



Milano, 25 ottobre 2004

**Note ed osservazioni in merito al DDL costituzionale sulle Riforme (AC n. 4862 – AS n. 2544-B), approvato alla Camera dei deputati il 15 ottobre 2004**

Rispetto al testo licenziato dal Senato lo scorso 25 marzo, sono intervenute alcune modifiche nel DDL n. 4862 (la numerazione assunta alla Camera dei deputati) sulle Riforme Istituzionali, approvato il 15 ottobre 2004 dalla Camera dei deputati. Visto e considerato che devono intercorrere 4 letture (2 dalla Camera e 2 dal Senato) e, preso atto che il Disegno di legge è considerevolmente differente rispetto a quanto uscito dal Senato della Repubblica, occorreranno ancora tre passaggi parlamentari (2 al Senato e 1 alla Camera). Nelle votazioni della seconda deliberazione non è ammessa la discussione e votazione dei singoli articoli, ma solo la discussione sulle linee generali e la votazione finale. Comunque, ecco di seguito, più in dettaglio, i punti salienti del DDL AC 4862 approvato il 15 ottobre scorso (I lettura).

Il primo articolo del testo, che va a modificare l'art. 55 della Costituzione, rimane inalterato rispetto al Senato. Viene introdotto il **Senato federale** della Repubblica. In sostanza viene posta la fine al *bicameralismo perfetto* che da sempre ha retto il sistema parlamentare del nostro Paese. Il Senato federale diviene l'organo rappresentativo delle istanze territoriali proprio come avviene in ogni Stato federale. In questo caso l'aggettivo federale ha un'importanza che va al di là del suo aspetto tecnico-costituzionale, ma dà un rilievo simbolico all'approvazione del DDL complessivo sulle Riforme.

All'art. 32, che modifica l'art. 114 della Costituzione, viene aggiunto un comma che va ad integrare il primo, in cui si vanno a menzionare direttamente i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà. Dopo l'elencazione degli enti di cui si compone la Repubblica, viene aggiunta la seguente frase: "*che esercitano le loro funzioni secondo i principi di leale collaborazione e di sussidiarietà*". La sussidiarietà – principio derivante dalla dottrina sociale della Chiesa - è già stata costituzionalizzata nel recente passato (Legge Costituzionale n. 3 del 2001), essendo presente nella Carta costituzionale all'art. 118, dove compare nella doppia variante (verticale ed orizzontale). La *leale collaborazione*, invece, esiste da tempo come prassi di comportamento all'interno del nostro sistema istituzionale e compare all'ultimo comma dell'art. 120 della Costituzione.

Per quanto concerne l'ambito delle autonomie speciali (gli Statuti speciali), il testo porta tutela alle autonomie speciali che da sempre ricevono forte attenzione da parte del nostro Movimento. Il tema delle cosiddette *specialità* – da alcuni viste come principi ormai desueti e da eliminare – rappresentano forme di autonomia particolare concesse ad alcuni territori dopo la fine del secondo

conflitto mondiale per determinati motivi storici e culturali. Nelle disposizioni transitorie, infatti, si prevede che la Legge costituzionale in oggetto venga applicata anche alle Regioni a Statuto speciale “per la parti in cui prevedono forme di autonomia più ampie rispetto a quelle già attribuite”.

### *Devoluzione*

La modifica più forte – ed attesa da tempo dal nostro Movimento - intervenuta in Aula nel passaggio alla Camera dei deputati, riguarda l’art. 34 del DDL, che interviene sull’art. 117 della Costituzione, quello che viene anche definito (non a torto) come la cartina di tornasole del vero federalismo. Attualmente, con il nuovo Titolo V, le competenze legislative vengono distinte in:

1. materie di legislazione esclusiva dello Stato (si riporta un lungo elenco);
2. materia di legislazione concorrente (altro lungo elenco);
3. in ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione esclusiva dello Stato spetta alle Regioni la potestà legislativa.

Ora, invece, con il Disegno di legge in oggetto, ciò che conta - e ciò è stato approvato dai deputati - è lo spostamento di competenze legislative esclusive alle Regioni nelle tre materie per cui la Lega Nord si batte da tempo (Scuola, Sanità, Polizia locale); vale a dire, le 3 materie storiche della devoluzione.

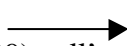
Grazie a questa approvazione, le Regioni avranno la competenza legislativa esclusiva su:

- assistenza e organizzazione sanitaria;
- organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l’autonomia delle istituzioni scolastiche;
- definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della Regione;
- polizia amministrativa regionale e locale;
- ogni altra materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

### *Razionalizzazione delle materie concorrenti*

Viene messo ordine anche all’interno delle cosiddette materie concorrenti, anche se alcune di esse tornano di competenza esclusiva dello Stato. Tutto ciò è, comunque, merito dell’attuale maggioranza che ha risolto, in questo modo, forti distorsioni derivanti appunto dai molti contenziosi nati (dal 2001 ad oggi) tra lo Stato e le Regioni, culminati in ricorsi e successive sentenze della Corte Costituzionale.

Le materie legislative che da concorrenti tornano di esclusiva competenza dello Stato (ciò potrebbe apparire un paradosso per un processo di federalizzazione del sistema ma non è così), sono le seguenti:

- ordinamento delle professioni;
- disciplina delle grandi reti di trasporto e di navigazione di interesse nazionale (la Costituzione federale della Confederazione svizzera, all’art. 83 comma 1 dice: “*La Confederazione assicura la realizzazione e la viabilità di una rete di strade nazionali.*”);
- ordinamento sportivo nazionale (in Svizzera compete alla Confederazione);
- ordinamento della comunicazione (in Svizzera il settore delle poste e telecomunicazioni compete alla Confederazione);
- produzione strategica, trasporto e distribuzione nazionali dell’energia  nella Costituzione federale della Confederazione elvetica (18 aprile 1999), all’art. 89 primo comma è scritto: “*Nell’ambito delle loro competenze, la Confederazione e i Cantoni si adoperano per un approvvigionamento energetico sufficiente [...]*”.

In definitiva, il principio della Devoluzione (in Scuola, Sanità e Polizia locale) cardine dell'accordo di Governo, è stato rispettato.

### *Senato Federale*

Altro elemento fondamentale, e che non può in alcun modo mancare in un'architettura federalista, è la Camera degli enti federati. Difatti, con l'art. 3 del testo, la struttura della seconda Camera viene modificata, in maniera tale da recepire la rappresentanza territoriale.

Non si dà origine ad una Camera federata sul modello tedesco, il *Bundesrat*, in cui compaiono i Ministri dei Governi dei *Länder*. E nemmeno ad un modello di Senato federale improntato al sistema statunitense, dove ogni Stato elegge due Senatori, indipendentemente dal proprio numero di abitanti. Solo che, in quel caso, la forma di Governo è alquanto differente dalla nostra che, lo ricordiamo, raffigura quella di un sistema parlamentare. Gli Stati Uniti, invece, incarnano il modello federalista per eccellenza (insieme alla Svizzera) ma hanno una tipica struttura presidenzialista.

Cambia, anche, la composizione numerica delle due Camere. La Camera dei deputati sarà composta da 518 deputati (attualmente sono 630). Oltre a questi, si aggiungeranno i *deputati a vita*, nuova figura creata, che andranno a sostituire i Senatori a vita. Per la precisione, il numero dei deputati sarà di 500, a cui andranno aggiunti 18 deputati eletti nella Circostrizione estero (in tutto, quindi, 518).

Importanza notevole, quindi, riveste l'art. 3 del Disegno di Legge costituzionale. Esso modifica l'attuale art. 57 della Costituzione ed è stato approvato dalla Camera dei deputati nella seduta del 5 ottobre scorso. Con questa votazione si dà – finalmente – origine alla seconda camera federale, vero organo rappresentativo delle autonomie territoriali. Risulterà composto da “252 Senatori eletti in ciascuna Regione contestualmente all'elezione del rispettivo Consiglio regionale o Assemblea regionale e, per la Regione Trentino-Alto Adige/ Südtirol, dei Consigli delle Province autonome”. In generale, comunque, ad una prima lettura ciò sembrerebbe essere un giusto modello di seconda camera federale. Ad una più attenta disamina, si nota come la soluzione adottata sia stata presa in questa direzione per equilibrare la nostra tradizione costituzionale, incentrata su un sistema parlamentare fondato sul bicameralismo perfetto e sul rispetto delle varie autonomie territoriali di cui si compone la Repubblica. Ne viene fuori un modello del tutto originale di seconda Camera, che non prevede il recepimento del modello tedesco (*Bundesrat*).

Infatti, i Presidenti delle Regioni (in Germania sono i Presidenti dei *Länder*) e gli Assessori regionali (i cosiddetti Ministri delle Regioni) non fanno parte del Senato federale, cosicché – seppure si prevede la presenza di membri in rappresentanza delle Regioni e delle autonomie locali – è difficile parlare di Camera federata orientata ad esplicitare una compensazione tra il momento centrale e quello periferico (rapporto centro-periferia). Inoltre, gli stessi, pur partecipando, non hanno diritto di voto.

Il bicameralismo perfetto (due Camere legislative con eguali poteri), quindi, viene sostituito da un sistema basato sulla compresenza di due assemblee legislative che hanno basi elettorali e poteri differenti.

Di conseguenza, viene a cambiare anche la modalità di formazione delle leggi. Alla Camera dei deputati spetterà la competenza di legiferare sulle materie legislative esclusive dello Stato, ad eccezione di alcune materie che restano affidate alla lettura bicamerale (Camera dei deputati e Senato federale della Repubblica). A prima vista il procedimento potrebbe apparire alquanto complicato, ma sostanzialmente si è seguito (in questa parte) l'esempio del modello tedesco. Anche nella Germania federale, infatti, all'art. 53 a è prevista quella che è denominata Commissione Comune formata per due terzi da deputati del *Bundestag* e per un terzo da membri del *Bundesrat*.

La formazione della Commissione comune e la sua procedura sono regolate da un regolamento che deve venire formulato dal *Bundestag* e che necessita dell'approvazione da parte del *Bundesrat*.

### *Presidente della Repubblica*

Modifiche – lievi però - intervengono anche nella figura del Presidente della Repubblica.

Si interviene sull'art. 83 della Costituzione. In sostanza, non cambia di molto la figura del Capo dello Stato, rimanendo pressoché inalterate le sue competenze. Con l'approvazione del DDL sulle Riforme, il Presidente della Repubblica, come prescritto direttamente dall'art. 26 del Disegno di Legge “è il Capo dello Stato, rappresenta la Nazione ed è garante della Costituzione e dell'unità federale della Repubblica”.

Come già presente nel testo attuale della Costituzione, è scritto che “Può concedere grazia e commutare le pene” (art. 27 del testo). In sostanza, il Presidente della Repubblica mantiene le funzioni che la Costituzione vigente gli affida, acquisendo il potere di nomina dei presidenti delle Autorità indipendenti ed il Presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (CNEL).

### *Figura del Primo Ministro*

Il nuovo articolo 92 della Costituzione modifica la figura del Presidente del Consiglio dei Ministri che cambia denominazione, diventando **Primo Ministro**.

Di particolare interesse è il secondo comma dell'articolo 26 del Disegno di Legge (quello appunto che modifica l'art. 92 della Costituzione). Nel Testo legislativo, poi, si disciplina l'elezione dei deputati in modo tale da favorire la formazione di una maggioranza collegata al candidato a Primo Ministro. Tutto ciò – è indubbio – appare essere un grande passo in avanti per la realizzazione di un sistema istituzionale stabile e che possa fare emergere – al momento delle elezioni – una chiara maggioranza in grado di governare il Paese per tutta la legislatura. Si ha, quindi, un Primo Ministro a cui il Presidente della Repubblica (sulla base dei risultati elettorali emersi) affida il compito di guidare il Governo e che è posto a capo di una maggioranza che uscirà dalle elezioni.

Sostanzialmente si va a creare un sistema fondato sul premierato. Con ciò si assicurano due elementi fondamentali:

1. la stabilità di Governo;
2. un rapporto diretto con gli elettori.

Gli elettori, infatti, scelgono direttamente il Primo Ministro alle elezioni.

### *Composizione della Corte Costituzionale*

Altra modifica che rappresenta un elemento irrinunciabile per qualsiasi architettura federalista è la composizione dell'organo di giustizia costituzionale: la Corte costituzionale. Il nuovo articolo 135 della Costituzione, infatti, recepisce il principio della federalità e della tutela della rappresentanza territoriale anche all'interno del massimo organo di giustizia costituzionale. È infatti esplicitato che 4 giudici sono nominati dal Senato federale.

### *Disposizioni transitorie*

Nelle disposizioni transitorie, infine, viene inserito un principio sacrosanto e fondamentale, che ha visto finalmente riconosciute le idee del nostro Movimento: l'attuazione del federalismo fiscale. Visto e considerato che occorre dare piena attuazione al principio dell'autonomia finanziaria di ogni ente territoriale (accanto, ovviamente al federalismo costituzionale), viene stabilito di dare attuazione al nuovo art. 119 della Costituzione (quello sul federalismo fiscale) "entro tre anni dalla data di entrata in vigore della presente legge costituzionale". E si specifica anche, rispondendo a quanto avvenuto in questi anni, cioè l'aumento dell'imposizione tributaria da parte delle autonomie locali, che "in nessun caso l'attribuzione dell'autonomia impositiva ai Comuni e alle Regioni può determinare un incremento della pressione fiscale complessiva".

Con l'approvazione del Disegno di Legge costituzionale in oggetto, la Lega Nord vede realizzata finalmente la Devoluzione. Con essa, poi, si dà un ulteriore spinta all'avanzamento verso la completa realizzazione di uno Stato federale. Con questa Riforma viene definitivamente portato a termine il passaggio dalla Prima alla Seconda Repubblica. Da una Repubblica fortemente centralista, ad una Repubblica federale.

***Roberto Marraccini***

Settore Affari Istituzionali  
Segreteria Politica Federale  
[rmarraccini@leganord.org](mailto:rmarraccini@leganord.org)