SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

1ª COMMISSIONE PERMANENTE

(Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione)

INDAGINE CONOSCITIVA SUGLI EFFETTI NELL'ORDINAMENTO DELLE REVISIONI DEL TITOLO V DELLA PARTE II DELLA COSTITUZIONE

24º Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 20 FEBBRAIO 2002

Presidenza del presidente PASTORE

IC 0275

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Audizione del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione

* PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 17, 24 e *passim*
BASSANINI *(DS-U)* 17
* BOSSI, *ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione* . . . . . 3, 17, 24 e *passim*
IOANNUCCI *(FI)* 23, 24, 26
* MAFFIOLI *(UDC:CCD-CDU-DE)* 24
* MANZELLA *(DS-U)* 22
VALDITARA *(AN)* 20
VITALI *(DS-U)* 21, 25

L'asterisco indica che il testo del discorso è stato rivisto dall'oratore.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Alleanza Nazionale: AN; Unione Democristiana e di Centro: UDC (CCD-CDU-DE); Forza Italia: FI; Lega Nord Padania: LNP; Democratici di Sinistra-l'Ulivo: DS-U; Margherita-DL-l'Ulivo: Mar-DL-U; Verdi-l'Ulivo: Verdi-U; Gruppo per le autonomie: Aut; Misto: Misto; Misto-Comunisti italiani: Misto-Com; Misto-Rifondazione Comunista: Misto-RC; Misto-Socialisti Democratici Italiani-SDI: Misto-SDI; Misto-Lega per l'autonomia lombarda: Misto-LAL; Misto-Libertà e giustizia per l'Ulivo: Misto-LGU; Misto-Movimento territorio lombardo: Misto-MTL; Misto-Nuovo PSI: Misto-NPSI; Misto-Partito repubblicano italiano: Misto-PRI; Misto-MSI-Fiamma Tricolore: Misto-MSI-Fiamma.

Interviene il ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione Bossi.

I lavori hanno inizio alle ore 14,55.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sugli effetti nell'ordinamento delle revisioni del Titolo V della Parte II della Costituzione, sospesa nella seduta di martedì 19 febbraio.

È in programma l'audizione del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione.

Ringrazio il ministro Bossi per la sua presenza e la sensibilità ad accogliere il nostro invito.

Ricordo a voi colleghi e anche al Ministro che i lavori attinenti a questa indagine conoscitiva vanno avanti da alcuni mesi e che stiamo per giungere al termine, quindi dobbiamo cercare di raccogliere e mettere in ordine tutte le informazioni, i suggerimenti, le perplessità emersi dalle audizioni dei Ministri più direttamente interessati.

Do la parola all'onorevole Ministro.

BOSSI, *ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione.* Signor Presidente, ho preparato il mio intervento su una ipotesi di lavoro elaborata dai miei uffici e cercherò di spiegare cos'è avvenuto all'interno del Governo. Vi ricordo che il problema dell'attuazione della modifica del Titolo V della Costituzione è stato affidato al ministro La Loggia (ma lo stesso Ministro ve lo avrà già spiegato). È un problema che sicuramente incontra una serie di difficoltà, ma ne parlerò in seguito.

Mi associo ai ringraziamenti del presidente Pastore, anzi sono io a dovervi ringraziare. Posso affermare con soddisfazione che negli ultimi anni il federalismo è entrato nell'agenda politica e nessuna forza politica oggi si dichiarerebbe in modo esplicito «centralista». Tutti, almeno a parole, si manifestano favorevoli ad accentuare i poteri delle autonomie. Finché non è esploso il fenomeno Lega – allora il senatore Bassanini era consigliere comunale a Milano – quella del federalismo era un'esigenza che in pochi portavano avanti, anzi nessuno. Anche nell'ambito della già avviata riflessione sulle riforme istituzionali, appariva una problematica marginale, come dimostrano gli stessi lavori della Commissione Bozzi del 1984. Quindi, di per sé rappresenta un successo il fatto che oggi si parli di federalismo, e anche che la sinistra faccia una riforma che io giudico

positiva; senza quella riforma probabilmente sarebbe stato molto più difficile realizzare la devoluzione. Sono convinto che anche il senatore Bassanini – me lo disse una volta – sappia bene che quello era solo il primo passo importante che permette oggi di farne altri.

Ora, preliminarmente ritengo necessario ribadire una considerazione di metodo, già da me espressa in altre sedi, prima ancora di passare a trattare le questioni di merito. È mia convinzione – e con me di tutto il Governo – che il principale protagonista delle riforme debba essere il Parlamento con le forze politiche in esso presenti. Mai come per questa materia è ancora pienamente effettivo il concetto di centralità del Parlamento quale luogo privilegiato della rappresentanza politica e dunque sede propria delle riforme. Al tempo stesso, però, sento il dovere di sottolineare come il Governo possa e debba avere un ruolo fondamentale di impulso nei confronti del Parlamento, affinché esso proceda sulla strada delle riforme istituzionali.

Per tali ragioni il Governo ha già avviato una prima serie di riflessioni e di elaborazioni sul piano delle riforme costituzionali. Del resto, ciò appare doveroso anche alla luce dello stesso rapporto fiduciario delle Camere con il nuovo Governo. Infatti, nell'illustrazione programmatica da parte del presidente del Consiglio Berlusconi, il ruolo delle riforme istituzionali ha assunto una posizione essenziale, con particolare e specifico riferimento alla devoluzione di poteri alle regioni.

Nella mia esposizione concentrerò l'attenzione su alcuni temi particolarmente qualificanti per il Governo nell'attuale fase di riforma dell'ordinamento. Innanzi tutto, voglio rimarcare il fatto che non è un caso che la prima questione – per utilizzare le parole del presidente Berlusconi nella sua esposizione programmatica alle Camere – «concerne la riforma federalista dello Stato, la devoluzione di poteri effettivi di governo alle regioni. La battaglia federalista ha avuto il merito di porre il grande problema di decentrare poteri e responsabilità effettivi in un contesto di equilibrio territoriale tra Nord e Sud e di unità nazionale. Il nostro federalismo, infatti, si fonda sui princìpi di autonomia e di sussidiarietà. Secondo il principio di autonomia, il soggetto fondamentale dell'esperienza sociale, politica ed istituzionale è rappresentato dalle comunità locali, amministrate dai loro enti rappresentativi». Così ha detto il presidente Berlusconi alla presentazione del Governo alle Camere.

Al riguardo penso sia ormai condiviso da tutti il fatto che nel nostro Paese del federalismo occorra avere una visione «processuale», cioè progressiva, una visione di federalismo *in progress*, nel senso che non possa considerarsi un dato statico da raggiungere una volta per tutte mediante un miracolistico intervento del legislatore costituzionale, quasi a ripercorrere certe illusioni dell'illuminismo giuridico, per cui sarebbe sufficiente scrivere una norma per risolvere un problema. Piuttosto e più realisticamente la devoluzione di funzioni dal centro alla periferia potrà essere tanto più efficace quanto più sarà continua, prolungata nel tempo e progressiva.

Non voglio certo in questa sede riaprire le problematiche circa l'essenza del federalismo, circa la diversità strutturale ed istituzionale del fe-

deralismo per aggregazione e del federalismo per devoluzione progressiva, oppure sul modello autonomistico spagnolo o sulla vicenda belga, sul federalismo della Germania o sul confederalismo della Svizzera, oppure ancora sul federalismo regionale o su quello comunale, di cui ogni tanto qualcuno propone una serie di varianti.

Mi sento di respingere quanto sostiene proprio in questi giorni, sulle pagine di un quotidiano, il sociologo Ilvo Diamanti, che accusa il Governo di rigurgiti centralistici, ironizzando sul fatto che avrebbe dato vita alla nuova forma del federalismo statalizzato. Non so se Diamanti, che è un sociologo, conosca bene le difficoltà in cui ci dibattiamo. Direi che è vero il contrario: con senso di responsabilità, è forte l'impegno – in primo luogo mio personale – per superare le stratificazioni istituzionali che hanno impedito e impediscono lo spostamento del baricentro dei poteri pubblici verso la periferia, verso le articolazioni del territorio.

Quale Ministro per la devoluzione credo di dover valutare positivamente tutte le innovazioni costituzionali o semplicemente legislative che vadano in direzione del conferimento di maggiori attribuzioni innanzi tutto alle regioni, poi agli enti territoriali e ancora alle stesse autonomie funzionali (università, camere di commercio, e così via). E allo stesso modo sento il dovere di impegnarmi al fine di dare attuazione a tali innovazioni e di migliorarle per quanto possibile.

In quest'ottica, non ho difficoltà a valutare positivamente il cosiddetto federalismo amministrativo e fiscale a Costituzione vigente, sotteso alle leggi Bassanini della scorsa legislatura, con riferimento in particolare alla legge n. 59 del 15 marzo 1997 e ai successivi decreti attuativi, nonché all'articolo 10 della legge 13 maggio 1999, n. 133, e al conseguente decreto legislativo 18 febbraio 2000, n. 56. Certo, tali misure non possono considerarsi un punto di arrivo. Forse hanno ingenerato anche eccessive aspettative rispetto alle reali potenzialità e alle effettive realizzazioni. Comunque sia, rispetto all'ultimo blocco ventennale nello spostamento delle funzioni dal centro alla periferia, è evidente che tali misure legislative abbiano avuto un indubbio aspetto positivo, quanto meno nel rimettere in moto un processo di regionalizzazione che altrimenti era fermo agli anni Settanta.

Per quanto riguarda la legge costituzionale n. 3 del 23 ottobre 2001, oggetto dell'audizione odierna, anche in questo caso penso che tutti siano d'accordo – al di là delle rispettive posizioni politiche – nel considerarla una riforma affrettata, come del resto dimostrato dal fatto che l'ultima deliberazione del Senato è avvenuta addirittura nell'ultimo giorno della scorsa legislatura, a parte l'ulteriore questione data dal fatto che la modifica costituzionale è stata approvata a stento con la maggioranza qualificata necessaria e quindi non può collocarsi nell'alveo delle riforme costituzionali condivise o *bipartisan*. Lo dico perché periodicamente emerge la richiesta di fare riforme *bipartisan*; noi eravamo anche aperti a questa impostazione, poi mi pare che il Governo e la maggioranza nella scorsa legislatura abbiano chiuso questo capitolo delle riforme costituzionali realizzate in modo *bipartisan.*

Proprio per le anzidette considerazioni, da un lato, va espressa una valutazione positiva della revisione costituzionale che accentua il peso delle regioni, anche se in modo non ancora del tutto soddisfacente. Però, dall'altro lato, ne vanno evidenziati i limiti, in quanto probabilmente la stessa fretta di approvarla ha impedito l'approfondimento di alcuni aspetti, che ne rendono problematica l'attuazione e ne evidenziano l'insufficienza ai fini di un assetto che possa ragionevolmente definirsi federale. Tuttora è forte il baricentro presso il Governo centrale, data l'ampiezza delle materie assegnate espressamente alla competenza legislativa esclusiva o concorrente dello Stato (che sono davvero troppe), per cui la clausola finale attributiva a livello residuale di competenze legislative esclusive alle regioni non appare così dirompente come viene propagandato.

Inoltre, manca la previsione di una Camera delle autonomie, che non può certo essere sostituita dall'allargamento e dal potenziamento della Commissione parlamentare per le questioni regionali prevista dall'articolo 126 della Costituzione, ora modificata dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001. È da notare anche l'assenza di previsioni circa la partecipazione delle regioni alla formazione della Corte costituzionale. È pericolosamente evidente la lacuna del non accesso dei comuni e delle provincie alla Corte costituzionale per la tutela delle loro prerogative e funzioni, che pure vengono definite proprie e fondamentali. Inoltre, va sottolineato come sia assente qualsiasi considerazione sulle immunità da garantire ai consiglieri regionali, data l'attribuzione di maggiori funzioni legislative e comunque in considerazione della accresciuta posizione nell'ordinamento delle regioni. Non sono stati neanche chiariti alcuni aspetti, quali le conseguenze dell'abrogazione delle prescrizioni costituzionali riguardanti gli organi di controllo sugli atti delle regioni e degli enti locali. Infine, non si sono valutate le eventuali ricadute in materia di giustizia amministrativa, derivanti dal rinnovato riparto delle competenze regolamentari ed amministrative.

Luci e ombre quindi si addensano sul nuovo Titolo V della Costituzione. Questo comporta che vi debba essere una seria attenzione di tutte le forze politiche, proprio perché è in gioco la struttura fondamentale della Repubblica e l'assetto ordinamentale dei suoi poteri costituiti. Occorre quindi essere consapevoli delle potenzialità, che vanno sfruttate fino in fondo, ma anche dei limiti, che occorre affrontare quanto prima, della legge costituzionale n. 3 del 2001. Personalmente, sono convinto che tale duplice consapevolezza debba essere contestuale, nel senso che l'attuazione della riforma potrà essere efficace solo se contemporaneamente si darà vita in tempi rapidi a quelle indispensabili iniziative per correggere ed integrare la riforma stessa.

Il giorno dopo l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3, nell'ambito della collegialità del Governo e in un quadro sinergico di azione tra i Ministri interessati (compreso il responsabile del Dicastero dell'economia, il ministro Tremonti), il Ministro per gli affari regionali La Loggia si è impegnato direttamente sul versante della definizione della normativa che più appare necessaria nei tempi rapidi per l'attuazione della riforma

costituzionale. Da parte mia, quale Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, sto cercando di predisporre una serie di iniziative legislative, non solo costituzionali, proprio per correggere e integrare la riforma.

Seppure con queste gravi carenze di fondo (per cui a mio avviso non è nemmeno un caso che alla fine sia scomparso anche nel titolo l'originario riferimento ad un ordinamento federale), il testo della riforma può costituire un primissimo e limitato tentativo di avanzamento e di rafforzamento delle autonomie. Da esso ha preso dunque le mosse il Governo per procedere all'elaborazione di un disegno di legge costituzionale che spinga in direzione di un primo stadio di effettiva trasformazione in senso federale dell'ordinamento.

Il disegno di legge costituzionale elaborato dal Governo, che ha ricevuto il consenso anche dalla Conferenza unificata, è stato definitivamente approvato nella riunione del Consiglio dei ministri del 14 febbraio 2002. Spero che il giorno di S. Valentino porti fortuna! Il progetto si muove in piena sintonia con il carattere aperto della nostra Costituzione, in modo da consentire all'impianto dei valori e dei princìpi fondamentali in essa presenti di guidare un'evoluzione del sistema, tale da avvicinare le istituzioni alle articolazioni e alle identità territoriali.

La scelta complessiva operata con il disegno di legge costituzionale si incentra sulle esigenze primarie indicate dalle regioni e sulla possibilità di attribuire loro la potestà legislativa esclusiva in alcune materie essenziali. Si tratta in primo luogo delle materie della sicurezza, della sanità e dell'istruzione, per le quali è riconosciuta la facoltà per ciascuna regione di attivare la propria competenza legislativa esclusiva. La devoluzione alle regioni di queste materie configura il nucleo essenziale di un ordinamento di carattere federale, che si intende gradualmente costruire nel tempo.

Il quarto comma del vigente articolo 117 attribuisce alle regioni la potestà legislativa esclusiva in via residuale, vale a dire per tutte quelle materie che non sono espressamente riservate dalla Costituzione allo Stato. Pertanto, il criterio prescritto dalla Costituzione porta ad affermare che la potestà legislativa esclusiva spetta come regola generale alle regioni e solo eccezionalmente allo Stato, per quelle materie che per loro stessa natura non possono essere sottratte all'intervento legislativo unitario dello Stato.

In realtà, un rilievo del genere omette di affrontare la questione secondo un approccio sostanziale, volto a verificare la qualità e il rilievo delle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva delle regioni. Infatti, se si prendono in considerazione e a raffronto varie ipotesi di riforma costituzionale in materia elaborate in passato, si constata che l'elencazione tassativa delle competenze legislative statali presenta dimensioni tali da limitare decisamente, nei contenuti sostanziali, il carattere generale delle competenze legislative regionali. Una volta verificate le materie di competenza statale, si registra l'esiguità quantitativa e qualitativa delle competenze legislative regionali.

Non a caso, la relazione finale del Comitato di studio sulle riforme istituzionali, elettorali e costituzionali, nominato con decreto del Presi-

dente del Consiglio dei ministri del 14 luglio 1994, aveva sottolineato che «l'inversione del criterio dell'enumerazione delle materie con cui si attribuiscono le competenze legislative allo Stato (in via tassativa) e alle regioni (in via residuale) non risolve tuttavia di per sé il problema concreto circa le competenze legislative che devono essere attribuite allo Stato centrale e di conseguenza il problema generale circa la nuova articolazione territoriale del potere pubblico».

Il fulcro di una effettiva trasformazione in senso federale dell'ordinamento non può essere circoscritto all'enunciazione della competenza legislativa residuale delle regioni, ma deve consistere nell'attribuzione di potestà legislativa esclusiva per un nucleo di materie particolarmente qualificanti, importanti e significative, altrimenti non si può parlare di federalismo.

Per quanto riguarda la sicurezza dei cittadini, è necessario che l'azione di contrasto sul territorio assicuri un ruolo di normazione più diretta e incisiva da parte delle regioni. L'obiettivo di rendere più efficace e immediata l'azione di prevenzione e repressione dei cosiddetti «piccoli crimini» (che, specie per i meno abbienti, rappresentano il pericolo maggiore) può essere realizzato non solo con il coordinamento e il raccordo territoriale in via amministrativa, ma anche e soprattutto attribuendo potestà legislativa alle regioni. Occorre, infatti, considerare che il fenomeno criminale è la risultante di fattori che non sono uniformi nel territorio nazionale. Di conseguenza, l'azione di contrasto non può essere decisa e organizzata da un centro che, per forza di cose, non è in grado di individuare la dimensione normativa più adeguata.

Le modifiche proposte al testo costituzionale riflettono questa filosofia: alla regione, innanzi tutto, spetta la competenza legislativa esclusiva relativamente alla polizia locale che, come è evidente, è qualcosa di più e di ulteriore rispetto alla polizia amministrativa, già richiamata (con specifico riferimento a quella urbana e rurale) nel testo del vecchio articolo 117 della Costituzione. Essa invece comprende anche la legislazione regionale relativa all'ordine pubblico e alla sicurezza di rilievo locale.

In materia di sanità – ferma restando la definizione dei diritti fondamentali attinenti alla prima parte della Carta costituzionale, nonché l'individuazione da parte della legge statale dei livelli minimi essenziali da garantire su tutto il territorio nazionale – è riconosciuta la competenza legislativa esclusiva di ciascuna regione, che deve essere libera di disciplinare e organizzare le strutture della cui efficacia risponderà direttamente ai propri cittadini.

In materia di istruzione, poi, alla legislazione statale sono riservate le norme generali che si sostanziano nella disciplina dell'ordinamento degli studi, degli *standard* di insegnamento (quindi, rispettivamente: il tipo di scuola e la qualità dell'insegnamento), delle condizioni per il conseguimento e la parificazione dei titoli di studio. Le regioni potranno, invece, attivare la propria competenza legislativa esclusiva per quanto riguarda l'organizzazione scolastica, la strutturazione dell'offerta dei programmi

educativi di interesse specifico della regione, la gestione degli istituti scolastici.

L'obiettivo della riforma è quello di realizzare il massimo di libertà di insegnamento e, in ultima analisi, di accelerare il processo di modernizzazione del Paese, di cui l'istruzione e la formazione sono pilastri fondamentali.

È ben difficile sostenere che sia meglio perseguire una scelta uniforme su tutto il territorio nazionale. È sufficiente, infatti, considerare i tempi di trasmissione degli impulsi provenienti dalla società verso i centri decisionali e i ritardi storicamente accumulatisi.

Per quanto riguarda la materia dell'istruzione, le regioni potranno pertanto attivare la loro potestà esclusiva per gli aspetti organizzativi e gestionali, come pure per la programmazione di specifico interesse regionale.

Con l'attribuzione della competenza esclusiva alle regioni e, soprattutto, con la possibilità di attivazione della potestà legislativa esclusiva nelle tre materie richiamate si tende, fondamentalmente, a parificare, anche sotto un profilo sostanziale, la funzione legislativa regionale alla funzione legislativa statale, con l'effetto che esse risultano sottoposte ad analogo regime giuridico, secondo cui entrambe trovano fondamento, criteri di indirizzo e limiti esclusivamente nella Costituzione e nelle leggi costituzionali.

La legge dello Stato e quella della regione partecipano così della stessa natura, essendo espressione entrambe di volontà generale ciascuna nel proprio ambito, ambedue con il limite dato dalle fonti normative di rango superiore (la Costituzione e le leggi costituzionali), per cui non a caso la stessa dottrina ha sottolineato che ormai il rapporto tra i due livelli di legislazione è configurabile in termini di competenza e non certo di gerarchia con preminenza della legge statale.

La legge regionale viene così sottratta, per le materie attribuite, alla condizione di atto di integrazione (se non di attuazione) della legge statale, cui nella passata esperienza era stata spesso relegata.

La competenza legislativa nelle tre importanti materie non può peraltro essere attribuita – proprio per la loro stessa rilevanza sostanziale – direttamente dalla Costituzione, ma si fa rinvio alla attivazione da parte delle regioni che potranno tener conto delle peculiari e contingenti situazioni a livello locale.

Per questo motivo, il disegno di legge è imperniato sul fatto che ciascuna regione attivi la propria competenza legislativa esclusiva nelle seguenti materie: assistenza ed organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione; polizia locale. So che il testo della devoluzione è stato richiesto dalla Presidenza della Commissione, ma esso è attualmente alla firma del Presidente della Repubblica per cui non vi è stato inviato.

Molto si è discusso sull'opportunità o meno di prefigurare un modello di «federalismo funzionale» o, se si preferisce, «a geometria varia-

bile». A tale riguardo, a parte il reclamizzato modello spagnolo, che sembra peraltro aver ben funzionato, tale differenziazione funzionale in parte già appartiene alla storia costituzionale del nostro Paese, che ha visto cinque regioni a statuto speciale, a loro volta diversificate tra di loro, e due casi eccezionali di provincie autonome addirittura dotate di poteri legislativi. In ogni caso, anche il nuovo articolo 116 della Costituzione, al terzo comma, lo prefigura, anche se mediante un complesso strumento di attivazione, che richiede addirittura l'approvazione finale di una legge statale a maggioranza assoluta, la consultazione degli enti locali, un'intesa tra Stato e regione.

Quale ulteriore obiettivo, già in varie occasioni ho sottolineato l'indifferibile esigenza di una diversa composizione della Corte costituzionale che potrà, auspicabilmente, meglio corrispondere alla struttura federale dello Stato. Infatti, come è stato riconosciuto anche da alcuni studiosi, in questi anni la Corte costituzionale si è dimostrata talvolta più attenta alle ragioni degli apparati centrali che non a quelle dei poteri locali. Ciò è dipeso da una molteplicità di fattori esterni rispetto alla struttura e al funzionamento della Corte, ma anche in buona parte dal modo in cui i giudici sono stati scelti e nominati.

Il meccanismo diversificato di nomina dei giudici costituzionali dovrebbe far confluire nella Corte esperienze e sensibilità diverse, che le consentano di esercitare nella maniera più adeguata le sue attribuzioni, di mantenere un relativo collegamento con gli istituti della democrazia rappresentativa e di assicurare garanzie di indipendenza analoghe a quelle del corpo giudiziario.

I giudici potranno così essere espressione delle sensibilità proprie delle autonomie, prima e più che delle logiche maggioranza-opposizione nel Parlamento e nel Governo statali. Tale caratteristica, unitamente alla diversa collocazione temporale delle consultazioni a livello statale e regionale, farà sì che in seno al nuovo organo elettivo, quale che sia, non vengano a costituirsi schieramenti predeterminati. La diversa composizione della Corte costituzionale potrà, auspicabilmente, meglio corrispondere alla struttura federale dello Stato.

È noto come la stessa legge costituzionale n. 3 del 2001 non sia intervenuta nella composizione della Corte, a conferma del fatto che quel testo è da considerarsi non solo inadeguato nei contenuti, ma anche carente di una parte significativa per la realizzazione di una riforma coerente con un'ispirazione di tipo federalista. Per la verità anche nel progetto di devoluzione non si è intervenuti sulla riforma della Corte costituzionale. Inizialmente pensavo che si dovesse associare alla devoluzione anche la Corte costituzionale, ma evidentemente è necessaria una certa progressione nella riforma federalista.

Come è noto, la composizione della Corte delineata dal Costituente tende a contemperare il profilo tecnico dei giudici costituzionali (si pensi a quelli provenienti dalla magistratura) con quello maggiormente politico, in una sintesi in cui sussiste un sostanziale equilibrio tra le diverse componenti.

Come ha messo bene in evidenza anche la dottrina, non vi è dubbio che in uno Stato centralizzato, al limite moderatamente regionale ma certo non federale, le regioni non potevano avere una proiezione nella Corte costituzionale. Questa, infatti, ha in cura la legalità costituzionale dell'ordinamento nel suo complesso: le questioni che nascono in relazione a leggi o ad altri atti delle regioni sono viste non come semplici vertenze sorte tra due soggetti istituzionali, che la Corte è chiamata ad arbitrare, ma come problemi di compatibilità dell'atto in questione con l'intero ordinamento giuridico generale e i suoi diversi livelli di princìpi. Se si vuole, la composizione della Corte riflette la supremazia dello Stato nei confronti delle regioni.

Nel momento in cui le autonomie regionali assurgono al ruolo di soggetti tendenzialmente equiordinati allo Stato, almeno sul fronte dell'ordinamento interno (si veda ad esempio l'articolo 114 della Costituzione, che elenca gli enti territoriali che compongono la Repubblica), appare necessario assicurare effettiva corrispondenza rispetto a tale impostazione anche in seno all'organo di giustizia costituzionale, assecondando la stessa logica istituzionale che ha sorretto la composizione della Corte fin dalla sua nascita.

Pur con la cautela che deve ispirare il ricorso alla comparazione tra ordinamenti, spesso espressione di storie e culture diverse, è riconosciuta l'esistenza di un filo diretto che collega l'impianto federalista con le origini e la configurazione delle Corti costituzionali. Si pensi alla Corte suprema statunitense, i cui giudici sono nominati dal Presidente con il parere del Senato. Si pensi alla Spagna, in cui un terzo dei membri del tribunale costituzionale è eletto dal Senato, cioè dalla Camera di rappresentanza regionale. Ulteriormente si consideri l'esempio del Belgio che, dopo la riforma in senso federale, ha previsto la *Cour de arbitrage*, con competenza sulle controversie tra le entità federate, la cui composizione trae origine appunto dal federalismo. Infine, in Germania il tribunale costituzionale federale è composto per metà da giudici eletti dal *Bundesrat*, in cui – com'è noto – sono rappresentati gli esecutivi dei *Länder*.

Sembra pertanto necessario che il passaggio dalla assoluta supremazia statale ad un assetto ad impronta marcatamente federale comporti anche un diverso assetto della Corte costituzionale, corrispondente al rapporto (tendenzialmente) paritario tra Stato e regioni. Vi sarà una diversa sensibilità e una nuova partecipazione di tutte le componenti del sistema nella fase costitutiva della Corte. Non vi sarà neppure il rischio di una paventata politicizzazione della Corte. Infatti, non è stato neppure ipotizzato che la diversa composizione della Corte debba combinarsi con ulteriori modificazioni relative ai requisiti soggettivi per la nomina a giudice della Corte costituzionale. Pertanto il profilo tecnico dei giudici costituzionali non verrebbe a subire modificazioni rispetto all'attuale configurazione del sistema.

Conclusivamente, si dovrà pertanto valutare la procedura più idonea per giungere alla nomina di giudici espressione delle regioni.

Ho già accennato a un altro problema, vale a dire quello di garantire una difesa davanti alla Corte costituzionale per le attribuzioni dei comuni e delle provincie. Non so se al riguardo possa essere sufficiente una modifica alla legge ordinaria nella parte in cui disciplina i conflitti di attribuzione tra poteri dello Stato, ma forse si potrebbe cogliere l'occasione per una rivisitazione anche costituzionale dell'intera materia dei conflitti di attribuzione tra poteri della Repubblica.

In ogni caso, mi permetto di richiamare la vostra attenzione sulla proposta contenuta nella relazione finale del ricordato Comitato di studio sulle riforme istituzionali del 1994 (il cosiddetto Comitato Speroni), nel senso di prevedere espressamente al primo comma dell'articolo 134 della Costituzione la competenza della Consulta a deliberare «sui ricorsi dei comuni e delle provincie per lesione dei diritti di autoamministrazione previsti dalla Costituzione e dagli statuti regionali».

Il nuovo ordinamento costituzionale ha esaltato il sistema delle autonomie, non a caso affermando esplicitamente che la Repubblica «è costituita» (e non più, limitatamente, «si ripartisce») dai comuni, dalle provincie, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato e pertanto modellando un sistema in cui lo Stato centrale tende sempre più a collocarsi *inter pares* insieme con gli enti territoriali nell'ambito degli elementi costitutivi della Repubblica.

Inoltre, è in fase di costituzione presso il Dipartimento per le riforme istituzionali e la devoluzione, di cui ho la responsabilità, una commissione di studio che avrà innanzi tutto il compito di approfondire e di elaborare proposte di riforma concernenti gli istituti delle immunità parlamentari, anche in considerazione delle rappresentanze italiane nelle assemblee sovranazionali, nonché la configurazione di una seconda Camera, avendo a particolare riferimento la possibile evoluzione in senso federale dell'ordinamento costituzionale e i vincoli sempre maggiori derivanti dall'appartenenza all'ordinamento dell'Unione europea.

In particolare, nell'elaborazione delle proposte, la commissione di studio dovrà valutare le seguenti finalità: a) ricercare un punto di equilibrio tra il principio dell'uguaglianza di tutti i cittadini di fronte alla legge e l'esigenza di garantire il libero esercizio del mandato parlamentare; b) rivedere l'intero sistema delle immunità di cui agli articoli 68 e 122, quarto comma, della Costituzione, alla luce della revisione costituzionale di cui alla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3, che ha comportato un'ampia redistribuzione delle funzioni legislative tra Stato e Regioni; c) valutare le recenti evoluzioni dei sistemi parlamentari fondati sul bicameralismo, soprattutto con riferimento al ruolo della seconda Camera in un assetto federale; d) approfondire gli assetti delle sedi collegiali in cui si sono finora sviluppati i rapporti tra lo Stato centrale e le autonomie regionali e locali, in assenza di una Camera delle Regioni, con particolare riferimento alla Conferenza Stato-Regioni, alla Conferenza unificata Stato-Regioni-città e, infine, alla Commissione parlamentare per le questioni regionali, soprattutto alla luce dell'articolo 11 della legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3.

Ho intenzione, inoltre, di avviare una approfondita riflessione sulle diverse questioni relative all'articolo 68 della Costituzione. Come è noto, a seguito della legge costituzionale n. 3 del 1993, con cui era stato soppresso l'istituto dell'autorizzazione a procedere, erano stati emanati in successiva reiterazione ben 19 decreti-legge, al fine di regolamentare nel dettaglio le materie dell'insindacabilità e dell'inviolabilità dei parlamentari, per cui al momento sussistono evidenti lacune e incertezze normative, specie per quanto concerne l'esatta portata sostanziale e procedurale dell'insindacabilità.

In particolare, la commissione di studio che ho intenzione di costituire dovrà valutare l'opportunità di estendere ai consiglieri regionali e ai consiglieri delle provincie autonome di Trento e di Bolzano le stesse immunità previste per i parlamentari nazionali. Se, come insegnano i costituzionalisti, tra legge statale e regionale ora vi è un rapporto paritario di distinzione di competenza, e non più di gerarchia, allora forse potrebbe apparire ragionevole ipotizzare una sorta di federalismo delle garanzie, nel senso che a tutti i rappresentanti eletti dal popolo che «fanno leggi» dovrebbero essere garantite le stesse immunità, compresa quell'inviolabilità (cioè l'immunità dagli arresti) stabilita ora solo per i parlamentari nazionali.

Inoltre, a fronte del proliferare dei conflitti di attribuzione tra Camere e magistratura a seguito delle deliberazioni parlamentari in materia di insindacabilità, forse a questo punto sarebbe opportuno chiarire meglio – nella stessa formulazione testuale del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione e, nella mia ottica, anche del quarto comma dell'articolo 122 della Costituzione (per i consiglieri regionali) – l'esatta portata funzionale della prerogativa costituzionale dell'insindacabilità, superando una volta per tutte le attuali incertezze interpretative.

Come è noto, il Governo – acquisito il parere favorevole della Conferenza unificata Stato-regioni-città – ha presentato un disegno di legge di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, volto a definire i princìpi fondamentali per la legislazione elettorale delle regioni, da me predisposto anche alla luce di un confronto nell'apposita Conferenza Stato-regioni e già presentato a questo ramo del Parlamento. Per il Governo, si tratta di accelerare doverosamente l'attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, come sostituito dalla legge costituzionale del 22 novembre 1999, n. 1. In base a tale disposizione, il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e incompatibilità del presidente della giunta regionale, nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati con legge dalla regione, nei limiti dei princìpi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi.

Come noto, il previgente primo comma prevedeva invece che il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità e incompatibilità dei consiglieri regionali fossero stabiliti con legge della Repubblica. Con la riforma del 1999, quindi, è stata riservata alla regione la competenza legislativa in materia di ineleggibilità, incompatibilità e di elezioni regionali. Tuttavia, tale competenza rientra nello schema della competenza

concorrente, già utilizzato nell'articolo 117, in quanto la legge regionale deve rispettare i limiti dei principi fondamentali, la cui definizione è rimessa al legislatore statale. Lo schema di disegno di legge assicura pertanto l'attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione. Il rilievo del disegno è evidente, in quanto costituisce uno dei passaggi costituzionalmente necessari (e l'unico di competenza statale) per la piena realizzazione della nuova dimensione dell'autonomia regionale, così come delineata dalla riforma costituzionale del 1999.

Se non sempre è agevole individuare princìpi che si limitino ad essere effettivamente disposizioni di cornice per l'ulteriore intervento normativo delle regioni, tuttavia, sotto il profilo metodologico, il disegno di legge intende attenersi alla lettera della disposizione costituzionale, individuando alcuni princìpi che, non essendo autoapplicativi, richiedono un intervento direttamente regolativo da parte delle regioni.

L'auspicio è che il metodo adottato abbia un seguito nella ulteriore legislazione di principio che verrà adottata in attuazione della riforma del Titolo V, con riferimento alla legislazione concorrente. Con rammarico constato infatti come storicamente l'individuazione dei princìpi da parte del legislatore statale si sia realizzata troppo spesso senza moduli del tutto corrispondenti alla legislazione di dettaglio di immediata portata regolativa. In altri termini, la legislazione di principio, anziché configurarsi quale normazione avente come destinatario il legislatore regionale, si è spesso rivelata una legislazione di diretta applicazione, a fronte della quale il legislatore regionale ha avuto una funzione di attuazione piuttosto che di regolazione e di individuazione delle disposizioni, nell'ambito della discrezionalità di scelta che i princìpi dovrebbero comunque assicurare.

Ancora con riferimento al disegno di legge di attuazione dell'articolo 122, primo comma, risulterebbe problematico in caso di inadempienza del legislatore statale, desumere in maniera non equivoca i princìpi fondamentali delle leggi vigenti, secondo il noto schema della sussunzione delle norme particolari in norme generali.

È poi necessario evitare un'eccessiva estensione della legislazione statale riguardo al sistema di elezione regionale, stante il rapporto strettissimo tra sistema elettorale e forma di Governo, per cui la definizione delle regole relative al sistema di elezione condiziona inevitabilmente la distribuzione dei poteri. Perciò l'eccesso di dettaglio nella normazione statale rischierebbe di incidere negativamente sull'autonomia regionale relativamente alla forma di Governo e dunque di contrastare le disposizioni costituzionali. Spetta allo statuto regionale, e solo ad esso, determinare la forma di governo della regione, oltre che i princìpi fondamentali di organizzazione e funzionamento. Come è noto, l'unico limite all'autonomia statutaria è dato dalla Costituzione.

A questa impostazione complessiva è ispirato il disegno di legge, che precisa ed evidenzia il proprio carattere di legge di principio, in attuazione della disposizione costituzionale. Non si ritiene, in linea teorica, che la riserva di legge statale di principio richieda necessariamente che tutte le disposizioni nelle materie indicate debbano essere riunite in un unico atto

normativo. Al tempo stesso, costituisce parametro di buona legislazione non suddividere in diverse leggi di principio le disposizioni concernenti rispettivamente l'ineleggibilità, l'incompatibilità e il sistema di elezione, in modo da individuare una volta per tutte il quadro unitario di riferimento per la successiva normazione regionale in materia.

Per questa ragione, il disegno di legge, individuando i princìpi fondamentali, prevede che essi sono stabiliti in via esclusiva dal disegno di legge stesso. Solo in esso, dunque, devono essere individuati i princìpi per la legislazione regionale. Ciò anche al fine di precostituire un'indicazione univoca e quindi di evitare interventi creativi che potrebbero innescare un ulteriore meccanismo di progressiva erosione dell'autonomia regionale attraverso l'opera estrattiva di princìpi da altre disposizioni legislative non qualificabili come norme di principio.

Se mi è consentito aprire una parentesi tra il serio e il faceto, ricordo che in materia di riforme istituzionali ogni tanto va di moda prospettare decaloghi risolutivi: dal decalogo istituzionale del presidente del Consiglio Spadolini, dell'agosto 1982, alle 10 proposte in materia costituzionale illustrate dall'allora ministro per le riforme Giovanni Motzo alla Camera nell'agosto del 1995. Non è che abbiano avuto molta fortuna questi decaloghi. Forse per questo, ma anche per semplicità e chiarezza espositiva, preferisco suddividere il mio discorso propositivo in una duplice direzione: da un lato, cinque priorità nell'attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione, che pure richiede molteplici interventi, dall'altro lato, nel breve periodo cinque modifiche costituzionali per integrare e correggere la riforma. Anche ad una prima lettura della legge costituzionale 23 ottobre 2001, n. 3, risulta evidente come vi sia il rinvio espresso alla legge ordinaria in una decina di casi per diversi dettagli attuativi, mentre ulteriori interventi del legislatore potrebbero considerarsi comunque presupposti o, in ogni caso, opportuni per meglio disciplinare singoli aspetti applicativi.

Certo, nessuno può ipotizzare che abbia ora a ripetersi la lunga inattuazione costituzionale che fece sì che il disegno regionalista del Costituente poté attuarsi solo con un ritardo ultraventennale, con l'approvazione delle prime leggi indispensabili tra il 1968 (elezione dei consigli regionali a statuto ordinario), il 1970 (disposizioni finanziarie per le regioni ordinarie) e il 1971 (tribunali amministrativi regionali).

A mio avviso, occorre nell'immediato, ai fini di una prima attuazione della legge costituzionale n. 3, concentrarsi sul tempestivo varo di cinque leggi ordinarie. 1) *In primis,* le leggi di rilevanza finanziaria (richiamate dall'articolo 119 della Costituzione) per l'istituzione del fondo perequativo, per la disciplina dei principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario per quanto attiene alle risorse autonome di regioni, comuni, provincie e città metropolitane, nonché per la determinazione dei princìpi generali del patrimonio delle autonomie locali. È evidente che la questione delle risorse è nevralgica e preliminare a tutte le necessità attuative. 2) In secondo luogo, la legge per delimitare le procedure atte a garantire che i poteri sostitutivi dello Stato siano esercitati nel rispetto dei

principi di sussidiarietà e di leale collaborazione, anche per evitare che essi si traducano in uno strumento surrettizio per comprimere l'autonomia degli enti territoriali. 3) In terzo luogo, la legge per la disciplina delle procedure riguardanti la partecipazione regionale alle cosiddette fasi «ascendente» e «discendente» nella formazione degli atti comunitari, nonché l'attuazione e l'esecuzione degli accordi internazionali (articolo 117 quinto comma della Costituzione). 4) In quarto luogo, la legge per la definizione delle modalità per la conclusione di accordi con Stati e di intese con enti territoriali interni ad altro Stato (articolo 117, comma nono, della Costituzione). 5) Infine, la eventuale legge per dare corpo all'articolo 11 della legge costituzionale n. 3, laddove prevede transitoriamente una «funzione ponte» per la Commissione per le questioni regionali nell'ambito dei rapporti tra centro e periferia, una volta che siano opportunamente modificati i Regolamenti parlamentari.

Su queste cinque priorità dovrebbe, a mio avviso, nel breve periodo, concentrarsi l'attenzione del legislatore ordinario ai fini di una prima attuazione della riforma del Titolo V della Costituzione. A queste bisogna aggiungere l'esame del citato disegno di legge, già presentato dal Governo al Senato, riguardante l'attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione.

Non appena ve ne saranno, quindi, le condizioni – anche perché su queste materie occorre aprire non fronti di lotta, ma ampie politiche di intesa con gli enti territoriali – probabilmente sarà opportuno velocizzare il lavoro parlamentare, magari prevedendo in sede di programmazione dei lavori apposite «sessioni per le autonomie», dedicate se non esclusivamente quanto meno prevalentemente all'esame della normativa ordinaria di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione e anche – se possibile – delle proposte di legge costituzionalmente incidenti sull'assetto delle autonomie.

A quest'ultimo riguardo, più complesso, se non altro sotto il profilo procedurale, si presenta l'*iter* riguardante le possibili prime modifiche costituzionali, o comunque di rilevanza costituzionale, su cui mi permetto di richiamare l'attenzione. Anche in questo caso farò riferimento alle cinque priorità sopra descritte: 1) la nota modifica, da me proposta, all'articolo 117 della Costituzione per consentire alle regioni di esercitare competenze legislative esclusive (quella nota come devoluzione) nelle tre materie (sanità, istruzione, polizia locale) al momento indicate; 2) una nuova composizione e un aggiornato modello di Corte costituzionale, che tenga conto delle modifiche ordinamentali intervenute negli assetti della Repubblica, come ora definita dall'articolo 114 della Costituzione e, parallelamente, la previsione dell'accesso delle autonomie alla Corte costituzionale per la tutela delle proprie attribuzioni costituzionalmente protette; 3) una rivisitazione del sistema delle immunità dei legislatori, in un'ottica nuova e diversa, che tenga conto dell'esigenza di prevedere parità di garanzie con riferimento non solo ai parlamentari nazionali, ma anche ai consiglieri regionali; 4) un diverso assetto della giustizia amministrativa, più funzionale alla nuova distribuzione territoriale dei poteri pubblici; 5) una Ca-

mera delle autonomie, che rappresenta la lacuna più evidente del percorso segnato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, la cui collocazione nell'assetto parlamentare rimane questione al momento del tutto aperta e anche un po' lontana, visto che si è scelta la via progressiva per attuare le riforme.

Queste sono le proposte che mi permetto di sottoporvi, non senza ricordare come da sempre sia stato convinto che la spinta verso il federalismo comprende non solo la devoluzione di funzioni dal centro alla periferia, ma anche lo snellimento delle procedure e la deregolamentazione in molti settori, nonché il rigore finanziario e la distribuzione delle finanze pubbliche secondo il principio di sussidiarietà, ma anche secondo un patto di stabilità. Abbiamo sotto gli occhi quello che è avvenuto in Argentina, dove non c'è stato solo un problema di collegamento del *peso* al dollaro (forse un collegamento troppo lungo, che non ha favorito certo le esportazioni dell'economia), ma anche la mancanza di un patto di stabilità interno tra regioni e Stato che ha portato le prime a eccedere nella spesa, con le note conseguenze che tutti abbiamo visto.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro, anche a nome di tutta la Commissione. Lei ci ha offerto uno spaccato completo dei problemi di riforma delle istituzioni e pertanto auguriamo buon lavoro a lei ma anche a noi stessi, perché il cento per cento delle riforme che lei ci ha prospettato passerà attraverso questa Commissione. Ritengo interessante, in particolare, la proposta di dar vita a delle sessioni di lavoro nell'ambito delle quali farci carico delle esigenze delle autonomie in maniera diversa da come vengono rilevate nella Conferenza unificata, organo in cui sono presenti i Presidenti delle regioni e non i Presidenti delle assemblee regionali.

BOSSI, *ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione.* A mio parere, la Conferenza è un elemento molto importante; è chiaro che ci sono mille difficoltà, ma finché esse persistono e magari aumentano, ciò rappresenta uno stimolo per la creazione di una Camera delle regioni.

PRESIDENTE. Infatti, noi auspichiamo che la rappresentatività sia più completa.

BASSANINI *(DS-U).* Signor Presidente, innanzi tutto vorrei ringraziare il ministro Bossi e premettere che la sua esposizione mi è parsa di notevolissimo interesse. Non la condivido al cento per cento, ma la condivido in gran parte.

Dico subito che i punti di dissenso nella devoluzione – avremo modo di discuterne in altro momento – riguardano essenzialmente l'istruzione, perché continuo a ritenere che un sistema di istruzione fondamentalmente unitario sia un importante elemento di coesione nel Paese e nell'ambito dell'Unione europea. Inoltre – ma è questione su cui ci si può intendere facilmente – vi è l'attuazione dell'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001 che, a mio avviso, non richiede necessariamente una legge;

può passare anche attraverso una via più rapida di modifiche ai Regolamenti parlamentari, ma questa è una questione quasi di dettaglio.

Sul resto vorrei anzitutto porre un problema a lei ma anche al Presidente della Commissione. Quanto ha riferito il Ministro per la devoluzione riguarda in parte la nostra indagine e in altra parte la politica del Governo su un punto che è importante ai fini del lavoro che la nostra Commissione deve svolgere. Sarebbe forse proficuo avere in altra sede, che non sia puramente conoscitiva, un momento di confronto e di riflessione comune con il ministro Bossi per impostare il lavoro, limitando ovviamente a questo ambito le nostre domande.

I quesiti fondamentali che vorrei rivolgerle sono i seguenti. Primo: il suo, per così dire, doppio pentalogo (non è infatti un decalogo) è in larga misura condivisibile. Vorrei capire bene il contenuto delle proposte in materia di immunità parlamentare e di giustizia amministrativa, sulle quali può darsi che si concordi nel merito invece che divergere fortemente; sul resto però vi è convergenza. Mi domando se, per certi aspetti, alcune delle altre riforme non siano più importanti del cosiddetto disegno di legge sulla devoluzione. Mi consenta di segnalarle (lei non sarà d'accordo) che in materia di sanità e di polizia locale tale provvedimento, alla fine, non aggiunge molto alle competenze già attribuite le regioni in base al nuovo Titolo V della Parte II della Costituzione.

Vi sono alcune urgenze drammatiche, senza le quali rischiamo di intervenire quando i buoi sono già scappati dalla stalla. È già ricominciato il processo avvenuto in passato per il quale, effettuata una riforma, il centro tende a riassorbire e a riprendersi tutto. Le rivolgo quindi una domanda riguardo al passato. Il Corpo forestale dello Stato ha rappresentato l'ultimo atto della scorsa legislatura scippato *in articulo mortis* a qualche giorno dalle elezioni. Ebbene, se le notizie di cui dispongo sono vere, al relativo decreto non è stata ancora data attuazione mentre lo stesso doveva, entro il 31 dicembre, essere o attuato o rivisto; il Governo peraltro poteva anche decidere di non metterlo in discussione. Se è vero quanto ho richiamato, si è in presenza di un esempio di recupero centralista pericoloso. So che il ministro Bossi non è d'accordo sui rigurgiti centralisti, ma vorrei capire cosa si può fare per evitarli.

Secondo: tra le leggi di attuazione quelle indicate dal ministro Bossi sono urgentissime e la prima è quella concernente il coordinamento finanziario. Visto che ha citato il ministro Tremonti, ricordo che è stata presentata una legge delega per la riforma del sistema tributario che ignora l'esistenza della finanza regionale e della finanza locale. Non si può puramente rinviare, il problema non è di dare alle regioni e ai comuni la possibilità di imporre altri tributi, ma di sostituirsi allo Stato nella definizione di una parte del sistema tributario. Riorganizzare tutta la finanza statale come se niente fosse e poi affermare che si concederà la facoltà alle regioni e agli enti locali di istituire altri tributi, significa scaricare su questi ultimi l'onere di imporre le tasse sui cittadini. Da una parte il Governo riduce leggermente le tasse, dall'altra le regioni e gli enti locali le reintroducono. Questo meccanismo è estremamente preoccupante perché rischia

di suscitare – e il ministro Bossi lo sa bene – una reazione contro le Regioni e gli enti locali. Ciò è conseguenza in parte di alcune norme previste nella legge finanziaria ma soprattutto di un provvedimento (collegato fiscale) con il quale è chiesta la delega solo per riformare la finanza dello Stato, ignorando quindi che ormai esistono la finanza regionale e quella locale e che bisogna prima di tutto spartire il campo tra ciò che è proprio delle regioni e degli enti locali e quello che è invece di competenza dello Stato anche sui vecchi tributi, non limitandosi dunque solo ad istituirne di nuovi.

Un secondo quesito che rivolgo al Ministro. È stata approvata una serie di provvedimenti fra i quali la «legge Lunardi». Non parlo solo delle grandi opere pubbliche ma anche degli insediamenti produttivi: molte regioni la stanno impugnando. I poteri di governo del territorio delle regioni e degli enti locali come intendiamo garantirli? Altrimenti si parla del futuro e ci si fa scippare le autonomie del passato. Anche questo è, a mio giudizio, un tema da sottolineare.

La terza domanda riguarda la Corte costituzionale. Il Ministro ha riferito cose importanti e francamente condivisibili. D'altra parte, se non rilevassi questo aspetto entrerei in contraddizione con me stesso; probabilmente lei ricorda un articolo del 1972, firmato da Giuliano Amato e da Franco Bassanini, che poneva il problema dell'integrazione della Corte costituzionale con giudici che rappresentassero le regioni; ebbene, questo avveniva trent'anni fa, trent'anni passati invano. Vorrei capire l'orientamento del Governo in tal senso.

L'orientamento del Governo è nel senso di una integrazione della Corte costituzionale con giudici designati dal Senato delle regioni, quindi mettendo insieme questi due pezzi di riforma, oppure nel senso di far marciare separatamente la riforma del Senato, Senato delle regioni ed elezione dei giudici della Corte costituzionale? Gli esempi comparatistici da lei citati sono quasi sempre del primo tipo, ossia *Bundesrat* o Senato americano. Quando il Governo intende avanzare una proposta sulla quale iniziare il dibattito circa l'integrazione fondamentale della riforma federale con il Senato delle regioni e la Corte costituzionale? Vorremmo iniziare a discuterne presto perché altrimenti la questione rischia di slabbrarsi.

Ultima domanda. Non ho capito, anche se lo stesso ministro La Loggia ha espresso la medesima considerazione, la critica al carattere residuale, che non è una brutta parola, significa generale, delle competenze legislative regionali. In fondo si tratta del modello prevalente nelle Costituzioni federali. Capisco quando il Ministro sottolinea che occorre essere chiari richiamando il fatto che su alcune materie non vi è dubbio che la competenza sia esclusiva delle regioni; allora però diventa un'azione di chiarimento. Carattere generale e residuale significa però che per affermare una competenza dello Stato bisogna trovare la norma costituzionale che gliela conferisce, mentre per affermare una competenza della regione non è necessario ricercare la norma costituzionale che la attribuisca.

Da questo punto di vista il nuovo articolo 117 della Costituzione rappresenta un enorme passo avanti in direzione degli stati federali, mentre

ho l'impressione che il Ministro abbia fatto affermazioni contrarie; ma forse anche in questo caso ho inteso male.

VALDITARA *(AN).* A nome di Alleanza Nazionale non posso che esprimere una piena condivisione della relazione, estremamente articolata e argomentata, presentata dal ministro Bossi. Il testo al quale il Ministro faceva riferimento è, tra l'altro, il frutto di una concorde volontà già manifestata molto chiaramente in occasione della campagna elettorale per le elezioni del 13 maggio scorso, concorde volontà di tutte le forze politiche della Casa delle Libertà. Le chiarificazioni, che ci sono state offerte dal ministro Bossi e che sono sottese al testo al quale alludeva, sono assolutamente necessarie e indispensabili.

L'articolo 117 della Costituzione nell'attuale formulazione, soprattutto su alcune materie (ad esempio l'istruzione) è per certi aspetti troppo generico e, in alcuni casi, anche confuso. Pensiamo, ad esempio, all'istruzione: sulle norme di dettaglio i princìpi fondamentali spettano allo Stato, mentre il resto, che non si sa bene cosa sia, spetterebbe alle regioni.

Ritengo quindi che sia un passaggio che dovrà essere poi esteso anche ad altre materie. Giustamente il Ministro sottolineava che si tratta di un primo gradino importante cui dovranno seguire ulteriori passaggi, proprio per chiarire il carattere residuale della competenza che non sempre è chiaro, per cui talvolta non si capisce bene quali siano le effettive competenze delle regioni con riferimento a quella competenza residuale alla quale faceva riferimento poc'anzi il senatore Bassanini.

In relazione al tema dell'istruzione, rispondendo al senatore Bassanini, credo che anche su di esso il Ministro sia stato molto chiaro: lo stato giuridico, il valore legale del titolo di studi, i cicli, la parte nazionale dei programmi, sono tutte materie che continuano e continueranno ad appartenere alla legislazione dello Stato, quanto meno a livello di individuazione delle norme generali. Il Ministro ha fatto poi riferimento all'esigenza di definire quanto attiene al rapporto più immediato con il territorio, vale a dire l'amministrazione della scuola e quei programmi che più interessano da vicino le realtà comunali e regionali. Credo che anche questa sia un'evoluzione assolutamente positiva, d'altro canto in linea con lo stesso spirito del Titolo V della Parte II della Costituzione così come rinnovato.

Un'altra materia che andrà meglio precisata, come già emerso nel dibattito precedente, in quanto rappresenta un altro dei punti deboli del nuovo Titolo V, è quella fiscale. Occorre pervenire a un autentico federalismo fiscale, che consenta l'attribuzione di risorse senza necessariamente passare attraverso un aumento della pressione fiscale; oggi come oggi se le regioni vogliono avere risorse aggiuntive devono passare dallo Stato oppure devono aumentare il carico fiscale, e ciò è assolutamente inaccettabile.

Sono pienamente d'accordo sulla problematica attinente la Corte costituzionale, in prospettiva è un passaggio inevitabile. Per quanto attiene al Senato, anzi, la Camera delle regioni – il senatore Pastore preferisce, giu-

stamente, usare quest'ultima espressione – evidentemente ciò dipenderà dalla sorte del bicameralismo italiano.

VITALI *(DS-U)*. Signor Presidente, innanzitutto vorrei associarmi alla richiesta avanzata dal senatore Bassanini. Anch'io ritengo che sia stata molto importante la relazione, approfondita e dettagliata, che il Ministro per la *devolution* e le riforme istituzionali ha svolto oggi in Commissione. Siamo in sede di audizione, quindi volentieri ci rivolgiamo al Ministro con interrogativi, con domande, ma sarebbe molto opportuno – in questo senso sostengo la richiesta del senatore Bassanini – che si potesse su quei medesimi argomenti interloquire quanto prima, signor Presidente, in una seduta a tale scopo convocata. Con la sua relazione, infatti, il Ministro ha aperto un ventaglio molto ampio di proposte di riforma, ovvero di attuazione di riforma, di grandissimo interesse e che, a mio modo di vedere, meritano davvero di essere approfondite e valutate in modo molto serio. In questa sede, quindi, mi limiterò anch'io a poche domande.

In primo luogo, vorrei chiedere al Ministro se può illustrarci le ragioni per le quali, almeno stando a notizie di stampa, il progetto sulla *devolution* non ha ottenuto un parere unanime da parte della Conferenza dei Presidenti delle regioni e delle altre associazioni autonomistiche. Il Ministro ricorderà che la fase finale della discussione sulla riforma costituzionale in senso federalista, nella scorsa legislatura, fu avviata da un documento unanime del 14 settembre 2000 della Conferenza delle regioni di allora, dell'ANCI e dell'UPI con cui si chiedeva uno stralcio; allora di fronte al Parlamento vi era una proposta complessiva, che affrontava anche altri argomenti, e da quella sede quindi venne la richiesta di uno stralcio. Purtroppo, poi, credo per la fase politica nella quale ci trovavamo, quella terminale della legislatura, quel parere unanime non poté trovare in sede parlamentare un recepimento con ampio consenso, e la riforma, come sappiamo e come lei stesso ha ricordato, fu approvata solo con i voti di una delle parti politiche. Poiché però credo che quell'origine fosse importante e che raccogliesse uno stimolo unitario, sono altrettanto convinto che ora, per poter procedere, sia necessario ritrovare quello spirito, innanzitutto per quanto riguarda il fronte delle autonomie, delle regioni. Pertanto, se come risulta da notizie di stampa – su questo punto vorrei un'eventuale conferma da parte del Ministro – si è verificata una divisione, a mio avviso sarebbe prudente cercare per quanto possibile di ricucire quella lacerazione, perché anche nel procedere della discussione parlamentare il fatto di partire con una divisione così marcata, così profonda, non aiuta.

In secondo luogo, sempre in relazione al tema della *devolution*, vorrei chiedere a che cosa esattamente si riferisce il Ministro quando parla di materia di polizia locale attribuita alla legislazione esclusiva delle Regioni. Nel suo intervento egli ha esteso il concetto, ha parlato di ordine pubblico: poiché questa è materia davvero molto delicata e rilevante, vorrei capire meglio di che cosa si sta parlando.

Passo ad una terza domanda, in qualche modo già formulata dal senatore Bassanini. Sono assolutamente convinto, come del resto ha sottolineato il Ministro, che sia urgente procedere al completamento della riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione affrontando altri due argomenti essenziali: la riforma del Parlamento e le nuove norme per l'elezione dei giudici costituzionali. Se così è, sarebbe opportuno avviare rapidamente una sessione appositamente dedicata a questo tema. Personalmente – naturalmente lo vedremo meglio quando entreremo nel merito – sarei nettamente a favore dell'ipotesi di trasformazione di una delle due Camere attuali e non per l'aggiunta di una terza Camera delle autonomie (perché purtroppo emerge anche questo dalle varie discussioni), una Camera che recepisca la rappresentatività dei territori; il sistema americano mi pare che funzioni molto bene. Quindi, un Senato federale ridotto rispetto al numero attuale dei suoi componenti, espressione diretta dei territori, ed una Corte costituzionale che passi da 15 a 20 membri, di cui un quarto di nomina del Senato federale.

Infine, il ministro La Loggia ieri ci ha parlato di una riforma della riforma del Titolo V, che comprenderebbe anche l'abrogazione di tutte le ipotesi di legislazione concorrente. Poiché non ho avvertito nella relazione del Ministro un riferimento a tale questione, vorrei sapere se al riguardo vi sia da parte del ministro Bossi una condivisione oppure un'opinione diversa.

MANZELLA *(DS-U)*. Desidero innanzi tutto ringraziare il Ministro, come hanno già fatto i colleghi, per la densità della sua relazione, caratterizzata anche da momenti di sottolineature e di reiterazioni, che non guastano mai, nonché da un certo orgoglio federalista. Questo d'altra parte è largamente condivisibile sia da parte nostra, sia da parte di tutti gli europei. Nel 1957, quando si firmarono i Trattati di Roma, l'unico Stato federale in Europa era la Repubblica federale di Germania; adesso tutti i quindici Stati dell'Unione, anche per effetto dell'impulso dell'Unione europea che eroga i fondi strutturali alle regioni, partecipano da questo processo federalista, secondo varie formule.

A mio avviso, il nostro tipo di processo federalistico rispetto a quelli europei si caratterizza per un solo punto: a differenza di tutti gli altri processi che hanno investito perfino la Francia giacobina, la Francia centralizzata, il nostro è stato l'unico processo federalistico che è stato approvato dal popolo con un *referendum*. Finora nessuna Costituzione italiana, dal 1848 ad oggi, era mai stata approvata dal popolo. Ci sono stati i plebisciti, che però riguardavano altri aspetti; lo Statuto Albertino era ottriato.

Ciò premesso, desidero anch'io sottolineare l'urgenza – davvero impellente – della fase di attuazione, caratterizzata invece da un certo ritardo. Ci sono voluti cinque mesi per partorire quel piccolo articolo – piccolo nel contenuto; sarà devastante negli effetti – sulla *devolution*. In cinque mesi dal *referendum,* forse, si poteva fare qualcosa di più. Si poteva avviare quella Camera delle autonomie, che è il punto centrale, lo sbocco attraverso il quale le autonomie territoriali arrivano al centro del sistema

repubblicano. Se si fosse avviata questa Camera delle autonomie, al problema della Corte costituzionale – cui il ministro Bossi ha dedicato dieci pagine della sua relazione – si potevano dedicare tre righe: «Quando si farà la Camera delle autonomie, una parte dei giudici costituzionali sarà eletta da tale Camera». Anche perché gli studi non mancano e debbo ringraziare veramente di tutto cuore il ministro Bossi, perché mi ha fatto ringiovanire di vent'anni ricordando il «decalogo Spadolini», alla cui redazione, modestamente, ho partecipato.

Le due domande che intendevo porre sono le seguenti.

In base a dichiarazioni circolate sulla stampa, il ministro Bossi ha mostrato sempre una certa, per così dire, insofferenza per la frase «i vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario», la formula del nuovo articolo 117. Vorrei capire qual è il timore che ha nutrito finora, e che spero non si ripercuota sul disegno di legge sulla *devolution* nel momento in cui tutte le regioni europee, soprattutto quelle «costituzionali» dell'Unione europea, tentano di inserirsi e di partecipare al processo decisionale, rifuggendo da qualsiasi sorta di *apartheid.*

La seconda domanda. Lo *status* di comuni, provincie e città metropolitane in questo disegno di legge è caratterizzato dalla ricerca di «tutela» da parte dello Stato, del Governo centrale, nei confronti delle regioni. Nella sua visione della realtà italiana, signor Ministro (ora parliamo di politica e lasciamo andare le *technicalities)*, come si intreccia – perché certamente l'una non può eliminare l'altra – la visione di federalismo municipale con quella di federalismo regionale?

IOANNUCCI *(FI)*. Il mio intervento richiederà pochissimo tempo, signor Presidente.

A nome mio e del Gruppo Forza Italia intendo ringraziare il Ministro, non solo perché ha espresso in maniera chiara questioni che era difficile capire in una legge che la stessa sinistra ha definito non chiara, quale appunto quella relativa al Titolo V della Parte II della Costituzione. Credo che tanti apprezzamenti della sinistra nascano appunto dal fatto che il Ministro è riuscito a decifrare una legge complessa e di difficile applicazione, che avrebbe potuto comportare grandi problemi.

BOSSI, *ministro delle riforme istituzionali e della devoluzione*. Senatrice Ioannucci, lei mi attribuisce dei meriti che non ho: non esiste ancora il traduttore giuridico!

IOANNUCCI *(FI)*. Tutti noi abbiamo visto il suo operato e l'apprezzamento unanime conseguito ne è la conferma.

Visto che sia l'industria che l'artigianato e il commercio ormai sono di competenza esclusiva delle regioni, mi chiedo se esisterà più una strategia unitaria per quanto riguarda l'industria e l'artigianato; inoltre, quali saranno i rapporti e come si intende svilupparli rispetto all'Unione europea e a tutto il sistema internazionale?

MAFFIOLI *(UDC: CCD-CDU-DE)*. Signor Presidente, intervengo molto brevemente.

Esprimo il ringraziamento, a nome del mio Gruppo, al ministro Bossi.

Intendo anche fare la seguente raccomandazione. Proprio perché vogliamo essere diversi dalle sinistre, non dobbiamo commettere i medesimi errori. È giusto, dunque, il confronto con le autonomie, ma soprattutto è necessario emanare norme accompagnate dalle risorse necessarie a farle funzionare. Oggi ci troviamo di fronte ad un federalismo per il quale nei comuni e nelle provincie non funziona niente perché di fatto mancano le risorse.

PRESIDENTE. Il senatore Maffioli ha parlato con l'anima dei piccoli comuni: scommetto che ha avuto suggerimenti dal senatore Monti, con il quale va molto d'accordo nel richiedere risorse per le autonomie.

Purtroppo abbiamo pochi minuti per la replica del signor Ministro, in relazione alla concomitante convocazione dei lavori d'Aula.

BOSSI, *ministro delle riforme istituzionali e della devoluzione*. Partiamo dalle risorse. È chiaro che il ministro Tremonti sta lavorando alla riforma tributaria ed è vero che la delega riguarda solo, per così dire, la finanza dello Stato. Però, da quel che mi risulta, mi pare che non sarà proprio una riforma limitata allo Stato: a mano a mano che passerà la devoluzione, si metterà mano alla questione della finanza regionale, la si renderà attuativa e si attenuerà anche la delusione per la mancata attuazione che hanno i Presidenti delle regioni, e non solo quelli della sinistra. Se andaste in Conferenza Stato-regioni, scoprireste che sono indignati proprio per questo. La mancata attuazione, però, non vuol dire che le regioni non abbiano già le competenze esclusive che hanno. Non hanno i mezzi economici per attuare le competenze che la Costituzione ha già attribuito loro. È dunque sicuro che occorre definire una riforma tributaria che preveda quanto vada agli enti locali, quanto alle regioni, e così via.

Un problema che mette in difficoltà – penso – il ministro Tremonti, è rappresentato dalla natura complessa dell'attuazione del Titolo V della Parte II della Costituzione e dalla presenza delle competenze concorrenti. Fin quando non è ben chiaro «chi faccia che cosa» è anche difficile individuare le soluzioni, per così dire, economiche, rispetto ai tributi da garantire ai comuni, agli enti locali, alle regioni, e così via, da erogare in maniera particolare alle regioni.

Mi pare che, proprio la natura stessa della modifica costituzionale fatta dalla sinistra, renda difficile fare *a priori*, una vera riforma nel campo delle risorse economiche degli enti locali. Il problema, evidentemente, sarà quello di riuscire a mettere mano a queste «enormi difficoltà». Parlo di enormi difficoltà perché è difficile, estrapolare i princìpi fondamentali, norma per norma, per fare leggi attuative nel campo delle competenze concorrenti. Ad esempio, nel campo della sanità bisognerebbe esaminare tutte le leggi vigenti per estrapolare i princìpi generali. Resto del-

l'opinione che è meglio modificare la modifica del Titolo V fatta dalla sinistra. Qui ho sentito parlare di «riforma della riforma»: si riferisce a questo?

PRESIDENTE. Certo.

BOSSI, *ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione*. È dunque chiaro che c'è il problema delle competenze concorrenti e a mio parere sarebbe opportuno cancellarle, stabilire cosa si attribuisce allo Stato di quelle competenze e cosa alle regioni. Visto che si parlava di indire una riunione di questa Commissione su tale questione, potrebbe essere anche l'oggetto del primo incontro.

Ad esempio, la corrente elettrica (ovvero la produzione dell'energia): la diamo alle regioni o allo Stato? Occorre scegliere a chi attribuire tutta una serie di competenze, diversi ambiti di materie, secondo le diverse ideologie, perché non siamo tutti uguali: ci sono inclinazioni differenti. C'è chi vuole, magari, il Corpo forestale in un modo e chi in un altro. Per dare una risposta al senatore Bassanini (che non c'è) sul problema della Forestale, rilevo che una regione ha fatto una legge sul Corpo forestale, ed è la Lombardia. Non so se il Governo impugnerà quella legge (visto che non si possono più rinviare le leggi alle regioni) della regione Lombardia; in quel caso potrebbe sussistere un motivo di impugnazione, perché la legge della Lombardia sul Corpo forestale tratta anche di tutela dell'ambiente che è materia di competenza esclusiva dello Stato. Probabilmente la Regione Lombardia approverà una nuova legge, magari in tempi rapidi, ma se una regione approva una legge sul Corpo della polizia forestale, ci troveremmo forse ad aver compiuto il passo definitivo, sfuggendo al sistema che tende sempre a ricentralizzare competenze che non siano definitivamente acquisite dall'altra parte, dalle regioni.

Ricordo quando il senatore Bassanini ebbe delle difficoltà enormi all'interno del suo partito, o meglio, della sua parte politica (l'Ulivo) perché i Verdi si opposero alla riforma da lui prospettata. Pertanto, riuscì a varare quella riforma proprio all'ultimo momento, litigando con i Verdi, ma alla fine vincendo la partita.

Come vedete, ci troviamo nella difficoltà di rendere operative, di attuare tutte quelle regole e quelle norme di cui io devo anche ringraziare la sinistra, perché è andata in quella direzione. Sono convinto, infatti, che senza la modifica del Titolo V avremmo avuto più difficoltà a parlare di devoluzione e di federalismo. Quindi, almeno questi meriti vanno riconosciuti. Io sono abituato a combattere e lottare, ma anche a riconoscere i meriti agli avversari laddove esistano.

Per quanto riguarda l'economia, penso che le difficoltà del ministro Tremonti siano quelle indicate, perché la riforma approvata dalla sinistra ricomprende le competenze concorrenti.

VITALI *(DS-U)*. Almeno ci vengono riconosciuti dei meriti.

IOANNUCCI *(FI)*. Però avremmo potuto scriverla in modo tale da poterla applicare senza troppe difficoltà.

BOSSI, *ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione*. Vi sono determinati giochi politici: è fatale che le forze politiche cerchino anche di vincere le elezioni. Anche una modifica della Costituzione può servire per presentarsi con la patente di federalista. Però, di fatto, nel momento in cui si introducono delle modifiche di natura federalista, volenti o nolenti si comincia a ragionare in maniera differente e federalista. Non bisogna avere paura di tutto questo.

Siamo certi anche che esiste una parte più forte nel portare avanti determinate richieste di libertà e pensiamo di essere noi quella parte. Infatti, la lotta per il federalismo vede emergere la Lega. Personalmente, ho subito oltre 200 processi, mentre la Lega ben 700. In tema di federalismo ci muoviamo fin dai tempi in cui chi ne parlava era considerato un matto. Invece adesso, piano piano, diventa una cosa importante, comunque sentita da tutte le forze politiche.

Comunque, se noi impariamo a riconoscere il merito quando gli altri ce l'hanno, sarà poi più difficile per gli altri portare avanti una contrapposizione soltanto per motivi di propaganda politica.

Si è parlato ancora del Titolo V: penso quindi che si dovrà arrivare a togliere di mezzo le competenze concorrenti, scegliendo quali riservare allo Stato e quali attribuire alle regioni, in maniera da eliminare ogni eventuale contenzioso, rendere chiara e possibile la riforma del ministro Tremonti, perché sicuramente senza risorse, come diceva concretamente il senatore Maffioli, è difficile poi arrivare ad una vera attuazione delle competenze legislative regionali. Non basta scrivere una norma e pensare che essa automaticamente possa realizzarsi e attuarsi.

Si è parlato poi di industria, commercio e artigianato, che costituiscono altrettanti problemi fra cui inserirei anche il turismo, che appartengono allo stesso Ministero e sono passati alle regioni. Certamente una delle grandi difficoltà cui ci troveremo di fronte è quella di apportare delle modifiche alle competenze dei Ministeri, trovando il modo di prevedere tempi di realizzazione ben definiti, altrimenti si potrebbe realizzare il tentativo ostruzionistico di chi, essendo responsabile di un Ministero, frappone difficoltà in merito a tutte le competenze che gli vengono tolte. È un fatto umano, riguarda le persone che lavorano in quel Ministero. Per cui questi aspetti vanno affrontati, anche se la cosa non è semplice. Fatalmente si dovrà affrontare questi problemi con una certa determinazione, altrimenti non ne usciremo più e si correrà davvero il rischio che il centro si riattribuisca quelle competenze che ha già delegato.

Attualmente il Governo si limita su queste materie a proporre delle leggi, avendo l'accortezza di inserire in esse la clausola di cedevolezza, in base a cui quella legge resta in vigore fin quando la Regione non avrà adottato una legge sua propria, attivando la competenza esclusiva che le è stata attribuita dalla Costituzione.

Poi, per quanto riguarda la scuola, devo dire che sul tema non mi pare che venga lesa l'unità dello Stato, o meglio della Nazione, cioè di qualcosa di più grande dello Stato. Mi sembra che allo Stato, con le «norme generali sull'istruzione», si lascino le seguenti competenze: la disciplina dell'ordinamento degli studi, cioè il tipo di scuola di cui si tratta; gli *standard* di insegnamento, cioè i criteri di valutazione della qualità degli insegnanti; inoltre, le regole per conseguire la parificazione dei titoli di studio. Tutto questo rimane in capo allo Stato. Alle regioni, invece, sono attribuite, come competenza legislativa esclusiva, l'organizzazione scolastica, la distribuzione delle risorse (sia umane, sia strumentali, sia economiche), l'offerta dei programmi educativi. Vivaddio, finalmente un ordinamento scolastico tiene conto anche delle sensibilità locali, non cancella le culture locali, le ricomprende con un loro piccolo spazio. Si tratta di una questione importante. Infine, è attribuita alle regioni la gestione degli istituti scolastici.

Inoltre, per quanto riguarda la polizia locale, è chiaro che è qualcosa di più e di ulteriore rispetto alla polizia locale amministrativa (vigili urbani). Già adesso i regolamenti sono di appannaggio regionale, però è lo Stato che emana le leggi principali. Se ho capito bene, entrando in Aula mi hanno riferito che sul disegno di legge costituzionale sulla devoluzione, che si trova alla firma del Capo dello Stato, laddove c'è un richiamo sulla polizia locale, si sarebbe rilevato: «Perché non ricomprendete anche la polizia locale amministrativa nella polizia locale?». Ci devo pensare ancora.

La domanda posta dal senatore Manzella, poi, è inerente al primo comma dell'articolo 117, laddove si dichiara che vengono costituzionalizzati anche gli accordi internazionali, che quindi non sarebbero più esaminati dal Parlamento; infatti, grazie alla Costituzione, acquisirebbero forza di legge senza necessità di ulteriori approvazioni. Avrebbero quindi una forza molto grande.

Lei, senatore Manzella, chiede che cosa sia l'Europa. Bisogna dire che non è così semplice rispondere, perché si tratta di decidere che tipo di Europa vogliamo. Ci sono almeno due possibilità, per esempio un'Europa neogiacobina, dove i poteri sono particolarmente concentrati in un Parlamento europeo che, per quanto sovrano si voglia che sia, si sosterrà su una base elettorale profondamente disomogenea. Pensiamo alla diseguaglianza dei votanti: se entrassero addirittura i Paesi dell'Est avremmo 25-27 Paesi, con votanti per quel Parlamento che hanno lingue differenti e quindi leggono giornali differenti; che hanno opinioni pubbliche differenti, che l'una società rispetto all'altra non sente gli umori, né come borbotta lo stomaco dell'una rispetto all'altra.

Lei sa bene che i liberali fanno un riferimento (nel passato se vuole, ma un passato che è in parte ancora qui presente) a John Stuart Mill, che prevedeva l'omogeneità di base dei votanti per poter parlare di sovranità popolare. Se è troppo disomogeneo, diceva, non c'è sovranità popolare nel Parlamento che si elegge.

Faccio notare che la sovranità popolare è presente anche in Paesi abbastanza eterogenei come base culturale e linguistica. Ha provveduto il federalismo – lei, forse senatore Manzella, vedeva questo collegamento – a mettere insieme popoli in cui sono presenti differenze perfino linguistiche. Pensiamo al Canada e alla Svizzera.

Nel caso dell'Europa, però, non si tratta di piccole differenze o di due o tre lingue diverse, si tratta di società con venti – venticinque lingue diverse da mettere insieme e non è ancora ben chiaro il riferimento circa il tipo di Europa che può emergere. Emerge l'Europa neogiacobina o quella cristiana, che fa riferimento anche al passato, oltre che al presente e al futuro, con una serie di valori e in maniera particolare il valore del radicamento, del potere che viene dal basso, dal popolo verso i Parlamenti? Oppure il popolo non c'entra più niente e ci troveremo di fronte a un Parlamento che non ha il minimo di sovranità popolare? Bisogna fare attenzione, perché è in questi anni che si giocherà la partita della nuova Costituzione europea. Pare poi che sia stato chiesto dalla Presidenza della Repubblica di valutare se non sia una contraddizione l'aver fatto discendere le competenze esclusive demandate alle regioni in base al testo della «devoluzione», facendo riferimento ai soli limiti dati dalla Costituzione italiana. Togliendo il riferimento alla Costituzione italiana ci si aggancia, invece, completamente, senza contraddizioni, al primo comma dell'articolo 117. Personalmente pensavo di sopprimere il primo comma dell'articolo 117 (poi il Governo non è stato d'accordo) per cautela, non per mancanza di democrazia, non perché non abbia fede nell'Europa come è stato detto. D'altra parte si è voluto fare la guerra, sia pure non esplicitata, al dollaro «pigliatutto» e magari ciò è anche positivo, rispetto a quello che è accaduto. Negli ultimi cinquant'anni si è scelto di fare l'euro, oggi bisogna sperare che l'euro vada bene e perché ciò accada, oggi che dietro le monete non c'è più l'oro, occorre uno Stato che funzioni, uno Stato che dal punto di vista legislativo abbia competenze importanti, senza però, a mio parere, averne troppe. Bisogna fare come in America, dove gli Stati partirono mettendo in comune le poche competenze che potevano esercitare assieme. A mio avviso anticipare troppo i tempi, dare troppe competenze all'Europa, rischia di favorire non il successo ma piuttosto la crisi dell'Europa. Questo è il mio ragionamento.

PRESIDENTE. Ringrazio il signor Ministro. Prenderemo anche da questa audizione gli spunti per il lavoro futuro.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 16,40.