

**Legislatura 14° - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 897 del
15/11/2005**

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del vice presidente MORO

PRESIDENTE. La seduta è aperta (*ore 9*).
Si dia lettura del processo verbale.

PERUZZOTTI, *segretario*, dà lettura del processo verbale della seduta dell'11 novembre.

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

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. L'elenco dei senatori in congedo e assenti per incarico ricevuto dal Senato, nonché ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Discussione del disegno di legge costituzionale:

(2544-D) Modifiche alla Parte II della Costituzione (*Approvato in prima deliberazione dal Senato; modificato in prima deliberazione dalla Camera dei deputati; nuovamente approvato, in prima deliberazione, dal Senato e approvato, in seconda deliberazione, dalla Camera dei deputati*) (*Votazione finale qualificata ai sensi dell'articolo 120, comma 3, del Regolamento*) (**ore 9,06**)

.....

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

***BASSANINI (DS-U).** Signor Presidente, colleghi, come noto, le Costituzioni moderne assolvono a due funzioni fondamentali. La prima è quella di definire nelle linee generali l'architettura istituzionale, organizzare la democrazia, oggi si dice "garantire la governabilità"; cioè delineare istituzioni capaci di risolvere i problemi del Paese e di tutelare effettivamente i diritti dei cittadini, in coerenza con i principi e i valori della Carta costituzionale e con le scelte dell'elettorato (o della maggioranza di esso). Una democrazia debole, inefficace e inefficiente nel far fronte a questi compiti perde legittimazione. Abbiamo bisogno di istituzioni democratiche forti; ma la forza della democrazia sta nella sua effettiva rappresentatività, nel consenso e nella partecipazione dei cittadini senza i quali, alla lunga, le decisioni prese rischiano di non poter essere attuate.

Vi è però una seconda funzione delle Costituzioni democratiche moderne non meno essenziale della prima. È quella di riconoscere e sancire nel loro contenuto essenziale i fondamentali diritti civili, economici e sociali che spettano ad ogni persona umana e gli inderogabili doveri di solidarietà che da ciascuno debbono essere osservati, e di definire le regole generali della competizione democratica; di dare la certezza che la dignità umana, i diritti e le libertà, le regole democratiche fondamentali non sono in balia delle alterne vicende della competizione politica.

Per queste ragioni, le Costituzioni non sono destinate a cambiare, come può avvenire per le leggi ordinarie, ad ogni cambio di maggioranza. La stabilità delle Costituzioni e la loro supremazia servono a dare a tutti, anche alle minoranze, anche agli sconfitti della competizione elettorale, la certezza che i diritti, le libertà, le regole democratiche fondamentali non sono alla mercé del vincitore dell'ultima competizione elettorale.

Per questo, in quasi tutte le grandi democrazie si è ritenuto e si ritiene che le leggi di revisione costituzionale debbano essere il prodotto di larghe intese, di una ampia condivisione tra maggioranza e opposizione. È una conseguenza coerente di questa esigenza di stabilità, del ruolo di garanzia dei diritti e delle libertà di tutti e della certezza delle regole democratiche che è proprio delle Costituzioni democratiche (o, se preferiamo, liberaldemocratiche).

Nelle ultime legislature, in Italia, si è tuttavia proceduto o tentato di procedere alla adozione di riforme costituzionali sostenute dalla sola maggioranza. Ma un Paese non può vivere e crescere se le regole fondamentali della convivenza comune cambiano ad ogni cambio di maggioranza. L'erosione della stabilità costituzionale registrata in Italia in questi anni rappresenta probabilmente uno degli elementi del clima di insicurezza e smarrimento che prevale nel Paese ed uno dei fattori della sua crisi. Per ciò, recuperare il valore della stabilità costituzionale, della certezza delle regole, delle libertà e dei diritti è uno dei compiti che avevamo e abbiamo davanti.

Due missioni dunque, due funzioni fondamentali delle Costituzioni democratiche. Ma questo testo fallisce entrambi questi obiettivi, fa fare alla nostra democrazia straordinari passi indietro su entrambi questi due terreni fondamentali, quelli su cui si misurano la forza, il valore e l'efficacia di una Costituzione.

Avevamo e abbiamo un problema di ristabilimento della stabilità e della supremazia della Costituzione. Nella cosiddetta Prima Repubblica, esso era assicurato da due fattori. Il primo era il procedimento aggravato di revisione costituzionale (doppia lettura, maggioranza assoluta in seconda lettura, *referendum* oppositivo o confermativo quando la legge di revisione non avesse raggiunto la maggioranza dei due terzi in seconda lettura), un procedimento che fu ritenuto sufficiente all'Assemblea costituente in presenza di due condizioni: da una parte, la scelta allora effettuata, approvando l'ordine del giorno Giolitti, per un sistema elettorale proporzionale; dall'altra, la forte e radicata convenzione costituzionale, condivisa dalle forze politiche allora esistenti, che le modifiche alla Costituzione che tutte avevano concorso a definire e approvare dovessero necessariamente essere condivise, dovessero essere comunque approvate a larga maggioranza.

Queste due condizioni sono venute meno: è stato adottato, del tutto legittimamente e opportunamente (la stessa Assemblea costituente non aveva costituzionalizzato, proprio per questo, il sistema elettorale), un sistema elettorale maggioritario; e sono entrate sulla scena forze politiche che non hanno concorso a elaborare e approvare la Costituzione repubblicana e che non si sono ritenute compartecipi della convenzione costituzionale per la quale ciò che era stato stabilito come legge suprema della nostra convivenza doveva

essere modificato solo sulla base di una larga e condivisa convinzione sulla necessità delle modifiche da apportare.

In questa condizione, è evidente che uno degli scopi fondamentali da perseguire, insieme a quello di dare alla Repubblica istituzioni democratiche più efficaci o di garantire più efficacemente la governabilità del nostro sistema democratico, era quello di recuperare la supremazia, la stabilità della Costituzione, la certezza e la garanzia dell'intangibilità dei diritti e delle libertà; dunque, di rafforzare il sistema delle garanzie, a partire da una riflessione sull'adeguamento della procedura di revisione costituzionale delineata dall'articolo 138, la quale, venuti meno quei due presupposti, merita di essere riconsiderata alla luce anche dei procedimenti assai più aggravati che molte altre democrazie utilizzano per le riforme costituzionali, al fine di garantire che diritti, libertà, regole democratiche non siano in balia delle maggioranze del momento, non siano uno degli oggetti in discussione in relazione all'esito delle competizioni elettorali.

Nessun passo è stato fatto in questa direzione dal testo al nostro esame. Esso, anzi, da una parte indebolisce in diversi punti il sistema delle garanzie; dall'altra, determina un *vulnus* al principio della condivisione, delle larghe intese, della necessaria convergenza l'approvazione delle modifiche costituzionali: un *vulnus* assai più grave di quello che fu inferto con la legge del 2001, con l'approvazione del nuovo Titolo V. Infatti, quel precedente, che è comunque un precedente discutibile, presentava comunque caratteristiche diverse.

Il testo che allora fu approvato nasceva da una elaborazione comune nell'ambito della Commissione bicamerale per le riforme istituzionali, uscì da quella Commissione con un'approvazione a larghissima maggioranza; e fu, fino all'ultimo, sostenuto, anzi patrocinato, da una larga maggioranza *bipartisan* nel sistema istituzionale nel suo complesso, del quale fanno parte anche le istituzioni territoriali (Regioni, Province e Comuni), che appoggiavano nel 2001 l'approvazione della riforma del Titolo V indipendentemente dalle opinioni politiche dei titolari delle cariche di vertice dei governi regionali e locali.

Questa è la prima ragione della nostra opposizione: se due sono le funzioni fondamentali delle costituzioni democratiche, la riforma al nostro esame fallisce nel compito di adeguare il nostro sistema costituzionale alle modifiche intervenute nella Costituzione materiale sul terreno decisivo della garanzia della supremazia della stabilità della Costituzione e quindi sul terreno della intangibilità dei diritti, delle libertà e delle regole democratiche.

L'obiettivo, però, viene mancato anche sul terreno della governabilità, dell'adeguamento del sistema delle istituzioni, alle esigenze della nostra epoca: il testo che ci viene sottoposto registra, sotto questo profilo, pesanti passi indietro rispetto all'attuale Carta costituzionale. Lo si vede, per cominciare dagli aspetti più semplici, nella riforma del procedimento legislativo: il nuovo articolo 70 non potrà che provocare la paralisi dell'attività legislativa, non solo per la confusa distribuzione di competenze decisionali deliberative tra Camera e Senato, ma anche perché non contiene una disposizione che consenta di risolvere il problema della competenza deliberativa sulle leggi che disciplinano materie diverse inesplicabilmente intrecciate tra loro, a partire dalla legge finanziaria; per queste, la soluzione proposta («spacchettare» il testo legislativo) è qualche volta utilizzabile, ma per lo più del tutto inutile ed impraticabile, proprio perché ci sono discipline che non consentono una rigida suddivisione per materia.

Quanto alla forma di Governo e al ruolo di Primo Ministro, da un lato, registriamo una eccessiva concentrazione di poteri in capo al *Premier*, rischiando peraltro di mettere in un oscuro cono d'ombra il ruolo del Parlamento e soprattutto della Camera politica, la Camera

dei deputati. Dall'altro, il testo colloca il Primo Ministro in una posizione pericolosamente debole, attribuendo potenzialmente ad una piccola frazione di parlamentari della sua maggioranza il potere di decidere le sorti della legislatura e dello stesso Governo, quindi in qualche modo di esercitare una influenza condizionante sulla maggioranza, sul Governo e sull'intero Parlamento; alla sola condizione che questa frazione della maggioranza disponga - per così dire - di un elettorato di nicchia disposto a sostenere anche le rivendicazioni identitarie più estreme, anche a costo di far cadere la legislatura e di mettere in crisi la maggioranza e la governabilità del Paese.

Questa evenienza è accentuata dalla legge elettorale che ci viene ora proposta e che rischia di operare in parallelo con il nuovo assetto costituzionale, perché - come è evidente - diminuisce la forza di condizionamento delle coalizioni sulle componenti delle singole coalizioni. Il ritorno anticipato alle urne, con la nuova legge elettorale, metterà infatti assai meno a rischio la rappresentanza parlamentare di forze che abbiano rotto, la solidarietà di coalizione, rispetto a quanto non avvenga con la legge elettorale vigente.

Questo testo riduce inoltre il ruolo del Parlamento in modo inaccettabile. Abbiamo bisogno di Governi forti controllati da Parlamenti forti; ma, nella riforma che viene proposta, la Camera dei deputati è perennemente soggetta al condizionamento e alla minaccia di scioglimento da parte del Primo ministro, che non incontra alcun limite nell'esercizio del potere di imporre alla Camera, con la questione di fiducia, un'alternativa secca: o la Camera vota, a scatola chiusa, il testo proposto dal *Premier* oppure va incontro all'inevitabile scioglimento anticipato della Camera.

Quanto alle modifiche del Titolo V e della forma dello Stato, questo testo rivela alcuni punti deboli di eccezionale rilevanza, innanzitutto con l'attribuzione di poteri legislativi esclusivi, peraltro costruiti in modo confuso. I colleghi della maggioranza mi devono spiegare come convivranno la competenza legislativa esclusiva del Parlamento nazionale in materia di tutela della salute e la competenza legislativa esclusiva dei legislatori regionali in materia di assistenza e organizzazione sanitaria. L'unica risposta che abbiamo avuto è la distinzione fra prevenzione e cura delle malattie, distinzione che - com'è noto - è stata superata circa quaranta o cinquanta anni fa e che non può essere seriamente riproposta.

A parte gli effetti che avrà questa confusione nella distribuzione delle competenze esclusive, e la probabile moltiplicazione di conflitti e controversie di fronte alla Corte costituzionale in misura ancora maggior di quanto non avvenga con l'attuale assetto, non c'è dubbio che questo testo si ispira ad un principio non compatibile con l'esperienza e la storia dei sistemi federali. A differenza dei sistemi confederali, i sistemi federali non prevedono in alcuna parte al mondo, neppure negli Stati Uniti, l'esistenza di competenze legislative del tutto esclusive attribuite alle istituzioni politiche territoriali.

Voglio ancora una volta ricordare il caso emblematico della sanità. Nella Costituzione degli Stati Uniti la sanità è competenza legislativa degli Stati; non c'è una parola nella Costituzione federale che l'attribuisca al Congresso degli Stati Uniti. Ma questo non ha impedito al Congresso di approvare importanti programmi federali in materia sanitaria come *Medicare* e *Medicaid* e di finanziarli con fondi federali. Chi si opponeva, il partito repubblicano, non ha mai invocato l'illegittimità costituzionale di queste disposizioni, ma ha solo motivato la sua opposizione politica ad un'estensione dell'intervento pubblico in materia sanitaria.

Con questo testo si perde un'occasione che avevamo a portata di mano: quella di riscrivere la parte più controversa del Titolo V, cioè l'articolo 117; la si sarebbe potuta cogliere, ricorrendo ad una larga intesa tra le forze politiche su un testo più semplice e più

condivisibile che, sul modello della legge fondamentale di Bonn, prevedesse un adeguato elenco di materie riservate alla competenza del Parlamento nazionale e che, per tutto il resto, attribuisse la potestà legislativa alle Regioni, ferma restando tuttavia la potestà del Parlamento di intervenire con proprie leggi anche in quelle materie, a tutela dell'unità giuridica ed economica dell'ordinamento e dell'universalità dei diritti costituzionali dei cittadini.

Una formula semplice ed insieme duttile, che avrebbe consentito di eliminare molte controversie perché avrebbe chiaramente identificato una possibilità di intervento del legislatore nazionale quando le esigenze di coesione del Paese lo richiedessero.

In ogni caso, signor Presidente, questo testo, come si è visto, fallisce tutti e due gli obiettivi fondamentali di ogni seria operazione di revisione costituzionale. Il Parlamento lo approverà. Ma noi confidiamo nel fatto che i cittadini italiani, nella loro saggezza, con il *referendum* lo bocceranno e restituiranno così al Parlamento ed alle forze politiche democratiche il compito, fallito ahimè in questa legislatura, di delineare, sulla base di un aperto confronto e col metodo della larga condivisione, le riforme necessarie per adeguare la nostra Carta costituzionale ai mutamenti intervenuti nel mondo e nella nostra Costituzione materiale. Per avere una Costituzione che, in coerenza con i suoi principi e valori, garantisca sempre meglio la certezza e l'intangibilità dei diritti, delle libertà e delle regole democratiche, e delinei un sistema di istituzioni più efficace e moderno, garantendo la governabilità del Paese. (*Applausi dai Gruppi DS-U e Mar-DL-U*).