

RIFORMA COSTITUZIONALE

Il dibattito nell'Aula del Senato

14 - 21 luglio 2014



Gli interventi dei senatori Pd



Ufficio Stampa e Comunicazione

L'INTERVENTO DELLA RELATRICE DI MAGGIORANZA

Sen. ANNA FINOCCHIARO

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 277 del 14/07/2014

FINOCCHIARO, *relatrice*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge di riforma della Seconda Parte della Costituzione approda oggi all'Aula del Senato in un testo profondamente e - a mio avviso - proficuamente inciso dell'esame svolto in Commissione.

Dopo un dibattito molto approfondito, che si è giovato anche degli spunti tecnici e dottrinari dell'indagine conoscitiva che lo ha preceduto, si è giunti a un testo che, pur restando del tutto aderente ai capisaldi costitutivi della riforma, deve ritenersi significativamente arricchito e precisato nel suo impianto complessivo.

La Commissione ha lavorato, in particolare, secondo tre direttrici di intervento, ciascuna delle quali orientata a rafforzare, meglio precisandoli, altrettanto obiettivi fondamentali della riforma.

La prima è il ridisegno della natura e delle funzioni del Senato, nel quadro di una riforma che, mentre pone la seconda Camera al di fuori del circuito fiduciario Governo-Parlamento, al contempo la colloca al centro dell'ordinamento costituzionale nazionale e sovranazionale, in posizione di raccordo tra gli organi istituzionali dell'Unione europea, dello Stato e degli enti territoriali e tra il legislatore statale e quello comunitario. In quanto Camera espressamente votata al concorso, alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione, il Senato si candida a diventare - con una formula assolutamente innovativa su scala continentale - anche la sede peculiare di esercizio di quelle nuove e più ampie prerogative di partecipazione alla decisione comunitaria che il Trattato di Lisbona riconosce a "ciascuno dei Parlamenti nazionali o a ciascuna Camera di uno di questi Parlamenti". Non sfuggirà a nessuno che questo assetto può costituire un potente fattore di integrazione europea per il nostro Paese.

Il secondo fronte sul quale si è misurata la Commissione è il superamento del bicameralismo paritario secondo un modello di costituzionalismo che incorpori, adeguandolo, anche il sistema delle garanzie previste da Costituente nel 1948. Lo sforzo, in questo caso, è stato quello di riguardare all'impianto costituzionale complessivo risultante dalla riforma, avendo riguardo ad un'attenta ricalibrazione di tutte le disposizioni e gli istituti posti a garanzia ed equilibrio del sistema istituzionale.

Infine, l'esame della Commissione si è concentrato sul terzo aspetto qualificante della riforma: la revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione e il riassetto del sistema delle autonomie territoriali, sotto i profili del riparto di competenze legislative e dei rispettivi margini di autonomia finanziaria. In questo caso, lo sforzo è stato quello di coniugare, anche con gli impegni che il nostro Paese ha assunto in sede sovranazionale, la valorizzazione delle autonomie territoriali con le esigenze di governo unitario della finanza pubblica.

Ne è risultato, in definitiva, un testo che, pur mantenendo inalterati i suoi connotati costitutivi di partenza, si è configurato, dopo il suo primo vaglio parlamentare in Commissione, come un punto di approdo, già molto solido e avanzato, a beneficio della celerità e dell'efficacia del processo di riforma costituzionale che in questa sede si è avviato.

Darò conto di seguito, naturalmente in forma schematica, ma spero anche puntuale, dei contenuti di merito del testo.

Uno degli aspetti qualificanti della riforma è costituito dal superamento del bicameralismo paritario, mediante la definizione di un nuovo sistema bicamerale differenziato, che vede la Camera titolare in via esclusiva del rapporto fiduciario con il Governo e il Senato, quale organo di rappresentanza delle istituzioni territoriali. A questo fine si è modificato l'articolo 55 della Costituzione, introducendo *ex novo* un'elencazione delle funzioni di ciascuna delle due Camere, come differenziate in relazione al nuovo assetto bicamerale, ed un'enunciazione circa la natura della rispettiva rappresentanza. Se alla Camera è mantenuta la rappresentanza della Nazione, in quanto connessa alla natura politica del suo mandato, al Senato è riservata la rappresentanza delle istituzioni territoriali.

Quanto alle funzioni, sono espressamente attribuite alla Camera non solo la funzione legislativa, ma anche quella di indirizzo politico e controllo sull'operato del Governo, secondo una formula innovativa rispetto alla Costituzione vigente, che ad oggi menziona solo "l'indirizzo politico" nell'articolo 95, con riferimento alle funzioni e prerogative del Presidente del Consiglio dei ministri.

Rispetto alla proposta di legge originaria, il testo approvato in Commissione ripristina la denominazione di «Senato della Repubblica» - in luogo di «Senato delle Autonomie» - e modifica, integrandole, le funzioni ad esso attribuite.

In aggiunta alla funzione di raccordo tra lo Stato e gli altri enti costitutivi della Repubblica (Regioni, Città metropolitane e Comuni), alla partecipazione alle fasi ascendente e discendente del diritto dell'Unione europea e alla funzione di verifica dell'attuazione delle leggi - già prevista nel testo originario - il testo della Commissione attribuisce al Senato anche le funzioni di valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni e, in generale, di controllo delle politiche pubbliche, a rafforzamento delle prerogative di garanzia e di sindacato sull'operato del Governo riconosciute alla seconda Camera. In questa chiave, è riconosciuta al Senato un'ulteriore e peculiare prerogativa di controllo, nella forma del concorso all'espressione di pareri sulle nomine di competenza del Governo.

Con riguardo alla composizione e all'elezione del Senato, l'esame svolto in Commissione ha condotto ad una significativa modifica dell'impianto originario, a partire dal numero dei componenti del Senato che è stato ulteriormente ridotto. Il numero complessivo dei senatori è dunque fissato in 100, dei quali 74 sono eletti dai Consigli regionali e dai Consigli delle Province autonome di Trento e Bolzano tra i loro componenti, 21 sono eletti dai medesimi Consigli regionali tra i sindaci dei Comuni della Regione nella misura di uno per ciascuno; e infine cinque senatori (in luogo dei 21 originariamente previsti), possono essere nominati dal Presidente della Repubblica tra i cittadini che hanno illustrato la patria per altissimi meriti nel campo sociale, scientifico, artistico e letterario. Questi ultimi durano in carica sette anni e non possono essere nuovamente rinominati. Con una norma approvata in Commissione nell'ambito delle disposizioni finali, si è inoltre specificato che essi non possono eccedere in ogni caso il numero complessivo di cinque, tenuto conto dei senatori di diritto e a vita e della permanenza in carica dei senatori a vita già nominati alla data di entrata in vigore della legge costituzionale.

La stessa norma cristallizza in Costituzione anche il sistema generale di elezione dei senatori da parte dei Consigli regionali, prevedendo che i seggi siano attribuiti con il metodo proporzionale. Tali criteri sono a loro volta individuati, ai fini della prima applicazione della nuova disciplina, nell'ambito delle disposizioni finali del disegno di legge costituzionale, così da rendere immediatamente operante il meccanismo elettorale, senza la necessità di atti legislativi successivi.

Quanto all'individuazione delle modalità di svolgimento del procedimento elettorale, essa è rimessa ad una legge approvata da entrambe le Camere, che disciplina altresì le modalità di sostituzione dei senatori in caso di cessazione dalla carica elettiva regionale o territoriale.

Infine, si prevede che la ripartizione dei seggi tra le Regioni venga effettuata in proporzione alla loro popolazione, come risultante dall'ultimo censimento, posto che nessuna Regione può avere un numero di senatori inferiore a due.

Su proposta emendativa dei relatori, la Commissione ha introdotto *ex novo* una disposizione in materia di incompatibilità dei senatori che accedono alle cariche negli organi del Senato. Con una novella all'articolo 63 della Costituzione, si è rimessa al Regolamento del Senato l'individuazione dei casi nei quali l'elezione o la nomina alle cariche negli organi del Senato possono essere limitati in ragione dell'esercizio di funzioni di governo, regionali o locali. L'intento è quello di evitare che si cumuli nello stesso soggetto la rappresentanza di organi istituzionali monocratici di diversa natura ed estrazione.

Sempre su proposta dei relatori è stata introdotta in Commissione la previsione che rimette al Regolamento della Camera dei deputati la garanzia dei diritti delle minoranze parlamentari. Viene pertanto assicurata copertura costituzionale ai principi regolamentari che, a vario titolo, si qualificano come "statuto delle opposizioni".

Un'altra innovazione introdotta in Commissione riguarda i doveri di partecipazione dei parlamentari alle sedute dell'Assemblea ed ai lavori delle Commissioni. Anche in questo caso, il vincolo costituzionale è orientato, in primo luogo, a rafforzare le prescrizioni dei Regolamenti parlamentari in funzione di una più forte e diretta responsabilizzazione del singolo parlamentare rispetto ai suoi doveri istituzionali.

Con riferimento alla verifica dei poteri dei componenti del Senato, l'esame in Commissione ha condotto al ripristino della funzione giurisdizionale del Senato in materia di titoli di ammissione e di cause sopraggiunte di ineleggibilità e di incompatibilità, in luogo della mera «verifica» prevista dal testo del Governo.

L'articolo 66 costituisce il fondamento dell'attuale autodichia in materia di verifica dei poteri, cioè dell'attribuzione alle Camere della loro competenza ad esercitare in via definitiva la funzione giurisdizionale. La sottrazione al Senato di tale competenza costituirebbe pertanto la negazione di una delle forme in cui si esprime l'autodichia delle Camere, in quanto organi oggi rientranti - come ricorda la Corte costituzionale - tra quelli «direttamente partecipi del potere sovrano dello Stato, e

perciò situati al vertice dell'ordinamento, in posizione di assoluta indipendenza e di reciproca parità».

Con lo stesso spirito, la Commissione ha disposto anche il ripristino dell'articolo 68 della Costituzione nel testo ad oggi vigente, con riconoscimento ai senatori del medesimo regime di immunità già previsto per i deputati.

A questo proposito, la decisione della Commissione non ha avuto alcuna connotazione di merito rispetto alla congruità e all'adeguatezza del perimetro delle immunità parlamentari applicabili rispettivamente ai senatori e ai deputati, ma si è unicamente concentrata sulla coerenza sistemica di una differenziazione, quale era quella del testo del Governo, che non apparirebbe e non appare adeguatamente giustificata.

Pertanto potrebbe rendersi necessario un supplemento di riflessione con riguardo ai contenuti e al perimetro dell'immunità per i componenti di ciascuna Camera.

In quanto del tutto coerente con la nuova configurazione e composizione del Senato, resta invece inalterata la differenziazione tra i componenti delle due Camere, già prevista dal disegno di legge governativo, in materia di indennità parlamentari: la loro corresponsione è limitata ai membri della Camera dei deputati.

Quanto al procedimento legislativo, la lettura in Commissione ha condotto ad alcune puntuali, ma significative modifiche rispetto all'impianto originario con riferimento agli articoli 70 e 72.

In primo luogo si è ampliato il novero delle leggi per le quali la funzione legislativa è esercitata collettivamente dalle due Camere. Alle leggi di revisione della Costituzione e alle altre leggi costituzionali, già previste nel testo del Governo, si sono aggiunte le leggi di attuazione delle disposizioni costituzionali in materia di *referendum* popolare; le leggi che autorizzano la ratifica dei trattati relativi all'appartenenza dell'Italia all'Unione europea; le leggi in materia di ordinamento, legislazione elettorale, organi di Governo e funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane e le leggi recanti disposizioni di principio sulle forme associative dei Comuni (di attuazione dell'articolo 117, comma 2, lettera p)), della Costituzione; la legge recante i principi fondamentali della legislazione elettorale delle Regioni (articolo 122 della Costituzione); e infine tutte le leggi per le quali è prevista in Costituzione una riserva di approvazione da parte di entrambe le Camere.

Alla luce di questo ampliamento, la Commissione ha quindi disposto una ricalibratura anche del perimetro delle materie per le quali il testo della riforma prevede una procedura di approvazione rafforzata - nei termini di una votazione finale a maggioranza assoluta - nel caso in cui la Camera non si conformi alle eventuali proposte di modifica del Senato.

Nel testo approvato dalla Commissione risultano pertanto soggetti al procedimento rafforzato i disegni di legge riguardanti le seguenti materie: ordinamento di Roma Capitale; governo del territorio e protezione civile; esercizio da parte dello Stato della clausola di supremazia; delega di potestà regolamentare alle Regioni; accordi tra Regioni e Stati esteri; coordinamento tra Stato e Regioni in materia di immigrazione, ordine pubblico e sicurezza, tutela dei beni culturali, rapporti finanziari con gli enti territoriali; esercizio del potere sostitutivo del Governo, distacco di Comuni dalle Regioni.

Quanto ai disegni di legge di bilancio, è rimasta inalterata la disposizione del testo originario che ne prevede l'esame del Senato entro quindici giorni dall'approvazione della Camera, senza necessità di attivare il richiamo attraverso il prescritto numero di senatori.

In tal caso, la Camera può non conformarsi alle proposte di modifica del Senato, riapprovando il testo a maggioranza assoluta, ma solo a condizione che il Senato abbia a sua volta deliberato tali proposte a maggioranza assoluta. Nel corso dell'esame potrà valutarsi con maggiore puntualità il profilo della natura schiettamente politica dei disegni di legge di bilancio, e la loro riconducibilità piena alla responsabilità politica del Governo e della sua maggioranza.

Con riferimento alla procedura di esame parlamentare, le modifiche apportate dalla Commissione si sono concentrate sulla cosiddetta procedura di esame prioritario - introdotta *ex novo* dalla riforma - secondo cui il Governo può chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità all'ordine del giorno e sottoposto a votazione finale entro 60 giorni dalla richiesta. La Commissione, in primo luogo, ha previsto che tali disegni di legge vengano indicati dal Governo come «essenziali per l'attuazione del programma di Governo». Ma soprattutto ha introdotto una riserva di procedura normale per i disegni di legge in materia costituzionale ed elettorale, in materia di delegazione legislativa e di conversione dei decreti-legge, nonché per le leggi di autorizzazione alla ratifica di trattati internazionali e di approvazione di bilanci e consuntivi. Per tali leggi è pertanto precluso l'accesso alla procedura di esame prioritario. A questo proposito, richiamo le osservazioni che ho fatto precedentemente in merito alla natura schiettamente politica dei disegni di legge di bilancio.

Su emendamento dei relatori è stata inoltre introdotta una modifica alle disposizioni, di cui all'articolo 71, in materia di iniziativa legislativa popolare, orientate a rivitalizzare e rafforzare uno strumento di democrazia diretta che, pur previsto nel 1948, non ha trovato sufficiente valorizzazione. A questo fine, se da una parte si è innalzato fino a 250.000 il numero delle sottoscrizioni richieste per la presentazione dei disegni di legge di iniziativa popolare, è stata per altro verso introdotta, una disposizione che vincola i Regolamenti parlamentari a prevedere per questi provvedimenti tempi certi di esame e di votazione finale.

Con la stessa finalità di rafforzamento e valorizzazione degli strumenti costituzionali di democrazia diretta, la Commissione ha introdotto *ex novo* nel testo anche una riforma dell'articolo 75 della Costituzione, in materia di *referendum* popolare abrogativo.

La principale innovazione è relativa al *quorum* ai fini della validità della consultazione referendaria, il quale è stato abbassato e reso «mobile», nel senso che viene agganciato alla partecipazione alle ultime elezioni della Camera, ossia al numero dei votanti nel corso dell'ultima elezione della stessa. In particolare, secondo la nuova disposizione, la proposta soggetta a *referendum* è approvata se ha partecipato alla votazione la maggioranza degli elettori che hanno partecipato all'ultima elezione della Camera dei deputati e se viene raggiunta la maggioranza dei voti espressi validamente.

A fronte dell'abbassamento del *quorum* è, per altro verso, innalzato fino ad 800.000 il numero delle sottoscrizioni richieste per la proposta di *referendum*, per la cui raccolta tuttavia si raddoppia il termine sino a sei mesi. Infine, per evitare che una così ampia mobilitazione popolare su quesiti che risultino eventualmente inammissibili si è previsto il vaglio di ammissibilità della Corte costituzionale effettuato entro tre mesi dall'inizio della raccolta, quando la richiesta referendaria sia sottoscritta da almeno 400.000 cittadini.

Un'altra innovazione qualificante introdotta in sede di esame in Commissione è la possibilità di sottoporre i disegni di legge in materia di elezione delle Camere ad un giudizio preventivo di legittimità da parte della Corte costituzionale. L'obiettivo della norma è evidentemente quello di scongiurare l'evenienza - verificatasi con la riforma elettorale del 2005 - del ripetuto esercizio della funzione elettorale sulla base di una disciplina gravata da profili di illegittimità costituzionale, altrimenti sanzionabili solo *ex post* in via incidentale, con quello che ne consegue in termini di pretesa perdita di autorevolezza della Camera eletta con un sistema illegittimo.

A questo fine, il testo proposto dalla Commissione dispone che le leggi che disciplinano l'elezione dei membri della Camera e del Senato possano essere sottoposte, prima della loro promulgazione, al giudizio preventivo di legittimità costituzionale da parte della Corte, su ricorso motivato presentato da almeno un terzo dei componenti di una Camera e che, in caso di dichiarazione di illegittimità costituzionale, la legge non possa essere promulgata.

La riforma interviene anche sull'articolo 77 in materia di decretazione d'urgenza, con l'obiettivo di dare rilievo di norma costituzionale non solo ai vincoli posti dall'articolo 15 della legge n. 400 del 1988, ma anche ai principi ormai cristallizzati della giurisprudenza costituzionale.

A questo fine, si prevede che i decreti-legge non possano disciplinare le materie costituzionale ed elettorale, di delegazione legislativa, di autorizzazione a ratificare i trattati internazionali, di approvazione di bilanci e consuntivi, né possano reiterare disposizioni adottate con decreti non convertiti o regolare i rapporti giuridici sorti sulla base dei medesimi, ripristinare l'efficacia di norme che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime per vizi non attinenti al procedimento. Si dispone, inoltre, che i decreti debbano recare misure di immediata applicazione e di contenuto specifico, omogeneo e corrispondente al titolo.

La Commissione ha introdotto nel testo due modifiche significative. La prima riguarda il rinvio presidenziale delle leggi di conversione, di cui all'articolo 74 della Costituzione. Si prevede che il Presidente della Repubblica, prima di promulgare la legge, possa chiedere alle Camere una nuova deliberazione anche limitata a specifiche disposizioni e che, quando la richiesta riguardi la legge di conversione di un decreto, il termine per la conversione in legge venga differito di ulteriori trenta giorni.

In tal modo, si rende il potere presidenziale di rinvio azionabile in modo mirato e selettivo, evitando che ne risulti condizionato dalla complessità ed eterogeneità dei disegni di legge approvati dal Parlamento oppure dalle esigenze di conversione dei decreti-legge nei termini stabiliti.

L'altra modifica, introdotta dalla Commissione, riguarda l'ammissibilità delle proposte emendative in sede di conversione dei decreti-legge. Si è previsto, in particolare, che nel corso dell'esame dei disegni di legge di conversione dei decreti-legge non possano essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alle finalità del decreto, dunque non omogenee.

Quanto alle prerogative delle Camere, complessivamente ricalibrate nel testo in relazione al nuovo assetto bicamerale, una delle modifiche introdotte dalla Commissione ha riguardato il potere d'inchiesta parlamentare, che la proposta iniziale riservava solo alla Camera dei deputati.

La Commissione ha ritenuto di ripristinare in capo al Senato la prerogativa d'inchiesta, sia pure limitandola alle materie di pubblico interesse concernenti le autonomie territoriali, così ancora rafforzando il profilo di organo di controllo e garanzia delineato per la seconda Camera.

Le esigenze di garanzia e di complessivo riequilibrio del sistema istituzionale hanno ispirato anche le modifiche apportate dalla Commissione in materia di elezione del Presidente della Repubblica e di esercizio della sua funzione di scioglimento del Parlamento.

Con riguardo alla elezione, si sono innalzati i *quorum* previsti dall'articolo 83 per i primi otto scrutini, prevedendo che soltanto a partire dal nono scrutinio - e non più dal terzo - sia sufficiente la maggioranza assoluta. Il *quorum* dei due terzi, che oggi è applicabile ai primi tre scrutini, rimane operante per i primi quattro scrutini, mentre per gli scrutini compresi tra il quinto e l'ottavo è disposta la maggioranza dei tre quinti dell'Assemblea.

Quanto alle funzioni del Presidente della Repubblica, in correlazione al nuovo assetto delle Camere, il testo prevede che, in caso di suo impedimento temporaneo ad adempierle, sia il Presidente della Camera; mentre in caso di impedimento permanente, morte o dimissioni sia il Presidente del Senato ad indire l'elezione del nuovo Presidente e a convocare e a presiedere a tal fine il Parlamento in seduta comune.

Adesso illustrerò schematicamente i contenuti della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, su cui il senatore Calderoli - sul cui eroismo non devo diffondermi date le evidenti condizioni in cui assolve il suo ruolo di relatore - svolgerà la sua relazione (e, immagino, non solo su quella parte).

La composizione e le funzioni del nuovo Senato sono strettamente connesse al nuovo riparto di potestà legislativa fra lo Stato e le Regioni, secondo una logica che induce all'integrazione strutturale delle istanze delle autonomie nel circuito della decisione legislativa del Parlamento.

Infatti, la riforma del Titolo V è strutturata nel disegno di legge in modo complementare con quella del bicameralismo, essendo diretta a rendere più efficienti i rapporti tra lo Stato, le Regioni e gli enti locali e più funzionali i criteri di riparto delle competenze legislative e regolamentari.

Il presupposto fondamentale da cui parte la riforma del Titolo V è l'integrazione delle autonomie territoriali nelle politiche legislative, resa possibile dalla nuova composizione del Senato, dalla riconfigurazione del suo ruolo e, in particolare, dalla nuova disciplina costituzionale del procedimento legislativo che riconosce al Senato la possibilità di incidere sui disegni di legge approvati dalla Camera in forma rafforzata quando questi attengano agli ambiti di più stretto interesse per gli enti territoriali.

Uno dei capisaldi dell'intervento di riassetto dei livelli territoriali di governo disposto dalla nuova riforma del Titolo V è costituito dall'eliminazione delle Province dal novero degli enti di cui si compone la Repubblica. È così finalmente condotta a compimento l'abolizione delle Province quali enti costituzionalmente necessari, dotati di funzioni fondamentali loro proprie.

Con riferimento all'attribuzione alle Regioni di ulteriori forme e condizioni di autonomia nell'ambito delle materie di competenza statale (oggi disciplinata dall'articolo 116 della Costituzione), il lavoro della Commissione ha modificato profondamente l'impostazione iniziale del Governo che disponeva l'integrale soppressione di quella disciplina e la sua sostituzione con un meccanismo di delega legislativa funzionante come un mero strumento di flessibilità del rapporto di competenze fra lo Stato e le Regioni.

La Commissione, invece, ha ritenuto fondamentale preservare l'attuale previsione di forme anche importanti di regionalismo differenziato, ripristinando - con le opportune integrazioni - il terzo comma dell'articolo 116.

In particolare, il nuovo testo dell'articolo 116, terzo comma, consente di attribuire alle Regioni - escluse quelle ad autonomia speciale - ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia con riferimento ad alcune materie di competenza esclusiva dello Stato, quali: l'organizzazione della giustizia di pace; le disposizioni generali e comuni sull'istruzione, ordinamento scolastico, istruzione universitaria e programmazione strategica della ricerca scientifica e tecnologica; la tutela dei beni culturali e paesaggistici, le disposizioni generali e comuni su ambiente ed ecosistema, sulle attività culturali e sul turismo e ordinamento sportivo.

Questa attribuzione, come nel testo oggi vigente, è effettuata con legge dello Stato, su iniziativa della Regione interessata, sentiti gli enti locali e nel rispetto dei principi di cui all'articolo 119, ma, secondo quanto stabilito dalla Commissione, è limitata alle Regioni che presentino condizioni di equilibrio tra le entrate e le spese nell'ambito del proprio bilancio. Infine, si prevede che la legge che attribuisce queste ulteriori forme di autonomia venga approvata da entrambe le Camere, sulla scorta di un'apposita intesa tra lo Stato e la Regione interessata.

Il disegno di legge prevede poi un'ampia revisione e razionalizzazione delle competenze legislative orientata a rimuovere le incertezze, le sovrapposizioni e gli eccessi di conflittualità che si sono

manifestati a seguito della riforma del 2001 e che hanno avuto rilevanti ricadute sia sul piano dei rapporti tra i livelli di governo che compongono la Repubblica, sia sotto il profilo dell'enorme contenzioso di natura costituzionale in cui sono sfociati, sia su quello della competitività del sistema Paese.

Dunque, in Commissione si è tentato di superare - penso che il tentativo sia stato premiato da successo - la rigidità e le ambiguità dell'attuale assetto, caratterizzato dalla centralità delle materie di legislazione concorrente, con un riparto che renda più flessibile l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e più netti e garantiti gli ambiti entro i quali può dispiegarsi la potestà legislativa regionale.

La principale innovazione è costituita dall'eliminazione della competenza legislativa concorrente e dal conseguente riassetto delle materie di competenza esclusiva, rispettivamente statale e regionale.

Infine, anche la «clausola di supremazia» che si pone a chiusura del sistema è stata a nostro avviso migliorata nel testo proposto dalla Commissione. In base ad essa la legge statale, su proposta del Governo che se ne assume la responsabilità, può intervenire in particolari casi su materie che non sono di competenza legislativa esclusiva dello Stato e il testo approvato pone quale requisito del suo esercizio, accanto alla «tutela dell'unità giuridica o economica della Repubblica», anche «la tutela dell'interesse nazionale».

Lasciando poi al senatore Calderoli di illustrare in particolare questa parte della riforma, aggiungo che un'ulteriore innovazione è stata introdotta dalla Commissione che ha di fatto costituzionalizzato il riferimento ai cosiddetti costi e fabbisogni *standard*, già previsti dalla legge n. 42 del 2009, disponendo che il finanziamento delle funzioni pubbliche da parte di Regioni ed enti locali debba avvenire sulla base «di indicatori di riferimento di costo e di fabbisogno che promuovono condizioni di efficienza». Tali indicatori, pertanto, costituiranno, per vincolo costituzionale, i parametri rispetto ai quali comparare e valutare l'azione pubblica di tutti gli enti territoriali.

Un'altra innovazione riguarda l'esercizio del potere sostitutivo di cui all'articolo 120, secondo comma, della Costituzione. Ai fini dell'esercizio di tale potere, si è disposto l'obbligo dell'acquisizione del parere del Senato, che deve essere reso entro quindici giorni; inoltre, analogo obbligo di preventiva acquisizione del parere del Senato è disposto per l'adozione del decreto di scioglimento del Consiglio regionale e di rimozione del Presidente della Giunta.

Infine, la riforma dispone che, nell'ambito della legge statale recante i principi fondamentali per l'elezione degli organi regionali, venga stabilito un limite agli emolumenti spettanti al Presidente della Giunta regionale e agli altri membri degli organi regionali, il cui importo non potrà superare quello degli emolumenti spettanti ai sindaci dei Comuni capoluogo di Regione.

Signor Presidente e colleghi, non sfugge a nessuno di noi il rilievo e la portata modificativa di questa riforma, senza dubbio la più significativa dall'inizio della storia repubblicana per quanto riguarda il Parlamento. Ben oltre la semplice riduzione del numero dei parlamentari, essa attinge significativamente, e a mio avviso propriamente, il sistema del bicameralismo perfetto. Né ad alcuno di noi sfugge la responsabilità che stiamo assumendo nel ridefinire così profondamente l'assetto costituzionale.

Molte volte mi sono interrogata su quale fosse lo spirito giusto per affrontare quest'opera, che è quella di compiere il dovere di collocare coerentemente e pienamente nella tradizione costituzionale repubblicana la riforma e, al contempo, di introdurre innovazione positiva, utile a ridare slancio all'agire dell'istituzione parlamentare. Partivamo dall'esigenza di puntare sull'efficacia e prontezza della decisione politica e sulla differenziazione dei compiti delle due Camere per adeguarli ai bisogni di un Paese molto cambiato: in ragione dell'appartenenza all'Unione, e del conseguente rilievo assunto, per l'ordinamento italiano, dalla normazione comunitaria nelle sue diverse fonti; per il ruolo, anche legislativo, politico e istituzionale assunto dalle Regioni; per il peso assunto dai Comuni. Coglievamo la necessità di rispondere alla domanda di strumenti di democrazia diretta, che sale così significativamente dal Paese, e anche alla positiva domanda di controllo e verifica dell'agire dei poteri, a cominciare da quello del Governo. Sapevamo di dover mantenere integro il sistema di garanzie che è proprio della nostra tradizione costituzionale, anche a fronte della concorrente necessità di assicurare all'Italia Governi stabili e duraturi.

Grande conforto mi è personalmente venuto dalla rilettura degli atti della Costituente. Vi ho trovato gli stessi affanni, talvolta gli stessi conflitti che hanno attraversato e attraversano la nostra discussione, identiche suggestioni e la consapevolezza di molti, che pure votarono affermativamente, che il sistema bicamerale perfetto fosse, nelle condizioni date, una «transazione». Adopero il termine non a caso; l'ho ritrovato in un intervento dell'onorevole Perassi che, citando Cattaneo, definisce appunto la legge «una transazione», laddove ciò significhi non tradimento della ragione di una delle parti, ma componimento di essa con le altre.

Alla fine del lavoro di Commissione e alla vigilia di quello d'Aula, rispondo come so alla domanda iniziale: quale sia lo spirito giusto per affrontare la riforma. Ora credo di conoscerlo perché ha vissuto nell'impegno con cui tutti i colleghi hanno lavorato (e sottolineo la parola «tutti»). È quello di sperimentare il «dovere costituzionale», di innovare quando ciò sia indispensabile per dare forza ed efficacia alle istituzioni e, quindi, al Paese; quello di non considerare il nuovo ciò che resta da un'opera di ritaglio dell'esistente, che quindi riduce, sminuisce, impoverisce, ma, al contrario, un'innovazione che precisa funzioni inedite e nuovi poteri, riconosce nuove garanzie, sovviene a malfunzionamenti, è attento a sempre ricercare un nuovo, avanzato, equilibrio del sistema.

In questo senso, il progetto di nuova fisionomia del Senato della Repubblica, il modello con cui superiamo il bicameralismo perfetto che oggi proponiamo all'Aula è frutto di un lavoro di arricchimento, precisazione e definizione del testo base. Un risultato che si coglie immediatamente leggendo il testo della Commissione; che è figlio - lo voglio dire - della forza e della responsabilità del parlamentarismo.

Infine, ringrazio sinceramente i colleghi che hanno lavorato così attivamente in questi mesi con il senatore Calderoli e con me. E ringrazio particolarmente il dottor Goracci e gli Uffici del Senato. *(Applausi)*. Senza il loro lavoro e la loro professionalità semplicemente non saremmo qui stamane. *(Applausi dai Gruppi PD, FI-PdL XVII, NCD, LN-Aut, Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE e Misto e della senatrice Mussini)*.



GLI INTERVENTI DEI SENATORI PD NELLA DISCUSSIONE GENERALE*

**Lo Moro
Casson
Collina
Cociancich
Corsini
D'Adda
Di Giorgi
Dirindin
Di Biasi
Gatti
Giacobbe
Ginetti
Moscardelli
Gotor
Micheloni**

**Chiti
Mineo
Pagliari
Mucchetti
Ricchiuti
Fattorini
Mirabelli
Tocci
Russo
Lepri
Lumia
Turano
Maturani
Tonini
Martini**

***(in ordine cronologico)**

LO MORO (PD). Signora Presidente, rappresentanti del Governo, inizio con l'esprimere una profonda sensazione non dico di inadeguatezza, ma, di emozione per il ruolo che stiamo svolgendo. Partecipare a riforme strutturali, incidere in maniera importante su una Costituzione che per tanti anni abbiamo considerato l'unico riferimento non solo politico e ideale ma addirittura morale è un atto che va compiuto con la dovuta serietà e conoscendo le responsabilità che ci si assume. Questo lo voglio dire a partire dalla riforma del Senato, perché un ulteriore elemento di emozione è la sensazione, che ognuno deve avvertire, della possibilità di incorrere in errori, che è sempre giusto tenere sotto controllo.

Per questa discussione partiamo proprio dal Senato, ma la discussione, che all'esterno è stata mediaticamente immaginata e comunicata come riguardante la riforma del Senato, non è soltanto invece - insisto molto su questo elemento che considero importante - banalmente una modificazione del ruolo del Senato, ma è una riforma più strutturale e complessiva, che incide sul bicameralismo paritario, rendendolo non più tale, e quindi richiedendo una modifica delle funzioni e dei ruoli di Camera e Senato, e incide profondamente sul ruolo della stessa Camera.

Voglio partire proprio dal ruolo della Camera, per poi soffermarmi su quello del Senato, per sottolineare, in questa fase della mia riflessione, il fatto che, da anni, da quando sono impegnata in ruoli parlamentari (prima alla Camera dei deputati e, in questa legislatura, al Senato), sento discutere e partecipo appassionatamente a discussioni sulla necessità di porre fine al bicameralismo paritario. Sembrava una cosa scontata, e per noi del Gruppo del PD, per noi del PD, più in generale, erano scontate due cose: che non si potesse andare oltre con questo sistema e che la diversificazione delle funzioni avrebbe dovuto passare necessariamente per un sistema elettorale completamente diverso, perché non era ipotizzabile, ci siamo detti per anni, che con funzioni diverse Camera e Senato avessero lo stesso tipo di elezione e legittimazione. Quindi si pensava a un'elezione diretta per la Camera dei deputati e a un'elezione di secondo livello per il Senato della Repubblica.

Tutto questo può essere rimesso in discussione, ma fa parte del patrimonio politico che abbiamo coltivato per anni. È per questo che su questo punto del sistema elettorale sarei più cauta nello schierarmi nella polemica politica, perché stiamo discutendo di cose su cui siamo cresciuti e su cui abbiamo discusso per anni e che sembravano essere arrivati a un punto di definizione alto.

Voglio partire dalla Camera per dire che la Camera del futuro è profondamente diversa, anche come sistema, non solo e non tanto per la legge elettorale, che è fuori dalla discussione odierna e sulla quale staremo molto attenti a mantenere l'impostazione maggioritaria (che del resto, con un *referendum* popolare, anche la popolazione, e non solo la politica, ha confermato) e ad apporre quelle modifiche necessarie perché non si possa più parlare di Camera dei nominati, a proposito della Camera dei deputati. Credo però che in questo momento dobbiamo discutere della riforma che abbiamo all'esame, sapendo che l'elemento del sistema maggioritario e dell'Italicum (che incombe e che, ribadisco, va modificato profondamente) sicuramente non ha aiutato la discussione, perché l'ha trascinato su un terreno che non è il proprio. La Camera del futuro infatti, è tutt'altra cosa perché risponde ai principi della governabilità non soltanto in virtù del sistema elettorale, che ancora non abbiamo votato, ma anche per elementi strutturali che invece sono passati da questa riforma.

Colleghi, per anni io stessa, nei ruoli che ho svolto soprattutto alla Camera dei deputati, ho denunciato il fenomeno dell'eccessivo ricorso ai decreti-legge (il collega Volpi conosce bene le discussioni al riguardo), il fatto che non fosse ammissibile che arrivassero decreti *omnibus* e, tanto peggio, che non fosse ammissibile che i decreti-legge, quando non erano *omnibus*, diventavano leggi che contenevano di tutto e di più. Questa discussione è durata anni nel nostro Paese, nelle istituzioni e al di fuori di esse, fino a richiedere sentenze della Corte costituzionale, messaggi anche pesanti del Capo dello Stato.

Ebbene, parliamo delle positività di questa riforma: con questa riforma si dà una risposta e anche coraggiosa. Infatti, un Governo come quello attuale, che accetta e ha previsto nel suo disegno di legge (quindi non si tratta soltanto del parere favorevole dato a tutto l'articolato e a ogni emendamento approvato in Commissione) di vincolarsi, nel senso che d'ora in poi non sarà una dichiarazione di principio, ma sarà una necessità talmente importante e imponente da incidere sulla costituzionalità delle leggi, beh è un Governo che dice una parola chiara. Dice cioè che le innovazioni lo vincolano, che si vuole autovincolare con le innovazioni e che quindi tende a una riforma anche del comportamento della politica, che si fa sempre a partire da sé.

Vorrei dire con la stessa lealtà che io sono assolutamente d'accordo con un altro elemento introdotto nel provvedimento oggi in discussione, cioè il fatto che un Governo possa chiedere che alcuni disegni di legge abbiano una via prioritaria: non tutti, ma quelli su cui pone particolare attenzione per motivi che hanno a che fare con il progetto politico che porta avanti. Perché in tutti questi anni c'è stato un eccessivo ricorso ai decreti-legge? Forse soltanto perché c'è stata un'incapacità della Camera e del Senato a lavorare celermente? No, anche per un altro motivo: perché un Governo può avere delle necessità che non necessariamente hanno le caratteristiche che servono per emanare un decreto-legge, ma che devono avere una forma di riscontro. Ebbene, nella nostra riforma, in quella che dobbiamo ancora discutere, emendare e approvare in Aula al Senato e poi alla Camera, c'è una risposta possibile.

Vorrei infatti ricordare a tutti che quanto al concetto di governabilità, che sembra oggi l'opposto della rappresentatività, bisogna prendere atto anche del fatto che, dopo la sentenza della Corte costituzionale sul Porcellum, è inutile discuterne oltre, perché si tratta di un tema che ha a che fare con la Costituzione del nostro Paese. Il principio della governabilità non è solo un obiettivo politico: è un obiettivo che le istituzioni si danno a Costituzione vigente, secondo la nostra Costituzione.

Sono quindi partita da questi esempi per dire che il percorso che stiamo sostenendo anche come Gruppo del Partito Democratico trova al suo interno elementi di soddisfazione che prescindono dalla diversificazione delle funzioni tra Camera e Senato, perché dà risposte a problemi annessi, che non sono solo questi, ma che avevano bisogno di una risposta. Non si può continuare a fare questioni di principio e a prendere impegni informali sul comportamento da tenere. Quando si passa a un'altra fase in cui gli impegni si assumono con la Costituzione ma si dice che, visto che occorre governare, si vuole anche una strada prioritaria, penso che si debba avere coraggio e essere leali e trasparenti, perché queste riforme non riguardano il Governo Renzi, ma il Governo della Repubblica italiana e il futuro. Dicevo questo per spostare l'attenzione di tutti noi sul fatto che non stiamo discutendo soltanto del Senato della Repubblica.

Passando al Senato, capisco che lo sforzo maggiore su questo argomento lo faremo noi qui al Senato della Repubblica. Mi dispiace doverlo dire, ma vedo molta disattenzione all'esterno, anche tra i colleghi della Camera, che saranno certamente molto attenti agli elementi che li riguarderanno, ma rischiano di essere invece poco attenti alla modifica del Senato della Repubblica. La stessa discussione sul numero dei deputati e il fatto che qualcuno di noi ha presentato proposte al riguardo (io per prima ho presentato un emendamento per ridurli a 500, che poi ho ritirato perché su di esso il Governo aveva espresso un parere negativo), mostra che tanti di noi avevano idee non diverse, ulteriori rispetto a quelle che sono passate in Commissione.

Ci potrebbe essere disattenzione, ma non deve esserci, perché il futuro Senato della Repubblica non riguarda i senatori che sono in carica, ma i senatori del futuro, riguarda il futuro della Repubblica. Si è allora pensato di provare a costruire un Senato che avesse una validità, obiettiva e misurabile, perché dire che in Italia bisognava mantenere il bicameralismo, in quanto presente storicamente, sarebbe stato troppo riduttivo e sconveniente. Qualche collega ha proposto anche la soppressione del Senato; poteva essere un'opzione possibile, ma non abbiamo optato per questa soluzione. Abbiamo ritenuto che fare quello che era sembrata un'opzione possibile anche nella discussione della Costituente, cioè dare valore e rappresentanza alle istanze territoriali, avesse un senso. Questo soprattutto in una logica in cui il Senato del futuro, del quale sarà positivo far parte, avrà funzioni di raccordo e non soltanto tra le Regioni e lo Stato, perché in questo raccordo dovrà essere incluso un altro elemento incombente alla Costituzione vigente. Le cose infatti cambiano, perché siamo in un'Europa che tende ad essere organismo politico e che, già prima di diventarlo, emana provvedimenti che hanno bisogno di attuazione e, prima ancora, hanno bisogno di essere codificati. Che contributo ha dato l'Italia alla codificazione e alla formulazione degli atti europei? Fino a questo momento, stando alla mia esperienza diretta, che ho raccolto e vissuto andando a Bruxelles in rappresentanza prima della Camera e, poi, del Senato, l'elemento carente, che veniva segnalato anche dai nostri Uffici presso il Parlamento europeo, è la scarsa capacità di incisione sui provvedimenti europei. Incidere, infatti, sui provvedimenti europei significa averne cognizione preventiva, essere in grado di emendarli, riformarli e, addirittura, di proporli. L'Italia di oggi è in grado di proporli. Questa funzione di raccordo è allora molto ambiziosa e colma delle lacune che oggi registriamo quando ci lamentiamo *ex post* di provvedimenti che ci sembrano inadeguati e non tengono conto della nostra realtà territoriale e della caratteristica di un sistema Paese che si sta evolvendo.

Credo, pertanto, che la sfida che stiamo raccogliendo, volta a dare un senso a questo Senato, mantenendo un bicameralismo non paritario, anche facendo crescere la possibilità del nostro bicameralismo di dare risposte che fino ad ora non ha dato, sia una sfida positiva.

PRESIDENTE. Deve concludere, senatrice Lo Moro.

LO MORO (PD). Sì, Presidente, capisce che abbiamo discusso per mesi.

PRESIDENTE. Non ho stabilito io i tempi a lei attribuiti.

LO MORO (PD). In conclusione, dire che il Senato rappresenta le istituzioni territoriali porta delle conseguenze. L'ipotesi del sistema elettorale - che è di competenza della legge ordinaria, bicamerale, e non stiamo discutendo di esso - che del Senato facciano parte consiglieri regionali e sindaci significa che le istituzioni territoriali più importanti del nostro Paese (le Regioni e i Comuni) manderanno i propri rappresentanti al Senato per rappresentare le istanze territoriali.

C'è una coerenza del sistema, avremo tantissime altre occasioni per discuterne, ma soprattutto, rivolgendomi ai colleghi cosiddetti dissidenti, che per me sono colleghi con cui dobbiamo discutere, non dissidenti, dico che abbiamo fatto un grande lavoro, anche faticoso, ed è giusto che venga riconosciuto. Il Governo ha lavorato con noi e voglio dare atto ai Sottosegretari presenti, ma anche al ministro Boschi, che ha lavorato con noi in maniera efficace, dando del resto parere favorevole ad emendamenti che hanno modificato anche radicalmente il testo del Governo. Questa è l'Aula. La sfida vera è che anche la Camera ritrovi la forza di non schierarsi pro o contro qualcosa, ma di modificare quello che c'è da modificare per rendere la riforma più accettabile e votabile per tutti. (Applausi dal Gruppo PD).

sen. FELICE CASSON

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 277 del 14/07/2014

*CASSON (PD). Signora Presidente, nella disamina di questo disegno di legge costituzionale, voglio partire da alcune osservazioni che sono state formulate stamattina dai due relatori intervenuti e, in particolare, desidero dare atto dell'inizio di un lavoro egregio che è stato fatto all'interno di questo Senato - soprattutto in Commissione affari costituzionali - per porre rimedio ad un'impostazione del disegno di legge che creava diverse difficoltà e notevoli problemi, soprattutto da un punto di vista giuridico-costituzionale.

Come ho avuto modo di dire anche in Commissione affari costituzionali, il disegno di legge costituzionale in esame, a mio parere, si presenta in maniera addirittura sgrammaticata dal punto di vista costituzionale. Il testo, fortunatamente, è stato anche corretto - e in parte tale correzione è stata iniziata all'interno delle Commissioni - tant'è vero che, quando i due relatori hanno presentato i loro emendamenti per così dire "unificati", già in quella sede abbiamo visto che il testo originario era stato profondamente trasformato.

Desidero infatti ricordare rapidamente un paio di numeri: sostanzialmente, su 31 articoli di cui era formato il testo del disegno di legge costituzionale - eccetto gli ultimi che avevano a che fare con norme e disposizioni transitorie e finali - otto venivano sostituiti integralmente e di uno si chiedeva la soppressione, mentre vi erano poi consistenti soppressioni di vari commi di altri articoli. Già questo, quindi, dava atto di una mancata accettazione da parte dei due relatori e della Commissione di un testo che, lo ribadisco, era costituzionalmente sgrammaticato.

A seguito dell'ulteriore lavoro svolto dalla Commissione affari costituzionali, quindi, ci troviamo di fronte ad un testo diverso ed altro rispetto a quello inizialmente presentato dal Governo, il quale, come abbiamo avuto modo di vedere, lo aveva già cambiato almeno un paio di volte in alcune delle sue impostazioni iniziali. La settimana scorsa, in una sala di questo Senato è stato organizzato un convegno-dibattito con costituzionalisti di alto livello in materia di riforma costituzionale, che è stato intitolato «Democrazia costituzionale ed equilibrio dei poteri. Le aporie della riforma costituzionale».

Ora, più che al significato originario del concetto di aporia, vorrei riferirmi al concetto di aporia in senso socratico, adeguandolo al caso: più che parlare di un passaggio impraticabile o di una strada ormai senza via di uscita, preferisco cioè attenermi all'accezione socratica di aporia e quindi parlare di una fase della maieutica socratica volta alla liberazione dal falso sapere, liberazione dalla convinzione di avere delle verità certe. Ecco, a mio modo di vedere, lo sbaglio d'origine da cui partiva questo disegno di legge costituzionale consisteva nella pretesa di possedere la verità assoluta ed indiscutibile, che non poteva essere toccata, e criminalizzava chiunque si permettesse - soprattutto all'interno della maggioranza governativa - di esprimere valutazioni ed osservazioni giuridiche, politiche e costituzionali in dissenso.

È appunto questo il motivo per cui, non condividendo neanche questa forma di aggressione, abbiamo presentato come gruppo di senatori del Partito Democratico, in Commissione (e lo faremo anche in Aula entro la scadenza prevista per domani) una serie di emendamenti che riteniamo qualificanti proprio per superare queste aporie. Detto questo, ci tengo subito a precisare in maniera chiara, e per evitare polemiche che sono già state avanzate e formulate, che noi non siamo assolutamente contrari a questa riforma costituzionale così come non siamo contrari alle riforme costituzionali, perché ci sono alcuni punti - che voglio ricordare - sui quali siamo d'accordo. Ad esempio, il tema fondamentale del superamento del bicameralismo perfetto, o paritario che dir si voglia, ci vede assolutamente consenzienti: se ne parla da decenni; è un tema che va certamente affrontato e superato anche nell'ottica giuridico-costituzionale che si comincia a prospettare in quest'Aula. Allo stesso modo, siamo assolutamente d'accordo su un altro punto fondamentale, che è quello del taglio, per così dire, del numero dei parlamentari e conseguentemente delle spese. Addirittura, aggiungerei che su questo punto noi siamo stati anche ben più radicali, nel senso che, ad esempio, abbiamo propugnato fin dal primo momento una riduzione a 100 del numero dei senatori - quindi, ben venga questa indicazione anche nel testo del Governo e della Commissione - ma contemporaneamente il dimezzamento del numero dei deputati, che a nostro modo di vedere dovrebbero passare da 630 a 315. D'altra parte, ci sono altri emendamenti intermedi che propongono una riduzione del numero dei deputati (alcuni parlano di 500, altri 470): vedremo, durante la discussione in quest'Aula, su quale numero attestarci e quindi come votare.

Un altro punto importante che condividiamo assolutamente è il fatto che il rapporto di fiducia con il Governo debba essere con una sola Camera, nel caso di specie con la Camera dei deputati. Quindi, questi punti certamente importanti sono condivisi. Aggiungo subito che ci sono punti altrettanto importanti che a nostro modo di vedere non sono condivisibili e su questi proponiamo delle modifiche. Uno dei punti fondamentali che non ci trova d'accordo è quello noto della elettività del Senato. Su questo siamo convinti anche perché noi, ma credo in quest'Aula praticamente tutti, compreso il senatore Calderoli, come ci diceva questa mattina, per anni abbiamo combattuto quella famigerata legge definita Porcellum; ebbene, dopo che per tanti anni abbiamo detto che non è più accettabile che i cittadini non possano votare i propri rappresentanti, ora dal Governo ci viene riproposto un testo per cui il Senato continuerebbe a non essere votato dai cittadini. Sarebbero infatti votazioni di secondo livello, addirittura di terzo, e i senatori - come sappiamo benissimo nella pratica politica succederebbe - sarebbero nominati dai partiti e non dai cittadini, cosa che assolutamente non vogliamo. Vogliamo quindi un Senato elettivo secondo le indicazioni che formuliamo.

Un altro punto fondamentale che riteniamo debba essere rivisto in profondità è quello delle funzioni da dare a questo Senato. Guardate, colleghi, è vero che anche su questo fronte il Governo ha un po' aperto le maglie, la griglia che aveva formulato all'inizio, così come ha fatto la Commissione, aggiungendo alle competenze in materia legislativa paritaria anche altre leggi oltre a quelle costituzionali, però ci sono punti che rimangono ancora fuori e sono determinanti per la valutazione dello stato di una democrazia. Noi riteniamo, ad esempio, che quando si interviene su questioni attinenti alla libertà personale o a quella religiosa, quando si interviene sugli organismi di garanzia, come la Corte costituzionale, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti, il Consiglio superiore della magistratura, ovvero tutto ciò che ha a che fare con le garanzie per i cittadini debba essere approvato, valutato, discusso e votato da entrambe le Camere. Da due Camere perché, come abbiamo visto negli ultimi anni, la presenza di una Camera rispetto all'altra ha determinato spesso la correzione di leggi uscite malamente, qualche volta, diciamo pure, fatte con i piedi, e in qualche caso leggi che sono state considerate anche delle provocazioni.

Poi, in questa impostazione si è a un certo punto inserita anche la questione della cosiddetta immunità parlamentare. Il nostro piccolo gruppo di senatori del PD ritiene che debba essere mantenuta soltanto la garanzia di cui al primo comma dell'articolo 68 della Costituzione e cioè l'insindacabilità delle opinioni e dei voti espressi durante il mandato parlamentare. Riteniamo che l'immunità parlamentare di cui al secondo e terzo comma sia ormai completamente fuori dalla storia, un retaggio medievale che aveva un senso certamente nel 1200, quando è stata introdotta data la presenza di regimi feudali, imperatori, papi che avevano il potere temporale e vassalli di vario genere. Allora serviva che per i rappresentanti del popolo ci fosse una garanzia nei confronti dei soprusi e delle limitazioni di libertà dei rappresentanti del popolo stesso. Adesso, dopo l'abrogazione dello Statuto albertino e la caduta del regime fascista, non ha più senso. Lo diremo meglio quando presenteremo nel dettaglio i nostri emendamenti. Nel 1948, quando entrò in vigore la nostra Costituzione, questa immunità aveva ancora un senso perché uscivamo da un'epoca storica particolare, perché la magistratura nel 1948 era ancora pesantemente e culturalmente fascista e perché nel 1948 avevamo un sistema processuale che non dava nessuna garanzia perché qualsiasi pubblico ministero poteva emettere un ordine di cattura, scrivendo come motivazione: sussistono sufficienti indizi come in atti, e catturare chiunque. Oggi non funziona più così. Ora abbiamo una formazione culturale e sociale diversa della magistratura, abbiamo un processo completamente diverso e dei sistemi di garanzia (il gip, il tribunale di riesame, la Corte di cassazione), che sono certamente dei sistemi di garanzia endoprocessuali che funzionano.

PRESIDENTE. Senatore Casson, concluda per favore.

CASSON (PD). Presidente, ho venti minuti.

PRESIDENTE. A noi risultano dieci minuti.

CASSON (PD). Da Regolamento ho diritto a venti minuti e mi appello al Regolamento.

PRESIDENTE. Il Gruppo ha fatto questa definizione. Li sottrarremo agli altri.

FERRARA Mario (GAL). Non c'è contingentamento.

PRESIDENTE. Ho detto di proseguire.

CASSON (PD). Sull'immunità comunque presenteremo e illustreremo alcuni emendamenti.

Ci sono alcuni punti che rapidamente voglio ricordare per ovvi motivi. Prima parlavo di aporie. Adesso voglio accennare ad alcune piccole falsità o mezze verità che vengono dette su questa materia attaccando chi non condivide l'impostazione che ha dato il Governo sui punti che ho ricordato poco fa. Ci viene detto che si tratterebbe di una richiesta che proviene dall'Europa. Chissà perché: a livello europeo non ho mai sentito nessuno chiederci della riforma del Senato. In Europa non sanno neanche quante Camere abbiamo e quali sono le competenze del Senato. All'Europa interessano altre riforme, quelle dell'economia, del lavoro, della finanza e del bilancio. *(Applausi dal*

Gruppo M5Se del senatore Scavone). Sono quelle le riforme sulle quali bisogna intervenire e non raccontiamo queste falsità a questo proposito. Non ammantiamoci nemmeno di una sorta di aureola di santità citando i lavori della nostra Assemblea costituente. È vero che durante la nostra Assemblea costituente si è parlato di bicameralismo, di forme di Senato diverso, ma se andiamo a leggere gli atti ci rendiamo conto che tutti, sia quelli a favore che quelli contrari al bicameralismo, parlavano della rappresentatività come della chiave necessaria per la costruzione di istituzioni forti e durature perché per tutti nelle Assemblee rappresentative risiedeva la volontà del popolo sovrano. Attraverso la prospettazione della nuova legge elettorale denominata Italicum in maniera nefasta, oltre che di questa riforma costituzionale rischiamo di arrivare ad una limitazione degli istituti di democrazia nel nostro Paese.

Ricordo però anche un altro dato: si dice che questa riforma ci aiuterebbe a superare i ritardi, i costi della politica e così via. Basterebbe in senso contrario pensare - anche questi sono dati che in sintesi ho già richiamato prima - a come la riduzione del numero dei deputati coprirebbe ampiamente i costi presunti di questa riforma costituzionale del Senato, così come viene impostata.

Un altro dato che viene evidenziato dai presentatori della riforma è quello che fa riferimento agli altri Stati europei, per cui si dice che questo sistema quasi non si allineerebbe a quegli esempi; è invece esattamente il contrario.

Se si considera innanzitutto il modello tedesco, ad esempio, bisogna tener conto del fatto che nel *Bundesrat* siedono i rappresentanti degli Esecutivi dei *Länder* che votano in blocco per il *Land* di appartenenza.

Non è vero neanche che questo nuovo sistema sarebbe simile a quello francese. Va ricordato che la Francia ultimamente ha preso esattamente la strada opposta, imponendo un'incompatibilità tra il ruolo di rappresentante nazionale e quello di rappresentante territoriale. Non va dimenticato, tra l'altro, che proprio l'esempio francese è stato deleterio: quasi in linea o comunque similmente a quello che accade in Italia, quella scelta ha determinato infatti guasti nella gestione trasparente e pulita della politica a livello locale ed è proprio per questo che quel modello va superato.

Signora Presidente, avviandomi alla conclusione, voglio ricordare che purtroppo, come accennavo anche all'inizio del mio intervento, su quella che era la posizione di un piccolo gruppo di senatori del Partito Democratico c'è stata una disinformazione e una censura pesante, censura che assolutamente non accettiamo, perché siamo pienamente consapevoli e convinti del nostro ruolo garantito della Carta costituzionale, in particolare, ma non solo, dall'articolo 67 della Costituzione. Nessuno di noi, infatti, è animato da chissà quale volontà antigovernativa, tanto meno da volontà distruttive nei confronti del progetto del Governo.

Siamo consapevoli dell'importanza di questo momento storico, di questa riforma, che vogliamo proporre e portare avanti con dei correttivi profondi - come abbiamo proposto e come riproporremo nei nostri emendamenti - perché la Costituzione repubblicana è destinata a durare nei decenni: durerà certamente più di me, più di questo Senato e di questa maggioranza e durerà certamente più di questo Governo. È questa l'ottica nella quale ci dobbiamo muovere ed è in quest'ottica di consapevolezza istituzionale, che è anche sociale, politica ed etica, che noi ci muoveremo, perché siamo convinti che sia necessario trovare un equilibrio istituzionale per salvaguardare e garantire i pilastri della nostra democrazia, non già nell'immediato e per i prossimi tre o quattro anni, ma nei decenni a venire. (*Applausi dai Gruppi PD, M5S, PI, Misto-ILC e Misto-SEL e del senatore Ferrara. Congratulazioni*).

sen. STEFANO COLLINA

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 277 del 14/07/2014

COLLINA (PD). Signora Presidente, membri del Governo, onorevoli colleghi, quello che è oggi all'esame dell'Assemblea è un disegno di legge sulle riforme non solo costituzionali, ma istituzionali; è una più ampia visione di modifica dell'assetto del Parlamento, del procedimento di formazione delle leggi e di una politica di contenimento e revisione della spesa pubblica.

Nella partita delle riforme, l'azione del Governo e del Partito Democratico in questi mesi ha voluto giocare da protagonista, con l'obiettivo di un cambiamento istituzionale, un vero e proprio rinnovamento nella tradizione, che guarda non solo all'Europa, ma soprattutto al cuore del Paese.

Non è questa la sede per richiamare i numerosi comitati di studio che sono intervenuti a ragionare sulle riforme costituzionali (dalla Commissione Bozzi del 1983, al comitato Speroni del 1994, al gruppo di lavoro, prima, e alla commissione per le riforme, poi, voluti da ultimo dal presidente Napolitano), basti sottolineare che tutti i comitati di studio finora insediati sono giunti, seppur con soluzioni diverse, all'esigenza condivisa del superamento del bicameralismo perfetto.

Nel 1982 il presidente Giovanni Spadolini, stilando il suo decalogo per le riforme istituzionali, individuava «il problema di complete e incisive riforme costituzionali capaci di neutralizzare le cause delle disfunzioni che troppe volte hanno paralizzato gli sforzi dei Governi». Questa citazione serve solo per squarciare il velo che tanti stendono per confondere la crisi della rappresentanza con il funzionamento dello Stato; da una parte, i meccanismi non sono all'altezza della modernità e, dall'altra, i modelli di rappresentanza non sanno più come interpretare collettivamente i bisogni personali.

Oggi, trent'anni dopo, il peso di tale problema è stato raccolto dal Governo Renzi, che si è fatto carico di promuovere un disegno di legge costituzionale che superi il bicameralismo perfetto, al fine di velocizzare l'*iter legis* e di contenere i costi della spesa pubblica con l'abolizione di organi ed enti ormai superati, come il CNEL.

La sfida più grande del nuovo Senato sarà allora quella di integrazione delle autonomie, che riproduca nella Camera alta la suddivisione di vari livelli degli enti territoriali, come nell'articolo 114 della Costituzione. Se la Camera dei deputati dovrà rappresentare la nostra forma di Governo, il Senato delle Autonomie dovrà rispecchiare la forma di Stato. Un pluralismo necessario di voci, che già nell'Assemblea costituente si ricercava nella scrittura dell'articolo 57, nella definizione di quel Senato a base regionale.

Un Senato delle Autonomie, quindi, capace di dialogare verso il basso con gli enti territoriali, ma anche verso l'alto con le istituzioni europee, dove siamo protagonisti oggi con la Presidenza italiana del semestre europeo e fin dalle scorse elezioni europee del 25 maggio.

Siamo, dunque, nella fase in cui si delinea l'approdo alla prima tappa delle riforme costituzionali e il pensiero corre necessariamente alle parole pronunciate dal presidente Giorgio Napolitano nel suo discorso alle Camere in occasione del suo insediamento, più di un anno fa. La rielezione del Presidente della Repubblica non trova precedenti nella storia, ma è stata necessaria per superare il difficile stato di *impasse*, certamente creato dal risultato elettorale ma anche da un atteggiamento definito come irresponsabile e di chiusura da parte delle fazioni che non hanno inteso creare le premesse per la formazione di un Governo. Parole severe, le sue, chiare e di richiamo alla responsabilità di tutti noi parlamentari e a quelle parole devono essere sempre riferite le esperienze di Governo successive per l'eccezionalità degli impegni da affrontare.

In definitiva, in quelle parole sta il motivo per il quale il Governo ha presentato un disegno di legge costituzionale a fronte di 53 disegni di legge depositati in Senato, poiché - e dobbiamo affermarlo chiaramente - queste riforme c'entrano con la vita dei cittadini e delle imprese.

Se in quest'Aula c'è chi pensa che le riforme «sì, certo, sono da fare ma ai cittadini interessano le cose reali» rifletta sul ruolo della politica. La politica deve dare risposte concrete e puntuali, ma in un Paese bloccato qual è l'Italia oggi, la politica deve trovare la forza di individuare e correggere quegli elementi che rendono sproporzionati i tempi delle soluzioni rispetto ai tempi dei problemi.

La prova che l'Italia è un Paese bloccato sta per esempio nel fatto che la spinta alla riforma di tanti mondi antichi che il Governo Renzi sta aggredendo, raccoglie sia approvazione che resistenze, ma non riesce a generare moti di autoriforma. Tutti sono in attesa di vedere se la politica (e Renzi oggi ci sta mettendo la faccia per tutti, che lo si voglia o no) sarà all'altezza delle sfide che riguardano se stessa.

La grande spinta che il Governo Renzi ha dato al processo riformatore resta un elemento oggettivo, un merito e una prova della convinzione e del coraggio che si sta approfondendo per restituire autorevolezza alla politica. Ritengo quindi che il momento di riforma che ci si prospetta davanti possa essere un buon momento - si è detto - di rinnovamento nella tradizione, una vera e propria rivoluzione nel segno però di una manutenzione costituzionale più che di una riscrittura della Carta. In definitiva una modernizzazione della nostra democrazia. Interventi precisi, mirati, che assicurino rapidità, efficacia ed efficienza all'azione parlamentare.

Le riforme devono servire per migliorare l'assetto istituzionale, innanzitutto per superare le prassi degenerative degli ultimi anni, dai decreti-legge *omnibus*, alla continua posizione della questione di fiducia da parte del Governo (spesso su testi «blindati» con maxi emendamenti), all'abuso di decreti-legge anche quando non sussistono i requisiti di necessità e urgenza.

Mi permetto ora di proporre alcune valutazioni politiche in considerazione della portata del passaggio che sta per compiersi in quest'Aula. Se abbiamo ascoltato più volte appelli a separare la contingenza del contesto politico dai contenuti della riforma, è inutile nascondersi quanto questa contingenza pesi sulle valutazioni e sugli atteggiamenti che si sono misurati in queste settimane. Nonostante ciò il punto di incontro nel confronto tra Governo, forze politiche e Parlamento - e qui voglio ringraziare i relatori, la presidente Finocchiaro e il presidente Calderoli per il lavoro svolto in Commissione - va considerato positivamente per il suo valore, sia di contenuti che di sintesi.

Mantenere al centro il Parlamento, senza toccare le parti relative al Governo, è un punto qualificante della riforma che non muta sostanzialmente gli equilibri tra i poteri e le garanzie, evidenziando primariamente la volontà di dare maggiore efficienza allo Stato.

È sproporzionato e strumentale l'evocare derive autoritarie, quando una Camera basta per esprimere la fiducia al Governo, per legiferare e per votare il bilancio dello Stato. Ma una Camera non basta per rendere l'articolazione istituzionale e territoriale dello Stato italiano corresponsabile di un processo di armonizzazione dell'insieme delle leggi nazionali e regionali che devono generare, in modo combinato, opportunità e tutele.

In altre parole oggi non si tratta di discutere quale sia il ruolo del Senato riformato in rapporto al Senato di oggi entro il quale svolgiamo questa decisiva discussione, bensì discutere in che modo, a partire da un sostanziale monocameralismo, si struttura un'utile presenza di una Camera delle autonomie di cui pare ovvia la presenza perché adeguata alla configurazione dello Stato tracciata dall'attuale Costituzione.

Questo stiamo facendo oggi, consci che subito dopo avremo la responsabilità anche di affrontare le regole con le quali si elegge la Camera, posto che non agiamo in condizioni di vuoto legislativo, cioè senza una legge elettorale in vigore, ma altrettanto coscienti del fatto che la legge elettorale deve fare uscire dalle urne, cioè legittimare, una maggioranza politica alla Camera in grado di esprimere un Governo.

Peraltro, questo accade regolarmente, per Regioni e Comuni senza che vi siano state o vi siano oggi valutazioni preoccupate sullo spessore democratico di questi livelli. Prova di ciò sono la passione e la partecipazione che attraversano tutti i partiti e gli schieramenti che affrontano elezioni comunali e regionali. Anzi, della stabilità raggiunta dalle istituzioni locali come Regioni e Comuni se ne avrà contezza proprio nel Senato riformato che da questa sua natura di secondo grado trarrà grande incisività.

Una considerazione finale va fatta, allora: troppi tentativi sono stati vani, troppi i lavori di Comitati di studio rimasti negli scaffali polverosi della scienza costituzionalistica italiana, troppe le riforme mancate, troppe le riforme approvate ma mai attuate, basti pensare solamente all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che ha previsto - ancora oggi disattesa - «la partecipazione di rappresentanti delle Regioni, delle Province autonome e degli enti locali alla Commissione parlamentare per le questioni regionali».

L'auspicio, allora, è che questa riforma realizzi finalmente quel «costituzionalismo multilivello», che operi su un nuovo assetto del Titolo V della Parte II, una ridefinizione del procedimento legislativo anche in ragione della normativa europea che il Parlamento recepisce ogni anno; e che il giorno di questa settimana (o della prossima) nel quale l'approveremo, possa essere considerata la data di un primo traguardo, la data di un nuovo inizio e non più dell'ennesima occasione mancata. (*Applausi dal Gruppo PD*).

sen. ROBERTO COCIANCICH

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 277 del 14/07/2014

COCIANCICH (PD). Signor Presidente, ho ascoltato con vivo interesse molti degli interventi che mi hanno preceduto e devo dire che ne sarei rimasto molto colpito se l'Italia fosse una piccola isoletta in mezzo all'Oceano Pacifico, dove tutte le relazioni, industriali o culturali, fossero gestite all'interno di una piccola comunità. Purtroppo, o per fortuna, non è così. L'Italia è un grande Paese industriale, manifatturiero, un Paese che ha una dimensione finanziaria importante ed è un attore importante all'interno del commercio internazionale.

Oggi viviamo una profonda crisi economica derivante da un fatto che ha una dimensione globale: oggi gli investimenti vengono effettuati in Paesi dove sono più vantaggiose le condizioni del mondo del lavoro, dove c'è una maggiore efficienza della macchina burocratica e amministrativa e dove la giustizia è maggiormente efficiente.

L'Italia, tra i Paesi di democrazia occidentale, è rimasta l'ultima, la meno efficiente, la più trascurata dal punto di vista degli investimenti stranieri e, pertanto, quella in cui la crisi del lavoro si sente con maggior pesantezza. Tutti oggi si riempiono la bocca sostenendo che vogliono pensare a quello che è veramente importante, cioè ridare lavoro ai nostri giovani e a chi l'ha perduto, ma ci si dimentica del fatto che l'Italia oggi viene trascurata dai grandi investitori internazionali e quindi rimaniamo marginali nel traffico commerciale e industriale del mondo occidentale.

Questo perché le nostre istituzioni sono ormai arrugginite, incapaci di rispondere alle sfide poste. Quindi, riformare le nostre istituzioni non è l'idea balzana di un giovane dittatorello, come in qualche modo Renzi viene dipinto da chi mi ha preceduto, ma è invece la consapevolezza che oggi tale riforma è una partita necessaria per ridare slancio alla nostra economia, senza la quale qualunque speranza di ridare forza al mondo del lavoro, di ridare ricchezza ai nostri concittadini risulta una mera chimera.

Nel disegno di legge presentato questa mattina c'è un elemento che è stato messo poco in evidenza ma che vorrei sottolineare: la dimensione europea della riforma. L'articolo 55, come modificato dal lavoro della Commissione, sottolinea l'aspetto che vorrei commentare: oggi al Senato verrà riconosciuta anche una funzione di raccordo tra le istituzioni europee e le nostre istituzioni nazionali e locali. Questo è un nodo fondamentale, perché l'Europa, che considero l'unica possibile risposta alla grande crisi economica che ci attanaglia, oggi è il nostro contenitore, il nostro orizzonte fondamentale, anche dal punto di vista istituzionale. Tutti oggi parlano di un bicameralismo perfetto che si vuole modificare. Pochi si rendono conto, mi sembra, che in realtà oggi non siamo in un bicameralismo, ma stiamo vivendo in un sistema molto più articolato che qualche volta, un po' per ridere, ho definito tricameralismo imperfetto, perché ci sono anche le istituzioni europee. In realtà, la situazione è ancora più complessa perché a livello europeo non abbiamo soltanto il Parlamento, ma anche il Consiglio e la Commissione europei. Esiste una dinamica interna tra le istituzioni europee che deve essere tenuta in considerazione. Si tratta di istituzioni che non erano presenti quando i nostri Padri costituenti hanno elaborato la Costituzione che oggi vogliamo modificare, perché all'epoca non esisteva neanche la Comunità europea. Oggi parliamo di Unione europea con 28 membri e con un sistema legislativo estremamente articolato. Attualmente esiste un *deficit* di democrazia a livello europeo, perché le decisioni vengono prese non prioritariamente con il sistema comunitario, quindi con il coinvolgimento dei rappresentanti dei diversi Paesi membri all'interno del Parlamento europeo, ma con un sistema di natura intergovernativa.

Il famoso *fiscal compact*, per esempio, è l'attuazione di un sistema intergovernativo di cooperazione rafforzata. È su questo sistema che oggi dobbiamo riuscire ad incidere se vogliamo davvero che il principio di democrazia, di rappresentatività e di partecipazione dei nostri cittadini abbia voce. Rischiamo di puntare alla luna ma di guardare solo il dito, se pensiamo che sia soltanto un problema di rapporto tra Senato e Camera e tra Senato e Governo. Oggi i giochi importanti, le decisioni fondamentali per il nostro futuro si prendono più a Bruxelles che a Roma. Il 70 per cento della normativa in vigore in Italia ha origine comunitaria, anzi europea e non sempre ha un'origine di natura parlamentare. È dunque importante che le istituzioni parlamentari italiane facciano sentire la propria voce nel dibattito che avviene a Bruxelles, a livello europeo, tra i diversi Governi.

Un Senato che si occupi di questioni europee, che abbia una funzione di raccordo tra l'Unione europea e le Regioni svolgerà questa funzione fondamentale, che mi sembra molto meno secondaria rispetto ad un dibattito velleitario sull'importanza o meno di avere un'indennità, di avere

un Senato eletto con un sistema di primo o secondo grado. Questi, a mio avviso, sono dettagli rispetto alle grandi sfide che dobbiamo affrontare.

Oggi dobbiamo fare in modo che la voce dei cittadini italiani, la voce delle imprese italiane, la voce degli interessi italiani possa riecheggiare con forza davanti alle istituzioni europee. Oggi il Parlamento italiano, dopo il Trattato di Lisbona, ha voce in capitolo e deve farla sentire. Purtroppo la farraginosità delle nostre procedure, l'eterno ritardo dei nostri interventi fa sì che la voce del Parlamento italiano venga considerata in qualche modo marginale, irrilevante. I pareri dati non vengono considerati: chiunque sia andato a Bruxelles a fare un giro vede con quanta aria di sufficienza vengono giudicate le considerazioni del Parlamento italiano, per il motivo che arrivano sempre in ritardo, sono sempre capziose, non focalizzano i problemi.

Noi dobbiamo dotarci, invece, di un Parlamento in grado di affrontare i problemi, capace di avere piani di impatto e schemi sulla base dei quali comprendere la ricaduta economica e sociale di determinate misure finanziarie, e di saper reagire e portare la propria voce, in fase sia ascendente che discendente, in modo corrispondente.

Mi sembra che questa sia la grande sfida di natura democratica che noi ci poniamo, perché oggi dobbiamo ritrovare la forza di una voce che in questo momento è assai fioca.

Sono, dunque, grato ai relatori che hanno accolto l'indicazione pervenuta (che anch'io ho dato) di aprire uno spiraglio sul tema europeo. Credo che l'affermazione di principio, oggi contenuta nell'articolo 55, ci consentirà di lavorare, spero già in una ulteriore fase emendativa del testo del disegno di legge costituzionale, ma anche in fase di norme di attuazione in via ordinaria, su una riforma della legge n. 234 del 2012, al fine di fornire strumenti concreti per avere una più forte influenza a livello europeo. Ripeto che questo è il vero scenario su cui noi ci misuriamo.

In conclusione, ritengo che quella che ci viene offerta sia un'opportunità storica veramente straordinaria. Non ho alcun senso di inferiorità rispetto ai grandi Padri costituenti che ci hanno preceduto e credo che nessuno di noi debba averlo, non perché siamo chissà quali grandi giuristi (personalmente mi considero come un nano sulle spalle di giganti), ma perché questo è il nostro tempo; se i nostri Padri costituenti si fossero sentiti in soggezione di fronte a Giustiniano, probabilmente saremmo ancora alla legislazione del diritto romano. Ripeto che oggi è il nostro tempo: dobbiamo coglierlo e fare del nostro meglio per cercare di ridare voce ai nostri interessi e anche un po' di voce di speranza e di idealità di un'Europa che in questo momento è troppo centrata sugli aspetti di natura economica.

L'Italia ha questa voce, questa idea e questo patrimonio, ma non ha la capacità di esprimerli in un'azione politica efficace. Sottolineo, dunque, la dimensione di raccordo tra l'Unione europea e le Regioni, che sono direttamente interlocutrici (anche in base ai trattati europei) dell'Unione europea, hanno un ruolo ed il modo di far sentire le voci delle istituzioni locali e dei cittadini a livello territoriale. Credo che il Parlamento farà una sintesi - spero anche corale - di tutto questo, che darà forza e prestigio al nostro Paese. *(Applausi dal Gruppo PD).*

sen. PAOLO CORSINI

Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 277 del 14/07/2014

CORSINI (PD). Signor Presidente, devo confessare che prendo la parola con una certa soggezione, perché non sono un giurista né un costituzionalista, e mi rendo conto della complessità e della delicatezza della materia. Quindi farò alcune premesse, forse più impegnative rispetto alla discussione sulla microfisica delle norme, e poi uno svolgimento.

Si è assistito in questi giorni a un dibattito spesso volte falsato. Ebbene, voglio dire che, a mio avviso, il consenso abilita al governo, non all'esercizio del comando (*Applausi dal Gruppo M5S*). Non c'è nessun freno, nessun sabotaggio, nessuna imboscata, ma soltanto la passione di chi, a schiena dritta e a testa alta, difende le proprie convinzioni senza ricerca di alcun tornaconto; e vale anche la civiltà del linguaggio e la purificazione dei termini con cui avvaloriamo le nostre argomentazioni. Anche perché non sento aleggiare in quest'Aula il *creator Spiritus* di cui parlava Benedetto Croce in un intervento memorabile in occasione dell'approvazione della Costituzione.

Una seconda premessa. Non c'è dubbio che questa Assemblea dispone di una legittimità formale; la Corte costituzionale sotto questo profilo credo lo abbia chiarito in modo incontrovertibile. Ma, mi domando, noi disponiamo di una legittimazione etico-politica adeguata (*Applausi dal Gruppo M5S e del senatore Di Maggio*), essendo tutti noi espressione di un'elezione-nomina attraverso norme chiaramente definite incostituzionali?

Ma c'è un problema di fondo che sotto il profilo culturale mi intriga, ed è la profezia di Tocqueville. Com'è noto, Tocqueville ne «La democrazia in America» denuncia i rischi della democrazia di massa, di quella democrazia che è sottoposta al rischio del dispotismo paterno e della tirannide di maggioranza: quella tirannide - scrive - «che avvilita gli uomini senza tormentarli». In un passaggio che io giudico di straordinaria preveggenza, Tocqueville scrive: «In politica (...), come in filosofia e in religione, l'intelligenza dei popoli democratici accoglie con piacere le idee semplici e generali. I sistemi complicati le destano ripugnanza ed essa immagina volentieri una grande Nazione in cui i cittadini assomigliano tutti ad un unico modello e sono diretti da un unico potere».

Che cosa ha a che vedere questa lungimirante profezia con i problemi che oggi dobbiamo affrontare? Qui sta l'origine e il fondamento del mio dissenso di fondo con il testo, non soltanto con quello alquanto sgrammaticato proposto dal Governo, ma anche con quello frutto del lavoro serio e impegnato della Commissione.

Sono stato per qualche tempo vice presidente dell'ANCI e quindi penso nessuno possa accusarmi di sottovalutare la prospettiva di un Senato delle Autonomie, al di là del fatto che, per fortuna, il testo è stato corretto ed oggi si parla di Senato della Repubblica. Credo che, di fronte alla piega e ai rischi di un'involuzione della regola democratica, che appartiene alle componenti della convivenza contemporanea - appunto la democrazia massificata - la grande sfida che noi avevamo di fronte era da giocare su altro terreno, vale a dire l'ambito proprio di un Senato delle garanzie.

Diceva bene prima il collega: la democrazia è anche teoria e pratica della limitazione del potere. Questo è il problema della civiltà contemporanea. Del resto, per lavorare ad una prospettiva delle autonomie, nel nostro ordinamento esistono istituzioni già preposte a questo fine.

C'è un altro tema che mi inquieta, che mi suscita interrogativi dirimenti: il nesso che lega rappresentanza e democrazia perché nel complesso vedo - sia pur senza drammatizzare - un rischio di involuzione, laddove constatato l'esercizio di un ruolo improprio da parte del Governo. Non appartiene alla tradizione liberal-democratica il fatto che il Governo si faccia promotore di leggi costituzionali, né appartiene alla tradizione liberal-democratica il fatto che il Governo imponga - perché questo è il dato vero - un testo alla Commissione.

Poste queste premesse, sono anch'io del tutto convinto della necessità di procedere ad un superamento del bicameralismo paritario e simmetrico. Non mi convince affatto, invece, la prospettiva dell'abolizione *tout court* del bicameralismo.

Di fatto come nasce questo dibattito? Nasce sulla base di una distorsione prospettica. Da un lato, c'è la motivazione della riduzione dei costi, che certamente è un problema; dall'altro, c'è la motivazione dello snellimento delle procedure, anche se da questo punto di vista i dati statistici che riscontro dagli elaborati del nostro Servizio studi ci dicono che la cosiddetta navetta risulta operante per il 3,5 per cento dei procedimenti legislativi e che il tempo di conversione dei decreti e di approvazione delle norme di legge sta perfettamente nella media europea.

Si determina qui allora un'ulteriore distorsione che mi preme sottolineare. Come ho detto, non sono un esperto di diritto costituzionale e faccio fatica ad entrare nella microfisica delle norme, ma mi pare di poter dire che la radice della crisi è dei partiti e nei partiti. (*Applausi dal Gruppo M5S*). La nostra è una crisi delle istituzioni perché è una crisi delle modalità di formazione della volontà attraverso la mediazione dei partiti. È una crisi che investe le istituzioni, ma è una crisi derivata, che procede dalla deriva che la Repubblica dei partiti ha, appunto, imboccato.

Non posso fingere a me stesso, perché l'onestà intellettuale non è un *optional*: certamente la Commissione ha apportato modifiche significative e positive ed ha acquisito approdi che certamente posso condividere. Vorrei citare qui alcune di queste modifiche.

Innanzitutto, la riduzione del numero dei senatori: era una proposta che all'inizio, con alcuni colleghi, avevamo avanzato e che era stata guardata con sospetto: prendo atto positivamente che a questo approdo si è pervenuti.

Tra le modifiche cito poi l'embrione di uno statuto delle opposizioni, l'abolizione del CNEL e la determinazione di modalità di effettuazione di *referendum*, la cui validità va rapportata al numero dei votanti alle ultime consultazioni elettorali.

Proviamo a pensare quale evoluzione avrebbe avuto la storia d'Italia - non credo di esagerare dicendo la storia d'Italia - se queste norme fossero state adottate in precedenza. La storia d'Italia sarebbe cambiata e sarebbero cambiate la stessa identità e la stessa configurazione del nostro sistema politico. Riconosco, da già sindaco che, rispetto ad una proposta iniziale di neoaccentramento statalistico e di riduzione delle autonomie regionali, ha certamente guadagnato dal lavoro della Commissione il sistema ed è stato valorizzato in modo migliore il ruolo delle autonomie. Tutto questo mi soddisfa.

Esistono, però, in questo testo al nostro esame aspetti che invece non posso condividere. Innanzitutto la mancata elezione dei senatori. Nessuno, anche tra i colleghi più pacati ed avveduti del mio Gruppo parlamentare, ha ancora offerto a me una risposta adeguata ad un interrogativo che vado suscitando: che cosa avrebbe ostato, nel momento in cui si eleggono i consiglieri regionali, a che fosse il popolo a decidere quali consiglieri regionali potessero svolgere la funzione appunto di senatori? Peraltro, come è pensabile un Senato non elettivo rispetto ad un Senato della Repubblica che detiene prerogative in materia costituzionale ed elettorale? (*Applausi dal Gruppo M5S*). Questo contrasta con qualsiasi orientamento di ispirazione liberaldemocratica.

Ancora, le materie di interesse bicamerale: se è vero che c'è un problema che costituisce il fulcro della crisi della democrazia di massa - come Tocqueville ci ha insegnato - per quale ragione escludere dalla competenza e dall'interesse bicamerale i grandi temi della libertà religiosa, della bioetica, dei diritti civili, della tutela delle minoranze linguistiche, ossia quel sistema di garanzie che costituisce il fondamento della regola e del principio democratico? Proviamo ad immaginare una maggioranza eletta con un sistema ultramaggioritario che decide, da un lato, la legittimazione dell'eutanasia per i bambini e, dall'altro, l'abolizione *tout court* della legge n. 194, a seconda degli orientamenti politici. È pensabile che non ci sia nel nostro ordinamento una istituzione che funzioni sulla base di una elezione proporzionale in termini di garanzia ed equilibrio?

Ancora, l'elezione del Presidente della Repubblica è un tema cruciale, tenendo conto del presidenzialismo strisciante che ha caratterizzato gli ultimi anni della vicenda del nostro Parlamento. Se non si amplia la platea dei grandi elettori o non si diminuisce il numero dei parlamentari, si arriva al paradosso di un segretario di partito - oggi del mio partito, domani di un altro partito - che contemporaneamente è Presidente del Consiglio e in qualche misura dispone della possibilità dell'elezione del Presidente della Repubblica, cui poi compete la scelta di una quota rilevante di giudici della Corte costituzionale.

Il numero dei deputati: che cosa osta a proporre un numero di deputati che stia dentro la media europea? Per l'Italia si tratterebbe grosso modo di 500 deputati. Qual è la ragione di principio? Capisco i problemi di utilità pratica affinché questo procedimento legislativo giunga a compimento, ma che cosa osta in linea di principio affrontare questo problema, così come il problema delle immunità che va ricondotta al tema dell'insindacabilità?

E ancora, cito la modalità di elezione dei consiglieri regionali, laddove ritorna il tema di una esorbitante presenza dei partiti. È tempo di restituire alla politica la sua ambizione e la sua dignità ed è tempo - come diceva uno dei miei maestri, Mino Martinazzoli - di restituire i partiti al loro ruolo, al di là di ogni esorbitante invasione di campo. (*Applausi dal Gruppo M5Se del senatore Di Maggio*).

Del resto, se qualcuno avesse proposto - ma vedo che un collega che ormai si erge al ruolo di grande inquisitore lo aveva fatto - il *Bundesrat*, ero prontissimo a sostenerlo. In Francia la platea elettorale è di circa 195.000 elettori e la legge francese rende ormai incompatibile il ruolo di parlamentare, di sindaco e di esponente regionale.

Infine, l'ultimo interrogativo: il nesso tra l'Italicum e la riforma del Senato. *(Applausi dal Gruppo M5S)*. È un nesso politico, è un nesso costituzionale, è un nesso ordinamentale, perché, a maggior ragione, il Senato delle garanzie è un'esigenza indifferibile in presenza di una legge maggioritaria che, allo stato attuale, addirittura assegna il 18 per cento a chi ottiene il 37 per cento, cioè più della metà dei consensi ottenuti. Credo che siano interrogativi legittimi quelli che io sostengo.

Infine, la mia formazione politica raramente mi ha portato a contrastare o a manifestare dissenso o contrasto rispetto alle posizioni del mio partito. Questo non costituisce per me un problema di facile soluzione, ma ad un giornalista che l'altro giorno mi chiedeva qual è la risposta che do al fatto che, con questa posizione, termino la mia carriera politica, ho detto che ho trovato la risposta (sono un cattolico praticante) nella lettera di san Paolo a Timoteo della liturgia della settimana scorsa: «Ho combattuto la buona battaglia, ho terminato la corsa ma, vivaddio, ho conservato la fede». *(Applausi dai Gruppi M5S e Misto-SEL e delle senatrici Albano, Dirindin e Pelino)*.

Sen. ERICA D'ADDA

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 277 del 14/07/2014

D'ADDA (PD). Signor Presidente, colleghi, rappresentanti del Governo, a schiena dritta vi parlo, perché in quest'Aula abbiamo sentito dire molto spesso oggi - lo sentiremo anche nei prossimi giorni - che la riforma della Costituzione più importante dal 1948 ad oggi la stiamo facendo adesso. Lo ha detto anche la relatrice Finocchiaro e io dico che, effettivamente, è così.

Però è anche vero che non siamo riusciti a sollecitare nel Paese quel *pathos*, quella partecipazione che una vera riforma istituzionale così importante dovrebbe in qualche modo comportare. Probabilmente quello *spiritus creator*, di cui parlava Croce e che ricordava il collega Corsini, è anche lui stato eletto di seconda o di terzo livello, perché non ha avuto una grande incisività. D'altra parte, è un compito che, per la sua eccezionalità, ridefinendo le istituzioni democratiche del nostro Paese, partendo dalla Parte seconda della Costituzione, ma lasciando inalterato lo spirito della prima, appassiona e richiama al senso di responsabilità, non solo ogni Gruppo, ma ogni collega presente in Aula. Lo richiama alla sua responsabilità, quella di rappresentante della Nazione, che, per ora, ancora simboleggia in quest'Aula. Domani, se dovrà essere, sarà magari un altro giorno. Che si intervenga o meno nel dibattito, è impossibile non esserne coinvolti e non rimettere in campo gli ideali ed i principi forti che sono stati e stanno alla base del nostro agire politico e che ancora lo determinano. Al collega che ha parlato prima vorrei ricordare che non siamo stati capi di partito e che non siamo arrivati qui per vie traverse: ci siamo venuti dal mondo del lavoro e dal nostro territorio.

Valori e principi che, per non essere *flatus vocis*, devono camminare giorno dopo giorno e ritrovarsi nelle decisioni concrete che assumiamo: ritrovarsi anche quando è difficile riaffermarli; anzi, soprattutto quando è difficile riaffermarli perché magari non in perfetta coincidenza con il proprio Gruppo. Ritrovarsi a declinarli nelle decisioni: tutti vogliamo mantenere e migliorare la democrazia. Tutti vogliamo che l'Esecutivo abbia una sua forza e una sua incisività, tanto è vero che siamo tutti d'accordo nel superare il bicameralismo paritario, ma non necessariamente tutti possiamo volere o interpretare allo stesso modo gli stessi passaggi. Questo non è elemento di disturbo, ma un arricchimento e la consapevolezza dell'importanza del momento che stiamo vivendo.

In questo senso, le forti perplessità che personalmente ho avuto e condiviso con altri colleghi del mio Gruppo sul testo base permangono, in gran parte, anche su quello uscito dal lavoro di Commissione. Ho ascoltato attentamente la presentazione della relatrice Finocchiaro e anche del correlatore, collega Calderoli.

Una cosa è risultata evidente, anche perché detta esplicitamente e non ci possono essere equivoci. La Commissione ha lavorato e migliorato il testo del Governo, un testo obiettivamente - lo dico anche con un po' di dispiacere - non eccelso e il fatto che questo miglioramento ci sia stato forse è stato anche il frutto di chi ha mantenuto la schiena dritta e del dibattito che si è avuto.

Comunque prendiamo atto del lavoro della Commissione e non possiamo che apprezzarne lo sforzo, ma è risultato altrettanto chiaro che le tre linee di intervento delineate - di cui parlava la relatrice - non toccano e non potevano toccare il perimetro dell'architettura tracciata da quello stesso documento, perché è un documento che ha origine da un accordo tra forze politiche: nulla di male a ricordarlo, se lo si è fatto, ma necessariamente ciò questo ha avuto un impatto sul lavoro svolto e sul dibattito parlamentare.

Per toccare alcuni punti, nei dieci minuti che ho a disposizione, sui quali ancora rimango in attesa di alcune risposte, mi ha colpito che si sia affermato: abbiamo ridotto il numero dei parlamentari. Non è propriamente così. Abbiamo ridotto il numero dei senatori e lasciato inalterato il numero dei deputati. Era difficile da dire chiaramente e dare le motivazioni di questa scelta?

Alcuni tra noi non sono stati d'accordo su questo punto e hanno infatti presentato un disegno di legge, e presenteranno degli emendamenti in merito, proprio perché riteniamo che le stesse ragioni di maggiore snellezza e funzionalità delle Camere, che sono state sbandierate per la riduzione del numero dei senatori, avrebbero tratto giovamento da due Camere che potessero stare intorno al numero di 500 parlamentari: la media - come diceva il senatore Corsini - che si riconosce anche nell'Europa democratica. Vale anche per quanto riguarda la razionalizzazione dei costi delle istituzioni (non della politica, perché quello attiene alla democrazia), ma non sempre, anche in questo caso, si è scelto il merito delle questioni, mentre si sono fatte altre scelte.

Qui si innesta il problema cardine di come deve comporsi l'Aula del «Senato della Repubblica»: così è tornato a chiamarsi rispetto al testo del Governo. Sono fermamente convinta, per la mia piena condivisione dei principi e dei valori della nostra Costituzione, per come è uscita dopo il dibattito alto e competente che tutti avete ricordato, che se il popolo è sovrano, se la sovranità sta nel popolo, allora uno degli elementi fondanti di questa sovranità è che il popolo elegga i propri rappresentanti. *(Applausi dei senatori Marton e Airola)*.

Nei Paesi dove la Camera alta non è eletta, le differenze con quanto ci viene proposto sono tali e tante (non vediamo alcuna similarità, nella maniera più assoluta, sia per quanto riguarda le regole, le competenze e le leggi elettorali), che arriviamo a pensare che altre siano le ragioni che hanno spinto a prendere determinate scelte e determinate strade. E siccome queste ragioni non ci sono ancora compiutamente chiare, domandiamo (e speriamo che all'interno del dibattito si possano avere alcune risposte) quale esse siano. Perché davvero, quando si parla di *Bundestag* e di un Senato simile a quello tedesco o francese, in realtà sappiamo tutti che stiamo parlando di ben altra cosa.

Forse c'è stato un eccessivo appiattimento sul ruolo preminente dell'esecutivo rispetto al legislativo, quasi fosse la panacea di tutti i mali della Repubblica? Proprio oggi, quando siamo di fronte a una crisi economica e occupazionale che strangola il nostro Paese e un equilibrio tra potere legislativo ed esecutivo sarebbe, a mio avviso, la forma migliore e più inclusiva di affrontarla?

Il Senato, presentato dal testo dei relatori, vedrà la presenza di rappresentanti dei territori, alcuni legislatori nel loro ambito, altri invece amministrativi, eletti per un lavoro serio e impegnativo che è altro da quello che verranno a svolgere qui: un Senato di seconda e terza elezione; un Senato, come si è detto, di nominati.

Ecco perché allora non è cosa da poco chiedere un minimo di chiarezza, che deve essere fatta all'interno di questa discussione prima che si concluda, rispetto ad un altro punto importante, che è la legge elettorale, quell'*Italicum* che si configura come una legge ipermaggioritaria, una legge che reintroduce quei poteri di nomina partitica che noi, Partito Democratico, abbiamo denunciato fino allo stremo come mai più proponibile.

Un altro elemento importante di questa legge è che ancora, fuori di qui, probabilmente il Governo parlerà con forze politiche presenti in quest'Aula, con il Movimento 5 Stelle. Allora capite che il quadro che ci troviamo di fronte presenta delle ombre e non consente di dare chiaramente risposte a problemi che è legittimo sollevare.

Il combinato disposto vede il cittadino regolatore ad ogni cambio legislatura delle coalizioni maggiori senza potere vero nella scelta dei propri rappresentanti. E questo, ribadisco, è un limite alla sua sovranità. Questo è un punto rispetto al quale mi è impossibile derogare se non vi sono certezze di riequilibrio, nella legge elettorale, nella composizione del controllo e del bilanciamento dei poteri, nelle garanzie istituzionali. Oggi ho sentito dire che la governabilità è sicuramente un valore...

PRESIDENTE. La invito a concludere.

D'ADDA (PD). Certo, Presidente.

Anche il controllo del potere è un valore e lo è anche la partecipazione.

Vado velocemente, ma non posso non dire che, da questo punto di vista, non rimangano ancora elementi che mi lasciano nella necessità di avere delle risposte. Non posso non vedere sul piano del giudizio ciò che vedo, non posso non pensare ciò che penso.

Nel percorso che ci ha portati fino a qui spesso queste posizioni che ho espresso sono state oggetto di derisione e anche di astio, qualche volta anche di battute al limite dell'attacco personale. Non importa chi le ha fatte, perché alla fine mi è sovvenuta, proprio per quanto è accaduto, una frase di Albert Camus: «Nella profondità dell'inverno ho imparato che dentro di me alla fine c'è un'estate invincibile». Ecco, io credo che l'estate della coscienza è e rimane invincibile, il faro da seguire fino a quando alcune risposte non saranno date.

E da cattolica vorrei accostare a San Paolo, citato dal mio collega Corsini, anche Lutero, che disse: «Fino a quando non mi convincerete con argomentazioni, io qui sto, rimango fermo e continuo nella mia battaglia». *(Applausi dai Gruppi M5S e Misto-SEL e delle senatrici Albano e Fasiolo)*.

Sen. ROSA MARIA DI GIORGI

Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 278 del 15/07/2014

DI GIORGI (PD). Signora Presidente, onorevoli colleghi, la riforma del Senato rappresenta un passaggio molto rilevante nel percorso di cambiamento impostato in questa legislatura dal Governo Renzi.

Questa riforma è parte di un processo che punta a rendere più efficace l'azione legislativa e che dovrà portare a produrre norme in tempi più brevi e ad evitare la duplicazione nella fase di formazione delle leggi, determinata dal bicameralismo paritario che i Padri costituenti avevano scelto di adottare nella nuova Repubblica uscita dalla guerra e da vent'anni di dittatura fascista.

Il doppio passaggio garantiva equilibri, generava sicurezza e faceva sì che la diversa composizione delle Camere avesse peso e che nelle letture che si susseguivano si potesse dare ruolo alle posizioni in campo, armonizzando le diverse sensibilità uscite dalla guerra e dalla resistenza, attraverso garanzie costituzionalmente riconosciute.

Si trattava di mettere in campo tutti i possibili deterrenti per evitare squilibri antidemocratici in quel momento storico, visti i ricordi brucianti e troppo recenti. Si trattava, quindi, di una Costituzione che rispondeva alla fase storica di cui era espressione; una Costituzione la cui seconda parte accoglieva e mediava tra timori e memorie di sofferenze di popolo. Negli anni comunque si è avvertito il limite di questa impostazione ed è cresciuto, anno dopo anno, il dibattito sull'opportunità di mantenere il bicameralismo perfetto in Italia: troppe ricadute negative sul processo di formazione e approvazione delle leggi e troppo tempo per giungere all'approvazione definitiva di un provvedimento. A parte alcune punte nel dibattito, che sono anche necessarie in un momento così delicato, mi pare comunque che le forze politiche complessivamente concordino sul superamento del bicameralismo.

La questione rilevante, quella su cui c'è il dibattito più ampio, è naturalmente quella delle funzioni e quindi della necessaria difformità tra le funzioni di una Camera e dell'altra. Il testo che qui esaminiamo propone un assetto di equilibrio, è convincente colleghi; è un assetto di equilibrio in relazione alle funzioni. È stato fatto un lavoro che nessuno può dire non sia stato lungo, accurato, che ha tenuto conto di decine di audizioni, come ci ha ben detto la relatrice, e noi stessi abbiamo partecipato a tutto questo processo. Pertanto, dire che questa è una riforma affrettata è sicuramente qualcosa di non corretto e qui in quest'Aula l'ho sentito dire in troppi interventi. Naturalmente, più le due Camere che stiamo andando a definire sono diverse e complementari nelle loro funzioni, più avremo realizzato una buona riforma. Così è normale che la seconda Camera non dia la fiducia e abbia poteri legislativi ridotti: è quanto è scritto nel testo che stiamo esaminando.

Certo, ognuno può avere opinioni diverse e non c'è dubbio che le abbia, può ritenere non completamente soddisfacente il testo prodotto, ma quello che noi qui esaminiamo è un testo sicuramente coerente con l'impostazione ormai condivisa a livello generale e non soltanto in Italia, un'impostazione ormai consolidata in altre esperienze nazionali che ritroviamo in tante realtà parlamentari degli altri Paesi del mondo caratterizzati da un bicameralismo non paritario. Ciò che però appare normale negli altri Paesi, qui in Italia diventa qualcosa di drammatico, un attacco alla democrazia - lo abbiamo sentito anche adesso nell'ultimo intervento, ma molto lo abbiamo sentito in queste ore - una sorta di colpo di Stato. Io credo che si debba sempre cercare di mantenere equilibrio anche nell'uso delle parole, per onestà intellettuale e per rispetto dei cittadini che spesso, non avendo tempo per approfondire le questioni, vengono tratti in inganno da dichiarazioni fuorvianti che cercano di esasperare la realtà delle cose.

Qualcuno può sostenere che siamo in uno Stato efficiente in questo momento e che non ci sia bisogno di un cambiamento, che non si avverte in tutte le articolazioni dello Stato una sorta di stallo, un immobilismo che ha bisogno di essere rimosso? È proprio questo il nodo che voglio affrontare in questa sede, signora Presidente: lo stallo di una democrazia. La riforma del Senato è a questo che deve rispondere, all'accusa di inefficacia dell'azione legislativa che viene fatta al Parlamento italiano. Abbiamo un'occasione per fare il lavoro che nelle legislature precedenti era stato tentato da tanti nostri predecessori parlamentari; noi forse siamo nella contingenza giusta per portare a compimento questa riforma.

E la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione? Qualcuno in tutta onestà può sostenere che non sia necessaria, che non sia utile rimuovere quella confusione di competenze che l'ultima riforma ci ha lasciato in eredità? Quante volte da amministratori pubblici - e qui ce ne sono molti -

nelle città o nelle Regioni ci siamo trovati nella condizione di appellarci ai tribunali amministrativi per risolvere il contenzioso tra attribuzioni dello Stato e delle Regioni? Quante volte abbiamo dovuto sospendere delibere e provvedimenti per riuscire a capire chi dovesse fare cosa? Tutto questo è costato tanto tempo e denaro. Oltretutto abbiamo pagato un prezzo alto, molto alto, ed è ciò che mi interessa di più: quello della sfiducia crescente dei cittadini che, esausti, attendevano con noi le sentenze dei tribunali, poi il Consiglio di Stato e poi ancora tempi lunghi. Intanto l'economia corre; le occasioni si perdono e chi ci osserva dall'esterno descrive giustamente uno Stato fermo, immobile, uno Stato che non è in grado di risolvere i problemi e che si avviluppa nell'inconcludenza, come purtroppo ci ha dovuto ricordare ancora una volta, non più di una settimana fa, il Presidente della Repubblica e noi stiamo qui aspettando, aspettando e ancora aspettando.

Tutto questo ormai è intollerabile; questo è intollerabile, colleghi, non le molte altre cose che ho sentito in quest'Aula. Basta parlare con i nostri giovani, basta guardare alla nostra impresa, sempre meno competitiva e inceppata dalla burocrazia, basta esaminare gli ordinamenti e le procedure semplificate degli altri Paesi europei, nostri competitori nel mercato, per capire che il tempo ormai è una variabile da cui non si può prescindere. (*Brusio*).

PRESIDENTE. Mi scusi, senatrice. Senatore Romani, le chiedo solo di abbassare la voce. La ringrazio. Prego, senatrice Di Giorgi, prosegua pure il suo intervento.

DI GIORGI (*PD*). La velocità di attuazione dei processi è determinante per il successo e la competitività in un mondo globalizzato in cui le informazioni corrono in rete, in tempo reale, mentre noi duplichiamo atti - ad esempio nei vari passaggi fra una Camera e l'altra - e funzioni nella pubblica amministrazione e allontaniamo potenziali investitori, che potrebbero aiutarci a costruire ricchezza nel nostro Paese.

Allora possiamo intanto iniziare, provando innanzitutto a fare le leggi più rapidamente, appunto con un bicameralismo non più paritario, e cercando di distinguere bene le funzioni tra Stato e Regioni, con la definizione finalmente di un buon Titolo V non più contraddittorio. Attraverso questi passaggi, ormai non più rinviabili, cerchiamo di recuperare onore e credibilità tra i cittadini.

Sono d'accordo con chi dice che approvare questo provvedimento è il primo importante tassello di una nuova grande stagione di riforme. Dobbiamo renderci conto di essere in questa fase storica. Noi possiamo esserne i protagonisti, proprio noi, i parlamentari della XVII legislatura. Credo che sia un bel momento per creare qualcosa di nuovo e coerente, naturalmente con umiltà e con un'attitudine al confronto da parte di tutti; qualcosa di cui forse potremo perfino andare fieri nei prossimi anni, ci avete pensato?

Qualcuno osserva che le riforme costituzionali - lo abbiamo sentito anche adesso - hanno bisogno di più tempo e che questo Governo ha impresso tempi troppo rapidi. Ma davvero riteniamo che in questo momento di emergenza possiamo permetterci di stare fermi? Le cose si possono fare bene anche velocemente.

Si dice che le riforme che l'economia europea vuole - questo è l'altro argomento - sono quelle legate al lavoro, quelle connesse all'economia, alla riforma della pubblica amministrazione e via dicendo - temi che peraltro la maggioranza ed il Governo stanno affrontando - e che le riforme urgenti non sono certo quelle del Senato e del Titolo V, che non interessano a nessuno. Questo è molto lontano dalla mia opinione. Noi sosteniamo convintamente che questa riforma del Senato, che parla di composizione e funzionamento delle assemblee legislative, sia la più delicata e importante, quella che deve dare base e solidità - mi piace questo termine - alla nostra democrazia, il presupposto per diventare più efficaci e credibili come Nazione.

Finisco con una piccolissima considerazione, signora Presidente, che racconta della confusione che sta caratterizzando il nostro Paese.

Per qualcuno questa riforma non era essenziale - noi abbiamo però un'opinione totalmente diversa - ed inutile in questo momento in cui abbiamo ben altro a cui pensare e ne minimizza la portata. Per qualcun altro, invece, è la dimostrazione dell'attacco autoritario alla nostra democrazia, una legge che distruggerà le fondamenta del vivere civile e del rapporto civile tra parti politiche.

Quando accade questo, ossia quando ci sono interpretazioni assolutamente contraddittorie e configgenti, significa forse che si è persa lucidità e che è urgente provare a vedere le cose con maggiore equilibrio.

Il tentativo delle forze politiche che sostengono questa riforma è proprio quello di provare a proporre a tutti di rinunciare a qualcosa, in nome di un risultato che, se non può esser perfetto, proprio in quanto frutto di mediazione, può tuttavia essere considerato un buon punto di arrivo, una buona risposta alla domanda di funzionalità e di credibilità dello Stato che ci arriva dai nostri cittadini e dai nostri *partner* europei.

È il nostro momento per dare risposte e non possiamo permetterci di fare finta che non spetti a noi e rimandare, rimandare e, ancora, rimandare.

Sono convinta che stiamo assistendo ad un buon dibattito in queste ore in Senato, con diverse opinioni che si confrontano, che è poi quello che bisogna fare in Parlamento.

Stiamo lavorando ad una grande riforma. Con il contributo di tutti nell'attività emendativa, credo che potremo dare ulteriormente quella prova di maturità che ci si aspetta dal Senato della Repubblica e di capacità di ascolto delle ragioni degli uni e degli altri, per giungere alla migliore sintesi di cui saremo capaci e della quale comunque saremo ritenuti responsabili in futuro. (*Applausi del senatore Russo*).

sen. NERINA DIRINDIN

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 278 del 15/07/2014

DIRINDIN (PD). Signora Presidente, signora Ministro, colleghi e colleghe, prendo la parola con molto rispetto, ma anche con grande amarezza. Ho molto rispetto per l'immenso lavoro che è stato fatto in questi mesi da tutte le parti politiche, dalla Commissione, dalla Presidente e dai relatori ultimamente. Ho però anche una grande amarezza, perché ritengo che molte delle norme contenute nel testo uscito dalla Commissione, non solo non soddisfino rispetto alle aspettative che in questo momento tutti noi abbiamo, che il Paese ha e che lo stesso Presidente del Consiglio si è posto ed ha sollecitato, ma forse, in qualche caso, rischiano addirittura di andare in una direzione diversa da quella desiderata.

È con spirito di grande umiltà, ma anche costruttivo, che voglio esporre alcune questioni con riguardo alle modifiche al Titolo V della Parte II della Costituzione. Mi soffermerò soltanto sul Titolo V per una serie di ragioni, ma soprattutto perché è la «cenerentola» di questa riforma costituzionale.

Ci siamo occupati molto di tante altre questioni, mentre il Titolo V - mi verrebbe da dire soltanto perché viene dopo gli altri articoli della riforma, ma forse non solo per questo - è stato dimenticato, ed è stato anche difficile sollevare qualche riflessione, proprio perché spesso si era tutti concentrati sulla riforma del Senato e del Parlamento.

Eppure credo che il Titolo V meriterebbe molta più attenzione, perché, se è vero che negli altri aspetti che sono oggetto di attenzione in questa riforma si prendono in considerazione principi estremamente importanti, come la libertà di pensiero e i diritti delle minoranze (cose di cui abbiamo parlato molto in questi giorni), nel Titolo V si stabilisce chi fa che cosa per consentire ai cittadini di poter avere una vita ordinata, di ricevere i servizi di cui hanno bisogno nella loro vita quotidiana. Allora, la ripartizione delle competenze tra i diversi livelli di Governo e la ripartizione delle risorse che sorreggono le competenze che devono essere esercitate non è una questione di architettura costituzionale di scarso rilievo, ma è fondamentale per sapere chi ha la responsabilità (l'autonomia e la responsabilità) per svolgere alcune funzioni quelle che toccano i cittadini quotidianamente, come la salute, l'istruzione, il lavoro, i dipendenti pubblici e così via.

Io penso che l'approccio con il quale dobbiamo affrontare la riforma del Titolo V - continuo a limitarmi solo a quello - dovrebbe essere scevro da ogni ideologia e che nel merito dovremmo evitare di entrare nel conflitto tra più o meno centralismo. Infatti, centralizzazione e decentramento non sono in alternativa l'uno all'altro, ma devono essere contemperati in una ripartizione equilibrata delle competenze e delle funzioni tra diversi livelli di Governo e devono essere scelti in modo equilibrato per garantire il migliore funzionamento della pubblica amministrazione. Questo è l'obiettivo finale. L'obiettivo finale della riforma del Titolo V non può essere quello di risparmiare, non può essere quello di farla in tempi rapidi, non può essere solo quello di ridurre il contenzioso. Noi dobbiamo avere come fine ultimo quello di capire come possiamo contribuire a migliorare il funzionamento della pubblica amministrazione, con un grande equilibrio tra centralizzazione e decentramento.

Il mio timore è che la stagione che abbiamo davanti sia zoppicante come quella che probabilmente stiamo concludendo. Mi permetto di soffermarmi qualche minuto soltanto su quello che molti di noi conoscono molto bene. Cosa è successo dal 2001 fino ad ora, anzi da qualche anno prima del 2001, quando si parlava di riforma della Costituzione e del Titolo V della sua Parte II, fino ai nostri giorni? La precedente riforma è stata fatta per ragioni anche comprensibili, ma sostanzialmente di certo non aveva la chiarezza, la concisione, la limpidezza che c'era nella Costituzione precedente. Sapevamo che la riforma del 2001 avrebbe inevitabilmente richiesto un percorso attuativo molto lungo, complicato e generatore di grande contenzioso a tutti i livelli, perché era stata un po' affrettata rispetto a quello che forse sarebbe stato auspicabile (non do dei giudizi, ma semplicemente descrivo quello che è successo).

Ebbene, di tutto questo Paese ha bisogno meno che di aprire una nuova stagione di grandi cambiamenti costituzionali del Titolo V che non siano sufficientemente chiari, che non siano capaci di essere attuati in modo rapido e chiaro e soprattutto che non abbiano esiti incerti. Allora conviene lasciare quello che c'è, almeno qualche passo avanti lo avevamo fatto, ma certamente c'era bisogno di qualche modifica rispetto al Titolo V così come attualmente è in vigore. Per queste ragioni provo a domandarmi quali passi avanti stiamo facendo, se ne stiamo facendo, rispetto a quel Titolo V.

Io ho timore che su alcune questioni ci siano delle debolezze, che mi auguro possano essere ancora discusse e affrontate in Aula, anche perché ricordo che tutti coloro che avevano presentato emendamenti sul Titolo V li hanno ritirati per ripresentarli in Aula su invito dei relatori, a causa dei problemi che purtroppo quel giorno erano insorti al relatore Calderoli e di cui eravamo tutti consapevoli. Allora vuole dire che in Commissione non è stato possibile svolgere una sufficiente riflessione sul Titolo V.

Voglio ora soffermarmi su alcuni aspetti. In primo luogo, uno degli obiettivi che ci si è posti in questa riforma è superare la competenza concorrente. La competenza concorrente può certamente essere stata - ma non da sola - responsabile del grande contenzioso insorto in questi anni tra Stato e Regioni. Non è stata l'unica causa del contenzioso, ma può esserne stata responsabile. Allora un obiettivo poteva essere quello di superarla, e fin qui mi sembra che il ragionamento fili. Il problema è come stiamo superando la competenza concorrente. Il modo in cui la competenza concorrente è uscita dall'esame della Commissione - lo dico con grande rispetto - mi sembra sia un piccolo pasticcio sul quale occorre porre mano.

È un piccolo pasticcio perché si introduce - il motivo per cui è successo in qualche modo l'abbiamo capito, ma non possiamo essere vittime di percorsi sbagliati - una nuova categoria giuridica - mi verrebbe da dire si inventa - che non esiste nell'attuale Costituzione e non è mai esistita. A quanto mi risulta, le categorie giuridiche sono due: una è data dalle norme generali e l'altra dai principi fondamentali. La Corte costituzionale, proprio per evitare il contenzioso, in molte occasioni nell'ultimo decennio, si è pronunciata per dire che cosa sono i principi fondamentali e che cosa sono le norme generali. Almeno passi avanti a tale riguardo sono stati fatti.

Attualmente, per cercare di contemperare esigenze contrapposte, si introduce una nuova categoria, che non sappiamo però che cosa voglia dire, perché non è così chiaro il concetto, anche se qualche emendamento cerca di specificarlo, ma alla fine ritorna alla materia concorrente (cambiamo nome alle cose senza cambiare le cose). Mi riferisco alle disposizioni generali e comuni che sono una via di mezzo, probabilmente, fra le norme generali e i principi fondamentali. Esse, però, non elimineranno nei prossimi anni, se non verrà modificata questa categoria, i problemi di capire che cosa voglia dire ricorrere alla Corte costituzionale ed evitare contenziosi, interpretazioni discrezionali e via dicendo. Non ci si può nascondere dietro nuovi nomi quando il problema continua a rimanere.

Questa è la prima questione importante che credo rischia di incastrarci in un processo lungo e difficile: lungo e difficile proprio su temi rilevanti che incidono veramente sulla vita delle persone. Non solo. Queste disposizioni generali e comuni vengono introdotte in qualche caso sia su materie previste nella Costituzione attualmente in vigore, di competenza esclusiva dello Stato (vedi tutela dell'ambiente e ecosistemi), sia su materie che prima erano parte della materia concorrente. Quindi, abbiamo - è possibile, ma mi permetto di dire che non sembra essere un disegno ordinato - alcune competenze che vengono depotenziate e altre che vengono rafforzate, alcune competenze dall'alto vanno verso il basso, mentre altre dal basso vanno verso l'alto.

Il disegno complessivo è difficile da capire, se non nella necessità di trovare una mediazione: su questi temi, però, la mediazione deve essere chiara e non creare ulteriori problemi.

Non solo. Su un secondo punto desidero soffermarmi, cercando però di sintetizzare. Esiste il problema del regionalismo differenziato, che il Governo aveva proposto di abolire e la Commissione ha reintrodotto con una modificazione rispetto alla norma attualmente contenuta nella Costituzione in vigore. In sostanza, possono essere attribuite altre forme di autonomia alle Regioni che lo richiedono con una procedura legislativa specifica - quella peraltro già prevista dall'attuale Costituzione - aggiungendo un requisito: in quali casi possono essere attribuite altre forme di autonomia alle Regioni, ossia nel caso in cui hanno il bilancio in pareggio. Trovo questo un elemento estremamente delicato, sul quale vorrei si svolgesse una riflessione. Semmai, l'aver i conti in ordine è un prerequisito, ma non è segno di responsabilità nei confronti dei cittadini rispetto ai servizi e ai diritti che devono essere garantiti agli stessi cittadini.

Quante volte abbiamo visto che i bilanci in pareggio possono essere ottenuti semplicemente evitando in maniera scivolosa (qualche volta implicita, qualche volta esplicita) di riconoscere dei diritti ai cittadini? Non può essere che sia l'unico prerequisito, perché, ovviamente, se vogliamo inserire in Costituzione dei requisiti, bisognerà scrivere che la responsabilità si misura non solo con i bilanci in pareggio. Anche perché ciò mi sembra incoerente rispetto a una filosofia che fortunatamente in questi anni sta uscendo fuori, secondo cui quello che conta sono sì l'uso razionale delle risorse e l'impegno a non sprecarle, ma conta soprattutto perché le usiamo per fare che cosa, e non semplicemente per chiudere i conti in pareggio.

C'è un'altra questione: noi stiamo affrontando un sistema che ai livelli decentrati e alle Regioni sottrae alcune responsabilità e le assegna, dal punto di vista della competenza legislativa, al livello centrale, quindi ci sono le clausole di salvaguardia, nella ripartizione dei compiti sono giustamente previste le clausole di salvaguardia. Queste clausole di salvaguardia vanno in una sola direzione, nel

senso che lo Stato può intervenire sulle materie di competenza esclusiva delle Regioni quando le Regioni compromettono il raggiungimento di determinati obiettivi.

Credo che, proprio nella logica di rafforzare in modo equilibrato e di contemperare le diverse esigenze, bisognerebbe prevedere anche una clausola di salvaguardia all'inverso, perché molte delle difficoltà che abbiamo avuto in questo decennio, nel dare attuazione alla riforma del Titolo V del 2001 e alla legge n. 42 del 2009, non sono da attribuire ai livelli subnazionali del Governo, ma al fatto che il livello centrale non ha fatto abbastanza quello che avrebbe dovuto fare, ovvero imparare a svolgere un ruolo diverso in un sistema che aveva decentrato molte delle responsabilità. Non solo il livello centrale non lo ha fatto, ma si sono addirittura diffuse nelle Regioni le logiche ministeriali, peggiorando ulteriormente la questione.

Faccio un esempio: i livelli essenziali delle prestazioni con riguardo alle politiche sociali. Le politiche sociali sono, a loro volta, uno dei settori più abbandonati di questo Paese, un settore in cui i Comuni e le Regioni fanno quello che avvertono come sensibilità di fare. Qualcuno fa molto di più, qualcun altro fa molto di meno: basti pensare agli asili nido o ad altre attività che possono essere svolte. Il rapporto tra chi fa di più e chi fa di meno fa cento volte la differenza a livello comunale.

Su questo forse una norma o disposizione di livello centralizzato è necessario prevederla. Il problema è che in questi anni il livello centrale, che aveva come competenza esclusiva quella di definire i livelli essenziali delle politiche sociali, non lo ha mai fatto. Allora sarebbe anche opportuno consentire che, quando lo Stato è inerte (non solo quando sono le Regioni a non svolgere la loro funzione) e non svolge le sue funzioni, si attribuisce alle Regione la possibilità di intervenire; magari con norme cedevoli e inserendo tutti requisiti che è necessario prevedere, ma bisogna consentirlo, perché, se proprio crediamo nella competizione, la competizione deve essere tra tutti. Non c'è soltanto uno che primeggia aspettando che gli altri gli vengano indietro e raggiungano gli stessi risultati.

Insomma con la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione è materia da non trascurare, al pari della materia che riguarda la riforma del Senato e del Parlamento. Su questo c'è ancora molto da fare, per evitare che si apra di nuovo una stagione di cui il nostro Paese non ha bisogno: non ha bisogno di perdere tempo, energie e sforzi della politica per delle norme che sono poco chiare e complesse da attuare. *(Applausi dai Gruppi PD e Misto-SEL edei senatori Di Maggio e Molinari).*

Sen. EMILIA DE BIASI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 278 del 15/07/2014

DE BIASI (PD). Signora Presidente, devo dire di condividere l'impianto della riforma, anche per la tradizione e la storia del lavoro politico e istituzionale che ho svolto, e ritengo che sia il momento opportuno per entrare in Europa anche con una grande semplificazione dello Stato e della Repubblica nelle sue articolazioni. La condivido, consapevole che - com'è ovvio - vada legata in modo molto stretto alla riforma elettorale, che credo sarà il percorso inevitabile delle diverse letture parlamentari. Mi sento quindi tranquilla nel dire che è arrivato il momento di cambiare verso: è vero, è il momento di cambiare.

Non togliamo assolutamente nulla, poiché credo sia stato molto importante il lavoro fatto dalla Commissione nella direzione di un rafforzamento delle funzioni del Senato, che era ciò che avevo sollevato già in origine, fin dal primo incontro avuto con il presidente Renzi. Trovo che quel lavoro sia stato davvero considerevole, immenso e non semplice, pertanto desidero ringraziare la presidente Finocchiaro ed il presidente Calderoli.

Condivido tuttavia alcune preoccupazioni espresse dalla senatrice Dirindin e anche da altri colleghi nel dibattito complessivo di questo tempo sulla riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, della quale mi occupo da molti anni. Nella mia precedente vita, infatti, interessandomi di cultura e di scuola, ho avuto modo di affrontare l'importanza del Titolo V e della sua riforma. Quando è stata approvata la novella del Titolo V, la situazione del Paese e del bilancio pubblico erano assai diverse da quelle di oggi. E come solito, all'italiana, abbiamo varato una riforma senza verificarne nel tempo l'applicazione ed i limiti oggettivi rispetto ad un'istituzione relativamente recente, ossia le Regioni: vi è quindi una disparità inevitabile, data dalla storia e dalla sperimentazione delle loro nuove competenze.

Questa riforma del Titolo V, così come appare nel testo, mi sembra che produca però un'eterogeneità dei fini, per diversi motivi. Innanzi tutto, vi sono contraddizioni molto grandi: trasformiamo il Senato della Repubblica, di fatto, in un Senato delle Regioni e delle autonomie, quindi con una valenza nazionale, ma contemporaneamente nell'articolato affidiamo alle Regioni di tutto e di più, e questo non può funzionare. La cancellazione delle norme generali, definizione presente nel testo del Governo, ritengo francamente sia la migliore, perché definisce con chiarezza il punto dell'unità del Paese.

Tuttavia, se mettiamo assieme la riscrittura di questa parte con le competenze che vengono assegnate, ad esempio, nel Patto per la salute, si determina un cortocircuito: penso, in particolare, ai temi di cui mi occupo oggi, quelli che riguardano cioè la tutela della salute.

Peraltro, non si capisce per quale motivo nella riscrittura dell'articolo 116 si parli di tutela nazionale dei beni culturali - e nessuno più di me concorda su questo punto - e non si parli, invece, anche di tutela della salute, che è indispensabile che sia un bene nazionale. Il fatto poi, di aver inserito l'«autonomia variabile», chiamiamola così, in virtù dei pareggi di bilancio, altro non fa che peggiorare la situazione, perché rischiamo di trovarci in una condizione drammatica.

Io vengo dalla Lombardia e, per il dibattito che c'è in quel territorio - non certo per la sua applicazione, ma sicuramente per il dibattito - ho ben presente che cosa significhi un'idea di federalismo. Ebbene, noi rischiamo di avere, non un'autonomia variabile, ma un federalismo a diverse velocità: cioè - ed è qui l'eterogeneità dei fini numero due - rischiamo di avere differenze troppo grandi tra Regioni, per cui avremo Regioni che andranno avanti e Regioni che non potranno andare avanti, cui dovrà supplire lo Stato, che rischierà di avere dunque una funzione residuale rispetto alle Regioni più forti.

Credo che questo, dal punto di vista degli articoli 3 e 32 della Costituzione, sia francamente inaccettabile. *(Applausi della senatrice Taverna)*.

Penso che dovremmo arrivare invece ad un'unica velocità. Penso, per esempio - ho presentato emendamenti in questa direzione - che si potrebbe dotare il Senato anche di una specifica funzione che riguardi la tutela della salute.

Vede, Ministro, abbiamo vissuto in questi anni in una situazione imbarazzante: 21 sistemi regionali sanitari differenti, non comunicanti tra di loro, che hanno prodotto disuguaglianze pesanti nella qualità e nella quantità delle prestazioni. E noi non possiamo pensare di riformare lo Stato e la Repubblica, rivedendo addirittura le funzioni delle Camere, spostando peraltro il baricentro più sulle

funzioni di Governo piuttosto che su quelle di rappresentanza - cosa su cui non sono così contraria - e consentire però che le Regioni procedano per conto loro.

Le stesse Regioni, peraltro, nel Patto per la salute dicono tutt'altro, nel senso che nel Patto - da quanto abbiamo letto e ci è stato raccontato in Commissione, ma lo vedremo poi nel dettaglio quando verrà reso pubblico - si parla in modo molto chiaro di dispiegamento del principio autonomistico, in un quadro di cooperazione interistituzionale e di composizione delle istanze dei territori nell'interesse generale del Paese. Lo stesso Patto per la salute sancisce, inoltre, l'importanza della definizione di norme generali per la tutela della salute.

E allora, non voglio che questo Paese si divida, ma noi stiamo fotografando una divisione che sta per realizzarsi: la stiamo fotografando e di questo sono molto preoccupata. A questo ritengo che si debba porre assolutamente rimedio.

Vuol dire non fare il federalismo? No, vuol dire essere sinceri e dire che il federalismo è altra cosa da un autonomismo regionale che rischia di essere molto debole e fragile, anche perché fondato sostanzialmente sui pareggi di bilancio.

Cosa vuol dire questo? Vuol dire che poi noi ci troveremo nelle gare al massimo ribasso? È infatti di questo che poi stiamo parlando.

Che cosa significa per alcune Regioni avere una velocità differente? Vuol dire - lo diceva benissimo la senatrice Dirindin ed io lo condivido - intervenire sulla qualità delle prestazioni e noi sappiamo che cosa vuol dire.

Vuol dire che in campo sanitario e sociale si procederà alle gare al massimo ribasso e francamente questo non è nello spirito della riforma, almeno da quello che ho sentito e dal consenso generale che c'è intorno ad essa. Chiedo quindi alla Ministra ai relatori di rivedere questo punto, anche perché ci sarà un futuro Senato, ma oggi sulle Regioni vince il Parlamento: oggi il Parlamento è sovrano rispetto ad eventuali richieste delle Regioni, che avranno tutto il tempo, quando la riforma sarà esecutiva, di capire qual è la differenza tra sistemi territoriali, autonomie, federalismo e un sistema nazionale di garanzie da cui il Senato non intende chiamarsi fuori. E trovo che questa sia davvero la parte più importante.

Avviandomi verso la conclusione, se vogliamo che i livelli essenziali di assistenza siano erogati in modo appropriato e uniforme, abbiamo bisogno di altre regole, cioè di ritornare a un'idea per cui gli indirizzi nazionali e le norme generali sono nazionali; dopo di che vi saranno momenti, come la Conferenza Stato-Regioni e il nuovo Senato, in cui ci sarà un incrocio tra le competenze regionali e quelle statali. Ciò che non trovo francamente adeguato al livello della riforma è l'idea del regionalismo variabile, che sa anche un po' di vecchio. Infatti, se sinceramente vogliamo fare il federalismo serio, sono pronta a questa sfida, ma ciò significa un patto federale e non che ogni Regione fa quello che vuole, neanche nel caso del federalismo più spinto. Soprattutto, però, mi pare che ci stiamo avviando a una separazione di fatto, perché noi sappiamo anche bene come è fatto il nostro Paese, qual è la sua storia, quali sono i suoi territori e i suoi problemi.

In questi mesi, ragionando sulla riforma, abbiamo espresso un parere come Commissione igiene e sanità da cui io mi sento vincolata; mi sento di dover rappresentare tale parere che va in una direzione un po' diversa da quella che viene espressa. In particolare, anche la Commissione chiede che si attribuisca allo Stato la potestà legislativa in termini di norme generali per la tutela della salute.

Concludendo, a corollario di questo ragionamento, vi è anche il tema che riguarda la clausola di supremazia. È vero che lo Stato deve poter avere la potestà di intervenire, ma è anche vero che quando lo Stato non interviene occorre che le Regioni possano avere questa facoltà. Si tratta di un altro elemento che inserirei, in un quadro solidale, unitario, nazionale, che tenga conto comunque, per quanto sia, che la salute è l'unico diritto che la Costituzione definisce come fondamentale. Stiamo attenti a non dimenticarlo. *(Applausi dai Gruppi PD, SCpI e M5S).*

Sen. MARIA GRAZIA GATTI

Legislatura 17^a - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 279 del 15/07/2014

GATTI (PD). Signora Presidente, siamo nel pieno della fase di prima deliberazione prevista dall'articolo 138 della Costituzione, che si concluderà solo quando le due Camere avranno approvato un identico testo. Questa è la fase più importante, perché la seconda deliberazione prevede per le due Camere solo discussione generale e voto finale, senza emendamenti, questioni pregiudiziali e sospensive, richieste di stralcio o ordini del giorno. Fra la prima e la seconda deliberazione dovranno passare non meno di tre mesi.

Quindi è ancora possibile modificare il testo uscito dalla 1^a Commissione attraverso gli emendamenti. È importante farlo ora, perché rischiamo che le pressioni «per fare presto» di fatto congelino la situazione attuale, per avere comunque il voto delle due Camere su un identico testo il prima possibile. Penso invece che ci sia bisogno di modifiche, necessarie per l'equilibrio del sistema costituzionale che si sta ridisegnando.

La nostra Costituzione è un insieme armonico di pesi e contrappesi, che disegnano l'equilibrio dei poteri all'interno del sistema in piena concordanza con il costituzionalismo moderno. Cito il professor Guarino: «Il potere deve essere dunque ripartito tra più soggetti ed organi in modo tale che nessuno di essi sia in condizione di sopraffare gli altri. La pluralità degli organi costituzionali comporta che questi siano reciprocamente indipendenti e si trovino in una condizione di equilibrio, che sia tale da garantire in modo effettivo il ruolo che a ciascuno di essi è attribuito».

La proposta di riforma che esce dalla Commissione referente, pur modificata in punti significativi rispetto al testo base, con un grande lavoro, sembra non aver risolto il rischio di alterazione del necessario equilibrio fra poteri, ad esempio in relazione all'elezione del Presidente della Repubblica e dei componenti degli altri organi di garanzia.

La soluzione trovata, con la modifica dell'articolo 83 - per cui sono ridefiniti i *quorum* per l'elezione del Presidente della Repubblica in modo tale che, dopo l'ottavo scrutinio, è sufficiente la maggioranza assoluta - non mi sembra modifichi il fatto che la maggioranza parlamentare possa eleggersi da sola il Presidente, il quale oltre ad esercitare un potere di rinvio delle leggi, essenziale contrappeso nel processo legislativo, nomina un terzo dei componenti della Corte costituzionale, altro organo di garanzia fondamentale. Si tratta dell'effetto del combinato disposto della struttura e della composizione del nuovo Senato e delle caratteristiche ipermaggioritarie della legge elettorale per la Camera dei deputati.

Ci potevano essere altre soluzioni. Ad esempio, sono stati presentati molti emendamenti relativi alla riduzione del numero dei deputati, che avrebbero permesso di affrontare il problema e di trovare un'adeguata soluzione. In particolare sono firmataria di alcuni emendamenti dove si ipotizza la riduzione a 100 senatori, più 6 eletti all'estero, e a 315 o a 470 deputati. Tali emendamenti sono stati ripresentati in Assemblea: speriamo che si riesca a discutere e a trovare convergenze più convincenti della soluzione adottata.

Sui problemi appena affrontati, vorrei comunque sottolineare positivamente la modifica apportata in Commissione relativamente alla possibilità da parte del Capo dello Stato di chiedere una nuova deliberazione, anche limitata a specifiche disposizioni. Più volte negli ultimi anni, infatti, abbiamo assistito a quelle che la dottrina ha definito «promulgazioni dissenzienti o condizionate»: basti pensare alle vicende relative alla conversione dei cosiddetti decreti-legge milleproroghe. A fronte dell'introduzione, in sede di conversione in legge, di disposizioni non omogenee rispetto alla materia e alla finalità del decreto originario - secondo la nota metafora per cui «si aggiungono tanti vagoni al treno che passa» - il Presidente della Repubblica, richiamando la più recente giurisprudenza costituzionale sul punto, ha ammonito circa l'impossibilità di ricorrere a promulgazioni parziali, che rinviassero all'Assemblea parti del provvedimento, per cui si ritiene auspicabile un maggiore approfondimento e confronto in sede parlamentare, facendo salve però quelle disposizioni ritenute invece pienamente legittime e conformi al dettato costituzionale, evitando con ciò i dannosi effetti di una decadenza *ex tunc*.

La soluzione adottata in Commissione appare perciò suscettibile, sempre riconoscendo la preminenza del raccordo Parlamento-Governo nella determinazione dell'indirizzo politico, di riempire in parte «le pagine lasciate in bianco dai Costituenti», con particolare riguardo alle attribuzioni presidenziali rilevanti rispetto alla formazione degli atti normativi, dato il ruolo imparziale e però, come insegnava Kelsen, sempre a metà fra diritto e politica.

Per quanto riguarda gli emendamenti che ho sottoscritto sulla riduzione del numero dei parlamentari, vorrei sottolineare da una parte che la collocazione al Senato degli eletti all'estero sembra più consona, proprio perché il Senato non darà più la fiducia al Governo, e dall'altra che una riduzione ragionevole dei deputati renderebbe più efficaci e gestibili i lavori dell'Assemblea e sicuramente più efficaci e fruttuosi i lavori nelle Commissioni permanenti, oltre a permettere una vita democratica più ordinata ai diversi Gruppi parlamentari.

A ragione di ciò, se da una parte è apprezzabile l'intento di limitare i «posti della politica» e, con essi, i suoi «costi», dall'altra questo intento riformatore non dovrebbe tradursi in un difetto di rappresentanza democratica, tanto più in presenza di forti correnti antipolitiche, per compiacere le quali si rischia di cedere a soluzioni costituzionali antiparlamentari, che possono condurre a Governi forti - esigenza condivisa da tempo dalle diverse forze politiche succedutesi negli anni alla guida del Paese - con contrappesi però deboli, a detrimento dell'organo parlamentare, frustrato così nella sua funzione essenziale di indirizzo e controllo.

Oltre allo squilibrio relativo all'elezione del Presidente della Repubblica, mi sembra problematico il rapporto fra Governo e Parlamento sul procedimento legislativo che si rileva nella proposta uscita dalla Commissione. Sebbene il raccordo fra Parlamento e Governo sia fondamentale per la determinazione dell'indirizzo politico, secondo il principio della separazione dei poteri, nella proposta di riforma approvata in Commissione, sembra quasi che la responsabilità politica degli atti normativi adottati ricada più sull'Esecutivo che sul legislativo, con ciò incidendo sul pieno rispetto dell'assetto ordinario di allocazione della funzione legislativa, come definito nella versione accolta dalla nostra forma di Governo parlamentare. Le modifiche apportate all'articolo 72, infatti, costituzionalizzano di fatto la cosiddetta ghigliottina, già presente nel Regolamento del Senato e utilizzata per la prima volta anche alla Camera in questa legislatura.

Siamo davanti ad un processo legislativo in cui il ricorso alla decretazione d'urgenza è ormai esorbitante (e devo dire che la Commissione è intervenuta sul punto); l'uso dei maxiemendamenti completamente sostitutivi del testo, sui quali viene apposta la questione di fiducia, deborda; vi è un utilizzo massiccio delle leggi delega con criteri direttivi molte volte generici, e in più la possibilità per il Governo di chiedere alla Camera dei deputati di deliberare che un disegno di legge sia iscritto con priorità e sottoposto a votazione finale entro sessanta giorni (la ghigliottina, appunto).

Tutto questo prefigura un'enorme compressione dei lavori parlamentari ed un'alterazione del rapporto fra Governo e Parlamento sul procedimento legislativo. Si stanno infatti scegliendo e determinando un nuovo tipo di regime politico, con la predominanza dell'Esecutivo sul Parlamento. In tal senso, pare volersi positivizzare quello che certa dottrina ha definito il costituzionalismo della crisi: sono gli Esecutivi che acquistano sempre maggior rilievo e il luogo privilegiato della rappresentanza si trasferisce dai collegi agli organi monocratici. Oggi, alla crisi del Parlamento, si oppone l'immagine del Governo quale soggetto rappresentativo unitario e coerente, la cui capacità di decisione argina e limita gli effetti che sul rapporto dello Stato con i suoi cittadini ha la dissoluzione della sovranità popolare e delle sue categorie giuridiche, come conseguenza dei processi di delocalizzazione territoriale e di globalizzazione.

Ciò, però, contrasta con la preferenza per la legge ordinaria che nelle intenzioni dei Costituenti corrispondeva alla centralità politica del Parlamento nella forma di Governo; centralità non intesa come mera opzione tecnica nell'organizzazione del processo di produzione normativa, quanto piuttosto quale espressione di una scelta netta su quale debba essere il motore principale dell'integrazione politica della Repubblica.

In sostanza, il regime democratico - svolto secondo le forme discorsive dell'integrazione politica e del modello rappresentativo parlamentare, nel momento contingente legate anche a questa crisi economico-finanziaria globale e alla relativa costante esigenza di normazione accelerata (sempre urgente e sempre di corsa), di fatto attuata prevalentemente attraverso la decretazione d'urgenza - si dimostra inadatto a rispondere alle esigenze di un ambiente più orientato alla rapidità e alla tempestività delle decisioni.

La riforma costituzionale, quindi, per diversi aspetti, in particolare quelli concernenti l'allocazione della funzione legislativa tra Governo e Parlamento, sembra quasi costituzionalizzare alcuni precedenti intervenuti nella prassi degli ultimi anni e non perfettamente positivi, incorrendo così nel rischio della limitazione dello stesso modello decisionale democratico.

Penso che si dovrebbe riflettere su tutto questo ancora un po', per trovare soluzioni più adeguate ai problemi di efficacia ed efficienza del lavoro legislativo. A volte, le difficoltà nel legiferare non sono frutto solo del bicameralismo e della navetta, ma anche della mancanza di Regolamenti adeguati e dell'incapacità di modificarli.

Arriviamo così al punto su cui più si è discusso, ossia la composizione del Senato e le sue funzioni: vorrei subito dire che, in un sistema di bicameralismo differenziato, io sono a favore di un Senato elettivo, che non dia la fiducia al Governo, ma che assolva anche alla funzione di dare piena

rappresentanza alle minoranze e alle diverse sensibilità e che per questo dovrebbe essere eletto su base regionale, magari in concomitanza con le elezioni regionali, ma con leggi assolutamente proporzionali, garantendo la parità di genere.

Il professor Barbera, durante la sua audizione in 1^a Commissione, ha detto esplicitamente che, se fra le competenze del Senato vi sono le modifiche costituzionali - e noi qui le abbiamo - la sua elettività s'impone, altrimenti si renderebbe decisivo per interventi sulla Costituzione il voto di un'Assemblea non eletta direttamente.

PRESIDENTE. Senatrice Gatti, il tempo assegnato al suo Gruppo sarebbe scaduto, comunque.

GATTI (PD). Vorrei però terminare, Presidente; ho quasi finito.

PRESIDENTE. D'accordo.

GATTI (PD). La ringrazio.

In caso contrario, si renderebbe decisivo - sempre secondo Barbera - per gli interventi sulla Costituzione, il voto di un'Assemblea non eletta direttamente.

Ho molto apprezzato il lavoro di Commissione, che ha aumentato le competenze del Senato previste nel disegno governativo, ma ne restano ancora escluse alcune per le quali mi sembrerebbe essenziale il bicameralismo. Oltre a quelle già citate da diversi colleghi, vorrei soffermarmi brevemente - forse per la mia esperienza di vita - sulle leggi relative ai diritti politici e sindacali, perché siamo in una fase di profondi ripensamenti, di grave difficoltà delle forme di rappresentanza e dei corpi intermedi e sarebbe essenziale che la discussione su possibili interventi legislativi significativi in questi ambiti coinvolgesse le due Camere.

Non sto qui a ripetere la proposta di composizione del Senato che esce dai lavori della Commissione, sulla quale non concordo, come ho detto. Osservo, però, che con quella proposta, a mio avviso, sarà molto difficile che si riescano a garantire pienamente, sia la rappresentanza dei Gruppi minori, che la rappresentanza di genere in Assemblea: questo a causa delle leggi regionali diverse presenti nelle diverse Regioni e dei possibili accordi tra Gruppi - penso, ad esempio, a quelli minori - o alla scarsa presenza femminile nei Consigli.

Penso inoltre sia molto discutibile che i sindaci siano eletti dai consiglieri regionali: sul punto mi sembrerebbe più coerente affidare l'elezione dei sindaci ad una platea di rappresentanti comunali.

In questo disegno di legge resta aperto, poi, il problema dell'articolo 68 che rischia, tranne che per il primo comma relativo all'insindacabilità del voto e delle opinioni espresse nel ruolo di parlamentare, di generare problemi relativamente alla necessità di richiedere l'autorizzazione alle intercettazioni e all'arresto. In questo modo si genera una diversità di trattamento fra consiglieri regionali-senatori e consiglieri regionali-non senatori. Ho sottoscritto un emendamento che cancella per tutti, deputati e senatori, i commi secondo e terzo dell'articolo 68.

Come mi sembra chiaro, molti di questi problemi sono legati proprio alla scelta di avere un organismo di secondo livello. Insomma, sono assolutamente consapevole del fatto che gli eletti di secondo livello sono stati eletti originariamente per suffragio universale, ma per svolgere funzioni diverse, di governo territoriale. E poi, una volta senatori, com'è possibile riuscire a conciliare tutti questi impegni? Anche il professor Enzo Cheli se lo chiede e, in un articolo comparso pochi giorni fa, propone che consiglieri e sindaci si dimettano dai loro ruoli amministrativi appena eletti senatori.

Infine, un'ultima riflessione. Siamo in una fase di grande difficoltà, in cui il rapporto fra cittadini e politica è molto difficile: forme diverse di populismo si affermano, in Italia e in Europa. Penso che l'elezione diretta sia uno dei modi per ritessere un rapporto con i cittadini. E poteva forse essere utile avere più coraggio nel prevedere forme rafforzate di partecipazione popolare.

Non sono d'accordo con un modello che sembra affermarsi, per il quale i cittadini siano non attori dei processi (il popolo sovrano), ma arbitri che si esprimono solo a fine partita, senza mai entrare in campo. Insomma, «la democrazia si corregge con più democrazia»: questa massima di Tocqueville mi sembra la più utile per provare ad uscire dalla situazione complicata in cui siamo.

È per questo che auspico che, alla fine della seconda deliberazione, qualsiasi sia la percentuale di approvazione della riforma, si decida di passare comunque attraverso il *referendum* popolare. (Applausi dai Gruppi PD, M5S e Misto-SEL e del senatore Casini).

sen. FRANCESCO GIACOBBE

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 279 del 15/07/2014

GIACOBBE (PD). Signora Presidente, onorevoli senatrici e senatori, intervengo oggi in Aula in discussione generale su quello che io considero il momento più alto per un legislatore, cioè la riforma della Costituzione.

È un momento storico per l'Italia. Numerose riforme, attese e necessarie, finalmente arrivano in Parlamento proponendo a volte scelte coraggiose e innovative e - speriamo - in grado di rilanciare fiducia nelle istituzioni, nella politica e nel futuro del nostro Paese. Io sono orgoglioso di far parte di questo Parlamento che discute, elabora, critica, propone, approva cambiamenti radicali e fondamentali. Onestamente sono anche grato al Governo e oggi al presidente del Consiglio dei ministri, Matteo Renzi, che con il suo entusiasmo e con la sua forza spinge, impone e incoraggia questa grande spinta innovativa. Ci vuole coraggio, e nel mio piccolo farò di tutto per sostenere e contribuire ad approvare i necessari provvedimenti legislativi.

Fatta questa premessa, occorre notare che non tutte le riforme potrebbero andare nella direzione sperata. A volte eccesso di zelo ed urgenza potrebbero contribuire a creare difficoltà e complicazioni. Come diceva prima un collega, a volte la fretta è cattiva consigliera. Permettetemi di aggiungere che non è solo la fretta il nostro nemico, ma anche e soprattutto l'atteggiamento di quanti, in nome della giusta esigenza di cambiare, non riescono a valutare le conseguenze di nuove norme e disposizioni.

Oggi stiamo esaminando una proposta di riforma della Costituzione che non solo cambia alcuni meccanismi di operatività del funzionamento del processo legislativo, necessari a modernizzare il sistema parlamentare italiano, ma intacca anche principi fondamentali della nostra Carta costituzionale.

Numerosi colleghi ci hanno ricordato ieri ed oggi l'articolo 1 della Costituzione: «La sovranità appartiene al popolo». Secondo me, queste parole hanno un significato semplice: il popolo è sovrano e la sovranità si esercita con il diritto all'esercizio di voto per eleggere i propri rappresentanti nelle istituzioni di Governo, nei Comuni, nelle Assemblee regionali e nel Parlamento nazionale. I Padri costituenti lo vollero perché furono conoscitori sulla loro pelle della tragedia del fascismo e molti di loro pensavano ad una democrazia progressiva, cioè partecipata sempre più dal popolo.

La facoltà dei cittadini di scegliere i propri rappresentanti è la sola strada per garantire legittimità e fiducia popolare nella politica e nelle istituzioni dove essa opera; fiducia e legittimità che, come molti notano, negli anni è venuta meno e forse oggi ha toccato i minimi storici.

Non sono convinto che togliendo il diritto al sistema di democrazia partecipativa si riesca a ridare fiducia nella politica e nelle istituzioni. Al contrario, oggi più che mai legittimità e fiducia devono essere promosse incoraggiando la partecipazione popolare alla politica e l'elezione diretta dei propri rappresentanti; il contatto personale con le persone elette sono la strada migliore per restituire fiducia e legittimità. In parole povere, non basta solo eleggere direttamente i propri rappresentanti politici, ma è soprattutto necessario essere in grado di scegliere personalmente i propri rappresentanti ed evitare che vivano esclusivamente nei palazzi del potere, ma siano continuamente presenti nel territorio in cui hanno ricevuto il proprio mandato.

La riforma costituzionale avrebbe potuto fornire un'occasione unica per cambiare in maniera reale e fattiva il rapporto tra la politica e i cittadini. Purtroppo temo non sia così. Ovviamente passi avanti se ne fanno come, ad esempio, il superamento del bicameralismo paritario, che mi trova in perfetto accordo; così come sono d'accordo con la trasformazione del Senato in organo dedito anche al rapporto tra Stato e autonomie, ma non solo.

Il Senato dovrebbe essere un ramo del Parlamento e quindi un organo collegiale di carattere rappresentativo-politico, mediante il quale il popolo esercita il potere. Come diceva ieri giustamente la relatrice Finocchiaro, dovrebbe essere anche una Camera di controllo e garanzia.

Sinceramente io penso che il nuovo Senato, così come concepito nel testo in esame in questi giorni, non sarà in grado di svolgere questo ruolo. I doppi e, in alcuni casi, tripli incarichi dei futuri senatori, la non eleggibilità diretta dal popolo sono due dei motivi di questa mia sfiducia.

Mi sono sforzato di capire come possa funzionare il nuovo Senato. Ne ho parlato con numerosi parlamentari stranieri, ho consultato gli atti dell'Assemblea Costituente, ho provato a modernizzare il pensiero, tra l'altro, di Don Sturzo e di Gramsci: non sono riuscito a convincermi. Non riesco

nemmeno a comprendere come un grande partito, quale è il Partito Democratico, possa addirittura proporre una tale riforma, ma siamo ancora in tempo per correggere alcuni errori.

In una recente conferenza stampa, il Presidente del Consiglio e segretario del Partito Democratico correttamente diceva che oramai siamo d'accordo su oltre il 90 per cento di questa riforma e io penso che possa essere così. Ma per arrivare quasi al 100 per cento occorre rivedere alcune questioni, tra cui i doppi e i tripli incarichi, l'eleggibilità diretta da parte del popolo, la riduzione del numero dei deputati.

Spero che il Governo si renda conto di queste necessità e che in quest'Aula possiamo approvare dei cambiamenti.

Ho proposto e sottoscritto alcuni emendamenti al testo approvato dalla 1^a Commissione che hanno il fine di garantire l'eleggibilità diretta dei senatori, ridurre il numero dei componenti della Camera dei deputati, ampliare la platea dei grandi elettori per l'elezione del Presidente della Repubblica, garantire la presenza di senatori e deputati eletti all'estero nel Parlamento italiano ed infine garantire il diritto dell'esercizio di voto degli italiani all'estero per tutti i livelli istituzionali: Comuni, Regioni e Parlamento.

In conclusione, permettetemi di dire che non penso che abbiamo il diritto, in questa Assemblea, di sottrarre ai cittadini italiani il diritto di eleggere direttamente i loro rappresentanti. Non abbiamo il diritto di trasformare il Senato in un organo senza reali poteri di controllo e garanzia, quasi a creare una Camera di Stato e non una Camera del popolo.

Spero che prevalga il buonsenso e che non abbiamo a tradire i principi di democrazia partecipativa che ispirarono i Padri costituenti, che ispirano oggi le forze progressiste che compongono il Partito Democratico a cui appartengo e che mi danno la forza e l'entusiasmo di servire i cittadini italiani in Italia e nel mondo. *(Applausi dai Gruppi PD e Misto-SEL).*

GINETTI (PD). Signora Presidente, onorevoli colleghi, onorevoli rappresentanti del Governo, l'Italia ha urgente bisogno di riforme in grado di ridare credibilità alle istituzioni e alla politica, recuperando fiducia e partecipazione democratica; riforme che al tempo stesso siano in grado di garantire stabilità ed efficacia decisionale anche per rilanciare una cultura dell'etica pubblica che è sembrata svanire tra la mala amministrazione e fenomeni di corruzione diffusa a cui la cronaca ci ha abituato negli ultimi vent'anni; riforme per una democrazia moderna, dunque, che ci consegni gli strumenti per affrontare le tante sfide che ci pone la contemporaneità di processi di crescita economica e di sviluppo sociale che stentano a definirsi, di nuovi assetti geopolitici, e della stessa nostra partecipazione e appartenenza all'Unione europea; riforme per un nuovo sistema istituzionale che riesca ad inserirsi con efficacia e tempestività nei processi di elaborazione di politiche ampie, che ridefinisca assetti di potere e di equilibrio di una Costituzione repubblicana non costruita su divieti, ma al contrario programmatica, viva, espressione di propositi e che ci dà gli strumenti giuridici per adeguare l'ordinamento della Repubblica salvaguardando il solido e indiscusso sistema valoriale e di principi fondamentali, espressione della grande storia del nostro Paese; bisogna partire dal superamento del bicameralismo perfetto e paritario, oggetto di discussione già in Assemblea costituente, al fine di rendere meno complesso il percorso di formazione delle leggi, riservando alla Camera la funzione di rappresentanza politica e il rapporto di fiducia con il Governo, istituendo un Senato delle autonomie di secondo livello, cui attribuire la rappresentanza territoriale, che concorra alla funzione legislativa in modo differenziato, ma con autonomo potere d'iniziativa, e che funga da raccordo tra Stato e Regioni e in particolare partecipi alla formazione e attuazione degli atti dell'Unione europea, esercitando le funzioni senza vincolo di mandato e senza indennità aggiuntive; un Senato composto dai rappresentanti dei Consigli regionali e da sindaci dei territori, con la revisione del Titolo V sui rapporti tra Stato centrale e autonomie territoriali, che semplifica l'architettura istituzionale tra federalismo amministrativo e sussidiarietà verticale ed orizzontale, già innovato ma non completato nel 2001, al fine di dare concreta attuazione a quel principio di pari dignità istituzionale di un ordinamento policentrico e di governo multilivello più ordinato e meno conflittuale, per superare le difficoltà generate dalla ripartizione prodotta dalle materie concorrenti, con l'introduzione di una clausola di supremazia a garanzia dell'unità giuridica ed economica per le materie che non sono di competenza esclusiva dello Stato, affiancato da un pari potere di delega. È un elenco di materie di competenza statale ampliato dunque, includendo settori strategici per l'intero territorio nazionale quali le grandi infrastrutture, l'energia, l'ambiente, il lavoro e la formazione, la salute, l'istruzione, il turismo e la tutela paesaggistica. Infine, ma non di minor rilievo, vi è una sostanziale riduzione del numero dei parlamentari, con relativo contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni, soppressione del CNEL e semplificazione del sistema istituzionale.

La riforma della Carta richiede sempre un'attenta e ponderata riflessione, ampia condivisione politica, ma anche tempi utili a dare risposte concrete, perché - come abbiamo ripetuto più volte - veniamo da un dibattito di oltre trent'anni, dalla cosiddetta Commissione Bozzi del 1983 alla Bicamerale del 1994 o del 1997, fino alla *devolution* del 2006: percorsi di riforma da sempre giustamente accompagnati da valutazioni sul rischio per la tenuta democratica dello stesso ordinamento anche di fronte a potenziali dittature di maggioranza; processi di riforma costituzionale recenti o in atto stanno accompagnando il nostro in parallelo, in Paesi europei confinanti (ne abbiamo parlato), di cui alcuni con il ripensamento del rapporto centro-periferie anche inverso a quello che stiamo realizzando nel nostro Paese come in Francia o sistemi che come in Germania rafforzano il potere dei governi territoriali per competenze attribuite o limitano la rappresentanza politica nella seconda Camera statale alle maggioranze di governo locale; processi di riforma e di trasformazione che seguono gli sviluppi del contesto sociale e politico specifico di ogni singolo Paese e che di quelle esigenze di cambiamento devono esserne espressione al fine di mantenere la congiunzione del processo democratico tra cittadino elettore, partiti, rappresentanza degli eletti, istituzioni; riforme che rompono immobilismi, producono cambiamenti e garantiscono stabilità quando l'evoluzione demografica, sociale, economica e culturale trova espressione e specchio nelle istituzioni elettive.

È necessario equilibrio tra rappresentanza e governabilità, tra valorizzazione delle autonomie locali e neocentralismo, tra solidarietà territoriale e competitività dei sistemi locali, che la costituzionalizzazione dei costi *standard* dovrà indirizzare verso una maggiore efficienza nell'uso delle risorse pubbliche e omogeneità nelle prestazioni dei servizi, maggior coesione sociale, strumento di lotta alla mala amministrazione, alle crescenti disuguaglianze e ai persistenti squilibri territoriali.

Occorre ridare legittimità alle istituzioni e ai rappresentanti politici, alla loro capacità di adottare scelte di politiche pubbliche efficaci in tempi rapidi, di produrre norme utili e che troppo spesso trovano il blocco dei decreti di attuazione; qualità di una legislazione troppo complessa, poco omogenea e troppo prodotta da decreti-legge, che finalmente trovano giusti vincoli di formazione e di contenuto nel nuovo articolo 77 della riforma Costituzionale.

Obiettivo finale della riforma è, dunque, ridare alla politica responsabilità, dove responsabilità riacquista il suo significato originario; capacità di dare risposte.

Per questo ritengo soddisfacente il tentativo di riequilibrare una democrazia verticale con una orizzontale che nel Senato delle Autonomie della Repubblica riporta la composizione delle istanze territoriali in interesse generale nazionale. Ma avrei preferito una composizione che avesse maggiormente valorizzato i sindaci - veri tasselli, dal mio punto di vista, dello sviluppo strategico economico e sociale - e i Comuni, luoghi di cultura civica e di appartenenza, ancora in attesa che si completi l'attuazione del principio di un federalismo fiscale responsabile e solidale.

Il compito finale di questo processo riformatore, pertanto, è quello di ricostruire la fiducia, in una Italia moderna, efficace, e finalmente ricostruire il patto di fiducia tra Stato e cittadini in una Europa auspicata dei popoli. (*Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni*).

sen. CLAUDIO MOSCARDELLI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 279 del 15/07/2014

MOSCARDELLI (PD). Signor Presidente, signor rappresentante del Governo, colleghi senatori, voglio intanto esprimere un giudizio molto positivo sulla proposta di riforma che stiamo oggi esaminando e su cui dibattiamo, che è frutto di un lavoro positivo sotto un duplice punto di vista: dal punto di vista dello spirito della Costituzione e dal punto di vista politico.

Abbiamo oggi un progetto di riforma che è il frutto di una sinergia virtuosa tra il ruolo svolto dal Governo (in una condizione in cui, nell'anno che abbiamo alle nostre spalle, non si era riusciti, né a livello parlamentare né a livello governativo, ad elaborare invece un progetto di riforma; c'è stata quindi la determinazione, la volontà e la capacità del Capo del Governo e del ministro Boschi, in rappresentanza della compagine governativa, di portare avanti con determinazione il progetto di riforma) e, dall'altra parte, il lavoro della Commissione, che è stato prezioso, molto valido e che ha inciso in profondità sul disegno di legge proposto, ridando una dignità e un ruolo al Parlamento. Si è trattato di interventi che - ahimè - le divisioni, le difficoltà, le incapacità, la timidezza (o, a volte, il rimanere ancorati a una retorica che poi si traduce in una conservazione dell'attuale testo costituzionale) non avevano consentito.

Voglio quindi ringraziare tutti i componenti della Commissione per il loro lavoro e, in particolare, della presidente Finocchiaro e, mi permetterete, dei membri del Gruppo Partito Democratico, che hanno dato un contributo forte insieme agli altri. Ringrazio, per tutti, la capogruppo Lo Moro.

Peraltro, devo dire che in questo dibattito mi hanno sorpreso due livelli di insufficienza grave dal punto di vista politico.

Vi è innanzitutto chi ha sciorinato un cumulo di insulti, con una grande arroganza e senza un minimo di freno in quello che si è potuto esprimere in quest'Aula, usando termini inaccettabili, che non sono però serviti a colmare l'assoluto vuoto politico e l'assoluta incapacità di confrontarsi e di avanzare proposte. Tutto ciò è avvenuto all'indomani di un voto che ha visto la scelta dei cittadini fortemente indirizzata su chi vuole investire sulle capacità del Paese di venire fuori dalla crisi e su chi vuole approvare e portare avanti un processo riformatore, che ha ridimensionato pesantemente chi, invece, scommetteva sullo sfascio.

Vi è poi una retorica, una continua ricerca di citazioni fuori luogo (per lo meno così le ho trovate) e una ricerca di termini ed elementi il cui uso, francamente, trovo quanto meno sproporzionato per un processo di riforma. Mi riferisco all'uso di espressioni quali «autoritario», «deriva di sistema», «stravolgimento della Costituzione» e il riferimento addirittura a personaggi autoritari. Trovo questo uso, francamente, persino più negativo, perché appartenente a forze che poi, alla fine, si condannano alla marginalità politica (da questo punto di vista, non valgono i sondaggi, collega Cervellini, ma vale il voto dei cittadini espresso un mese fa, che è stato molto chiaro, a favore di chi ha voluto sostenere un processo di riforma e contro chi è ancorato su un no a tutto).

Da questo punto di vista, voler continuare a dire no a qualunque cambiamento della Costituzione significa fare il peggior servizio alla nostra Costituzione, che proprio perché è una Costituzione valida nelle sue fondamenta, ha però bisogno di alcuni aggiornamenti e di alcune innovazioni.

Mi domando cosa sarebbe successo se noi oggi stessimo qui a discutere, come era ipotizzato all'inizio della legislatura, del cambiamento della forma di Governo o della forma di Stato. Cosa sarebbe dovuto succedere? Abbiamo ascoltato affermazioni che veramente non stanno né in cielo né in terra.

Sono stati ben indicati, in maniera molto efficace, dall'intervento della presidente Finocchiaro, gli elementi di rafforzamento del disegno di legge di proposta di riforma istituzionale presentato dal Governo. Noi abbiamo un solido riferimento a modelli democratici e costituzionali del nostro continente. Cito per tutti la Francia e la Germania, e non lo faccio per caso. Pur essendoci delle originalità nel nostro sistema bicamerale, sostanzialmente ritroviamo gli elementi principali di una seconda Camera, non eletta dai cittadini e che, però, oltre che rappresentare l'ordinamento delle autonomie locali e l'ordinamento regionale (o, nel caso della Germania, uno Stato federale) partecipa a pieno titolo, come le altre Camere degli altri Paesi europei, al processo costituzionale, ad alcuni importanti elementi del processo legislativo e ad importanti funzioni e non esprime il voto di fiducia al Governo. Noi abbiamo ricalcato nella sostanza questo modello, per cui tutta una serie di richiami a derive autoritarie o stravolgimenti costituzionali non trovano fondamento.

Anche sul tema del sistema di elezione, francamente, mi pare vi sia stata una sovraesposizione e un eccesso di sottolineatura su di un elemento che non trovo essenziale, proprio perché ci agganciamo a modelli costituzionali sperimentati che funzionano, con riferimenti a grandi Paesi. In Europa, fra i grandi Paesi, l'unico Senato che ha una maggioranza di elezione diretta è quello della Spagna, ma questo non è elemento che deve indurci a bocciare in maniera così *tranchant* la riforma costituzionale così com'è proposta.

Bene il recupero sul Titolo V. In questo caso c'era davvero un *vulnus*, con un eccesso di ricentralizzazione nei confronti dello Stato, che contraddiceva la nostra tradizione di autonomia e il principio di sussidiarietà, di governo dei territori, di responsabilità delle comunità locali. Da questo punto di vista, è stato recuperato un livello dignitoso rispetto ad un eccesso che era frutto anche di processi mediatici sommari. Ci stiamo rendendo conto, infatti, di come le inefficienze principali si annidino, poi, nelle burocrazie dello Stato centrale.

Bene anche sul *referendum*, ma anche in questo caso ampliamo notevolmente l'utilizzo di questo strumento. Chi è intervenuto su questa materia ha detto cose che non tengono conto del fatto che modificare il *quorum* per far valere i *referendum*, anche alla luce del voto delle ultime elezioni politiche, darà un ampio spazio a questo strumento. Tuttavia ho ascoltato discorsi contraddittori. Non si può fare, infatti, la difesa strenua della Costituzione, per cui non bisogna toccare nulla, e poi inneggiare alla democrazia referendaria, che è l'esatto contrario dello spirito della democrazia rappresentativa contenuto nella nostra Costituzione. La democrazia o è rappresentativa o non è. Lo spirito della Costituzione è stato quello di inserire alcuni elementi di democrazia referendaria, non di trasformarla in questo senso.

Ci sono criticità che voglio sottolineare: una attiene all'elezione del Presidente della Repubblica. Credo sia giusto - e ho sottoscritto il relativo emendamento - ampliare il collegio per l'elezione del Presidente della Repubblica con i deputati europei. Credo che favorire un più ampio collegio, i cui componenti siano eletti in momenti diversi, rappresenti un elemento di garanzia assolutamente utile.

Desidero, inoltre, evidenziare all'attenzione dei relatori l'aggravamento dell'articolo 138 della Costituzione. Ritengo che noi non dovremmo salutare in maniera negativa l'eventualità che non si raggiunga la maggioranza dei due terzi nel voto parlamentare e si debba ricorrere al *referendum*: trovo questo un elemento positivo. Tuttavia, ritengo che per il futuro - perché è chiaro che una modifica adesso non varrebbe per oggi - un aggravamento della procedura prevista dall'articolo 138 della Costituzione sia assolutamente utile, tanto più che ciò può agevolare una discussione più serena sulle prossime modifiche di riforma della Costituzione, ove si volesse affrontare il tema del cambiamento della forma di Stato o della forma di Governo. D'altra parte, ricordo che la nostra procedura di modifica della Costituzione è la meno aggravata tra le Costituzioni dei principali Paesi europei.

Un ulteriore elemento che considererei è il nostro ordinamento delle autonomie locali. Ritengo, presidente Finocchiaro, che vi sia una rottura nella trama dell'ordinamento delle autonomie locali. La dotazione istituzionale sui territori è squilibrata. Stato centrale, Regioni, Città metropolitane: vi è una superdotazione istituzionale per alcuni territori (le aree metropolitane e i capoluoghi di Regione), mentre vengono lasciate scoperte le aree periferiche, che non possono essere governate solo dai Comuni e dalle Unioni Comuni. Non possiamo consentire che interi territori e una parte importante della nostra popolazione siano soggetti a riduzioni di servizi e di capacità di governo istituzionale. Credo, quindi, che questo tema debba essere affrontato, ricorrendo o alla definizione di enti di area vasta o alla potestà delle Regioni di organizzare i propri territori con un processo di decentramento di poteri e funzioni.

Ancora, considero che il tema concernente i diritti civili rappresenti un rafforzamento delle funzioni del Senato. Credo potrebbe essere utile riconoscere il miglioramento che vi è stato e che riguarda anche le procedure rafforzate per l'approvazione di un provvedimento, quando la Camera non si uniforma ai rilievi del Senato. Credo che questo ulteriore aspetto possa essere preso in considerazione.

Concluderei su un argomento di contesto, aleggiato in tutti gli interventi: il tema della legge elettorale e dell'autonomia. Noi dobbiamo ricordare le difficoltà in cui ci siamo trovati l'anno scorso, all'indomani delle elezioni, quando con il sistema elettorale in vigore non c'era alcuna maggioranza. Siamo rimasti bloccati per molto tempo nell'impossibilità di dotare questo Paese di un sistema elettorale capace di assicurare una maggioranza all'indomani del voto, cosa fondamentale per l'affidabilità del nostro Paese e per poter governare.

Oggi lo strumento elettorale approvato alla Camera ha due grandi pregi: garantisce un sicuro vincitore all'indomani delle elezioni e non costringe a coalizioni elettorali, elemento che ha gravemente pesato sulla capacità di governo della seconda Repubblica, dove le coalizioni larghissime, i cartelli elettorali cui costringeva il Mattarellum hanno prodotto difficoltà enormi,

scarse riforme ed anche una stagnazione dello sviluppo del nostro Paese. Credo che quando parliamo della legge elettorale non possiamo dimenticare questi due elementi. C'è l'elemento della scelta, da parte dei cittadini, dei propri rappresentanti in Parlamento e questo ha valore sotto molti profili; a mio parere, il sistema migliore può essere quello di una legge che imponga ai partiti di svolgere elezioni primarie o quello della doppia preferenza di genere, che appare una soluzione preferibile rispetto ai collegi uninominali, che hanno visto una pratica di utilizzo dei partiti con l'affidamento di collegi sicuri a determinati candidati a prescindere dalla territorialità, con una sorta di meccanismo a liste bloccate. Questo elemento ha un valore perché in realtà non sono tanto i *quorum* o il numero dei senatori ad incidere sulle garanzie, anche nell'elezione del Presidente della Repubblica. Anche adesso, nella condizione attuale, rispetto al Presidente della Repubblica, con leggi che prevedono comunque un premio di maggioranza, quando i parlamentari sono completamente e totalmente scelti e non individuati ed eletti dai cittadini, si pone, in ultima analisi, un tema di responsabilità rispetto a chi è il Presidente della Repubblica. Oggi il problema non riguarda tanto gli atti formali, ma il fatto che un comportamento del Presidente della Repubblica materialmente eversivo sostanzialmente non potrebbe essere bloccato se non attraverso l'unico strumento che la Costituzione prevede, che è la messa in stato d'accusa. La messa in stato d'accusa di un Presidente che controllasse la maggioranza del Parlamento sarebbe però impossibile, quindi in quel caso la Costituzione sarebbe davvero scoperta.

Credo che dei parlamentari che rispondono comunque ai cittadini e che hanno una loro forza ed autonomia per il consenso elettorale che ricevono sia davvero il migliore antidoto rispetto ad eventuali derive autoritarie. Questo però è un rischio, lo ripeto a tutti quelli che oggi si sono sprecati con aggettivi fuori luogo, che non riguarda questa riforma, ma la nostra condizione attuale. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

GOTOR (PD). Signor Presidente, le relazioni dei senatori Finocchiaro e Calderoli, il lavoro di questi mesi in Commissione affari costituzionali, che ha migliorato il testo base del Governo in punti qualificanti, e anche i miei precedenti interventi in Aula mi esimono dalla necessità di ribadire gli argomenti a sostegno dell'attuale processo di riforma costituzionale. Argomenti politici, a partire dalla constatazione che questa riforma rafforzerà, com'è giusto che sia, e più di quanto forse oggi appaia, la stabilità e l'energia dell'azione di Governo. Ciò avverrà con l'introduzione di un unico rapporto fiduciario, con l'individuazione di una sola Camera politica e con l'istituzione di una corsia preferenziale per i disegni di legge dell'Esecutivo.

Ci sono anche argomenti di carattere economico che riguardano la necessaria riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, dal momento che l'unica strada percorribile per aggredire in modo strutturale il debito pubblico italiano, la vera anomalia del nostro Paese rispetto al contesto europeo, è proprio quella di rimodulare i rapporti tra Stato centrale e Regioni istituendo un Senato delle autonomie con funzione di compensazione e di coordinamento che riduca il contenzioso davanti alla Corte costituzionale e renda più efficiente il sistema nel suo complesso.

A controbilanciare questo rafforzamento dei poteri dell'Esecutivo mi è sembrato assai opportuno intervenire sulla rivitalizzazione dello strumento referendario abrogativo. È vero che la soglia delle firme relative all'ammissibilità dei quesiti si è alzata, seguendo un andamento proporzionale con la crescita della popolazione rispetto al 1945, ma non è stata valorizzata nella giusta misura, secondo me, la novità rappresentata dall'inserimento del *quorum* mobile che, di fatto, sposterà la soglia di validità di un *referendum* dal 51 per cento a circa il 35, rendendo lo strumento di nuovo effettivamente praticabile.

Ritengo anche importante intervenire con un apposito emendamento sullo strumento dei *referendum* propositivi, perché l'attuale crisi dei rapporti tra istituzioni e cittadini non può trovare una soluzione soltanto dall'alto ma deve passare attraverso un allargamento e un coinvolgimento della partecipazione diretta degli elettori ai processi legislativi e decisionali.

Mi sembra inoltre significativo l'aver alzato il *quorum* per eleggere il Presidente della Repubblica. Spero che sia possibile anche allargare il collegio dei grandi elettori, come ricordava oggi il senatore Casini, con l'inserimento dei 73 parlamentari europei, per diminuire di molto le possibilità che il vincitore del premio di maggioranza, nel caso di coincidenza tra elezioni politiche e scadenza del settennato, sia in grado di eleggere in modo autosufficiente il Presidente della Repubblica con il voto di meno di una trentina di nuovi senatori. A questo proposito, anche la riduzione del numero dei parlamentari non risponderebbe solo a criteri di maggior efficienza della nuova Camera politica, ma costituirebbe un ulteriore freno e garanzia, evitando l'esorbitante sproporzione tra i numeri del nuovo Senato e della vecchia Camera dove un singolo partito, detentore del premio di maggioranza, potrebbe da solo contare oltre tre volte il numero dei senatori. Se non sarà il Senato a intervenire in tal senso, auspico che ciò possa essere fatto dai colleghi deputati in seconda lettura, come senso della responsabilità politica e stile nei comportamenti imporrebbero di fare.

Ma non è soltanto di questo che voglio parlare. Con il mio intervento vorrei mettere a verbale un duplice disagio che ha accompagnato questi mesi di lavoro parlamentare. Il primo ha riguardato il modo con cui il sistema di comunicazione italiano (stampa e TV) ha raccontato questo processo di riforma costituzionale. Aldo Moro, nel suo memoriale scritto durante la prigionia nella primavera del 1978, ricordava: «La stampa italiana costituisce un enorme problema sia per quanto riguarda il suo ordinamento e sviluppo, sia per quanto riguarda la sua indipendenza». Aggiungeva poi che «il Paese è così dominato da cinque o sei testate. Questi giorni hanno dimostrato come sia facile chiudere il mercato delle opinioni. Non solo non troverai opinioni, ma neppure notizie. Forse questo è un aspetto particolare di una crisi economica, che non può non essere anche una crisi editoriale. Infatti, su 20-25 seri giornali è difficile bloccare; su 5 o 6 sì».

Da allora sono passati oltre trentacinque anni, e in questi mesi mi è capitato più volte di pensare alle parole di Moro e al nesso che c'è e che stiamo vivendo tra la crisi economica attuale, che naturalmente coinvolge anche i principali gruppi editoriali nazionali (che ancora oggi si contano sulla punta delle dita di una mano), e la disponibilità che hanno dimostrato, fatte salve ovviamente le debite eccezioni, a trasformarsi in meri megafoni del Governo, oppure in narratori di presunti

retroscena in cui la notizia e la sua analisi scompaiono, con l'unico obiettivo di alimentare al loro posto un racconto deterioro della vita pubblica italiana.

Troppo spesso la stampa e la tv hanno assunto, senza mediazione ed anche con un eccesso di autocompiacimento, un *frame* narrativo in cui chi ha idee diverse da quelle della maggioranza e su un tema cruciale per la democrazia di un Paese, come l'organizzazione del suo sistema parlamentare, non è legittimato ad esprimerle e rispettato in quanto tale, ma viene tacciato davanti alla pubblica opinione di essere un gufo, quindi un menagramo, un sabotatore, un frondista o, peggio, mosso da interessi economici personali. (*Applausi dal Gruppo M5Se del senatore Buemi*). Che questo comportamento possa fare parte delle miserie e persino delle volgarità della lotta politica, specialmente quella nei tempi nuovi, ci sta, e a me non stupisce; ciò che invece mi ha stupito è stato proprio il fatto che, supinamente, sia la stampa che la tv si sono acconciati a questo tipo di narrazione. Ciò, lo confesso, mi ha ricordato una disponibilità a rivivere come un automatismo i periodi più bui della storia patria e dei rapporti tra propaganda e potere, che avrei preferito non dovere, amaramente, constatare. Ad aumentare la pena è stato il dover prendere atto quotidianamente che il più delle volte ciò è avvenuto da parte di giovani giornalisti, indeboliti professionalmente dall'evidente proletarizzazione subita in questi anni dal mestiere.

Insomma, mai come in questi mesi, mi sono reso conto di come vent'anni di egemonia economica e culturale del berlusconismo sulla comunicazione italiana, una presa padronale diretta o un'influenza indiretta, ma comunque condizionante, non siano passati invano ed, anzi, abbiano formato un abito trasversale da destra a sinistra che, in momenti come questo, è stato indossato con un eccesso di vezzosa disinvoltura e superficialità da larga parte del sistema comunicativo nazionale.

Un secondo limite, Presidente, va colto anche nell'amministrazione del Senato. Il processo di riforma si è svolto senza la benché minima capacità da parte dell'Istituzione di valorizzarlo sul piano simbolico, rituale e comunicativo. Ciò avrebbe voluto dire individuare una sala apposita dove tenere le riunioni della 1^a Commissione dedicate all'argomento; approntare un circuito chiuso, video e audio, per dare la giusta pubblicità ai lavori e ai dibattiti; assegnare alla stampa spazi appositi, senza costringere, per intere giornate, quei giornalisti a bivaccare nei corridoi antistanti la Commissione; individuare un portavoce istituzionale dei relatori del provvedimento - troppo abbiamo contato e ci siamo affidati alla loro squisita esperienza e capacità politica e professionale, e ciò vale per entrambi - che si occupasse esclusivamente di comunicare all'esterno la riforma del Senato.

Noi stiamo facendo una cosa grande e importante, molto rara nella storia dei Parlamenti occidentali, che solo il tempo che abbiamo davanti sarà in grado di giudicare nella sua serietà e lungimiranza; eppure siamo riusciti nell'impresa, sul piano delle procedure e, financo, della sciatteria, di discutere una riforma costituzionale nello stesso modo ordinario con cui in Commissione si discute della legittimità di una legge che riguarda il distacco del Comune di Sappada.

Spero che la Camera dei deputati non commetta gli stessi errori. Ma, se devo individuare una differenza di senso istituzionale tra noi ed altri Paesi di antichissima o nuova democrazia, essa è proprio in questa incapacità di creare riti, simboli, senso dell'istituzione e piuttosto nella impareggiabile capacità, propria delle stesse classi dirigenti italiane, di produrre esse stesse in modo autonomo un sentimento di antipolitica e di disaffezione istituzionale tra i cittadini, che poi si incaricano di cavalcare.

Questo discorso - e concludo - vale anche per le modalità e le tempistiche dell'organizzazione di questi lavori. Eppure non ci vorrebbe molto a capire che, in un'età in cui la comunicazione è immediata e virale, l'immagine di un'Aula vuota mentre è in corso una discussione generale è già di per sé un manifesto pubblicitario di impotenza, disinteresse e affanno. E non voglio neppure tacere la sguaiatezza di alcuni interventi, non tutti, dei colleghi del Movimento 5 Stelle. (*Commenti dal Gruppo M5S*). Penso alle urla della senatrice Taverna o alle parole del senatore Cioffi, che non ha esitato ad offendere pubblicamente un Ministro della Repubblica, tra l'indifferenza generale, accusandola di leggere testi altrui. Sono stati passaggi umilianti per chi li ha pronunciati, che mi hanno fatto vergognare - ve lo dico con chiarezza - di condividere con voi lo stesso scranno parlamentare. Vergognare - sia chiaro - prima come cittadino e poi come senatore. (*Commenti dal Gruppo M5S*).

PRESIDENTE. Silenzio. (*Commenti del senatore Santangelo*). Senatore Santangelo, quando chiederà la parola interverrà.

GOTOR (PD). Concludo ricordando la necessità ineludibile di cambiare in punti qualificanti la legge elettorale dell'Italicum per com'è uscita dalla Camera dei deputati il mese scorso.

Allora non sapevamo che il Senato delle Autonomie, com'è giusto che sia, sarebbe stato di secondo grado. Così essendo, però, non è possibile che la Camera sia composta da nominati, perché ciò renderebbe sempre più evanescente e deresponsabilizzante il rapporto tra rappresentanti e rappresentati, alimentando una deriva oligarchica della democrazia, già in via di consolidamento in

altri Paesi occidentali. Ragioneremo sui metodi (doppia preferenza di genere, collegio uninominale oppure un sistema misto), ma sarà necessario riannodare i fili del rapporto tra cittadini ed istituzioni, nello spirito di fondo che ha animato e anima anche questa riforma del Senato. Questo è l'impegno che prendiamo pubblicamente nel votare in modo convinto questo provvedimento. *(Applausi dal Gruppo PD. Commenti del senatore Santangelo).*

Sen. CLAUDIO MICHELONI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 279 del 15/07/2014

MICHELONI (PD). Signor Presidente, colleghe e colleghi, il fatto di prendere la parola su questo tema mi sta facendo rivivere la stessa emozione di otto anni fa, quando sono intervenuto per la prima volta in quest'Aula, perché si parla della Costituzione.

Devo confessare che spesso negli ultimi anni - non sto parlando degli ultimi mesi - ho sperato che non avremmo dovuto mettere mano alla Costituzione; invece adesso ci ritroviamo a confrontarci su tale tema.

Nel corso della discussione generale ho tentato di compiere uno sforzo per uscire dal concetto di tifoserie. Infatti, questo è un dibattito che non dovremmo ascoltare come le altre discussioni generali; dovremmo avere la capacità e fare lo sforzo di ascoltare le cose che si dicono e non di valutare il Gruppo cui si appartiene. Io sono tra quelli che molto spesso sono irritati dai colleghi del Gruppo M5S (come loro fanno, per i gesti che ci rivolgiamo), ma in questa discussione generale ho cercato di ascoltare cosa hanno detto e non a quale Gruppo appartengono. Ciò vale per tutti perché, se in questo dibattito non siamo capaci di ascoltare e di mostrare un po' di onestà intellettuale, credo che non avremmo davvero dovuto mettere mano alla Costituzione.

Per non parlare dei senatori del Gruppo M5S, sottolineo che il collega del mio Gruppo Moscardelli ha affermato di aver sentito insulti piuttosto che proposte e che alcune persone si oppongono a qualunque cambiamento. Allora, non capisco bene cosa ciò voglia dire.

Leggo il titolo del provvedimento in esame: «Disegno di legge costituzionale. Disposizioni per il superamento del bicameralismo paritario,» - e sono d'accordo - «la riduzione del numero dei parlamentari,» - e sono d'accordo - «il contenimento dei costi di funzionamento delle istituzioni». Sono d'accordo anche su questo; eppure faccio parte degli eretici che non si riconoscono nel testo licenziato dalla Commissione. *(Applausi dal Gruppo M5S e della senatrice Mussini).*

Quindi, qualcuno non la racconta giusta o tutta. Preannuncio in apertura che non esprimerò un voto favorevole sul disegno di legge approvato in Commissione. *(Applausi dal Gruppo M5S e Misto-MovX).* Ho presentato emendamenti con altri colleghi: se alcuni di queste proposte emendative, che io considero fondamentali, verranno approvate, potrò cambiare posizione; altrimenti non esprimerò un voto favorevole neanche nella votazione finale.

Ho sentito parlare di ricatti, ma a me nessuno mi ha ricattato ed io non sono ricattabile. Esprimo la mia opinione da senatore della Repubblica. Ho sentito, però, anche troppi luoghi comuni in questa discussione generale e vorrei riprenderne alcuni: l'Unione europea ci chiede di fare riforme. Come noto, io sono del collegio estero e vivo in Europa. Incontro molto spesso colleghi parlamentari di altri Stati europei, così come incontro molto spesso ambasciatori di questi Paesi. Da qualche mese devo tentare di rispondere ad una domanda alla quale non sono stato capace di fornire una risposta: cosa state facendo con il Senato? Nessuno ci chiede riforme del nostro impianto democratico. *(Applausi dal Gruppo M5S e del senatore Cervellini).* In Europa non ho trovato un politico che l'abbia detto. La campagna elettorale per le elezioni europee non l'ho fatta in Italia, ma per il Partito socialista europeo in Europa: in Belgio, in Francia e in Germania. E la domanda che mi veniva rivolta era sempre la seguente: ma cosa state facendo?

Se tutto ciò non ce lo chiede nessuno, vorrei comunque ricordare che qualcuno ha chiesto una cosa preoccupante. Nel 2013 JP Morgan rilevava una piccola cosa. JP Morgan, che conosciamo bene perché è all'origine di questa nostra crisi economica, non si è limitata a criticare le Costituzioni antifasciste europee, ma anche - cito le parole testuali - «il diritto di protestare quando vengono apportati dei cambiamenti allo *status quo*». Questo è inammissibile per queste persone, e sono loro che ci chiedono di cambiare le istituzioni. *(Applausi dal Gruppo M5S e del senatore Cervellini).* Non mi risulta che JP Morgan sia un'istituzione democratica.

Altri luoghi comuni: siamo l'unico Paese al mondo con un sistema bicamerale perfetto. Il collega Panizza delle Autonomie, se non ricordo male, è di un territorio che confina con la Svizzera. Ebbene, la Svizzera ha un sistema bicamerale perfetto. La Svizzera è un piccolo Paese con otto milioni di abitanti, ma quando si fa una legge per un Paese di otto milioni di abitanti o per un Paese di 60 milioni più o meno il lavoro è lo stesso. Non mi risulta che la Svizzera sia un Paese paralizzato, in dissesto democratico, che non funzioni o che sia in una profonda crisi economica.

Si parla della Francia. In Francia i nostri colleghi parlamentari hanno spesso il titolo di *député maire* e *sénateur maire* di varie cariche, ma non potranno più averlo dalle prossime elezioni. Questa legge

l'hanno già fatta, e in Francia sarà vietato dalle prossime elezioni il cumulo delle cariche. In Francia è in corso un dibattito per superare il Senato di elezione di secondo grado. (*Applausi dal Gruppo M5S e del senatore Cervellini*). Questa è la realtà dei fatti, non quella dei luoghi comuni che ci raccontiamo.

Prendiamo l'esempio del *Bundesrat* in Germania. La Germania ha un'altra storia rispetto alla nostra. Lì parliamo di Governi dei *Länder* che - voglio esagerare, ma tra tutte le esagerazioni che ho sentito, me ne sarà concessa una - sono quasi degli Stati indipendenti che hanno deciso di stare insieme. E sono i Governi di questi Stati che fanno il *Bundesrat*. Ma in Germania, se parlate con i parlamentari tedeschi o con i governatori dei *Länder* tedeschi, vi spiegheranno che il 60-70 per cento delle leggi ogni anno sono fatte in bicameralismo perfetto. (*Applausi dal Gruppo M5S*).

Quello degli Stati Uniti è l'esempio più vicino che il Governo ha messo sul tavolo, molto vicino a un sistema del Senato che gli stessi Stati Uniti hanno superato nel 1913, ossia 101 anni fa, perché stavano per ricadere in una seconda guerra civile. Il sistema non funziona, e non perché sono cattivi, ma perché si fanno mestieri diversi: un conto è essere Presidente di una Regione e un conto è essere senatore di una Regione.

In Svizzera hanno due senatori per cantone. La Costituzione permette a questi cantoni, se lo vogliono, che uno dei due senatori possa anche essere membro del Governo cantonale. Sono però decenni che in Svizzera questa norma non la utilizza più nessuno. Questo perché sono mestieri diversi. Ciò vale soprattutto per un Paese come il nostro che ha un problema di fondo, che è l'assenza totale del senso di appartenenza ad una comunità nazionale (*Applausi dal Gruppo M5S*). Questo è il nostro vero problema di fondo: noi non siamo capaci di vivere insieme perché non abbiamo il senso di appartenenza a una comunità. Noi vogliamo mettere in Senato i rappresentanti di interessi legittimi, ma che sono quelli di governo del territorio.

Tutti gli Stati federali hanno un sistema bicamerale, perfetto o imperfetto, altrimenti non funzionano (ho dimenticato di citare l'Australia come esempio: andate a chiedere se il Senato australiano non ha il potere di bloccare il Governo qualora il Governo vada fuori strada) e il Senato serve a garantire la coesione nazionale.

Voglio fare un esempio: se Roberto Calderoli è Presidente della mia Regione e io sono un senatore della sua Regione, se lui viene da me e mi chiede di portare a casa 100 dal Senato, io verrò in Senato e porterò a casa quello che posso perché il mio lavoro sarà trovare la quadra dell'interesse della coesione nazionale, quindi andrò da Roberto e gli dirò che ho portato a casa 50: mi prenderò una sgridata però questo è il valore, il costo della coesione nazionale.

Ci viene detto che questa è la prima lettura. Sarà pure la prima (lo è tecnicamente) ma io ho il timore che sia la quarta lettura quella che stiamo facendo, perché, anche in base al nostro Regolamento, quando il provvedimento tornerà qui per la nostra seconda lettura potremo intervenire solo su eventuali modifiche apportate dalla Camera perché su altri punti non potremo più farlo. Ebbene, dubito che alla Camera ci saranno modifiche, al di là di quello che ci dicono gli esperti (gli stessi relatori parlano di problemi da correggere). Perché ho questi dubbi? Perché l'azionista principale di questo accordo - lo dicono a chi vuol sentirli - dice di voler portare a casa l'*Italicum*; dall'altra parte, l'altro azionista principale dice che l'*Italicum* lo cambieremo. Scusate, io non sono costituzionalista e non ho mai capito un granché di politica, ma mi sembra difficile che queste due cose stiano insieme. Allora, qual è il prezzo? È l'*Italicum* (e dunque per l'*Italicum* una parte voterà qualsiasi tipo di riforma costituzionale) oppure si modifica l'*Italicum* e non voteranno più le riforme costituzionali? Chi è che non vuole portare a casa il risultato? Chi propone alcuni emendamenti che mirano a mantenere in vita un Senato, a ridurlo a 100 membri, a ridurre solo il numero dei deputati ma a mantenere un Senato che garantisca la coesione nazionale e che soprattutto dia la parola al cittadino? (*Applausi dal Gruppo M5S e del senatore Candiani*).

Dalla lettura del testo della Commissione vi do due fotografie: la prima è la risposta che si dà all'antipolitica, alla distanza tra la rappresentanza e il cittadino. Direi, bella risposta che diamo con l'*Italicum*: una legge con liste bloccate (ha ragione il senatore Calderoli quando dice che ce la prendiamo ancora con lui mentre stiamo rifacendo la stessa cosa). Dunque, lì c'è il potere di un segretario di partito che deciderà chi andrà alla Camera dei deputati mentre, per quanto riguarda il Senato, diciamo ai cittadini che una volta che hanno eletto il loro sindaco e il loro consigliere regionale il loro compito è finito: ci pensiamo noi.

Mi sembra che la casta, che ha avuto le mura principali del suo castello demolite, sono cadute, si è rinchiusa nella torre del castello: questa è l'immagine che vedo da questo disegno; mi si può raccontare ciò che si vuole. Questa è la realtà dei fatti: Stiamo dicendo ai cittadini: «votate per tre cose e per il resto ci pensiamo noi». (*Applausi dal Gruppo M5S e dei senatori Candiani e Mussini*).

L'altra immagine - mi dispiace e mi fa male dirlo - è che il risultato di questo piano non è che il concetto di un uomo solo al comando. (*Applausi dal Gruppo M5S e dei senatori Candiani e Mussini*). Mi dispiace, ma non c'è un'altra lettura possibile.

Allora vorrei dire ai miei amici del mio Gruppo che quando si fa una riforma della Costituzione e delle istituzioni la si deve fare pensando che alle prossime elezioni perdiamo. Bisogna elaborare un sistema che garantisca come opposizione il funzionamento delle mie istituzioni, non come maggioranza. *(Applausi dal Gruppo M5S e della senatrice Mussini)*. Le maggioranze vanno e vengono ed è bene che sia così perché nessuno ha la verità in tasca; neanche io. Esprimo però qui il mio pensiero come senatore della Repubblica italiana e membro del Partito Democratico che non voterà questa riforma se non saranno approvati alcuni emendamenti. *(Applausi dal Gruppo M5S e della senatrice Mussini)*.

CHITI (PD). Signor Presidente, come sa - lo dico ai colleghi - ho chiesto di poter parlare nei tempi che sono previsti dal Regolamento non per allungare di cinque minuti questa discussione (non è questo il mio intento), ma perché il mio intervento non è facile, come altre volte mi è capitato nel mio impegno politico.

Devo dire che è sempre su temi costituzionali o di leggi elettorali o di *referendum* che mi trovo ad avere posizioni differenti da quelle del partito di cui faccio parte. Questo non è facile, perché certamente non fa piacere, non è motivo di gioia: la mia esperienza è quella di un uomo di partito, perché penso che i partiti siano importanti e fondamentali nella vita democratica, ma penso anche che ognuno di noi deve rispondere alle proprie convinzioni e alla propria coscienza, almeno sui temi che riguardano la Costituzione.

La mia convinzione è che questa proposta di riforma, così com'è ora, seppur con dei miglioramenti - di cui poi darò atto - che sono intervenuti in Commissione rispetto al testo iniziale, non funziona in diversi e per me fondamentali aspetti, non sia in grado di innovare in modo positivo la vita delle nostre istituzioni e soprattutto indebolisca o faccia venire meno equilibri e contrappesi fondamentali tra i poteri dello Stato.

La Costituzione non è fatta solo di articoli, ognuno dei quali si giudica e si dice quale ci piace di più e quale di meno: è un quadro d'insieme. Posso anche modificare nel senso che a me fa piacere un articolo, ma se questo scompone il tessuto connettivo con gli altri, la Costituzione, per quello che le Costituzioni devono essere, non funziona.

Dico questo con rispetto e con stima vera verso i relatori, che conosco da una vita e so quanto sia difficile il loro lavoro, e, voglio dire, anche verso quanti in questo Senato non la pensano come me.

In quest'Aula si svolge ora l'unica vera fondamentale discussione che avremo, giacché sappiamo tutti che, quando questa riforma tornerà dalla Camera, se sarà stata modificata la discussione sarà sui punti di modifica, se non sarà stata modificata non si potranno presentare neppure ordini del giorno. Ebbene, mi auguro che almeno in quest'Aula, come fino ad ora è stato, in questa vera e unica seria discussione che ora si svolge si eviti il ricorso a *slogan* che non sono degni di un confronto come quello che deve esservi sulla Costituzione e sulle istituzioni della nostra Repubblica.

Non si improvvisino costituzionalismi d'accatto su quando l'articolo 67 è valido: se comincia o finisce in Commissione, se ritorna o termina in Aula. Non si proceda così. Questo ha disturbato il confronto che vi è stato, e mi auguro quindi che almeno in questa sede sia evitato.

Ritengo, signor Presidente, che oggi, cioè nel 2014, più che mai partecipazione e governabilità devono non essere tra loro contrapposti, ma che siano due facce della stessa medaglia. Ritengo che più che mai i controlli risultino essenziali nel decifrare la qualità di una democrazia, perché senza controlli, senza cioè limiti a chi esercita il potere, non esiste la democrazia. Non si tratta soltanto di un rapporto tecnico tra le istituzioni, è il diritto di noi in quanto cittadini di vivere in una comunità.

Ora, quello che in Italia manca, cioè manca non nel progetto di riforma, ma mancava anche prima secondo me, ed è una mancanza che ora rischia di accentuarsi ancora di più, è proprio questo equilibrio tra i vari poteri.

Si elegge direttamente il sindaco, e per me è cosa buona e giusta. Ma si sono ridotte ad uno scarso ruolo le assemblee comunali, e questo è sbagliato, non era e non è inevitabile. *(Applausi dai Gruppi PD, M5S, Misto-SEL, Misto-ILC e Misto-MovX e dei senatori Candiani, Di Maggio, Liuzzi e Buemi).*

Così è avvenuto per le Regioni. Si elegge il Presidente della Regione, ma insieme ai Consigli regionali. Quel *simul stabunt simul cadent* che noi allora Presidenti di Regione, come forse il collega Martini ricorderà, dicevamo che era sbagliato: era il 1991, o comunque in quegli anni, e quanti anni sono passati? Mi pare 23. Ecco stiamo attenti, perché quello che si fa sapendo che è sbagliato ci vorranno forse decine d'anni per modificarlo, ma produce guasti in qualche mese. Non è che se compio un errore poi l'errore si modifica in qualche mese. *(Applausi dai Gruppi PD, M5S, Misto-SEL, Misto-ILC e Misto-MovX e dei senatori Candiani, Di Maggio e Buemi).*

E questa simultaneità dell'elezione del Presidente e delle Assemblee regionali rende oggettivamente subalterne e a rischio di ininfluenza queste ultime.

Non so se vi capita di leggere, come qualche volta io faccio, a proposito del dibattito nelle Regioni italiane: all'inizio non ho trovato un Presidente che diceva «o così oppure si scioglie il Consiglio». Ebbene, comincia ad essere frequente, cari colleghi. Comincia ad essere più frequente. Non funziona così la democrazia. Non è così altrove. *(Applausi dai Gruppi PD, M5S, Misto-SEL, Misto-ILC e Misto-MovX e dei senatori Candiani, Di Maggio e Buemi).*

Ora, a livello nazionale abbiamo controlli scarsi per la nostra cultura politica, che è diversa da quella anglosassone. È questo un limite nostro, che ci portiamo dietro, non della riforma, dovuto all'assenza di strumenti e anche di regole a disposizione. Se si presenta ad esempio una interrogazione urgente - di *question time* non ne parliamo - la risposta arriva dopo tre o quattro mesi. Quante volte ne abbiamo parlato?

A questo, si accompagna uno spostamento oggettivo di peso decisionale sul Governo.

Alcune forze parlano di elezione diretta del Presidente della Repubblica, come Forza Italia e NCD, mentre sostengono contemporaneamente che i cittadini non devono eleggere più neanche i senatori.

Da un lato, la politica nel suo insieme, anche noi che non condividiamo queste impostazioni, viene a perdere di credibilità e di autorevolezza con questi acrobatismi incredibili, con questi tatticismi in cui tra il dire e il fare non c'è alcun rapporto; dall'altro, si allunga un'ombra inquietante sul nostro futuro.

Non è l'ombra della possibile elezione del Presidente della Repubblica da parte dei cittadini. Se a me presentate il modello degli Stati Uniti d'America, con l'elezione diretta del Presidente, che è anche capo del Governo, con una Camera e un Senato eletti direttamente dai cittadini, che hanno le loro funzioni e la loro autonomia io la firmo e la voto subito, e sostengo anche il *referendum*! (*Applausi dai Gruppi PD, M5S, Misto-SEL, Misto-ILC e Misto-MovX*).

No. L'ombra è quella di un Presidente eletto senza contrappesi autonomi, senza Camera e Senato forti e legittimati. È quella di un modello regionale che diventa nazionale, mentre dovrebbe essere profondamente corretto. E mi inquieta che, su "L'Avvenire" di questa mattina il Ministro delle riforme dica esattamente questo: facciamo presto a risolvere il problema del Senato, poi ci sarà il presidenzialismo, poi non si sa cosa altro. A Senato non eletto direttamente dai cittadini, e a Camera eletta direttamente con l'Italicum, si fa corrispondere il presidenzialismo e l'elezione diretta del Presidente della Repubblica! (*Applausi dai Gruppi PD, M5S, Misto-SEL, Misto-ILC e Misto-MovX*). Ma ci si rende conto di quello che si dice e di quello che si fa o si scherza con il futuro del nostro Paese?

Già da ora io spero che si possa intervenire: mi rivolgo ai relatori, per dire che avete sì migliorato la ghigliottina, ma che, anche migliorata, è pesante e non è quello che dicevamo. Così come, partendo dai punti di apprezzamento del disegno di legge che discutiamo, io ritengo sia da apprezzare che il *quorum* sul *referendum* sia quello che fa riferimento alla maggioranza di chi ha partecipato alle ultime elezioni. Ma abbassiamo le firme. Il senatore Marton diceva che si potrebbe prevedere la raccolta delle firme in forma digitale, così si raccolgono. Invece non è così, perché non tutti i cittadini (e non mi riferisco ai parlamentari) sanno usare la banda larga e *Internet*. E la democrazia deve servire a dare diritto di partecipazione e di scelta a quelli che in un Paese vivono. (*Applausi dai Gruppi PD, M5S, Misto-SEL, Misto-ILC e Misto-MovX e dei senatori Buemi, Candiani e Di Maggio*).

Voglio poi dire che mi convincono altri punti, che mi convincevano anche prima. Solo la Camera deve dare la fiducia al Governo: sì. L'ultima parola sulla gran parte delle leggi deve essere della Camera: sì. Sta qui il superamento del bicameralismo paritario. Diciamo la verità: questo è il superamento del bicameralismo paritario. Il resto si può e si deve discutere, perché altrimenti si combinano (o si possono combinare, certo, dal mio punto di vista) dei pasticci.

Così come ritengo utile e importante che vi sia il diritto di minoranze consistenti (del quale tante volte anche in questa sede abbiamo discusso) di ricorrere alla Corte costituzionale sulle leggi.

Altri aspetti, non solo il modello di elezione dei senatori, non mi convincono e, a mio giudizio, aprono problemi di equilibrio tra le istituzioni e tra i poteri dello Stato. Su questi punti voglio ora soffermarmi.

Il nuovo Senato è una peculiarità continentale, diceva la senatrice Finocchiaro. Io la ringrazio, perché la definizione è giusta. Io non condivido il merito, ma è la definizione giusta. Perché si deve dire che il nuovo Senato è il Bundesrat, se il Bundesrat non è? Ma si crede di avere a che fare con degli sciocchi?

È chiaro che è una peculiarità continentale. Poi, si discuta se è giusto o no. Per me non è giusto, e poi spiegherò perché. È una peculiarità per almeno due motivi: la modalità di nomina dei 21 sindaci e dei 74 consiglieri regionali che saranno senatori, con alcune norme (e a tal riguardo il senatore Calderoli faceva delle considerazioni sulle quali invito tutti a riflettere) di elezione indiretta, poste addirittura in Costituzione, che a me appaiono ambigue.

I Consigli regionali dovranno tener conto, da un lato, dei voti ricevuti dalle forze politiche alle elezioni (riferimento chiaramente proporzionale) e, dall'altro, alla loro composizione, cioè alla composizione dei Gruppi. Quindi, è un riferimento del tutto opposto, visto che, con l'eccezione forse della Valle d'Aosta, nelle altre Regioni scatta un forte premio di maggioranza: con il 40 per cento dei voti si prendono il 60 per cento dei seggi. Quindi, dove si ferma il pendolo?

Se si lasciano soluzioni ambigue, un po' bizantine, ebbene queste hanno sempre accompagnato le non scelte della politica italiana, e ciò provocherà trattative, Regione per Regione, tra maggioranza e opposizioni, dentro le maggioranze, dentro le opposizioni, finché non vi sarà anche una maggioranza che sceglie quale opposizione. Penso che in parte questo sia inevitabile perché non funziona un'elezione indiretta in cui si vuole avere l'apporto di voti che solo i cittadini possono dare e credo che questo sia un problema.

C'è poi un altro aspetto che mi colpisce in modo negativo. Si assumono i sindaci in schieramenti politici: c'è una sussunzione dei sindaci dentro gli schieramenti politici. Un sindaco deciderà se è nella maggioranza, la maggioranza deciderà se lo inserisce invece di un consigliere regionale, o viceversa. Mi è capitato di fare il sindaco nella mia città. Io penso davvero che, eletti direttamente o no, i sindaci siano primi cittadini e che, nel momento in cui fanno i sindaci, rappresentino quella città. (*Applausi dai Gruppi M5S e Misto-SEL e dei senatori Candiani, D'Adda, Gatti e Liuzzi*). Qui non rappresenteranno più una città o le città, ma una forza politica; non mi pare che sia una cosa da poco.

C'è poi una stranezza, che rilevo con rispetto e con amicizia per i colleghi della SVP del Trentino-Alto Adige, dove trascorro a volte le vacanze perché mi piacciono le montagne e le loro zone; evitiamo, per favore, che, in una norma transitoria, l'unico senatore sindaco che si sa che sarà presente, sia il sindaco di Bolzano. (*Applausi dei senatori Taverna, Malan e Campanella*). Facciamolo per il sindaco di Bolzano stesso, oltre che per la credibilità di tutta l'impostazione. C'è poi il problema della lista unica e la contraddizione in essa contenuta.

Mi soffermo quindi sulla seconda questione: è vero che nelle grandi democrazie europee non esiste il bicameralismo paritario. Ma si può prendere il caso della Francia, della Germania e della Spagna: nessuno ha sperimentato questo tipo di via di un'elezione indiretta. Il Bundesrat ha i governi regionali che ne fanno parte, hanno voto unitario e vi si collega una legge per la Camera (il Bundestag), che ha un proporzionale con il 5 per cento di sbarramento.

Il Senato francese nelle competenze è assai bicamerale, più di altri e del nostro. È certo eletto da una platea più ristretta, che prevede consiglieri comunali, dipartimentali, regionali, deputati nazionali europei e delle circoscrizioni, ma è eletto, e i partiti potevano candidare sindaci, presidenti di Regione, ma anche cittadini a partire da 24 anni di età. Non era un obbligo, ma una possibilità. Dal marzo scorso, per il sindaco o il presidente di Regione, è scattata l'incompatibilità e nelle prossime elezioni non potrà essere candidato. All'Assemblea nazionale esiste un maggioritario a doppio turno di collegio.

Il Senato spagnolo è eletto per quattro quinti da dipartimenti e cittadini, e per un quinto dalle comunità regionali (a parte i numeri, due terzi e un terzo, è un po' come prevedeva la proposta del senatore Caliendo), con una legge elettorale che ha uno sbarramento del 3 per cento e, poi, i resti che si bruciano in quel collegio.

In Italia si è invece stabilito un dogma, che non capisco, e siamo eretici e ribelli se si sostiene quanto sto per dire. Siamo eretici in democrazia se si sostiene che ci sono cittadini che sono sovrani e che hanno il diritto di scegliere con il loro voto i propri rappresentanti. (*Applausi dai Gruppi PD, Misto-Sel, Misto-ILC e Misto Mov X e del senatore Giovanardi*). Cari colleghi, ditemi che non siete d'accordo. Siccome, però, andrete a chiedere il voto, come faremo tutti, per il vostro partito e le vostre candidature, quando lo farete, direte che il voto dei cittadini è buono e, invece, quando si dovevano eleggere i senatori, faceva schifo ed era anzi uno scandalo? (*Applausi dai Gruppi PD, Misto-Sel, Misto-ILC e Misto Mov X*).

È conservazione, può darsi. Conservare la democrazia non è un male; conservare la libertà non è un male. Si dice che questo manterrebbe il bicameralismo paritario; è una doppia falsità. Non solo perché si scrive in Costituzione che non c'è, ma perché per questo Senato, così come ho detto, si potrebbe votare con una legge proporzionale, in modo che apra alla partecipazione di chi nelle Regioni c'è, non deve dare la fiducia al Governo, e questo potrebbe essere, e in concomitanza con le elezioni dei Consigli regionali. Dunque il Senato non si costituirebbe con una sola elezione nazionale, né verrebbe sciolto ad una scadenza comune e fissa; come farebbe ad appropriarsi di un voto di fiducia che la Costituzione non gli dà?

Sul voto dei cittadini mi permetto di invitare tutti a una maggiore attenzione e riflessione; a misurare chi non è d'accordo sul confronto e sulle parole. Vedete, si sostiene che, se passasse la conferma del diritto dei cittadini a scegliere con il voto i loro rappresentanti, la riforma sarebbe compromessa: allora, se passasse ad esempio questo emendamento, cosa accadrebbe? La riforma verrebbe ritirata?

Sostenere questo è un'assurdità e credo che in queste impostazioni non c'è niente di nuovo, ma tanto di vecchio. Queste tesi sul voto indiretto e su una democrazia più ristretta sono datate XIX secolo, 1800. (*Applausi dal Gruppo M5S e dei senatori Campanella, Bignami e Gambaro*). In quegli anni si sosteneva, da parte di alcune forze e delle classi dirigenti dell'epoca, il ricorso a forme di

elezione indiretta o di nomina dei parlamentari come un argine rispetto alla democrazia intesa come diritto di tutti a partecipare alle decisioni della comunità. Si temevano i contagi del popolo, per la differenza di ceto, di cultura e di conoscenze. È frutto di questo contesto il fatto che, ad esempio, negli Stati Uniti all'inizio il Senato venisse eletto in modo indiretto dalle assemblee legislative dei vari Stati. Non ieri ma nel 1913, un secolo fa, fu decisa una riforma che affidava ai cittadini il diritto di eleggere i senatori. Due i motivi che spinsero a questa riforma: l'eccesso di corruzione che si verificava e il prevalere del localismo di fronte alle funzioni nazionali. Chiedo ai due relatori ed anche agli altri, ovviamente: cosa vi persuade, colleghi, che noi siamo immuni da queste possibili derive? Non esiste da noi il cancro e il rischio della corruzione? Mi fa piacere se è così. *(Applausi della senatrice Bignami)*. E le nostre Regioni hanno una dimensione più ampia, popolazioni più numerose degli Stati americani, cosicché sono vaccinate nei confronti di un eccesso di localismo?

La sfida che oggi incombe sulla democrazia rappresentativa si può affrontare e vincere se si estende la partecipazione, non se si rafforzano le deleghe a pochi. *(Applausi dal Gruppo M5S e del senatore Candiani)*. La globalizzazione non richiede forse che la democrazia rappresentativa esca dai confini nazionali e si dia nuovi strumenti non affidati ai soli esecutivi e alla concertazione degli esecutivi? Chi è convinto come me che in Europa si debba costruire una vera democrazia sovranazionale pensa di poterla realizzare con i popoli o si illude di poterlo fare senza di essi oppure pensa di poterlo fare con i popoli a livello europeo, ma senza popoli a livello nazionale? Strana quadratura del cerchio, a dir la verità. *(Applausi dal Gruppo M5S e dei senatori Candiani, Campanella, Bignami e Mussini)*.

Non esiste la democrazia senza cittadini e non esiste un riformismo senza popolo. Nella società si vivono oggi esperienze straordinarie di partecipazione, che non riusciamo a cogliere purtroppo: nel volontariato o le forme di confronto e di impegno per le scelte delle città.

Compito nostro dovrebbe essere quello di collegare la democrazia rappresentativa ad esperienze e a volontà di partecipazione, non di chiuderla in piccole stanze di addetti ai lavori. *(Applausi della senatrice Bulgarelli)*. Stiamo attenti, perché secondo me - spero di sbagliare, ma questa è la mia convinzione - stiamo imboccando in senso contrario l'autostrada sul futuro della democrazia, in senso contrario, come nella barzelletta famosa. *(Applausi dal Gruppo M5S e dei senatori Campanella, Bignami, Gambaro, Bocchino e Mussini)*.

Un'ultima considerazione. Ho terminato il tempo, signor Presidente?

PRESIDENTE. Sì. Può concludere, senatore Chiti.

CHITI (PD). Consegno allora il testo del mio intervento sugli altri temi e sulle competenze bicamerali, affinché sia allegato al Resoconto della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

CHITI (PD). La ringrazio, signor Presidente.

Permettetemi una sottolineatura e una conclusione. Mi scuso con i miei colleghi, ma non saranno molti gli interventi che farò in Aula dopo questa vicenda della riforma. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

Mi ha stupito positivamente il fatto che il senatore Calderoli abbia colto un aspetto che condivido: come fanno a non essere bicamerali le leggi eticamente sensibili, ad esempio quelle sul testamento biologico o sulle libertà religiose? Mi stupisce che questo non sia stato colto da senatori con cui ho avuto rapporti di amicizia ed ho avuto confronti, a volte di convergenza e a volte di differenziazione anche forte, come i senatori Casini o Quagliariello.

Su questi temi non ci può essere sempre un primato della *Realpolitik*. *(Applausi dal Gruppo M5S e dei senatori Campanella e Buemi)*. Si deve riflettere sul merito: se sia il caso di intervenire su queste leggi a colpi di maglio. Ringrazio il Presidente per avermi consentito di consegnare il testo scritto del mio intervento, del resto sull'immunità e sulle leggi non bicamerali mi sono soffermato già altre volte.

Vorrei allora limitarmi a concludere citando un filosofo contemporaneo che amo molto, Jürgen Habermas, che sulla Costituzione dice quanto segue: «La legittimità di una Carta costituzionale, quale presupposto della legalità, deriva da due fonti: dalla partecipazione politica egualitaria di tutti i cittadini e dalla forma ragionevole in cui i contrasti politici vengono risolti. Questa forma ragionevole non può essere solo una lotta per maggioranze aritmetiche, ma deve caratterizzarsi come un processo di argomentazione sensibile alla verità».

Impegnarsi perché le nostre riflessioni costituiscano un processo anziché uno scontro frontale, di approfondimento sensibile alle convinzioni ed alla ricerca comune della verità, che nessuno ha in tasca, potrebbe aiutarci a fare una buona riforma costituzionale. *(Vivi e prolungati applausi dai Gruppi PD, M5S, Misto-SEL, Misto-ILC e Misto-MovX e dei senatori Candiani, Di Maggio, Buemi e Giovanardi. Congratulazioni)*.

sen. CORRADINO MINEO

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 280 del 16/07/2014

MINEO (PD). Signor Presidente, signora Ministro, senatori, il 6 maggio - allora facevo ancora parte della Commissione affari costituzionali - dissi che il Governo stava commettendo un grave errore a impuntarsi e a pretendere che il disegno di legge Renzi-Boschi fosse assunto, senza modifiche, come testo base. E questo nonostante molte ore di dibattito parlamentare e l'audizione di autorevoli esperti costituzionalisti consigliassero di correggerlo, almeno in parte.

Per averlo detto, e non per avere sabotato la maggioranza, trasformandola in minoranza - cosa che non ho mai fatto - sono stato allontanato dalla Commissione.

Sono passati oltre due mesi. I relatori Finocchiaro e Calderoli - quel 6 maggio su posizioni contrapposte hanno poi preso a collaborare, Forza Italia ha trovato l'intesa con il Partito Democratico, il Governo ha smussato gli spigoli, tanto che il presidente Calderoli ha potuto vantarsi in quest'Aula di aver domato il drago governativo e di aver fatto passare, nel documento che qui discutiamo, 11 punti su 12 del suo famoso ordine del giorno, che il 6 maggio fu la pietra dello scandalo.

Pur con diverso stile, anche la relatrice Finocchiaro ha sostenuto che il progetto di riforma deve "ritenersi significativamente arricchito e precisato." Se così fosse, presidente Finocchiaro, se il Parlamento avesse riaffermato la sua centralità e significativamente corretto il testo del Governo, allora persino la sostituzione dei senatori Mauro e Mineo - pur creando un precedente pericoloso, stabilendo cioè che l'articolo 67 della Costituzione non valga nelle Commissioni - persino quella destituzione avrebbe avuto un senso, se - come si dice - tutti i salmi finissero in gloria.

Purtroppo, presidente Finocchiaro, citando un dirigente politico che lei conosce, uno dei maggiori della Prima Repubblica, Pietro Ingrao, debbo dirle oggi: non mi ha persuaso. Mi consenta, per una volta, di essere poco "senatoriale", come invece il presidente Zanda ci chiede sempre di essere.

Insomma, mi permetta di parlare con la stessa franchezza con cui facevo il mio antico mestiere, quello del giornalista. Il testo Boschi aveva un peccato originario: giustapponeva alla riforma largamente condivisa (fine del bicameralismo paritario, fiducia e legge di bilancio solo alla Camera, e invece garanzie costituzionali, autonomie e trattati europei al Senato) una seconda intenzione: quella di ridurre competenze e provvidenze per le autonomie, ma al tempo stesso di invitare in trasferta a, Roma e in Senato, i sindaci più potenti e i Presidenti delle Regioni.

In tempi di vacche magre per i trasferimenti alle autonomie, questo faceva trasparire l'intenzione del Governo di creare una Camera di compensazione, di trasformare quest'Aula nel luogo di una trattativa diretta. Era troppo, lo capisco. Si possono scrivere in Costituzione, forse si debbono scrivere le procedure che presiedono al confronto, se si vuole la trattativa tra le due Camere, ma non ci si poteva scrivere questo improprio e invasivo mercato tra Governo centrale e autonomie.

Ecco che i relatori ci propongono oggi un Senato eletto, sia pure con un'elezione di secondo grado. Ma con quale grado di legittimazione? Questo è il punto. Si fa riferimento al sistema francese, dimenticando che nella Costituzione del 1958 è il Presidente, eletto a suffragio universale diretto - su questo, non c'è niente da fare, ha ragione il presidente Gasparri -, che "garantisce" la comunità nazionale, e sottacendo che i grandi elettori del Senato francese sono cento volte più numerosi di quanti non siano i consiglieri regionali in Italia.

Si è citato l'esempio tedesco, dimenticando che il Bundestag viene eletto con il sistema proporzionale (*Applausi dal Gruppo M5S*) e che il 42 per cento dei voti non è bastato alla cancelliera Angela Merkel per governare da sola, senza tener conto del prestigio storico dei *Länder* (solo Hitler osò minarne il potere nelle scelte fondamentali), e non tenendo conto del fatto che i membri del Bundesrat traggono la loro autorevolezza dall'essere rappresentanti dei rispettivi Governi, e in quel caso non hanno, e per ragione, autonomia di mandato.

Ma c'è dell'altro: come verranno scelti i senatori? Che cosa vuol dire che i seggi (senatoriali) - leggo dal testo in discussione - «sono attribuiti in ragione dei voti espressi e della composizione di ciascun consiglio»? Significa che i partiti presenti nel consiglio regionale dovranno mettersi d'accordo sui nomi; se il partito o la coalizione di maggioranza sceglierà l'unico sindaco-senatore della Regione, allora dovrà rinunciare a un consigliere-senatore a favore di un partito minore, per fare tornare i conti. Senatori eletti? No, senatori nominati e nominati dai partiti.

Non è andata meglio con la modifica - della modifica della modifica - del Titolo V. Ha ragione il relatore Calderoli: aumentano, nel testo che ora discutiamo, le competenze del Senato. Qualcuno - oggi lo scrive D'Alimonte - teme persino che torni dalla finestra il bicameralismo paritario messo fuori dalla porta. Ma, dall'altra parte, la relatrice Finocchiaro ha dovuto fissare dei paletti per non travisare l'impianto del Governo, e lo ha fatto definendo competenze esclusive di Stato e Regioni, a

scapito della legislazione concorrente. Non funziona: il Presidente emerito della Corte costituzionale De Servio prevede che così crescerà ancora il contenzioso costituzionale: lo ha scritto l'altro ieri su «La Stampa».

Presidente Finocchiaro, l'autonomismo scritto in Costituzione intanto è diverso da centralismo e federalismo, in quanto Regione e Comune abbiano potestà politica di programmare la crescita del loro territorio, di comporre, riconciliare, influenzare l'intera legislazione nazionale.

Questa autonomia non è stata mai realizzata nel nostro Paese per vent'anni, i primi vent'anni della Repubblica, perché forze imponenti si ergevano a difesa dello Stato centrale, erede dello Stato monarchico e fascista; poi perché le Regioni ordinarie nacquero al tempo della rivolta di Reggio-Calabria. Vi ricordate? Le Regioni furono allora invocate - qualcuno ricorderà l'intervista rilasciata dal sindaco Battaglia di Reggio-Calabria a Giorgio Bocca - come fabbriche di clientele, erogatrici di denaro pubblico, intermediato da borghesie parassitarie e in qualche caso addirittura mafiose.

Le Regioni hanno avuto poca autonomia politica, onorevoli senatori, e invece hanno speso tanti soldi. Oggi sono forse le istituzioni più colpite dalla crisi politica e morale che attraversa il Paese. È nelle Regioni, nei Consigli e nelle Giunte regionali che i partiti, purtroppo tutti, hanno conosciuto il grado di più grave compromissione con gli affari. Ed invece di riformarli consegniamo loro il Senato e ai partiti affidiamo il compito di nominare i senatori.

Signor Presidente, mantengo il mio dissenso sulla composizione e la modalità di elezione del nuovo Senato e voterò l'emendamento Chiti, che propone l'elezione diretta, a suffragio universale e proporzionale dei senatori, al tempo stesso in cui vengono rinnovati i Consigli regionali. Ma la questione che più allarma è l'evidente sproporzione tra il numero dei senatori, 100, e quello dei deputati, 630. Ciò di per sé rende secondario il ruolo del nuovo Senato ma soprattutto getta un'ombra sull'elezione del Presidente della Repubblica e sulla indispensabile autonomia della Corte suprema.

Qui noto un'omissione davvero molto grave. Si dice: "prima la riforma costituzionale, poi quella elettorale, che è legge ordinaria". Ma possono i legislatori costituenti fingere di ignorare che si vuole eleggere la Camera in forza di una legge maggioritaria? Possono fingere di non sapere che l'*Italicum*, già approvato alla Camera, prevede soglie di sbarramento che tagliano tutti i partiti tranne tre, liste bloccate e un premio di maggioranza che consente a chi ottenga il 37 per cento dei voti espressi di contare 340 deputati su 630? I conti sono presto fatti. Il *quorum* per eleggere il Presidente della Repubblica, sia pure al nono scrutinio, è di 365 grandi elettori, 340 deputati più 35 senatori, (cioè il 37 per cento del totale), che fanno 375.

Chi vince le elezioni, la sera stessa non solo sarà sicuro di arrivare a Palazzo Chigi, ma saprà di poter determinare la scelta del Presidente della Repubblica, il quale nomina poi un terzo dei giudici costituzionali, mentre un altro terzo sarà nominato dal Parlamento. Non può tanto il Cancelliere tedesco né il *Premier* britannico, né, che io sappia, possono tanto i Capi di governo in nessun Paese di democrazia liberale.

Certo, ci sono proposte emendative. Non mi pare risolutiva quella del senatore Gotor di far votare per il Presidente anche i parlamentari italiani a Strasburgo. Meglio allora quella del senatore Casini che propone, dopo i primi tre scrutini con il *quorum* dei due terzi, che si ricorra, per l'elezione di un Presidente garante, al suffragio universale e diretto tra il primo e il secondo dei non eletti in Parlamento. Questo permetterebbe agli elettori di scegliere il garante e limiterebbe i poteri del Primo Ministro in forza di quel famoso premio di maggioranza.

Allo stesso modo spero si rifletta sulle norme che riguardano i *referendum*, che al di là delle intenzioni sicuramente buone - conosco e stimo la senatrice Finocchiaro - hanno un sapore amaro. Non sarebbe oggi possibile il *referendum* Segni da cui è nata - bello o brutto che sia - la Seconda Repubblica, perché quel *referendum* era manipolativo. L'innalzamento delle firme sembra voler punire un istituto di democrazia diretta, mentre si torna non alla democrazia delegata com'era in Costituzione, ma ad una democrazia delegata in cui i partiti hanno troppo potere.

Onorevoli senatori, nonostante questi due mesi di incontri e trattative, l'accordo tra la maggioranza e una delle minoranze, importante certo, non mi sembra definito, mi sembra ancora *in fieri*. Per questo, e non perché qualche dissidente abbia frapposto ostacoli, permane su quest'Aula una certa incertezza.

Coraggio: modifichiamo, miglioriamo, rendiamo più coerente con le intenzioni dei Costituenti questo travagliato parto tra Governo e relatori. Le posizioni di chi ha avuto il coraggio di non coprirsi dietro le trattative di partito, di non scegliere il comodo «sì» per dire «poi emenderò», dicendo invece chiaramente il tanto su cui era d'accordo e il poco ma importantissimo su cui dissentiva sono ormai molto note qua dentro e fuori di qui ed è già un successo non decisivo, ma sempre un successo. (*Applausi dai Gruppi M5S e Misto-SEL e dei senatori Campanella, Liuzzi e Mario Mauro*).

Sen. GIORGIO PAGLIARI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 281 del 16/07/2014

PAGLIARI (PD). Signora Presidente, onorevoli senatori, credo che l'iniziativa del presidente Renzi in ordine al bicameralismo abbia ottenuto un primo risultato, come emerge dall'intervento del senatore Minzolini: ha riportato il rispetto della Costituzione in chi la Costituzione ha violato con leggi *ad personam* e con costanti violazioni della Costituzione stessa. (*Applausi dei senatori Moscardelli e Mirabelli*).

Tornando al dibattito sul merito della riforma, credo che l'approccio corretto sia sicuramente quello di chi ha nei confronti di questa riforma il diritto-dovere del dubbio, riflettendo costantemente sull'importanza e la delicatezza del tema.

Il diritto-dovere del dubbio, però, non può diventare il diritto del pregiudizio. Da questo punto di vista credo vadano rimandate rispettosamente al mittente - nella mia cultura non esiste la criminalizzazione dell'avversario - tutte le accuse nei confronti di chi sostiene la riforma sul piano sia della violazione o dell'insensibilità democratica che del fatto di voler stare in Parlamento fino al 2018.

Siamo seri. Cerchiamo degli argomenti più autorevoli, credibili e di merito rispetto a temi di tal genere.

La riforma ci pone davanti a due questioni: la democrazia e la governabilità.

La governabilità è il tema principale della democrazia di oggi. È il tema che passa sicuramente attraverso il sistema elettorale, ma anche attraverso una migliore funzionalizzazione ed efficienza del processo legislativo. Questo credo sia chiaro a tutti. Ciò si otterrebbe molto facilmente e semplicemente. Ed è una responsabilità della classe politica, che non l'ha fatto anche attraverso una modifica dei Regolamenti. La semplificazione e l'accelerazione dei procedimenti legislativi non sono impediti dalla Costituzione, ma dai Regolamenti.

Ma la domanda oggi è un'altra: basterebbe questo approccio a risolvere il problema della modernizzazione dei sistemi istituzionali e parlamentari? Oggi è sufficiente una mera modifica del sistema parlamentare o è necessaria una sua riforma in senso tecnico?

Da questo punto di vista credo che la Costituzione materiale ci dica che è profondamente cambiato il quadro dal 1948 sino ad oggi. Sul piano istituzionale oggi c'è un quadro di riferimento dato dal Parlamento, dallo Stato, dalle Regioni e dai Comuni nel quale il loro peso e ruolo è profondamente cambiato e deve essere ripensato e soppesato nel senso sia di fornire alle Regioni quel ruolo che hanno conquistato sul campo sia di ridisciplinare lo stesso loro potere legislativo per eliminare quelle incongruenze ed inefficienze che il sistema ha dato.

In questo senso, va ridisegnato un equilibrio costituzionale cui risponde la riforma del bicameralismo. Tale riforma, infatti, differenziando i ruoli della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, modifica l'assetto in termini tali da rendere il rapporto modificato tra Stato, Regioni e Comuni una cosa diversa.

È sbagliato l'approccio di chi valuta la riforma in termini di paragone con il modello che stiamo per superare. Noi dobbiamo valutare questo modello parlamentare come nuovo e verificare se esso ha in sé gli elementi di validità e di coerenza con il quadro socio-politico, di tenuta istituzionale, richiesti.

Mi sembra chiaro che in questo quadro, nel momento in cui si afferma - come affermano tutti - la necessità di un maggiore e rafforzato raccordo tra il Parlamento centrale e le realtà istituzionali, il fatto di dedicare una delle due Camere a questa funzione risponda pienamente a ciò che emerge dall'evoluzione del sistema.

In tale contesto, è chiarissima anche la coerenza di riconoscere alla Camera dei deputati la fiducia, il ruolo politico, preminente, in un quadro però nel quale, pur cambiando le competenze e il ruolo del Senato, non viene meno la sostanza del sistema bicamerale. Infatti, le competenze legislative in materia costituzionale, che sono le più importanti, rimangono di competenza di entrambi i rami del Parlamento; allo stesso modo, il bicameralismo perfetto resta su alcune materie. Inoltre, vi è un potere di richiamo e di modifica del Senato, che (se lo vogliamo leggere per quello che è, cioè per quello che è scritto), comportando maggioranze qualificate da parte della Camera, attribuisce al Senato un ruolo incidente nel procedimento legislativo.

Se effettuiamo una valutazione sul piano dell'attenzione ai ruoli decisionali e non ai ruoli formali, il potere di richiamo rende, anche rispetto alla competenza legislativa della Camera dei deputati, il

ruolo del Senato non secondario, tale da impedire che si possa parlare di bicameralismo camuffato. Si tratta piuttosto di un bicameralismo specializzato, diversificato, che realizza l'esigenza di raccordare meglio a livello nazionale il rapporto tra lo Stato e le Regioni.

In questo modello, si inserisce il tema dell'elezione diretta o indiretta. Da questo punto di vista, mi sembra evidente che la questione del dogma non sia unilaterale. Infatti, il problema non può essere risolto affermando che il presidente Renzi deve abbandonare il dogma della non elettività: non è scritto da nessuna parte che questo sia un dogma e quindi una verità in qualche modo consacrata e l'altra sia una verità evangelica scritta nella pietra. Sono due modelli diversi, che - come la comparatistica costituzionale insegna - sono pienamente inseriti nel quadro delle democrazie mature; sono due modelli rispetto ai quali vi è il diritto di scelta, ma non vi è il diritto di criminalizzare l'opinione diversa. Credo che ciò rimanga il punto centrale. (*Applausi dal Gruppo PD*). La logica dell'elezione indiretta è quella di rendere assolutamente coerente, anche sul piano delle funzioni svolte, il Senato della Repubblica come Camera di rappresentanza delle istituzioni territoriali.

La titolarità del ruolo di consigliere regionale rispetto all'esercizio della funzione di senatore in un Senato della Repubblica con queste competenze è pienamente logica, è pienamente nella scia di una logica costituzionale stringente.

Certo, da questo punto di vista rimane il problema - non lo voglio svilire - dell'esercizio di due funzioni; ma avrei voluto sentire qualche riflessione anche in questo senso, che evidenziasse come questo problema potesse trovare una misura di soluzione anche nella regolamentazione dei lavori parlamentari. Non è, infatti, scritto in nessuna realtà parlamentare che la funzione parlamentare si debba svolgere quattro settimane su quattro. Anche questa, quindi, è un'obiezione giusta e che deve essere tenuta presente, ma non è assolutamente dirimente.

È chiaro, peraltro, che questo modello assicura meglio la relazione con il territorio. Se vogliamo un Senato specializzato e rappresentante delle istituzioni territoriali, è chiaro che dobbiamo prevedere un rapporto diretto con il territorio, anzi, un obbligo del rapporto diretto con la realtà territoriale che nasca dalla funzione di consigliere regionale e non semplicemente dalla residenza in una determinata località. Credo che questo sia un elemento su cui riflettere. Non ho certezze - lo ribadisco - ma elementi di riflessione per un confronto sereno comportano che si ponga attenzione anche a questo.

In questo quadro credo si inserisca anche la riforma del Titolo V. In tempi non sospetti, nella prima audizione dell'allora Ministro degli affari regionali Delrio, ebbi a sostenere che la competenza concorrente doveva essere superata, in quanto era uno degli elementi del modello che cerchiamo di metterci alle spalle che non ha funzionato e non ha garantito un'efficace azione legislativa né dello Stato, né delle Regioni.

La riforma del Titolo V su queste basi presenta, a mio avviso, elementi di vera validità, perché valorizza nuovamente il ruolo delle Regioni e dello Stato. Ci può essere un riequilibrio delle funzioni affinché la critica di centralizzazione possa essere ulteriormente abbattuta. Mi pare che il modello proposto presenti elementi molto positivi, tra cui uno che per me è decisivo: la chiarezza sulle competenze esclusive dello Stato e della Regione. È questo un elemento decisivo in una riforma del Titolo V che voglia prefigurare un assetto diverso.

So che vi sono critiche anche a tal proposito. Quando si prevedono competenze in qualche modo sovrapponibili, il tema dell'interpretazione del perimetro di una competenza rispetto all'altra è ineludibile, ma ritengo che questo quadro offra elementi di chiarezza maggiore.

Certo, voglio ribadire in questa sede, nel momento stesso in cui sostengo la riforma, che in questo quadro vi sono elementi che possono apparire di pura tecnica legislativa (ma che non sono solo tali) e che devono essere chiariti. Il portato delle disposizioni generali e comuni è elemento che deve essere chiarito e non si deve perdere la possibilità di farlo in questa sede. Da questo punto di vista vorrei ribadire che possiamo, grazie agli emendamenti, avere l'occasione di esprimere indirizzi sul modo esercitare la funzione legislativa e vorrei che non se ne perdesse l'opportunità.

Vi è un altro tema che viene affrontato in questo quadro: quello delle garanzie sul Presidente della Repubblica. Credo sia un tema centrale, che merita tutta l'attenzione che la nostra sensibilità democratica - che è di tutti e non di una parte - impone che si abbia.

Vorrei a questo proposito fare una riflessione: il modello emergente dalla Costituzione del 1948 non prefigurava l'impossibilità in assoluto che il Presidente della Repubblica fosse eletto dalla maggioranza politica e di Governo. Essa prevedeva che il Presidente della Repubblica dovesse esercitare il suo ruolo di garanzia, ma non era *a priori* impedito dal costituente che la sua elezione avvenisse ad opera di una maggioranza politica. La garanzia del meccanismo dei due terzi, infatti, era valida solo fino alla terza votazione e dopo era prevista solo la maggioranza assoluta. Quella maggioranza assoluta ha portato - quasi sempre, credo, tranne nel caso di Cossiga e del presidente Napolitano nel secondo mandato - ad elezioni che erano espressione di una maggioranza. Sotto

questo profilo sarà molto importante recepire nella legge elettorale le richieste relative ad una partecipazione più forte, più decisa, più netta del popolo nella scelta dei propri rappresentanti e anche sulle soglie di sbarramento occorrerà fare delle riflessioni.

Questo mi sembra sia anche ricompreso nell'impegno che ha manifestato lo stesso Presidente del Consiglio e credo che questa sarà la riflessione che a noi toccherà fare in altro ambito. Quella che stiamo esaminando quindi mi sembra sia una riforma con solide basi democratiche e con solidi elementi attinenti alla dottrina costituzionalista che ne garantiscono l'equilibrio.

Certo, siamo di fronte ad una vera riforma, siamo di fronte ad un momento costituente. Non stiamo modificando una norma di dettaglio, ma stiamo modificando, nell'ambito del modello datoci dai Costituenti del 1948, il sistema parlamentare.

È una riforma forte, è una riforma rispetto alla quale ci vuole il coraggio delle grandi scelte, ci vuole il coraggio di voler provare il cambiamento, un cambiamento che ci viene chiesto dall'opinione pubblica, che ci viene dalla nostra sensibilità e che abbiamo il dovere di fare non correndo avventure. Abbiamo il dovere - io credo - di non ritrarci di fronte a questo grande compito attraverso il quale passa la ripresa di un dialogo con i cittadini, anche se ho la piena consapevolezza che l'approvazione della riforma del bicameralismo non riattiverà davvero il rapporto tra i cittadini e la politica perché sotto questo profilo solo un'azione chiara, forte e decisa sul piano socio-economico potrà ridarci quella credibilità di cui il sistema politico è oggi privo.

Noi legislatori della XVII legislatura siamo davvero chiamati ad un compito molto più delicato di quello di tante altre legislature perché a noi è richiesto di fare ogni sforzo perché non si perda la via della democrazia.

Io credo che la via della democrazia, attraverso l'approvazione di questa riforma, per il segnale che dà, la ritroveremo più chiara e più netta e non più oscurata. *(Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni).*

sen. MASSIMO MUCCHETTI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 281 del 16/07/2014

***MUCCHETTI (PD).** Signora Presidente, onorevoli colleghi, la discussione generale sul disegno di legge di riforma costituzionale approvato dalla 1ª Commissione non può non soffermarsi sulla questione della *leadership* del Paese, su come si forma e si esercita. Ci sarà tempo e modo, quando si esamineranno gli emendamenti, di affrontare i punti specifici. La *leadership*, dunque. Le opportunità. I rischi.

Diversamente dalla Costituzione che venne elaborata e approvata con ampie convergenze da un'Assemblea costituente, questa riforma del Parlamento, che la cambia in punti sostanziali, prende avvio da un accordo al vertice stipulato *extra moenia* nella sede di un partito (il Partito Democratico) da due persone, nessuna delle quali fa parte delle Camere. Questo accordo resta l'architrave del processo decisionale in atto e viene evocato dai due contraenti ogni volta che la dialettica parlamentare ne mette in forse i punti principali. O meglio, quelli che i contraenti ritengono debbano essere i punti principali perché nessuno, al di fuori della cerchia ristretta dei più fidi collaboratori, può dire in coscienza di conoscerne con esattezza i contenuti. Questo accordo si è tradotto in una riforma del Parlamento scritta dal Governo.

Una prassi che in altri tempi sarebbe stata ritenuta scandalosa. «Solo il Parlamento può riformare il Parlamento», si sarebbe detto. Ma oggi un elevato numero di persone, compresa la maggioranza dei commentatori, ritiene che l'iniziativa possa, anzi debba, spettare al Governo. (*Applausi dal Gruppo M5S e dei senatori Candiani e Arrigoni*). Questo mutamento di opinione testimonia quanto sia cambiato, rispetto a settant'anni fa, il rapporto fra il corpo elettorale e gli eletti.

Nel secolo scorso il corpo elettorale aveva fiducia negli eletti (al riguardo condivido le parole del senatore Morra) e gli eletti in tutto l'Occidente quella fiducia l'avevano guadagnata con le politiche economiche e sociali di matrice rooseveltiana.

La democrazia ha avuto ed ha tuttora diverse versioni (presidenziale, semipresidenziale, parlamentare), ma tutte hanno alimentato la crescita della classe media che consentì di reggere bene e poi di vincere il confronto con il blocco sovietico sul piano internazionale e di vincere anche sul piano interno respingendo gli estremismi di destra e, ancor più, di sinistra con l'effetto di incentivare, fra l'altro (utile effetto collaterale), il processo di democratizzazione dei partiti comunisti specialmente nell'Europa mediterranea.

Negli anni Cinquanta, in un Paese come il nostro che stava passando dall'agricoltura all'industria come attività prevalente, dalle campagne alle città come luoghi della vita associata, la democrazia parlamentare, il parlamentarismo, era ritenuta dalla totalità dei cittadini il rimedio ai guasti della dittatura e democrazia parlamentare voleva dire potere distribuito.

Certo, la *leadership* del Governo era concentrata nella Democrazia Cristiana e quella dell'opposizione nel Partito Comunista, ma quelle *leadership* erano istituzionalmente contendibili, ancorché soltanto all'interno dei rispettivi campi, data la divisione del mondo in blocchi e la società italiana scopriva la ricchezza umana, prim'ancora che politica, delle associazioni libere tra datori di lavoro, dipendenti, artigiani, commercianti, professionisti.

C'era lo Stato e c'erano i corpi intermedi. Talvolta temuti, sempre tenuti in alta considerazione anche per la loro capacità di orientare il voto in elezioni fatte con il sistema proporzionale. Ma con il tempo tutto è cambiato.

L'evoluzione dell'economia e delle tecnologie ha disintermediato la democrazia del Novecento in tutto l'Occidente. La libera circolazione dei capitali e quella quasi libera delle merci hanno messo nell'angolo di Stati, i Governi, e hanno minato le basi economiche del *welfare*, della radice della nostra civiltà occidentale, sia quelle di natura fiscale tipiche dell'Europa, sia quelle di matrice aziendale tipiche degli USA.

Tutti ricorderete la crisi delle grandi case automobilistiche di Detroit a causa degli oneri previdenziali e sanitari derivanti dagli accordi con il sindacato (giusto per fare un esempio che ci sia vicino, come storia, in seguito all'esperienza FIAT).

Il predominio della finanza, figlio di questa globalizzazione, ha ridotto le imprese a fonte di valori monetari, da realizzarsi di trimestre in trimestre, anziché continuare a farle diventare sempre di più comunità di lavoro, fonte di valori monetari sì, ma da realizzarsi nel tempo perché, in fondo, le imprese possono diventare anche un progetto di vita per chi le promuove e per chi vi collabora. In un mondo che sa in tempo reale - gli basta un *click* - il prezzo di tutte le cose, ma va perdendo la

conoscenza dei valori, l'impresa come progetto di vita sopravvive nella piccola dimensione e costituisce una ricchezza, anche etica, dell'Italia; una ricchezza che il pensiero economico *mainstream* tende a dimenticare. Tuttavia, anche questa medaglia, questa faccia positiva della medaglia, ha il suo risvolto.

La moralità ha molto a che fare con l'economia, anche con l'economia di mercato. Adam Smith scrisse «La ricchezza delle Nazioni», ma anche «La teoria dei sentimenti morali»: l'una non regge senza l'altra. Però, in questo nostro Paese, che ha conservato un approccio all'economia più morale di quello anglosassone, la moralità si è persa per strada, all'incrocio tra la funzione del Governo e quella dell'impresa, dando luogo alle Tangentopoli che si rinnovano, una più triste dell'altra. Di più: la moralità, che alimentava la spinta dei Padri costituenti al di là delle convinzioni politiche, allora assai più diversificate di oggi, si è andata perdendo anche nel rapporto tra la politica e i cittadini. La prima si è fatta casta. Al di là delle molte eccezioni personali, questa è la percezione pubblica, intermediata dai *media*. Si è fatta tale quanto più si è rivelata incapace di incidere sui processi reali, evitando, per esempio, la graduale marginalizzazione della classe media a favore della concentrazione della ricchezza nelle mani di chi si trova a governare i flussi della finanza. Il successo, di critica e di pubblico, di studi come quelli di Thomas Piketty e - aggiungo - di un Emmanuel Saez o di un Branko Milanović, dimostra quanto il fenomeno sia percepito come pericolo dalle classi colte. La generalità dei cittadini si è ripiegata sul proprio *particolare*: lo testimoniano i dati sull'evasione fiscale e sugli abusi di ogni tipo (oggetto di ricorrenti condoni), ma anche quelli sulla partecipazione al voto, sempre più bassa, come si è visto anche nelle recenti elezioni europee. Se l'impotenza della politica è l'origine più profonda della sfiducia, in Italia aggravata dalla percezione di una insopprimibile corruzione, ben si comprende come questa sfiducia colpisca i Parlamenti prima dei Governi. Ben si comprende come i politici dalle forti ambizioni intendano in vario modo subordinare l'attività legislativa, tipica dei Parlamenti, alle decisioni dei Governi, qualunque sia la forma che queste assumano. Il primato della governabilità come declinazione contemporanea della prevalenza dell'etica della responsabilità sull'etica della convinzione di weberiana memoria risale già a Bettino Craxi e alla sua battaglia all'interno della sinistra. Con il tempo e con l'approfondirsi della crisi della *golden age* rooseveltiana, le *leadership* della politica tendono a mascherare la propria impotenza rispetto all'economia globalizzata scaricando sui Parlamenti e, più in generale, sulle rappresentanze sociali e sui cosiddetti corpi intermedi la responsabilità di un fallimento. È un gioco di specchi, un'illusione che durerà fino alla ricaduta nella crisi che si è manifestata con il *crack* esemplare della Lehman, ma che trae origine proprio dalla prevalenza della finanza sulla produzione, del denaro sull'uomo, che ha condotto al declassamento della classe media.

La vera emergenza dell'Occidente democratico, mentre nel mondo si affermano i capitalismi di Stato variamente autoritari e le multinazionali senza patria, non sta nella crisi del parlamentarismo, che pure è un dato della realtà, ma nella crisi delle idee, che attanaglia anzitutto i Governi, quelli europei *in primis* (e i trattati che regolano l'Unione europea e la Banca centrale europea), nella subalternità intellettuale al pensiero unico e al sistema di interessi, che ne costituisce la matrice e che ha catturato, al di qua e al di là dell'Atlantico, il sistema politico e le autorità di regolazione. Un pensiero - spiace dirlo - che riaffiora anche nel nostro *Premier*, che pure ambisce ad essere nuovissimo, quando gioisce per il passaggio del controllo di Indesit all'americana Whirlpool. Può essere benissimo che questa sia la soluzione possibile alla ritirata, anch'essa perfettamente legittima, di una famiglia dall'impegno diretto nel capitale di rischio di una grande intrapresa industriale, ma a Palazzo Chigi non dovrebbe sfuggire che questo è il più recente, ma temo non l'ultimo, di una serie di passaggi della proprietà di grandi aziende italiane, nel quale passaggio il capitalismo italiano, industriale e finanziario, non ha saputo fare proposte e assumersi responsabilità per generare un ricambio che trattenga in Italia, oggi e domani, le energie migliori.

Non è nazionalismo questo. A suo tempo, mi augurai che, di fronte a trent'anni di inconcludenza della FIAT, l'Alfa Romeo fosse venduta alla Volkswagen, interessata al marchio e alle fabbriche (ripeto: alle fabbriche) per farne una seconda Audi. Avremmo avuto in Italia un secondo produttore di auto, un po' più di concorrenza, un soggetto nuovo per una dialettica imprenditoriale e magari anche sindacale più ricca. Così non è stato. Oggi Marchionne promette di fare quanto ha promesso e non ha mantenuto più volte. Come direbbe Renzi, speriamo che sia la volta buona. (*Applausi dei senatori Minzolini, Liuzzi e Paglini*).

Ma che sia in atto una crisi del capitalismo italiano nell'affrontare la grande dimensione dell'intrapresa, che sia in atto un'abdicazione all'estero generalizzata, ad altri sistemi di interessi, è un dato di fatto che dovrebbe interrogare noi Parlamento e voi Governo. E invece il Governo sembra baloccarsi in una visione, diciamo così bocconiana, degli investimenti esteri, senza distinguere tra *greenfield*, sempre augurabile, e *brownfield*, da vedere invece caso per caso. Noto che perfino il «Financial Times», non solo il Labour party, apre un radicale dibattito sugli effetti

industriali negativi che potrebbe avere nel Regno Unito l'acquisizione della grande casa farmaceutica britannica Astra Zeneca da parte dell'americana Pfizer. I nostri rinnovatori sono fermi agli anni Novanta.

Ho fatto questo *excursus* tra storia ed economia per ancorare alla necessità e all'utilità che il processo di decisione politica conservi nel nostro Paese uno spazio per la dialettica, per il diverso pensare: uno spazio vero, non un simulacro di spazio. La concentrazione del pensiero in un unico modello asservito a un unico potere, sia pure eletto, ha già portato il mondo sull'orlo di un baratro come non si vedeva dagli anni Trenta del secolo scorso. Rivendendosi come somma efficienza, questo sistema si è rivelato somma inefficienza.

Ora, il Governo ci propone una legge elettorale, detta Italicum, che tende a creare un duopolio di Partito Democratico e Forza Italia: parlo della mia casa. È un esito che dovrebbe essere sottoposto all'Antitrust della politica, se mai questo tipo di Antitrust ci fosse. Ancella dell'Italicum, ecco questa riforma del Parlamento, che tende a risolvere la crisi del parlamentarismo abolendo il Senato, anziché riformandolo seriamente. So bene che, formalmente, non c'è alcuna abolizione, ancorché questo concetto sia stato speso più volte dai pulpiti più autorevoli. Si dice per semplificare, per farsi capire in televisione, per comunicare, perché la comunicazione è l'anima, non solo del commercio, ma anche della politica. (*Applausi dei senatori Arrigoni, Candiani e Paglini*).

So bene che il disegno di legge Boschi, migliorato in talune parti dal lavoro della Commissione affari costituzionali e dei relatori, Anna Finocchiaro e Roberto Calderoli, che anch'io ringrazio per un impegno che hanno profuso come fossero novelli Cirenei.

So bene che qui si ridisegna il Senato e non lo si chiude. Ma l'idea che il bicameralismo paritario, sul cui superamento siamo tutti d'accordo e non c'è questione, porti ad una seconda Camera i cui membri sono scelti, uno su dieci, da una platea di meno di mille persone, i consiglieri regionali, che non hanno nemmeno avuto questo mandato, questo esito toglie al Senato prossimo venturo l'autorevolezza necessaria per proporsi come istituzione politica, come Camera alta, eletta con metodo proporzionale e dunque fedele specchio della Nazione, come istituzione capace di interloquire con una Camera bassa, eletta con metodo comunque maggioritario e depositaria del rapporto fiduciario con il Governo, titolare della legge di bilancio e della legislazione ordinaria.

Già oggi il Governo non risponde a richieste formali del Senato - non so se alla Camera lo ha fatto - di riferire sulle nomine fatte nelle grandi società pubbliche, che valgono più dei Ministeri, in esecuzione di un impegno che pure aveva preso davanti al Senato. (*Applausi dai Gruppi Misto-SEL e LN-Aut*). Figurarsi come sarà dedito all'*accountability* un domani, quando andranno a regime l'Italicum e questa riforma del Parlamento.

Nel mondo, dove c'è più rispetto per la circolazione del denaro e delle merci che per la circolazione degli esseri umani, in questo mondo dove rifioriscono gli integralismi religiosi contro i diritti civili e il rispetto delle religioni altrui, in questo mondo non tranquillizza affidare tutto il potere reale a una sola Camera eletta con un Italicum e dunque bloccata dal partito che può designare a un tempo i deputati e i ministri, e pure il Presidente della Repubblica e finanche la maggioranza della Corte costituzionale, direttamente ed indirettamente.

Il *premier* Matteo Renzi mostra di offendersi quando si dice che la riforma «come la vuole lui» rischia di ridurre il tasso di democrazia reale a vantaggio di partiti forti con le idee deboli. Ma formulando questo timore, non si accusa, né lui né chi come lui la pensa, di essere antidemocratici. Le persone dovrebbero sapere che la democrazia è un compromesso variabile tra rappresentanza ed esecuzione, tra dibattito e azione. Il suo approccio - l'approccio di chi ispira questa riforma - è figlio del nostro tempo e ha molto poco di rivoluzionario.

Mi si consenta di chiudere con le parole di un fiorentino che non era rivoluzionario, a proposito di come si dovessero eleggere i reggitori della sua città: «Se uno merita, non s'ha a stare a giudizio de' particolari, ma del popolo, el quale è el principe ed è senza passione. El popolo cognosce meglio ognuno di noi che non facciamo noi stessi. Né ha avuto altro fine se non di distribuire le cose in chi gli pare che meriti». Chi scriveva si chiamava Guicciardini. Correva l'anno 1512. Ciò vale anche oggi.

Un'ultima confessione e concludo davvero. Devo dire che da giovane ero innamorato del pensiero di Antonio Gramsci, e dunque a Guicciardini preferivo Machiavelli, maestro supremo di scienza politica. Con il tempo, leggendo anche altro, ho capito i limiti del Segretario fiorentino, soprattutto con la riflessione sul tentativo che fece il suo eroe, il Valentino, Cesare Borgia, di unificare l'Italia - obiettivo meritorio - con il pugnale, il veleno e la guerra e su come e perché quel tentativo fallì. (*Applausi dai Gruppi PD, M5S, LN-Aut e Misto-SEL*).

sen. LUCREZIA RICCHIUTI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 281 del 16/07/2014

RICCHIUTI (PD). Signor Presidente, onorevoli colleghi, nella legislatura dal 1996 al 2001 si ebbe la discussione del progetto della cosiddetta Bicamerale, presieduta da Massimo D'Alema, e si ebbe la discussione della legge costituzionale che portò alla modifica del Titolo V della Costituzione.

Nella successiva legislatura ci fu il tentativo del centrodestra di imporre al Paese il lodo di Lorenzago, partorito dalla penna di Roberto Calderoli, che fortunatamente gli elettori bocciarono a grande maggioranza con il *referendum* confermativo del giugno 2006.

Nella scorsa legislatura abbiamo cambiato il testo dell'articolo 81, introducendo il tendenziale pareggio di bilancio in Costituzione.

Speravo che questo Parlamento avesse imparato la lezione. Giuseppe Dossetti, Piero Calamandrei, Leopoldo Elia, Livio Paladin, tutti ci hanno detto che la Costituzione non è una legge qualsiasi e non è una materia di discussione come le altre.

La Costituzione non è intangibile: è soltanto troppo delicata per essere trattata come un impaccio e come l'oggetto di una riforma simile alle altre. Il dibattito sulla riforma della Costituzione non può essere caratterizzato dalla sintesi di un *tweet* o dalla fretta di un *selfie*.

La Costituzione è al contempo una fonte del diritto, un catalogo di diritti individuali e una tavola di valori intorno a cui una collettività si ritrova. È un progetto di vita.

La Costituzione è un tessuto unitario, un geniale e sofisticato sistema di vasi comunicanti. Non si può ritenere di mutarne una parte senza dare un colpo di maglio alle altre. Basti un esempio. Quando la Costituzione assegna un diritto non può farlo in chiave assoluta. Deve prevederne dei limiti, ma rimette l'identificazione di quei limiti alla legge. Si chiama riserva di legge.

La riserva di legge, però, ha una funzione di garanzia, se la legge deve fare la strada lunga del bicameralismo; ne ha un'altra, se c'è il monocameralismo.

Oggi si parla molto e giustamente di mafie, corruzione e legalità, ma quanto alle garanzie di legalità sappiamo che magistratura e Polizia devono operare secondo le leggi.

Può darsi che il monocameralismo sia una buona idea (lo sostenevano i comunisti alla Costituente, lo sostennero i comunisti e la sinistra indipendente a metà anni Ottanta e poi ancora Cossutta nel 1998), ma occorre sapere che cambiare struttura e composizione del Parlamento ha immediate ricadute sulle garanzie di legalità per i cittadini. Giustizia, garanzie sociali, diritti individuali: sono tutti domini legislativi che subiranno un pesante impatto dalla riforma del Parlamento.

Ma il Parlamento è anche un collegio elettorale che, a sua volta, elegge il Presidente della Repubblica, i giudici costituzionali, i membri del Consiglio superiore della magistratura e delle *authority*. Dobbiamo saperlo quando ne cambiamo natura e composizione.

Oggi non ci viene proposto un monocameralismo, ma un bicameralismo differenziato senza però un modello teorico coerente e senza un sostrato di esperienza ben sedimentato. Di grazia, che coerenza ha dire che il Senato svolgerà funzioni importanti, ma sarà composto da persone che gli elettori non sceglieranno? E che logica c'è nel negare loro l'indennità, ma assegnare loro invece l'immunità?

È una ben strana funzione quella che richiede la garanzia giuridica delle immunità come quella dei deputati e non quella economica che nella storia delle democrazie occidentali ha lo stesso significato.

Sull'immunità, signor Presidente, mi permetta una parentesi. Pochi giorni fa ricorreva l'anniversario dei fatti di Roma, Genova e Reggio Emilia del 1960, quelli che gli storici sintetizzano come «il luglio '60», cioè la ribellione popolare al Governo Tambroni.

A Roma, il 6 luglio di quell'anno a Porta San Paolo vi fu una manifestazione politica cui presero parte membri del Parlamento come Aldo Natoli e Aldo Venturini, comunista l'uno, socialista l'altro. Ebbene, il corteo che essi capeggiavano subì la carica a cavallo della polizia che trascurò completamente che si trattasse di rappresentanti del popolo, di membri delle Camere.

Non sono la nostalgia o l'omaggio al passato, signor Presidente, le ragioni per cui menziono questo episodio. Lo dico perché può ricapitare che noi si abbia bisogno dell'immunità, nel suo vero senso. Anzi, è ricapitato già nel 2001 a Genova allorquando la deputata Deiana è stata percossa dalla polizia mentre manifestava pacificamente e nonostante avesse esibito il suo tesserino da parlamentare. Ed era capitato nel 1926 quando Antonio Gramsci era stato arrestato da deputato in

carica, dopo che Matteotti era stato rapito e ucciso e Amendola picchiato a Montecatini. Le immunità, signor Presidente, servono a questo: non per i corrotti ed i ladruncoli da quattro soldi che le usano oggi. (*Applausi dai Gruppi M5S e Misto-ILC e della senatrice Albano*).

Torno al punto per riprendere una definizione che ho ritrovato nel dibattito parlamentare del 2005 sulla *devolution* del centrodestra. Si tratta di un modello "senza verità". È stato detto che vi sono Senati ad elezione indiretta, come per esempio la Camera alta tedesca, e questa sarebbe la prova che chi grida all'autoritarismo sbaglia. Mi sono documentata: il *Bundesrat* è la Camera degli Esecutivi regionali, non dei notabili e dei potentati territoriali. Il *Bundesrat* ha un senso perché nella Costituzione tedesca è scritto che i *Länder* curano l'esecuzione delle leggi: sono, cioè, i principali centri amministrativi del Paese. La legge è di competenza della Camera bassa mentre la sua applicazione avviene in sede regionale.

È per questo che il *Bundesrat* rappresenta le comunità locali. Ma nel disegno emerso dalla Commissione affari Costituzionali che senso ha la rappresentanza delle istituzioni locali? I *Länder* hanno anche competenze fiscali. Le Regioni italiane ed i Comuni hanno pochissime attribuzioni in questo campo e, comunque la nuova lettera e) dell'articolo 117 della Costituzione, scritto dalla Commissione, accentra nello Stato la competenza legislativa esclusiva in materia tributaria e di coordinamento della finanza pubblica, per Stato qui si intende la Camera e non anche il Senato.

Quindi, avendo anche fatto l'assessore al bilancio del mio Comune, sono contenta di questa chiarificazione ma chiedo in nome di che cosa esista un Senato che rappresenta le istituzioni locali, visto che su quel punto essenziale non potrà mettere bocca.

Per il resto mi associo interamente alla senatrice Dirindin, che ieri è stata limpida ed efficace. Le Costituzioni sono spesso dei compromessi, ma quei compromessi devono essere frutto di un incontro alto e trasparente di aspirazioni, modelli di Stato, fusione di obiettivi. Pensate che, solo sospettando quale opaco cedimento alla controparte, Concetto Marchesi abbandonò l'Assemblea costituente sull'articolo 7, ritenendo che tra De Gasperi e Togliatti fosse corso qualcosa di meno che commendevole.

Ecco perché molti di noi senatori abbiamo auspicato un percorso più trasparente e meditato. Perché ci si ostina a sostenere che i patti con Berlusconi devono essere mantenuti, mentre si dice che senatori del proprio partito sono dei "gufi", dei conservatori, dei gattopardi? (*Applausi dal Gruppo M5S*). È un atteggiamento offensivo ed istituzionalmente pericoloso.

Alla Camera, nel settembre 2004, Sergio Mattarella, non proprio un esagitato comunista, affermò, citando Aldo Moro, che la Costituzione è la casa comune di tutti. Ed un altro autorevole deputato citò il pensatore tedesco Häberle ricordando che la Costituzione è lo specchio del patrimonio culturale di un Paese e il fondamento della sua speranza. Il nostro collega, - già Presidente della Repubblica - Ciampi, definì la Costituzione la nostra Bibbia civile. A lui facciamo tutti i migliori auguri. (*Applausi*).

Mi domando e vi chiedo: è questo il metodo per riscriverne ampie parti? Nel progetto di Costituzione che è uscito dalla Commissione non c'è a mio avviso l'Italia che in molti speravano, ascoltando e guardando il Renzi delle Leopolde: c'è un Senato non elettivo associato ad una legge elettorale finora con liste bloccate; c'è l'immunità parlamentare alla vecchia maniera; c'è l'aumento delle firme per il *referendum* e per le leggi d'iniziativa popolare. Chiedo a Renzi e a tutti voi: dov'è l'Italia aperta, libera, partecipata e soprattutto contendibile che i tre milioni di elettori delle primarie dell'8 dicembre si aspettavano? (*Applausi dal Gruppo M5S*).

Per finire, al Presidente del Consiglio, che di recente ha citato Ulisse e Telemaco, vorrei dire che per me la cacciata dei Proci significa un fisco più giusto, pene certe per gli evasori, l'allargamento della base imponibile, una giustizia penale più celere, un assetto amministrativo liberato dagli intrecci, lotta senza quartiere alla corruzione. Ulisse e Telemaco non si sedettero al tavolo con i Proci, e non fecero patti. (*Applausi dai Gruppi M5S e Misto-SEL e dei senatori Campanella e Di Maggio*).

sen. EMMA FATTORINI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 281 del 16/07/2014

FATTORINI (PD). Signor Presidente, credo che cancellare davvero, sul serio, il bicameralismo perfetto sia ormai un obbligo morale prima che politico e che nessuno, neanche i più ostili alla riforma, lo neghino.

Come abbiamo sentito tante volte, il testo uscito dalla Commissione ha più che migliorato - e siamo grati per il lavoro svolto e per tutte le posizioni critiche, anche molto critiche - la proposta governativa, che non aveva un *focus* preciso. L'ha cambiata addirittura nella sostanza, perché le ha dato un impianto netto, che alla fine è quello delle Regioni sul modello tedesco. Sono anche molto contenta che abbia allargato le funzioni ad alcuni temi europei e che abbia consentito maggiori garanzie circa l'elezione del Presidente della Repubblica.

Dunque, si può essere in disaccordo sull'impianto, si può preferire il modello francese, come pure si può dissentire su molti punti, ma credo davvero che continuare a sostenere l'elezione diretta - lo dico a tanti e, in particolare, mi viene in mente il senatore Minzolini, che è stato paradossale su questo - equivale a non voler cambiare la natura di quell'aggettivo, quel «perfetto» che è l'anomalia italiana, con la quale combattiamo da decenni.

Il richiamo - è stato fatto tante volte, ma dovrebbe essere articolato, pensato e ricostruito - va a tantissimi tentativi falliti, non solo a quelli più recenti di D'Alema e Prodi, ma ben prima, a quelli di Ruffilli e di Martinazzoli.

In quest'Aula, in queste lunghe ore di discussione, in questi giorni, sono riecheggiati con nostalgia e rimpianto i nomi dei grandi costituzionalisti, spesso - e la cosa mi riempie di stupore - proprio dalle bocche dei colleghi del Movimento 5 Stelle. Mi rivolgo proprio a loro nel dedicare questo frammento di storia molto significativo, di cui ho già parlato in altre occasioni, che è noto ma, sembra, non a loro.

Nello schema di un'ipotetica Costituzione italiana, nel giugno del 1946, il presidente Meuccio Ruini, allora presidente della Commissione dei 75 che attendeva alla redazione del progetto di Costituzione, trattava di un bicameralismo differenziato (nel 1946!), con una seconda Camera delle Regioni e degli interessi economici, culturali e spirituali. Si contrappose a chi avrebbe voluto un parlamentarismo dominante su un Governo debole e lo fece in nome di un Governo forte e stabile. Formulò, come sappiamo, anche le funzioni e la possibile composizione di un'alta corte di garanzie costituzionali (quella che diventerà poi la Corte costituzionale).

Insomma, in termini di architettura istituzionale molti preferivano rafforzare il Presidente della Repubblica e il Capo del Governo. Nonostante si uscisse dal fascismo, si tentava di proporre un quadro di maggiore governabilità e stabilità, cercando in tutti i modi di non eccedere nei poteri del Parlamento, proprio per evitare un parlamentarismo estenuato che, dall'inizio del Novecento, aveva accelerato la fine della democrazia.

Infatti, cari colleghi del Movimento 5 Stelle, tante volte il parlamentarismo - pensiamo alla crisi di fine secolo e a Giolitti - portava all'opposto, era tutto il contrario rispetto ad un rafforzamento della democrazia: portava al fascismo. Tant'è che la soluzione di un bicameralismo differenziato non poté proseguire anche per la paura e per il bisogno di dare contrappesi che salvassero la tanto sudata democrazia da derive che erano l'esito, effettivamente, di una mancanza di decisione di Governi che non erano in grado di decidere (ma anche per il bisogno di controllarsi dai partiti maggiori).

Finisco questa lezione patetica, di cui però mi sembra sempre che vi sia bisogno, per andare in modo ulteriormente grossolano a sfatare alcuni tabù che sono riecheggiati anche in queste lunghe ore e che si sono sentiti in modo ripetuto in queste lunghe discussioni.

Il primo è che opporsi al cambiamento della Parte II della Costituzione sarebbe una questione di coscienza.

Presidenza del vice presidente GASPARRI

(ore 19,28)

(Segue FATTORINI). Trovo molto particolare questo ragionamento. Anche in questo caso è un discorso molto semplice che, però, torna poco. Se la prima Parte della nostra Carta fondamentale raccoglie i principi ispiratori, morali e fondativi, appunto, della coscienza comune, del nostro popolo,

della nostra Nazione, la seconda no. La seconda è modificabile e va modificata. Non attiene a questioni legate alla vita, alla morte, alla scienza, ai destini, non è una questione di bioetica, non sono questioni ultime. Non dobbiamo sacralizzare la Parte II della Costituzione come fosse un testo delle Sacre scritture, per i credenti (mi riferisco sempre al senatore Minzolini che sembrava volesse pregarci su).

Certo, dobbiamo farlo molto, molto, molto seriamente: delle volte non succede e delle volte non è successo, ma il lavoro della Commissione tanto ha fatto in questo senso.

Il secondo grande tabù è questo rischio evocato continuamente della democrazia e delle derive, delle derive autoritarie, in particolare.

Ovviamente, è un'obiezione centrale, la madre di tutte. Chi non è per la democrazia? Come se chi vuole la riforma non la volesse e questo sia un patrimonio da custodire per i dissidenti. Quindi è centralissima ed è un'obiezione da prendere molto sul serio. Il problema è che non va condotta con le categorie che sembrano, come dicevo, ancora più obsolete di quelle dei nostri padri. Questo ragionamento prescinde completamente dall'idea stessa di come è cambiata la democrazia. E non solo dall'idea e dal concetto, ma dalla sensibilità, dalla pratica della democrazia. Per come è diventata nel nostro Paese la democrazia è profondamente e assolutamente cambiata, nel senso che ciò che la minaccia davvero è la totale inefficacia ed estraneità della politica dalle decisioni, cioè lo scarto della politica nel poter decidere. Decisioni che sole possono cambiare la vita concreta delle persone che garantiscono la stessa democrazia.

Insomma, la vera minaccia della democrazia è non decidere, e questo lo dovrebbero sapere bene i nostri colleghi del Gruppo del Movimento 5 Stelle che si riempiono la bocca per ore, in modo estenuato, con la parola democrazia, proprio loro che con la loro democrazia in rete scelgono i loro parlamentari con quei 50, 80 *click* dai quali eravamo partiti all'inizio di questa legislatura e che sono ancora lì.

Come la democrazia è cambiata, così la politica e le politiche sono cambiate, come loro stanno a dimostrare e per questo si confonde (e questo è il terzo tabù che andrebbe chiarito) autoritarismo con decisione o anche con decisionismo (certo, è un estremo) che deve avere ovviamente (al riguardo concordo in pieno con tutte le perplessità) una radice e un mandato parlamentare. Ma se questo nesso tra decisione e Parlamento, tra decisione, partecipazione e rappresentanza si inceppa, se si blocca bisogna riattivarlo, come in un corpo bisogna bypassare una vena sclerotizzata altrimenti il corpo muore; la democrazia muore, quella che sta tanto a cuore a tutti qui. (non parlano d'altro) muore insieme al corpo della Nazione.

Come si fa, cosa dobbiamo fare, dove dobbiamo arrivare per capire questo? In certi discorsi sento o ingenuità o, addirittura, malafede.

E veniamo al quarto tabù, che è sempre un corollario dell'abuso, della distorsione dell'idea di democrazia. Sento molti colleghi, che stimo davvero, che evocano Tocqueville, un altro autore molto citato riguardo alla democrazia. Ma per lui la democrazia liberale (insisto sul termine liberale) non equivaleva ad un estenuato parlamentarismo. Tutt'altro! In Tocqueville è tutt'altra l'idea di democrazia rispetto al parlamentarismo inconcludente.

Certo, dobbiamo sorvegliare (questo è un altro dei tabù da toccare) affinché la decisione e anche il decisionismo in cui siamo in questa fase non si identifichino con una perenne emergenza. Un'emergenza, una fretteosità, un vitalismo che giustifica tutto anche l'insulto a chi dissente. Questo è grave: esprimo grandissima solidarietà a chi ne è stato oggetto.

Non si può certo accettare l'argomentazione della fine del Senato perché costa troppo o bollare i dissidenti come quelli attaccati alla poltrona. Questo è inaccettabile.

Ma non bisogna neppure cadere nella reattività a questi palesi errori, a questi eccessi di decisionismo. Una reattività che contribuisce ad alimentare - quella sì - una vera deriva autoritaria. Però non si può confondere, non si può sostenere questa reattività con motivazioni che sono oggettivamente delle resistenze conservatrici, perché queste resistenze conservatrici sono quelle che davvero paralizzano, come ho detto finora, ma anche impoveriscono e danno alimento alla dimensione un po' superficiale di questa fretteosità.

Dobbiamo infatti - questo è il punto su cui vorrei concludere - contribuire a far crescere un maggiore spessore alle culture politiche, a queste che, secondo me, sono oggettivamente conservatrici e che vengono un po' banalizzate (se mi permettete), e a queste nuove che vogliono riformare e cambiare forse troppo e in modo non dico troppo rapido (perché la fretta, secondo me, è anche troppo poca), ma non con il giusto approfondimento. È un problema di tutti quello di avere un maggiore spessore e una maggiore consapevolezza. Insomma, questo è l'unico modo, del resto, per superare una forbice tra rimpianto del passato e questa fretteosità troppo vitalistica.

Qui entra in gioco il ruolo degli intellettuali, dei cosiddetti professoroni, per altro divisi tra chi la riforma la vuole e chi non la vuole. Mi rivolgo soprattutto a loro (ho dei cari amici, come il collega

amico Corsini): non guardiamo tutto con la testa rivolta all'indietro, caro Paolo, bisogna girarsi in avanti altrimenti, come ci evocava il mito greco, ci blocchiamo e diventiamo di sale, noi e non solo l'oggetto che guardiamo. È una triste eterogenesi dei fini, soprattutto per chi è storico e fa politica e, quindi, vuole interpretare le cose perché cambino, come diceva qualcuno caro a questa tradizione.

Bene - mi avvio a concludere sul serio - io, come avete capito, mi esprimo convintamente per una riforma che torni all'originaria ispirazione già dei nostri Costituenti, quella di un vero bicameralismo differenziato.

Vedete sono qui su questi banchi per la prima volta senza essere una politica, ma una docente. Quando, i primi tempi, i miei studenti mi chiedevano un'impressione su questa nuova esperienza che stavo vivendo, ero molto imbarazzata nel dire loro che la prima devastante impressione che avevo avuto dal Senato era - purtroppo mi si è confermata - la sua macchinosa inconcludenza. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

sen. FRANCO MIRABELLI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 281 del 16/07/2014

MIRABELLI (PD). Signor Presidente, sono un parlamentare che, candidato in Lombardia a queste elezioni che ci hanno eletto, ha fatto campagna elettorale, insieme ai suoi colleghi, impegnandosi per il superamento del bicameralismo perfetto, per cambiare una parte del sistema istituzionale e per riformare la Parte II della Costituzione. Sono un parlamentare che ha fatto, con il proprio partito e il proprio segretario, l'ultima campagna elettorale (quella per le europee), chiedendo un voto anche per dare forza a un progetto riformatore che comprendeva la creazione di un Senato rappresentativo delle Regioni e delle autonomie locali.

Voglio ricordare queste cose non per rivendicare automatismi improbabili o un risultato elettorale, ma per dire che da tempo non consideriamo intoccabile la Parte II della Costituzione e che chi sostiene che questa discussione è un capriccio, improvvisamente messo in campo dal Governo per una strana vocazione autoritaria, un'arma di distrazione di massa, non ha ragione. Stiamo discutendo di una riforma che abbiamo detto necessaria e che da trent'anni si cerca di fare, e si cerca di farla per il Paese. Non è una volontà decisionista dire che è ora di fare; che questo è il tempo di fare; che questo è il tempo di fare le riforme; che forse questa è l'ultima occasione che abbiamo.

Questo è il tempo, non ne avremo altro. Infatti, di una cosa sono convinto: in questo Paese la democrazia non è messa in pericolo dalle riforme costituzionali, ma sarà in pericolo se le riforme non le facciamo, se non si faranno. Lo dico ai colleghi dei Gruppi SEL e Movimento 5 Stelle: la nostra democrazia non sta bene, non è in salute come sembra da qualche intervento. La distanza tra politica e cittadini, la perdita di credibilità delle istituzioni, la sfiducia che la crisi ha aggravato: sono questi i rischi che corre la nostra democrazia. Li stiamo già correndo e le riforme sono un'opportunità per invertire la tendenza, per ridare forza alle nostre istituzioni. Ne sono convinto e ne sono convinto perché è vero.

Ha ragione chi dice che il malaffare, la corruzione e l'eccessivo peso che i partiti hanno assunto in questi anni sono tra le ragioni della crisi del sistema politico e democratico in questo Paese. Ma tutto ciò non può farci nascondere che il tema è che le istituzioni non funzionano come dovrebbero e appaiono lontane e distanti dai problemi concreti delle persone, del loro presente e del loro futuro, soprattutto oggi che siamo in un tempo di crisi.

Per questo servono le riforme. Per dare risposte a ciò, per rinnovare gli strumenti della democrazia, per ridare credibilità, dimostrare che si sa cambiare davvero, guardando alle esigenze del Paese. Serve cambiare per ridare forza alla nostra democrazia. D'altra parte gli stessi Costituenti avevano previsto che la Costituzione poteva e doveva adeguarsi nel tempo ai mutamenti.

Il lavoro dei relatori e della Commissione insieme al Governo ci ha consegnato un testo che condivido in gran parte, che disegna un assetto istituzionale coerente con la discussione avvenuta in questo Senato e fuori da qui, che tiene conto della questione che molti hanno sventolato in quest'Aula delle garanzie, degli equilibri istituzionali, dei pesi e contrappesi. Si supera il bicameralismo perfetto e si crea una Camera sola che dà la fiducia, eletta direttamente dai cittadini. Un Senato che rappresenta - questo è importante - i territori, le Regioni e i Comuni, a cui vengono conferite funzioni chiare e importanti dal testo licenziato in Commissione. Un Senato che deve rappresentare le Regioni e i Comuni e per questo si compone di rappresentanti eletti su base proporzionale da questi enti: non nominati, ma eletti dai consiglieri regionali, i quali a loro volta sono eletti in tutte le Regioni con le preferenze. Noi siamo nominati. Tutti noi siamo nominati.

Io credo che non dobbiamo nasconderci, che è giusto e naturale che una diversa legittimazione sia legata alla diversa natura e funzione che attribuiamo alle due Camere, secondo una revisione del Titolo V utile a superare i limiti dell'attuale testo e a ridurre i contenziosi, che però - come rischiava di fare il primo testo del Governo - non svuota, ma anzi valorizza le Regioni e gli enti locali.

Certo ci sono questioni aperte. Da molti è stata posta con forza la questione di un'elezione del Presidente della Repubblica che non sia legata all'eventuale elezione maggioritaria della Camera. È stata fatta una scelta utile da parte della Commissione, quella di stabilire maggioranze qualificate per le prime votazioni. Forse non basta. Io sono uno dei firmatari dell'emendamento del senatore Gotor che propone di estendere ai Parlamentari europei la platea per l'elezione del Presidente della Repubblica, il che garantirebbe un maggior equilibrio, essendo anche i parlamentari europei eletti con il sistema proporzionale. Ciò che trovo anacronistico però - lo voglio dire a Corradino Mineo ma

anche ad altri - è che non si può parlare da una parte di pericoli autoritari e poi pensare all'elezione diretta di un Presidente di garanzia, come già hanno detto in molti.

Poi penso che ci sia un tema su cui ancora lavorare, che è quello della rappresentanza. Dico una cosa chiara: penso che sia giusta la soluzione che si è trovata sul *referendum* abrogativo e che dia più forza a questo strumento. Vorrei ricordare dare a tutti che stiamo intervenendo su un istituto, quello del *referendum* abrogativo, che è in crisi, e non perché sono troppe o troppo poche le firme da raccogliere, ma perché, prevedendo la necessità del 50 per cento di votazione del corpo elettorale, questo strumento viene svuotato. È stato svuotato in questi anni: lo strumento del non voto e del far mancare il *quorum* è diventato uno strumento decisivo che ha impedito l'espressione vera dei cittadini. E la proposta che viene fatta dalla Commissione su questo, introducendo una percentuale rispetto a coloro che sono andati a votare nelle ultime elezioni, dà la possibilità e creerà le condizioni perché i *referendum* abrogativi che si faranno in questo Paese saranno veri, nessuno potrà più giocare sul non mandare al voto le persone.

L'Assemblea può intervenire ancora, e forse può intervenire ancora e meglio per dare più efficacia alle proposte di iniziativa popolare.

E ancora - e insisto, perché voglio tranquillizzare tutti - personalmente credo e la mia parte politica pensa che il *referendum* confermativo per le riforme costituzionali debba diventare una norma e non essere legato alla percentuale di parlamentari che voteranno questo disegno di legge e quindi credo che questa riforma andrà sottoposta a *referendum* confermativo anche qualora raggiungesse i due terzi dei voti nelle Camere.

Non voglio ergermi a giudice di questa discussione, però avrei preferito una discussione in quest'Aula incentrata maggiormente sul merito e meno sulle dietrologie. Credo che questo avrebbe meritato e meriti il lavoro svolto dalla Commissione, dai relatori e la responsabilità che abbiamo verso il Paese.

Davvero credo che in questa discussione stiano emergendo - lo dico soprattutto agli amici e compagni di Sinistra Ecologia e Libertà - semplificazioni e confusioni che hanno spesso condizionato negativamente la vita del Paese e pesato sulla storia della sinistra italiana. Ci sono dei non detti su cui credo sia giusto fare chiarezza, non detti che sottendono questa discussione e che vanno... (*Il microfono si disattiva automaticamente*).

PRESIDENTE. Facciamo concludere il senatore Mirabelli.

MIRABELLI (PD). Perché si ha paura di un sistema che produce stabilità tra un'elezione e l'altra. La stabilità in molti interventi non sembra un'opportunità per il Paese, ma viene definita fame di potere, perché spaventa se attorno ad un progetto come quello del Presidente del Consiglio si raccoglie un consenso vasto. A quel punto scatta subito l'allarme: se tanti elettori non la pensano come me e votano Renzi non significa che ci sia un regime. (*Commenti dal Gruppo M5S*).

Credo sia sbagliata l'idea per cui la democrazia si difende non cambiando nulla o, peggio, che stabilità, governabilità e consenso diventano un insulto, un problema, che il caos e ingovernabilità diventano la garanzia della democrazia. Se no, non c'è democrazia. Questa idea è un problema drammatico per il Paese, che ha segnato la discussione di questo Paese.

Miglioriamo ancora questo testo, ma non dobbiamo avere paura di cambiare. Guardate colleghi, i cittadini non ci perdoneranno se tra di noi prevarrà la voglia di difendere l'esistente anziché assumerci fino in fondo la responsabilità di cambiare. Nessuno di noi, neppure voi, cari colleghi del Movimento 5 Stelle, è stato eletto per difendere l'esistente. Perché questo proponete.

Non sarà una riforma dei Regolamenti parlamentari per impedire l'ostruzionismo delle opposizioni a risolvere i problemi del Paese. E se volete difendere la democrazia, imparate da ciò che ha detto la senatrice Cattaneo: imparate a rispettare gli altri, le loro opinioni, quelli che non la pensano come voi e, soprattutto, le persone in quanto tali.

Lavoriamo ancora nei prossimi giorni in quest'Aula, ma questo è il tempo delle riforme. E, caro Minzolini, di tempo non ce n'è più, non per i fantasiosi disegni di Renzi che tu descrivi, ma perché se non facciamo le riforme - e questo ne è il tempo - saranno i cittadini a cacciarci tutti, a breve. E questa volta senza appello! (*Applausi dal Gruppo PD e del senatore Di Biagio. Applausi ironici del senatore Santangelo*).

TOCCI (PD). Signora Presidente, onorevoli senatori, come le persone, anche le parole si stancano, dice il libro dell'Ecclesiaste: sotto il peso delle promesse, degli inganni e delle delusioni, si è sfiancata la parola «riforma»; concediamole un po' di riposo, almeno in questo dibattito.

Nessuno dei problemi istituzionali è stato risolto e molti sono stati aggravati dalla proposta di revisione costituzionale insieme all'Italicum, tra i quali segnalo quattro punti.

In primo luogo, da quasi un decennio, gli elettori chiedono di poter guardare in faccia gli eletti, ma qui si decide di voltare le spalle. I cittadini continueranno a non scegliere i deputati e non eleggeranno neppure i senatori, né il Presidente della Città metropolitana, né i consiglieri della Provincia (che rivive con il brutto nome di «area vasta»). Il risultato è che il ceto politico eleggerà il ceto politico: è un grande azzardo, a mio avviso, restringere la rappresentanza, proprio mentre viviamo forse la più grave frattura tra società e istituzioni della storia italiana.

I consiglieri regionali che hanno problemi con la giustizia saranno incentivati a farsi nominare senatori per godere dell'immunità estesa alle cariche non elettive e per i cittadini viene indebolito lo strumento del *referendum*: ad esempio, quello di Mario Segni nel *post* Tangentopoli non sarebbe più possibile. È un segno dei tempi: accade infatti alle rivoluzioni mancate di essere poi anche rinnegate. Nel complesso, si perde l'occasione per riconquistare la fiducia popolare verso le Assemblee elettive.

In secondo luogo, si compie un passo indietro nel punto più delicato del bilanciamento dei poteri. Un partito minoritario, che raccoglie meno del 20 per cento degli aventi diritto al voto, può vincere il premio di maggioranza e utilizzarlo per conquistare le massime cariche dello Stato, come la Corte costituzionale e la Presidenza della Repubblica. I relatori hanno riconosciuto che il problema esiste, ma non hanno saputo, o voluto, risolverlo. La proposta di alzare il *quorum* nelle prime otto votazioni non impedisce al primo partito di attendere la nona votazione per imporre il proprio candidato. Saremmo di fronte ad un presidenzialismo selvaggio, privo di contrappesi.

Ma mi si risponde che era già così con il Porcellum. Bene, lo si dovrebbe dunque correggere. Invece, il testo aggrava lo squilibrio. La Camera, infatti, mantiene 630 deputati con la forza del premio di maggioranza, mentre si indebolisce l'altro ramo dei 100 senatori privati della libertà di mandato, che può fondarsi solo sull'elezione diretta.

Migliore equilibrio si avrebbe con la diminuzione del numero dei deputati, oggi il più alto in Europa, in rapporto alla popolazione. Nessuno ha spiegato perché non si può fare. Perché? Eppure, dovrebbe esserne entusiasta Matteo Renzi, che voleva risparmiare l'indennità. E il PD negli anni passati l'ha sempre considerata una priorità. E i colleghi Romani, Sacconi e Casini la votarono quando erano in maggioranza, nel 2005. Perché tutti ci hanno ripensato?

In terzo luogo, il superamento del bicameralismo paritario era l'occasione per rafforzare la democrazia parlamentare. Invece, il potere legislativo viene assoggettato definitivamente all'esecutivo, il quale sarà tentato di utilizzare il premio di maggioranza, non solo per governare il Paese, come è del tutto legittimo, ma anche per stravolgere a suo piacimento la legislazione fondamentale: ad esempio sulla libertà di stampa, i servizi segreti, l'autonomia della magistratura, l'amnistia, l'indulto, le sensibilità religiose, le libertà personali; oppure per modificare a proprio favore la stessa legge elettorale al fine di ottenere la vittoria alle successive elezioni.

Cari colleghi, potrebbe diventare di parte anche la decisione più grave: quella della guerra. «Mai più!» è l'ammonimento che ci consegneranno in eredità i Padri costituenti con quel verbo: «ripudiare». Eppure oggi la guerra è diventata un evento quotidiano, una banalità del male, che arriva in casa con la televisione e oggi con questa terribile, drammatica foto dei corpi inermi di quattro bambini davanti la moschea di Gaza. «Mai più!», urliamo anche oggi, con la Costituzione in mano.

Tutte queste garanzie nella proposta Chiti erano sottratte allo spirito di parte, in modo da costringere i partiti a condividere le regole fondamentali nel Senato eletto con legge non maggioritaria e a competere per il Governo nella Camera depositaria del voto di fiducia. Era il passo in avanti tanto atteso nella storia italiana verso una democrazia matura. Si attua, invece, il premierato assoluto paventato da Leopoldo Elia, indebolendo la separazione dei poteri come non accade in nessuna democrazia europea.

In quarto luogo, la relazione Stato-Regioni diventa ancora più confusa, anche per la scarsa cura, voglio dirlo, che la Commissione affari costituzionali ha dedicato all'argomento, pur essendo tecnicamente più complesso degli altri. È un grave errore, cari colleghi, abbandonare la legislazione concorrente, che è l'essenza di un regionalismo cooperativo, l'unico possibile in un Paese segnato da storiche fratture, come ha sottolineato il costituzionalista Massimo Luciani. Si sceglie, al contrario, una netta separazione tra competenze esclusive dello Stato e delle Regioni, che non lascia più alcun margine di mediazione, rendendo quindi irrisolvibile il conflitto di competenze.

Come queste vengono attribuite non è qui rilevante, perché è sufficiente una semplice considerazione logica per riconoscere che qualsiasi modello esclusivo aumenta il contenzioso rispetto al modello cooperativo! Quest'ultimo modello non ha funzionato negli anni duemila non per i suoi presunti difetti, come è stato ripetuto banalmente da tanti colleghi nell'ambito di questo dibattito: non ha funzionato per la sua dissennata applicazione da parte dei Governi, di destra e di sinistra, che avrebbero dovuto elaborare solo leggi cornice e, invece, hanno proseguito a legiferare nel dettaglio, istigando le Regioni a eccessi di segno contrario.

Il Senato delle Autonomie non sarà in grado di comporre i conflitti, anzi potrebbe esasperarli. Adesso viene attribuita una fantomatica funzione di raccordo, con un'espressione retorica priva di qualsiasi significato giuridico cogente. Nella realtà quell'assemblea sarà chiamata ad approvare dei testi normativi sui quali si formeranno delle maggioranze e delle minoranze in base ai rapporti di forza tra Regioni ricche e Regioni povere, venendo a mancare la mediazione politica della rappresentanza territoriale, che pur con i suoi limiti in questi anni ha contenuto le pulsioni separatiste. Il nuovo Senato accentuerà la frattura tra Nord e Sud, con il rischio di indebolire ulteriormente l'unità nazionale.

Spero sinceramente che il testo finale mi consenta di rivedere questi giudizi negativi.

Onorevoli senatori, ho fiducia in quest'Aula e soprattutto nella possibilità che tra noi si affermi uno spirito davvero costituente. Ci sono emendamenti di diverse parti politiche che possono migliorare i punti essenziali: il rapporto eletti-elettori, l'indipendenza del Quirinale, le garanzie del nuovo bicameralismo, il regionalismo cooperativo.

Ma consentitemi di rivolgere un appello alla mia parte politica. Abbiamo discusso a lungo, nel Gruppo del Partito Democratico. Sono chiare le differenze, ma per me sono più importanti le comuni visioni. Tra noi condividiamo anche alcune insoddisfazioni per certi articoli: non lasciamole ai discorsi di corridoio, non abbandoniamole ai rimpianti silenziosi, trasformiamole in proposte da condividere con gli altri Gruppi. La lunga durata costituzionale non consente a nessuno di riconoscere un errore senza impegnarsi a correggerlo.

In quest'Aula, il primo partito deve essere protagonista fino alla fine nel migliorare la Costituzione. Le migliorie saranno tanto più intense quanto più ci allontaneremo dalle motivazioni e dai metodi che hanno fin qui deformato il dibattito. Per la cancellazione del Senato elettivo sono state portate motivazioni occasionali, alcune surreali, del tipo: serve a creare posti di lavoro; altre motivazioni tipiche del provincialismo italiano: Cameron, Merkel o Hollande non sarebbero mai andati al vertice europeo per fare bella figura cancellando gli organi costituzionali dei propri Paesi. (*Applausi dai Gruppi PD, M5S, Misto-SEL e Misto-ILC e dei senatori Candiani e Mussini*).

Ma c'è una motivazione più vecchia che ritorna: togliere il freno al Governo, togliere il freno che impedisce al Governo di decidere. È la bufala che politici e giornalisti raccontano agli italiani da vent'anni. (*Applausi dai Gruppi PD, M5S, Misto-SEL e Misto-ILC e dei senatori Candiani e Mussini*). Si dicono falsità sulle navette di leggi che vanno più di una volta da un ramo all'altro del Parlamento, ma sono solo il 3 per cento e riguardano testi scritti molto male dai Governi. (*Applausi della senatrice Taverna*).

È invece troppo facile approvare leggi, e anzi le più veloci sono anche le più dannose: sono bastate poche settimane alla destra per approvare il Porcellum e le leggi *ad personam* e alla sinistra per contribuire al pasticcio degli esodati e allo sfregio costituzionale del vincolo di pareggio in bilancio, che tra l'altro, per inciso, qui viene esteso anche alle Regioni. (*Applausi dai Gruppi M5S, Misto-SEL e Misto-ILC e dei senatori Candiani e Mussini*).

Tutti i campi della vita pubblica, è la nostra esperienza quotidiana a confermarcelo, sono soffocati dall'asfissiante produzione legislativa di questi anni: nella scuola, nel fisco, nell'amministrazione, nella previdenza, nel territorio; ogni settimana arrivano in Aula decreti *omnibus*, disegni di legge pomposamente chiamati riforme, che spesso sono accozzaglie di norme improvvisate, eterogenee tra di loro, spesso dannose o inutili, tant'è vero che sono rimasti nei cassetti ben 750 decreti attuativi. Qui si dovrebbe davvero cambiare verso: poche leggi l'anno, delegificazioni per costringere i Ministri ad amministrare, invece che legiferare (quello dovrebbe essere il loro compito), e controlli parlamentari sui risultati di queste leggi. (*Applausi dai Gruppi PD, M5S, Misto-SEL e Misto-ILC e dei senatori Candiani e Mussini*).

A tale innovazione valeva la pena di dedicare il nuovo Senato come Camera alta delle leggi organiche, dei grandi codici unitari, dei principi di attuazione costituzionali, della raccolta dei frutti della conoscenza e della cultura del Paese, coinvolgendo le migliori competenze nazionali. Con la produzione di leggi cornice la Camera alta avrebbe portato ordine anche nella relazione Stato-Regioni, più autorevolmente di quanto possa fare il Senato delle Autonomie. Il superamento del bicameralismo paritario era l'occasione per dedicare un ramo del Parlamento ai pensieri lunghi, all'intelligenza riformatrice, alla saggezza pubblica.

L'Italia avrebbe proprio bisogno di una Camera alta, come volontà aristocratica di derivazione democratica, così la chiama il costituzionalista Mario Dogliani. L'Italia avrebbe bisogno di una Camera alta per contrastare i vizi antichi e moderni del pressapochismo, dell'improvvisazione e del nuovo plebeismo mediatico che ammorbida lo spirito pubblico italiano. *(Applausi dai Gruppi Misto-SEL e Misto-ILC e del senatore Corsini).*

Per quanto riguarda il metodo, sono stati inanellati tanti strappi, mai visti nella storia repubblicana: mai il Governo aveva imposto una revisione costituzionale; mai il relatore era stato costretto a presentare un testo che non condivideva quasi nessuno, come si è visto poi dalle tante modifiche necessarie. *(Applausi dai Gruppi M5S e Misto-SEL e del senatore Campanella).* Mai i senatori erano stati destituiti da una Commissione per motivi di opinione. *(Applausi dai Gruppi M5S e Misto-SEL).* Arroganze inutili, che hanno solo fatto perdere tempo. Se il Parlamento avesse potuto lavorare serenamente, la riforma del bicameralismo sarebbe già stata approvata da mesi. *(Applausi dei senatori Campanella e Endrizzi).*

Non ho mai detto che si tratta di una svolta autoritaria, né che si stravolgono i principi costituzionali. Non c'è neppure una, parola mia, che possa dare adito a queste interpretazioni. Ci tengo a sottolinearlo, e ricordo che ho votato contro la pregiudiziale insieme al mio Gruppo.

È in pericolo, invece, un aspetto più semplice e, per così dire, più intimo: lo stile del dibattito costituzionale. I critici della proposta sono stati definiti «gufi», «sabotatori», «rosiconi», «ribelli». Sono parole che non sarebbero mai state pronunciate dai Costituenti, certo divisi dalla guerra fredda, dalle ideologie novecentesche, ma sempre disponibili al colloquio delle idee. Proprio oggi che siamo diventati tutti liberali viene meno il rispetto, nel dibattito e nel confronto delle idee. È il paradosso del nostro tempo. *(Applausi dal Gruppo M5S e della senatrice Albano).* La politica *post* moderna infatti ha sempre bisogno di fabbricarsi un nemico. Come in un videogioco si elimina un mostro e subito se ne presenta un altro per tenere alta la tensione emotiva, così qui l'operazione simbolica vince sul merito: conquistare lo scalpo del Senato elettivo sembra parte di un incantesimo che serve a rassicurare e a consolare i cittadini per la mancanza di vere riforme. *(Applausi dai Gruppi Misto-SEL e Misto-ILC).*

Dopo questa revisione, chi leggerà la Carta tutta di un fiato esclamerà: «ciò che è bello non è nuovo, ciò che è nuovo non è bello». L'elegante lingua italiana dei Padri costituenti con le sue parole semplici e profonde (riconoscimento, lavoro, dignità) è improvvisamente interrotta da un lessico nevrotico e tecnicistico, scandito da rinvii a commi, come un normale regolamento di condominio. È la parte che si sta scrivendo oggi.

Il linguaggio è la rivelazione dell'essere, diceva il filosofo. La Costituzione è come la lingua che consente a persone diverse di riconoscersi, di incontrarsi, di parlarsi. La Carta è il discorso pubblico tra i cittadini e la Repubblica; di più, è il racconto del passato rivolto all'avvenire del Paese. Se la Costituzione è la lingua, lo stile è tutto; se manca lo stile, è possibile l'autocompiacimento del ceto politico, ma non il riconoscimento repubblicano. *(Vivi e prolungati applausi dai Gruppi PD, M5S, FI-PdL XVII, Misto-SEL, Misto-ILC e Misto-MovX e del senatore Torrisi. Molte congratulazioni).*

sen. FRANCESCO RUSSO

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 283 del 17/07/2014

RUSSO (PD). Signora Presidente, signora Ministro, onorevoli colleghi, devo molto della mia passione civile e della vocazione al servizio in politica alla storia di un gruppetto di giovani professorini che rappresentarono una delle realtà più vivaci e innovative della Costituente, animati da una profondissima amicizia, da uno spirito di servizio che traspariva anche da una esemplare sobrietà di vita, da una fede profonda che non impedì loro di essere protagonisti di quello straordinario e fecondo incontro di culture che partorì, almeno nella sua prima parte, una delle Costituzioni più belle al mondo.

Ho pensato più volte a cosa ci avrebbero detto in queste giornate «quelli della comunità del porcellino», Dossetti, Lazzati, Moro, La Pira, ma anche Calamandrei, Nenni o Togliatti: uomini che ebbero la forza e la lungimiranza di immaginare uno Stato nazionale capace di sanare ferite e divisioni profonde e di accompagnare le masse popolari alla democrazia, lavorando - senza indugiare o voltarsi indietro - ad una Carta costituzionale che mai si pensò debitrice o guardò con occhi nostalgici alla stagione pre-fascista, ma si volle innovativa perché tempi nuovi richiedevano nuovi strumenti. Credo che ci inviterebbero soprattutto ad avere coraggio, il coraggio di mettere - come fecero loro - il vino nuovo in otri nuovi, a difendere i principi della partecipazione e della democrazia senza nostalgia per pur nobili modelli novecenteschi, ad usare la fantasia che serve a costruire il futuro e non ad imbalsamare le istituzioni del passato, il cui fallimento spinge oggi ad un'ansia riformatrice dai tratti perfino emergenziali.

Voglio dirlo con franchezza. C'è un errore prospettico in molti anche qualificati interventi che ho ascoltato in queste giornate. Non è questa riforma a mettere a rischio la credibilità ed il funzionamento delle istituzioni. Non sono le norme su cui discutiamo che hanno allontanato i cittadini dal voto, che hanno tolto autorevolezza alle Assemblee rappresentative, che hanno spinto le opinioni pubbliche ad affidarsi talvolta acriticamente a *leadership* a tendenza populista. È vero l'inverso. Stiamo lavorando, noi oggi, con l'ambizione di dare nuovi luoghi e nuovi spazi alla partecipazione ed al protagonismo dei cittadini rispetto ad una crisi che è miope non riconoscere in tutta la sua gravità.

Qualche giorno fa Ilvo Diamanti ci metteva di fronte all'imporsi di una politica che, nel nostro Paese, è caratterizzata dall'essere sempre più im-mediata, cioè sempre più veloce, ma anche sempre meno intermediata, in cui la *leadership* prova ad affermarsi senza o nonostante corpi intermedi, partiti, giornali, sindacati. Non è l'autoritarismo che ho sentito troppe volte citare con eccesso di disinvoltura anche in questi giorni, ma è certamente un cambio di paradigma rispetto ai modi in cui si partecipava alla vita della «città dell'uomo» in quel secondo Dopoguerra che ha dato origine alla nostra Carta.

Oggi la nostra - ce lo insegnano i più attenti osservatori - è una società liquida, che vive del protagonismo (e sempre più spesso) della solitudine individualista; società di opinioni pubbliche pronte a repentini cambi di orientamento, spesso in balia di media sempre più pervasivi, non ancora in grado di gestire le potenzialità ed i rischi di una tecnologia che ha cambiato le nostre vite.

Me lo chiedo da padre e da educatore di professione. Abbiamo davvero tenuto conto, scrivendo nuove regole che dovrebbero facilitare la partecipazione dei cittadini, della difficoltà di educare alla fatica della democrazia, delle sue mediazioni e delle sue difficili ma necessarie composizioni di interessi e bisogni diversi, le giovani generazioni? Mi riferisco a quelle cresciute in una perenne interconnessione e in un'accresciuta capacità di acquisire informazioni, che rischiano però di illudersi rispetto alla reale capacità di comprendere tutti i processi o di poterli governare o modificare istantaneamente; proprio così - lo vedo guardando i miei figli - come si fa cambiando trasmissione televisiva con un telecomando, eliminando con un *click* un interlocutore sgradito da Messenger o Twitter o uscendo da una situazione difficile con un'abile mossa ad un videogioco. Generazioni (guardate, non stiamo parlando soltanto dei *teenager*) sempre più ampie, per cui - dobbiamo averne consapevolezza - il lavoro di discussione e di composizione di quasi 8.000 emendamenti, cui ci apprestiamo dopo tre mesi di lavoro, appare (ma lo sarebbe anche dopo una settimana di lavoro) superfluo e fuori dal mondo, come un ballo di corte della decadente Versailles di Maria Antonietta.

Su un altro piano mi chiedo - invece - se abbiamo fatto tutti gli sforzi necessari per andare al cuore del problema, chiedendoci anche a casa nostra - così come ha fatto qualche settimana fa il

settimanale «The Economist» in un articolato *dossier* - «cosa non ha funzionato con la democrazia» e «cosa è andato storto» rispetto ad un processo che sembrava irreversibile nel Novecento e che oggi è sempre più a rischio a livello globale. D'altra parte, pensiamo solo un attimo a cosa significhi, in termini culturali, che la Cina, il Paese più grande e con maggior tasso di crescita al mondo, per la prima volta nella storia dimostri che la democrazia non è necessaria ed - anzi - può essere un freno allo sviluppo economico ed al benessere. Richiesti a scegliere tra un'economia forte e una democrazia libera, l'80 per cento dei russi, in un recente sondaggio, ha scelto la prima opzione. Siamo sicuri che i nostri cittadini, in un tempo di crisi, non rischino, davanti ad istituzioni che non sanno rinnovare il loro senso profondo e la loro efficienza, di dare la stessa risposta?

Proprio per provare invece a rispondere a tali quesiti, voglio qui ricordare brevemente due proposte che sono qui oggetto anche di emendamenti presentati con ampio consenso trasversale in quest'Aula. Il primo ha come oggetto la possibilità di inserire il *referendum* propositivo nel nostro ordinamento. In Commissione abbiamo reso più razionali gli istituti della legge di iniziativa popolare e del *referendum* abrogativo, cercando di renderli - di nuovo - strumenti di partecipazione diretta più accessibili e capaci di riavvicinare i cittadini ad un protagonismo istituzionale che, negli ultimi anni, è venuto meno. Ora possiamo fare un passo in più, definendo norme che aprano ulteriori spazi di democrazia e che incanalino in un percorso istituzionale il legittimo desiderio del cittadino di dire la propria, senza lasciarlo alla illusoria e spesso frustrante prospettiva di consegnare al solo *web* traccia delle proprie convinzioni. Nella stessa direzione va una proposta del collega Palermo che, accanto agli istituti di democrazia diretta, accoglie in Costituzione il riferimento alla democrazia partecipativa che ha visto crescere esperienze importanti e significative, soprattutto a livello locale.

Il secondo emendamento che presento con l'appoggio di colleghi di quasi tutti i Gruppi dell'Aula è legato all'ambizione di dare al nuovo Senato, accanto al profilo di Camera delle autonomie, quello di una chiara e forte vocazione europea. Se c'è una responsabilità, che in molti avvertiamo, rispetto al futuro del nostro Paese, essa è quella di aiutare l'Italia ad uscire dal proprio provincialismo e dall'illusione della autosufficienza, recuperando un legame forte con il mondo che spesso corre a velocità doppia della nostra. È un limite anche delle nostre istituzioni, cui, attraverso una specializzazione del nuovo Senato, vorremmo offrire un luogo qualificato di interfaccia con quella Unione europea da cui dipende qualsiasi *chance* di nostro protagonismo a livello internazionale. Una seconda Camera protagonista nella fase ascendente e discendente della legislazione europea, che eserciti funzioni di raccordo con l'Unione, in particolare con gli organi del Parlamento europeo, e di analisi e valutazione degli atti normativi, delle politiche, dei procedimenti e delle decisioni.

Un Senato, cioè, pienamente capace di interpretare le previsioni del Trattato di Lisbona, in modo peculiare - lo ricordava bene la presidente Finocchiaro - e per una volta innovativo ed in anticipo sui tempi rispetto agli altri *partner* comunitari. Un Senato in grado di rappresentare un'eccellenza nel panorama internazionale, valorizzando le competenze della sua struttura, messa davvero in condizione di gareggiare con le migliori burocrazie a livello internazionale e di garantire un contributo qualificato laddove le decisioni contano davvero. Un Senato - lasciatemelo dire - in cui i partiti siano infine spinti ad esibire una classe dirigente rinnovata, capace di parlare le lingue straniere, ricca di sensibilità europea e di esperienza internazionale.

A chi teme per gli squilibri nel nuovo sistema bicamerale, sottolineo, a questo proposito, che forse ben più che in un Senato che freni la Camera, la garanzia di adeguati pesi e contrappesi starà nell'equilibrio fra poteri regionali, nazionali, ed europei e nella prospettiva di garantire ai cittadini spazi ampi di democrazia in quegli Stati Uniti d'Europa che rappresentano l'orizzonte del nostro impegno.

I motivi che mi spingono a considerare questa riforma necessaria, urgentissima e non più rinviabile per superare un'*impasse* che ci ha per troppi decenni impedito di aggiornare le nostre regole al mondo che cambiava intorno a noi, non mi impediscono comunque di vederne i profili certamente perfettibili.

Anche io, con molti altri colleghi, in un comune impegno di facilitazione dell'*iter* della riforma, ho segnalato fin dall'inizio il rischio che le prime ipotesi in discussione portassero a svilire il ruolo di questa Camera, a rischio di diventare semplicemente una conferenza Stato-Regioni ospitata da una sede storica e prestigiosa. La possibilità che il Presidente della Repubblica fosse sottratto al suo ruolo di garante e diventasse espressione della mera maggioranza politica, il rischio che i nuovi senatori, non perché eletti indirettamente, ma per la coincidenza di funzioni, non fossero e non siano in grado di esercitare le funzioni importanti che nel frattempo sono state affidate al nuovo Senato. E ancora la pericolosità del combinato disposto con una legge elettorale che va certamente cambiata in molti aspetti, soprattutto per restituire ai cittadini il protagonismo nelle scelte dei propri rappresentanti.

Ma sono fiducioso. Molto è stato fatto per superare quei limiti e molto potremo fare. Siamo solo all'inizio di una "rivoluzione costituzionale", una mutazione profonda delle istituzioni nazionali e internazionali che, sono certo, caratterizzerà i prossimi decenni.

Concludo con un ringraziamento ai relatori, alla senatrice Finocchiaro e al senatore Calderoli. Per il loro impegno e perché le critiche più ingenerose riguardano il lavoro che non si sarebbe fatto in queste settimane, in un Parlamento succube e rassegnato davanti ad una presunta volontà totalitaria del Governo. Inviterei tutti noi a non avvalorare questa tesi macchiettistica, perché fa fare a tutti noi una figura che non meritiamo; perché dimentica che abbiamo iniziato a discutere di questo provvedimento l'8 aprile, ne abbiamo parlato per settimane in Commissione, con circa 70 interventi, una trentina di audizioni e 4.600 emendamenti affrontati. Da quattro giorni siamo in Aula, con 30 ore di dibattito, quasi 100 interventi e la previsione di altri 8.000 emendamenti.

Ma, soprattutto, perché fa finta di non vedere che, proprio grazie al lavoro dei relatori, proprio in quel dibattito - e attraverso la normale dialettica con l'Esecutivo - è rintracciabile il nucleo dei tanti emendamenti che hanno reso il testo molto diverso dal testo base, più ricco e capace di rispondere positivamente alle preoccupazioni anche di chi ha criticato più aspramente la riforma.

Quello che ci apprestiamo a votare non è il testo del Nazareno, come ho sentito ripetere fino alla noia in questi giorni. È il testo di Palazzo Madama, e gli atti parlamentari lo testimoniano in modo inequivoco. La cosa può non piacere a tutti, ma sarà un testo significativamente figlio di questo Parlamento, nel bene e nel male, e del nostro lavoro di Commissione e di Aula.

E lo dico perché come tanti in quest'Aula voglio intestarmi, come senatore, il merito di una scelta coraggiosa che da trent'anni nessuno ha avuto modo di portare a compimento. E perché respingo l'idea di una riforma imposta da altri e che mette a rischio gli spazi della rappresentanza democratica. Voglio ribadirlo, ricordando ancora una volta ai colleghi più critici del mio partito che legittimamente possono dichiararsi poco soddisfatti, ma che non possono denunciare questo come un cedimento al plebiscitarismo antidemocratico dimenticando come questa proposta, compresa l'elezione di secondo grado, fosse già fotografata con contorni nitidi nella quarta tesi dell'Ulivo del 1996.

Cari colleghi, votando questa riforma abbiamo la possibilità di snellire e rendere più efficienti le istituzioni parlamentari, di dare prova della capacità di autoriforma della politica, di dire ai cittadini che vogliamo con loro aprire una stagione capace di reinventare gli strumenti di partecipazione per renderli utili e commisurati alle sfide del nuovo millennio. Come ho detto all'inizio, mi rendo conto (e per primo ne avverto l'emozione) che in un'occasione così straordinaria sia comprensibile sentire tutto il peso dell'irripetibile eredità di chi ha elaborato la Carta costituzionale quasi 70 anni fa. Ma credo che una generazione debba, se vuole davvero corrispondere alle responsabilità che il proprio tempo le affida, avere il coraggio dell'ambizione, quella che non fa misurare ogni giorno la distanza con la grandezza dei padri, ma spinge ad impegnarsi per lasciare un pegno per il futuro dei propri figli! Credetemi, sono certo che ne saremo capaci. *(Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni).*

sen. STEFANO LEPRI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 283 del 17/07/2014

LEPRI (PD). Signora Presidente, riforma autoritaria? Macché. È questo il filo rosso del mio intervento. Ho scelto questa traccia perché la riforma della Costituzione in discussione al Senato è in queste ore accusata di riflettere una visione autoritaria. Il combinato con la proposta di nuova legge elettorale può in effetti far sorgere qualche timore, che andrà fugato quando si affronterà quella riforma. Ma il testo di cui stiamo discutendo ora, soprattutto dopo il lavoro in Commissione e con l'avallo del Governo, è invece tutt'altro rispetto al riflesso di una visione autoritaria, e anzi aggiunge non pochi elementi di democrazia e di bilanciamento tra i poteri.

Ho messo insieme dieci considerazioni - ma ce ne sono anche altre - particolarmente importanti che danno il senso di una riforma nient'affatto cesarista e dispotica.

Primo. Si obietta che con l'elezione indiretta dei senatori (questa è stata l'obiezione più ricorrente) sarà negato il volere del popolo, ma non è vero. I consiglieri regionali sono quasi tutti eletti con le preferenze in competizioni durissime, i sindaci sono votati a maggioranza dai loro concittadini. È verosimile ritenere che i consiglieri regionali designeranno loro colleghi esperti e largamente votati. Diventando senatori, rappresenteranno anche le loro istituzioni, da cui sono indicati, indirizzati e controllati. Insomma, questi eletti di secondo grado hanno una rappresentanza addirittura doppia: dei loro cittadini e delle loro autonomie locali.

Secondo. Il timore che il Governo e il suo capo si prendano tutto, onestamente è infondato. La forma di governo non viene cambiata, al Primo Ministro non si danno superpoteri, non si introduce il presidenzialismo. E il Presidente della Repubblica, che qualcuno temeva a rischio, ne esce invece con poteri di garanzia rafforzati.

Terzo. Una concessione forte al Governo, in verità, c'è: la possibilità di far votare entro sessanta giorni un suo disegno di legge, purché non sia costituzionale, elettorale, di bilancio, di delegazione legislativa o un decreto-legge. Ci può stare, ma a condizione che, come indicato nel testo corretto dal lavoro delle Commissioni, giunto in Aula e sia un provvedimento essenziale per l'attuazione del programma di governo, votato dal Parlamento. Peraltro, questa facoltà attribuita al Governo determinerà (questo è l'effetto certamente non cesarista) un minore uso dei decreti-legge che, tutti lo sappiamo (lo si è detto anche nel corso del nostro dibattito), talvolta o spesso sono stati utilizzati anche in assenza di vera urgenza. Il Governo non potrà più reiterare decreti-legge non convertiti o ripristinare l'efficacia di leggi che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittime; non potranno essere approvate disposizioni estranee all'oggetto o alla finalità del decreto-legge; il Presidente della Repubblica avrà più tempo per esaminarli. Insomma, si tenta di ridurre un po' lo strapotere praticato dagli ultimi Governi che hanno imposto (hanno ragione quelli che lo hanno sottolineato) una miriade di decreti-legge *omnibus*, riducendo al lumicino lo spazio per approvare i disegni di legge di iniziativa parlamentare.

Quarto. Il Presidente della Repubblica verrà eletto con la maggioranza assoluta solo dopo l'ottavo scrutinio; oggi può esserlo dopo il terzo. Si allunga cioè il percorso, proprio al fine di individuare una figura di garanzia che possa essere non sgradita alle minoranze. D'altronde, né con l'attuale sistema di elezione del Senato, né con il nuovo, è scontato che i due rami del Parlamento abbiano la stessa maggioranza. E la percentuale derivante dal premio di maggioranza, attualmente prevista dall'Italicum, certo non garantisce a chi vince, specie con il voto segreto, l'ipoteca sull'elezione del Presidente della Repubblica.

Quinto. Al Senato vengono assegnate prerogative importanti, tra cui la valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, la verifica dell'attuazione delle leggi dello Stato, il controllo (lo stesso controllo riconosciuto formalmente con il nuovo testo anche alla Camera) e la valutazione delle politiche pubbliche. Insomma, la nuova Costituzione accentua le funzioni di verifica dell'operato dell'Esecutivo.

Sesto. Si introduce il giudizio preventivo di legittimità costituzionale per le leggi elettorali. Nel caso di illegittimità la legge non può essere promulgata. Principi costituzionali come la centralità del Parlamento, la tutela delle minoranze, la volontà degli elettori non potranno essere violati, pena incorrere nello *stop* della Consulta. Anche qui non mi pare si sia fatto un favore ai cesaristi.

Settimo. Nel caso di proposta di *referendum*, il *quorum* è abbassato: non più la maggioranza degli aventi diritto, ma la maggioranza degli elettori che hanno partecipato all'ultima elezione della

Camera. Il numero di firme da raccogliere, è vero, viene alzato, ma la Corte costituzionale si esprime subito sull'ammissibilità, così che la raccolta firme si ferma, o continua in discesa. Anche l'iniziativa legislativa esercitata direttamente dal popolo viene valorizzata: ci vogliono più firme, è vero, ma poi c'è un impegno certo a che la proposta venga calendarizzata ed esaminata. A differenza di oggi, dove i disegni di iniziativa popolare restano nei cassetti. Non mi pare, insomma, che la democrazia diretta venga massacrata da una volontà dispotica.

Ottavo. La funzione legislativa è esercitata collettivamente da Camera e Senato in riferimento all'ordinamento, alla legislazione elettorale, agli organi di governo, alle forme associative e alle funzioni fondamentali di Comuni e Città metropolitane. Si riconosce quindi al nuovo Senato di partecipare alla definizione degli assetti non statali. Inoltre, si introducono in Costituzione i costi *standard*, che impegnano Regioni e autonomie a una virtuosa emulazione dei migliori. Si tratta di decisioni in applicazione del principio di sussidiarietà: tutto il contrario della centralizzazione e dell'autoritarismo.

Nono. Il fatto che i nuovi senatori siano eletti dai Consigli regionali con metodo proporzionale in riferimento alla popolazione e garantendo le minoranze garantisce il pluralismo, non dà per scontato che la maggioranza al Senato sia omogenea con quella della Camera e non consente quei temuti calcoli o quelle alchimie del «grande manovratore» di turno paventati in modo sicuramente non condivisibile.

Decimo. Infine (mi sono fermato qui e forse vi ho anche un po' annoiati, ma mi pareva utile svolgere un intervento didascalico e puntuale), dalla riscrittura quasi integrale dell'articolo 117 esce un nuovo equilibrio tra le competenze attribuite allo Stato e alle Regioni. Non c'è, come ha detto anche il relatore Calderoli, un rigurgito centralista, come qualcuno temeva. Allo Stato si attribuisce la legislazione con disposizioni generali e comuni su molte materie di competenza regionale, ma questo non significa che il Governo metta il cappello sulle Regioni: semplicemente, si evita che l'eccessiva varietà di linee guida porti discredito alle stesse amministrazioni regionali e trattamenti diversi per i cittadini.

In conclusione, in quanto allergico ad ogni tentazione plebiscitaria, pur sforzandomi di individuarla, sinceramente non l'ho trovata e non la scorgo. Certo, qualcosa può essere migliorato, ma l'impianto di riforma è limpidamente democratico. Sul disegno di legge elettorale, su cui il dibattito deve ancora aprirsi al Senato, vigileremo. Ma ora, qui, va solo riconosciuta, e sostenuta, la nitida volontà di ridisegnare in modo equilibrato i poteri della nostra amata Repubblica. *(Applausi dal Gruppo PD e del senatore Di Biagio).*

sen. GIUSEPPE LUMIA

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 283 del 17/07/2014

LUMIA (PD). Signora Presidente, onorevoli colleghi, membri del Governo, è vero: siamo vicini ad una svolta. La riforma costituzionale è finalmente reale. La riforma costituzionale è possibile. 30 anni di ripetuti tentativi, tutti falliti: dalla Commissione Bozzi alla Commissione D'Alema; poi la riforma andata male del 2001 del centrodestra; poi quella sempre discutibile del 2006 del centrosinistra.

Il Paese non può più rimandare. La riforma costituzionale è una risorsa, una straordinaria opportunità democratica. Evitiamo, colleghi, che diventi un problema. Un problema che divide e separa brutalmente la politica al suo interno e crea l'ennesima delusione, sempre più rovinosa, tra i cittadini e le istituzioni. Certo, è risorsa se cambia in modo virtuoso il nostro assetto istituzionale e se costruisce un assetto parlamentare in grado di dare dinamismo ed energia vitale ad un'Italia che ha bisogno di rimettersi in moto e di conquistare la fiducia degli italiani attraverso un inedito e radicale percorso di riforma, in grado di coniugare, forse per la prima volta nella storia, legalità e sviluppo.

Insomma, per avere un Paese credibile, al suo interno e nella comunità europea e nel contesto internazionale, capace di avere istituzioni forti in grado di affrontare temi storici, irrisolti ancora oggi nel nostro Paese, come la lotta alle mafie e alla corruzione, l'innovazione della nostra società nei diritti civili e sociali, il rilancio dell'economia su basi nuove di sostenibilità e di crescita.

È vero, come abbiamo sentito dire in molti interventi appassionati e colti, la nostra Costituzione del 1948 è ancora straordinariamente moderna. Ha dei valori, regole e programma ancora tutti da realizzare. Mi riferisco in particolar modo alla Parte I. Mentre è innegabile che la Parte II ha molti limiti, senz'altro giustificati, perché ancorati alla sua dinamica storica. I nostri costituenti avvertirono il bisogno di dare alla democrazia, dopo la Seconda Guerra Mondiale, quindi dopo il fascismo, una caratterizzazione ben precisa: "democrazia della rappresentanza", "democrazia della partecipazione", "democrazia dell'inclusione". Il "bicameralismo paritario" rispondeva a questa esigenza ed il sistema elettorale proporzionale ne era lo strumento più coerente per eleggere deputati e senatori.

Era giusto così. Tutti dovevano sentirsi coinvolti e tutti i soggetti politici e sociali dovevano essere messi nella condizione di poter dare il proprio prezioso contributo. A tutti era garantito un "pezzo" di potere. Bisognava costruire una cultura democratica. Si diceva allora «includere le masse», per molti versi estranee ad un'idea e ad una pratica della democrazia. Bisognava inoltre diffondere il benessere e contenere il conflitto che una società in crescita dirompente portava con sé, come poi in effetti è avvenuto negli anni '60 e negli anni '70. In questo contesto si è necessariamente trascurata un'altra dimensione vitale che è quella della decisione democratica. Niente a che spartire con l'autoritarismo o lo stesso decisionismo. Si riteneva inoltre che fossero del tutto irrilevanti i tempi stessi della decisione. Così pure non si dava centralità ai territori, sia ai Comuni che alle Regioni.

Oggi nell'Italia in crisi, si è preso coscienza che la decisione democratica è una risorsa e non una pietra d'inciampo della democrazia e che i tempi della decisione sono importanti quanto il metodo decisionale. Oggi, per lo più condividiamo un punto fermo del dibattito costituzionale di questi giorni. La proposta che il Governo Renzi ha avuto il coraggio di far avanzare. Una finalmente matura volontà presente nel nostro Paese, nella cultura democratica e costituzionale del nostro Paese: basta col bicameralismo perfetto.

Differenziamo strutturalmente le due funzioni di Camera e Senato: una sola Camera che dà la fiducia al Governo, una sola Camera che interviene sulle leggi ordinarie e un'altra Camera (il Senato, appunto) che ha funzioni di garanzia e di raccordo con le politiche pubbliche ed europee e con le stesse dinamiche del territorio. È un impianto democratico e moderno, presente in altri Paesi avanzati, e che forse si pone più in coerenza con la necessità di creare un'Italia che fa della decisione democratica e dei territori la sua forza nel cuore del potere legislativo. Diversamente, colleghi, lasciare senza risposta la domanda di decisione democratica e di rappresentanza territoriale, che nei cittadini non è in contrasto con la domanda di partecipazione, avrebbe portato ad un altro possibile sbocco: rafforzare gli Esecutivi sino al presidenzialismo e di fatto esautorare oltre misura il potere legislativo. Colleghi, o l'una o l'altra: o si rafforza la capacità dei Parlamenti di stare al passo dei mutamenti della società oppure bisogna dare più potere agli Esecutivi, come è

avvenuto in diverse democrazie avanzate a cui non rimproveriamo un eccesso di capacità decisionale, anzi spesso ne invidiamo tenuta capacità di Governo, stabilità e democrazia.

Rimane una questione aperta che ci divide: la scelta se il Senato debba essere eletto direttamente dai cittadini o frutto di rappresentanza di secondo grado.

Si è imboccata la strada del Senato come espressione di rappresentanza dei territori con una elezione dei propri componenti, appunto, di secondo grado. Non è uno scandalo. È un modello sempre democratico, in questa fase più coerente con le due principali domande democratiche presenti nel Paese: più decisione democratica con un ruolo forte della Camera dei deputati; più peso alla rappresentanza democratica territoriale con un nuovo ruolo del Senato.

La preoccupazione espressa legittimamente di una perdita di democraticità nella selezione dei rappresentanti del Senato - attenzione - non va imputata all'elezione di secondo grado, ma semmai alla legge elettorale che dovremo scegliere per eleggere i parlamentari che comporranno la Camera dei deputati.

Come la legge elettorale proporzionale della prima Repubblica rispondeva meglio al bicameralismo perfetto, a quella necessità di creare una democrazia condivisa e partecipata, è più coerente oggi dotarci di una legge elettorale che superi le liste bloccate dei cosiddetti parlamentari nominati per la formazione della nuova Camera dei deputati. Questo è il vero punto di contraddizione con l'impianto complessivo che il Governo ci propone.

Abbiamo bisogno di una legge elettorale che preveda un rapporto più diretto tra eletti e cittadini. I modelli possono essere diversi: alcuni preferiscono i collegi uninominali, altri la preferenza. Personalmente preferisco la doppia preferenza di genere. In questo modo, il nuovo modello del bicameralismo diversificato può realizzarsi superando qualunque preoccupazione democratica per consegnare al Paese un potere legislativo forte e capace di tenere il passo con le innovazioni e con il superamento strutturale della crisi ancora presente nella nostra economia e nella nostra società.

Colleghi, rimane ancora aperta una questione che è emersa nel dibattito anche qui in Aula e che non mi convince: il nuovo assetto del Titolo V.

Diversi interventi hanno sostenuto che bisogna costituzionalmente superare la presenza delle Regioni a Statuto speciale: è un approccio che non condivido. Certo, non difendo l'uso disastroso della specialità che in molte Regioni si è fatto, ad iniziare dalla mia Regione, la Sicilia. Quella specialità è stata piegata da un approccio micidiale che la nostra stessa stupenda fase costituente del secondo Dopoguerra non seppe risolvere; un approccio preesistente allo spirito democratico dei nostri costituenti, allo stesso fascismo e che caratterizzò l'avvio dei decenni dell'unità d'Italia. Lo semplifico in questo modo, l'assetto che l'Italia si diede non fu di vera e sostanziale unità, ma si realizzò una sorta di Costituzione materiale che prevedeva una Italia duale: il Nord produce per l'intero Paese, il Sud consuma i prodotti del Nord: al Sud il compito di consumare fu implementato dall'utilizzo della spesa pubblica e dalla progressiva e continua espansione del lavoro tutto concentrato nelle istituzioni pubbliche (nei Comuni, nelle Province, nelle Regioni, negli enti).

PRESIDENTE. La invito a concludere, senatore.

LUMIA (PD). Il posto pubblico è stato infatti l'aspirazione principale dei cittadini meridionali, alimentata da una politica che ha svolto sino ai nostri giorni una maledetta funzione di intermediazione burocratica e clientelare e spesso affaristico-mafiosa. Con il crollo della spesa pubblica finalmente va in crisi questo modello e oggi più che mai la specialità può riprendere il suo ruolo originario, soffocato ed impedito, per diventare un potente motore di legalità e sviluppo, soprattutto in quelle Regioni che sono state piegate e rovinare dalla logica che bisognava limitarsi a consumare passivamente la spesa pubblica e a non valorizzare le proprie vocazioni produttive.

Mi avvio alla conclusione: certo, la specialità moderna perderà le proprie ragioni storiche di rivalsa nei confronti del centro nazionale decisionale, ma potrà acquistare una più moderna e decisiva capacità di diventare specialità progettuale.

Per questo ho sostenuto le ragioni di chi ritiene che le specialità vadano mantenute, seppur stimolate ad imboccare la strada del cambiamento dei propri Statuti. L'Italia cambia il proprio assetto istituzionale, ma non cancella né il Parlamento né le Regioni. Anche le Regioni a Statuto speciale cambiano, ma non annullano le proprie prerogative pattizie nel rapporto con lo Stato e autonomiste nella competenza esclusiva di alcune materie. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

sen. RENATO TURANO

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 283 del 17/07/2014

TURANO (PD). Signora Presidente, colleghi, quello che sto per fare è senza ombra di dubbio il mio intervento più importante da quando ho l'onore di sedere in quest'Aula. È l'intervento più importante per varie ragioni, ma anche perché oggi non stiamo discutendo di una qualsiasi legge dello Stato.

Stiamo discutendo del futuro dell'Italia e dei futuri governi e di come modificare la Costituzione per rendere il nostro un Paese migliore per i cittadini. E purtroppo, quanto ho letto nel testo di riforma uscito dalla la Commissione, non mi appare per diversi punti un testo in grado di migliorare il nostro Paese.

Alla base delle mie perplessità c'è innanzitutto la scelta di trasformare il Senato della Repubblica in un Senato non elettivo, in un Senato nominato, scelto a tavolino, e che di fatto rischia di compromettere seriamente il bilanciamento ed il controllo dei diversi poteri ed organi costituzionali.

In altre parole si rischia di permettere a chi ottiene una maggioranza di nominare facilmente il Presidente del Consiglio, il Presidente della Repubblica e tutti gli altri organi costituzionali.

Fin da piccolo sono cresciuto con un ideale fortemente democratico che anche la nostra magnifica Costituzione riporta nei suoi principi fondamentali: è l'articolo 1 a ricordarci che la sovranità appartiene al popolo ed è il popolo che deve scegliere la sua guida, i suoi rappresentanti. È il popolo che conta in una Nazione. E noi siamo al servizio dei cittadini.

È il popolo che i partiti dovrebbero ascoltare prima di obbligare i propri deputati e senatori a votare in quest'Aula senza possibilità di scelta.

Sondaggi che di recente sono stati resi pubblici, tra l'altro, hanno ben sottolineato quale sia l'opinione dei cittadini. Mi riferisco all'inchiesta dal titolo «Gli italiani e la riforma del Senato» diffusa da IPR Marketing lo scorso 7 luglio. Sottolineo il nome dell'istituto che ha condotto il sondaggio perché è stato il primo a dire che il Partito Democratico avrebbe vinto le elezioni europee con il 40 per cento. Sull'affidabilità e certezza dei dati, dunque, non si discute. Il sondaggio ha prima chiesto agli italiani cosa vorrebbero fare di questo Senato, e il 53 per cento ha risposto che andrebbe abolito prima che diventi un Senato di nominati con un cumulo di cariche.

Poi lo stesso sondaggio ha chiesto loro se il nuovo Senato dovrebbe essere eletto dal popolo o no. Ecco, cari colleghi, non facciamoci sfuggire la loro risposta, perché il 55 per cento degli italiani vuole che il Senato rimanga elettivo, e solo il 30 per cento di loro lo vorrebbe non elettivo.

Noi, cari colleghi, non siamo superuomini, ma rappresentanti del popolo, scelti dal popolo. Rappresentiamo prima di tutto i cittadini, poi i partiti e il Governo. Io credo nel mio partito, lo rispetto, lo seguo, ma prima di prendere ordini, ho l'obbligo morale di ascoltare chi mi ha votato. Anche perché, così come i miei colleghi eletti all'estero, non sono stato nominato e messo in lista in una posizione buona per essere eletto. In quanto eletto all'estero la gente mi ha scelto direttamente, ha espresso a mio favore una preferenza, ha scritto il mio nome sulla scheda elettorale. Io ho e sento il dovere di ascoltare i miei elettori: sono loro che mi hanno dato l'incarico parlamentare.

Chi mi ha votato, inoltre, continua a rassicurarmi, a darmi energia; chi mi ha votato mi scrive quotidianamente e mi invita a continuare nella mia battaglia per la democrazia. Tutto ciò non può che rendermi ancora più consapevole della mia responsabilità.

Io, cari colleghi, rappresento gli italiani del Nord e Centro America e vivo negli Stati Uniti d'America, uno dei Paesi considerato tra i più democratici al mondo. Negli Stati Uniti il Senato non elettivo, che qualcuno ha pensato di scegliere per l'Italia, è stato bocciato oltre un secolo fa, esattamente nel 1913 con l'approvazione del XVII emendamento all'articolo 1 della Costituzione americana. Da allora i senatori sono eletti direttamente dai cittadini, e non già scelti, come avveniva in precedenza, dalle Assemblee legislative dei singoli Stati. Perché in uno Stato democratico funziona così: sono i cittadini a scegliere, ed è bene che questo concetto sia finalmente compreso da tutti.

Semmai, pensiamo a ridurre il numero degli eletti alla Camera dei deputati. Sempre tornando agli Stati Uniti, infatti, vorrei ricordare che lì i senatori sono 100, mentre i deputati sono 435 a fronte di circa 350 milioni di abitanti.

Presidente, colleghi, nessuno qui vuole ostacolare questa riforma. Nessuno vuole evitare il superamento del bicameralismo perfetto che, penso siamo tutti d'accordo, non fa bene all'Italia.

Nessuno pensa che il Senato debba dare la fiducia al Governo. Pensiamo solo che il nuovo Senato debba essere elettivo, debba avere parità ed esercitare il controllo, debba decidere sulle questioni legate ai diritti umani, le leggi costituzionali, le leggi elettorali e il bilancio dello Stato.

Ci viene mossa un'obiezione: secondo alcuni dei nostri colleghi saremmo disposti a far cadere la riforma costituzionale per difendere un principio democratico come l'elezione diretta del Senato.

Io l'obiezione voglio girarla a voi trasformandola in domanda: siete disposti a far cadere la riforma per difendere un'elezione di secondo grado?

Se per voi non è un punto cruciale, perché non votate l'emendamento che reintroduce l'elezione diretta del Senato?

Dateci una risposta. Come lo spieghiamo ai cittadini? Perché altrimenti qualcuno arriverà sul serio a pensare che il Senato che avete in mente non sia una Camera di garanzia dell'ordinamento costituzionale ma, come qualcuno prima di me ha già detto, sia semplicemente un dopolavoro per sindaci e consiglieri regionali.

Tutti vogliamo la riforma, ma non vogliamo una riforma affrettata e fatta con superficialità.

PRESIDENTE. Senatore Turano, il tempo a sua disposizione è esaurito, pertanto deve concludere.

TURANO (PD). Se possibile, signora Presidente, vorrei consegnare il testo integrale del mio intervento affinché venga allegato al Resoconto della seduta.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

TURANO (PD). Stiamo cambiando la Costituzione e già questo dovrebbe bastare a farci capire quanto sia importante la discussione in questo momento che definirei storico.

Sono del parere che il sindaco è stato eletto per fare il sindaco, che il consigliere regionale debba fare il consigliere regionale e che il senatore debba fare il senatore. Ognuno deve svolgere esclusivamente il mandato per cui è stato eletto. La somma di più cariche rischia di far aumentare solo potere e corruzione.

L'Italia ha perso competitività, ha perso i suoi tratti distintivi. Non ci sono più le meravigliose botteghe artigiane che si tramandavano di padre in figlio e che tutto il mondo ci invidiava. Senza contare le migliaia di imprese italiane che negli ultimi anni sono fallite nonostante vantassero crediti. Sono cose impensabili. Sono questi i veri problemi del Paese, non l'elettività del Senato.

PRESIDENTE. Dovrebbe concludere.

TURANO (PD). Sì, ho quasi concluso.

Riflettiamo bene su quale sia il futuro migliore per l'Italia. Portiamo rispetto ai cittadini. Ne hanno diritto ed è la Costituzione a dircelo. Diamogli il diritto di scegliere i propri rappresentanti e facciamo sì che abbiano un rapporto diretto con loro, un rapporto che sia più stretto. Cittadino e rappresentante devono lavorare insieme per risolvere i problemi delle loro comunità.

Riflettiamo, colleghi, e votiamo con senso di responsabilità. Servire i cittadini ed ascoltare i cittadini è la buona politica! *(Applausi dai Gruppi PD, Misto-SEL e delle senatrici Mangili e Casaletto. Congratulazioni).*

sen. GIUSEPPINA MATURANI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 283 del 17/07/2014

MATURANI (PD). Signora Presidente, rappresentante del Governo, colleghi e colleghe, il passaggio che ci avviamo a licenziare in quest'Aula, occorre sottolinearlo preliminarmente, è il passaggio di un'epoca. Un'epoca nella quale la politica non ha mai saputo o voluto rinnovare l'impianto e la configurazione di uno Stato che, dopo settant'anni e diverse, conclamate difficoltà, necessitava di un riammodernamento e non è da poco, questo punto.

Il lavoro sapiente e minuzioso portato avanti in Commissione dai relatori, primi fra tutti, e da tutti i commissari della 1ª Commissione ha innanzitutto questo pregio. Un lavoro attraverso il quale il testo del Governo esce con alcune importanti e significative modifiche, segno, pertanto, di un percorso nel quale lo spazio per l'ascolto e il confronto c'è stato e ha saputo produrre, al di là delle differenze, un testo che oggi ci troviamo a esaminare in quest'Aula, nel quale si rispecchiano non solo le forze di maggioranza. E già questo è un risultato di grande forza; abbiamo detto e perseguito con pervicacia l'obiettivo di un testo non solo di maggioranza; poteva essere una palude, ma così non è stato.

Vi è stato un lavoro corale, difficile e faticoso senz'altro, ma che ha accolto i contributi di più parti. Perché, cari colleghi, un testo di riforma costituzionale è tanto più forte e autorevole quando esce dai confini di un accordo di governo, parla alle altre forze rappresentate nel Parlamento e si consegna ad essere un nuovo architrave nel quale ritrovarsi tutti, e numerosi. Non era scontato, in passato non era successo e già questo testimonia una grande forza. Solo scegliendo di parlare a tutti si può autorevolmente pensare di traghettare il Paese in una nuova fase. In questo senso spiace che altre forze importanti e rappresentative abbiano scelto di non confrontarsi; spiace, ma deve esser chiaro che questa scelta, condivisibile o meno, non può e non deve bloccare o congelare un processo in atto.

Abbiamo detto: parliamo con tutti, e con chi ha scelto di parlare e confrontarsi abbiamo avviato un percorso. Potevano partecipare altri? Certamente, ma una cosa voglio sia chiara sin da ora: non è stata una responsabilità del Partito Democratico, su questo è bene sgomberare subito il campo da qualunque forma di fraintendimento.

Al riguardo, mi sento di aggiungere che accolgo positivamente la volontà di confronto espressa in questi ultimi giorni dal Movimento 5 Stelle; di più, auspico che a partire da ora e già dall'esame in quest'Aula si possa lavorare insieme per un testo che ambisce ad essere di tutti, nessuno escluso.

Il lavoro della Commissione, come dicevo poc'anzi, consegna a quest'Aula un testo sensibilmente modificato e arricchito; anzitutto il Senato, che torna a chiamarsi Senato della Repubblica e che, pur rimanendo estraneo al rapporto fiduciario con il Governo, comunque riveste un ruolo centrale nell'ordinamento costituzionale, in una posizione di raccordo tra Stato e istituzioni territoriali da un lato e normativa statale ed europea dall'altro. In tal senso, il riferimento alla Camera alta quale Camera demandata al concorso alla formazione e all'attuazione del diritto dell'Unione europea affida al nuovo Senato un ruolo tutt'altro che secondario.

Non secondarie sono inoltre le altre funzioni, quali la valutazione dell'attività delle pubbliche amministrazioni, il controllo delle politiche pubbliche, nonché il controllo sulle nomine di competenza del Governo: un controllo sull'operato del Governo che è assolutamente innovativo.

Sulla composizione il testo mantiene la scelta di una elezione indiretta che consente di superare l'impianto di un bicameralismo perfetto, ma senza rinunciare alla peculiarità di una Camera che si pone come elemento di raccordo tra Stato e istituzioni territoriali, dove siedono dunque rappresentanti dei Consigli regionali, 21 sindaci dei Comuni, nella misura di uno per ciascuna Regione, e scende a cinque il numero dei senatori nominati dal Presidente della Repubblica; durano in carica sette anni e, in ogni caso, non possono eccedere il numero di cinque.

Alle obiezioni di chi dice che il cumulo di cariche contrasterebbe con l'efficacia e l'operatività del mandato, la Commissione ha risposto scegliendo opportunamente di demandare al Regolamento del Senato l'individuazione dei casi nei quali limitare l'elezione, stante l'esercizio di funzioni di governo locali che richiedono presenza e costanza.

L'intento chiaro è, quindi, quello di disegnare un nuovo Senato dove siedono rappresentanti dei Consigli regionali e dei Comuni, che però - sia chiaro una volta per tutte - neanche per un attimo

possiamo chiamare «dopolavoro», perché anche su questo il lavoro svolto è stato esattamente il contrario.

Tante altre sono le novità che accolgo favorevolmente nel testo, anzitutto in materia di Titolo V della Parte II, come l'eliminazione della potestà concorrente e la minuziosa elencazione delle rispettive competenze che, oltre ad alleggerire il lavoro della Corte costituzionale, regalerà la fine di un eterno e faticoso contenzioso che ha paralizzato in tutti questi anni un intero Paese. Così come accolgo con favore il ricondurre alla potestà dello Stato settori nevralgici come le grandi reti di trasporto e navigazione, l'ordinamento della comunicazione, il trasporto di energia o, ancora più, il coordinamento della finanza pubblica.

A chi afferma che esce un impianto che non contempla pesi e contrappesi, dico che la risposta in tal senso viene da alcune scelte di non secondaria importanza. Si pensi al giudizio preventivo di costituzionalità sulle leggi elettorali, che impedisce di fatto quello che è accaduto fino ad ora: in sostanza, non propriamente una scelta di poco conto, e tanto avrebbe aiutato la tenuta del nostro Paese se fosse stata introdotta prima.

Così come mi paiono decisamente pretestuose le obiezioni alle scelte fatte dalla Commissione in tema di *referendum* abrogativo, perché sarà pur vero che le firme richieste salgono a 800.000 ma, quando il *quorum* viene stabilito in base alla partecipazione all'ultima tornata elettorale alla Camera, come si fa a parlare di attentato o di svuotamento dell'istituto? È vero esattamente il contrario. Semmai sarà più facile rendere vivo un istituto ormai paralizzato dall'impossibilità di raggiungere un *quorum*. Altrettanto dicasi per le leggi di iniziativa popolare che, seppure hanno visto innalzare a 250.000 il numero delle firme necessarie, hanno di contro previsioni più stringenti per l'esame. Anche a tal proposito non vedo alcun indebolimento dell'istituto che, ad oggi, finisce con lo svolgere un ruolo puramente ornamentale, quando invece può e deve essere uno strumento rivitalizzante per la democrazia di un Paese.

Certamente quella che si apre ora è una fase nuova e importante, nella quale l'Aula lavorerà per limare il testo ma senza travolgerne l'impianto. In questo senso mi sento di fare un appello a tutti noi, perché questo passaggio sia vissuto come momento utile ad arricchire e perfezionare, ma mai ad affossare. Ci sono cose che ancora si possono ragionevolmente contemplare. A tal proposito mi preme auspicare l'introduzione di un criterio che contempli l'equilibrio di genere del nuovo Senato come un punto qualificante ed ineludibile nel momento che si rimette mano all'impianto dello Stato. Onorevoli colleghe e colleghi, si sono dette e scritte molte cose sul piano di riforme che in questa legislatura stiamo approntando, ma, a mio parere, il punto di merito è soprattutto uno. Non penso tanto al superamento del bicameralismo perfetto, che in tutti questi anni aveva finito con il trasformarsi da fattore di equilibrio a fattore frenante dei processi di decisione. No: il punto più alto di questa riforma è la politica. La politica che, dopo troppi anni di impoverimento, incapacità di rinnovarsi e uscire da rituali oramai logori, trova il coraggio di ritrovare se stessa, di scommettere sul cambiamento, agito e non subito, nella capacità di disegnare una cornice costituzionale che ha il respiro per reggere negli anni a venire. Vedete, colleghe e colleghi, niente è stato peggio per il nostro Paese della palude in cui ha trascorso gli ultimi trent'anni.

PRESIDENTE. La invito a concludere, senatrice.

MATURANI (PD). Sto terminando, signora Presidente. Mi mancano veramente pochi minuti.

Ecco, ora è il momento di saper raccogliere queste sfide, di saperci trasformare per trasformare il nostro Paese in un Paese finalmente capace di reinventarsi per non morire. Non credo e non vedo nessuna torsione autoritaria in tutto questo; semmai il sussulto di dignità di un Parlamento che, solo un anno fa, si è trovato a chiedere al Presidente della Repubblica, unico caso nella storia repubblicana, il sacrificio di rimanere per l'incapacità di saper scegliere. Il presidente Napolitano è rimasto, inchiodando però tutti noi all'assunzione di una serie di responsabilità. Ebbene, oggi, a partire da quest'Aula, il Parlamento comincia a rispondere. Cominciamo da qui, colleghi e colleghe, a riutilizzare il linguaggio della politica, quella vera ed autentica, che si propone come motore capace di guidare il cambiamento. (*Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni.*)

sen. GIORGIO TONINI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 283 del 17/07/2014

TONINI (PD). Signora Presidente, signori rappresentanti del Governo, colleghi senatori, a costo di apparire ingenuo vorrei dire che l'elemento positivo, il dato fortemente positivo che emerge da questo lungo e certamente approfondito dibattito è che in quest'Aula tutti si sono dichiarati a favore delle riforme. Nessuno ha detto di essere contrario. Nessuno ha detto che bisogna difendere lo *status quo*, l'attuale bicameralismo.

E tuttavia da molte parti, tra coloro che più convintamente e vivacemente si oppongono al testo al nostro esame - testo frutto dell'iniziativa del Governo ma profondamente modificato, e io dico in meglio, decisamente in meglio, in Commissione, quindi in Parlamento, in Senato - si sono avanzate obiezioni di metodo. È giusto fare le riforme, ma non è così che si fanno, non è così che si riforma la Costituzione. Non ho onestamente capito, a costo anche qui di apparire ingenuo, come i colleghi pensino che si possano fare le riforme, come si possa modificare la Costituzione.

A mia conoscenza si possono seguire due modalità, due procedure. Una, seguita in moltissimi tentativi, ripetuti invano negli ultimi decenni, dal 1983 ad oggi, quindi da trent'anni, è di intervenire sull'articolo 138 della Costituzione prevedendo delle deroghe, istituendo una Commissione *ad hoc* per elaborare un testo di riforma, una Commissione bicamerale. Vi sono state le Commissioni Bozzi, Iotti - De Mita, D'Alema. Il Governo Letta aveva deciso di intraprendere questa strada con il ministro Quagliariello che in quest'Aula era venuto a spiegare un itinerario previsto dal Governo che il Parlamento aveva accettato nel dare la fiducia al Governo Letta.

Quindi, si prevedeva un percorso di deroga all'articolo 138 della Costituzione, la costituzione di una Commissione bicamerale redigente, che avrebbe dovuto elaborare un testo da sottoporre al voto delle due Assemblee, e poi un *referendum* da tenere obbligatoriamente, qualunque fosse il *quorum* con cui la riforma fosse stata approvato dal Parlamento. Questa procedura di deroga all'articolo 138 è stata ferocemente contestata, a mio modo di vedere in modo del tutto esasperato, nei toni e nei contenuti, perché si trattava appunto di una deroga all'articolo 138 costruita in Parlamento, attraverso l'articolo 138, come è stato fatto tante altre volte nella storia del nostro Paese. Si è sentito parlare di attentato alla Costituzione, poi questa procedura è stata abbandonata, perché il ritirarsi di Forza Italia dal tavolo delle riforme ha fatto venir meno la maggioranza dei due terzi, e francamente sarebbe stato senza senso andare al *referendum* su una questione di procedura. Quindi siamo tornati all'articolo 138 e al più pieno e rigoroso rispetto della procedura di revisione della Costituzione, prevista dalla Costituzione stessa.

Non è stata fatta alcuna forzatura sui tempi, tant'è vero che sono mesi che stiamo lavorando in Commissione e abbiamo cominciato a lavorare in Assemblea, ormai da diversi giorni, sulle proposte avanzate dal Governo. Ci sono state settimane e mesi di lavoro in Commissione, si sono svolte audizioni, in cui sono state sentite personalità e studiosi di tutti gli orientamenti ed è stata raccolta una messe infinita di contributi e di approfondimenti. Adesso, presumibilmente, lavoreremo per alcune settimane in Assemblea e sono al nostro esame migliaia di emendamenti. Penso di non essere irriverente se arrivo a dire che nemmeno l'Assemblea costituente ha dedicato un tempo come quello che stiamo dedicando all'esame di un aspetto circoscritto della Costituzione. Non stiamo riscrivendo la Costituzione: la prima Parte è fuori dalla nostra attenzione, non si parla di forma di Governo non si parla di giustizia: si parla di riforma del bicameralismo e del Titolo V della Parte II. Credo che la Costituente non abbia dedicato alla questione del bicameralismo (in particolare a quella del Senato) e alla questione del Titolo V il tempo che vi ha dedicato questo ramo del Parlamento, in questa prima lettura. Poi ci saranno l'esame della Camera dei deputati e gli altri passaggi.

Sarò poco attrezzato intellettualmente, ma onestamente non capisco dove sia l'obiezione. Ho capito da alcune colleghi che l'anomalia sarebbe l'iniziativa del Governo. Sarebbe questo il *vulnus*: ho sentito usare questa parola, così di moda. Ogni volta che bisogna criticare una scelta, legittimamente, sul piano politico, si parla di *vulnus*. Questa povera Costituzione è ormai come san Sebastiano: a forza di *vulnus* (anzi, di *vulnera*) è bucherellata da tutte le parti. Questo *vulnus* deriverebbe dunque dal fatto che il Governo ha osato avanzare una proposta.

Ma dove sta scritto, colleghi, che il Governo non ha potere di iniziativa legislativa in materia di revisione costituzionale? Ho sentito anche colleghi del mio partito, peraltro persone di lunga esperienza parlamentare, che dicono una sciocchezza del genere, che non sta né in cielo né in

terra. Il Governo ha diritto di iniziativa parlamentare, come ogni singolo parlamentare (tanto che in quel "librone" che contiene i disegni di legge presentati, ce ne sono decine proposti da singoli parlamentari), così come 50.000 cittadini (forse cambieremo questo numero) e come le Regioni (ci sono infatti anche testi proposti dalle Regioni).

Il Governo ha il pieno diritto di iniziativa legislativa, anche in materia costituzionale. Se così non fosse, la Costituzione lo vieterebbe e, se la Costituzione lo avesse vietato, nessuno si sarebbe sognato di presentare un disegno di legge del Governo. Invece la Costituzione lo prevede e, se lo prevede, è legittimo. Si può opinare sulla opportunità di farlo in questo o in quel passaggio storico, ma non si può certo aggredire la proposta di riforma perché c'è stata un'iniziativa del Governo. Questo lo trovo francamente incomprensibile. Ripeto, sarò limitato, ma onestamente, nonostante mi sforzi e mi sia sforzato di capire le ragioni dei colleghi, non ho capito.

Del resto, abbiamo avuto alle spalle, recentemente, un passaggio storico nel nostro Paese nel quale si decise altrimenti (ripeto, sul piano dell'opportunità politica), quando, nato il Governo Monti, si decise di distinguere nettamente i piani: al Governo l'iniziativa sulle riforme economiche e sociali, al Parlamento l'esclusiva responsabilità delle riforme costituzionali. Purtroppo, abbiamo visto come è andata a finire: è andata a finire che le riforme economiche e sociali sono state attuate - poi ognuno potrà giudicarle diversamente, io complessivamente le ho giudicate e le giudico assolutamente utili per il Paese - e le riforme costituzionali sono rimaste al palo. Il che ci dice che senza una iniziativa di stimolo da parte del Governo il Parlamento, per come è organizzato oggi (ed ecco una delle ragioni e non l'ultima per cui forse è il caso di riformarlo), da solo non ce la fa, quanto meno non ce l'ha mai fatta. Il ruolo di stimolo, l'impulso da parte del Governo è stato quindi assolutamente opportuno.

C'è stato, è vero, un passaggio critico e sarebbe sciocco ed ipocrita non vederlo: quello dell'adozione del testo base. Dato il fascicolo con tutti i testi, qual era il testo da preferire come testo base? Lì c'è stato un passaggio critico, sul quale naturalmente sono legittimi tutti i giudizi dal punto di vista politico. Personalmente, come ho detto nell'assemblea del Gruppo del Partito Democratico, ero favorevole a che fossero i relatori a presentare una loro proposta, un testo base diverso da quello del Governo, ma stiamo nel mondo dell'opinabile. Anche perché ciò che conta è che il testo che è uscito dalla Commissione e che ora è all'esame di questa Assemblea è - fatemelo dire - un lontano parente del testo che vi era entrato, su proposta, iniziativa e impulso del Governo. Esso è una sintesi, a mio avviso ancora perfettibile, come del resto hanno detto i relatori nelle loro relazioni ad introduzione di questa discussione. È una sintesi certamente ancora perfettibile, nessuno lo nega, ma altrettanto certamente ben riuscita del testo base del Governo, con quell'ordine del giorno Calderoli, che aveva pure riscosso un consenso ampio e maggioritario in Commissione che ha contribuito fortemente alla discussione successiva ed alla elaborazione del testo che oggi è al nostro esame.

Dov'è allora il problema della democrazia? Dove c'è stata la forzatura della democrazia?

Dovremmo evitare, colleghi, di usare sempre l'arma atomica nella nostra discussione. L'arma atomica della illegittimità, del fatto che si stanno forzando e sfondando le regole. Perché usare sempre questi argomenti quando si possono più pianamente usare argomenti razionali che sono più aderenti alla realtà delle cose? Si può dire: «Questo testo non mi piace, trovo che si debbano cambiare i punti a), b), c) e d)»; perché dire che c'è un attentato alla democrazia quando, come ho provato a dire, mi sembra in maniera del tutto piana e non polemica, abbiamo fatto le cose dentro e secondo le regole? E ci mancherebbe altro! Ma chi potrebbe tollerare dentro quest'Aula, a cominciare dal Presidente del Senato, che si violassero in maniera pesante e sistematica le regole? Ci possono essere passaggi politicamente complessi, aspri, ma parliamo di questo. Altrimenti, da soli delegittimiamo il Parlamento che vogliamo difendere e promuovere.

Il lavoro svolto è stato la sintesi migliore tra l'indispensabile - tale si è dimostrata storicamente - funzione di stimolo del Governo e l'imprescindibile funzione del Parlamento, che in questa, come in ogni materia legislativa, ha comunque l'ultima parola.

Per quanto riguarda in particolare il Governo, esso ha avuto il merito - a cominciare dallo stesso Presidente del Consiglio, quando ancora non lo era e quando poi lo è diventato - di allargare di nuovo il tavolo del confronto politico sulle riforme, perché alla crisi del Governo Letta il tavolo delle riforme si era drammaticamente ristretto. Il presidente Renzi allora - già prima come segretario del Partito Democratico - ha riportato al tavolo Forza Italia, con tutte le difficoltà del caso, e adesso sta lavorando, come abbiamo visto più volte in *streaming*, per tenere al tavolo anche il Movimento 5 Stelle, con un apporto che noi abbiamo giudicato assolutamente positivo. Stiamo quindi lavorando per questo, cioè per fare una riforma che sia la più largamente condivisa.

Abbiamo il testo elaborato dalla Commissione, grazie al lavoro straordinario fatto dai relatori, a cominciare dalla presidente Finocchiaro, e adesso la decisione è nostra, è dell'Assemblea del Senato, che deciderà in modo sovrano, com'è nelle cose.

C'è poi l'altra obiezione, secondo la quale tutto sarebbe stato fatto di fretta e in maniera superficiale. Si dice che si sta legiferando male, perché stiamo procedendo in fretta - e la gatta frettolosa fece i gattini ciechi - e stiamo facendo una riforma sballata, andando di corsa per inseguire non si sa bene quale scadenza elettorale, senza la necessaria ponderazione, che impone prudenza di fronte a temi così complessi. Anche di fronte a questa obiezione, a costo di apparire ingenuo, sono sorpreso per due ragioni.

Innanzitutto, come abbiamo già detto, sono mesi che si sta lavorando alla riforma e dal dibattito che si è svolto finora ho tratto la considerazione - i colleghi non me ne vorranno - che a molti sfugge il senso dell'urgenza che deriva dalla vera e propria emergenza politica ed istituzionale nella quale versa il Paese.

Ho sentito dire da alcuni colleghi che non è vero che l'Europa ci chiede la riforma del Senato: ma dove vivete, cari colleghi? Il problema non è quello che l'Europa ci chiede, a parte il fatto che basterebbe leggere un po' la stampa e vedere che ogni giorno c'è qualche intervista su questo. L'altro giorno c'era un'intervista del presidente Weber, capogruppo del Partito popolare europeo presso il Parlamento europeo - che non è certo sospettabile di simpatia nei confronti del presidente Renzi, con cui si è anche un po' preso, per così dire, a Strasburgo - il quale ha detto di essere certo che l'Italia procederà sulla strada delle riforme e la prima fondamentale riforma è quella costituzionale, del Senato. (*Commenti dei senatori Marton e Vacciano*). Ma non è per questo che ovviamente dobbiamo farla.

Ma perché i tedeschi, come tutti gli altri nostri *partner* europei, sono preoccupati di questa situazione? (*Il senatore Airola si allontana dall'Aula*). Perché noi, cari colleghi - non c'è bisogno di uscire dall'Aula, perché non c'è bisogno di protestare (*Commenti del senatore Airola*) - siamo l'unico Paese europeo che unisce alla drammatica crisi economica e sociale che stiamo vivendo, un'altrettanto drammatica crisi politico-istituzionale. Non c'è un altro Paese messo come il nostro sotto questo profilo. Abbiamo avuto le elezioni nel 2013, che non hanno prodotto una chiara maggioranza di Governo; abbiamo un Presidente della Repubblica costretto, suo malgrado, alla soglia dei novant'anni ad un secondo mandato, perché il Parlamento non è stato in grado di trovare una soluzione diversa.

Abbiamo il *leader* del secondo partito della principale coalizione, alternativa a quella del Partito Democratico... Credo di avere venti minuti, Presidente.

PRESIDENTE. Stanno scadendo anche i venti minuti.

TONINI (PD). Allora mi affretto.

Dicevo che il *leader* di questa coalizione alternativa è in una condizione di semilibertà. Abbiamo una legge elettorale dichiarata illegittima dalla Corte, che ne ha scritta un'altra che non garantirebbe la governabilità del Paese. Siamo al quarto Governo in tre anni. In tre anni ci sono stati quattro Governi e noi parliamo di deriva autoritaria e di regime che si starebbe instaurando in Italia, perché - io dico miracolosamente - il Partito Democratico è riuscito alle elezioni europee ad ottenere il risultato sicuramente straordinario del 40 per cento dei voti, ma che in nulla modifica la precarietà degli equilibri nei quali viviamo?

Oggi gli italiani sono aggrappati a noi e a Renzi, perché a occhio gli siamo sembrati l'unica cosa che sta a galla e che può tenere a galla il Paese, ma è in queste condizioni che stiamo vivendo e adesso pensiamo che si possa dire: «non c'è l'urgenza, prendiamoci tutto il tempo necessario»? C'è un'urgenza ed è drammatica.

La verità è che dobbiamo fare presto e dobbiamo fare bene, e il modo migliore per fare presto e bene è essere consapevoli che siamo dei nani sulle spalle dei giganti. I giganti sono quelli - come hanno già detto altri colleghi - che vengono dal nostro passato. Noi abbiamo alle spalle un'elaborazione approfondita: per decenni si è lavorato alle riforme costituzionali ed in particolare alla riforma del bicameralismo. Vorrei ricordare - non ho il tempo di leggerla - una relazione dell'onorevole Mino Martinazzoli, che è stato citato da altri colleghi in questo dibattito. Nel 1988 ricordo un seminario del Gruppo parlamentare della DC della Camera, in cui ci si poneva il problema della riforma del Senato e si diceva, in sostanza, che alla differenziazione delle funzioni non può che corrispondere la differenziazione delle modalità di elezione. Già allora, nel 1988, ci si poneva questo problema (Ruffilli, che pochi mesi dopo avrebbe trovato la morte, fu il protagonista assoluto di quel passaggio) e Martinazzoli diceva: dobbiamo fare presto, perché incalza la delegittimazione della politica da parte dei cittadini. Era il 1988; poche settimane dopo nasceva la mia prima figlia che l'anno scorso ha votato per la prima volta al Senato. Quindi, stiamo facendo talmente presto che una bambina nata allora è riuscita a diventare elettrice del Senato. Per favore non rischiamo il ridicolo.

E non è vero che questa riforma che stiamo facendo non abbia radici profonde...

PRESIDENTE. Dovrebbe concludere.

TONINI (PD). Chiudo, Presidente.

È stata già citata - e con questo voglio chiudere - la tesi n. 4 dell'Ulivo, certamente figlia di quella elaborazione che ha in Ruffilli il punto più alto, che diceva chiaramente: «Il Senato dovrà essere trasformato in una Camera delle Regioni, composta da esponenti delle istituzioni regionali che conservino le cariche locali e possano quindi esprimere il punto di vista e le esigenze della regione di provenienza. Il numero dei senatori (che devono essere e restare esponenti delle istituzioni regionali) dipenderà dalla popolazione delle Regioni stesse, con correttivi idonei a garantire le Regioni più piccole. (...) I poteri della Camera delle Regioni saranno diversi da quelli dell'attuale Senato, che oggi semplicemente duplica quelli della Camera dei deputati. Alla Camera dei deputati sarà riservato il voto di fiducia al Governo. Il potere legislativo verrà esercitato dalla Camera delle Regioni per la deliberazione delle sole leggi che interessano le Regioni, oltre alle leggi costituzionali».

È chiaro che questo manifesto non ha nessuna funzione normativa per nessuno di noi; è chiaro che non ha nessun potere normativo, ma io lo cito solo per dire che di tutto possiamo di essere accusati tranne di voler fare una riforma frettolosa e senza radici. Le radici di questa riforma ci sono, sono profonde e affondano nella storia migliore della cultura democratica del nostro Paese. *(Applausi dal Gruppo PD e del senatore Di Biagio).*

sen. CLAUDIO MARTINI

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 284 del 21/07/2014

MARTINI (PD). Signor Presidente, cari colleghe e colleghi, con il voto degli emendamenti passeremo a breve dalle parole ai fatti. C'è ancora spazio per dire con quali intenzioni affrontiamo questo passaggio. A me riesce solo usare parole un po' scontate e già usate da altri: bisogna fare presto e fare bene.

Sul fare presto il Senato si è diviso, ma ritardare non va bene. Noi dobbiamo finalmente avviare il cantiere concreto della riforma, oggi siamo solo al primo atto di una lunga opera. Peraltro, sono state attivate grandi aspettative attorno a questa riforma, in Italia e non solo; se ci attardassimo ancora, salirebbe dal Paese una forte critica perché non ci occupiamo degli altri grandi problemi dei cittadini, quelli dell'economia, del lavoro e del sociale, per non dire dei grandi drammi internazionali: da Gaza, all'Ucraina, al Canale di Sicilia, un pensiero commosso vada da quest'Aula a tutte le vittime innocenti di queste immani e inaccettabili tragedie. (*Applausi*).

Un nesso cruciale unisce le riforme istituzionali e il rilancio dell'economia. Noi vogliamo portare a compimento la riforma perché anch'essa serve all'obiettivo del superamento della crisi. I dati economici e occupazionali restano duri; non ci sono scorciatoie vincenti, né con le strategie depressive adottate fin qui, né evocando grandi programmi d'investimento. Le risorse per le politiche fiscali e di sviluppo attive verranno dalla riorganizzazione degli strumenti fin qui conosciuti. Perfino per battere l'evasione, la corruzione e la criminalità serve un salto di efficienza, di coordinamento e di *governance*, quindi l'efficienza delle istituzioni è fattore decisivo. Quante volte leggiamo o diciamo noi stessi che uno dei freni più grossi al dinamismo del Paese è dato dalla vecchiezza del nostro sistema istituzionale, legislativo e burocratico. Talora l'inadeguatezza delle istituzioni fornisce un alibi per comportamenti rinunciatari e corporativi da parte della stessa società civile, ma il tema non si può eludere, specie se letto in chiave europea.

Tutti noi diciamo no all'austerità a senso unico, al rigore che non assicura crescita e giustizia sociale. Questo consenso è bello, ma non sarà facile allentare la morsa, specie con gli alti *deficit* di bilancio che gravano su molti Paesi, Italia per prima. Una delle chiavi possibili per cambiare la politica europea è accelerare la strategia delle riforme, come sostiene il Governo; diventerebbe così percorribile una gestione più accorta e flessibile degli accordi comunitari. Non mettiamo dunque in contrapposizione le riforme istituzionali e le azioni per la crescita; è la vulgata populista a dire che non è questa la priorità del Paese, che il Senato dovrebbe occuparsi d'altro.

Le cose non stanno così, un sistema istituzionale moderno ed efficace è una delle condizioni per la ripresa; la frattura tra riforma economica e riforma istituzionale apre il varco al populismo e all'antipolitica e allontana le possibilità di un nuovo ciclo positivo; nel segno della riforma, lo stesso occuparsi di competitività e lavoro cambia natura, perché lo facciamo in un contesto più avanzato nel quale siamo tutti chiamati a ragionare in termini più rigorosi e coerenti: tutti, il Parlamento, ma anche il Governo, il quale ci chiede rigore e coerenza sull'assetto istituzionale nuovo e dal quale noi aspettiamo rigore e coerenza nell'approntare disegni di legge e decreti-legge. Troverei infine utilissimo che, dopo la quattro giorni dedicata al dibattito sulle riforme, potesse svolgersi un'approfondita sessione sulla situazione economica italiana ed europea, anche in vista della prossima legge di stabilità.

Fare presto, dunque, ma fare anche bene, il che vuol dire costruire il più largo consenso possibile della politica, ma anche delle forze sociali e culturali del Paese, modernizzare e semplificare davvero in modo che le istituzioni facciano meglio il loro mestiere, rinnovare la Costituzione senza smarrirne i valori e la cura per gli equilibri e i contrappesi, le garanzie e la qualità della democrazia.

Su quest'ultimo tema si è molto discusso, in quest'Aula e fuori. Diversi colleghi hanno trovato gli argomenti giusti, a mio avviso, per dire come sia fuorviante alimentare lo spettro della deriva autoritaria e dello svuotamento della democrazia e della Costituzione, come riproposto anche stamani con toni forti dal collega Giarrusso.

Naturalmente, è seria e degna di rispetto la preoccupazione sulla rappresentatività, sulle garanzie e sugli equilibri di sistema, come lo è la proposta di un Senato delle garanzie. Non è però una banalità nemmeno lavorare all'altra grande opzione, il Senato delle autonomie, espressione delle istituzioni territoriali, cerniera di raccordo tra Stato e Governi regionali e locali e strumento di collegamento con la decisiva dimensione europea.

Signor Presidente, appartengo a quella generazione di amministratori locali e regionali che per oltre vent'anni si è battuta con convinzione per un regionalismo sano ed efficace e per un federalismo responsabile, cooperativo e solidale. Ho lavorato per questi obiettivi, pur conscio dei limiti e degli errori delle città e delle Regioni, perché convinto che - anche ai fini di un allargamento democratico del Paese, lo sottolineo - andasse sconfitta l'Italia delle burocrazie ministeriali, del centralismo invadente ed inconcludente e del soffocante strapotere della politica romana su quella che vive nei territori. Era una battaglia non solo per il decentramento dei servizi, non banalizziamola: era ed è una battaglia per nuovi equilibri nel nostro sistema istituzionale, per un nuovo tipo di garanzie, quelle connesse alla prossimità dei cittadini ed alla maggiore accessibilità della cosa pubblica, e per un'altra direzione della democrazia, non solo dall'alto verso il basso, ma anche dal centro alla periferia, la direzione che va dallo Stato alle autonomie. La democrazia è partecipazione, pluralismo e valorizzazione delle differenze, sono d'accordissimo: allora, essa si rafforza se le istituzioni statali si aprono, se il Paese si decentra e fa dei propri differenti poli vitali una forza positiva di spinta dinamica e partecipazione, di controllo sull'attività dello Stato e di garanzia dell'unità nazionale.

La mia disponibilità per questa riforma, pur con i limiti che vedo - che spero supereremo - nasce dalla convinzione che il Senato delle autonomie sia anche un Senato delle garanzie, mentre il Senato delle garanzie proposto da altri senatori non può essere un Senato delle autonomie. Se avessimo avuto il Senato delle autonomie nel 2001, la storia del Titolo V sarebbe stata un'altra: non ci saremmo trovati a dover misurare le sue criticità ed a dover correggere il tiro.

Apro una parentesi, per dare atto ai relatori ed alla Commissione di aver migliorato il testo base sul Titolo V e sulla funzione legislativa del Senato: vi era un'impostazione troppo centralistica, oggi corretta nel senso giusto. Le Regioni hanno certamente molto da razionalizzare e rivedere - a mio avviso, persino il loro numero e le loro dimensioni - ma non possiamo certo tornare al periodo antecedente al 2001, perché sarebbe antistorico ed irrazionale.

Un punto rimane irrisolto, a mio avviso, quello delle disposizioni generali e comuni: quali leggi le recheranno? Leggi quadro ed organiche, testi unici o qualunque provvedimento, compresi gli *omnibus* ed i decreti milleproroghe? Nel primo caso, dovrebbe valere la clausola della maggioranza rafforzata, per dar peso al parere del Senato; nel secondo, dovremo prepararci ad una bassa qualità della legislazione.

Ora, nella logica del Senato delle autonomie, sono i rappresentanti delle Regioni ed i sindaci, già eletti dai cittadini, a formare l'Assemblea e nessuno può farlo al posto loro. L'elezione di secondo grado non è dunque un'eresia, ma una scelta che ha una propria logica e che può essere condivisa o meno, ma non equiparata ad un arretramento della democrazia. Occorre certo che il modello funzioni e vi sia quella peculiarità continentale evocata dai relatori, ma ne parleremo discutendo gli emendamenti.

Confido che ci rifletta approfonditamente anche la Camera, meno coinvolta emotivamente di noi, e chiedo al Governo di tenere aperta nel passaggio tra questo e l'altro ramo del Parlamento una discussione vera, perché si possa affinare ancora e costruire un consenso più vasto. Sono dunque tra coloro che scommettono sul carattere innovativo ed espansivo, anche dal punto di vista democratico, del Senato delle autonomie.

Non ci sarà deriva autoritaria se il corpo vivo delle nostre autonomie entrerà dentro il Parlamento e parteciperà direttamente alla funzione legislativa. Non dobbiamo avere paura di questo passaggio. Può essere l'occasione di un'apertura delle istituzioni ad una visione più ampia, di un collegamento originale con le popolazioni amministrare. Con il che potremo coltivare un grande obiettivo: il rilancio del valore costituzionale dell'autonomia, il suo diventare fermento di una politica vicina ai cittadini.

Anche così si rilancia e si allarga, sostanzialmente e non solo formalmente, la democrazia. Mi sorprendono i colleghi della Lega che non vedono quest'opportunità e osteggiano fieramente una riforma che eleva le autonomie a perno del Parlamento e della Repubblica.

Ecco, dunque, come la vedo io: se il Gruppo del Partito Democratico si fosse convinto che la riforma produce lesioni alla democrazia repubblicana, dopo averne discusso infinitamente, avrebbe lavorato per riscriverla daccapo. Il PD è nato per rafforzare ed innovare la democrazia nel nostro Paese: si chiama Partito Democratico proprio per questo. Sin dalla sua nascita si è misurato con le difficoltà inedite della democrazia contemporanea e con i segni di suo logoramento, temi che, per amore di verità, vengono da lontano, riguardano tutte le società e nascono ben prima di questa riforma.

Oggi il PD è l'argine decisivo contro l'avanzamento del populismo e dell'antieuropeismo, il che è la precondizione per ogni ricostruzione democratica. Chi voterà la riforma non è poco attento e poco sensibile al futuro della democrazia. Assicuro anzi che dalle nostre fila non verrà mai meno la tensione ideale, culturale e politica, perché la Carta costituzionale viva e goda di buona salute.

Su questo terreno, in ogni caso, si possono fare ancora passi in avanti. Ci sono emendamenti positivi su temi importanti. Penso al *referendum* propositivo e agli strumenti di democrazia diretta,

ove i tempi sono maturi per collocare l'Italia all'avanguardia. Penso al sistema di elezione del Presidente della Repubblica e all'allargamento del collegio elettorale. Penso alla parità di genere, che non è solo tema di bilanciamento, ma è questione squisitamente democratica.

Il Governo ha dichiarato la sua apertura ad ulteriori miglioramenti in Aula. La Commissione ha dato il suo importante contributo, segnando con il suo lavoro il testo, ed io ringrazio di cuore i relatori, la Commissione e gli Uffici. È importante che possa farlo anche l'Assemblea, nel nome di un parlamentarismo propositivo ed efficace.

Signor Presidente, colleghe e colleghi, i *media* presentano il nostro dibattito come un momento di divisione e di scontro, tra i partiti e nei partiti. In buona parte è vero, ma non è tutto così. È condivisa l'idea di superare il bicameralismo perfetto, semplificare e velocizzare la vita delle istituzioni, ridurre numeri e costi della politica, aggiornare l'architettura istituzionale, specialmente in rapporto all'Europa.

Propongo di valorizzare il messaggio comune di un Parlamento che vuole davvero dare compimento alla riforma del sistema istituzionale e modernizzare l'Italia. Altrimenti non batteremo l'antipolitica e la disaffezione e non faremo un servizio alla politica e alla democrazia. Daremo argomenti a chi il Senato vuole proprio chiuderlo, cancellarlo.

Al di là delle diverse e legittime opzioni in campo, sulle quali discutiamo con passione e rispetto, noi tutti intendiamo portare avanti questo impegno senza paura e senza incertezze, perché sentiamo essere impossibile rinviare ancora.

Questo messaggio parla al Paese: anch'esso ha bisogno di darsi una scossa, affrontare decisamente l'agenda di un cambiamento culturale, civico e morale. Il Senato cambia pelle, ma ha ancora un compito alto da svolgere: dire al Paese, cominciando da se stesso, che il tempo del cambiamento è arrivato, che la cosa non ci fa paura e che, con tutta la saggezza e la prudenza necessarie, questa volta non ci fermeremo a metà del guado. (*Applausi dai Gruppi PD e SCpI e del senatore Casini. Congratulazioni*).

LA REPLICA DELLA RELATRICE

sen. ANNA FINOCCHIARO

Legislatura 17ª - Aula - Resoconto stenografico della seduta n. 284 del 21/07/2014

FINOCCHIARO, *relatrice*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, queste conclusioni arrivano dopo trenta ore di discussione generale, a loro volta precedute da un esame in Commissione che ha visto 28 ore di discussione generale, dopo un'indagine conoscitiva alla quale hanno partecipato moltissimi esperti. Numerose sedute sono poi state dedicate all'esame degli emendamenti. Nel frattempo numerosissime iniziative nel Paese, nelle università, organizzate da partiti, fondazioni e associazioni sono state dedicate al tema di cui ci occupiamo oggi.

Il dibattito pubblico ha assunto sui *media* un risalto, un'ampiezza e ha avuto uno spazio prolungato. Peraltro, venivamo anche dai lavori della Commissione insediata dal Governo Letta, la Commissione degli esperti, dalla loro relazione conclusiva, da una consultazione *on line* organizzata dal Governo Letta e - voglio ricordarlo - da un dibattito sul superamento del bicameralismo prefetto e anche sui temi relativi all'articolo 117 della Costituzione che data moltissimi anni (almeno 30 quella sul superamento del bicameralismo prefetto). Numerosissime, molteplici forse innumerevoli sono state le occasioni di discussione sia nelle Aule parlamentari, che fuori dalle Aule parlamentari.

Dire, pertanto, che il lavoro che stiamo affrontando sia segnato dalla fretta, da improvvise accelerazioni e da approssimazione, a mio avviso, non è proprio aderente alla realtà dei fatti.

Non credo, peraltro, che debba influire sul seguito della nostra discussione (quindi come relatori riteniamo di non tenerne conto) il rilievo secondo cui questa Aula non è legittimata a discutere il testo, né sarebbe legittimata a discutere il testo la Camera dei deputati.

Al di là di ogni considerazione politica, come ho detto nella relazione, credo che ci troviamo di fronte ad un dovere costituzionale di riformare il nostro sistema. La Corte costituzionale ha espressamente sottolineato la piena legittimità delle due Assemblee rappresentative di Camera e Senato, ancorché elette con una legge dichiarata incostituzionale.

Peraltro, come diceva bene il senatore Tonini, vorrei ricordare ai colleghi che ciò con cui ci misuriamo da questo momento in poi non è il testo del disegno di legge presentato dal Governo, ma è un testo figlio, frutto di un lavoro parlamentare che si è dipanato per tante settimane e che ha visto una così compiuta partecipazione non solo dei colleghi della Commissione. Questo in un quadro in cui, peraltro - lo dicevo di nuovo il senatore Tonini - nulla impedisce nel nostro sistema costituzionale (ed infatti è accaduto nel corso delle legislature) iniziative governative in materia costituzionale. Iniziativa legislativa che, peraltro, era abbinata ad altre 53 proposte i cui suggerimenti sono stati parte viva del nostro dibattito e per molti versi sono state recepite nel testo dei relatori.

Non è certamente semplice tirare le fila di un dibattito che è stato prettamente politico e che ha insistito su questioni sulle quali non so neanche quanta veste io abbia per replicare.

Eppure, sono state questioni che hanno infiammato il dibattito in questa Aula e lo hanno nutrito (ne sentivo ancora oggi echi nell'intervento del senatore Giarrusso). Quindi, forse è il caso che qualche parola su questo punto venga detta in maniera da iniziare i nostri lavori sotto il manto di un accordo su di noi, su quelli che sono i presupposti essenziali di questa discussione.

Abbiamo sentito riecheggiare tante volte un ulteriore elemento presuntivamente delegittimante e cioè quello secondo cui il Presidente del Consiglio non sarebbe legittimato a proporre la riforma e a così fortemente farne un tratto identitario della propria iniziativa perché non è stato eletto.

Forse, vale la pena ricordare che in un sistema parlamentare questo è influente rilevando soltanto la fiducia concessa dalle Camere per sostenere la piena legittimità di un Presidente del Consiglio e del suo Governo.

Ma non è questo di cui voglio parlare.

Ma non è questo di cui voglio parlare. Questo è un elemento che mostra anche la natura prettamente politica che ha segnato la discussione generale, in qualche senso e in qualche misura, anche per questo verso, questo renderà più difficile le conclusioni dei due relatori.

Ma un argomento più proprio è stato usato per contestare la composizione del Senato e l'elezione di secondo grado che la determina; questo è stato un argomento presente in moltissimi degli interventi dei colleghi. Nella relazione, ma anche nella conduzione dei lavori di Commissione, come relatori io e il presidente Calderoli abbiamo molto insistito perché la prima definizione del nuovo Senato derivasse dalle funzioni e dai poteri che eravamo in condizione di attribuirgli piuttosto che dalla sua composizione. E in questo senso abbiamo insistito. Sapete che le nostre relazioni sono

state segnate da questa nostra cura, che è stata cura poi della Commissione e che si è tradotta nel testo che è stato portato in Aula.

Quali sono i tratti identitari? La competenza in materia di partecipazione alla costruzione ed applicazione dell'ordinamento europeo. Su questo punto devo dire che la discussione generale ha avuto spunti molto interessanti; ci sono stati dei suggerimenti che abbiamo molto apprezzato. Quindi io penso che gli emendamenti che meglio definiscono questo ruolo e questa funzione del Senato debbano essere oggetto di particolare cura e riflessione. Mi riferisco in particolare al collega che, con molta ironia, faceva riferimento all'espressione che ho adoperato quando ho detto che in questo senso il Senato sarebbe Senato italiano e che, qualora così riformato, sarebbe una peculiarità continentale. Esso sarebbe appunto una Camera che nasce avendo in sé impressa la funzione di partecipazione al processo di creazione e applicazione dell'ordinamento comunitario, seguendo lo spirito del Trattato di Lisbona, ma con la freschezza di uno strumento moderno, che viene costruito in ragione di questa nuova dimensione dei Parlamenti nazionali.

Funzioni di controllo assolutamente inedite nel nostro sistema, per appartenersi ad un organo che costruiamo come non stretto dal vincolo fiduciario e dunque libero nelle proprie determinazioni. Quindi funzioni di controllo sull'applicazione delle leggi, sulle politiche pubbliche e sulle pubbliche amministrazioni. Una funzione legislativa paritaria, allargata certamente rispetto al testo del Governo e misurata sull'altro tratto identitario di questo Senato, quello di essere organo di raccordo tra lo Stato e le Regioni. Quindi una fisionomia per molti versi di assoluta innovazione e modernità e in questo senso - lasciatemelo dire - anche di grande rilievo sotto il profilo della possibilità di contribuire alla modernizzazione del sistema istituzionale italiano e anche - lasciatemelo dire - al ruolo e alla possibilità di competere del nostro Paese.

E poi la funzione di partecipazione alle funzioni di garanzia: quindi elezione del Presidente della Repubblica, dei componenti laici del CSM, dei giudici costituzionali. Qui - diceva il senatore Bruno - occorre fare una riflessione approfondita in Aula. Su questo punto, proprio per evitare che ci possa essere il sospetto di una torsione della partecipazione del Senato, si da renderlo assolutamente ininfluenza nella determinazione degli organi di garanzia, io penso che entrambi i relatori concordino sulla necessità di un'ulteriore riflessione.

Ma il tema principale della discussione generale è stato il tema dell'elettività. Posizioni contrastanti con la scelta della Commissione - una scelta peraltro adottata a larghissima maggioranza, come ricordate - sono state assunte da moltissimi colleghi, con molta passione e con piena legittimità.

In un dibattito nel quale, proprio in ragione della sua accentuata politicità cui facevo riferimento, il tema è stato trattato connettendolo strettamente con la riforma elettorale, che però non esiste, nel senso che è stata approvata da un ramo del Parlamento, non è stata ancora incardinata dalla Commissione del Senato e mi sembrerebbe davvero superfluo dire che la Commissione affari costituzionali del Senato avrà su questo punto una straordinaria attenzione, anche per le vicende che hanno riguardato la legge elettorale precedente.

La tesi principale svolta dai colleghi che si sono opposti alla scelta operata dalla Commissione in ordine all'elezione del Senato hanno considerato indispensabile un'elezione diretta del Senato per bilanciare appunto gli effetti di una legge elettorale di impronta maggioritaria. Qualche collega, in particolare del Partito Democratico, ha ricordato che nelle tesi dell'Ulivo del 1996, vigente il Mattarellum, quindi vigente una legge maggioritaria, si invocava una riforma elettorale di secondo grado, ma non sto citando l'episodio per richiamare, per così dire, all'ordine coloro i quali si oppongono, ma soltanto per significare, lo spiegherò meglio dopo, che in quell'occasione nessuno gridò al «massacro della democrazia», all'«iniqua, scellerata e assassina manovra», al «massacro della Costituzione», al «rischio autoritario» e potrei continuare, perché tra i diversi accenti che si sono uditi in quest'Aula anche questi sono stati uditi.

Vorrei allora ricordare che ancora più recentemente, nella XV legislatura, vigente la legge elettorale n. 270 del 2005, quindi il cosiddetto Porcellum, la cosiddetta bozza Violante arrivava in Aula con un testo nel quale i 180 senatori eletti nel collegio elettorale erano 144 consiglieri regionali eletti dai rispettivi consigli e 36 componenti di consigli comunali, provinciali e di Città metropolitane eletti dai Consigli delle autonomie locali (CAL).

Nella seduta del 20 giugno 2007, sul testo dei relatori, che appunto si soffermava su questa composizione indiretta del Senato, vorrei ricordare l'atteggiamento delle forze politiche. Rifondazione Comunista esprimeva favore per l'elezione di secondo grado, ma dichiarava disponibilità anche a prendere in considerazione l'elezione diretta (cito testualmente); l'Italia dei Valori si pronunciava per eliminare del tutto l'elezione diretta; l'UDC si pronunciava perché l'elezione fosse o tutta diretta o tutta indiretta; il senatore Bruno, che rappresentava Forza Italia, mostrava una complessiva insoddisfazione per il testo, ma non si soffermava in particolare sulla questione della elettività. È un dato che nessuno votò contro quel testo e nessuno gridò al pericolo autoritario, alla deriva del regime, all'attacco alla democrazia.

Ora, non ho ricordato questi passaggi per spirito di polemica: anch'io credo che la Parte I della nostra Costituzione sia tra le più belle del mondo, ma non vorrei che fossimo presi da un incantamento. La natura ambigua del Senato, e quindi il superamento del modello di Senato che conosciamo, discussa durante i lavori della Costituente ed essendo discussa pure la possibilità di una elezione indiretta attingendo alle assemblee regionali, è un tema che sta sui libri di diritto costituzionale.

Noi ricordiamo gli scritti di Ruini che, ancora alcuni anni dopo la Costituente, parlava del Senato come dell'«enigma Senato» e vorrei leggere l'eccezione che il professore presidente Valerio Onida ha fatto durante i lavori della Commissione istituita dal Governo Letta: «Nel condividere la linea che porta a differenziare le due Camere per funzioni e composizione, trasformando il Senato in Camera rappresentativa delle autonomie territoriali, ritengo che per realizzare tale obiettivo in maniera piena e coerente si dovrebbero adottare modalità di composizione del Senato per cui chi ne fa parte risulti realmente espressione delle istituzioni dell'autonomia. Pertanto: 1) dovrebbero far parte del Senato, di diritto, i presidenti delle Regioni e i presidenti dei consigli regionali, e inoltre (...) componenti eletti dal consiglio regionale, meglio se fra i propri componenti. Infatti l'elezione diretta (...) rischierebbe di fare dei senatori più i rappresentanti delle forze politiche di appartenenza, con la relativa dialettica, che i rappresentanti della Regione come istituzione».

Questo lo dice Valerio Onida, non un pericoloso nemico della democrazia. (*Applausi dal Gruppo PD*).

Ho voluto ricordarlo, lo ripeto, non per spirito polemico, ma perché le parole - soprattutto se usate con questa veemenza e, lasciatemelo dire, esuberando davvero il cimento del momento - rischiano davvero di consumarsi. Espressioni come «regime», «deriva autoritaria», «attacco alla democrazia», «massacro della Costituzione», se pronunciate in quest'Aula, sono macigni.

Credo che vi sia la necessità, e da questo punto di vista rivolgo un invito ai colleghi - fermo restando che quest'Aula è padrona di decidere per il Senato elettivo di primo o di secondo grado - di riflettere sui toni che imprimiamo al nostro dibattito, perché rischiamo di perdere per strada - lasciatemi usare questa espressione - la «pulizia dell'opera» alla quale siamo chiamati, il rigore, il nitore, la precisione e la puntualità con cui dobbiamo disegnare il nuovo ordinamento costituzionale, e lo dico ancora una volta. (*Commenti del senatore Di Maggio*).

A lei, senatore Di Maggio, risponderò fra poco.

Vorrei insistere ancora su una questione, e qui poi mi taccio. Quest'Aula è sovrana: non abbiamo bisogno di scomodare la tregenda per testimoniare quanto ciascuno di noi sia qui autorevole rappresentante del popolo, capace di esprimere una posizione. Non c'è niente da fare: dubitare di questo significa dubitare della nostra stessa possibilità di cambiare il Paese per rendere le istituzioni più efficaci e rispondenti al ruolo. In ogni caso, ciò su cui dobbiamo misurarci è questo testo, non è altro.

Ho molto apprezzato alcuni interventi, tra cui quello del senatore De Cristofaro, che ha inquadrato questo passaggio di storia, collocando storicamente - ovviamente secondo una sua ricostruzione - anche questa riforma. Per noi, però, è grandemente utile riuscire a lavorare a questa riforma in maniera - non voglio usare un'espressione che potrebbe essere interpretata ambiguamente - coerente, puntuale, precisa, rigorosa. Mi viene in mente che l'Assemblea costituente lavorava al pomeriggio, mentre la mattina le forze politiche affrontavano scontri incredibili occupandosi di legislazione ordinaria.

Siamo capaci di recuperare, nel lavoro sulla riforma della Costituzione, una parte di quello spirito, che ci consenta di lavorare sul testo e sulla riforma - comunque noi la pensiamo - senza farci travolgere dalla polemica politica del giorno? Credo che sia questo lo sforzo al quale tutti dovremmo tendere.

Molti interventi dei colleghi si sono soffermati su quella parte del testo che riguarda gli strumenti di democrazia diretta. È chiaro che è sempre una questione di grande delicatezza, perché in un sistema di democrazia rappresentativa bisogna sempre lavorare affinché il necessario e doveroso rafforzamento degli strumenti della democrazia diretta non interferisca con i principi della democrazia rappresentativa che governa il sistema: mi riferisco, in particolare alla proposta, tipica dei colleghi del Movimento 5 Stelle - che ne fanno ovviamente un tratto politico identitario - del «*quorum zero*».

Occorre quindi fare in modo che in un sistema costruito sui principi della democrazia rappresentativa, i principi e gli istituti della democrazia diretta siano ben calibrati.

E voglio un attimo soffermarmi sulla questione del *referendum*. È vero che il numero delle firme è stato elevato a 800.000, ma è pur vero che il *quorum* con il quale oggi si può vincere un *referendum* è quello che viene determinato dal numero degli elettori che hanno partecipato alle ultime consultazioni; ed è altresì vero che è stato in più introdotto un vaglio della Corte costituzionale a metà della raccolta delle firme, che peraltro vede un tempo raddoppiato; inoltre se

tale vaglio è superato, nel senso che la Corte valuta l'ammissibilità del *referendum*, si dà una straordinaria spinta di credibilità a quella domanda.

Di fronte a queste considerazioni, certamente opinabili ma che tengono conto di questa necessità ancora approssimata, assolutamente per eccesso, e quindi sbilanciata nel senso di un *favor* nei confronti della democrazia rappresentativa, dei suoi principi e del suo sistema - è possibile sia necessario ogni volta tenere insieme queste due questioni per evitare, ad esempio, che il 26 per cento dei votanti travolga un testo di legge votato all'unanimità dalle Camere, e quindi incidendo sul principio della rappresentatività in maniera non so quanto tollerabile dal sistema -, il senatore Di Maggio ha parlato dell'arrogante sfacciataggine della relatrice nel sostenere la riforma del *referendum* recata dal testo approvato dalla Commissione.

Spero di averlo convinto che non si tratta di sfacciataggine, bensì del faticoso contemperamento di due principi, quello della democrazia rappresentativa e quello della democrazia diretta, che per la prima volta il Parlamento della Repubblica si trova a declinare in un modo più avanzato (Non ancora sufficiente? Posso essere d'accordo), ma certamente non è frutto della mia arrogante sfacciataggine. Il senatore Di Maggio quando si rivolge alle colleghe ha sempre un più di aggressività, ma lo perdoniamo naturalmente; anzi, osserviamo la cosa con uno stupore divertito.

Un punto, sottolineato anche nelle relazioni introduttive, sul quale molti colleghi si sono soffermati, è la questione delle competenze del Senato in materia di leggi di bilancio. Profilo delicatissimo sollevato, devo riconoscere, da colleghi di diversi Gruppi. È ovvio, infatti, che se la politica di bilancio appartiene squisitamente al Governo in carica, è altresì vero che bisogna con grande attenzione graduare la possibilità che il Senato, sulle scelte che riguardano in particolare le autonomie territoriali che vengono toccate dalla legge di bilancio abbia la possibilità di dire parola, proprio per integrare quel modello di raccordo tra Stato e Regione di cui abbiamo parlato. Quindi, credo che bisogna tornare su queste previsioni e mi pare che sul punto vi sia anche un contributo emendativo interessante.

L'altra questione, oggetto di molta attenzione nel dibattito - e qui concludo - è la procedura prioritaria prevista in Costituzione.

Come i colleghi hanno ricordato, si tratta di una procedura che, per tante volte, si è tentato di introdurre nei Regolamenti, senza però mai riuscirci.

Sono stati ascoltati rilievi molto critici. Vorrei suggerire una riflessione su un punto, sapendo che poi l'affronteremo durante l'esame degli emendamenti. Mi riferisco alla procedura prioritaria, che normalmente è l'alternativa ai maxiemendamenti e al voto di fiducia ed è il modo attraverso il quale comunque si voti articolo per articolo e si arrivi al voto finale su un testo che nella prassi, da tutti esecrata, si è tradotto, in questi decenni, nella presentazione di maxiemendamenti spesso illeggibili e neanche affrontabili nella lettura, su cui apporre il voto di fiducia.

Infine, ho apprezzato i rilievi svolti dal collega Martini sull'articolo 117. Sono state fatte osservazioni dai colleghi su alcuni punti. Noi abbiamo creduto di innovare, anche profondamente, rispetto al testo del Governo, raccogliendo - perché questo ci pareva di dover fare - non soltanto la tradizione costituzionalistica italiana, ma anche la concreta realtà della dislocazione dei poteri sul territorio e la vitalità, soprattutto in ragione di un rapporto tra istituzioni e cittadini molto stretto, rappresentato in Italia dal sistema delle Regioni.

Concludo, colleghi, affermando che il lavoro di esame degli emendamenti sarà molto duro e ci impegnerà particolarmente. Quanto mi premeva dire l'ho già detto prima. Mi piacerebbe che questa ulteriore parte del nostro lavoro venga affrontata con la forza che proviene dal credere nelle istituzioni, nel ruolo che ciascuno di noi esercita in quest'Aula, e con la nitidezza di pensiero, di critica e di conflitto, se necessario, che deve però appartenere ad un dibattito che discute sul testo e del testo, e non d'altro.