

nell'elenco abbiano i requisiti per l'eleggibilità a deputato. Il disegno di legge costituzionale interviene anche sull'articolo 104 della Costituzione, modificando le modalità di elezione del Consiglio superiore della magistratura. In particolare, si propone che la quota di membri di nomina parlamentare non sia eletta dal Parlamento in seduta comune, bensì, per un sesto, dalla Camera dei deputati e, per un sesto, dal Senato federale, integrato dai presidenti delle giunte delle regioni e delle province autonome. Inoltre, il vicepresidente del Consiglio superiore della magistratura è nominato dal Presidente della Repubblica e non più eletto dal Consiglio.

Il testo in esame riformula infine l'articolo 138 della Costituzione, modificando l'istituto del referendum popolare confermativo nell'ambito del procedimento di revisione costituzionale. In particolare, il ricorso al referendum è reso sempre possibile, anche nell'ipotesi in cui la legge costituzionale sia approvata in seconda deliberazione, da parte di ciascuna Camera, a maggioranza di due terzi dei componenti. A seguito di una modifica approvata da parte della Commissione, è stata invece eliminata la disposizione, presente nel testo licenziato dal Senato, in base alla quale, in caso di approvazione di una legge costituzionale, in seconda deliberazione, con una maggioranza inferiore ai due terzi dei componenti, condizione per la validità del referendum confermativo sarebbe stata la partecipazione al voto della maggioranza degli aventi diritto, analogamente a quanto già previsto dall'articolo 75 della Costituzione per il referendum abrogativo.

Da ultimo, l'articolo 43 del disegno di legge costituzionale reca un'articolata disciplina transitoria, differenziata in relazione alle diverse parti della riforma. In sintesi, sono immediatamente applicabili, a seguito dell'entrata in vigore della legge costituzionale, le disposizioni modificative del Titolo V; la maggior parte della restante disciplina troverà applicazione a decorrere dall'inizio della XV legislatura; una parte di essa, e segnatamente quella concernente la riduzione del numero dei

deputati e dei senatori, si applicherà invece a partire dalla legislatura che interverrà dopo il quinto anno successivo alla prima formazione della Camera dei deputati e del Senato federale secondo il nuovo ordinamento, prevedibilmente, nell'anno 2011, con l'avvio della XVI legislatura. Specifiche disposizioni concernono, infine, il graduale rinnovo della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura.

Conclusivamente, l'articolato in esame è frutto di un intenso e impegnativo lavoro istruttorio svolto dalla Commissione, volto ad introdurre correttivi migliorativi al testo trasmesso dal Senato, il cui impianto complessivo è stato oggetto di condivisione da parte della maggioranza della Commissione. A tale testo, tuttavia, potranno essere apportate, nella fase di esame in Assemblea, eventuali ulteriori modifiche, sia di carattere formale, al fine di un miglior coordinamento tra le diverse disposizioni da esso recate, quali ad esempio quelle relative alla controfirma del decreto di scioglimento della Camera dei deputati, sia di naturale sostanziale, sulla base di approfondimenti da svolgere in sede di Comitato dei nove, con particolare riferimento alle tematiche concernenti il Senato federale, il procedimento legislativo e la ripartizione delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni.

**PRESIDENTE.** Ha facoltà di parlare il ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, senatore Calderoli.

**ROBERTO CALDEROLI, Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione.** Signor Presidente, onorevoli deputati, sin dal momento dell'esposizione del proprio programma, sulla cui base il Governo ha ricevuto la fiducia del Parlamento, il Presidente del Consiglio dei ministri ebbe a sottolineare che la prima questione è costituita dalla riforma federalista dello Stato e dalla devoluzione di poteri effettivi di Governo alle regioni, in un contesto di equilibrio territoriale tra le diverse aree e di unità nazionale e nel rispetto dei principi di autonomia e di sussidiarietà.

La stagione delle riforme istituzionali ha conosciuto una sequenza di fallimenti, se non di controriforme accentratrici. Con la modifica del Titolo V della Costituzione — onore al merito — ha cominciato davvero a muoversi il sistema. Oggi siamo certamente di fronte ad un passaggio ulteriore per adeguare l'organizzazione ed il funzionamento delle nostre istituzioni alle esigenze di una moderna democrazia, capace di rappresentare le istanze della società e di trasformarle in deliberazioni responsabili e tempestive.

Come noto, nella prima parte della legislatura il Governo aveva presentato un disegno di legge costituzionale volto ad introdurre alcune materie specifiche nell'elenco relativo alle competenze legislative esclusive delle regioni. Attualmente le competenze regionali hanno un carattere meramente residuale, sebbene di natura generale. Si trattava di materie rilevanti, attinenti all'istruzione, alla polizia locale e alla sanità. Quel disegno di legge costituzionale (conosciuto dall'opinione pubblica come *devolution* o devoluzione), poi approvato in prima deliberazione sia dalla Camera sia dal Senato, perseguiva un obiettivo ben preciso: avvicinare ai cittadini il luogo in cui vengono fissate le regole, così da soddisfare maggiormente il parametro dell'adeguatezza ai bisogni.

L'adeguatezza configura uno degli aspetti in cui si manifesta il principio della sussidiarietà, assunto dalla Costituzione e dalla stessa Corte costituzionale quale parametro di attribuzione delle competenze legislative e normative; si individuava nella regione l'istituzione rappresentativa più idonea a rispondere ai bisogni della società, agevolando così il pieno esercizio del controllo democratico da parte dell'eletturato nei confronti degli eletti e dei governanti.

Su quell'impianto costituzionale, tanto rilevante quanto delimitato, si è poi innestato un più articolato lavoro di progettazione normativa che, inquadrando quella stessa proposta in una prospettiva maggiormente organica, ha delineato una riforma di ampio respiro. Infatti, una riforma di tipo federale implica natural-

mente una ridefinizione dei poteri e della stessa procedura di legittimazione dell'autorità centrale; ossia un rafforzamento netto del potere dell'esecutivo e del suo vertice.

Infine, in un sistema istituzionale bilanciato si deve in modo corrispondente modificarsi il funzionamento e l'organizzazione delle Camere. La riforma costituzionale che la Camera dei deputati si avvia ad esaminare costituisce un passo significativo nella direzione indicata, quella dell'ammodernamento complessivo dell'impianto e dell'architettura delle nostre istituzioni, per renderle adeguate alle aspettative e alle esigenze che sono espressione della società.

Se questo è l'obiettivo complessivo della riforma, credo che il testo elaborato dalla Commissione affari costituzionali possa a buon ragione considerarsi una soluzione coerente ed efficace: una riforma per i cittadini.

Si tratta di una riforma che affronta alcune questioni cruciali tra loro strettamente collegate: il bicameralismo, la forma di Governo, la potestà legislativa delle regioni, la composizione della Corte costituzionale.

Per quanto riguarda il bicameralismo, in un'ottica di federalismo aggregativo, il progetto articola il nuovo Parlamento bicamerale nazionale in modo tale che un ramo, la Camera dei deputati, si fondi sulla legittimazione democratica dell'intera comunità e l'altro, il Senato federale, sulla legittimazione federativa dei vari enti territoriali. Il vero o principale contrassegno del federalismo deve essere colto, unitamente all'inversione del riparto delle competenze normative e alla valorizzazione dei poteri delle regioni, nella presenza di una Camera parlamentare costituita nelle forme proprie di assemblea rappresentativa delle organizzazioni territoriali di area vasta, che ne costituisca espressione e sintesi. La scelta che si è ritenuto di privilegiare è stata innanzitutto quella di escludere che la Camera di rappresentanza territoriale si formi attraverso un meccanismo elettivo di secondo grado, perché esso — come paventava lo

stesso Mortati fin dai tempi dell'Assemblea Costituente — porterebbe ad attenuare l'immediatezza del legame rappresentativo fra elettori ed eletti.

Il progetto di riforma non si ispira dunque al modello tedesco, con un Senato organizzato similmente al Bundesrat, anche perché in concreto quel modello potrebbe determinare seri problemi di funzionalità e di continuità dell'azione legislativa. Una composizione simile a quella del Bundesrat, che in teoria potrebbe esprimere ancor più efficacemente le istanze e gli indirizzi dei singoli enti regionali, potrebbe tra l'altro rivelarsi inidonea ad assicurare una presenza contemporanea e continuativa dei vari rappresentanti regionali chiamati ad operare con impegno anche nei rispettivi territori. Né si possono dimenticare le difficoltà legate all'istituzione di una seconda Camera al di fuori di un procedimento di natura costituente. La riforma incide, infatti, sulla carne viva di organi costituiti e funzionanti, nonché su un determinato sistema politico e partitico. Mi pare sia stata attribuita al Presidente del Consiglio l'espressione secondo la quale « non si può chiedere ai tacchini di anticipare il Natale »: forse non sarà molto corretta costituzionalmente, ma certo rende l'idea della difficoltà di dover fare questo passaggio.

GIANCLAUDIO BRESSA. I senatori come tacchini...!

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione*. La proposta elaborata rappresenta, in sintesi, un ragionevole punto di equilibrio tra le diverse istanze, quelle di rappresentanza territoriale e quelle ben evidenti di funzionamento complessivo del sistema.

Quanto mai opportuno è stato al riguardo l'inserimento del meccanismo della contestualità tra l'elezione del Senato e le elezioni dei consigli regionali. Quel meccanismo garantisce, assieme al principio della leale collaborazione fra i senatori e i rispettivi consigli regionali, un effettivo e concreto legame con il territorio rappresentato. Ma non vi è dubbio che il mede-

simo meccanismo possa essere ulteriormente affinato nel corso della discussione, proprio con l'obiettivo di sottolineare il nuovo carattere del Senato federale quale espressione dei territori.

Nella stessa direzione appare di fondamentale rilievo l'inserimento dei presidenti delle giunte regionali e dei consigli regionali ad integrazione del Senato federale per lo svolgimento di alcune fondamentali funzioni, tra cui l'elezione dei giudici costituzionali e del Presidente della Repubblica.

Dal canto suo, la modernizzazione delle strutture parlamentari costituisce un obiettivo fondamentale di questo disegno di riforma, da raggiungere anche attraverso la riduzione del numero dei deputati e dei senatori, nonché l'accelerazione e lo snellimento delle procedure parlamentari. A questo fine risulta decisiva la rottura dell'attuale bicameralismo perfetto e il connesso rafforzamento delle procedure monocamerale, secondo riparto per materia tra i due rami. Una moderna democrazia deve essere infatti in grado di funzionare con tempi adeguati alla rapidità di circolazione degli impulsi e delle informazioni che vengono dalla società, una società che si aspetta di ricevere risposte e soluzioni con modalità e tempi corrispondenti e che guarda criticamente alle sovrapposizioni e ai rallentamenti procedurali delle istituzioni rappresentative. Funzione residuale — ma solo sul piano quantitativo delle materie — assume poi il procedimento bicamerale, che viene riservato ad un numero ristretto — sebbene particolarmente significativo — di settori dell'ordinamento.

Tra questi vi sono i provvedimenti di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che costituisce lo snodo essenziale per la realizzazione concreta ed effettiva del processo federale e che per la sua complessità, derivante dall'implicazione di una serie di aspetti riguardanti competenze sia statali, sia regionali e sia locali, non poteva che essere rimesso alla comune valutazione di entrambi i rami del Parlamento.

A questa impostazione corrispondono poi modificazioni costituzionali che rafforzano il ruolo dell'opposizione nella Camera dei deputati. La governabilità non può essere infatti scissa dall'efficacia del controllo costante e decisivo da parte, oltretutto del corpo elettorale, dell'opposizione parlamentare, secondo un modello efficace e trasparente di democrazia.

La riforma contiene indicazioni senz'altro importanti sul punto. L'attribuzione di poteri e compiti significativi all'opposizione intende rendere evidenti quelle responsabilità che ritengo costituiscano la linfa vitale della democrazia: efficacia dell'azione di governo ed efficacia dell'azione di controllo da parte dell'opposizione sono direttamente collegate tra loro.

Ritengo che la discussione in Assemblea potrà aggiungere utili contributi per delineare un sistema ancor più organico delle garanzie e dei bilanciamenti tra maggioranza ed opposizione.

Con la modifica dei poteri del Presidente della Repubblica viene sottolineato ulteriormente il carattere imparziale e neutrale che i costituenti del 1948 già vollero assegnare a questa figura. Il ruolo che la riforma attribuisce al Capo dello Stato risulta ancor più necessario in funzione di efficace contrappeso istituzionale, alla luce dei maggiori poteri assegnati, da un lato, alle autonomie locali e territoriali e, dall'altro lato, alla compagine governativa, in primo luogo alla figura del Primo ministro.

Il progetto fa emergere, insomma, la presenza di una istituzione neutrale *super partes*, che con azioni essenzialmente di controllo assicuri che l'attività di governo dei diversi livelli istituzionali della Repubblica, Stato ed autonomie territoriali, si esplichi secondo i parametri costituzionali.

Decisiva a tale riguardo — ed è la dimostrazione della maggiore responsabilizzazione istituzionale assegnata alla figura del Presidente della Repubblica — appare la previsione di tutta una serie di atti non più sottoposti alla controfirma ministeriale, ma considerati veri e propri

atti presidenziali, il cui carattere neutrale e non strettamente politico risulta particolarmente evidente.

Per quanto riguarda la conformazione del Governo, il ruolo più forte assicurato all'esecutivo intende dare stabilità alle maggioranze ad esso collegate ed al Governo medesimo, il cui *premier* trova legittimazione diretta dalla volontà del corpo elettorale. I cittadini sapranno quindi di poter scegliere un *premier* ed una maggioranza di legislatura ad esso collegata. In particolare, il progetto fin dall'inizio rende impossibili i « ribaltoni » ed i cambi di maggioranza, volti ad eludere la volontà del corpo elettorale.

La maggioranza espressa dalle elezioni potrà cambiare non attraverso le manovre di palazzo, bensì esclusivamente con il ricorso ad una nuova consultazione elettorale.

La debolezza istituzionale del Governo e del Presidente del Consiglio ha caratterizzato la vita politica italiana a partire dal 1948; questo ha fatto sì che la storia della Repubblica fosse scandita da continue crisi di governo, legate alle fluttuazioni delle maggioranze parlamentari ed agli orientamenti partitici, indifferenti alle indicazioni dell'elettorato.

Prima della XII legislatura, la durata media di ciascun Governo non raggiungeva i trecento giorni. Il sistema politico italiano dal 1993 è cambiato profondamente; con la riforma elettorale del 1993, si è cercato di dare maggiore stabilità ai Governi, creando un sistema tendenzialmente maggioritario, che sicuramente ha garantito una maggiore coesione delle coalizioni rispetto al passato, ma non ha eliminato del tutto il rischio della disgregazione della compagine governativa e quello ad esso legato delle crisi di governo.

Potrà utilmente essere approfondito in una sede distinta da quella delle riforme costituzionali, ma in coerenza con l'impianto della riforma, anche il tema della legge ordinaria elettorale; ferma restando l'esigenza primaria di assicurare Governi e maggioranze stabili, potrà essere valutata con attenzione la possibilità di un sistema elettorale ad ispirazione proporzionale.

Il sistema attuale permette nei fatti di individuare con anticipo i candidati alla carica di Presidente del Consiglio e una coalizione di riferimento, ma non attribuisce all'esecutivo i poteri necessari per attuare il programma sulla cui base è stato scelto dagli elettori, né esclude la possibilità dei cosiddetti ribaltoni. Ciò è storicamente dimostrato dai « ribaltoni » interni ed esterni alla maggioranza espressa dalle elezioni, verificatisi nel corso della nostra storia repubblicana.

Adattare il nostro sistema istituzionale alle nuove esigenze della società, migliorando la funzionalità delle istituzioni richiede, evidentemente, Governi stabili. Secondo il progetto riforma il primo elemento di stabilità risiede, innanzitutto, nel voto dei cittadini, che costituisce la fase genetica della formazione del nuovo Governo, attraverso il quale i cittadini recuperano il potere di compiere scelte consapevoli tra programmi, coalizioni e maggioranze alternative, affidando al tempo stesso un mandato preciso a chi è chiamato a guidare il paese.

Più in generale, si assiste ad un complessivo e significativo rafforzamento della figura del *premier* che, del resto, risponde ad una logica tipica di gran parte delle democrazie parlamentari moderne. Tale processo di accentuazione si sviluppa, fra l'altro, nel potere di nomina e revoca dei ministri, nella costituzionalizzazione del programma di Governo (quale atto non solo politicamente ma anche giuridicamente rilevante e, dunque, tale da imporsi come direttiva guida per tutti i parlamentari di maggioranza, nonché per gli stessi componenti della compagine di Governo), nel potere di richiedere lo scioglimento della Camera dei deputati. Solo la stessa maggioranza scaturita dalle elezioni potrà indicare un nuovo *premier*, altrimenti il Presidente della Repubblica dovrà indire nuove elezioni.

In particolare, il potere del Primo ministro di incidere in modo significativo sullo scioglimento della Camera dei deputati è, ovviamente, legato alla necessità di superare eventuali difficoltà politiche dovute ad una maggioranza divisa o comun-

que non più omogenea che non consentirebbe la piena ed efficace realizzazione del programma di Governo. A tale riguardo, vorrei sottolineare un'importante disposizione introdotta nel corso del dibattito parlamentare in cui si prevede una possibile variante allo scioglimento automatico dell'Assemblea parlamentare, inizialmente previsto dal disegno di legge. Si tratta dell'eventuale applicazione di un meccanismo assimilabile a quello della cosiddetta sfiducia costruttiva, tale da consentire un equo bilanciamento tra la conservazione delle prerogative parlamentari, da un lato, e l'esigenza di fissare norme « antiribaltone », dall'altro.

Nel testo della riforma trova, poi, ulteriore espressione l'autonomia degli enti territoriali, con particolare riguardo alla potestà legislativa delle regioni. Si attribuisce, infatti, alle regioni potestà legislativa esclusiva in materie attinenti all'istruzione, alla sanità ed alla polizia locale, (ciò che nella pubblica opinione è conosciuta come *devolution*). Il potenziamento della potestà legislativa delle regioni mantiene inalterate le funzioni di unificazione proprie dello Stato e rafforza il ruolo degli enti titolari di potestà legislativa per materie rispetto alle quali è maggiormente avvertita l'esigenza di un adeguamento alle specifiche realtà territoriali in grado di adeguare le risposte dei rappresentanti ai bisogni essenziali dei rappresentati.

Il livello governativo esercitato dalle regioni consente, infatti, di assolvere almeno due funzioni fondamentali: in primo luogo, potenziare l'elemento più profondamente democratico che anima il sistema politico istituzionale, rimettendo le decisioni ad autorità più vicine e direttamente controllabili dall'elettorato; in secondo luogo, dare alle decisioni contenute più prossimi alle esigenze delle popolazioni su cui le decisioni verranno a ricadere.

La disposizione introdotta si pone, dunque, in linea con l'esperienza contemporanea dello Stato sociale, vale a dire una forma di Stato basato sulla garanzia di prestazioni sociali, le cui erogazioni, viste le difficoltà incontrate dallo Stato centrale, devono essere fronteggiate, in applicazione

del principio di sussidiarietà, al livello più vicino alla collettività interessata e, comunque, più congruo per garantire l'efficacia della prestazione.

Il progetto di modifica si muove peraltro in piena sintonia con il carattere aperto della nostra Costituzione, in particolare del principio autonomistico contenuto nell'articolo 5 della stessa, diretto ad avvicinare sempre di più l'istituzione alla realtà e alla identità delle articolazioni territoriali. La battaglia federalista, portata avanti prima di tutti dall'onorevole Umberto Bossi, ha avuto in effetti il merito di porre il grande problema della dislocazione dei poteri normativi e delle responsabilità effettive, in un contesto di equilibrio territoriale tra le diverse aree. Al riguardo, vorrei evidenziare come le note accuse di rottura del sistema siano, di fatto, smentite dalla conservazione in capo allo Stato di fondamentali competenze in materia, ad esempio, di livelli essenziali delle prestazioni, di norme generali sull'istruzione e di ordine pubblico e di sicurezza.

Il progetto recepisce, poi, alcune istanze volte a disciplinare la procedura di verifica del Senato circa il rispetto dell'interesse nazionale da parte delle leggi regionali. Non solo, ma finalità di tutela assai simili sono volte alla disposizione che modifica in senso estensivo i poteri statali già evocati dall'articolo 120 della Costituzione vigente in materia di poteri sostitutivi.

È stato rilevato, in sede di dibattito, che il Senato non sarebbe l'organo più adeguato per il vaglio dell'interesse nazionale. Inoltre, è stata sottolineata da parte di alcuni l'eccessiva farraginosità della procedura. Le eccezioni non sono da me condivise per alcune fondamentali ragioni. Innanzitutto, quello dell'interesse nazionale è un concetto elastico e relativo che configura un limite non di legittimità, ma di merito e, dunque, riconducibile alla sfera dell'opportunità politica. Pertanto, il Senato federale, proprio in quanto è, allo stesso tempo, organo politico e rappresentativo degli interessi legati al territorio, costituisce la sede naturale più adatta per

una valutazione serena e ponderata delle leggi regionali. Del resto, questa scelta è coerente con l'impostazione tradizionale che il costituente del 1948 volle imprimere, riservando alle Camere la valutazione del prospettato contrasto con gli interessi nazionali o di altre regioni. Dall'altro lato, la previsione assume rilievo in quanto idonea ad evitare, contrariamente al sistema precedente, un intervento invasivo e generalizzato dello Stato nel porre in essere leggi in deroga al riparto delle competenze normative, in ipotesi considerate necessarie per insopprimibili ed infrazionabili esigenze di uniformità sempre difficili da dimostrare sul piano giuridico, oltre che su quello politico.

In sostanza, il fenomeno degenerativo riguardante quel limite era legato alla circostanza che l'interesse nazionale costituiva un elemento rafforzativo delle rivendicate competenze statali e, come tale, operante non soltanto in senso negativo, ossia nel senso che la legge regionale non potesse oltrepassarlo, ma anche nel senso che esso offriva la base per il legittimo esercizio della potestà legislativa dello Stato in settori teoricamente riservati all'attività regionale. Il quadro di riferimento è ora radicalmente mutato. Il progetto fa riferimento solo ad un limite di carattere negativo, ossia il controllo delle sole leggi regionali, le quali devono muoversi nel rispetto dell'interesse nazionale.

Infine, ritengo che la procedura, sebbene complessa, rappresenti il giusto temperamento di esigenze e di certezza di meccanismi e termini con il rispetto delle prerogative costituzionali dei livelli di Governo a vario titoli interessati. Significative appaiono, inoltre, le modifiche apportate all'articolo 118 della Costituzione, in particolare quelle attinenti alle politiche concertative tra Stato e regioni, tanto che nel dibattito parlamentare è già stato ipotizzato l'ingresso di una nuova fonte di diritto, quella relativa alle cosiddette leggi di coordinamento. Non va dimenticato, infatti, che il miglioramento delle politiche delle infrastrutture, dell'energia, dei beni culturali e delle professioni deve essere perseguito anche attraverso azioni di coor-

dinamento espressione del principio di leale collaborazione. Non a caso, la Corte costituzionale, con la nota sentenza n. 303, ha di recente affermato la compatibilità costituzionale della legge obiettivo in quanto ha ritenuto che in un particolare settore di carattere strategico, quello delle infrastrutture, lo Stato possa bene assumere le funzioni di coordinatore qualora si ravvisi l'esigenza di portare avanti progetti di ampio respiro, ritenuti essenziali per l'economia italiana nel suo complesso, purché nel quadro di un'azione concertativa con le regioni interessate e sulla base del principio di sussidiarietà e di leale collaborazione.

Questo sistema integrato Stato-autonomie territoriali può effettivamente risultare vincente in quanto in grado di contenere le esigenze economiche di ampio respiro con quelle non meno importanti direttamente riconducibili al territorio. La novità introdotta potrebbe rappresentare una grande sfida, sia per l'economia italiana sia per le istituzioni del nostro paese, in una logica di federalismo cooperativo in cui i principali livelli di Governo, Stato e regioni, regolino i reciproci rapporti secondo le regole del dialogo e non del perenne conflitto interistituzionale.

Il progetto prevede poi una sostanziale modifica dell'articolo 135 della Costituzione sulla composizione della Corte costituzionale. Si attribuisce, infatti, peso significativo alle regioni per il tramite del Senato federale nella nomina di una parte dei giudici costituzionali. L'attuale composizione della Corte risponde ad una conformazione dello Stato non più assimilabile a quella vigente in cui le istanze autonomistiche assumono importanza sempre maggiore e decisiva.

La diversa composizione della Corte potrà auspicabilmente meglio corrispondere alla struttura in senso federale dello Stato. Al tempo stesso, essa potrà determinare una maggiore responsabilizzazione delle regioni stesse che verrebbero così coinvolte, sia pure indirettamente, in un

processo delicato ed essenziale per il funzionamento del nostro sistema quale la nomina dei giudici costituzionali.

Non si tratta in ogni modo di considerare l'integrazione della Corte alla stregua di una mandato regionalista; la diversa composizione della Corte nasce invece dall'esigenza di prevedere la compresenza nell'organo di giustizia costituzionale — come già in numerosi ordinamenti stranieri — di tutte le componenti che esprimono il potere normativo primario. La disposizione costituisce, pertanto, la conseguenza naturale dell'attribuzione alle regioni della potestà legislativa di carattere generale, nonché della devoluzione alle regioni di poteri legislativi in via esclusiva per settori particolarmente significativi.

Tra le altre significative modifiche, vorrei limitarmi a richiamare quella relativa al sistema delle garanzie costituzionali, che viene generalmente rafforzato (si pensi all'elezione dei Presidenti delle due Camere, all'accertamento delle cause di inleggibilità e di incompatibilità dei parlamentari, alle prerogative dell'opposizione), nonché la modifica dell'articolo 126, che interviene sullo spinoso tema delle vicende legate ai presidenti delle regioni, recependo l'istanza, da più parte avvertita, di stemperare il meccanismo del *simul stabunt simul cadent*.

Infine, merita sottolineare l'importanza della modifica dell'articolo 138, che rende sistematica la possibilità del ricorso alla consultazione referendaria per qualsiasi modifica di rango costituzionale, in ossequio ai principi della democrazia partecipativa.

Conclusivamente, non posso che auspicare un *iter* rapido e tempestivo del progetto già approvato dalla Commissione, che in questa sede colgo l'occasione per ringraziare, a partire dalla persona del suo presidente, onorevole Bruno, anche per il prezioso lavoro di «ripulitura» del testo. Nel complesso, si tratta di un progetto che, sebbene ulteriormente perfezionabile nel corso dell'esame dell'Assemblea, delinea alcuni capisaldi da me sommariamente indicati, che ritengo debbano rimanere fermi nelle loro linee guida, a conferma di

una riforma che dobbiamo al nostro paese per portare a compimento la modernizzazione delle sue istituzioni.

Oltre ai temi della rappresentanza territoriale del Senato federale e delle prerogative e garanzie della maggioranza e delle opposizioni, da me già richiamati, potrà poi trovare un momento di idonea riflessione il ruolo e la specificità delle regioni speciali, la funzione e il ruolo dei senatori a vita.

Da ultimo, non posso che rivolgere un pensiero ed un saluto a chi, prima e più di tutti, ha portato avanti la battaglia per il federalismo con tenacia e lungimiranza, l'onorevole Umberto Bossi (*Applausi dei deputati dei gruppi della Lega Nord Federazione Padana e di Forza Italia*). Un pensiero rivolgo anche all'onorevole Tremonti, che buona parte di quel cammino ha condiviso e sostenuto, un cammino che mostrerà con chiarezza che il federalismo costituisce una risorsa efficace ed indispensabile per tutto il paese e non invece, come qualcuno vorrebbe far intendere, una mera sommatoria di strutture e funzioni dei livelli di governo centrale e territoriali. Quello non è federalismo (*Applausi dei deputati dei gruppi della Lega Nord Federazione Padana, di Forza Italia e di Alleanza Nazionale*)!

PRESIDENTE. La ringrazio, ministro Calderoli, e le auguro buon lavoro, visto che questo è il suo primo intervento in Assemblea, come ministro per le riforme.

Vorrei precisare sin d'ora che il termine per la presentazione degli emendamenti — in questo mi sono coordinato con il presidente della Commissione affari costituzionali — sarà quello ordinario di cui all'articolo 86, comma 1, del regolamento, come costantemente interpretato, vale a dire martedì 15 settembre, alle ore 10.

MARCO BOATO. Presidente!

PRESIDENTE. Prego, onorevole Boato.

MARCO BOATO. Signor Presidente, vorrei chiederle soltanto una precisazione sulla sua comunicazione: lei ha parlato di martedì, ma non è esatto.

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Boato. Forse ho letto male. Si tratta di mercoledì 15 settembre, alle ore 10.

MARCO BOATO. Allora, adesso ci siamo!

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Boato.

È iscritto a parlare l'onorevole Follini. Ne ha facoltà.

MARCO FOLLINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ministro Calderoli, vorrei cogliere questa occasione per chiarire il punto di vista dell'Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro sulla riforma di cui oggi si discute, l'apporto che ad essa vogliamo dare, anche per dissipare equivoci che, se lasciati in piedi, renderebbero il nostro cammino autunnale più controverso e più difficile. Non si può mettere in forse a questo bivio — è ovvio, ma va detto — né l'unità del paese né, per quanto sta in noi, l'unità della maggioranza, e noi, la maggioranza, dobbiamo collocare la nostra unità sul Governo dentro la cornice di una maggiore coesione di quello che si chiama abitualmente il sistema paese.

Siamo rigorosi sui principi e pronti al dialogo sulle soluzioni, ed è appunto un insieme di rigore e di dialogo che può fornire la tela per tessere una trama utile al paese prima che ad ognuno di noi, nel proprio particolare.

Una riforma costituzionale è un percorso: non è una sfida e non è una scorciatoia. Va affrontata con il passo giusto, che è innanzitutto quello del rispetto tra le idee, tra le proposte e tra le forze politiche. Non può essere costruita su muri invalicabili o su scadenze ultimative. Deve corrispondere, per quanto può, ad un interesse generale, o ad una sua approssimazione, o almeno a alla sua ricerca, ed è questa, appunto, la ragione che ci muove.

Noi siamo un partito che affonda le sue radici nella tradizione costituzionale del nostro paese. Ci riconosciamo con orgoglio in quel testo e in quelle fondamentali

ragioni di identità, di tutti noi, che i padri costituenti, a suo tempo, furono capaci di scolpire.

La Costituzione del 1947 ha dato al paese un quadro istituzionale all'interno del quale esso ha potuto compiere grandi progressi, pur nel contesto di una situazione internazionale difficile e di un assetto politico interno del tutto particolare — e per qualche verso anomalo — nel panorama delle democrazie europee. La Costituzione è la stessa, ma l'assetto politico-istituzionale — la « Costituzione materiale », come si usa dire — non è uguale a se stesso.

Non lo è più per le modifiche formali che al testo costituzionale sono state apportate: mi riferisco, in particolare, al cambiamento del Titolo V della seconda parte della Costituzione; non lo è per il mutamento delle condizioni storiche, all'interno delle quali regole rimaste immutate assumono, inevitabilmente, un significato diverso: penso al cambiamento delle relazioni internazionali, al processo di integrazione europea, al terremoto subito dal sistema della rappresentanza politica, alle nuove leggi elettorali e all'avvento di un poderoso sistema di comunicazione.

Affrontare il tema della riforma costituzionale è, quindi, un dovere, un compito alto della politica, se si vuole disperdere l'alone di transitorietà che incombe sulle nostre istituzioni, in una tensione non risolta tra l'ansia di nuovi assetti — per la verità, in qualche caso, dai contorni un po' nebulosi — e la necessità di salvaguardare valori costituzionali che sentiamo far parte del patrimonio irrinunciabile della nostra storia repubblicana.

Noi riteniamo che, in questo campo, si debba procedere con spirito innovativo, ma anche, insieme, con una fondamentale prudenza, con una ragionevole attitudine a conservare il meglio della nostra tradizione. Dobbiamo evitare riforme squilibrate, come quella del Titolo V della seconda parte della Costituzione. Faccio fatica a rendere onore al merito del centrosinistra per tale riforma, poiché essa ha provocato un fitto contenzioso costituzionale ed ha visto la Corte costituzionale

impegnata in una giurisprudenza qualche volta « creativa », altre volte debitrice delle lacune del testo votato nella scorsa legislatura.

Il completamento dell'ordinamento regionale nei suoi rapporti con lo Stato e l'adeguamento della forma di governo alle esigenze di un sistema bipolare sono gli obiettivi fondamentali del disegno di legge costituzionale che stiamo esaminando. Su tali filoni, che costituiscono, per così dire, la « nervatura » di questa riforma, l'UDC ha presentato in Commissione affari costituzionali alcune proposte emendative al testo approvato dal Senato della Repubblica.

Lo spirito è stato, ed è tuttora, quello di correggerne alcuni aspetti che ci parevano e ci paiono sbilanciati. Non ci opponiamo agli obiettivi di fondo della riforma, ma la vogliamo integrare, correggere e, in qualche punto, modificare.

Non entrerò in questa sede nel dettaglio delle nostre proposte di modifica, ma cercherò di fornire la chiave di lettura, anche per sgombrare il campo da qualche equivoco che può essere, qualche volta, interessato. Per quanto riguarda l'ordinamento federale, riteniamo necessario evitare ogni, anche lontano, equivoco sul principio di unità nazionale e sulle implicazioni che esso comporta in termini di cooperazione e di solidarietà tra tutti i soggetti che compongono la Repubblica.

È per questo che abbiamo voluto che emergesse a chiare lettere, dal testo, che lo Stato ed i soggetti delle autonomie agiscono sulla base dei principi di leale collaborazione e di sussidiarietà.

È per questo che proponiamo di inserire una tutela dell'interesse nazionale, in termini dinamici e preventivi, e non solo sanzionatori, della legislazione regionale, come nell'attuale articolo 39 del disegno di legge.

Condividiamo, per parte nostra, l'attribuzione di alcune significative competenze legislative, in via esclusiva, alle regioni. Proprio per questo, riteniamo importante prevedere che lo Stato possa intervenire con legge nelle materie di competenza

regionale, allorché sia necessario garantire interessi unitari ed incompressibili, interessi non elastici e non relativi.

Ricordo che ordinamenti federali di antica tradizione prevedono clausole del genere, definite di supremazia o di flessibilità, che garantiscono un equilibrio tra le esigenze dell'autonomia e quelle dell'unità. Dunque, non si comprende perché non si voglia inserire questa valvola di adattamento del rapporto tra lo Stato e le regioni anche nel nostro ordinamento.

Ad esigenze di equilibrio nella distribuzione dei poteri normativi si ispira, poi, la nostra proposta volta a rivedere il riparto di competenze legislative tra lo Stato e le regioni contenuto nell'articolo 117 della Costituzione. Con troppa generosità e, direi, con una certa dose di imprevidenza, il centrosinistra ha arricchito le competenze regionali e le competenze concorrenti, e di ciò è prova — come è noto e come ho osservato in precedenza — la recente e copiosa giurisprudenza della Corte costituzionale. Si tratta, ora, di ripensare tale problema con un doveroso spirito critico a cui immagino che anche la Lega non vorrà sottrarsi. Non è in questione la cosiddetta devoluzione; è in questione, questo sì, il contesto al cui interno essa si pone. Si tratta di un contesto che deve essere caratterizzato, da un lato, dal principio di sussidiarietà, dall'altro, dall'esigenza di ridurre costi, duplicazioni e complicazioni. Si tratta, in altre parole — secondo la regola europea —, di decentrare ogni volta che si può e di accentrare solo quando si deve. Questo è il principio di sussidiarietà ed a ciò si ispira il ragionamento che abbiamo cercato di promuovere.

Quanto alla forma di Governo, al premierato, non sottovalutiamo e non ci proponiamo di rovesciare l'evoluzione della realtà politico-istituzionale degli ultimi anni. Condividiamo il giudizio sull'importanza dell'impegno che una coalizione ed il suo *leader* assumono nei confronti dei cittadini all'indomani della competizione elettorale. Riteniamo, tuttavia, che l'assetto della forma di Governo non possa essere eccessivamente irrigidito. Riteniamo che il

valore della coalizione non possa essere annichilito dalla *leadership* del Primo ministro. Riteniamo, in una parola, che vi debba essere un bilanciamento tra il Primo ministro e la sua coalizione. Infine, pensiamo che non sia prudente escludere il Presidente della Repubblica dal circuito politico-istituzionale, perché in un sistema partitico frammentato il Capo dello Stato può svolgere un ruolo prezioso, come tante volte abbiamo riscontrato, nei momenti di difficoltà della vita istituzionale del paese.

Ultimo punto: il ruolo del Senato. Tale ruolo appare oggi squilibrato, come hanno osservato in molti, e tra questi, per primo, il Presidente del Senato, poiché ha la possibilità di intervenire su numerose leggi di indirizzo politico senza essere legato al Governo dal rapporto fiduciario. Ciò può provocare un corto circuito del sistema e vanificare proprio quegli obiettivi di efficienza e speditezza dell'azione governativa che il premierato intende affermare. È necessario, quindi, ricondurre più propriamente il Senato ad organo di raccordo con il sistema delle autonomie, collocando con maggiore certezza la definizione dell'indirizzo politico presso la Camera dei deputati.

Non riteniamo che i nostri emendamenti siano le tavole della legge, né una sorta di undicesimo comandamento. Essi sono, per noi, una convinzione forte. Siamo, ovviamente, aperti ad un confronto costruttivo all'interno della maggioranza — e ci adopereremo per questo — e siamo aperti ad un confronto anche con l'opposizione, il cui apporto riteniamo decisivo per un duraturo esito della riforma costituzionale. Vale per voi e vale per noi, la regola secondo la quale non può accadere che, ad ogni legislatura, una maggioranza politica di segno diverso costruisca le riforme costituzionali secondo la propria opinione. Apprezzo che oggi, da parte vostra, vi sia tale considerazione, ma constatato che, proprio da parte vostra, questa fondamentale regola della vita repubblicana è stata infranta nella scorsa legislatura.

Auspichiamo che da tale confronto emergano soluzioni, anche nuove, che ri-

spondano alle esigenze che abbiamo segnalato; quanto chiediamo è che la discussione avvenga con libertà, nel rispetto delle opinioni e del contributo di tutti, senza insuperabili pregiudiziali identitarie, ponendo serenamente a confronto i valori di cui ogni forza politica si ritiene portatrice con quelli delle altre. Si tratta, in quest'ambito, non di affermare la propria identità ma di riconoscere e definire — per quanto è possibile, insieme — l'identità futura della Repubblica italiana.

Questa è la sfida, questo lo spirito con cui noi, l'UDC, la affrontiamo (*Applausi dei deputati dei gruppi dell'Unione dei democratici cristiani e dei democratici di centro e di Forza Italia — Congratulazioni*).

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

**ANTONIO MACCANICO.** È innegabile, signor Presidente e onorevoli colleghi, che chi vede oggi iniziare il dibattito sulla riforma costituzionale (della nota ampiezza) nell'ultima mezza giornata dei lavori parlamentari prima della sospensione estiva è posto in una condizione che definirei di singolare anomalia, con risvolti che sarebbero addirittura grotteschi se non si trattasse di temi di vitale importanza per il paese. È evidente, infatti, ed è apertamente riconosciuto, che questa seduta corrisponde ad un artificio procedurale teso a consentire, in base all'articolo 24 del regolamento, che alla ripresa, dopo le vacanze estive, si possa contingentare il tempo della discussione, il che, peraltro, è già avvenuto. Chi parla oggi sa, dunque, che si tratta di una fase del dibattito puramente strumentale ai fini procedurali e che il dibattito vero si svolgerà alla ripresa dei lavori, dopo le vacanze.

Ciò appare macroscopicamente dopo quanto è avvenuto il 26 luglio scorso in I Commissione affari costituzionali, quando un gruppo della maggioranza ha formalmente annunciato il congelamento delle proprie proposte emendative — non certo di lieve importanza — in tema di forma di Stato e di forma di Governo ed il ministro Calderoli ha annunciato un incontro di

maggioranza nel mese di agosto, definito «Lorenzago 2», per esaminare le dette proposte.

L'opposizione ha riconosciuto più che legittimo un nuovo confronto interno alla maggioranza, dovunque fosse convocato, ma ha ritenuto che un'elementare regola di correttezza dovesse portare alla sospensione della discussione per evitare che il proseguimento del dibattito in sede referente avvenisse su un testo suscettibile di cambiamenti non secondari venendo, quindi, sostanzialmente svuotato della sua importanza.

La maggioranza ha respinto questa proposta, forse perché convinta che il testo in esame sarebbe rimasto sostanzialmente intoccabile, ma soprattutto perché voleva evitare che l'artificio regolamentare fosse compromesso (e, puntualmente, infatti, non è stato compromesso). Il testo in esame, quindi, è sostanzialmente quello del Senato, con qualche non secondario peggioramento.

Onorevoli colleghi, l'opposizione non ha mai negato la necessità di incisive riforme nell'organizzazione dello Stato, e ha quindi sempre ritenuto non condivisibile quella tesi, anche autorevole, di parte della dottrina, che ritiene non necessario un ammodernamento del nostro ordinamento e del nostro sistema politico, non opportuno allontanarsi dalle linee della Costituzione del 1948, solo necessario attuare meglio le regole vigenti. Di più, ha sempre riconosciuto che negli ultimi anni un processo di revisione profonda dell'ordinamento è stato avviato e che esso deve essere completato, pena una perpetua inefficienza del nostro sistema politico. Sotto tale aspetto, non si può dire che siamo all'anno zero delle riforme, né per quanto concerne la forma di Governo, né per quanto concerne la forma di Stato.

In merito alla forma di Governo, un problema è stato affrontato: quello della stabilità dei Governi sia a livello locale (regioni, province e comuni) sia a livello nazionale. Ciò è avvenuto seguendo indirizzi diversi ai due livelli. Mentre sul piano regionale e locale si è abbandonato il sistema parlamentare e si è proceduto

adottando un modello semipresidenziale (e cioè elezione diretta dei presidenti di regione, dei presidenti di provincia e dei sindaci, con elezioni proporzionali dei consigli), a livello nazionale, sotto l'impulso del movimento referendario, si è seguito il metodo della riforma elettorale maggioritaria, rimanendo fedeli al paradigma del sistema parlamentare. Il bipolarismo italiano è nato da questa riforma.

Ora, nessuno nega che la sola riforma elettorale non possa essere sufficiente a risolvere i problemi di governabilità o di stabilità di una democrazia governante. Si riconosce, quindi, che innovazioni di stabilizzazione di natura costituzionale sono necessarie per garantire maggiore forza al Presidente del Consiglio e maggiore stabilità al Governo. Ma ciò non può avvenire che in due modi: o si cambia la forma di Governo per avvicinarla a quella semipresidenziale o presidenziale, ma con i contrappesi e le garanzie che sono proprie di questa forma di Governo, o si rimane fedeli al sistema parlamentare, adottando quelle misure di consolidamento del Governo e del Presidente del Consiglio che sono indispensabili e che sono ben presenti nel cosiddetto modello Westminster. Le norme riguardanti la forma di Governo contenute nel disegno di legge costituzionale sfuggono interamente all'uno e all'altro modello e danno vita a un sistema indefinibile contenente forzature e incongruenze che snaturano il sistema parlamentare e avviano l'ordinamento verso il puro arbitrio incontrollato.

Ho detto che in alcune parti il testo del Senato è stato peggiorato: è il caso proprio della forma di governo, le cui norme sono diventate ancora più farraginose. L'esigenza di stabilità sarebbe assicurata con una semplice disposizione che stabilisse lo scioglimento automatico delle Camere in caso di dimissioni del Presidente del Consiglio quando queste ultime non siano provocate o seguite entro pochi giorni da una mozione di sfiducia votata o sottoscritta dai deputati appartenenti alla maggioranza espressa dalle elezioni e indicante il nome del nuovo Primo ministro. Il vero problema della stabilità dei Governi

di coalizione, che, purtroppo, esisteranno ancora a lungo nel nostro futuro, non sono le mozioni di sfiducia (mai un Governo della prima Repubblica è caduto su una mozione di sfiducia), ma il ritiro di una componente della coalizione di Governo e, quindi, la conseguente crisi extraparlamentare.

D'altra parte, solo con la minaccia di provocare lo scioglimento del Parlamento con le dimissioni può essere evitato questo rischio, ma ciò non può avvenire nel caso in cui il Presidente del Consiglio abbia perso la fiducia della propria maggioranza. Margaret Thatcher, quando si imbarcò nell'avventura della *poll tax*, perse la fiducia del suo partito e fu sostituita da Major e non fu in grado di provocare lo scioglimento delle Camere dei comuni.

Ora, le disposizioni per cui, per norma costituzionale, la candidatura alla carica di Primo ministro deve avvenire per obbligo costituzionale mediante collegamento con i candidati alle elezioni della Camera dei deputati cambia la forma di governo. È una forma di elezione diretta, per cui diventa difficile stabilire se la legittimità democratica del Presidente del Consiglio è fondata sulla elezione o sulla fiducia parlamentare. Che questa norma sia contenuta in una legge ordinaria, come la legge elettorale, è tollerabile; ma elevarla a obbligo costituzionale cambia radicalmente le cose.

La nuova formulazione, poi, dell'articolo 94 è inutile e dannosa in presenza della nuova formulazione dell'articolo 88: rende il Presidente del Consiglio arbitro assoluto della vita parlamentare, in un certo modo *legibus solutus*.

Ciò che più sorprende in una riforma così ampia della seconda parte della Costituzione è la completa assenza di norme di garanzia e di contrappesi efficaci al rafforzamento dell'istituto del Governo e del Presidente del Consiglio.

Che il Governo possa stabilire le priorità legislative e che il Presidente del Consiglio possa pretendere tempi certi per le decisioni parlamentari è accettabile, ma perché non bilanciare tali prerogative con la possibilità di un *quorum* adeguato di

deputati in grado di investire direttamente la Corte costituzionale delle questioni di costituzionalità? Molte Costituzioni europee prevedono questa facoltà.

Inoltre, il testo non prevede il ricorso di ultima istanza alla Corte costituzionale per quanto riguarda le elezioni contestate; si tratta di tutelare i diritti fondamentali dei cittadini. Non si comprende perché, in una Camera eletta con il sistema maggioritario ed in presenza dell'intenzione largamente condivisa di rafforzare il bipolarismo, non si rivedano alcuni *quorum* per deliberare, concepiti quando il sistema elettorale era proporzionale, a partire dall'elezione del Presidente della Repubblica, del Presidente della Camera e degli organi di garanzia, nonché nell'adozione dei regolamenti parlamentari.

La questione delle garanzie non è secondaria: tutto il costituzionalismo moderno è fondato sulla novità delle Costituzioni rigide e sui limiti da porre alle maggioranze per evitarne la tirannia; si è anche parlato, a questo riguardo, di limiti alla democrazia.

Gli articoli più problematici previsti dalla riforma riguardano, come è noto, la riforma del bicameralismo, con l'istituzione del Senato federale. Le critiche riguardano la composizione del Senato, la sua rappresentatività territoriale e le sue competenze.

Con la scelta dell'elezione diretta, la rappresentatività territoriale delle regioni non può essere assicurata soltanto dall'elezione contemporanea dei consigli regionali e del Senato: questa contemporaneità porta, nelle norme transitorie, a conseguenze paradossali, che saranno poste in evidenza nell'esame dei singoli articoli. La rappresentatività territoriale del Senato federale è strettamente collegata nel giudizio alla prossimità o meno della pariteticità della rappresentanza.

Quanto alle competenze del Senato, in particolare a quelle legislative, si dà luogo a tre tipi di leggi, che sarebbero fonti di conflitto costituzionale perenne, ed in ogni caso si avrebbe un organo legislativo sganciato dal rapporto di fiducia con il Governo, ma in grado di paralizzare l'attuazione del programma.

I poteri di nomina dei giudici costituzionali, dei componenti del Consiglio superiore della magistratura, le competenze da attivare all'interno dello Stato a difesa degli interessi della nazione sono poteri esorbitanti, ingiustificati per il Senato federale.

È di ieri la presa di posizione dell'intera associazione dei costituzionalisti che, rompendo la posizione di neutralità sempre avuta in passato, ha lanciato un grido d'allarme attraverso il presidente Sergio Bartole. Non si può dubitare che la cultura giuridica italiana, sia pure con toni e sfumature diverse, consideri questa riforma un vero e grave pericolo per l'avvenire della nostra democrazia!

Onorevole Presidente, credo che dovremmo riflettere seriamente su questa riforma costituzionale; ritengo che si sia dinanzi ad un passaggio estremamente importante per la vita del nostro paese. Noi dovremo affrontare questo tema essendo consapevoli che la nostra Costituzione, la Costituzione nata dall'Assemblea Costituente, deve essere aggiornata e modificata; tuttavia, non possiamo sposare modelli di governo che sono del tutto estranei alla nostra tradizione giuridica.

Noi dovremo fare un grande sforzo collettivo, affinché questo testo sia ammodernato e diventi più vivo e maggiormente condiviso: dobbiamo completare un'opera cominciata e che richiede una grande passione ed un senso di unità. Se continueremo a portare avanti riforme di parte, soddisfacendo esigenze temporanee di alcune componenti del Parlamento, non arriveremo da nessuna parte!

È necessario che ci sia un grande sforzo per trovare la via di un ammodernamento che non sacrifichi i diritti di nessuno. L'ammodernamento del sistema costituzionale è fondamentale per l'avvenire del nostro paese. Abbiamo bisogno di grande solidarietà intorno a tale problema: non possiamo procedere ognuno per conto proprio, sulla base delle rispettive convenienze. È uno sforzo che va fatto e che, credo, saremo in grado di fare se veramente metteremo da parte alcuni pregiudizi.

Il paese si aspetta da noi un'opera di ammodernamento serio della nostra Costituzione ed è necessaria la collaborazione di tutte le parti presenti in Parlamento: non possiamo procedere a colpi di maggioranza. Forse, in passato abbiamo commesso qualche errore anche noi, ma in questa fase credo sia assolutamente indispensabile trovare il modo per avere una solidarietà maggiore sulle riforme costituzionali.

Vi è uno studio americano che riguarda le questioni istituzionali. I paesi del mondo democratico che hanno tassi di sviluppo particolarmente elevati hanno soprattutto una cosa in comune: sistemi politici efficienti. Creando un sistema politico efficiente, mettendo da parte tutti i nostri pregiudizi, riusciremo a fare quanto è necessario per il progresso del paese (*Applausi dei deputati dei gruppi della Margherita, DL-L'Ulivo dei Democratici di sinistra-L'Ulivo e Misto-Verdi-L'Ulivo - Congratulazioni*).

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

PIETRO FONTANINI. Signor Presidente, signor ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, onorevoli colleghi, quando all'inizio degli anni Novanta la Lega Nord, con il suo *leader* Umberto Bossi, lanciò all'interno del dibattito politico l'idea di riformare profondamente il sistema istituzionale italiano attraverso il federalismo, nessuno avrebbe mai immaginato che la classe politica italiana si sarebbe impegnata a riformare lo Stato italiano in senso federale. Grazie al programma di Governo che ha dato alle forze che compongono la Casa delle libertà la facoltà di riformare le istituzioni, tale riforma sta diventando realtà ed il prossimo 8 ottobre tutti noi, in questa Camera, saremo chiamati a dare l'assenso.

L'idea federalista che da sempre ispira le battaglie della Lega Nord è fondata sull'accettazione di determinate condizioni: la compresenza di più sovranità distinte e l'autogoverno. Il significato originario di federalismo presuppone, infatti,

la compresenza di sovranità distinte, congiunte, però, da un accordo, un patto, il *foedus*.

Nella nostra visione di federalismo rientrano tutti i concetti che danno vita alla stessa idea federalista: l'autogoverno, le sovranità distinte ed il mantenimento in capo allo Stato centrale di poche competenze legislative, come la difesa, la politica estera, i principi generali della giustizia, gli standard minimi di politica sociale.

Con il federalismo, lo Stato favorisce la partecipazione politica ed il senso civico dei cittadini mediante l'autogoverno locale; sviluppa il senso di responsabilità degli eletti e la necessità per gli stessi di amministrare correttamente la cosa pubblica; rende più veloce ed efficiente la pubblica amministrazione; fa in modo che una certa quota delle tasse pagate dai cittadini resti sul territorio di loro residenza; valorizza l'identità dei popoli. In questo quadro, è appena il caso di ricordare che la battaglia per il federalismo, che costituisce la principale ragione fondativa della Lega nord, passa attraverso la devoluzione, che per noi è irrinunciabile (*Applausi dei deputati del gruppo della Lega Nord Federazione Padana*)! Essa costituisce, infatti, il fondamentale passaggio di redistribuzione delle competenze dell'ordinamento tra centro e periferia, attraverso cui può realizzarsi un processo federalista, che nasce come reazione ad un eccesso di centralismo. In questa ottica, si spiega l'opposizione manifestata dalla Lega Nord, nella scorsa legislatura, alla riforma pseudofederalista del centrosinistra che, oltre ad essere portata avanti con mere finalità elettoralistiche, finiva proprio con l'ostacolare la devoluzione, ingessando in un lungo elenco le competenze statali. Rilevavamo allora che la scelta, teoricamente condivisibile, di assegnare un certo numero di materie alle competenze dello Stato, per lasciare tutte le altre alle regioni, ribaltando la logica dell'articolo 117 della Costituzione, veniva svuotata dalla previsione di un elenco lunghissimo di materie riservate alla competenza esclusiva dello Stato. L'elencazione contenuta nel comma 2 dell'articolo 117 della Costi-

tuzione esclude inoltre le regioni da una serie di ambiti, nei quali, al contrario, sarebbe opportuno promuovere la possibilità di scelte differenziate, anche in chiave di concorrenza propositiva tra lo Stato e le regioni e tra le regioni stesse.

Le altre ragioni di insoddisfazione della Lega Nord riguardavano soprattutto la mancanza di una riforma dell'attuale bicameralismo, nonché la mancata creazione di una seconda Camera delle regioni e di una Corte costituzionale più rispettosa delle esigenze regionali, mediante il suo allargamento con membri designati dalle regioni e dal sistema delle autonomie.

A tutte queste carenze, segnalate dalla Lega Nord, intende sopperire il disegno di legge costituzionale al nostro esame, che affronta, oltre a questi nodi, anche quello del rafforzamento dell'esecutivo, mediante la sostanziale elezione diretta del Primo ministro e l'attribuzione ad esso di importanti poteri, tra cui anche quello di sciogliere la Camera dei deputati.

Signor Presidente, la scelta di procedere alla costruzione del federalismo, attraverso la devoluzione, per noi non è casuale. Innanzitutto, tale modello di avanzamento verso un'ampia e compiuta realtà federale è già stato realizzato in molti paesi. In altri termini, la devoluzione può, attraverso la maggiore autonomia e libertà attribuita alle regioni, condurre alla trasformazione dello Stato centralista in una nuova realtà statale, modellata sui principi federalisti. Inoltre, la devoluzione rappresenta un processo graduale e non traumatico, che realizzerà lo sviluppo economico e sociale di tutta la penisola, senza mettere in pericolo l'unità nazionale, come paventa in modo strumentale l'opposizione.

I punti di forza della presente proposta sono essenzialmente costituiti dall'importanza delle materie devolute, dal carattere aperto del processo di devoluzione e dagli obiettivi di efficienza e di autogoverno, che si intendono realizzare.

Per quanto riguarda il primo di questi aspetti, si consideri come, ad esempio, la tutela della salute richieda un'aderenza dei modelli organizzativi prescelti alle di-

verse realtà locali, che si differenziano innanzitutto sul piano demografico, ma anche, per esempio, sotto il profilo dell'incidenza delle diverse malattie professionali. Ciò, tuttavia, nel pieno rispetto di standard minimi di assistenza, che continuino ad essere di competenza statale. Proprio in Commissione, abbiamo approvato un emendamento che stabilisce che i principi generali della tutela della salute siano di competenza dello Stato.

Nell'ambito dell'istruzione e dell'organizzazione scolastica, una piena autonomia a livello regionale potrà garantire una maggiore aderenza della formazione alle reali esigenze e al contesto economico e produttivo in cui le istituzioni scolastiche operano.

Il settore dell'ordine pubblico, poi, è di importanza cruciale. La devoluzione in questo ambito costituisce la risposta più razionale alla domanda di sicurezza che proviene dai cittadini.

Non vi è dubbio che le diverse realtà territoriali pongano emergenze diverse. Se il contrasto alla grande criminalità organizzata richiede una forte regia centrale, lo stesso non può dirsi per la cosiddetta microcriminalità che richiede, per essere contrastata, una rapidità di intervento ed un controllo capillare del territorio, che potrà realizzarsi con la devoluzione di competenze anche in questa materia.

Quando si parla del carattere aperto della devoluzione, si intende alludere ad un modello che lascia alle singole regioni la scelta di attivare o meno determinate competenze. Ciò, oltre che rispondere ad un criterio di buon senso, appare pienamente rispettoso delle stesse autonomie regionali.

Sul punto, occorre rilevare che la formulazione originaria del testo era preferibile, in quanto prevedeva espressamente la possibilità per ciascuna regione di attivare il processo di devoluzione. Nella formulazione attuale, recependo osservazioni provenienti anche dalla Conferenza Stato-regioni, si è preferito non fare espresso riferimento ad un processo a più velocità; tuttavia, non sembra che la versione attuale del testo la escluda, im-

nendo un'attivazione contemporanea delle condizioni da parte di tutte le regioni.

Gli obiettivi della riforma sono quelli di favorire l'efficienza dei servizi nelle materie sopra indicate, sfruttando anche lo stimolo che proviene da una reale concorrenza tra i modelli adottati dalle varie regioni.

Le limitate esperienze che si stanno registrando in materia di istruzione e sanità a livello regionale già confermano questi effetti, destinati a prodursi in maniera assai più significativa con l'approvazione di questo disegno di legge.

Molti, soprattutto nel sud, si oppongono alla trasformazione dello Stato in senso federale, perché pensano che il processo di federalismo rimescoli in pratica le risorse e possa indebolire ancor di più le aree del Mezzogiorno; tuttavia, secondo noi, è proprio a causa di un'economia di sussistenza e completamente dipendente dallo Stato centrale che il centro-sud non ha potuto dare slancio alle proprie peculiarità e non è riuscito a svilupparsi in maniera autonoma.

Un altro aspetto da chiarire è che l'attivazione di un reale sistema di federalismo fiscale non vuole in alcun modo significare un'interruzione degli aiuti e della solidarietà verso le regioni più svantaggiate. Il principio della solidarietà e dell'aiuto concreto sono da sempre momenti ispiratori della Lega Nord che non vuole in alcun modo abbandonare il Mezzogiorno sotto i colpi dell'arretratezza e del mancato sviluppo.

Pensiamo che, solo attraverso un'autonomia fiscale ed impositiva compiuta, il Mezzogiorno e tutti i territori italiani avranno la possibilità di gestire in maniera differenziata il proprio percorso sociale ed economico e, pertanto, saranno maggiormente in grado di vedere salvaguardate le proprie diversità rispetto agli altri territori della penisola. Solo così si raggiungerà quella tanto invocata responsabilizzazione degli enti periferici che genera più efficienza nei servizi resi alla cittadinanza.

In conclusione, signor Presidente, vorrei svolgere una breve considerazione che

attiene alle ripercussioni politiche per l'attuale maggioranza che potrebbero derivare dall'iter di questa riforma

La Lega Nord considera questo disegno di legge costituzionale fondamentale per la modernizzazione del nostro paese ed indispensabile anche per la tenuta della maggioranza di Governo. Ribadiamo ancora una volta che il federalismo realizzato attraverso la devoluzione è il cemento che ci unisce ai partiti del Polo: la sua bocciatura provocherebbe un terremoto devastante per la Casa delle libertà (*Applausi dei deputati dei gruppi della Lega Nord Federazione Padana e di Forza Italia - Congratulazioni!*)

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

KARL ZELLER. Signor Presidente, signor ministro, onorevoli colleghi, la Suddtiroler Volkspartei da sempre si batte per il federalismo e per l'attribuzione di maggiori poteri alle regioni e province autonome. Dal 1948, i nostri rappresentanti in Parlamento lavorano per tale obiettivo ma, solo nel 2001, venne effettuato un primo significativo passo in tale direzione. Tuttavia, la riforma del 2001 risultava monca, in quanto non affrontava la trasformazione del Senato in Camera rappresentativa delle regioni, che poteva fungere da contrappeso alla Camera politica.

Per parecchio tempo abbiamo nutrito una certa speranza che questa maggioranza — soprattutto la Lega Nord, alla quale va attribuito il grande merito di aver fatto inserire la questione del federalismo nell'agenda nazionale — fosse in grado di presentare un progetto veramente federalista. Non neghiamo che qualche timido passo sia stato compiuto, come ad esempio in ordine alla partecipazione dei presidenti regionali all'elezione dei giudici costituzionali. Ma le nostre critiche si incentrano soprattutto sul Senato cosiddetto federale che, in verità, ha poco di federale: i senatori non sono espressione del consiglio o delle giunte regionali, come avviene in altre esperienze federali, ma — come dal 1948 — saranno eletti direttamente.