

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
PIER FERDINANDO CASINI

La seduta comincia alle 10,05.

GABRIELLA PISTONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta di ieri.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Boato, Bonaiuti, Brugger, Buontempo, Burani Procaccini, Cusumano, Giordano, Giancarlo Giorgetti, Giovanardi, Intini, Antonio Loddo, Martino, Martusciello, Molgora, Pecoraro Scanio, Pisanu, Scajola, Sgobio, Stucchi, Tabacci, Viespoli e Violante sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono settantasette, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Seguito della discussione del disegno di legge costituzionale: S. 2544 – Modificazione di articoli della parte II della Costituzione (Approvato, in prima deliberazione, dal Senato) (4862) 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; Lusetti ed altri; Zaccheo; Mantini ed altri; Soda; Olivieri e Kessler; Costa; Serena; Pisicchio ed altri; Bolognesi ed altri; Paroli; Buontempo; Zeller ed altri; Collè; Vitali 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) (ore 10,07).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito della discussione del disegno di legge costituzionale, già approvato in prima deliberazione dal Senato: Modificazione di articoli della parte II della Costituzione, e delle abbinare proposte di legge costituzionale di iniziativa dei deputati Zeller ed altri; Bielli; Spini e Angioni; Buttiglione ed altri; Contento; Cola; Pisapia; Selva; Selva; Selva; Bianchi Clerici; Peretti; Volontè; Pisapia; Lusetti ed altri; Zaccheo; Mantini ed altri; Soda; Olivieri e Kessler; Costa; Serena; Pisicchio ed altri; Bolognesi ed altri; Paroli; Buontempo; Zeller ed altri; Collè; Vitali ed altri; Maurandi ed altri; Olivieri; Boato; Stucchi; Cento; Monaco; Pacini; del Consiglio regionale

della Puglia; del Consiglio regionale della Puglia; e dei deputati Chiaromonte ed altri; Cabras ed altri; Mantini; La Malfa; Briguglio ed altri; Franceschini; Pisapia; Costa; Perrotta ed altri; Fiori.

Ricordo che nella seduta di ieri si è conclusa la discussione sulle linee generali.

**(Esame di questioni pregiudiziali
— A.C. 4862 ed abbinata)**

PRESIDENTE. Ricordo che sono state presentate le questioni pregiudiziali Violante ed altri n. 1 e Castagnetti ed altri n. 2 (vedi l'allegato A — A.C. 4862 ed abbinata sezione 1).

A norma del comma 3 dell'articolo 40 del regolamento, le questioni pregiudiziali possono essere illustrate per non più di dieci minuti da uno solo dei proponenti. Potrà, altresì, intervenire un deputato per ognuno degli altri gruppi per non più di cinque minuti.

L'onorevole Bressa ha facoltà di illustrare la questione pregiudiziale Castagnetti ed altri n. 2, di cui è cofirmatario.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, la giurisprudenza della Corte costituzionale ha più volte affermato, in particolare con la sentenza n. 1146 del 1988 e, da ultimo, con la sentenza n. 2 del 2004, che le leggi di revisione della Costituzione e le altre leggi costituzionali, pur approvate secondo la procedura di cui all'articolo 138, che consente la revisione del testo della Costituzione e l'adozione di altre leggi aventi rango costituzionale, non possono contenere norme che contrastino con i principi supremi dell'ordinamento costituzionale.

La nozione di principio supremo traduce l'idea del nucleo essenziale ed immodificabile della Costituzione italiana, per incidere sul quale non è sufficiente il ricorso al mero potere di revisione costituzionale, il quale è pur sempre un potere costituito, tenuto, quindi, ad operare nell'alveo della Costituzione.

Pertanto, nella nostra Carta sono assolutamente immodificabili le disposizioni

della Costituzione che definiscono la forma repubblicana dello Stato, di cui all'articolo 139. Il suddetto articolo però richiama la forma di Stato prefigurata *in nuce* dall'articolo 1, che, a sua volta, rinvia ad altre disposizioni dello stesso testo costituzionale.

L'articolo 1 recita: «L'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro. La sovranità appartiene al popolo, che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione». Questa opzione interpretativa fa sì che vengano considerati sottratti alla revisione costituzionale anche i principi della democrazia rappresentativa e della centralità del Parlamento, il nucleo essenziale dei diritti di libertà civile ed il principio di eguaglianza sia formale che sostanziale. La vostra riforma lede i principi dell'articolo 1, ma anche dell'articolo 3 (il principio di eguaglianza), nonché dell'articolo 5 (il principio di unità ed indivisibilità).

Oggi su tutti i giornali è riportato il richiamo di Ciampi: «Ho giurato sulla Carta (...) Serve un disegno coerente». Ebbene, proprio questo manca nella proposta di riforma: la coerenza costituzionale. È una riforma costituzionale senza verità, la vostra, ma con molte storie dietro. Una riforma costituzionale senza verità, poiché la frammentarietà, la ritrosia e l'ambiguità delle soluzioni proposte dalla riforma appaiono prive della capacità di instaurare un vero e proprio modello costituzionale alternativo rispetto a quello vigente.

Tuttavia, vi sono molte storie particolari dietro che producono il pericolosissimo ed incredibile tentativo di superare, con un nuovo assetto costituzionale, le difficoltà di un sistema politico. Avete fatto una verifica politica di maggioranza e l'avete chiamata riforma costituzionale. Il vero obiettivo della riforma, non so se consapevolmente o meno, è quello di ridesegnare i confini tra politica e diritto costituzionale. Ciò avviene soprattutto, come vedremo, attraverso la ridefinizione della forma di Governo.

Il diritto costituzionale, nelle sue più moderne e democratiche espressioni, è, ad

un tempo, fine e confine della politica. Il diritto delimita l'area in cui si può svolgere la politica. È un limite all'arbitrio della politica e ne orienta le manifestazioni verso i valori fondanti l'ordinamento.

La forma di Governo che voi proponete, quella che il professore Leopoldo Elia, con una formula efficacissima, ha definito premierato assoluto, non è orientata a realizzare un modello costituzionalmente alternativo a quello vigente nel senso del presidenzialismo all'americana, del premierato all'inglese e del cancellierato alla tedesca.

Si tratta invece del prodotto di un imbroglio costituzionale, costruito su misura per formalizzare per il presente e perpetuare per il futuro l'attuale sistema politico italiano, meglio ancora se nelle condizioni del presente.

Il nucleo della nostra pregiudiziale di costituzionalità sta nel fatto che questa superficiale ma terribile convinzione di poter surrogare, con un irrigidimento autoritario, la carenza di omogeneità politica non deve essere sottovalutata. Il premierato assoluto rappresenta una riforma in senso autoritario della nostra Costituzione ed è soprattutto a questo che ci opponiamo e, per tale motivo, vogliamo difendere la Costituzione, i suoi valori e i suoi principi di democrazia.

Nella storia costituzionale moderna il requisito fondamentale, a cui deve corrispondere un sistema di governo che intenda dare forma ad una democrazia, è rappresentato dalla divisione dei poteri e, nel caso di un sistema fondato su elezioni maggioritarie, da meccanismi di bilanciamento e contrappeso tra poteri. O c'è questo o, da Madison a Maragnini, tutti ci diranno che non vi è democrazia.

Non vi è nulla di male né nulla di non democratico nello scegliere quella che si chiama democrazia di mandato e, quindi, l'elezione diretta del Presidente. Ma, affinché tale scelta sia coerente con la irrinunciabile logica della divisione dei poteri richiesta da una democrazia, occorre sganciare il Governo dal Parlamento e costringere il Presidente eletto a fare i

conti con un Parlamento che egli non può domare né con il voto di fiducia né con il potere di scioglimento.

Se invece si pretende di eleggere di fatto — come voi proponete — direttamente un primo ministro, che si insedia in un sistema parlamentare e dispone verso le Camere sia della fiducia con voto conforme sia dello scioglimento, allora si distrugge il sistema parlamentare, si distrugge la divisione dei poteri e si realizza una forma di governo in cui il principio di democrazia si indebolisce fino a scomparire, specie poi se alla maggioranza parlamentare che risponde al primo ministro si attribuisce anche il potere di eleggere il Capo dello Stato e altri organi che dovrebbero essere di bilanciamento e di garanzia.

La riforma che proponete va oltre, in quanto parte dalla premessa non solo che il *premier* deve essere direttamente eletto, ma che attraverso le elezioni i cittadini trasferiscano a lui la loro sovranità: singolarissimo principio per una democrazia, tanto più singolare sulla base del fortunatamente non modificato articolo 1 della nostra Costituzione, che la sovranità l'attribuisce al popolo del quale fanno parte anche i cittadini che non hanno votato per il *premier* vincente, chiunque esso sia.

L'altra questione costituzionalmente cruciale posta dalla riforma in oggetto è quella dell'affievolimento delle garanzie. La vostra riforma, con la ridefinizione delle funzioni e dei poteri del Presidente della Repubblica, con la politicizzazione della Corte costituzionale, ma soprattutto con la devoluzione — comportando la possibilità di scardinare i servizi universali, che sono la sostanza dei diritti di cittadinanza e la garanzia dei diritti di libertà e di uguaglianza — può aprire le porte alla secessione dei diritti per i cittadini italiani. Tutto questo produce un altro gravissimo strappo costituzionale!

L'idea più corretta di Costituzione è che quest'ultima non sia mera organizzazione dei poteri, ma organizzazione dei poteri funzionale alla garanzia dei diritti fondamentali. Voi, invece, organizzate il potere per il potere, con sommo spregio

dei diritti di uguaglianza, di libertà, del valore di unità e indivisibilità del paese.

Per tale motivo, la vostra proposta di riforma, anche se sarà approvata, è destinata a fallire. Non è la grande riforma vagheggiata, non è la grande riforma che proclamate, è un apparentemente astuto groviglio di vostre piccole volontà, di vostre piccole meschine vanità.

Le soluzioni che avete trovato, se sono prive della capacità di instaurare un vero e proprio modello costituzionale alternativo a quello vigente, sono però capaci di scassare la Costituzione vigente. Sono adatte a realizzare violazioni di principi costituzionali che non avete la forza, la capacità e la cultura costituzionale di cambiare. Per questo la vostra è una riforma che produce forme — per dirla con il professor Mario Dogliani — di incostituzionalità circoscritta. Tuttavia, tali forme lasciano margini di politica costituzionale e di politica pura e semplice; dunque, eserciteremo all'interno e al di fuori del Parlamento questa nostra grande opportunità politica.

Per tale motivo non riuscirete a modificare profondamente la democrazia di questo paese, in quanto ci saremo noi che ve lo impediremo. Quindi, anche se oggi siamo sconfitti dai numeri, le nostre ragioni in difesa della Costituzione potranno essere fatte valere in ogni sede, qui e nel paese (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-L'Ulivo e dei Democratici di sinistra-L'Ulivo*)!

PRESIDENTE. L'onorevole Soda ha facoltà di illustrare la questione pregiudiziale Violante n. 1, di cui è cofirmatario.

ANTONIO SODA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi sappiamo che il passaggio dallo Stato assoluto allo Stato di diritto ed, infine, allo Stato costituzionale ha determinato delle trasformazioni del potere legislativo ed esecutivo in due direzioni: da una parte, con la separazione dei poteri, si è affermato il controllo del Parlamento sull'attività di Governo e la potestà legislativa del Parlamento; dall'altro, il potere legislativo, negli Stati di

diritto costituzionale come il nostro, comporta dei limiti oggettivi alla stessa potestà legislativa. Voglio dire che i costituzionalisti moderni di tutti i paesi a democrazia avanzata affermano che gli stessi Parlamenti, per effetto dei vincoli del patto costituzionale, hanno limiti nei principi immutabili delle Costituzioni.

Una trasformazione, dunque, che segna il passaggio dal semplice Stato di diritto allo Stato costituzionale, nel quale il potere legislativo delle assemblee non è assoluto, ma incontra il limite dei principi immutabili della Costituzione. Tra questi principi, oltre a quelli supremi della ragionevolezza, della razionalità e dell'uguaglianza di parità di trattamento dei cittadini, incontriamo costantemente la necessità che non vi siano violazioni dei principi fondamentali dello stesso Stato di diritto. Orbene, in questa proposta di legge, che ha fondamento nella concezione della cosiddetta «democrazia totalitaria», in virtù della quale un'assemblea sarebbe onnipotente, vi sono tutte le violazioni tipiche di uno Stato che vuole retrocedere verso forme non più di democrazia costituzionale, bensì di democrazia totalitaria.

Noi segnaliamo, in particolare, che la definizione di un Senato, che, per un verso — come alcuni hanno affermato — è onnipotente, perché invade anche la sfera della responsabilità dell'esecutivo e, per altro verso, è irresponsabile, perché non risponde politicamente alle assemblee né a quell'equilibrio dei poteri, configurati nello scioglimento delle Camere quando il rapporto di fiducia con l'esecutivo viene meno, dà vita ad un *monstrum* che scardina la separazione dei poteri e lo Stato di diritto costituzionale, tipico delle democrazie più avanzate. Ma lo stesso processo di formazione delle leggi è confuso, contraddittorio, non contiene cioè quei caratteri propri dei principi costituzionali che individuano nella supremazia del Parlamento, nel processo di formazione delle leggi il suo carattere distintivo e fondamentale.

La necessità, quindi, di un ripensamento, di fermarsi, senza procedere all'esame degli articoli, deriva da scelte di fondo.

La nostra Corte costituzionale, fin dagli anni Settanta, ha individuato i principi immutabili che lo stesso potere legislativo ed il potere costituzionale non possono superare, pena la rottura del vincolo del patto costituzionale. Si fuoriesce dalla Costituzione ogni qual volta le assemblee elettive invadono la sfera dei principi immutabili contenuti nella nostra Carta costituzionale.

Affermate che si tratta di una revisione parziale e ordinamentale del nostro sistema politico costituzionale. In quest'aula, nessuno di voi ha affermato che si vuole una fuoriuscita dalla Costituzione del 1948, ma che si vuole invece superare la transizione, si vogliono colmare le lacune, si vuole rendere la Costituzione formale coerente con la Costituzione materiale. Si tratta delle contraddizioni che ha denunciato ieri l'onorevole Fassino e della necessità di risolvere tali contraddizioni. Ma la soluzione di tali contraddizioni, di tali limiti e di tali lacune e il compimento del processo di trasformazione del nostro sistema non determinano la fuoriuscita dal sistema costituzionale.

Al contrario, nel testo vi sono due elementi che portano ad un diverso modello costituzionale, non soltanto dal punto di vista del processo di formazione delle leggi, ma anche dal punto di vista del rapporto fra i poteri. Basti pensare all'annullamento totale ed integrale di ogni funzione di equilibrio, di garanzia e di stabilizzazione del sistema, assolta, nei cinquant'anni della nostra Repubblica, dal Presidente della Repubblica. Orbene, delineare un sistema nel quale scompare la garanzia di questo alto organo costituzionale e si accentua la rigidità del rapporto Governo-Parlamento, con l'attribuzione di una posizione preminente e di supremazia pressoché totale all'esecutivo — e all'interno dell'esecutivo al suo *premier* — sul Parlamento, comporta una fuoriuscita dal sistema parlamentare.

Si prevede una Camera legislativa con poteri penetranti in tutte le politiche di settore: badate, tutte le materie concorrenti comportano necessariamente interferenze con l'attuazione del programma di governo. Quindi, da una parte definite un esecutivo che con il suo *premier* controlla non solo la sua maggioranza, ma l'assemblea politica; dall'altra, consentite che questo esecutivo, forte nei confronti dell'assemblea politica, sia costretto a trattare l'attuazione del programma con una Camera che non risponde politicamente né all'assemblea politica né al Governo.

Dunque, si tratta di un modello di Stato ingovernabile e che comporterà, come denunciato da molti studiosi, analisti e attenti conoscitori delle vicende politiche, costituzionali e sociali delle istituzioni, la moltiplicazione della spesa pubblica e l'ingovernabilità dei conti pubblici. La Corte dei conti, non più tardi di qualche mese fa, ha segnalato che già l'indebitamento delle regioni italiane ha raggiunto la quota di 40 miliardi di euro (80 mila miliardi di vecchie lire). Di questo tema non vi è traccia nel dibattito che si è svolto e si tratta di un tema fondamentale, sul quale le Camere dovrebbero esprimersi con completezza. Non abbiamo sentito, da parte del Governo e della maggioranza, una risposta a queste accuse pubbliche di ingovernabilità della spesa, frutto dell'impianto costituzionale che ci proponete.

Dunque, la nostra pregiudiziale — con la cui approvazione non si passerebbe all'esame degli articoli — trova il suo fondamento in due cardini fondamentali. Da una parte, lo stravolgimento, che voi effettuate, dei principi immutabili della Costituzione, principi la cui violazione determina una rottura del patto costituzionale, foriera di avventure perniciose per il nostro paese; dall'altra, l'assenza completa di una verifica dell'impatto di tale impianto costituzionale sulle vicende finanziarie, impatto che si ripercuoterebbe, quindi, sul sistema di sicurezza sociale che deve essere garantito ai nostri cittadini in base ai principi di universalità ed eguaglianza dei diritti sociali fondamentali.

Processo di formazione delle leggi; rigidità dell'esecutivo; supremazia del Capo del Governo sull'Assemblea « politica » e sulla maggioranza; confusione del processo legislativo; rapporti squilibrati tra le due Camere; per così dire, onnipotenza del Senato in determinate materie di carattere prevalentemente di attuazione del programma di Governo, sono tutti fattori che ci spingono a lanciare un monito severo. Non commettete l'errore di procedere oltre nell'approvazione di una riforma che, elaborata da una sola parte — minoritaria nel paese —, trova il dissenso integrale di studiosi, di attenti conoscitori dei sistemi politici e istituzionali. Essa desta, altresì, allarme nelle forze produttive del paese, incontrando contrarietà, timori e pericoli reali di « disgregazione » del principio di universalità delle prestazioni essenziali su tutto il territorio nazionale da parte delle forze sociali. Pericoli che segnaliamo costantemente e che incontrano o il silenzio o risposte che diventano meri balbettii.

Il non passaggio agli articoli significa l'invito ad una pausa di riflessione, a ripensare il metodo e il contenuto di questa riforma. Al riguardo, abbiamo formulato talune proposte; mi riferisco, ad esempio, ad una Assemblea costituente il cui potere non investa tutta la Carta costituzionale e, quindi, i suoi principi fondamentali, ben radicati nella coscienza del popolo italiano. Si tratterebbe, piuttosto, di un percorso costituente definito, delimitato; un'Assemblea con carattere redigente che nascerebbe con la rappresentanza plurale di tutte le istanze culturali, politiche, sociali, economiche e produttive del paese. È questa la strada che vi abbiamo indicato; con essa potremo approfondire effettivamente tutte le questioni segnalate, da quelle ordinamentali alle altre sociali, finanziarie e di funzionamento del sistema.

In genere, i modelli costituzionali sono il frutto di un ripensamento della storia di un popolo; ieri, ho ascoltato l'onorevole Sterpa che ha definito questo vostro disegno di legge un testo contrario a tutta la storia unitaria del nostro paese. È una opinione che rispetto; non la condivido in

quanto noi non siamo attestati su posizioni di conservatorismo che escludano ogni possibilità di intervento di « manutenzione » della nostra Carta costituzionale. Pensiamo, piuttosto, che il federalismo in sé, implicando una pluralità di poteri diffusi sul territorio, sia una ricchezza per la democrazia e per la partecipazione. Ma il federalismo, storicamente, è fattore di unità, non di disgregazione. I federalismi nascono come forme politiche, come strumenti per unificare comunità altrimenti confliggenti sul piano della sovranità e divaricanti sul terreno dello sviluppo economico e sociale. Tale è l'autentico federalismo; infatti, in tutta Europa, il federalismo si coniuga con la ricerca costante di principi di unità, assumendo una funzione unificante.

Non solo questo accade negli Stati nazionali, ma anche nei processi di aggregazione sovranazionale noi incontriamo costantemente questa esigenza di unità, di garanzia, di uguaglianza e di diffusione dei diritti sociali fondamentali. Al contrario, il vostro federalismo è un federalismo alla rovescia, che nega la stessa natura del patto federativo. Il patto federativo non è un patto per disgregare, per creare differenze che non esistono, per moltiplicare le disuguaglianze. Il federalismo nasce per unire, per creare ponti fra comunità che altrimenti si lacererebbero tra loro a causa di una storia dallo sviluppo divaricante.

Orbene, ripensare ad una forma di Stato che abbia in sé la ricchezza del pluralismo dei poteri, che abbia in sé la diffusione sul territorio di poteri più vicini alle comunità, più trasparenti, meno opachi, più vicini alle domande dei cittadini delle comunità, è una scelta saggia alla quale noi non rinunciamo e per la quale siamo pronti a fornire ogni contributo; ma un federalismo, al contrario, che moltiplica le disuguaglianze, che incrina il sistema di sicurezza sociale, che diversifica la fruizione dei diritti fondamentali sul territorio è un federalismo che nega sé stesso, un federalismo che non è patto di unione, ma fonte di lacerazioni e di contrasti.

Su questi temi vi invitiamo a riflettere. Abbiamo indicato nella nostra pregiudiziale alcuni punti che, mi rendo conto, sono stati parzialmente corretti, senza però intaccare l'impianto fondamentale del vostro testo. Il monito che vi rivolgiamo è di non proseguire su questa strada di divisione ed accogliere la domanda di ripensare questo testo che viene non tanto da un'opposizione politica all'interno di quest'Assemblea, che potrebbe essere definita come un'opposizione strumentale di governo, ma da tanta parte del paese.

Lo spirito costituente non è passione civile per provocare fratture, non è rispondere ad una domanda di scambio politico all'interno di una maggioranza, lo spirito costituente è ricercare la condivisione di principi e di valori comuni sui quali costruire quelle necessarie, opportune e limitate revisioni della Carta costituzionale che concludano la transizione italiana.

Preavviso di votazioni elettroniche.

PRESIDENTE. Poiché nel corso della seduta potranno aver luogo votazioni mediante procedimento elettronico, decorrono da questo momento i termini di preavviso di cinque e venti minuti previsti dall'articolo 49, comma 5, del regolamento.

Si riprende la discussione.

(Ripresa esame di questioni pregiudiziali — A.C. 4862 ed abbinata)

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

GRAZIELLA MASCIA. Signor Presidente, come altri colleghi hanno già ricordato, la Corte costituzionale ha stabilito in tempi non sospetti che i principi supremi dell'ordinamento non possano venire modificati, neanche utilizzando la procedura stabilita dall'articolo 138 per la revisione della Costituzione. In particolare, i criteri

di ragionevolezza e di proporzionalità fanno parte dei principi supremi dell'ordinamento. Questo progetto, invece, fuoriesce da tali criteri per quantità e per diversità delle norme e degli istituti, che sopprime, sostituisce o distorce.

La stessa volontà popolare in caso del referendum previsto dall'articolo 138 verrebbe messa nell'impossibilità di dare un giudizio distinto sulle singole parti. Sarà già difficile in questo Parlamento poter articolare le valutazioni ed i giudizi, ma tanto più lo sarebbe in un referendum in cui il popolo dovrebbe esprimersi: sarà difficile perché sarebbe costretto a dire di no o di sì ad un pacchetto di riforme tra ciò che piace e ciò che non si vuole. Ciò non pare trovare cittadinanza nella nostra democrazia costituzionale.

Inoltre, questo progetto non modificherebbe soltanto la seconda parte della Costituzione, ma inciderebbe oggettivamente sulla prima, che statuisce i principi dell'ordinamento e riconosce i diritti dei cittadini. Le due parti, dunque, sono connesse: la seconda parte è funzionale alla prima. Il rapporto tra i principi e i diritti, da una parte, e le istituzioni che definiscono e regolano il potere, dall'altra, ammette innovazioni nella nostra Carta costituzionale, ma che risultino rigorosamente coerenti con la finalizzazione intangibile dell'ordinamento dettato dalle norme fondamentali e dai diritti inviolabili. Invece, talune normative risultano strumentali ad altre finalità istituzionali — parliamo degli articoli 117, secondo comma, e 120, secondo comma, cioè la *devolution* —, che fanno riferimento ai livelli essenziali e riducono il significato e la portata del principio di uguaglianza.

Noi andremmo a costituzionalizzare trattamenti differenziati, disparità, differenziazioni che, naturalmente, sono in contrasto con l'articolo 3 della Costituzione. Quindi, si tende a frammentare la Repubblica, a frantumare i vincoli di solidarietà e le politiche economiche e sociali richiamati dall'articolo 2. Inoltre, non solo si rovescia il senso del federalismo, che è sempre stato tensione all'unità come è

stato poc'anzi ricordato, ma si rovesciano i criteri di attribuzione delle funzioni, cioè gli organi che dovrebbero tendere a tutelare l'interesse nazionale (articolo 5 della Costituzione). Il progetto, infine, ha un moderno impianto autoritario, laddove si configura una lesione del principio della separazione dei poteri, ponendo il potere legislativo alla mercé di quello esecutivo.

Aspetti che riducono, mortificano, a volte annullano il potere dei Parlamenti si trovano in diversi articoli, non solo quello relativo ai poteri del *premier*, ma anche, per esempio, nel procedimento legislativo, che è una delle questioni più rilevanti di questo provvedimento. Viene messo in crisi persino il principio della sovranità popolare.

Tutto ciò, dunque, non solo appare in contrasto palese con i principi supremi della Costituzione, ma determina o aggrava il divario già esistente nel rapporto tra cittadini e istituzioni. Per tutte queste ragioni, anche noi, insieme a tutti i colleghi delle opposizioni, chiediamo di non procedere all'esame del disegno di legge (*Applausi dei deputati dei gruppi di Rifondazione comunista, dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e della Margherita, DL-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Acquarone, al quale ricordo che ha tre minuti di tempo a disposizione. Ne ha facoltà.

LORENZO ACQUARONE. Signor Presidente, come del resto ho preannunciato nell'intervento di ieri, nei tre minuti che mi sono concessi vorrei esaminare la questione di costituzionalità solo da un punto di vista teorico, lasciando poi ai colleghi che parleranno successivamente l'analisi compiuta. L'argomento forte che ci viene sollevato contro è se sia mai possibile sollevare una questione di costituzionalità nei confronti di una legge che si presenta come disegno di legge costituzionale. Sì, è possibile, perché non solo la Corte costituzionale ha avuto occasione di affermarlo, ma tutta la dottrina costituzionalistica recente — cito, in particolare, i

contributi di Baldassarre e di Massimo Luciani — hanno messo in luce come nell'ambito della Costituzione vi siano dei diritti fondamentali, i cosiddetti valori costituzionali, i quali resistono ad ogni revisione costituzionale e, soprattutto, a quella ex articolo 138, che è stato visto in funzione di piccole modifiche costituzionali.

I valori costituzionali sono quelli in cui il legislatore costituente non ha creato dei diritti per i cittadini, ma ha riconosciuto dei diritti inviolabili con una qualche venatura giusnaturalistica in quanto gli stessi sono propri, non dico di una condizione umana, ma della condizione umana di cittadini liberi in un libero Stato.

Ora abbiamo questo testo di legge, che apparentemente dovrebbe riguardare soltanto gli articoli della seconda parte della Costituzione, ma che ha implicazioni forti anche sulla prima parte, in particolare per quanto riguarda i principi di ragionevolezza.

Per quanto riguarda il principio di uguaglianza, pensiamo alla differenziazione enorme che si introduce tra i cittadini delle regioni economicamente più favorite e quelli delle regioni meno favorite.

Una limitazione del principio di uguaglianza viene ad operare addirittura nei confronti dei deputati: quando un deputato fa parte della maggioranza, è vincolato in un certo modo; tuttavia, se deve far parte della maggioranza per far valere le proprie ragioni, allora bisogna riconoscere che ciò integra una violazione non solo del principio di uguaglianza, ma — ove si creda, come me, nella democrazia rappresentativa — anche del principio di sovranità.

Inoltre, se guardiamo a come è congegnata la funzione legislativa, ci accorgiamo che vi è una profonda lesione di quel principio di separazione dei poteri su cui si fonda il costituzionalismo moderno, a partire dalla Dichiarazione dei diritti dell'uomo e del cittadino del 1789, della quale mi piace leggervi il testo dell'articolo 16: « *Toute société dans laquelle la garantie des*

droits n'est pas assurée ni la séparation des pouvoirs déterminée, n'a point de Constitution »

Non ha Costituzione uno Stato dove non vi è separazione dei poteri. È questa la ragione per la quale siamo profondamente convinti che, al di là del *nomen juris* di disegno di legge costituzionale, il provvedimento al nostro esame è incostituzionale (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-L'Ulivo, Misto-Socialisti democratici italiani e Misto-Verdi-L'Ulivo*).

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

PIER PAOLO CENTO. Signor Presidente, anche i deputati Verdi, che hanno sottoscritto le due pregiudiziali di costituzionalità, esprimeranno su di esse un voto favorevole.

Noi riteniamo che si ponga una questione rilevante, bene illustrata già negli interventi precedenti, ma sulla quale credo sia utile soffermarsi ancora.

Una parte della Carta costituzionale è materiata di principi fondamentali che, nel fare di essa il riferimento fondamentale del nostro sistema, consacrano valori che sono da considerare intangibili anche in relazione ad eventuali modifiche costituzionali (che pure furono previste quando fu dettato l'articolo 138).

Ciò premesso, oggi cominciamo l'esame di un disegno di legge costituzionale che non propone la modifica parziale di alcuni punti della Carta allo scopo di ammodernare il nostro sistema politico ed i rapporti tra Camera e Senato anche in relazione agli interventi di adeguamento richiesti dall'impianto elettorale maggioritario. Oggi, siamo di fronte ad una proposta organica che non solo riscrive, dal punto di vista quantitativo, oltre 43 articoli della Carta costituzionale, ma ne mette in discussione tutta la struttura, non esclusi i grandi principi ideali contenuti nella prima parte.

Non a caso, nei nostri dibattiti, anche nelle precedenti legislature, abbiamo sempre sostenuto che, occorrendo cambiare la

Carta costituzionale nelle sue fondamenta, l'unico strumento idoneo allo scopo era un'Assemblea costituente. Anche in questa legislatura sono state presentate proposte di legge costituzionale al riguardo. In questi ultimi giorni, poi, la proposta è stata efficacemente rilanciata (mi riferisco agli interventi di ieri dell'onorevole Boato ed a quello di ieri l'altro dell'onorevole Violante).

Credo che la fondatezza delle due questioni pregiudiziali stia tutta nella necessità di contemperare l'esigenza che sta alla base dell'articolo 138 con la irrinunciabile salvaguardia dei principi fondamentali della Costituzione. Non si possono conciliare tali principi ...

PRESIDENTE. Onorevole Cento ...

PIER PAOLO CENTO. ... con modifiche che, ad esempio, consentono al Capo del Governo di assumere poteri, per così dire, totalizzanti rispetto al ruolo delle due Camere, le cui funzioni, peraltro, vengono differenziate, in tal modo mettendo in crisi quella sovranità popolare che si esprime attraverso le elezioni (il rapporto tra elezioni e sovranità popolare dà sostanza, nella Carta costituzionale, al principio supremo della democrazia rappresentativa).

Queste sono alcune delle ragioni che si aggiungono a quelle già espresse da altri colleghi dell'opposizione per spiegare il nostro voto sulle due questioni pregiudiziali (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Verdi-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Pappaterra, al quale ricordo che ha tre minuti di tempo a disposizione. Ne ha facoltà.

DOMENICO PAPPATERRA. Signor Presidente, a nome dei Socialisti democratici italiani, vorrei esprimere il pieno, convinto sostegno alle pregiudiziali di costituzionalità, per le ragioni che gli altri colleghi hanno evidenziato, ma anche per altre considerazioni che vorrei aggiungere.

In primis, vi è la palese violazione del principio di uguaglianza dei cittadini,

perché con questa forma di *devolution* si vuole imporre la cancellazione della titolarità e della sovranità dello Stato su una serie di materie che possono essere governate solo attraverso un riferimento nazionale. A nostro avviso, attribuire alle regioni il potere di legiferare in via esclusiva su materie come sanità, sicurezza ed istruzione significa ledere il principio di uguaglianza dei cittadini, che hanno costituzionalmente diritto alle stesse prestazioni pubbliche per la tutela di questi beni.

Il secondo principio che a nostro giudizio viene violato è quello della perequazione fiscale. Il Governo del centrosinistra, quando modificò la Costituzione, all'articolo 119, comunque, ribadiva due principi fondamentali: il rispetto dei diritti del cittadino e dei livelli essenziali di erogazione dei servizi e, soprattutto, la perequazione effettuata dallo Stato per i territori con minore capacità fiscale per abitante. A noi sembra che di questo non vi sia traccia nel progetto dell'attuale maggioranza.

Il terzo principio che viene violato con l'introduzione del Senato federale e con questi eccessivi poteri conferiti al Capo del Governo è quello della democrazia rappresentativa. Qualche politologo in questi giorni ha affermato giustamente che il Senato federale diventerà come la « Radicofani » della seconda Repubblica, perché con questa funzione soprattutto di paralisi legislativa, consentendogli di intervenire ogniqualvolta lo riterrà su materie che dovrebbero essere di esclusiva competenza della Camera dei deputati, gli si attribuisce uno strapotere parlamentare.

In ultimo, signor Presidente, al Capo del Governo sono attribuiti poteri enormi, compreso quello di sciogliere il Parlamento. Non era mai avvenuto, neanche in democrazie consumate e rappresentative come quella degli Stati Uniti, che il Congresso fosse delegittimato rispetto alla figura del Capo dell'amministrazione. Nel nostro caso, la stessa funzione del Presidente della Repubblica viene ridotta ad una funzione decorativa e notarile, perché egli deve limitarsi ad esercitare solo alcuni poteri residui che la legge gli attribuisce.

Per queste ragioni e per tutte le altre considerazioni che i colleghi del centrosinistra hanno espresso precedentemente, a nome del gruppo dei Socialisti democratici italiani esprimo il nostro voto favorevole alle pregiudiziali di costituzionalità (*Applausi dei deputati del gruppo Misto-Socialisti democratici italiani*).

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

MICHELE SAPONARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, le due questioni pregiudiziali di costituzionalità presentate da tutti i gruppi di opposizione ed illustrate in aula mirano ad una delibera di non procedere oltre l'esame dei disegni di legge di riforma della seconda parte della Costituzione.

Con le stesse viene lamentata la violazione, ad opera di alcune delle disposizioni contenute nel provvedimento all'esame della Camera, di principi supremi dell'ordinamento che, ai sensi della sentenza della Corte costituzionale n. 1146 del 1988, non possono formare oggetto di revisione costituzionale. In particolare, in dette questioni pregiudiziali si sostiene che il principio di sovranità popolare sancito dall'articolo 1 della Costituzione soffrirebbe di una irragionevole compressione, sia in conseguenza dell'introduzione della cosiddetta contestualità affievolita per le elezioni dei consigli regionale del Senato federale sia in ragione del ruolo di decisore di ultima istanza che, con riferimento a determinate materie, viene riconosciuto a tale Assemblea anche a dispetto della sua estraneità dal circuito fiduciario.

Quest'ultimo argomento in verità prova troppo. A condurlo fino in fondo, dovremmo concludere che qualunque modifica all'attuale bicameralismo perfetto in materia legislativa costituirebbe un *vulnus* alla sovranità popolare. Non si vede infatti perché una diversa modulazione delle competenze nell'esercizio della funzione legislativa, competenze che rimangono ovviamente in capo alle due Camere e cioè agli organi costituzionali più immediatamente rappresentativi della volontà popo-

lare, possa inficiarne la sovranità, tanto più che nella fattispecie nulla autorizza a ritenere che la nuova articolazione del procedimento legislativo si traduca in una limitazione della potestà legislativa della Camera dei deputati e, per questa via, in una compressione del principio della sovranità popolare.

In proposito, va considerato che per l'esame di disegni di legge concernenti la determinazione dei principi fondamentali nelle materie rientranti nell'ambito della competenza legislativa concorrente tra lo Stato e le regioni, in ordine ai quali il secondo comma dell'articolo 70 della Costituzione dispone che sia il Senato federale a decidere in via definitiva, una delle recenti proposte emendative della maggioranza dispone che, ove il Governo proponga modifiche ritenute essenziali per l'attuazione del suo programma e queste siano respinte dal Senato, ma approvate dalla Camera dei deputati, l'esame del disegno di legge in oggetto è affidato ad una Commissione mista paritetica, convocata di intesa dalle due Assemblee.

Quanto, invece, alla cosiddetta contestualità affievolita, che nel testo approvato in sede referente dalla Commissione regola le modalità di elezione del Senato federale e dei consigli regionali, devo rilevare come la questione sollevata, dalla quale comunque non emergono, a mio avviso, problemi di costituzionalità, appare ormai superata alla luce dell'intervento del ministro Calderoli, che, nella seduta di lunedì 13 settembre, aveva già preannunziato l'intenzione del Governo e della maggioranza di passare ad una contestualità vera e propria, in conformità alla quale i senatori di ciascuna regione siano eletti contestualmente ai rispettivi consigli regionali e durino in carica tanto quanto gli stessi consigli. L'intenzione è confermata dal tenore delle proposte emendative formulate dalla maggioranza, che si sostanziano nel secondo comma del nuovo articolo 60 della Costituzione, in forza del quale i senatori eletti in ciascuna regione rimangono in carica fino alla data di proclamazione dei nuovi senatori della medesima regione. Le questioni pregiudiziali lamenu-

tano, inoltre, la concentrazione di poteri nelle mani della persona del primo ministro, anch'essa ritenuta lesiva dei principi supremi della divisione dei poteri e della stessa sovranità popolare.

In verità, non si vede come la sovranità popolare, tanto spesso chiamata in causa, possa vedersi lesa, anziché rafforzata, dall'introduzione di meccanismi atti ad attribuire una diretta legittimazione popolare dell'esecutivo e del suo capo.

Con riguardo, infine, all'asserita irragionevolezza della qualificazione di alcune delle competenze regionali come esclusive, ai sensi del nuovo quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, a me pare che la questione, pur non priva di un qualche fondamento, atteso che la vigente Costituzione effettivamente già prevede competenze esclusive dello Stato in materie affini a quelle oggetto della cosiddetta *devolution*, non può certamente essere posta sotto il profilo della legittimità costituzionale, limitandosi, se del caso, a porre problemi di mera natura interpretativa.

Dalle considerazioni sopraesposte discende l'infondatezza dell'ipotesi di incostituzionalità contenuta nelle questioni pregiudiziali in esame. Ciò anche alla luce della circostanza che l'impianto complessivo del provvedimento è, in primo luogo, finalizzato ad introdurre una necessaria riforma dei meccanismi di funzionamento delle nostre istituzioni, attesa ormai da tempo ed in grado di consentire al Governo e, in seno ad esso, al Primo ministro, di portare più agevolmente a compimento il programma che ha superato il vaglio delle consultazioni politiche.

In tale prospettiva, la previsione di precipue disposizioni « antiribaltone », volte ad escludere il verificarsi di mutamenti di maggioranza in corso di legislatura, assicura il pieno rispetto del mandato conferito dal corpo elettorale, consentendo, dunque, un rafforzamento, e non una compressione del principio della sovranità popolare.

Al rafforzamento delle prerogative dell'Esecutivo, nel solco del cosiddetto pre-

mierato, si accompagna, inoltre, il superamento del bicameralismo perfetto...

PRESIDENTE. Onorevole Saponara...

MICHELE SAPONARA. ... con la previsione, accanto ad un'Assemblea politica, di un Senato federale, dalla cui istituzione discende, unitamente alla previsione di una più ampia devoluzione alle regioni di competenze legislative esclusive, il pieno completamento della transizione verso un'organizzazione istituzionale ed amministrativa di tipo federale, nella quale un ruolo centrale è attribuito alle autonomie territoriali, in attuazione del principio...

PRESIDENTE. Onorevole Saponara, concluda !

MICHELE SAPONARA. ... contenuto nell'articolo 5 della Costituzione.

La sistematicità e la coerenza di tale disegno riformatore si evincono, infine, dal contestuale rafforzamento del ruolo riconosciuto al Presidente della Repubblica quale garante supremo della Costituzione, al quale, tra l'altro, sono riconosciute prerogative di indubbio rilievo in materia di tutela dell'interesse nazionale.

Conclusivamente, nel rivendicare il forte impegno profuso dal Governo in carica e dalla sua maggioranza parlamentare nel delineare una novella costituzionale di così ampio respiro, testimoniato dalle ulteriori proposte emendative migliorative, presentate ieri, volte a completare il proficuo lavoro già svolto in sede referente dalla I Commissione, preannuncio convintamente, a nome dei deputati di tutti i gruppi appartenenti alla Casa delle libertà, il voto contrario sulle questioni pregiudiziali Violante n. 1 e Castagnetti n. 2 (*Applausi dei deputati dei gruppi di Forza Italia e della Lega Nord Federazione Padana*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare l'onorevole Maura Cossutta, alla quale ricordo che ha tre minuti di tempo a disposizione. Ne ha facoltà.

MAURA COSSUTTA. Signor Presidente, ci troviamo ad un passaggio cruciale per le nostre istituzioni democratiche e per il futuro concreto della vita di tutti noi. La nostra opposizione è radicale ed il nostro è un vero allarme democratico, perché di questo si tratta.

Infatti, si tratta non di una modifica, ma dello stravolgimento della Costituzione; non è una modifica tecnica, ma un attacco politico alla Carta costituzionale. La seconda parte della Costituzione è strettamente legata alla prima; la forma dello Stato e l'assetto istituzionale sono legati al modello sociale, alle norme e ai principi generali ordinatori del modello economico e sociale ed ai diritti civili, sociali e democratici.

La sostanza e la qualità della democrazia e l'uguaglianza non formale, ma sostanziale dei cittadini costituiscono i pilastri del nostro ordinamento costituzionale, ma voi attaccate al cuore questa cultura democratica e questa cultura dell'uguaglianza. Con la riforma in esame, infatti, si rompe l'unità del paese e l'universalità del sistema dei diritti; il premiato assoluto, investito della sovranità popolare, con il potere di scioglimento delle Camere, comprime il sistema delle garanzie e riduce il Parlamento ad un'Assemblea elettiva che deve soltanto ratificare le sue decisioni.

La *devolution* è un progetto di divisione del paese: è una vera « secessione » dei diritti. Si tratta, in realtà, di un progetto politico che rispecchia gli interessi economici e di potere delle regioni forti, che nella rottura dell'unità nazionale cercano di conquistare direttamente la competitività nei mercati europei ed internazionali, un progetto che riflette gli interessi dei ceti sociali garantiti, i quali vogliono fuoriuscire dall'unitarietà del sistema di solidarietà fiscale e che rispetta, infine, gli interessi dei gruppi finanziari ed economici, che vogliono lo smantellamento del *welfare* pubblico per aprire ai mercati assicurativi privati.

Si tratta di un progetto politico, quindi, e non di una revisione costituzionale, che fa *tabula rasa* della nostra storia, della

storia della nostra Repubblica e che vuole riscrivere il patto sociale costituzionale. Questo è il significato delle nostre pregiudiziali. La vostra è una controriforma costituzionale ed è costituzionalmente eversiva (*Applausi dei deputati dei gruppi Misto-Comunisti italiani e dei Democratici di sinistra-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. Avverto che è stata chiesta la votazione nominale mediante procedimento elettronico.

Passiamo ai voti.

Indico la votazione nominale, mediante procedimento elettronico, sulle questioni pregiudiziali di costituzionalità Violante n. 1 e Castagnetti n. 2.

(Segue la votazione).

Dichiaro chiusa la votazione.

Comunico il risultato della votazione: la Camera respinge (*Vedi votazioni*).

(Presenti	521
Votanti	518
Astenuti	3
Maggioranza	260
Hanno votato sì	222
Hanno votato no ..	296).

LUIGI OLIVIERI. Peccato!

PRESIDENTE. Prendo atto che il dispositivo di voto dell'onorevole Vertone non ha funzionato. Prendo altresì atto che gli onorevoli Costa, Tagliatela e Tanzilli non sono riusciti a votare ed avrebbero voluto esprimere voto contrario e che l'onorevole Maurandi avrebbe voluto esprimere voto favorevole.

**(Esame degli articoli –
A.C. 4862 ed abbinata)**

PRESIDENTE. Passiamo all'esame degli articoli del disegno di legge costituzionale, nel testo della Commissione.

**(Esame dell'articolo 1
– A.C. 4862 ed abbinata)**

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo 1 e delle proposte emendative ad esso presentate (*vedi l'allegato A – A.C. 4862 ed abbinata sezione 2*).

Avverto che l'emendamento 1.3 deve intendersi sottoscritto solo dagli onorevoli Mascia, Russo Spena, Maura Cossutta e Sgobio.

Avverto inoltre che, prima dell'inizio della seduta, è stato ritirato l'emendamento Landolfi 1.70.

Ha chiesto di parlare l'onorevole Russo Spena. Ne ha facoltà.

GIOVANNI RUSSO SPENA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, noi riteniamo che questo articolo 1 segni il tratto prevalente che allude al complessivo, pessimo e pericoloso progetto che la maggioranza ci presenta: l'abbattimento della Costituzione e, insieme, l'estinzione del costituzionalismo democratico, reso esangue dal paradigma autoritario. Ciò per due motivi di fondo: anzitutto, non siamo di fronte ad un progetto di revisione costituzionale, ma ad un vero e proprio rovesciamento della Costituzione. L'articolo 138, che prevede e detta il funzionamento del procedimento delle revisioni costituzionali, subisce un'eterogenesi dei fini. Parafrasando Gramsci, potremmo dire che ci troviamo di fronte ad un uso illegale del potere legale di revisione. Ciò è grave, perché questo eccesso di potere mina l'identità stessa della nostra Costituzione. Basta leggere i lavori di alto livello giuridico...

PRESIDENTE. Onorevoli colleghi, vi prego di consentire all'onorevole Russo Spena di svolgere il suo intervento! Onorevole Russo Spena, purtroppo, un po' di perturbazione vi è in tutta l'aula. È naturale che sia così. C'è stato un voto e vi è un minimo di rilassamento. Onorevoli colleghi, defluite, per cortesia, piuttosto che parlare. Onorevole Boato... Onorevole Russo Spena, può proseguire.

GIOVANNI RUSSO SPENA. Dicevo, onorevoli colleghi, che basta leggere i lavori di alto livello giuridico e politico dell'Assemblea costituente. Qual è, infatti, lo spirito e l'anima, oltre che la filosofia, della nostra Costituzione? Un complesso di statuizioni in forma rigida — annoto: la nostra è stata voluta coscientemente, come illustrò Calamandrei, come Costituzione rigida, quindi non una mutevole in base alle stagioni politiche — teso a costituzionalizzare la democrazia progressiva. Il che vuol dire che i rapporti economici ed i diritti sociali, con la loro possibilità di essere agiti direttamente, prendono corpo negli affermati principi di eguaglianza sostanziale, di giustizia e di libertà.

È questa la grande e innovativa identità fondativa della nostra Costituzione, che connette prima e seconda parte della stessa in maniera indissolubile. La cancellazione di questa identità e, quindi, della democrazia organizzata e progressiva è la vera operazione berlusconiana.

Surrettiziamente — questo è il punto — si sta tentando di modificare anche la prima parte della Costituzione che statuisce i principi dell'ordinamento e riconosce, valorizza ed esalta i diritti dei cittadini. Quando, ad esempio, viene introdotta la categoria dei livelli essenziali nell'erogazione dei servizi dello Stato sociale, si fa un'operazione di sofisticato ed ipocrita travisamento del principio dell'eguaglianza, che è statuito — come sappiamo — nella prima parte della Costituzione, dal primo e dal secondo comma dell'articolo 3. Se, infatti, vengono costituzionalizzati i livelli essenziali, viene anche costituzionalizzato lo Stato sociale minimo, viene abbattuto il principio dei diritti universali, viene sancita la privatizzazione dei servizi. Di più: viene costituzionalizzata contro l'eguaglianza la disparità e la differenza di trattamento fra cittadine e cittadini nell'erogazione dei servizi. Il principio di eguaglianza viene ridotto ad una soglia minima incompressibile. Questo è, per scienza giuridica, contro la prima parte della Costituzione. La Repubblica diventa un mero nome riassuntivo, a cui non corrisponde nessuna soggettività politica e

giuridica. La Repubblica, come afferma, ad esempio, il costituzionalista Rescigno audito dalla I Commissione, diventa una risultante della interconnessione fra molti soggetti, fra i quali si colloca, in parità con gli altri, anche lo Stato.

La devoluzione che la maggioranza prospetta è l'opposto della nostra concezione di un reale decentramento, di un progetto autonomistico forte, capace di porre in relazione enti autarchici territoriali e socializzazione, autogoverno, nuovi nessi amministrativi. Ma è anche l'opposto di ogni modello storico sperimentato e funzionante di federalismo democratico. Il federalismo, infatti, non è secessione mascherata, non è mediocre ipocrisia. Esso è nato storicamente per unire ciò che era diviso, per mettere in relazione culture, comportamenti, poteri, per costruire relazioni e articolazioni delle identità statuali. Questo è il federalismo solidale! Il vostro, invece, signori della maggioranza, è un azzardo costituzionale di stampo liberista, una costruzione mercificata dei distretti, dei *business*, degli affari, in cui i territori vengano messi in concorrenza fra loro in una competitività tesa soltanto ad abbassare il livello delle garanzie sociali, sindacali, contrattuali, dei vincoli ambientali, atomizzando cioè lo Stato sociale, annullando il Servizio sanitario nazionale, rompendo l'unità nazionale e formativa della scuola repubblicana, segmentando e precarizzando il mercato del lavoro, eliminando le conquiste più avanzate in tema di erogazione della forza lavoro, a partire dalla salute delle lavoratrici e dei lavoratori.

Per non parlare del principio di sussidiarietà, sia in senso verticale che orizzontale, che con la nuova ripartizione della potestà legislativa fra Stato e regioni rende carta straccia la prima parte della Costituzione per quanto riguarda i servizi sociali; ad esempio, per quanto concerne la scuola, e mi riferisco all'articolo 33, comma 2, della Costituzione, che recita che la Repubblica istituisce scuole statali per tutti gli ordini e gradi.

Tuttavia, non vogliamo eludere il punto della proposta della maggioranza. Noi pro-

poniamo esplicitamente, anche con i nostri emendamenti, il modello federale tedesco, quello dei *Länder*, cioè istanze territoriali regionali, che hanno uno specifico luogo di sintesi nel *Bundesrat*, nella Camera alta. Nella sostanza, lo stesso Stato federale tedesco, che funziona benissimo, è sovraordinato e ai *Länder* spettano compiti applicativi di leggi quadro regionali. Un decentramento forte che non prevede poteri sostitutivi dello Stato, che mantiene l'esercizio delle garanzie universali in maniera unilaterale. Così si garantisce l'unità della Repubblica italiana.

La maggioranza ci propone, invece, un modello inesistente, né tedesco né statunitense, un pasticcio autoritario e per giunta inefficace, nato nel mercato della mediocre politica italiana.

Noi pensiamo ad una struttura che sia diretta espressione delle assemblee regionali, con un criterio di elezione diretta proporzionale che garantisca la rappresentanza politica delle minoranze. Devo dire, per serietà e trasparenza, che alcune delle ispirazioni di fondo che stiamo qui criticando erano già purtroppo penetrate largamente nell'ordinamento costituzionale italiano attraverso le disposizioni di modifica del Titolo V della parte II della Costituzione, approvata, con esigua maggioranza parlamentare, con legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, dovuta al Governo di centrosinistra.

Rifondazione comunista votò contro allora, come oggi; non per arroganza, ma per chiarezza.

Per proiettarci nel futuro, leggo tre righe della nostra dichiarazione di voto di quel giorno, quando il centrosinistra approvò la riforma del Titolo V della Costituzione.

Dicemmo allora: « È una riforma sbagliata, che peserà come un macigno non solo per i suoi contenuti antisolidali, ma perché farà da scivolo per la secessione leghista. Ne costituirà un varco ed un velenoso alibi ». Ecco: qui siamo !

Temiamo molto anche per questo, onorevoli colleghi, che non si realizzi ciò che invece è indispensabile, ovvero la compattezza reale di tutte le opposizioni, che non

è soltanto compattezza parlamentare, ma è la necessità di saper elaborare con determinazione un punto di vista alternativo, un'altra idea della Costituzione oggi, quasi a riprendere uno spirito costituente, ma per tenere saldi i cardini, secondo noi ancora validi, della Costituzione repubblicana antifascista.

È questo che ci permette di sfidare in senso culturale e sociale una grande campagna di massa contro il plebiscito che in qualche modo la maggioranza tenterà di imporre al paese, con una devoluzione ed un premierato assoluto che si supportano a vicenda, creando una deriva autoritaria grave.

Un paese diviso, « spezzettato » e sfiibrato dalla secessione rischia di trovare l'unico fittizio punto di riferimento nel presidenzialismo plebiscitario. Questo è il punto: siamo ad una forma contemporanea di satrapia; siamo ad un punto acuto del tratto autoritario delle società postdemocratiche di cui, ad esempio, parla Dahl, che si inserisce in quella fuga della democrazia che è nelle viscere stesse della globalizzazione liberista. Si comprime cioè il processo democratico della formazione della rappresentanza parlamentare ed il mercato assoluto diventa il luogo delle transazioni ed al contempo l'autonomo produttore di norme.

Pensando infine a Berlusconi, mi viene in mente, alquanto maliziosamente, l'attualità di Kelsen, quando sottoponeva a critica il dogma della sovranità e rilevava con acutezza i processi di personificazione delle norme. Diceva Kelsen che alla personificazione segue quindi la mercificazione.

Onorevoli colleghi, mi sembra dunque alta la sfida che abbiamo davanti: i tecnicismi o le aperture di credito furbesche non ci salveranno.

Occorrono profonde alterità di principio, punti di vista forti e maturi che rilancino, come diceva Bloch, un progetto di democratizzazione della vita quotidiana. Ancora una volta, conflitto sociale e lotte democratiche devono entrare in connessione, soprattutto in questa fase poli-

tico-sociale e, successivamente, nella fase referendaria a cui certamente il paese sarà chiamato.

È questo il nostro terreno: assumere un impegno costituzionale e diffondere e far lievitare una cultura democratica in uno scontro nel paese. Questo è l'impegno di oggi; questo è l'impegno per i prossimi mesi (*Applausi dei deputati dei gruppi di Rifondazione comunista, dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e della Margherita, DL-L'Ulivo*)!

PRESIDENTE. Nessun altro chiedendo di parlare, invito il relatore ad esprimere il parere della Commissione.

DONATO BRUNO, Relatore. Signor Presidente, la Commissione esprime parere contrario su tutte le proposte emendative presentate all'articolo 1.

PRESIDENTE. Il Governo?

ALDO BRANCHER, Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione. Signor Presidente, il Governo esprime parere conforme a quello del relatore.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione dell'emendamento Mascia 1.3.

Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Montecchi. Ne ha facoltà.

ELENA MONTECCHI. Signor Presidente, interverrò sull'emendamento soppressivo dell'articolo 1 anche a nome dei colleghi della Margherita e del collega Boato. Non voteremo l'emendamento in esame perché consideriamo il Senato federale della Repubblica uno dei cuori fondamentali del nuovo assetto della nazione.

Il nostro voto non favorevole a questo emendamento, sottoscritto da due componenti dell'opposizione, non vanifica, naturalmente, il lavoro comune da noi svolto. In particolare, una componente dell'opposizione che ha presentato emendamenti in relazione al Senato delle regioni non mette

in discussione un nuovo impianto di decentramento. Noi, tuttavia, preferiamo ragionare di un assetto istituzionale chiaro: a nostro avviso, il paese a seguito delle riforme dovrebbe presentarsi alla collettività insieme più unito e federale.

Crediamo, tuttavia, che alla definizione di principio dell'articolo 1 non segua una precisa, coerente e puntuale definizione del Senato federale. Ne discuteremo nel merito quando si presenteranno in modo più chiaro le formulazioni del Senato federale stesso. Tuttavia, già da ora possiamo dire che, pur condividendo la definizione di principio, manifestiamo tutte le nostre perplessità per quanto riguarda le formulazioni successive (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e Misto-Verdi-L'Ulivo*).

PRESIDENTE. Ha chiesto di parlare per dichiarazione di voto l'onorevole Mascia. Ne ha facoltà.

GRAZIELLA MASCIA. Signor Presidente, esprimo la nostra contrarietà al termine « Senato federale » pur sapendo che altri colleghi dell'opposizione presentano lo stesso termine dando ad esso un'accezione tutta diversa.

Come vedremo esaminando il successivo emendamento, vi è un'ipotesi alternativa a tale termine perché alternativo è il modello che noi proponiamo ed adduciamo all'idea che si debba andare verso il superamento del bicameralismo perfetto. D'altra parte, sappiamo che già nella Costituente l'attuale testo dell'articolo 55 della Costituzione è stato il frutto di un compromesso tra opinioni molto diverse. Sono decenni che nel paese si discute di superare il bicameralismo perfetto. Dunque, non è in discussione la necessità di arrivare a tale superamento, bensì il significato che il termine Senato federale assume all'interno del progetto del Governo e della maggioranza. Tale significato si costruisce sul concetto di devoluzione e sulla rottura della solidarietà sociale ed economica nel paese. Si tenta di frantumare la Repubblica e di frammentare la solidarietà economica e sociale. È su tale