricavano non poche conseguenze.

Primo: è buona cosa che sia tendenzialmente stabile, quale ancoraggio sicuro di una comunità, di contro alla nevrosi delle riforme costituzionali prodotte in serie invalsa da qualche tempo. Le Costituzioni che resistono al tempo (si pensi a quella USA), di norma, sono buone Costituzioni. Altro che polemizzare con le Costituzioni in quanto « vecchie »... Esse, come nel caso nostro, mostrano così di avere svolto egregiamente la loro funzione:

quella di rappresentare un perimetro di garanzie per tutti entro il quale poi ha potuto e può svilupparsi la più vivace dialettica politica, l'avvicinarsi di forze e di indirizzi politici tra loro alternativi e tuttavia compatibili con quel quadro comune di principi e di regole. Uno degli indizi della bontà e dell'efficacia della nostra Costituzione del 1948 è quello di avere integrato nel tempo anche forze (penso ad Alleanza Nazionale) eredi di quelle (il Movimento sociale italiano) che, all'epoca, non la votarono. Mostrando appunto la funzione integratrice delle Costituzioni.

Secondo corollario: è auspicabile che la Costituzione e le riforme ad essa siano largamente condivise. Perché ad essa affidiamo quei valori, quei principi, quei beni, quei diritti che è bene sottrarre alle contingenti e mobili maggioranze di governo. Li mettiamo al riparo da esse. Accedere all'idea che ogni maggioranza di Governo si riscriva pezzi di Costituzione, e magari il suo stesso impianto, è poco lungimirante ed è motivo di lacerazione per quel tessuto comune che è essenziale per stare insieme. La comunità non può reggere una sequela ininterrotta di strappi. Se ne ricava che le riforme fatte a colpi di maggioranza, su iniziativa del governo, nella logica del baratto tra forze politiche anziché in nome di un compromesso costituzionale alto (etimologicamente: compromettere, promettere insieme e comprometersi tutti in quel patto) non fanno presagire nulla di buono.

Terzo: le Costituzioni sono essenzialmente strumenti di garanzia. Nel menzionato libro, Onida illustra la genesi e l'intima *ratio* del costituzionalismo liberale e democratico, la radice cioè delle Costituzioni contemporanee, fiorite in reazione ai regimi assoluti e totalitari. L'idea-guida, il proposito è preciso: limitare il potere politico che si pretende assoluto a presidio dei diritti fondamentali di persone e comunità. Così da distinguere tra comandare e governare. Come non rinvenire traccia, in questa idea-forza, così corposamente visibile nella nostra Costituzione, di quel principio personalistico, liberale e cri-

stiano, nel quale dovrebbero riconoscersi anche taluni esponenti della maggioranza? E come non avvertire l'esigenza, dopo l'introduzione di una regola elettorale maggioritaria che conferisce grande potere a chi vince, di rafforzare i bilanciamenti, le garanzie, lo statuto dell'opposizione? In coerenza, appunto, con l'enfasi sulle garanzie e sui limiti al potere che è il cuore stesso del costituzionalismo moderno e contro la « dittatura della maggioranza ». Di tutto questo non c'è traccia nel vostro testo. Questo è il vero buco nero, la prima e la più pressante delle esigenze del nostro sistema politico-istituzionale.

Se sta questa premessa, questa idea alta e pregnante della Costituzione come patrimonio comune, è lecito ricavare di qui quattro osservazioni che giro rispettivamente ai presidenti delle Camere, a noi tutti (maggioranza e opposizione), al governo proponente, alle personalità e ai gruppi meno insensibili al dialogo dentro la maggioranza.

Personalmente, imputo responsabilità non piccole ai presidenti delle Camere per il braccio di ferro, lo scontro in atto, prevedibile e previsto, su materia costituzionale, non solo per le pesanti forzature procedurali, per il contingentamento dei tempi, per un esame parlamentare ipotecato e spezzato da tavoli extraparlamentari, e disperso tra svariate bozze di cui abbiamo perso il conto, ma soprattutto per non avere eccepito per tempo su un progetto di riforma omnibus che fuoriesce dai canoni della revisione e che condurrà prevedibilmente a un referendum-plebiscito, nel senso di prendere o lasciare quasi una nuova Costituzione. Uno strappo all'ordinamento cui i presidenti avrebbero dovuto opporsi. Di fronte a strappi di questa portata suonano risibili le rituali prediche dei presidenti delle Camere sullo spirito *bipartisan*.

A noi tutti suggerirei di imparare a distinguere accuratamente tra ciò che è ragionevole chiedere alla Costituzione e alle sue regole e ciò che è rimesso all'autonomia dinamica politica, di non indulgere al mito delle riforme e dell'ingegneria costituzionale. Cattivi partiti, cattive coa-

lizioni, cattive politiche non possono essere addebitati a difetti costituzionali.

A maggioranza e Governo obietto che, con il loro comportamento, sono riusciti nell'impresa di compattare tutta l'opposizione, di indebolire quelle voci più sensibili all'esigenza di riforma e di « ammodernamento » dello Stato compatibile con i principi e le garanzie costituzionali, sino ad alimentare una sorta di « *retractatio* globale » delle riforme da noi stessi varate. Non vorrei che, impegnati come siamo a contrastare energicamente queste riformepasticcio, rinnegassimo le istanze sanamente riformatrici ispirate alla doppia esigenza di consolidare la democrazia governante e di completare la riforma federalista dello Stato.

Segnalo anche che l'esorbitante concentrazione del potere nel *premier* e il deficit di garanzie potrebbe presto ritorcersi contro di voi, apprendisti stregoni, se doveste perdere le elezioni. Cosa a dir poco possibile. La vostra ostinazione nel sostenere una riforma che, prima che una minaccia ai principi democratici e costituzionali, è un colossale pasticcio con risvolti grotteschi (ultima geniale trovata: la terza Cameretta), non è espressione di forza ma di debolezza politica, perché essa è l'esile filo che ancora vi tiene insieme. Ma appunto di sordità e di ostinazione si tratta, a fronte dell'argomentata contrarietà di tutti: sindacato, confindustria, comunità (e associazione) dei costituzionalisti, intero sistema delle autonomie e persino i vostri presidenti di regione, da Storace a Formigoni (« un incredibile pasticcio ») a Fitto. Cito parole sue: « Il federalismo deve essere costruito con regole chiare e condivise e non aprire il varco a furbizie istituzionali e ad egoismi territoriali (...). Alcune regioni sono destinate per decreto alla retrocessione (...). Non ci possiamo permettere un federalismo sbagliato nella forma e nei contenuti che favorisca la sublimazione degli egoismi territoriali ».

Infine, un appello a coloro che, dentro la maggioranza, non strumentalmente, hanno dato mostra di patire il senso di una costrizione, l'oltraggio di un ricatto sulla più alta delle materie: appunto la

Costituzione. In verità, mi chiedo se ve ne siano ancora o se essi si siano contentati di fare un po' di teatro estivo, finalizzato ad altro, più prosaico fine. È forse ingenuo sperare che di questa sproporzione siano consapevoli quanti menano vanto di riconoscersi nell'eredità delle forze e delle culture artefici della Costituzione. Ma è nostro dovere richiamare loro che, cedendo a quella costrizione, esse compromettono ciò che residua del loro diritto a rivendicare quella eredità.

Un ultimo rilievo suggeritomi dalle parole pronunciate poche ore fa dal Presidente della Repubblica davanti agli amministratori pubblici di Piacenza. È da tutti riconosciuto il suo equilibrio, la sua terzietà, la sua saggezza.

Ebbene oggi Ciampi, in tema di riforme costituzionali, ha levato un severo monito alla ricerca delle più larghe convergenze; ad adottare soluzioni che assicurino la

coerenza e la funzionalità del quadro costituzionale; a salvaguardare l'interesse nazionale e l'effettiva unità economica e giuridica del paese; a non appesantire il contenzioso tra Stato e regioni; ad evitare aggravii burocratici e oneri esorbitanti.

Pur col garbo che gli è proprio, in sintesi, ci sono tutti i nostri rilievi, le nostre preoccupazioni. Se si considera la tempistica, la coincidenza col nostro dibattito, è difficile pensare che le parole di Ciampi non siano mirate.

Ma dubito che prestate ascolto anche alla più autorevole delle voci critiche, quella interprete della nazione tutta.

IL CONSIGLIERE CAPO
DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. FABRIZIO FABRIZI

Licenziato per la stampa alle 21,45.