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)

COMUNICAZIONI DEL MINISTRO PER LE RIFORME ISTITUZIONALI E LA DEVOLUZIONE SUI RELATIVI INDIRIZZI PROGRAMMATICI

5° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 26 GIUGNO 2002

Presidenza del presidente PASTORE

CG 0406

TIPOGRAFIA DEL SENATO (500)

INDICE

Comunicazioni del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione sui relativi indirizzi programmatici

PRESIDENTE . . . . . *Pag.* 3, 13, 22
* BASSANINI *(DS-U)* 17, 18
* BOSSI, *ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione* 3, 20
D'ONOFRIO *(UDC:CCD-CDU-DE)* 20
* MAGNALBÒ *(AN)* 16, 17
* MANCINO *(Mar-DL-U)* 15
* PASSIGLI *(DS-U)* 19
VILLONE *(DS-U)* 17
VITALI *(DS-U)* 13

N.B. – 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 Padana: LP; 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.

Intervengono il ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione Bossi e i sottosegretari di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher e per l'interno Mantovano.

I lavori hanno inizio alle ore 14,45.

PROCEDURE INFORMATIVE

Comunicazioni del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione sui relativi indirizzi programmatici

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca le comunicazioni del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione sui relativi indirizzi programmatici.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Ringrazio il ministro Bossi per avere accolto l'invito della Commissione. Quella di oggi è una sorta di appendice al suo intervento dello scorso 4 giugno, in sede di replica sul disegno di legge costituzionale n. 1187, sulla cosiddetta *devolution*. Oggi il Ministro riferirà sugli indirizzi programmatici del Governo in materia di riforme istituzionali e devoluzione, oggetto della delega che gli è stata conferita e che investe pienamente la competenza di questa Commissione.

BOSSI, *ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione*. Innanzi tutto rivolgo un ringraziamento non formale al Presidente che prontamente ha corrisposto all'esigenza emersa nella seduta del 4 giugno scorso, durante l'esame del disegno di legge costituzionale n. 1187, concernente le modifiche dell'articolo 117 della Costituzione.

Nel corso di questo nuovo incontro cercherò di non ripetere pedissequamente quanto ho già esposto nella seduta del febbraio scorso, che ha riguardato le problematiche inerenti agli effetti nell'ordinamento della revisione del Titolo V della Parte II della Costituzione.

Ritengo doveroso aggiornare i componenti della Commissione sugli ulteriori sviluppi delle iniziative preannunciate in quella sede, con un ragionamento anche sui futuri scenari delle riforme possibili, realizzabili anche rispetto al tempo, breve, medio o lungo che sia.

Prima di tutto due parole sulla necessità di snellire lo Stato centrale. È un tema che sta a cuore a molti, compreso me. Nella seduta del 4 giugno scorso ho fatto riferimento al binomio regioni-popoli, che poi ho visto

ha suscitato uno scalpore certamente esagerato per chi la pensa come me, anche perché è un po' difficile spiegare ai veneti o ai lombardi che non sono un popolo: se qualcuno vuole prendere l'iniziativa lo faccia con chiarezza, così facciamo sapere ai veneti e ai lombardi che non sono un popolo. Forse in quella occasione la ristrettezza dei tempi disponibili e la stessa sede, vale a dire l'esame in sede referente di uno specifico progetto di legge costituzionale, mi hanno impedito di svolgere compiutamente il mio pensiero sul punto.

In un recente convegno alla Fondazione Einaudi, non io, bensì il professor Cerulli Irelli, deputato popolare nella scorsa legislatura, ha giustamente fatto presente che la riforma in senso federale dell'ordinamento non può essere valutata prevalentemente sulla base di criteri di economicità, ma va considerata come la risposta ad un'esigenza politica, vale a dire la richiesta di una maggiore possibilità di autoamministrazione espressa dalle comunità locali, in particolare negli ultimi quindici anni e in misura tendenzialmente crescente.

Quindi, direi che serve a poco sottolineare i prevedibili costi – che poi, a mio giudizio, non sono inevitabilmente così esorbitanti – legati alla prima attuazione di un ordinamento che spinga verso la piena autonomia delle regioni: al riguardo ho sentito fare stime che indicherebbero addirittura in 35.000 miliardi di vecchie lire la cifra necessaria solo per l'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001.

Del resto, si tratta di un «nuovo che sa di antico»: quando nel 1967 i partiti di destra fecero ostruzionismo parlamentare per impedire l'attuazione dell'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione (tra l'altro, dopo un ventennio di quello che la dottrina definì un esempio tipico del cosiddetto ostruzionismo della maggioranza verso la creazione delle regioni), uno degli argomenti forti era rappresentato da una proiezione economica effettuata negli anni Cinquanta da Luigi Einaudi, basata sui costi delle allora quattro regioni a statuto speciale esistenti, secondo la quale l'attivazione su tutto il territorio nazionale delle regioni a statuto ordinario avrebbe avuto costi esorbitanti e insopportabili per la collettività. Si trattò di una proiezione previsionale di tipo allarmistico, poi smentita dai fatti.

Comunque sia, non è questa la logica giusta da cui partire, proprio perché si tratta di dar corso ad un'esigenza politica delle comunità locali non più comprimibile, come ormai da tutti o perlomeno dalla gran parte è ritenuto. Non è nemmeno certo che valutazioni di compatibilità economico-finanziaria ed esigenze politiche legate alla devoluzione non possano coincidere. Ma è comunque certo, a mio avviso, che per tentare di conciliare questi obiettivi occorre un cambiamento radicale.

Sarebbe miope soffermarsi solo sulle necessità finanziarie, strutturali e ordinamentali per attuare il potenziamento delle autonomie regionali previsto dalla legge costituzionale 18 ottobre 2001, n. 3. Occorre altresì considerare l'altro lato del problema, quello dello Stato centrale. Invece, spesso ho l'impressione che ormai l'attenzione sia concentrata solo in riferimento alle amministrazioni regionali e locali.

Al riguardo servirebbe una riflessione che, a mio avviso, conduce a conclusioni che ritengo difficilmente confutabili. Come si sono realizzati nel nostro Paese prima l'attuazione dell'ordinamento regionale previsto dalla Costituzione e successivamente il cosiddetto federalismo amministrativo legato alle «leggi Bassanini»? Cosa sta avvenendo a proposito dei primi effetti dell'entrata in vigore della citata legge costituzionale? Siamo realmente sicuri che l'ordinamento repubblicano degli anni Duemila si sia distaccato completamente dallo Stato accentratore di tipo napoleonico e prefettizio, nei riguardi del quale i nostri progenitori effettuarono una precisa scelta?

Mi piace ricordare che già allora, ai primordi dell'unità d'Italia, il modello federale rappresentava una delle opzioni possibili, ma perlomeno gli storici ci hanno insegnato che le esigenze di funzionalità sottese all'allora gracile dimensione unitaria esigevano uno Stato fortemente centralista.

Volendo usare formule semplicistiche per spiegare il fenomeno di quanto avvenuto dall'attuazione dell'ordinamento regionale dagli anni Settanta in poi, mi sento di poter fare riferimento ad un regionalismo, se volete anche di ispirazione federalistica per quanto concerne l'ultima versione, che però si è realizzato per stratificazioni successive e per sovrapposizioni, vale a dire proliferazioni di strutture e di enti, sovrapposizione di competenze, moltiplicazione delle burocrazie, settorializzazione della cura degli interessi pubblici da parte delle varie branche amministrative, incomprimibilità delle spese correnti e aumento della complessiva pressione fiscale, irresponsabilità delle classi politiche dirigenti.

Quelle che ho citato sono evidenti aporie che si pongono agli antipodi non solo della mia visione politica, di leghista e di autonomista, ma anche di un'ottica realmente liberale, visto che tutti oggi si definiscono tali.

Il collega Bassanini lo sa, avendolo vissuto nella propria esperienza ministeriale, forse sulla propria pelle: quando propose, in logica coerenza con il suo disegno di federalismo amministrativo a Costituzione vigente, di accorpare e di ridurre i Dicasteri centrali a dieci unità, ciò non fu possibile e alla fine il decreto legislativo n. 300 del 1999 già dovette prevedere dodici Ministeri. A sua volta, lo stesso centro-destra ha dovuto portare a quattordici il numero dei Dicasteri centrali.

Non è nemmeno detto che la via dell'accorpamento, seppure imperfettamente realizzata per le difficoltà note, possa essere quella preferibile: l'unificazione dei bilanci e dei ruoli non significa certo di per sé riduzione quantitativa delle strutture e delle burocrazie dello Stato centrale. Né la sostituzione di un ministro vero e proprio con un ministro delegato (come in un primo tempo si è proposto, volendo modificare l'articolo 95 della Costituzione) o con un vice ministro di per sé ha un gran significato.

Comunque sia, do sinceramente atto al senatore Bassanini del fatto che l'accorpamento di Dicasteri centrali, quanto meno nella versione più incisiva da lui inizialmente proposta, avrebbe potuto rappresentare uno

dei primi passi per quella riduzione delle burocrazie centrali, che non può non essere considerata una *condicio sine qua non* per il federalismo.

Il percorso verso il federalismo – e mi fa piacere che il senatore D'Onofrio, relatore sul disegno di legge costituzionale n. 1187, sulla devoluzione, sembra essersi convinto della preferibilità del federalismo come processo rispetto all'illuministico federalismo come prodotto, emergente, ad esempio, dai lavori della Commissione bicamerale per le riforme costituzionali – comporta, sì, il potenziamento delle strutture locali, ma anche contestualmente la riduzione (non voglio dire, esagerando, lo smantellamento) delle strutture burocratiche centrali.

Allo stato attuale purtroppo quel primo passo effettivamente va ancora compiuto in modo deciso, a parte qualche recente passaggio di personale dal centro alla periferia, che però mi sembra avere avuto un significato più simbolico che di reale avvio di una riforma radicale dello Stato centrale.

La mia prospettiva di medio periodo è che lo Stato centrale debba assumere nel tempo una struttura che – per capirci – potremmo definire di tipo federalista. Intendo fare riferimento alla necessità che, man mano che verranno potenziate le autonomie regionali, anche e soprattutto nel campo dell'esercizio della legislazione esclusiva e via via che il principio di sussidiarietà vedrà il potenziamento delle funzioni amministrative dei comuni e delle provincie, lo Stato centrale riduca la sua opera al perseguimento di alcuni specifici e limitati fini politici generali, che potrebbero essere riassunti nelle immagini classiche della spada, della toga e dell'ermellino (corrispondenti alla difesa, alla giustizia e alla politica estera). Il quarto simbolo, invece, quello della moneta, deve essere inteso oggi nel senso del coordinamento della finanza pubblica della Repubblica e non più in termini di regolazione della moneta dopo l'ingresso dell'Italia nell'area dell'euro.

Del resto, una spinta in questa direzione – vale a dire nel senso della riduzione all'essenziale delle strutture, delle burocrazie e delle competenze dello Stato centrale – deriva in realtà da entrambi i processi di «doppio federalismo» che il nostro Paese sta attraversando. Infatti, il riassetto dell'ordinamento sta avvenendo sia verso l'Unione europea che verso i poteri locali. Non sta certo a me ricordare che attualmente sono in corso di svolgimento i lavori della Convenzione per la revisione dei trattati dell'Unione Europea, la quale sta mettendo in discussione il disegno istituzionale degli organi dell'Unione.

È altresì noto che non è al momento possibile prevedere quali ne saranno gli sviluppi, i quali potrebbero comportare anche un'ulteriore cessione di quote di sovranità a livello sovranazionale, come già avvenuto per la moneta. Non sono certo io ad auspicare che questo avvenga, ma se così dovesse essere, allora andrebbe ripensato ulteriormente l'assetto costituzionale della nostra forma di Stato. Quindi, vi è al momento una doppia spinta verso un'impostazione di tipo federale delle strutture dello Stato centrale.

È invece basilare che lo Stato centrale divenga «minimo», non tanto nell'accezione dei neoliberisti, ma come da sempre sostengono gli autonomisti. Questa è una riflessione di medio periodo, che sottopongo alla vostra attenzione nella convinzione che tutte le forze politiche, di maggioranza ed opposizione, devono essere ben consapevoli del fatto che il nostro Paese sta ormai vivendo tre distinte transizioni, che pur si intrecciano tra loro: innanzi tutto, la transizione politica, iniziata nel 1992, dalla stessa scienza politologica definita ormai «infinita»; inoltre, la transizione costituzionale, inevitabilmente legata alle modifiche intervenute nell'assetto complessivo della forma di governo a seguito della legittimazione diretta degli organi di vertice degli esecutivi locali ed anche (se pure in via di fatto) nazionali e del conseguente mutato ruolo delle assemblee elettive; infine, la transizione istituzionale, iniziata l'8 novembre 2001 con l'entrata in vigore della legge costituzionale n. 3 del 2001 ed accentuata dall'avvio dei lavori della Convenzione di Bruxelles.

Queste tre transizioni impongono senso di responsabilità nell'elaborazione di possibili riforme istituzionali e nell'attuazione di quelle già varate.

E a quest'ultimo proposito io per primo ho fatto la mia parte, quale Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, prendendo atto dell'entrata in vigore della riforma del Titolo V, varata dal centro-sinistra sul finire della scorsa legislatura ed a stretta maggioranza, e cercando di migliorarne ed integrarne i contenuti, piuttosto che esercitarmi a sottolinearne i difetti, le lacune e le incongruenze normative. Ho già dichiarato davanti a questa Commissione che quale Ministro per la devoluzione non posso che valutare positivamente tutte le innovazioni, costituzionali o semplicemente legislative, che vadano in direzione del conferimento di maggiori attribuzioni innanzitutto alle regioni, poi agli enti territoriali e ancora alle stesse autonomie funzionali.

Pertanto, in quest'ottica, che ritengo di doverosa responsabilità, mi sono limitato a proporre un'integrazione, o meglio un semplice comma aggiuntivo all'articolo 117 della Costituzione come riformato, onde poter prevedere competenze esclusive ed autoattivabili da parte delle regioni, nelle tre ormai famose materie: assistenza e organizzazione sanitaria; organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e formazione, definizione di parte della programmazione scolastica; polizia locale.

Tra l'altro, a ben guardare, si tratta di un'impostazione che non è estranea al complessivo disegno di riforma costituzionale appena varato, ma semmai specifica la possibilità di ulteriori e particolari autonomie per le regioni già contemplata sostanzialmente in generale – seppure con un meccanismo a mio avviso troppo complesso e non del tutto condivisibile – dallo stesso articolo 116, ultimo comma, della Costituzione. Si tratta quindi di una specificazione, di un'integrazione e non di una radicale correzione.

L'esame del disegno di legge costituzionale sulla modifica all'articolo 117 della Costituzione mi sembra ben iniziato; spero possa essere arricchito dalla discussione degli emendamenti. Non si tratta di fare le bar-

ricate da una parte o dall'altra. Qualcuno più allegro di me potrebbe dire che la Costituzione è una cosa troppo seria per essere lasciata ai costituzionalisti; meglio lasciarla ai politici liberamente eletti. Il sottoscritto è ben consapevole che le Costituzioni non si cambiano ogni sei mesi, e quindi non si è lasciato sedurre dalla tentazione di contrapporre un'ulteriore proposta di riforma radicale del Titolo V della Costituzione, ma si è limitato a proporre un'integrazione che riguarda più che altro le procedure per attivare competenze esclusive nei tre ambiti delimitati sopra richiamati. Pertanto, spero che da parte di tutti sia manifestata quella «leale collaborazione» che dovrebbe sempre sussistere tra maggioranza ed opposizioni nell'esame delle modifiche costituzionali (anche se negli ultimi anni ciò è avvenuto di meno) e che lo stesso Costituente ci ha indicato prevedendo le maggioranze qualificate di cui all'articolo 138 della Costituzione.

Ma non è tutto. Ormai anche gli stessi esponenti del centro-sinistra non mancano di ricordare che la riforma varata è manchevole in due fondamentali aspetti: la mancanza di una Camera delle regioni e l'assenza di modifiche nell'assetto della Corte costituzionale.

Quale Ministro per le riforme istituzionali evidentemente non posso non affrontare, proprio in tutta la loro complessità, i due aspetti evidenziati, che di per sé sono di grande rilevanza costituzionale, però mi preme puntualizzare – anche con riferimento ad alcuni interventi ascoltati nella seduta del 4 giugno scorso – che la mia intenzione iniziale era quella di predisporre un progetto di legge costituzionale riferito sia all'articolo 117 che all'articolo 135 della Costituzione.

A parte possibili considerazioni di opportunità costituzionale, legate al ricordato carattere gradualistico proprio delle riforme in senso federalista dell'ordinamento, ormai condiviso da tutti a quanto sembra, non credo di svelare un segreto nel ricordare che è stata la Presidenza della Repubblica – cui spetta l'autorizzazione alla presentazione dei disegni di legge del Governo, ai sensi dell'articolo 87 della Costituzione – ad obiettare che ogni progetto di legge costituzionale dovesse contenere una singola materia omogenea, anche perché l'eventuale *referendum* confermativo non si svolgerebbe correttamente qualora dovesse riguardare tematiche differenziate.

Si tratta di un'autorevole opinione: non sono un costituzionalista, però non credo di affermare un'eresia se faccio presente che potrebbe anche essere plausibilmente sostenuta la diversa posizione, secondo cui un unico testo organico di riforma costituzionale, pur concernente parti diverse della Carta fondamentale, potrebbe consentire al corpo elettorale di valutare compiutamente nel suo complesso un'ipotesi di riforma costituzionale e magari far ritenere condivisibile una certa modifica proprio perché al contempo ve ne è anche una seconda concernente un'altra parte del testo.

Questa era anni addietro, ad esempio, l'opinione del professor Augusto Barbera, che pure di centro-destra non è. Comunque sia, la trattazione

separata delle singole ipotesi di riforma costituzionale, giusta o sbagliata che sia, non è vicenda attribuibile alla mia responsabilità.

Passo ora alle modifiche costituzionali che potrebbero essere varate in tempi brevi.

Per quanto concerne la seconda Camera, delle regioni o delle autonomie, come qualcuno preferirebbe, ho già anticipato nella seduta del febbraio scorso di avere attivato una commissione di studio, composta per lo più da costituzionalisti, con il compito specifico di ipotizzare possibili modelli normativi per la definizione di una Camera rappresentativa delle esigenze territoriali sulla base di una serie di indirizzi politici di fondo da me formulati al riguardo.

È noto che di recente, e per la precisione durante la conferenza-stampa del 13 giugno 2002, il presidente del Consiglio Berlusconi ha sottolineato la necessità di riformare in tempi rapidi il nostro sistema di bicameralismo perfetto, ipotizzando di prevedere una certa suddivisione di funzioni tra i due rami del Parlamento (come agli inizi degli anni '90 venne proposto, peraltro, in vari progetti), oppure (ed è questa la soluzione che ci interessa in questa sede) di trasformare il Senato della Repubblica in una Camera delle regioni e/o delle autonomie locali.

Si è fatto riferimento, quale Camera da trasformare, al Senato della Repubblica non solo perché è lo stesso Costituente ad aver previsto la «base regionale» per l'elezione della Camera alta, e quindi ad aver ipotizzato, seppure *in nuce*, un collegamento tra Senato e regioni; ma anche perché potrebbe esservi una felice coincidenza terminologica, dato che proprio la Repubblica, ai sensi del nuovo articolo 114 della Costituzione, è costituita da «Comuni, Province, Città metropolitane, Regioni e Stato».

Comunque sia, al di là dei nomi, la mia preoccupazione è che a poco servirebbe, in primo luogo alle stesse comunità territoriali, una seconda Camera lontana e che sostanzialmente si risolverebbe in un'ulteriore Assemblea destinata ad essere mera camera di risonanza e di compensazione di conflitti tra burocrazie. Invece, la realizzazione di una seconda Camera di tipo federale non solo deve essere l'occasione per risolvere le questioni attinenti alla competenza legislativa concorrente (altrimenti rimaste irrisolte) ed alle problematiche rimaste aperte dalla insufficiente formulazione dell'articolo 119 della Costituzione, ma anche e soprattutto deve connotarsi come un organo propulsivo, e presente in un certo qual modo nel territorio, soprattutto ai fini della crescita della capacità dirigenziale delle classi politiche locali e del loro senso di responsabilità, specie nelle decisioni di spesa. In quest'ottica si potrebbe prospettare – ma l'ipotesi è ancora tutta da studiare – una seconda Camera articolata nelle varie aree del Paese, che possa essere quindi un riferimento istituzionale di tipo federale sul territorio e possa operare a più stretto contatto, anche di sede, con le comunità locali.

Non sembri poi tanto azzardato costituzionalmente ipotizzare una seconda Camera, anche articolata sul territorio per vaste aree omogenee di riferimento. Infatti, un *fumus* in tale senso potrebbe evincersi dal penultimo comma del nuovo articolo 117 della Costituzione, che prevede

espressamente la possibilità di intese delle regioni tra di loro «per il migliore esercizio delle proprie funzioni, anche con individuazione di organi comuni». E questa disposizione – le cui potenzialità sono tutte da approfondire e che è a mio avviso di grande significato – è stata scritta non da me, come noto, ma dall'allora maggioranza di centro-sinistra.

Non appena, insieme con la commissione di studio da me insediata, sarà stata predisposta un'ipotesi di definizione della seconda Camera, sarà mia cura rendere edotti i membri della Commissione affari costituzionali del Senato sui suoi contenuti essenziali, onde poter acquisire la loro riflessione, anche informalmente e in via preliminare. Già da ora posso però affermare che condivido l'orientamento che vorrebbe assegnare alla seconda Camera un ruolo decisivo nella complessa problematica delle gestione delle risorse finanziarie della Repubblica.

Ed è proprio di questi giorni l'allarme lanciato a proposito della crescita dei *deficit* regionali. Ma attenzione a non ingaggiare inutili rimpalli di responsabilità né guerre di religione territoriale, queste, sì, disgregatrici sul serio perché incentrate su questioni finanziarie. Da parte mia, nella fase di formazione del Documento di programmazione economico-finanziaria, ho cercato di fare il mio mestiere, inviando al Ministro dell'economia una nota scritta e raccomandando il rispetto dei contenuti dell'intesa interistituzionale sancita dalla Conferenza unificata del 30 maggio scorso, in cui si è convenuto, tra l'altro, sulla necessità di avviare l'individuazione delle funzioni da devolvere e porre in essere il trasferimento di una parte delle risorse necessarie allo svolgimento delle competenze legislative esclusive e delle funzioni amministrative attribuite dalla legge costituzionale n. 3 del 2001, da definire nella legge finanziaria «senza oneri finanziari addizionali».

Ho sottolineato altresì come sia essenziale, quindi, che sia disposto l'avvio dei trasferimenti di risorse finanziarie necessarie a consentire l'esercizio dell'autonomia regionale, secondo criteri di economicità, in conformità ai quali siano evitate duplicazioni di strutture e competenze e conseguenti aggravi di spesa per il bilancio dello Stato. Ho anche sottolineato la necessità di dedicare la massima attenzione al processo di ridefinizione degli strumenti di finanza pubblica, data l'esigenza di regolare gli effetti del nuovo assetto ordinamentale di tipo federale nel contesto degli impegni in materia di finanza pubblica assunti nei confronti dell'Unione europea. Ma ho rivolto un'esplicita raccomandazione a che tale processo non si concluda con la messa a disposizione dello Stato di uno strumento congiunturale per regolare i flussi complessivi di finanza pubblica, che si sviluppi in una logica unilaterale e penalizzante nei confronti delle varie componenti territoriali della Repubblica, in vista del rispetto degli obiettivi di cui al Patto di stabilità e di crescita.

So che le Commissioni bilancio della Camera e del Senato hanno esaminato tali problematiche: mi chiedo se non sia giunto il momento di avviare una riflessione sulle possibili modifiche da apportare allo stesso articolo 81 della Costituzione, oggetto di proposte di modifica sin dai tempi della Commissione Bozzi, per proseguire con il cosiddetto tavolo

del ministro Martinazzoli, fino ai recenti lavori della Commissione bicamerale presieduta dell'onorevole D'Alema. Ma un'eventuale riflessione sulla riforma e sull'aggiornamento dell'articolo 81 non potrebbe prescindere da una sua considerazione organica, insieme con il noto articolo 119 e lo stesso articolo 117, terzo comma (laddove prevede quale materia di legislazione concorrente la «armonizzazione dei bilanci pubblici e il coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario»). Anche questa è una possibile iniziativa che sottopongo alla vostra attenzione.

Uno dei pilastri del federalismo è il principio di sussidiarietà; e questo principio potrebbe esigere che le decisioni di spesa siano controllabili dai cittadini, cui le classi politiche locali rispondono direttamente; ed il controllo dovrebbe basarsi sulla rispondenza tendenziale del prelievo tributario deciso ed imposto ai servizi e ai benefici erogati. Ma in passato questi meccanismi non si sono certo realizzati, ed anzi occorre ora scalfire un'abitudine che vede, specie in alcune regioni, il consenso legarsi non tanto alle capacità di assumere responsabilmente decisioni di spesa, quanto, al contrario, alla capacità manovriera di far arrivare o prima o dopo dal centro le risorse per le spese, non sempre decise con oculatezza.

Anche lo stesso meccanismo del fondo perequativo, previsto ora dall'articolo 119 della Costituzione, dovrebbe essere gestito con molta oculatezza, onde evitare che si trasformi nel solito meccanismo del ripiano a pie'di lista a favore delle regioni che più irresponsabilmente hanno speso. Non vorrei, quindi, che fosse lo strumento surrettizio per far ottenere consensi proprio a quelli classi regionali e locali che più irresponsabilmente hanno speso, volutamente non tenendo conto del criterio costituzionale della capacità fiscale degli amministrati.

Per quanto concerne la seconda e più evidente lacuna della legge costituzionale n. 3 del 2001, vale a dire quella riguardante la Corte costituzionale, abbiamo prodotto alcuni schemi di legge costituzionale per la modifica della sua composizione, che però non sono mai stati discussi in seno al Governo. Evidentemente, i tempi non erano ancora maturi.

Non ho bisogno di dilungarmi troppo sul fatto, ormai acclarato presso le forze politiche e la dottrina, che 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 ed al funzionamento della Corte, ma anche, in buona parte, dal modo in cui i giudici sono stati scelti e nominati.

Attualmente, il percorso non è ancora iniziato e poi si dovranno attendere le osservazioni degli altri Ministri prima del definitivo esame nella riunione preparatoria del Consiglio dei ministri. Sarebbe quindi prematuro presentare in una sede parlamentare precise soluzioni e fare puntuali previsioni. La proposta di partenza, alla quale credo, è volta a prevedere una modifica dell'articolo 135 della Costituzione, aumentando il numero dei componenti della Corte costituzionale, onde consentire in tempi rapidi – senza dover attendere la graduale scadenza dei giudici attualmente in carica – la presenza di giudici eletti dalle regioni. In particolare, proporrei a tal fine l'attivazione di un collegio dei delegati designati da ciascun con-

siglio regionale per ogni legislatura tra i propri componenti, facendo poi rinvio ad una legge costituzionale per stabilire il procedimento di elezione, la composizione ed il funzionamento del collegio dei delegati.

Da ultimo, la commissione di studio più volte citata ha già consegnato alla mia attenzione uno schema di progetto costituzionale recante la modifica dell'articolo 68 della Costituzione e nuove norme in materia di immunità parlamentare. Non era mia intenzione occuparmene nell'immediato, ma le recenti vicende legate all'inchiesta di Potenza e alle connesse richieste di autorizzazione all'arresto nei riguardi di due deputati, alle quali si è poi legata la polemica sulle cosiddette intercettazioni indirette, hanno riportato in auge la questione delle insufficienze normative, delle incertezze costituzionali e delle lacune ordinamentali riguardanti il complessivo sistema delle immunità parlamentari.

Il testo proposto dal comitato di studio propone una migliore formulazione del primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, onde poter affermare senza le attuali incertezze che l'insindacabilità riguarda le opinioni espresse dal parlamentare in qualsiasi sede nell'esercizio proprio delle sue funzioni ed anche nel compimento di attività ad esse collegate. È stato altresì proposto che, in caso di lesione della dignità altrui, sia prevista la possibilità di una eventuale autorizzazione a procedere da parte della Camera di appartenenza, onde temperare nei casi più gravi l'estensione normativamente prevista della irresponsabilità per le opinioni espresse.

Viene inoltre previsto un ruolo maggiore nella materia a favore dei Regolamenti parlamentari, cui viene affidata la disciplina del procedimento di cui all'articolo 68, primo comma, della Costituzione, con riferimento alla tutela delle prerogative dell'organo di appartenenza, del libero svolgimento delle funzioni del singolo parlamentare e degli interessi di coloro che non appartengano alle Camere.

Inoltre, si sta considerando l'opportunità di ripristinare la garanzia originariamente prevista dal Costituente nel 1948, nel senso della necessità dell'autorizzazione a procedere per un parlamentare anche in esecuzione di una sentenza irrevocabile di condanna. Certamente, non è facile trovare consensi unanimi circa un punto di equilibrio tra l'esecuzione di una sentenza passata in giudicato, costituzionalmente doverosa con riferimento all'articolo 3 della Costituzione, e l'esigenza costituzionale che il *plenum* assembleare non sia leso nella sua integrità da interventi di organi esterni. Né si deve dare per certa e per scontata una difesa di tipo corporativo della Camera di appartenenza, anche in caso di sentenza definitiva. Ad esempio, prima della riforma del 1993, nella seduta della Camera del 18 febbraio 1984, venne autorizzato l'arresto del deputato Abbatangelo, proprio in esecuzione di una sentenza passata in giudicato, arresto poi anche concretamente eseguito. Comunque sia, anche qualora l'arresto non venisse autorizzato, al termine del mandato la pena detentiva potrebbe essere normalmente eseguita, salvo rielezione.

Si ribadisce però che lo stesso comitato di studio si è limitato a verificare la mera correttezza tecnico-formale della proposta normativa ipo-

tizzata, senza però farla propria, ma rimettendola alla mia valutazione politica, ed in questi termini la sottopongo alla vostra attenzione.

Per quanto riguarda la proposizione di un conflitto di attribuzione nei riguardi di una deliberazione parlamentare di insindacabilità, si prevede che possa essere esperita entro 60 giorni e soltanto qualora l'autorità procedente ritenga che la deliberazione sia palesemente priva di presupposti o manifestamente contraddittoria. Al momento, sto valutando le implicazioni di questo progetto di legge costituzionale, che comunque può rappresentare a mio avviso una buona base di partenza per un eventuale percorso di modifica dell'articolo 68 della Costituzione, la cui necessità è stata proprio di recente sottolineata anche e soprattutto da parte di esponenti dell'opposizione.

Da ultimo, ma solo ai fini di una citazione per memoria, è noto che già le due Camere hanno approvato in prima deliberazione il disegno di legge costituzionale (Atto Camera n. 1583) volto a modificare l'articolo 51 della Costituzione, che trae origine da un'iniziativa del Governo, di cui sono stato copresentatore, onde favorire un maggiore spazio all'elemento femminile nella vita pubblica. È stato approvato dalla Camera anche un disegno di legge costituzionale (Atto Senato n. 1472) recante una modifica dell'articolo 27, quarto comma, della Costituzione, concernente l'abolizione della pena di morte, iniziativa di revisione costituzionale che è stata seguita per mio conto dal sottosegretario per le riforme istituzionali e la devoluzione Aldo Brancher.

È necessario però, a scanso di qualsiasi equivoco, essere realistici circa il ruolo del Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione. Tale figura purtroppo – ma spesso mi sembra che si creda il contrario – non è come il noto modello di giurista giuspositivista di Geremia Bentham, che nel chiuso del suo studio poteva scrivere splendidi codici secondo le regole ritenute più giuste ed opportune. Tale Ministro senza portafoglio ha invece una funzione di impulso e di stimolo nelle iniziative in materia costituzionale ed elettorale, ma evidentemente con il dovere di individuare i contenuti che realisticamente possano trovare un minimo di consenso, non solo nell'ambito della compagine di maggioranza su cui si basa l'Esecutivo, ma anche presso i Gruppi di opposizione.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro per il suo intervento assai chiaro ed esauriente.

VITALI *(DS-U)*. Signor Presidente, dalle comunicazioni odierne si evince che avevamo ragione quando ritenevamo opportuna un'esposizione generale del Ministro sulle linee di riforma istituzionale del Governo, perché le novità di cui egli oggi ci ha parlato sono davvero rilevanti, a tal punto rilevanti che credo si giustifichi un dibattito nell'Aula del Senato sugli indirizzi generali che presiedono agli intenti di riforma istituzionale di questo Governo, in una fase nella quale molti importanti provvedimenti sono all'ordine del giorno delle Commissioni, in particolare di questa.

Il ministro Bossi ci ha detto – e mi rivolgo in particolare ai colleghi della maggioranza che sostiene il Governo – che è sua intenzione presentare un disegno di legge di riforma del Parlamento che prevede una seconda Camera delle regioni e delle autonomie, la quale potrebbe essere articolata nelle varie aree del Paese.

Leggo da «La Stampa» di ieri: «Non ricordo nessun patto firmato da me che prevedesse l'istituzione di tre Parlamenti. Se si sfascia l'Italia le riforme non si fanno», questo ha dichiarato il Ministro per le politiche comunitarie, onorevole Buttiglione. Il ministro Bossi non ha parlato di tre Parlamenti, ma ha parlato di qualcosa che gli somiglia molto. «Nania sostiene che le novità vanno concordate, mentre La Russa non mostra sorpresa: "Bossi va sempre decifrato"».

Devo dare atto, invece, al ministro Bossi di essere stato estremamente chiaro. Il suo intervento non ha bisogno di essere particolarmente decifrato perché questa seconda Camera delle regioni e delle autonomie articolata nelle varie aree del Paese è qualcosa di sconosciuto agli ordinamenti autonomisti e federalisti degli altri Paesi cui ci possiamo riferire. Tale ipotesi, se collegata con l'altra di riforma della Corte costituzionale (che veda la presenza di giudici che rappresentino le autonomie), in base a quanto abbiamo compreso da precedenti interventi sia del ministro Bossi che del suo consigliere Speroni, ci farebbe trovare di fronte ad un inquietante disegno di disarticolazione dell'unitarietà della formazione della volontà politica del Paese che francamente ci preoccupa.

A me dispiace che il ministro Bossi non abbia colto lo sconcerto che la volta scorsa si produsse in questa Commissione quando affermò che andavamo verso una Repubblica dei popoli, sconcerto pienamente motivato dal fatto che la Costituzione italiana prevede un unico popolo, quello italiano per l'appunto, che è articolato in diverse realtà e diverse entità anche di carattere locale e regionale.

Il ministro Bossi ha poi annunciato un'altra riforma molto importante, di cui non avevamo alcuna notizia ufficiale: quella dell'immunità parlamentare. Si tratta di una questione di grandissima rilevanza, così come credo non sia di secondaria importanza il riferimento ad una serie di altri aspetti della nostra Costituzione, come ad esempio l'articolo 81 relativo alla legge di bilancio.

Vede, Ministro, lei ha detto che il Governo intende rispettare l'intesa interistituzionale firmata la scorsa settimana con i rappresentanti delle autonomie. È noto che il cuore di tale intesa è proprio l'aspetto relativo alle risorse: non si può immaginare alcun processo autonomista e federalista che non affronti direttamente questo tema. Il federalismo in quanto tale, se regolato, non determina un aumento dei costi per lo Stato; sono i processi non regolati e disarticolati che possono determinare uno sfondamento nei conti dello Stato. Allora, il punto fondamentale cui lei non ha fatto riferimento – e questo, almeno per me, rappresenta un aspetto essenziale – è l'attuazione del nuovo articolo 119 della Costituzione, che garantisce a tutti i cittadini, indipendentemente dalla loro collocazione geografica, il godimento degli stessi diritti. Del resto, questo articolo è in stretto

riferimento con l'altro che prevede livelli essenziali di prestazioni uguali in tutte le parti del Paese. È indispensabile che le cose vadano insieme.

L'intesa interistituzionale mi pare sia in contrasto con la volontà di procedere a tutti i costi su un provvedimento come quello sulla *devolution*, che ha ricevuto il parere contrario delle associazioni degli enti locali (ANCI e UPI) e il parere favorevole a maggioranza della Conferenza delle regioni. Perché allora non procedere secondo l'ordine logico, corretto, che vede in primo luogo la necessità di attuare il processo federalista avviato con il nuovo Titolo V (e il Governo ha provveduto a presentare a questo proposito una proposta di legge)? Successivamente si potranno prendere in esame le proposte di completamento della riforma. Il Governo avanzerà le sue proposte sulla seconda Camera e le opposizioni si riserveranno naturalmente di fare altrettanto, ma in un confronto che potrà essere utile e proficuo. Solo al termine del processo si potranno prendere in esame eventuali miglioramenti del testo attuale della Costituzione. Questa sarebbe una strada che potrebbe vedere la leale, piena, fattiva collaborazione dell'opposizione.

In alternativa, ministro Bossi, noi sosterremo fino all'ultimo i nostri 900 emendamenti presentati al disegno di legge di riforma costituzionale sulla *devolution*. Siamo certi di trovare orecchie attente anche nella maggioranza perché quel progetto è in contrasto con princìpi fondamentali e non tiene conto, ad esempio, dell'allarme per i conti pubblici lanciato dai ministri Tremonti e Sirchia per quanto riguarda la sanità o della necessità dell'unitarietà in tema di sicurezza.

Allora, vuole intraprendere una strada che porterà il Parlamento a produrre, anche in tempi rapidi, atti proficui, sospendendo la discussione sulla *devolution* e avviando la discussione sull'attuazione del Titolo V della Costituzione e sul completamento della riforma, oppure vuole insistere con la *devolution*, provocando la dura reazione delle opposizioni in questa Commissione che sosterranno fino all'ultimo i loro emendamenti e che annunciano fin d'ora una battaglia parlamentare dura nei confronti di quel progetto?

MANCINO *(Mar-DL-U)*. Ritengo che in questa Commissione vi sia volontà di dialogo. Si tratta solo di valutare insieme la rilevanza della comunicazione fatta dal Governo. Ci sono temi che avvicinano e altri che allontanano. Ebbene, credo che sul Senato delle autonomie e delle regioni, che io considero il completamento indispensabile per poter affermare che si è realizzato una forma di federalismo consistente, la disponibilità al dialogo vi sia. Il dialogo deve coinvolgere anche il Governo e non solo i gruppi di maggioranza, alla ricerca del modo migliore di muoversi ma anche delle possibili implicazioni che potrebbero determinarsi in tale processo di trasformazione.

Se nel prossimo futuro si dovesse optare per il Senato delle autonomie, prevedendo tale modifica nella Carta costituzionale, si renderebbe necessario in primo luogo sciogliere il Parlamento perché ci troveremmo di fronte a due organi costituzionali che finirebbero per svolgere funzioni di-

verse: da un lato la Camera e dall'altro un Senato federale ben diverso da quello attuale.

Naturalmente sulla data dello scioglimento si potranno trovare accorgimenti che possono portare la legislatura alla sua scadenza naturale.

Questo processo merita un'accelerazione oppure, come ha detto con valutazioni variegate il Ministro – tenuto conto che qualsiasi riforma presuppone sempre una particolare attenzione – può essere utile che il Governo intraprenda colloqui con l'intero Parlamento e non soltanto con la sua maggioranza?

Credo che sugli altri argomenti – più avanti mi riferirò anche alla devoluzione – un dibattito sia necessario. Non possiamo limitarci ad ascoltare, anche se ringraziamo il Ministro per avere anticipato le sue valutazioni in proposito, proposte inerenti alla Corte costituzionale, ai giudici eventualmente eletti dalle regioni o alle immunità parlamentari senza poi esprimere, quanto meno come Commissione, una nostra valutazione in merito. Se il Governo ritiene di esprimere il suo pensiero su un certo argomento deve poi essere anche disponibile a registrare le reazioni che ne derivano.

Pertanto, mi sento di esprimere una mia netta contrarietà sulla proposta di modifica dell'articolo 68 della Costituzione, ritenendo più opportuno attuare l'articolo con legge ordinaria, mentre su altri argomenti, e sulla devoluzione in particolare, vorrei sapere dal Ministro come si colloca dal punto di vista sistemico tale competenza esclusiva delle regioni, una novità rispetto alla prassi di riconoscere la competenza esclusiva solo allo Stato.

Rispetto ad essa cosa può fare lo Stato per determinare, se lo ritiene opportuno, i livelli essenziali delle prestazioni? Mi sembra che la proposta del Ministro da questo punto di vista sia sfuggente, quasi che si volesse intendere una competenza esclusiva sotto diversi ambiti.

Come si colloca, poi, l'articolo 119 della Costituzione? Sotto questo profilo è necessaria una collaborazione tra Stato e regioni e tra Stato ed autonomie, oltre al contributo del Ministro delle riforme, per dare attuazione all'articolo 119, considerata anche la necessità di predisporre il Documento di programmazione economico-finanziaria. Ho l'impressione che da questo punto di vista il Ministero dell'economia e delle finanze esprima ben altra intenzione, in senso più centralista di quanto altri invece non ritengano.

È possibile una collaborazione per non arrivare in maniera tranciante, magari solo per ragioni di schieramento e in funzione di un patto specifico, ad una devoluzione che contrasterebbe con il nuovo impianto costituzionale approvato, sia pure a maggioranza, e attualmente in vigore?

MAGNALBÒ *(AN)*. Signor Ministro, sono il più autonomista dei senatori di Alleanza Nazionale. La ragione è semplice: vengo da una zona di frontiera e non da una realtà cittadina. Quindi, ho sempre sofferto del problema della centralizzazione del potere. Anch'io ritengo necessario ed urgente procedere a tali riforme e che la teoria dei costi non possa fermare o

influenzare un processo necessario per il corretto governo del territorio, anche per quella volontà che i popoli, come lei dice, manifestano nel tentativo di «scarcerarsi» da un potere centrale che a volte risulta effettivamente troppo forte.

Le mie opinioni sono caratterizzate da una concezione preunitaria, precedente dunque al 1860, nel senso che credo che all'epoca sarebbe stato più opportuno procedere in base ad un criterio federalista e non con una serie di annessioni che dalle nostre parti ha portato gravissimi danni ed anche modifiche territoriali. Noi avevamo allora una classe dirigente fortemente papalina che fu annullata mediante un diverso assetto del territorio. Cito soltanto l'esempio di Fermo, una volta provincia, che poteva contare su una classe dirigente veramente potente. A Fermo fu tolta la provincia che invece fu data ad Ascoli, allora realtà marginale che, non potendo governare bene il territorio, doveva delegare tale compito allo Stato centrale. Questo è il regalo che ci fece Cavour.

BASSANINI *(DS-U)*. Se è per questo, si potrebbe parlare anche del Lombardo-Veneto, che era amministrato sulla base di eccellenti leggi e tradizioni austro-ungariche.

MAGNALBÒ *(AN)*. Poi è noto che in seguito a questa annessione si sovrapposero leggi nuove a quelle vecchie. Dalle molte testimonianze liberali di allora (vengo da quella cultura) risulta una iniziale contentezza per la raggiunta unificazione dell'Italia, ma successivamente subentrò il disappunto dovuto al fatto che era nata una piovra mostruosa, cioè la piovra di una burocrazia che permeava ogni cosa e rendeva impossibile gestire qualsiasi situazione.

Roma era lontana allora ma lo è anche oggi, Ministro. Basta pensare che, nel caso dell'elezione di un deputato europeo, non conta il territorio periferico ma solo la decisione assunta a Roma. Il deputato infatti viene eletto soltanto se Roma lo vota ed è facile capire il guaio che crea il meccanismo.

Per la prima volta ho finalmente sentito parlare di un doppio federalismo: federalismo interno e federalismo per l'Europa. Lei ha creato una commissione di studio per analizzare quale sia il modello di evoluzione di questa Camera, che ha radici regionali, perché possa essere effettivamente una Camera delle regioni. Credo, però, che debba anche essere sottolineata l'esigenza forte di trovare un organismo – non so se possa essere una Camera o qualcosa di diverso – che faccia da *trait d'union* tra l'Europa e il sistema legislativo interno, considerato che sempre più spesso siamo chiamati a recepire e a dare attuazione alle direttive europee e che sempre di più lo saremo.

Non sarebbe utile far studiare a tale commissione anche la funzione diversa che potrebbe svolgere una Camera interna europea, argomento di cui già si è parlato a lungo in passato nell'ambito della Giunta affari europei? Sono anni che in tale sede ne parliamo, ma purtroppo senza essere ascoltati.

VILLONE *(DS-U)*. Per quanto riguarda l'articolo 68 della Costituzione, voglio soltanto consigliare ai tecnici del Ministro di scrivere nella Carta fondamentale che il voto monda da ogni peccato. Qui il voto non solo *non olet* ma ha una potentissima funzione «deodorante», secondo quella che è l'impostazione del Ministro.

Sulla seconda Camera è stato già detto molto. Non abbiamo una Camera rappresentativa dei territori, ma territori che, ognuno per suo conto, predispongono parti di Camera. Sottolineo ancora ai tecnici del Ministro che è molto dubbio che una tipologia di Camera del genere possa fare alcunché di serio, meno che mai gestire le risorse. Pensare di affidare ad un organismo siffatto tale gestione è un'ipotesi a mio avviso del tutto demenziale.

Specificamente, sul tema della devoluzione il Ministro sostiene che il federalismo costa. Ma noi non abbiamo affatto detto che non bisogna spendere sul federalismo: abbiamo solo affermato la necessità di capire innanzi tutto come si distribuiscono gli oneri.

Allora la domanda tecnica che rivolgo al Ministro, sfrondandola di tutti gli aspetti secondari e di contorno, è se egli ritenga che i maggiori costi derivanti dalla *devolution*, che sicuramente ci saranno, debbano andare sui flussi di risorse che vengono dai tributi propri di ciascuna regione, o su quelli che vengono dalla compartecipazione. In altre parole, chi fa la *devolution* la paga aumentando le proprie tasse, o aumentano le quote sui tributi erariali? Nel primo caso la pagherebbe di tasca sua, nel secondo caso la pagherebbero gli altri.

Vorrei poi sapere se i cittadini di altre regioni avranno titolo, secondo il Ministro, ad accedere ai servizi in condizioni di parità con i cittadini delle regioni che attivano la *devolution*. Se, ad esempio, una regione crea un segmento d'eccellenza nella prevenzione delle neoplasie attuando la *devolution* sanitaria, i cittadini di altre regioni avranno titolo e possibilità di accesso a parità di condizioni, o si creeranno liste differenziate e condizioni diverse di accesso? Cioè, il punto dei diritti concretamente come interseca la *devolution*?

Ultima domanda: quali strutture residuano, secondo il Ministro, dopo la *devolution*? Il Ministro ha parlato di «Stato minimo»; ma, intendiamoci, lo Stato federale nell'esperienza moderna è uno Stato non generalista però le strutture che ha sono strutture forti (basta guardare le amministrazioni federali degli Stati Uniti). Che cosa residua, secondo il Ministro? Come egli definisce nei contenuti lo «Stato minimo» che ha citato?

BASSANINI *(DS-U)*. Signor Presidente, cercherò di limitare il mio intervento a delle brevi domande. Le chiedo, tuttavia, di verificare la possibilità di fissare una seduta della nostra Commissione per discutere complessivamente gli orientamenti di politica istituzionale del Governo. In questa sede stiamo ascoltando il ministro Bossi e gli rivolgiamo domande, però io ritengo che sarebbe utile a tutti, anche allo stesso Governo, avere un'occasione di discussione e chiarimento in tal senso.

Signor Ministro, lei è venuto ad illustrarci la politica istituzionale del Governo, e una politica istituzionale significa compiere scelte e delineare delle priorità. In tal senso, ho inteso che la riforma della forma di Governo non è una priorità. Ho capito bene? Infatti di questo lei non ha parlato, non c'è traccia di questo: la riforma della forma di Governo non compare tra le priorità, e questa mi pare che sia una chiara scelta.

Del resto, però, non ho capito molto: perché dare l'impunità ai parlamentari è una priorità? E in che senso lo è nel processo di riforma delle istituzioni di cui abbiamo bisogno? Le chiederei di essere più chiaro.

In secondo luogo: qual è l'obiettivo? Costruire uno Stato federale moderno, o fare altro? Non teme, signor Ministro, il rischio di finire in una paralizzante contraddizione? Vi è chi vuole andare oltre lo Stato federale, verso la Confederazione di Stati indipendenti. I tre Parlamenti sono compatibili solo con una Confederazione di Stati indipendenti. In nessuno Stato federale esiste un Parlamento diviso per tre su base territoriale. E allora, c'è chi vuole andare oltre il federalismo e chi, invece, vuole tornare indietro e, come lei ha giustamente detto all'inizio del suo intervento, difende la struttura centrale esistente, ed anzi la vuole rafforzare. Non c'è questo rischio? E allora non dovremmo affrontarlo e chiarirci se vogliamo un vero Stato federale?

Il Senato delle regioni è coerente con un vero Stato federale; non attuare la regionalizzazione del Corpo forestale dello Stato è contrario all'obiettivo dello Stato federale: sì o no, signor Ministro? Io credo di sì. Come credo che non porci subito il problema di attuare l'articolo 119 della Costituzione, relativo alla riforma ed al coordinamento del sistema finanziario, rischi di farci tornare al centralismo, perché se non diamo risorse alle regioni e agli enti locali tra qualche anno il federalismo sarà una bestemmia per molti cittadini italiani. Non sono queste le vere priorità?

Ultima domanda. Non ho ancora capito se il progetto di *devolution*, che sappiamo che cosa significa in concreto, comporta che resti fermo quanto stabilito dal secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione o no. In particolare nei settori della devoluzione lo Stato ha il diritto di fissare i livelli essenziali delle prestazioni o no? Le chiederei su questo una risposta precisa, perché è necessaria per valutare il progetto di devoluzione.

PASSIGLI *(DS-U)*. Signor Ministro, sono lieto di averla ascoltata perché lei ci ha innanzi tutto confermato un'informazione che avevamo, ma che non era agli atti, cioè che la Presidenza della Repubblica aveva esercitato i poteri di cui all'articolo 87 della Costituzione, autorizzando la presentazione della proposta di legge, ma non autorizzando contemporaneamente altre proposte di modifica costituzionale, basandosi sull'argomentazione che ogni proposta di modifica costituzionale deve riguardare un solo tema per non inficiare un possibile *referendum* confermativo. Resta il fatto che quella proposta non è stata autorizzata.

Lei ha anche detto che non erano state presentate altre separate proposte di legge perché i tempi non erano maturi nell'ambito del Consiglio

dei ministri. Di qui la mia domanda. L'articolo 95 della Costituzione attribuisce al Presidente del Consiglio la responsabilità di vigilare sull'unità di indirizzo politico-amministrativo; evidentemente, e a maggior ragione, quando si tratti di un indirizzo di modifica costituzionale, vi è un ruolo complessivo del Governo e un ruolo specifico del Presidente del Consiglio dei ministri.

E allora, le riforme che ella intende sottoporre al Parlamento, alle due Camere, intende portarle avanti attraverso l'iniziativa dei parlamentari che fanno parte del partito che lei guida oppure intende presentarle come politiche di Governo? Va ricordato, infatti, che finora le riforme costituzionali – soprattutto riforme dell'ampiezza di quelle che lei delinea – sono state sempre portate avanti in sede parlamentare, non come progetti di Governo. Ma, se così fosse, chiederei al Presidente della nostra Commissione un supplemento di comunicazione e l'intervento del Presidente del Consiglio in questa sede, perché il Presidente del Consiglio è responsabile dell'unità di indirizzo politico-amministrativo, a maggior ragione trattandosi di ampie riforme istituzionali che toccano la Camera delle regioni.

Seconda domanda: si pensa ad una Camera delle regioni nazionale o ad una Camera articolata regionalmente, che è cosa ben diversa? Non mi è chiaro il ruolo delle regioni in riferimento all'articolo 81, di cui lei parlava, cioè quale modifica costituzionale lei ha in mente. Ho visto, invece, che lei prospetta una profonda modifica del fondo perequativo di cui all'articolo 119 della Costituzione. Anche in questo caso si tratterebbe di capire meglio come andrebbe articolato. È chiarissima la modifica che ella propone per quanto riguarda la Corte costituzionale. Vorrei che si riflettesse approfonditamente sui rischi delle elezioni di secondo grado, che tendono sempre ad aumentare lo squilibrio tra maggioranza ed opposizione, qualsiasi sia la maggioranza.

Sull'immunità hanno parlato altri colleghi e non ci tornerò, ma l'interrogativo di fondo è se sia un progetto di origine parlamentare, portato avanti dai parlamentari della Lega, o se sia un indirizzo di Governo. Non è ancora chiaro in quale veste lei oggi ci abbia parlato.

D'ONOFRIO *(UDC:CCD-CDU-DE)*. Essendo relatore sul disegno di legge n. 1187, sulla devoluzione, ho ritenuto opportuno non intervenire e limitarmi ad ascoltare l'intervento del Ministro. In Commissione, il Capogruppo è il collega Maffioli, però in qualità di Capogruppo dell'UDC al Senato, desidero esprimere un vivo apprezzamento per l'intervento del Ministro.

BOSSI, *ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione*. Cercherò di rispondere rapidamente alle varie domande formulate. Qualcuno ha fatto riferimento alla storia, ma nel Paese ci sono stati tanti plebisciti. È inutile fare troppi ragionamenti, una volta che gli episodi storici sono accaduti; bisogna affrontare le situazioni come si presentano.

Il senatore Mancino ha affrontato l'argomento relativo alle garanzie, facendo riferimento a questioni importanti, come la sanità. Non viene toc-

cata la prima parte della Costituzione, si inserisce solo la devoluzione nell'articolo 117. A questo progetto non possiamo assolutamente rinunciare, semplicemente perché noi siamo stati eletti sulla base di un programma che prevedeva proprio la devoluzione, non la riforma del Titolo V, che è stata approvata nell'ultimo scorcio di legislatura, come ben sapete, con la maggioranza di uno o due voti. Da allora, si potrebbe dire che è stata introdotta una novità, cioè che le riforme costituzionali possono essere approvate senza il consenso generale, dato che così ha voluto l'attuale opposizione, a quel tempo maggioranza. Non è colpa mia se si è fatta questa forzatura.

Non sono affatto scontento di come si sta procedendo, perché a me interessa solo che il processo vada in quella direzione; è indifferente che lo porti avanti Bassanini, Bossi o qualcun altro. Sono convinto che sia necessario trovare un accordo tra maggioranza e opposizione su questi temi; mi dispiacerebbe veramente se sulla devoluzione si scatenasse una battaglia accanita dal punto di vista politico. Tra l'altro, non voglio intromettermi nelle strategie dell'opposizione, però mi chiedo come sia possibile presentare una battaglia del genere agli elettori del Nord, come anche nel resto del Paese. Si ripete che verrà compromessa l'assistenza sanitaria in alcune regioni, ma questo non è vero; sapete bene che si tratta di una strumentalizzazione politica.

Non mi sembra quindi che vi siano problemi. Comunque, come ho già detto, il Governo non può rinunciare alla devoluzione, perché è stato eletto sulla base di un programma che prevedeva proprio la devoluzione come primo passo per le riforme istituzionali. Pertanto, non possiamo assolutamente fare retromarcia su questo punto, altrimenti si innescherebbe un processo pericoloso: dal punto di vista politico, può essere interessante vedere come entrano in crisi i Governi, però noi non siamo qui per dare uno spettacolo del genere.

Non mi sembra che porti ad una disarticolazione del Paese la proposta di una Camera delle regioni o di un Senato delle regioni, che riescano a «rinfrescarsi» territorializzandosi. Ricordo che sono tanti gli esempi di questo tipo, anche se diversi. Non voglio dire che non si debba copiare da altri sistemi, ma se si deve fare, è meglio copiare bene. Ci sono vari esempi di territorializzazione delle Commissioni; ad esempio, lo ha fatto Blair in Inghilterra.

Pertanto, non mi sembra grave che, in un Senato composto da rappresentanti regionali, vi sia una territorializzazione delle Commissioni. Non cambia nulla, perché comunque si vota in modo unitario nel Senato; quello che conta è dove si vota e come si vota. Non mi sembra che vi sia una disarticolazione, anzi il Parlamento in questo modo è meglio inserito nel territorio, più vicino ai cittadini, non lontano ed eccessivamente burocratizzato. Comunque, queste sono solo mie opinioni; magari poi il Governo boccerà le mie proposte.

Certamente la riforma dell'articolo 119 comporta dei costi, perché all'inizio si tratta di un investimento; come per tutte le novità, occorre investire per ottenere risultati *a posteriori*. Su tale aspetto, vi è un problema

nei rapporti con il ministro Tremonti, ma ritengo che egli non possa fare a meno di rispettare il dettato costituzionale, già a partire dalla prossima finanziaria. A me sembra che egli abbia accettato di stanziare gradualmente risorse economiche per avviare il processo di attuazione del nuovo Titolo V della Costituzione, con il quale si assegnano alcune competenze esclusive alle regioni. Non c'è una resistenza da parte sua, è soltanto un problema pratico. Non dovete dimenticare che il Governo ha trovato un buco di bilancio di 37.000 miliardi di lire, che quest'anno si è ridotto a 27.000 miliardi. Se avessimo avuto quei fondi a disposizione, anziché preoccuparci di risanare il disavanzo creato in passato, avremmo avuto i mezzi economici per attuare più riforme, compresa quella del Titolo V della Costituzione.

Ripeto, quindi, che non penso ci sia veramente una resistenza da parte del ministro Tremonti; parlerei piuttosto di cautela e di rispetto del nostro elettorato, che votando per noi, ci ha affidato il mandato per attuare la devoluzione, prima, e la riforma del Titolo V, poi. I due aspetti sono strettamente connessi tra di loro, non dobbiamo pensare a quale dei due viene affrontato per primo. Si tratta invece di una questione di dignità, di rispetto dell'impegno preso nei confronti di chi ha votato per la devoluzione, che deve essere rispettato in Parlamento. E sarà rispettato anche il centro-sinistra, perché attueremo la modifica del Titolo V della Costituzione.

PRESIDENTE. A nome di tutti i colleghi, ringrazio il ministro Bossi per l'importante contributo offerto alla Commissione.

I lavori terminano alle ore 16.

Licenziato per la stampa dall'Ufficio dei Resoconti