

La seduta comincia alle 12,10.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione del ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Umberto Bossi, sulle linee programmatiche del suo dicastero.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del regolamento, l'audizione del ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione, Umberto Bossi, sulle linee programmatiche del suo dicastero. Dopo avere espresso i miei personali ringraziamenti, e quelli della intera Commissione, invito l'onorevole Bossi ad esporre la sua relazione.

UMBERTO BOSSI, *Ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione*. Ringrazio la Commissione, ed il suo presidente, per l'invito che mi è stato rivolto ad esporre le linee programmatiche cui il Governo intende ispirarsi per quanto riguarda le riforme istituzionali. Questa è la prima occasione per instaurare un proficuo rapporto con voi, che potrà consentire di lavorare costruttivamente su questo tema.

La prima considerazione riguarda il metodo. Infatti, desidero sottolineare che

il principale protagonista delle riforme deve essere il Parlamento. Mai come per questa materia è pienamente effettivo il concetto della sua centralità in quanto luogo cardine della sovranità popolare e, dunque, sede propria delle riforme. Al tempo stesso, sottolineo come il Governo debba avere un ruolo fondamentale di impulso nei confronti del Parlamento affinché si proceda sulla strada delle riforme istituzionali. In effetti, l'Esecutivo ha già avviato una seria riflessione ed elaborazione della materia. Il rapporto fiduciario si è radicato a seguito della esposizione di un programma, da parte del Presidente del Consiglio dei ministri, in cui il ruolo delle riforme istituzionali assume una posizione essenziale, in particolare con riferimento alla devoluzione dei poteri alle regioni.

Nella mia esposizione concentrerò l'attenzione su alcuni temi che, per il Governo, sono particolarmente qualificanti nell'attuale fase di riforma dell'ordinamento. La prima questione riguarda la riforma federalista dello Stato, cioè la devoluzione di effettivi poteri di governo alle regioni. La lotta federalista ha avuto il merito di porre in evidenza la fondamentale necessità di decentrare poteri e responsabilità effettivi in un contesto di unità nazionale e di equilibrio territoriale tra nord e sud, tra Padania e meridione.

Il nostro federalismo si fonda, infatti, sui principi di autonomia e sussidiarietà, per i quali il soggetto fondamentale dell'esperienza sociale, politica ed istituzionale è rappresentato dalla comunità locale, amministrata dai propri enti rappresentativi. Come è noto, il Governo ha preso le mosse in materia di riforma costituzionale sul tema della devoluzione dei poteri alle regioni dalla legge costitu-

zionale n. 3 del 2001. Io stesso ho avanzato riserve su tale riforma, che sia nel titolo sia nei contenuti non configura un modello federale di distribuzione dei poteri tra Stato ed autonomie e che risente delle modalità con cui si giunse, al termine della legislatura, alla sua definitiva approvazione. Il desiderio dell'allora maggioranza di concludere rapidamente l'esame del testo costrinse a restringere drasticamente i tempi della discussione, trascurando la inadeguatezza complessiva della riforma e, in secondo luogo, i gravi problemi sottesi alle diverse soluzioni adottate. Tali difficoltà emergono ora nella sua attuazione.

Pur con queste carenze gravi di fondo, il testo della riforma ha costituito un primo importante tentativo di avanzamento e di rafforzamento delle autonomie. Lo schema di legge costituzionale elaborato dal Governo si muove in piena sintonia con il carattere aperto della nostra Costituzione, per consentire all'impianto dei valori e dei principi fondamentali in essa presenti di guidare un'evoluzione del sistema, diretta ad avvicinare sempre di più le istituzioni alla realtà dell'identità ed all'articolazione territoriale. La scelta complessiva, operata con il disegno di legge costituzionale, si incentra sulla possibilità di attribuire alle regioni la potestà legislativa esclusiva in materie essenziali, quali la sicurezza, la sanità e l'istruzione, per le quali è riconosciuta la facoltà di ciascuna regione di attivare la propria competenza legislativa esclusiva. La devoluzione alle regioni di tali materie configura il nucleo essenziale di un ordinamento di carattere federale che si intende gradualmente costruire nel tempo.

Il vigente quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione attribuisce alle regioni la potestà legislativa esclusiva in via residuale, cioè di tutte le materie che non sono espressamente riservate allo Stato dalla Costituzione, secondo un modello già adottato dal progetto di legge costituzionale di revisione della seconda parte della Costituzione, elaborato nell'XI legislatura dalla Commissione parlamentare per le riforme costituzionali. Logicamente, si so-

stiene che il baricentro dell'azione politica si sposti maggiormente verso le regioni, anziché verso lo Stato, e che la potestà legislativa esclusiva spetti, 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, sono rilievi che omettono di affrontare la questione secondo un approccio sostanziale, volto a verificare, in primo luogo, la qualità e, in secondo luogo, il rilievo delle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva delle regioni. Non a caso, la relazione finale del comitato di studio delle riforme istituzionali, economiche e costituzionali, nominato con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, il 14 luglio del 1994, sottolineava che l'inversione del sistema dell'enumerazione delle materie con cui si attribuiscono le competenze legislative allo Stato, in via tassativa, ed alle regioni, in via residuale, non risolve il problema concreto della nuova articolazione territoriale del potere pubblico. La trasformazione in senso federale dell'ordinamento non può essere circoscritta all'enumerazione della competenza legislativa residuale delle regioni, ma deve consistere nell'attribuzione di potestà legislativa esclusiva per un nucleo di materie particolarmente significative.

Per la sicurezza dei cittadini è necessario che l'azione di contrasto sul territorio assicuri un ruolo di normazione più diretto ed incisivo da parte delle regioni. L'obiettivo di rendere più efficace ed immediata l'azione di prevenzione e repressione per i cosiddetti piccoli crimini, che sono il pericolo maggiore per i meno abbienti, può essere realizzato non solo con il coordinamento ed il raccordo territoriale in via amministrativa, ma anche e soprattutto attribuendo potestà legislativa alle regioni. Il fenomeno criminale è la risultante di fattori che non sono uniformi sul territorio nazionale, per cui l'azione di contrasto non può essere decisa con altrettanta efficacia da un centro che non è in grado di individuare la normazione più adeguata. Le modifiche proposte al testo

costituzionale riflettono questa filosofia. Alla regione spetta la competenza legislativa esclusiva relativamente alla polizia locale, che, evidentemente, è qualcosa di più e di ulteriore rispetto alla polizia amministrativa, già richiamata nel testo del vecchio articolo 117 della Costituzione, con specifico riferimento alla polizia urbana e rurale, e comprende la legislazione regionale relativa all'ordine pubblico ed alla sicurezza di rilievo locale.

In materia di sanità è riconosciuta la competenza legislativa esclusiva a ciascuna regione, che deve essere libera di disciplinare ed organizzare le strutture sanitarie, della cui efficacia risponderà direttamente ai cittadini. Resta ferma la definizione di 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.

In materia di istruzione, alla legislazione statale sono riservate le norme generali, che si sostanziano, innanzitutto, nella disciplina dell'ordinamento degli studi, negli standard di insegnamento (criteri di valutazione della qualità di insegnamento) e negli standard che individuino le condizioni per il conseguimento della parificazione ai titoli di Stato. Le regioni potranno, invece, attivare la propria competenza legislativa esclusiva per quanto riguarda l'organizzazione scolastica — cioè la distribuzione degli istituti, delle risorse, delle economie sia umane sia strumentali —, la strutturazione dell'offerta dei programmi di interesse specifico delle regioni e 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.

Con l'attribuzione della competenza esclusiva alle regioni delle tre importanti materie richiamate si tende a parificare la funzione legislativa regionale alla funzione legislativa statale con l'effetto che esse risultino sottoposte ad analogo regime giuridico, trovando entrambe fondamento,

criteri di indirizzo e limiti esclusivamente nella Costituzione o nelle leggi costituzionali.

La legge dello Stato e quella delle regioni partecipano della stessa natura, entrambe espressione di volontà generali, ed entrambe con il limite dato dalle fonti normative di rango superiore, cioè Costituzione e leggi costituzionali. La legislazione della regione, per le materie attribuite, viene sottratta, quindi, alla condizione di atto di integrazione — se non di attuazione — della legge statale cui finora era stata relegata. La competenza legislativa non viene attribuita con un atto contestuale a tutte le regioni, senza riconoscere cioè la diversità delle situazioni a livello locale, che sono anche molto differenti sul territorio. Per questo motivo lo schema normativo è imperniato sulla possibilità, per ciascuna regione, di attivare con propria legge la sua competenza normativa esclusiva nelle tre materie.

È l'avvio di una vera fase federalista del nostro sistema, fase appunto caratterizzata da flessibilità nel funzionamento e dal principio di responsabilizzazione dei diversi livelli di Governo. Il ruolo delle autonomie regionali implicherà poi una riflessione sul ruolo e la composizione della Corte costituzionale nel nostro ordinamento; infatti, nel momento in cui l'ordinamento medesimo si caratterizza in senso federale, occorre valutare le formule e le modalità per dare luogo ad una trasformazione in senso federale anche della Corte costituzionale. In questa prospettiva dovrà essere valutato il ruolo delle regioni nella nomina di una parte dei giudici costituzionali; il meccanismo diversificato di nomina dei giudici costituzionali dovrebbe far confluire nella Corte esperienze e sensibilità diverse che le consentano sia di esercitare nella maniera più adeguata le sue attribuzioni, sia di mantenere un relativo collegamento con gli istituti della democrazia rappresentativa e, inoltre, 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 e opposizione » nel Parlamento e nel Governo statale; 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; infatti, come è stato riconosciuto anche da alcuni studiosi — cito ad esempio il professor Baldassarre — in questi anni la Corte costituzionale si è dimostrata talora 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. È noto come la stessa legge costituzionale n.3 del 2001 non sia intervenuta sulla 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 l'ispirazione di tipo federalista.

Come è noto, la composizione della Corte delineata dal costituente tende a contemperare il profilo tecnico dei giudici costituzionali (si pensi ad esempio a quelli provenienti dalla magistratura) con quello maggiormente politico (e magari meno tecnico); in altre parole, 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, regionale ma 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; 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 incompatibilità dell'atto in questione con l'intero ordinamento giuridico generale ed i suoi diversi livelli. Se

si vuole, la composizione della Corte riflette la supremazia dello Stato nei confronti delle regioni.

Nel momento in cui le autonomie regionali assurgono a ruolo di soggetti tendenzialmente equiordinati allo Stato, almeno sul fronte dell'ordinamento interno (si veda ad esempio l'articolo 114 della Costituzione che riguarda gli enti territoriali che compongono la Repubblica) appare necessario assicurare effettiva corrispondenza rispetto a tale imposizione 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 *Court de arbitrage* con competenza sulle controversie tra entità federate, la cui composizione trae origine dal federalismo su base linguistica; infine, si pensi alla Germania, dove il Tribunale costituzionale federale è composto per metà da giudici eletti nel *Bundesrat* in cui, come è noto, sono rappresentati gli esecutivi dei *Länder*.

Sembra pertanto necessario che il passaggio dall'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. Non si tratta di preconstituire uno specifico mandato regionalista, come alcuni hanno paventato; vi sarà invece una diversa sensibilità e una nuova partecipazione di tutte le componenti del sistema nella fase costitutiva della Corte; inoltre, non vi sarà neppure — né vi potrà

essere - il rischio di una altrettanto paventata politicizzazione della Corte. Infatti non è stato neppure ipotizzato che la diversa composizione della Corte debba combinarsi con una ulteriore modificazione relativa 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. Come sottolineato si dovrà quindi valutare la procedura più idonea per giungere alla nomina dei giudici espressione delle regioni; in ipotesi potrà farsi riferimento ad un nuovo organo collegiale con carattere permanente, composto da delegati nominati dai consigli regionali; al fine di valorizzare pienamente l'autonomia delle regioni si potrà pensare, a regime, ad una procedura di nomina dei delegati definita dai rispettivi statuti regionali. Sarà altrettanto opportuno che siano indicate le modalità fondamentali di funzionamento dell'organo collegiale formato dai delegati regionali ed i criteri per l'individuazione del numero dei delegati di ciascuna regione. Sarà inoltre necessario prevedere una normativa di carattere transitorio che consenta un armonico passaggio dalla vecchia alla nuova composizione della Corte costituzionale e che disciplini il procedimento regionale di nomina sino alla modifica degli statuti regionali sul modello, ad esempio, di quanto previsto dalla legge costituzionale n.1 del 1999 sulla forma di governo regionale.

Non mi soffermerò invece sul tema della attuazione della riforma costituzionale del titolo V che è trattato, in confronto continuo, con diversi rappresentanti delle autonomie e dal ministro La Loggia; mi limito a sottolineare l'esigenza, fatta propria da tutto il Governo, che l'attuazione della riforma abbia luogo in maniera graduale e soprattutto pienamente conforme alle richieste che provengono dall'autonomia.

Un altro tema su cui il Governo ha avviato la riflessione attiene alle 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 successive reiterazioni, ben diciannove decreti-legge al fine di regolamentare, nel dettaglio, le materie dell'insindacabilità e dell'invioabilità dei parlamentari. Successivamente, in una situazione di perdurante vuoto normativo, il primo comma dell'articolo 68 della Costituzione è stato applicato alla luce dei contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 1.150 del 1988, più volte ribaditi dalla medesima Corte. Si è dunque ritenuto che le Camere possano sì essere investite, direttamente dai parlamentari interessati, delle questioni di insindacabilità, ma anche che le eventuali pronunce della Camera competente possano essere sottoposte dalla magistratura al vaglio della Corte costituzionale, in sede di conflitto di attribuzione, in caso di cattivo uso della prerogativa costituzionale. A seguito della modifica del 1993 riguardante il primo comma dell'articolo 68 della Costituzione, i membri del Parlamento « non possono essere chiamati a rispondere » - in precedenza, la formulazione costituzionale era: « perseguiti » - per le opinioni espresse e i voti dati nell'esercizio delle loro funzioni. Nonostante l'apparente chiarezza del testo normativo, negli ultimi tempi l'istituto dell'insindacabilità parlamentare si è caratterizzato, anzitutto, per la complessità delle problematiche sostanziali e procedurali che vi sono sottese; quindi, per l'alto tasso di conflittualità alimentato presso la Corte costituzionale. Inoltre, al di là dell'essenziale definizione costituzionale, l'istituto non ha, finora, trovato una compiuta disciplina normativa, essendo venuto meno, malgrado le numerose reiterazioni, il decreto-legge 15 novembre 1993 n. 455 recante disposizioni urgenti per l'attuazione dell'articolo 68 della Costituzione e non essendosi ancora concluso l'iter del progetto di legge già approvato, nella scorsa legislatura, dalla Camera dei deputati.

Infine, probabilmente proprio la lacunosità normativa ha favorito l'instaurarsi di forti incertezze ermeneutiche ed il proliferare di conflitti di attribuzione tra Parlamento e magistratura. In tale conte-

sto, la Corte costituzionale, nella sua più recente giurisprudenza, ha stabilito, in particolare, che, quando si tratti di opinioni espresse al di fuori dell'ambito dei lavori parlamentari, vada riscontrata l'esistenza del nesso funzionale, che deve consistere non già in una semplice forma di collegamento (di argomento, di contesto) tra attività parlamentare e dichiarazioni ma, più precisamente, nella identificabilità della dichiarazione stessa quale espressione di attività parlamentare (sentenza n. 10 del 2000). Pertanto, la diffusione, all'esterno delle Camere, di dichiarazioni collegate a quelle già espresse in sede parlamentare è insindacabile solo ove sia riscontrabile corrispondenza sostanziale di contenuti con l'atto parlamentare, non essendo sufficiente, a tale riguardo, una mera comunanza di tematica (sentenza n. 11 del 2000). Il ragionamento complessivamente seguito dalla Corte sembra fondarsi sul sillogismo secondo cui, ai fini dell'insindacabilità, va ravvisato il nesso funzionale tra dichiarazioni, o comportamenti contestati, ed attività parlamentari in senso stretto; ai fini, poi, del nesso funzionale, rileva l'effettiva e sostanziale corrispondenza rispetto a specifiche forme di esercizio della funzione parlamentare. È noto che, invece, la più recente e diffusa giurisprudenza delle Camere aveva interpretato in modo estensivo l'insindacabilità, ritenendola, molto spesso, riferibile all'esercizio in qualsiasi sede delle funzioni di deputato o di senatore. A sua volta, la Corte costituzionale, proprio con le ricordate sentenze nn. 10, 11 e 56 del 2000, ha proceduto a fissare direttamente i criteri di merito che il Parlamento deve seguire nelle sue pronunce. Inoltre, la Corte costituzionale, nel decidere i ricorsi per conflitto di attribuzione, appare sempre più configurarsi come un giudice di appello in un sistema di *common law*, un giudice che riforma, appunto secondo la logica di quei sistemi, tutte le decisioni non conformi ai criteri da essa stessa dettati in precedenza, sicché il mancato rispetto di questi ultimi viene automaticamente assimilato ad un'esorbitante e cat-

tivo uso della prerogativa costituzionale, da cui deve scaturire l'annullamento della decisione impugnata.

Sotto il profilo più squisitamente sostanziale, certamente non è facile, nell'attuale contesto storico-politico, individuare un ragionevole punto di equilibrio che sia in grado di garantire il valore del libero svolgimento del mandato parlamentare. Pertanto, occorrerà valutare se sia maggiormente opportuno modificare direttamente il primo comma dell'articolo 68 della Costituzione mediante una formulazione che non lasci più spazi ad oscurità interpretative ed alla conseguente conflittualità, ovvero procedere esclusivamente ad un intervento di legislazione ordinaria. È da rilevare che appare estremamente arduo, se non impossibile, distinguere, nell'ambito dell'attività politica di un parlamentare, le opinioni espresse da semplice uomo politico e quelle espresse in quanto membro di una Camera, anche al di fuori delle sedi parlamentari. Né può essere considerato soddisfacente il criterio, meramente empirico e casuale, di verificare se, in ipotesi, le dichiarazioni espresse all'esterno di tali sedi corrispondano in qualche modo, sotto il profilo testuale, a considerazioni contenute in atti tipici. Al tempo stesso, occorre soddisfare anche esigenze di eguaglianza di trattamento di tutti i cittadini per far sì che la prerogativa non si trasformi in un privilegio, come avvenne nel passato.

Si tratta, nel complesso, di un tema ancor più di altri di stretta competenza parlamentare, sul quale non è in corso, al momento, alcuna iniziativa legislativa da parte mia, ma sul quale sarà necessario svolgere una riflessione attenta, anche al fine di deflazionare il significativo contenziioso ad oggi esistente, che non accenna a diminuire. Per evidenti ragioni di analogia, nella tutela costituzionale della libera esplicazione del mandato di componenti l'assemblea legislativa elettiva della regione, anche alla luce dei contenuti della sentenza della Corte costituzionale n. 391 del 1999, e tanto più in corrispondenza con il potenziamento del ruolo delle regioni nell'attuale quadro istituzionale, si

dovrà valutare, con pari attenzione, la possibilità di estendere ai consiglieri regionali l'eventuale modificazione della disciplina dell'insindacabilità prevista per i parlamentari nazionali.

Un'ulteriore iniziativa legislativa del Governo, su cui verrà prossimamente espresso il prescritto parere da parte della Conferenza Stato-regioni, riguarda l'attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, come sostituito dall'articolo 2 della legge costituzionale n. 1 del 1999. In base a tale disposizione, il sistema di elezione e i casi di ineleggibilità e di incompatibilità del presidente della giunta regionale nonché dei consiglieri regionali sono disciplinati da legge regionale nei limiti dei principi fondamentali stabiliti con legge della Repubblica, che stabilisce anche la durata degli organi elettivi. Come è noto, il previgente primo comma prevedeva, invece, che il sistema di elezione, il numero e i casi di ineleggibilità ed incompatibilità dei consiglieri regionali fossero stabiliti con legge dello Stato. 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 attribuzione rientra nello schema della competenza concorrente - recepito già all'articolo 117 - in quanto la legge regionale deve rispettare i limiti e i principi fondamentali la cui definizione è rimessa al legislatore statale. Lo schema del disegno di legge, provvedimento già presentato e già in fase avanzata di esame, assicura, pertanto, l'attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione. Il rilievo della norma è evidente, in quanto essa 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 è sempre agevole individuare i principi, che si limitano ad essere effettivamente disposizioni di cornice per l'ulteriore intervento normativo delle regioni, tuttavia, sotto un profilo metodologico, il disegno di legge intende attenersi alla lettera della dispo-

sizione costituzionale, individuando dei principi che, non essendo autoapplicativi, richiedono un intervento direttamente regolativo da parte delle regioni.

L'auspicio è che il metodo adottato abbia un seguito nell'ulteriore legislazione di principio, che verrà adottata in attuazione della riforma del titolo V della Costituzione con riferimento alla legislazione concorrente. È con rammarico, infatti, che constato come, storicamente, l'individuazione dei principi da parte del legislatore statale si sia realizzata troppo spesso secondo moduli del tutto corrispondenti alla legislazione di dettaglio, di immediata portata regolativa. In altri termini, la legislazione di principio, anziché configurarsi come normazione avente come destinatari il legislatore regionale, si è spesso rilevata essere 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 della disposizione, nell'ambito della discrezionalità di scelta che i principi dovrebbero comunque assicurare.

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

È, poi, necessario evitare una estensione eccessiva della legislazione statale rispetto al sistema di elezioni regionali, stante il rapporto strettissimo tra sistema elettorale e forma di Governo, per cui la definizione delle regole relative al sistema di elezione, inevitabilmente, condiziona la distribuzione dei poteri. Perciò, un eccesso di dettaglio nella normazione statale rischierebbe di incidere negativamente sull'autonomia regionale, relativamente sia alla forma di governo sia alla stessa norma elettorale, paventandosi, dunque, un possibile contrasto con le disposizioni costituzionali.

Spetta allo statuto regionale - e solo ad esso - determinare la forma di governo

della regione stessa, oltre che i principi fondamentali di organizzazione e di funzionamento (articolo 123, primo comma, della Costituzione); come è noto, l'unico limite all'autonomia statutaria è data dalla Costituzione.

A tali impostazioni complessive è ispirato il disegno di legge, che precisa ed evidenzia il proprio carattere di legge di principio in attuazione della disposizione costituzionale.

In linea teorica, non si ritiene che la riserva di legge statale di principio richieda necessariamente che tutte le disposizioni, nella materia indicata, 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, il sistema di elezione regionale, in modo da individuare una volta per tutte il quadro unitario di riferimento per la successiva normazione regionale in materia.

Per tale ragione, il disegno di legge, individuando i principi fondamentali, prevede che essi siano stabiliti in via esclusiva dallo stesso disegno di legge. Solo in esso, dunque, devono essere individuati i principi per la legislazione regionale. Ciò anche al fine di preconstituire 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 principi da altre disposizioni legislative, non qualificabili come norme di principio.

L'articolato, che sarà sottoposto all'attenzione del Parlamento, individuerà pertanto in maniera distinta i principi fondamentali in tema di ineleggibilità, incompatibilità e sistema di elezione.

Al fine di offrire una sede unitaria alla normativa di attuazione dell'articolo 122, primo comma, della Costituzione, sarà poi prevista la durata degli organi elettivi fissata in cinque anni, che decorrono, come già previsto dalla legge del 1968, n. 108, dalla data delle elezioni.

Si è preferito, al momento, adottare una soluzione del genere in quanto più corrispondente alla lettera della disposizione costituzionale, in base alla quale la legge stabilisce la durata degli organi elettivi, rispetto ad un'altra ipotesi, probabilmente anch'essa conforme al dettato costituzionale, che stabilirebbe la durata della legislatura regionale entro un minimo ed un massimo, nel cui ambito la legge regionale potrebbe fissare la durata delle rispettive legislature.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione Umberto Bossi per il suo intervento ed il sottosegretario di Stato Aldo Brancher per essere presente in Commissione.

MARCO BOATO. Vorrei sapere se si intenda procedere con una serie di domande e, poi, ascoltare le risposte del ministro oppure aggiornare la seduta.

Eviterei di fare delle domande senza avere le necessarie risposte. La pregherei perciò di escludere quest'ultima ipotesi, in quanto il ministro ha dato la sua disponibilità a tornare in Commissione per un'altra seduta.

PRESIDENTE. Abbiamo ancora tempo da utilizzare, onorevole Boato. Dopo aver conosciuto il numero di coloro che desiderano intervenire, decideremo come organizzare i nostri lavori. Comunque, considero necessario almeno cominciare a formulare le domande, tenendo conto della prevista programmazione dei nostri lavori nella giornata odierna.

ELENA MONTECCHI. Proporrei di svolgere alcuni interventi, ai quali il ministro risponderà, per poi, compatibilmente con i suoi impegni, prevedere un successivo incontro.

PRESIDENTE. È stata sempre utilizzata la prassi secondo cui il ministro replichi conoscendo tutti gli argomenti da trattare. È, infatti, nostro interesse valutare approfonditamente le riflessioni del ministro stesso.

A mio parere sarebbe opportuno far conoscere al ministro i problemi da affrontare, per poi decidere se prevedere una nuova seduta o l'invio di una relazione scritta.

MARCO BOATO. Condivido il fatto che il ministro possa riservarsi di fornire un'integrazione scritta al suo intervento; tuttavia, dar vita ad audizioni parlamentari basate su interventi in forma scritta non è una prassi praticabile. Mi pare che tale dubbio si sia posto anche per quanto concerne il ministro Frattini. Non ho voluto contestare tale modalità per spirito di collaborazione.

PRESIDENTE. Nella prossima seduta in cui interverrà il ministro Frattini affronteremo il problema negli stessi termini.

MARCO BOATO. Credo che in Parlamento si debba anzitutto discutere: si chiama « Parlamento » per questo. Una integrazione scritta, comunque, è sempre ben accetta.

PRESIDENTE. Passiamo allora alle eventuali domande e richieste di chiarimento dei colleghi.

GRAZIELLA MASCIA. Non ho intenzione, come non ho fatto con altri esponenti del Governo, di evidenziare i contrasti o i diversi punti di vista; mi soffermerò però su alcune contraddizioni che ritengo servano per chiarire la premessa che ha fatto il ministro nel suo intervento in merito al ruolo del Parlamento. Difatti, dal momento in cui il Governo si è insediato non mi sembra che il lavoro del Parlamento sia stato al centro dell'attività politica; anzi, il proliferare delle leggi delega ha condotto qualche Commissione, come è stato evidenziato giorni fa in Assemblea, a non aver quasi nulla su cui lavorare.

Per quel che riguarda poi il tema dei rapporti tra Stato, regioni ed enti locali, mi sembra che quanto il ministro Bossi ha illustrato non sia esattamente in linea con

ciò che è concretamente avvenuto, ad iniziare dalle vicende della legge finanziaria. In particolare, intendo chiedere al ministro su questo aspetto alcuni chiarimenti, soprattutto dopo aver appreso quanto hanno dichiarato, rispettivamente, il ministro Scajola, a proposito della questione della Polizia e sulla necessità che soltanto lo Stato possa gestire questa vicenda, ed il ministro La Loggia, il quale ha ripreso queste stesse considerazioni, precisando però come nell'applicazione della riforma sul federalismo vi sia la necessità, peraltro evidenziata anche dai consulenti che avevamo ascoltato nelle scorse settimane, di distinguere meglio i poteri dello Stato da quelli delle regioni ed addirittura di eliminare, o quantomeno ridurre sensibilmente, le materie di parte concorrente, sostenendo inoltre che in tema di istruzione, sanità e polizia locale, vi fosse la possibilità, senza cadere in alcuna contraddizione, di salvaguardare il ruolo di direzione dello Stato. A me sembra che tra quanto affermato dal ministro La Loggia e dal ministro Scajola e quello che oggi è stato qui detto dal ministro Bossi vi sia un abisso; almeno, questo è quello che ho compreso; pertanto, desidererei comprendere meglio qual è effettivamente la linea politica di questo Governo.

Desidero inoltre chiedere al ministro di confermare che quello che si è detto in questi giorni, nel corso del dibattito sulla giustizia, a proposito dell'articolo 68 della Costituzione, sia estraneo a quanto sostenuto dal ministro in ordine alle possibili modifiche di tale norma costituzionale. Diversamente, entremmo in contraddizione con il principio di uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge, che il ministro ha tenuto fermo nel suo intervento.

Infine, chiedo al ministro se quello che è apparso sui giornali nei giorni scorsi, in merito al lavoro in corso di una commissione (istruita dal Presidente del Consiglio o direttamente dal ministro competente) relativamente ad un'ipotesi di riforma di tipo presidenzialista e sulla riforma elettorale, corrisponda effettivamente a verità, oppure se questa materia sia stata affrontata dal ministro stesso. Tutto ciò, anche

in considerazione di riferimenti continui a proposito della riforma della composizione della Corte costituzionale. Il sistema tedesco è per il ministro un riferimento che guarda all'insieme di una riforma dello Stato che, per come viene prospettato nel nostro paese, rischia di aprire una serie di contraddizioni tra un pezzo e l'altro della riforma stessa.

ENZO BIANCO. Desidero ringraziare essenzialmente per due ragioni il ministro Bossi. La prima, per la grande schiettezza con la quale egli ha parlato: si può criticare il ministro Bossi per mille ragioni, però bisogna anche riconoscergli una grande schiettezza e una fermezza nel non arretrare di fronte a condizioni che potrebbero probabilmente esporlo a qualche domanda del tipo di quella che la collega Mascia gli ha rivolto circa la compatibilità delle posizioni da lui qui enunciate con quelle di altri esponenti del Governo. La seconda riguarda l'ampiezza della relazione illustrata, relazione che non ha fatto riferimento soltanto agli argomenti di sua stretta competenza, ma anche a tutte le questioni che lo interessano politicamente e a qualcuna che lo interessa personalmente; ha fatto ciò esprimendo una posizione chiara, senza una benché minima mediazione. Mi riferisco, per esempio, alla questione della modifica dell'articolo 68 della Costituzione e a quella della modifica della composizione della Corte costituzionale, facendo riferimento non soltanto ai profili che attengono agli aspetti della devoluzione e al federalismo, ma anche ad altri aspetti di carattere politico.

Nel corso di questo intervento è mia intenzione soffermarmi, in particolare, sul tema della sicurezza e, conseguentemente, sulla cosiddetta polizia regionale. Signor ministro, inizio svolgendo una breve considerazione; il tema in questione negli ultimi sei mesi del 2001 è praticamente scomparso come argomento di dibattito nelle reti televisive, in particolare nelle reti Mediaset. A tale proposito sarebbe interessante verificare quanto tempo sia stato dedicato a questo tema sulle reti televisive

Mediaset nei primi sei mesi e quanto nella seconda parte dell'anno appena trascorso, così come sarebbe interessante osservare come questo tema sia stato, in qualche modo, coperto dal drammatico attacco alle torri gemelle di New York e dalla conseguente questione del terrorismo internazionale. Certamente il tema della sicurezza continua ad essere avvertito dall'opinione pubblica come un aspetto importante, ponendosi tra le priorità che il cittadino chiede al Parlamento e al Governo di affrontare. Sotto questo profilo, risulta chiaro che il tema della polizia regionale è una delle questioni più delicate, più importanti ed anche più discusse dell'intervento e delle azioni che andranno svolte.

Lo stesso identico discorso va fatto con riferimento alla questione dell'immigrazione clandestina. Attualmente un disegno di legge sta per iniziare il suo iter parlamentare al Senato. Tuttavia, insieme a questi profili di tipo legislativo, è importante tenere presente tutta una serie di azioni operative predisposte in tal senso che, quale che sia la legislazione vigente, sono importanti e continuano ad essere pregnanti. Signor presidente, il fenomeno dell'immigrazione clandestina non è scomparso in Italia per il solo fatto che sia cambiata la maggioranza al Governo del paese, anzi la sensazione che ho è che tale fenomeno sta conoscendo un momento di forte recrudescenza, e sembra anche che si siano attenuate alcune delle azioni che erano state adottate in precedenza che avevano determinato una forte riduzione del fenomeno ed avevano, in qualche modo, fatto venire meno quella concezione che l'Europa aveva dell'Italia come paese « colabrodo ». Signor ministro, so che recentemente si è recato a Gorizia, un luogo, questo, in cui il fenomeno in questione è particolarmente acuto. In quella zona del paese si sono infatti intercettati, attraverso azioni importanti, flussi di immigrazione clandestina che avvengono attraverso la Puglia e una parte di quelli, di provenienza centro asiatica, che utilizzano Sarajevo, la Croazia e la Slovenia per entrare

in Italia. Molti di questi clandestini sono comunque diretti fuori dal nostro paese, prevalentemente verso la Germania.

In quella regione erano state avviate importanti azioni di collaborazione (ad esempio, con la Slovenia, quale varo delle pattuglie miste italo slovene), e si erano avuti interessanti fenomeni di contrazione. Dopo la sua visita vi è stato, per qualche settimana, un certo incremento della presenza delle forze di Polizia nella zona, che si è in seguito interrotto mentre il problema dell'immigrazione clandestina continua ad interessare quell'area. È necessario attuare alcune importanti azioni di collaborazione internazionale come, ad esempio, il protocollo con Malta (da cui oggi partono molti immigrati clandestini diretti alle coste siciliane) in materia di contrasto all'immigrazione clandestina. Tale protocollo è pronto da sei mesi, ma non è stato ancora firmato, impedendo così un'azione più incisiva e soprattutto non consentendo di rispedire a Malta gli immigrati clandestini non maltesi che da lì partono verso la Sicilia.

Rispetto a queste questioni, che riguardano il tema della sicurezza, la risposta che il ministro ha oggi presentato in parte diverge (concordo con quanto ha affermato la collega che mi ha preceduto) da analoghe prese di posizione di membri del Governo (mi riferisco alle audizioni dei ministri La Loggia e Scajola) ed è criticabile sotto due profili: l'idea di affidare alla regione una prevalente competenza in materia di Polizia regionale e locale e la risposta in termini di centralizzazione. Paradossalmente tale risposta non si ispira al principio di sussidiarietà ma ad un centralismo non di tipo nazionale ma regionale. Vengono sottratte parti significative delle competenze tradizionalmente affidate comuni, alle municipalità (la polizia municipale costituisce una componente storica della tradizione del nostro paese), trasferendo una competenza che non sarà esclusivamente legislativa ma che tenderà ad essere - come è normalmente in Italia, con la funzione che hanno assunto le regioni - essenzialmente di alta amministrazione. Considerata la vicinanza

e le dimensioni delle regioni, questo significherà sottrarre ai comuni una parte importante della loro competenza.

Ministro Bossi, credo che sotto questo profilo occorra, viceversa, percorrere la strada che la Commissione aveva già indicato, modificando l'ordinamento delle polizie municipali, che certamente possono essere utilizzate meglio di quanto non lo siano oggi, non soltanto per comminare multe: per questo è sufficiente un ausiliario del traffico, come avevamo indicato nella scorsa legislatura. La Polizia municipale può essere utilizzata di più e meglio anche per temi che attengono ad aspetti rilevanti. Vi sono esperienze in Italia, maturate negli anni passati, di collaborazione utile della polizia municipale in materia di sicurezza: per questo è necessario lasciare ai comuni la responsabilità fondamentale dell'organizzazione e della formazione della polizia municipale.

Mentre l'impostazione del ministro sottrae competenze ai comuni, contemporaneamente non coglie un aspetto fondamentale della lotta alla criminalità che ormai è sotto gli occhi di tutti. È evidente che la stragrande maggioranza dei reati di cui sono vittime i nostri cittadini si lega a fattispecie che hanno addirittura una dimensione sovranazionale. Se esaminassimo alcuni reati tipici tra quelli che danno molto fastidio ai cittadini, come ad esempio il furto d'auto, scopriremmo che in un numero rilevante di casi essi sono commessi da una organizzazione criminale di livello sovranazionale: una parte significativa delle auto vengono portate in paesi europei ed *extra* europei da organizzazioni criminali di tipo sovranazionale. Lo stesso accade nel caso di furti nelle ville o nelle case, perché la ricettazione dei mobili rubati, in moltissimi casi, non riguarda una dimensione esclusivamente locale, regionale o nazionale: essi vengono portati in Francia, a Londra o in altre città, per poi essere venduti. Rispetto a tutto ciò emerge fortemente l'esigenza di un'analisi corretta ed attenta delle tendenze criminali che investono il nostro paese: esse sono legate a fenomeni sempre più evidenti di crescita del carattere di

organizzazione complessa e sovranazionale della criminalità, non soltanto dal punto di vista di quella che opera in Italia o in Germania e che magari è legata alla mafia russa o di altri paesi, ma anche sotto il profilo della complessità d'azione. Rispetto a ciò vi è l'esigenza opposta a quella che viene qui formulata: una cooperazione di polizia sempre più stringente a livello sovranazionale o quanto meno a livello europeo. È necessario dotarsi di una organizzazione di polizia di livello europeo partendo, ad esempio, dalla necessità di una polizia europea in materia di frontiere, riguardo alla quale l'Italia aveva cominciato ad operare. Non è immaginabile che esclusivamente il nostro paese si sobbarchi i costi della difesa delle sue frontiere che non sono solo italiane, ma formano le frontiere esterne dell'Unione europea. Ripeto, occorre avviare una collaborazione di polizia in ambito sovranazionale ed europeo.

Signor ministro, le chiedo di riflettere e di farci in seguito conoscere le sue valutazioni su quanto abbiamo esposto; le chiedo altresì di precisarci se ritiene che questa analisi non imponga una profonda revisione di impostazione rispetto all'intenzione di affrontare in una logica prevalentemente regionale fenomeni che hanno complessità e dimensioni nazionale e sovranazionale.

FILIPPO MANCUSO. Onorevole Bianco, la cosiddetta legge quadro sulle polizie locali risolve da almeno dieci anni alcuni problemi che lei ha posto; il fatto che ciò non sia avvenuto non riguarda un difetto legislativo ma operativo.

Signor ministro, non sarei intervenuto dopo aver ascoltato la sua bella relazione se lei non avesse toccato — ma era indispensabile — due punti: il primo riguarda l'articolo 68 della Costituzione, il secondo quello della composizione della Corte costituzionale, oggi che abbiamo un ordinamento di questo tipo.

Non mi interessa dell'articolo 68 per nessuno degli scopi temuti dalla collega Mascia cioè per un contributo all'attualità del dibattito politico in materia. Sta di

fatto però, come il ministro ha sottolineato, che intorno a questa disposizione riformata (l'articolo 68 citato) sono sorti dei problemi. Quando il ministro ci dice che attualmente non vi è alcuna concreta iniziativa, né simile né dissimile a quelle che hanno avuto cattiva sorte, il mio senso di responsabilità mi sollecita a dire che, indipendentemente dal modo in cui lo sarà, questo è un problema che è necessario affrontare.

I modi li discuteremo, i contenuti li esamineremo collaborativamente, ma non può restare sul tavolo delle buone intenzioni tale riflessione e ciò, mi introduce all'altro argomento che desidero trattare, premettendo che sarò breve (come, del resto, dissi nascendo).

Il primo argomento che intendo svolgere si collega al secondo. Tanto è più grave questa carenza di disciplina positiva intorno all'innovato articolo 68, in quanto la Corte costituzionale — alla quale va tutto il nostro rispetto — ha introdotto, essa stessa, una irregolarità nelle proprie competenze, cioè le cosiddette sentenze additive, non previste da nulla. Tali sentenze non risolvono i conflitti ma ci dicono come si devono risolvere in futuro.

La stessa Corte costituzionale ha detto che ciò rappresenta uno strappo ai nostri principi. Pertanto, davanti ad un'interpretazione così lata dei propri poteri fatta dalla Corte costituzionale, in una materia che incide sui possibili conflitti con il Parlamento, l'esame della questione dell'articolo 68 non può essere differito. Con la sensibilità che mi proviene da un'intera legislatura passata — e da questa parte che si va svolgendo — come componente della Giunta per le autorizzazioni a procedere, aggiungo anche un'ulteriore ragione pratica: sarebbe indispensabile che il Parlamento si occupasse non presto ma prestissimo di questo tema.

In secondo luogo, signor ministro, ribadisco che con gli organi costituzionali — e quelli giurisdizionali in genere — si deve usare una « mano leggera » sempre! Oggi abbiamo rammentato al collega Frattini quanto sia necessaria la copertura costituzionale per le *Authority*. Adesso, viene il

problema dell'adeguamento della composizione della Corte alle nuove realtà in cui è stato distribuito il potere normativo nel nostro paese. Comprendo che avere una rappresentanza di tali realtà, che si assomigliano ma non sono quelle del potere statale, sia opportuno.

Mi permetto inoltre di rammentarle una cosa (può fare verificare quanto dico dal suo ufficio studi e si accorgerà che non la inganno). Prima dell'entrata in vigore della nostra Corte costituzionale, la Corte che suppliva a tali funzioni nei conflitti tra Stato e Regione siciliana affrontò, con una sentenza, il tema della possibile immunità parlamentare dei consiglieri regionali. Non che questa decisione, la quale — cioè la non estensione — fu peraltro negativa, rappresenti oggi un vincolo di sorta, però è un precedente che allora fu apprezzato anche da coloro i quali volevano che tale immunità fosse estesa.

Poi, se — come io faccio insieme a lei — apprezzo la particolare competenza nei conflitti di attribuzione Stato-regione, se apprezzo il profilo per cui questa nuova entità normativa debba avere una rappresentanza, vi è però un sistema che è presente anche nella nostra tradizione legislativa: la integrazione della Corte (e non la composizione stabile della stessa, in modo che ne facciano parte rappresentanti stabili a parità di condizione di tutti gli altri componenti) la quale comporti appunto, per la specifica materia (così come avvenne in materia penale, prima che entrasse in vigore l'attuale sistema, per i ministri), un'integrazione con membri eletti dagli organi regionali deputati sulla base dei rispettivi regolamenti — o di una norma transitoria, per ora, come ha spiegato il ministro — nel caso dei conflitti di attribuzione Stato-regione.

Ciò non comporterebbe alcuna lacerazione nel tessuto oggi previsto per la composizione della Corte e, forse, trattandosi di una integrazione ad *hoc*, si finirebbe con il rappresentare meglio gli interessi sottesi alla sensibilità del ministro al riguardo.

Signor presidente, considero utile il nostro lavoro in questa sede in quanto proposta, non come esame del ministro: quindi non chiedo risposte. Così com'è avvenuto per il ministro Frattini, mi permetto di dire che, se considera valide queste mie riflessioni, ne prenda nota e io, per questo, mi riterrò soddisfatto in ogni caso.

PRESIDENTE. Grazie, onorevole Mancuso. Per ragioni di disponibilità di tempo, propongo di aggiornare la riunione odierna fra circa 15 giorni, con data da definire. Quelle fino a questo punto ascoltate sono quindi solo una parte delle domande. I colleghi ne proporranno altre in seguito.

ELENA MONTECCHI. Il nostro gruppo desidererebbe poter concludere questa audizione, compatibilmente con gli impegni del ministro, nell'arco di una settimana, al massimo due.

PRESIDENTE. Certamente, compatibilmente anche con il nostro calendario, che l'ufficio di presidenza si appresta a predisporre. Avverto tuttavia che, al di là della nostra disponibilità, dovremmo anche tenere conto degli impegni del ministro.

Ringrazio il ministro ed il sottosegretario per essere intervenuti. Rinviando il seguito dell'audizione a data da definire, dichiaro conclusa la seduta.

La seduta termina alle 13,25.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE

DOTT. VINCENZO ARISTA

Licenziato per la stampa
il 6 febbraio 2002.

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO