

RESOCONTO STENOGRAFICO

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
ALFREDO BIONDI

La seduta comincia alle 11,35.

PRESIDENTE. Mi scuso per il lieve ritardo.

GABRIELLA PISTONE, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta del 20 febbraio 2003.

(È approvato).

Missioni.

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 46, comma 2, del regolamento, i deputati Alemanno, Aprea, Armosino, Baccini, Ballaman, Berlusconi, Bossi, Buttiglione, Cicu, Colucci, Contento, Delfino, Dell'Elce, Dozzo, Fini, Frattini, Galati, Gasparri, Maroni, Martinat, Mattarella, Matteoli, Miccichè, Paoletti Tangheroni, Possa, Prestigiaco, Santelli, Scherini, Sospiri, Stefani, Tarditi, Tremaglia, Urbani, Urso, Valducci, Valentino, Viceconte e Vietti sono in missione a decorrere dalla seduta odierna.

Pertanto i deputati complessivamente in missione sono quaranta, come risulta dall'elenco depositato presso la Presidenza e che sarà pubblicato nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicate nell'*allegato A* al resoconto della seduta odierna.

Modifica nella composizione della Giunta per il regolamento.

PRESIDENTE. Comunico che in data 21 febbraio 2003 il Presidente della Camera ha chiamato il deputato Andrea Gibelli a far parte della Giunta per il regolamento, ai sensi dell'articolo 16, comma 1, del regolamento, in sostituzione del deputato Alessandro Cè, dimissionario.

Annunzio di petizioni.

PRESIDENTE. Invito il deputato segretario a dare lettura del sunto delle petizioni pervenute alla Presidenza, che saranno trasmesse alle sottoindicate Commissioni.

GABRIELLA PISTONE, *Segretario*, legge:

Giuseppe L'Insalata, da Ginosa (Taranto), chiede l'istituzione di una Commissione parlamentare d'inchiesta sui casi di decesso e di malattie che hanno colpito il personale militare italiano impiegato nelle missioni nei Balcani (547) — *alla IV Commissione permanente (Difesa)*;

Arrigo Della Gherardesca, da Firenze, chiede una nuova regolamentazione del settore dei giochi, per adeguare l'Italia agli altri Paesi dell'Unione europea, tutelando i minori ed eliminando le sperequazioni tra gli operatori, ed in particolare le penalizzazioni per i gestori delle sale Bingo (548) — *alla VI Commissione permanente (Finanze)*;

Mauro Amadori, da Ferrara, chiede provvedimenti per il miglioramento dell'assetto viario del centro abitato di Santa Maria Maddalena (Rovigo) (549) — *alla VIII Commissione permanente (Ambiente)*;

Gabriella Cucchiara, da Roma, chiede:

l'istituzione di una sezione speciale delle forze dell'ordine a tutela della famiglia (550) — *alla I Commissione permanente (Affari costituzionali)*;

nuove norme per la riorganizzazione degli uffici giudiziari (551) — *alla II Commissione permanente (Giustizia)*;

Arnaldo Di Medio, da Bergamo, chiede nuove norme in materia di successioni (552) — *alla II Commissione permanente (Giustizia)*;

Maria Motta, da Novara, e numerosi altri cittadini, chiedono nuove norme in materia di utilizzazione di personale presso le biblioteche scolastiche (553) — *alla VII Commissione permanente (Cultura)*;

Giuseppe Dell'Acqua, da Messina, e numerosi altri cittadini, chiedono la modifica della legge 21 novembre 2000, n. 353, in materia di incendi boschivi, con particolare riferimento al divieto di caccia nei territori aggrediti da incendi (554) — *alla XIII Commissione permanente (Agricoltura)*;

Sandro Renzaglia, da Roma, chiede l'istituzione di una giornata alla memoria delle vittime delle Foibe (555) — *alla IV Commissione permanente (Difesa)*.

Discussione del disegno di legge costituzionale: S. 1187 — Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione (approvato, in prima deliberazione, dal Senato) (3461) (ore 11,43).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge costi-

tuzionale, già approvato, in prima deliberazione, dal Senato: Modifiche dell'articolo 117 della Costituzione.

Avverto che la ripartizione dei tempi è pubblicata nel vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

**(Discussione sulle linee generali
— A.C. 3461)**

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-Ulivo e della Margherita, DL-Ulivo ne hanno chiesto l'ampliamento senza limitazioni nelle iscrizioni a parlare, ai sensi dell'articolo 83, comma 2, del regolamento.

Ha facoltà di parlare il relatore, presidente della I Commissione, onorevole Bruno.

DONATO BRUNO, *Relatore*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge costituzionale che giunge all'esame della Camera, nel testo già approvato in prima deliberazione dal Senato, rappresenta un importante momento di passaggio nell'evoluzione graduale del nostro sistema costituzionale verso un assetto di tipo federale cooperativo ed equilibrato.

Con tale provvedimento, infatti, in linea con gli impegni programmatici assunti dal Governo all'inizio della legislatura, si provvede a decentrare poteri e responsabilità effettivi di governo alle regioni, in un contesto di unità nazionale e di equilibrio territoriale tra le diverse parti del paese.

Il disegno di legge non contraddice radicalmente, come pur si è sostenuto nel corso dell'iter parlamentare, l'articolazione dei rapporti tra lo Stato e le autonomie territoriali, come delineata nel vigente titolo V della parte seconda della Costituzione, ma persegue lo scopo di devolvere alle regioni un nucleo effettivo di competenze in settori di particolare rilevanza. La riforma costituzionale approvata nella precedente legislatura, pur con i suoi numerosi limiti e le sue carenze,

ha costituito certamente un primo passo in avanti nel processo di valorizzazione del ruolo delle autonomie territoriali. Tale processo, tuttavia, è ancora lungi dall'essere completato e richiede, pertanto, nuovi interventi volti a definire un assetto complessivo del sistema in cui il rafforzamento del ruolo delle regioni si coniughi con una più equilibrata definizione dei rapporti tra le diverse istituzioni rappresentative. Si tratta di un'esigenza condivisa da larga parte delle forze politiche ed evidenziata con chiarezza anche nel corso dell'indagine conoscitiva svolta sulla materia oggetto del provvedimento in esame dalla Commissione affari costituzionali.

Dal complesso delle audizioni svolte è emersa una sostanziale convergenza sulla necessità di completare il processo riformatore in atto, anche apportando al testo del titolo V della parte seconda della Costituzione i correttivi suggeriti dalla prima esperienza applicativa, mentre diverse sono state le valutazioni inerenti alla specifica materia oggetto del disegno di legge costituzionale in esame. In proposito gli orientamenti emersi sono riconducibili a tre diverse posizioni: una prima, sostanzialmente critica rispetto ai contenuti dell'intervento proposto; una seconda che, pur condividendo di massima l'obiettivo da esso perseguito — rafforzamento dell'autonomia regionale secondo un modello di federalismo differenziato —, ha espresso differenti valutazioni circa le modalità tecnicamente più idonee per il suo conseguimento; una terza, infine, sostanzialmente favorevole sia agli obiettivi sia ai contenuti del disegno di legge.

In particolare da parte di alcuni l'apprezzamento manifestato rispetto al disegno di legge costituzionale è stato argomentato sulla base della constatazione che la riforma del titolo V, approvata nella precedente legislatura, per l'ampiezza del novero delle materie nelle quali l'esercizio della potestà normativa regionale è subordinato al rispetto dei principi fondamentali stabiliti con legge dello Stato, che potrebbe in ipotesi assumere un carattere particolarmente pervasivo, delinea nel complesso un sistema che può consentire

l'affermarsi di interpretazioni più o meno accentuatamente centralistiche, capaci di rendere minima, se non del tutto irrilevante, la valenza politica delle nuove sfere di competenza normativa attribuite alle regioni.

Occorre inoltre riconoscere come la mera inversione del sistema di riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le regioni, con l'attribuzione alle regioni di una competenza legislativa di tipo generale-residuale in tutte le materie non espressamente riservate allo Stato, non sia di per sé idonea a conferire effettivi spazi di autonomia alle istituzioni rappresentative delle realtà territoriali, qualora l'attribuzione di tale potestà legislativa alle regioni non abbia riguardo, come sottolineato dal ministro per le riforme istituzionali e la devoluzione nel corso di un'audizione presso la Commissione affari costituzionali del Senato, alla qualità e al rilievo delle materie attribuite alla competenza legislativa esclusiva delle regioni.

La nuova articolazione territoriale delle potestà pubbliche, se si intende realmente perseguire una riforma di tipo federale, non può dunque prescindere dal conferimento, in positivo, alle regioni di una potestà legislativa di tipo esclusivo in un nucleo di materie particolarmente significativo. Il disegno di legge all'esame della Camera, nel perseguire questo obiettivo di un incremento reale, sia pure in una prospettiva graduale, delle autonomie regionali, conferisce alle regioni la potestà legislativa esclusiva nei settori della sanità, dell'istruzione e della polizia locale.

Per quanto riguarda il metodo prescelto per la devoluzione della potestà legislativa alle regioni nelle suddette materie, vale a dire la previsione di un potere generale di attivazione della competenza legislativa da parte di ciascuna regione, esso si distingue nettamente dalla procedura prevista dal terzo comma dell'articolo 116 della Costituzione. Tale ultima disposizione, come è noto, prevede che ciascuna regione possa assumere l'iniziativa per la conquista di spazi maggiori di autonomia, ma la decisione finale è rimessa al Parlamento che può conferire

alla regione, sulla base di una previa intesa e sentiti gli enti locali, forme ulteriori di autonomia in tutte le materie di potestà ripartita indicate dal terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, nonché in un numero limitato di materie riservate dal secondo comma del medesimo articolo 117 alla potestà legislativa esclusiva dello Stato: organizzazione della giustizia di pace, norme generali sull'istruzione, tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Una delle critiche che sono state avanzate al provvedimento nel corso dell'esame parlamentare ha riguardato la presunta inutilità dell'intervento riformatore proposto, atteso che le finalità da esso dichiaratamente perseguite, vale a dire l'attribuzione di potestà legislativa esclusiva alle regioni nelle materie indicate, sarebbero in larga parte realizzabili facendo ricorso alla procedura prevista dall'articolo 116, quantomeno per ciò che concerne le materie dell'istruzione e della sanità. Secondo tale impostazione, dunque, il provvedimento in esame, determinando una sovrapposizione di procedure diverse per l'attribuzione di potestà legislativa in materie analoghe, configurerebbe una differenziazione eccessiva delle tipologie di potestà legislativa attribuite alle regioni. Tali critiche, tuttavia, omettono di prendere in considerazione quello che rappresenta, viceversa, l'aspetto fondamentale della riforma. Il disegno di legge, infatti, ponendosi nella direzione di una decisa ed effettiva valorizzazione dell'autonomia regionale, rimette ogni decisione nella completa disponibilità delle regioni, che saranno libere di stabilire come e quando attivare la propria potestà legislativa esclusiva nelle tre materie indicate, senza dover attendere, come previsto dal terzo comma dell'articolo 116, una « concessione » da parte del Parlamento. Ciò consentirà dunque alle regioni di attivare le proprie competenze esclusive anche qualora a livello centrale dovessero prevalere atteggiamenti non favorevoli alle istanze autonomistiche. Al contempo, a tutte le regioni sarà riconosciuta e garantita un'effettiva situazione di parità, in quanto esse non

saranno vincolate ad una decisione del Governo e della maggioranza parlamentare che potrebbero, in ipotesi, avere interesse a concedere o a negare maggiori spazi di autonomia normativa ad alcune regioni piuttosto che ad altre e potrebbero, quindi, attraverso il meccanismo dell'intesa individualizzata, assumere comportamenti discriminatori nei confronti di regioni che intendano adottare, nelle materie oggetto di conferimento, indirizzi diversi da quelli stabiliti a livello centrale. La procedura di attivazione definita dal disegno di legge garantisce, invece, a ciascuna regione un nucleo intangibile di potestà legislativa piena ed immediatamente esercitabile.

Per quanto concerne in modo specifico la formula « le regioni attivano » adottata nel testo in esame, occorre fare qualche precisazione, anche al fine di dare una risposta alle diverse perplessità espresse nel corso dell'iter parlamentare. L'utilizzo del verbo « attivare » rappresenta, infatti, un elemento inedito rispetto al testo vigente della Costituzione e come tale è meritevole di approfondimento. La dizione adottata indica che l'attribuzione alle regioni della competenza legislativa esclusiva nelle materie elencate non diviene immediatamente efficace al momento dell'entrata in vigore della novella costituzionale, ma lo diventerà nel momento in cui ciascuna regione assumerà una iniziativa specifica in questo senso. Con il ricorso al termine « attivare » si vuole dunque fare riferimento, sul piano concettuale, ad un fenomeno del tutto diverso da quello del conferimento in via generale di attribuzioni o potestà. Se si fosse voluto attribuire direttamente tale potestà legislativa esclusiva a tutte le regioni si sarebbe fatto ricorso alla formulazione « spetta alle regioni » utilizzata dal quarto comma dell'articolo 117 della Costituzione, ma la *ratio* del provvedimento è un'altra ed è rinvenibile nell'intento di conferire a ciascuna regione la potestà di scegliere come e quando assumere un corredo più ampio di poteri e di responsabilità, secondo il modello di regionalismo differenziato.

Quanto ai rilievi critici formulati da chi ritiene che il meccanismo prescelto possa determinare una situazione di incertezza in ordine alla individuazione del momento a partire dal quale diviene efficace la competenza legislativa esclusiva della regione, non essendo nel testo espressamente previsto quale sia l'organo regionale titolare del relativo potere di attivazione, va rilevato che, trattandosi dell'attribuzione di una potestà legislativa, tale decisione appare spettante all'organo titolare della funzione stessa, vale a dire al consiglio regionale.

Per quanto concerne l'ulteriore osservazione critica relativa alla presunta situazione di incertezza giuridica che si potrebbe configurare in una fase transitoria, più o meno lunga, nel corso della quale, in mancanza di attivazione delle nuove competenze esclusive da parte delle regioni, lo Stato potrà continuare ad emanare norme nelle materie devolute alle regioni, è da sottolineare che tale possibilità, lungi dal determinare situazioni di incertezza, consentirà di evitare pericolose stasi nel processo di governo di tali settori, essendo evidente che, in mancanza di attivazione delle regioni, lo Stato conserverà pienamente le proprie potestà legislative nelle materie elencate dal provvedimento, quali sono attualmente configurate nei commi secondo e terzo dell'articolo 117 della Costituzione.

Va notato, invece, come una situazione di incertezza normativa potrebbe all'opposto scaturire dall'applicazione del comma 4 dell'articolo 117, nell'ipotesi in cui le regioni non dovessero assumere iniziative legislative nelle materie assegnate alla loro competenza di tipo generale-residuale. In caso di mancato esercizio della potestà legislativa da parte della regione, nel vigente quadro costituzionale appare infatti difficilmente ipotizzabile un intervento legislativo del Parlamento, quand'anche esso dovesse, in ipotesi, ritenersi necessario a seguito di acclarata insostenibilità da parte di una regione del complesso delle competenze ad essa conferite. Diversamente il provvedimento in esame, consentendo a ciascuna regione di

autoattribuirsi la competenza legislativa in determinate materie solamente nel momento in cui la regione medesima sarà pronta ad assumersi — anche a seguito di un'inevitabile fase di trattativa con lo Stato per la definizione delle risorse concretamente disponibili — la connessa responsabilità di governo del settore, è idoneo a favorire un graduale sviluppo dell'autonomia regionale senza far venire meno, sino a quel momento, la potestà legislativa dello Stato.

Dunque, come rilevato in Commissione Affari costituzionali dal sottosegretario alle riforme istituzionali e alla devoluzione, il meccanismo dell'attivazione sembra offrire maggiori garanzie, rispetto a quello dell'attribuzione diretta, per un più coordinato passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

Da ultimo, una precisazione è dovuta in merito alla questione ulteriore, dibattuta nel corso dell'esame del provvedimento, se la formula «le regioni attivano» debba essere interpretata come recante un obbligo cui le regioni dovranno adempiere ovvero una facoltà rimessa alla volontà di ciascuna. In proposito, non si può non concordare con quanto affermato dal relatore sul provvedimento presso il Senato, secondo il quale tale espressione «non deve essere caricata di significati soverchi» in quanto con essa si intende, appunto, consentire a tutte le regioni, con tempi e con modalità che saranno necessariamente diversi, di pervenire ad un grado di autonomia maggiore di quello ad esse attualmente riconosciuto.

Passando dall'analisi delle procedure previste dal disegno di legge in esame a quella delle materie oggetto di devoluzione, va osservato prioritariamente che esse afferiscono a tre settori (sanità, scuola, polizia locale) di particolare rilevanza nell'ambito dell'assetto delle politiche pubbliche e dei rapporti tra i cittadini e lo Stato. Nell'ambito di questi tre settori, le materie devolute alla potestà legislativa esclusiva delle regioni sono individuate con una tecnica che è stata definita del «ritaglio», utilizzando delle definizioni

che non coincidono con gli ambiti materiali di competenza fissati dai commi secondo e terzo dell'articolo 117.

Per quanto riguarda la sanità, alle regioni è devoluta la potestà legislativa esclusiva nella materia relativa alla « assistenza e organizzazione sanitaria ». Il conferimento di tale potestà consentirà alle regioni che intenderanno attivarla di determinare autonomamente i modelli di organizzazione sanitaria ritenuti più adeguati rispetto ai bisogni della popolazione e più coerenti con la responsabilità finanziaria della regione medesima. Resta, ovviamente, ferma la potestà legislativa esclusiva dello Stato di determinare i livelli essenziali delle prestazioni sanitarie, che devono comunque essere garantite a tutti i cittadini, come previsto dalla lettera *m*) del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione, nonché la potestà dello Stato di fissare i principi fondamentali in materia di tutela della salute, per le parti in cui tale tutela non afferisca, appunto, all'assistenza e alla organizzazione sanitaria.

Per quanto riguarda l'istruzione, le materie devolute alle regioni sono quelle della organizzazione scolastica e della gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, nonché la definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di specifico interesse regionale. L'attribuzione di tali competenze alle regioni che le vorranno attivare non determinerà alcuna deroga alla potestà legislativa esclusiva riconosciuta allo Stato dalla lettera *n*) del comma 2 dell'articolo 117 della Costituzione di determinare, attraverso l'approvazione di norme generali, i principi cardine del sistema dell'istruzione, quali quelli relativi, ad esempio, alla disciplina dell'ordinamento didattico e dei titoli di studio.

Alle regioni sarà riconosciuta invece la possibilità di disciplinare in via esclusiva, e salva l'autonomia delle singole istituzioni scolastiche, l'organizzazione complessiva degli istituti scolastici e l'articolazione delle rispettive risorse in ambito regionale,

nonché la strutturazione dell'offerta dei programmi di specifico interesse regionale.

Per quanto concerne, in ultimo, la polizia locale, l'attribuzione di una competenza esclusiva alle regioni in tale materia deve essere interpretata in collegamento con la disposizione del secondo comma dell'articolo 117 della Costituzione che, alla lettera *h*), riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'ordine pubblico e la sicurezza, nonché con le altre disposizioni relative alla potestà legislativa esclusiva dello Stato in materia di « ordinamento civile e penale », « giurisdizione e norme processuali », nonché di « determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili ». L'attivazione da parte delle regioni di tale competenza non potrà, dunque, ledere il principio dell'unitarietà della politica di sicurezza, come sottolineato in Commissione affari costituzionali dal ministro dell'interno, onorevole Pisanu, in occasione dell'audizione sulle linee programmatiche del suo dicastero, ma potrà consentire di realizzare un migliore grado di efficacia delle politiche di sicurezza pubblica sul territorio, rispondendo così ad una domanda proveniente dalla cittadinanza e valorizzando, a tal fine, un livello territoriale, quello regionale, allo stato attuale non adeguatamente considerato.

La espressa elencazione delle materie devolute alla potestà legislativa delle regioni, dunque, collocandosi nel quadro dell'attuale articolo 117 della Costituzione, come è stato in più occasioni osservato nel corso dell'esame parlamentare e, da ultimo, chiaramente affermato in Commissione affari costituzionali dal sottosegretario alle riforme istituzionali e alla devoluzione « non determina e non può determinare alcun effetto abrogativo rispetto alle altre disposizioni costituzionali vigenti »; non appare infatti sostenibile la tesi della abrogazione implicita, secondo la quale vi potrebbero essere norme della Costituzione la cui vigenza sia sostanzialmente rimessa alla valutazione dell'interprete. Tale principio interpretativo è tra l'altro accolto nell'ordine del giorno G. 1.500, approvato dal Senato nella seduta

del 5 dicembre 2002. Non essendo configurabile un effetto abrogativo, la novella costituzionale non determinerà, in particolare, alcun affievolimento della competenza legislativa statale prevista dal secondo comma dell'articolo 117, lettera *m*), relativamente alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale. Va ricordato, inoltre, che la riforma costituzionale, per la sua collocazione sistematica, non può certamente incidere sui principi costituzionali sanciti dalla parte prima della Costituzione, e in particolare sul principio di eguaglianza formale e sostanziale posto dall'articolo 3, nonché su quelli concernenti il diritto alla salute e allo studio di cui agli articoli 32 e 33 della Costituzione. Non vi è pertanto alcun motivo di temere un'eventuale rottura del tessuto unitario dell'ordinamento, come da alcuni a più riprese è stato paventato.

Un'ultima precisazione appare opportuna, infine, in merito alla questione del carattere esclusivo delle competenze attribuite alle regioni.

La definizione in positivo della competenza assegnata alle regioni come « esclusiva » ha suscitato dubbi interpretativi da parte di chi si è interrogato se con tale definizione si sia inteso configurare la nuova potestà legislativa regionale come riconducibile a un genere diverso, e quindi sottoposto a differenti limitazioni o vincoli, rispetto a quella prevista dal quarto comma dell'articolo 117, che, in mancanza di definizioni puntuali da parte del legislatore costituzionale, è generalmente definita in dottrina come potestà di tipo « residuale ». Tale interpretazione non appare, tuttavia, condivisibile né è condivisa dallo stesso Governo; giova in proposito ricordare che il sottosegretario alle riforme istituzionali e alla devoluzione ha viceversa affermato, in Commissione affari costituzionali, che la competenza esclusiva regionale è sostanzialmente assimilabile alla competenza regionale di tipo residuale

e che solo ragioni di ordine sistematico hanno suggerito la positiva qualificazione di tale potestà come esclusiva.

Conclusivamente l'effetto complessivo cui la riforma mira è quello di attribuire un maggior grado di autonomia alla legislazione regionale in settori nei quali essa è stata storicamente compressa molto più di quanto non fosse giustificabile, senza determinare al contempo alcuna fase di stasi nell'azione dei pubblici poteri nel passaggio dal vecchio al nuovo sistema, né rischiose spinte in avanti nei confronti delle regioni che, al momento, non siano ancora pronte ad assumersi il relativo onere.

Per tutte queste ragioni la Commissione non ha ritenuto opportuno apportare modifiche al testo approvato dal Senato.

PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il rappresentante del Governo.

ALDO BRANCHER, *Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione*. Signor Presidente, mi riservo di intervenire in sede di replica.

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

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor Presidente, « Al principio si credette che Tlon fosse un puro caos, una irresponsabile licenza dell'immaginazione; si sa ora che è un cosmo, e le intime leggi che lo reggono sono state formulate, anche se in modo provvisorio »: questo è il genio purissimo di Jorge Luis Borges. Il brano appena citato è tratto da uno dei racconti raccolti nel libro *Finzioni* e già questo dovrebbe darci una chiave interpretativa del dibattito di oggi: è letteratura. « Le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva per le seguenti materie (...) »; questi, invece, sono Bossi e Berlusconi, non è letteratura, ma un disegno di legge costituzionale. In ogni caso, la similitudine è possibile, regge, basta sostituire due semplici parole: « Tlon » e « cosmo ». « Al principio si credette che la devoluzione fosse un puro caos, una irresponsabile licenza

dell'immaginazione; si sa ora che è Costituzione e le intime leggi che la reggono sono state formulate, anche se in modo provvisorio». Peccato che oggi non siamo chiamati a discettare di letteratura, ma a discutere della revisione della nostra Costituzione, anche se questa revisione sembra essere, per davvero, una irresponsabile licenza dell'immaginazione. Siamo chiamati a fare questo confrontandoci, non sul merito del cambiamento, ma con la volontà della maggioranza che intende il principio della sovranità popolare come competenza dell'arbitrio, come entità mistica al di sopra dei cittadini. L'unico argomento usato nel corso di queste settimane di discussione dagli esponenti della maggioranza e del Governo (quei pochi che sono intervenuti) è stato: la devoluzione era nel programma elettorale della Casa delle libertà. Poco importa che la devoluzione così concepita sia un corpo estraneo nel tessuto costituzionale perché aggiunge una quarta potestà legislativa, quella esclusiva regionale, non coordinata con le altre tre (quella esclusiva dello Stato, quella concorrente e quella residuale per le regioni).

In questo modo vengono sovvertiti alcuni principi costituzionali fondamentali. In primo luogo, viene sovvertito il principio democratico di sovranità parlamentare: infatti l'autoattribuzione da parte delle regioni di competenze legislative significa escludere il Parlamento dalla decisione sull'assetto istituzionale di base della Repubblica. In secondo luogo, viene sovvertito il principio del pluralismo perché viene calpestato il sistema delle autonomie, che vengono scavalcate non prevedendo alcuna forma di loro coinvolgimento o consultazione nel processo di devoluzione. In ultimo, si fa venire meno il principio di solidarietà rompendo preventivamente i principi di solidarietà e perequazione del federalismo fiscale pensato con l'articolo 119 e causando, attraverso una autoattribuzione di risorse, un evidente, immediato disequilibrio tra regioni con diversa capacità fiscale per abitante.

Colleghi della Casa delle libertà, consentitemi un modestissimo consiglio: poiché ogni vostro atto politico non si giustifica sulla base di argomentazioni giuridiche, economiche, storiche, culturali, sociali, ma solo sulla forza dei numeri della maggioranza, che vuole attuare il proprio programma elettorale a dispetto dei santi, costituzionalizzate direttamente il programma elettorale della Casa delle libertà. In questo modo, almeno, vi togliete dall'imbarazzo di un finto confronto parlamentare sul merito delle questioni. Questa vostra finzione è avvilente per voi, per noi e per la democrazia parlamentare.

Lo sforzo maggiore in cui vi siete prodotti è stato il tentativo di una lettura minimalista della portata di questo vostro cambiamento. Abbiamo ascoltato in tal senso la relazione del presidente della I Commissione Bruno; lo dimostrano le stesse dichiarazioni del ministro Bossi e di diversi ministri, quelle del sottosegretario Brancher in Commissione e il contenuto dell'ordine del giorno della maggioranza presentato al Senato, attraverso il quale si è sentita la necessità di scrivere che la nuova competenza esclusiva non incide sulla competenza esclusiva riservata prevista nel secondo comma dell'articolo 117, ovvero quella dello Stato, né sui principi sanciti nella prima parte della Costituzione. Tuttavia, questo vostro sforzo è uno sforzo inutile perché i testi costituzionali contano per come sono scritti e non contano invece le interpretazioni volontaristiche di qualche protagonista di questo dibattito.

Mi limito ad un'unica notazione interpretativa: un primo significato pacifico della specificazione esclusiva riferita alla competenza legislativa delle regioni è che questa legislazione regionale non è soggetta ai principi fondamentali del terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione in materia di legislazione concorrente. Tale significato in sé è assolutamente insufficiente per una qualificazione di questa nuova competenza, perché già nelle materie del quarto comma, relative alla potestà residuale regionale, le regioni non sono vincolate al rispetto di quei principi.

Pertanto, non può trattarsi della stessa cosa, perché altrimenti il nuovo quinto comma avrebbe il medesimo contenuto del quarto comma esistente; si tratta di una cosa di per sé impossibile, perché non è pensabile che la volontà di Bossi e Berlusconi, quasi fossero stati colti da un improvviso raptus stilistico, sia quella di scrivere in modo diverso una norma già esistente; e nel caso di Bossi si sa che lo stile non è il suo forte! Se così fosse non ci sarebbe bisogno della devoluzione e si potrebbe invece procedere fissando alcuni principi inderogabili con legge ordinaria ed abilitando le regioni a disciplinare come meglio credono la parte di loro competenza.

Si potrebbe, applicando l'articolo 116, comma terzo, della Costituzione, laddove si parla di ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia, procedere a forme di devoluzione anche più ampie di quelle previste dalla norma in discussione oggi, ma attraverso una procedura in grado di garantire i principi dell'articolo 119 – solidarietà e perequazione fiscale – e di modulare il passaggio di funzioni, compiti e risorse in modo più corretto, e soprattutto più efficace, di quanto possa fare unilateralmente una regione. Così non è: infatti attribuire competenze legislative esclusive in capo alle regioni significa qualcosa di più. Questo qualcosa che è certo, ma che è così avventuristically indeterminato, è il pericolo che si annida nella proposta di riforma costituzionale Bossi-Berlusconi. Questa cosa nuova può essere interpretata da ogni regione a proprio modo, anche nella forma estrema di « prendi i soldi e scappa; tutto a me e gli altri si arrangino ».

Seguendo il filo di questi ragionamenti si comprende anche come il cuore del problema non stia nelle materie: facendo l'esempio della sanità, non conta tanto come si definisce la materia – ovvero l'organizzazione sanitaria e la tutela della salute – quanto come siano distribuite le risorse e garantiti i livelli uniformi delle prestazioni per assicurare a tutti i cittadini italiani il diritto alla salute. Se il modello di riferimento è il federalismo di tipo

cooperativo, la differenziazione fra diverse regioni è modellata in base alle caratteristiche territoriali e sociali; se il modello di riferimento diventa il federalismo di tipo competitivo, la differenziazione si realizza in base ai livelli economici raggiunti da alcune aree privilegiate.

Si comprende allora che non è necessaria la devoluzione, che contano relativamente anche le materie. Contano invece davvero gli equilibri, i contropoteri, la leale cooperazione, la reciproca comunicazione fra istituzioni e la collaborazione per evitare che le relazioni centro-periferia si connotino in termini conflittuali e competitivi. Allora, più che di materie sarebbe utile e opportuno parlare di interessi da tutelare, di fini pubblici da perseguire, di politiche pubbliche da realizzare e sarebbe importante discutere dei luoghi nei quali si assumono tali decisioni, nonché dei modi con cui le stesse si adottano.

Guardiamo allora a quali possono essere gli effetti politici della devoluzione di Bossi e Berlusconi, facendo ancora una volta l'esempio della sanità. Il pericolo non è che le regioni abbiano la competenza prevalente sulla sanità; è già così, non c'è nulla di nuovo in questo! Ma, con la devoluzione, potrà non esserci più il sistema sanitario nazionale.

Quello che si va profilando concretamente è un modello che ridimensiona, in modo significativo, il ruolo delle istituzioni pubbliche a garanzia dei diritti civili e sociali e, di fatto, la riduzione dell'ambito stesso di questi diritti. Quello che salta è il ruolo unificante e di garanzia del sistema sanitario e del sistema scolastico nazionali. Ecco allora che forse appare anche il vero collante che tiene insieme le varie forze della Casa delle libertà, che sono così distanti l'una dall'altra su questo tema. Ecco che forse appare, attraverso la trama di questa ipotesi di riforma, l'obiettivo unificante: lo smantellamento dello Stato sociale. È in questo la vera lacerazione che la proposta Bossi-Berlusconi provoca: una preordinata rottura della cooperazione tra Stato e regioni e delle regioni tra loro.

La consapevole costruzione di un modello competitivo duale, che cancella anche l'idea — non solo la possibilità — di interessi comuni da tutelare e di fini pubblici da perseguire, di politiche pubbliche: questo è il vero strappo, la vera lacerazione che questa riforma provoca nel tessuto costituzionale e nel tessuto civile del paese. E se vengono meno questi interessi unificanti, questi fini unificanti, può venire meno il principio dell'Italia una e indivisibile. La secessione non è un fatto di confini, ma di garanzie e di diritti e voi state costruendo l'ipotesi di una secessione per quanto riguarda garanzie e diritti fondamentali dei cittadini italiani.

Ma non è finita qui. C'è ancora una novità. La devoluzione sarà accompagnata da una prossima revisione dell'intero titolo V. Credo si tratti della prima riforma costituzionale con scadenza, come il latte.

Vi è un che di grottesco in tutto questo. È infatti apparso chiaro che alcune perplessità sull'impianto riformatore hanno interessato anche parte della maggioranza. Ma l'aspetto paradossale riguarda l'esito cui possono condurre queste perplessità. Fate attenzione, colleghi della Lega. Fate attenzione, colleghi della Lega.

Se dobbiamo prendere sul serio alcuni emendamenti detti « salvapatria », presentati e poi ritirati, con l'evidente immediata svalutazione o dell'effetto salvifico degli stessi o della considerazione della patria — infatti, se erano davvero « salvapatria », non si capisce perché siano stati ritirati così repentinamente — oppure le dichiarazioni di un relatore della bicamerale pentito (e su questo stendo un pietosissimo velo), pare di capire che si voglia cancellare il comma terzo dell'articolo 116 della Costituzione perché — si badi bene — attenta all'unità della nazione. A questo proposito, io potrei spingermi in un discorso molto lungo, perché il terzo comma dell'articolo 116 è, per così dire, carne della mia carne e sangue del mio sangue, essendo stato io all'origine di questa modifica costituzionale quando, presentatolo per la prima volta in Commissione bicamerale, ottenni solo il voto — più che altro di simpatia — dei colleghi Zeller e Boato

(quest'ultimo, tra l'altro, oggi non può essere presente, perché altrimenti lui stesso avrebbe potuto raccontarvi questa pagina). Da quei tre miserandi voti siamo arrivati infine al terzo comma dell'articolo 116, per me motivo di grande soddisfazione ed orgoglio personale.

Come dicevo, potrei farla molto lunga. Mi limiterò ad esprimermi con il linguaggio dei fumetti dove, quando si vuole sintetizzare una grande disperazione, si dice « sigh » e « sob ». Ecco, se l'articolo 116, comma terzo, attenta all'unità della nazione, l'unica cosa che mi viene da dire è « sigh, sigh, sob, sob », perché siamo veramente al di là del bene e del male.

Da un lato, quindi, la soppressione del terzo comma dell'articolo 116, cioè dello strumento per l'attuazione del federalismo più innovativo delle riforme del titolo V; dall'altro, l'introduzione della clausola del rispetto dell'interesse nazionale per l'attività residuale esclusiva delle regioni. Questi sono gli emendamenti che Alleanza nazionale aveva presentato e poi, con grande velocità, ritirato.

Il combinato disposto di queste due disposizioni ottiene lo straordinario effetto di far ritornare indietro nel tempo ad un fortissimo processo di ricentralizzazione delle competenze.

Se a queste cose note si dovesse poi aggiungere un'altra proposta di modifica, conseguente alle molte affermazioni di vari ministri che considerano la competenza concorrente la principale fonte di confusione o di conflittualità tra istituzioni (affermazione che, peraltro, andrebbe concretamente pesata, perché, se è vero che ci sono 40 ricorsi promossi dalle regioni davanti alla Corte costituzionale, andiamo a vedere come sono fatti, qual è la sostanza, il contenuto degli stessi: 38 di essi, presentati dalla regione contro lo Stato davanti alla Corte costituzionale, sono basati sull'ipotesi di lesione della potestà legislativa concorrente regolamentare delle regioni; c'è da chiedersi, allora, quale sia la principale causa di questo conflitto e la risposta è facilissima: lo Stato che non ha ancora accettato la riforma del titolo V e continua a legiferare su materie o aspetti

di esclusiva competenza regionale. Basterebbe parafrasare la frase di un magistrato ora in pensione ed invitare lo Stato, in questo caso, a desistere, desistere, desistere dall'impicciarsi delle competenze legislative regionali); se il Governo dovesse essere conseguente con le sue dichiarazioni, assisteremmo ad un'azione di eliminazione delle competenze concorrenti e, quindi, ad un'operazione di complessivo riaccentramento o, al contrario, alla perdita di garanzia ed unitarietà del sistema.

Quest'idea di un dualismo rigido nelle competenze legislative che sembra intravedersi nelle dichiarazioni di molti esponenti del Governo Berlusconi è un segno di antimodernità, di antistoricità, se non anche di una sostanziale incultura istituzionale.

Saremmo l'unico paese democratico al mondo che persegue una politica contraria alla cooperazione e alla concertazione intergovernativa. Bel primato! Complimenti davvero.

A questo siamo ridotti; ad una riforma della Costituzione con scadenza ed è anche facile capire quale sia la scadenza: essa è data, con tutta probabilità, dalle prossime elezioni amministrative, a riprova che la devoluzione con il federalismo non ha nulla a che fare, ma è solo un prezzo politico da pagare a Bossi, una bandiera da sventolare in campagna elettorale.

Siamo ridotti ad una riforma costituzionale annunciata che ha i crismi di una controriforma...

PRESIDENTE. Onorevole Bressa, io l'ascolto sempre molto volentieri ma ha superato di un minuto e mezzo il tempo a sua disposizione...

GIANCLAUDIO BRESSA. Sto per concludere, Presidente, ancora pochi secondi.

Essa ha i crismi di una controriforma antifederale ed antisociale, con la straordinarietà di una procedura a singhiozzo e di una riforma a termine che umilia la dignità, ma, quel che è peggio, la credibilità del Parlamento. Questo non è più nemmeno uno dei soliti pasticci cui ci

avete abituato: è un vero e proprio imbroglio che vi è consentito dalla dittatura della maggioranza che è il vostro unico modo di stare in Parlamento.

Ma ricordatevi, quello che vi è consentito in questa sede non lo è più nel paese. I cittadini italiani hanno preso le misure di questa vostra abituale arroganza che si sta trasformando per voi in una ragnatela che, volta dopo volta, vi avviluppa, fino a quando di voi non si vedrà altro che un ammasso di fili gelatinosi. E ricordatevi, colleghi della maggioranza, le ragnatele non hanno fascino e la gente non vota le ragnatele (*Applausi dei deputati del gruppo della Margherita, DL-l'Ulivo*).

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

MARCELLO PACINI. Signor Presidente, onorevoli colleghi, il disegno di legge costituzionale che modifica l'articolo 117 della Costituzione per introdurre, nel nostro ordinamento, il concetto e l'istituto della devoluzione, ha avuto un iter politico che non merita. È stato accusato, e l'onorevole Bressa ne ha fornito, ora, un...

GIANCLAUDIO BRESSA. Saggio.

MARCELLO PACINI. ... un'articolata esemplificazione, di avere effetti disgreganti del tessuto unitario della Repubblica, di introdurre una cultura egoista, contraria a quei principi di solidarietà e di cooperazione, propri della stragrande maggioranza delle forze politiche italiane, e, quindi, di essere in contrasto con il comune sentire dei nostri concittadini. Sono accuse infondate, frutto di una polemica politica un po' miope, certamente poco lungimirante. Verrebbe voglia di dire che sono l'esito di un atteggiamento di pregiudiziale opposizione. Sono certamente una testimonianza di una palese incapacità di concepire il federalismo all'altezza dei tempi, in grado di permettere al nostro paese di resistere alle turbolenze internazionali e di dare risposte concrete alle legittime attese dei nostri concittadini.

Nel paese, esiste una grande maggioranza a favore del federalismo. Dobbiamo ricordare che i motivi di questa diffusa adesione a modelli di Repubblica federale non sono ideologici, ma fondati su un giudizio pragmatico secondo cui la trasformazione federalista è l'unica strada che si offre all'Italia per ammodernare l'apparato statale adeguandolo al nuovo contesto economico internazionale. Si può dire che la motivazione profonda di questa cultura federale sia riassumibile nella richiesta di un « buon governo » adatto a fronteggiare le nuove sfide dell'economia internazionale (quindi, capace di ricostruire permanentemente i vantaggi competitivi delle economie territoriali), a produrre beni pubblici (in particolare, salute, educazione, ordine pubblico) con minori costi e con migliore soddisfazione dei cittadini e, infine, a ricreare un rapporto di fiducia tra i cittadini ed il mondo della politica attraverso una maggiore trasparenza delle decisioni ed una vicinanza delle istituzioni.

Oggi, Governo e maggioranza parlamentare sono impegnati a tradurre in realtà istituzionali queste aspirazioni federaliste. In questa fase realizzativa, occorre recuperare le motivazioni originarie e progettare istituzioni e meccanismi federali capaci di garantire il risultato di rendere gli apparati pubblici più efficienti, meno costosi e più vicini ai cittadini. Il disegno di legge che stiamo esaminando esprime questo impegno del Governo e della maggioranza. La sua approvazione permetterà di introdurre nel nostro ordinamento la devoluzione come concetto e come strumento valido per determinare, con maggiore precisione di quanto non sia possibile fare oggi, quali siano, in determinate materie, gli aspetti che debbono rientrare tra le competenze esclusive in capo alle regioni. La devoluzione permetterà di definire alcune materie la cui gestione sarà più efficace e più efficiente se sarà affidata alla competenza esclusiva delle regioni.

Non solo: l'istituto della devoluzione permette di affrontare in modo adeguato il problema della crescente difficoltà a di-

sciplinare materie particolarmente complesse ed articolate, nel senso che queste materie presentano, al loro interno, diversi aspetti da regolamentare in cui alcuni elementi debbono essere oggetto di competenza esclusiva dello Stato, mentre altri debbono rientrare nelle competenze esclusive delle regioni e, infine, altri ancora debbono essere sottoposti al regime della legislazione concorrente. D'altra parte, norme costituzionali non possono rinunciare all'esigenza della chiarezza e della concisione. È il caso delle materie connesse alla complessità dell'odierno scenario politico e sociale internazionale, da cui derivano conseguenze anche sull'attività costituzionale e legislativa nazionale. Altri esempi di tale complessità potremmo ricavarli in materie collegate allo sviluppo scientifico e tecnologico.

In questi termini, il concetto di devoluzione arricchisce l'attuale articolo 117 della Costituzione proprio perché perfeziona e rende più equilibrato l'impianto istituzionale della Repubblica e fornisce una risposta efficace alle domande dei cittadini di poter governare a livello regionale alcune materie per ragioni di efficienza ed efficacia. A mio parere, altrettanto utile può essere l'applicazione della devoluzione a situazioni di grande complessità che nascono dai problemi che la globalizzazione, il progresso scientifico ed i processi di allargamento e di integrazione dell'Unione europea pongono alla società italiana del XXI secolo.

Per questi motivi, credo che il concetto di devoluzione risulterà utile nell'ottica della prossima riforma complessiva dell'articolo 117, in quanto permetterà di rispondere nel modo più adeguato all'esigenza di ridurre il numero delle materie su cui si esercita una competenza concorrente dello Stato e delle regioni, dettando criteri distintivi che consentiranno di raggiungere un maggiore equilibrio nella ripartizione delle competenze. La triplice distinzione tra competenze esclusive dello Stato, competenze esclusive delle regioni (siano esse devolute o residuali) e competenze concorrenti deve essere considerata una ricchezza della nostra Costituzione,

ma sappiamo bene che potrà esserlo effettivamente soltanto se sarà inserita in un quadro federale completo. Una Repubblica federale è una realtà multidimensionale in cui un'istituzione funziona al meglio delle sue potenzialità se è inquadrata in un ordinamento compiutamente federale.

La devoluzione, che la Camera si appresta a discutere e, auspicabilmente, ad approvare, potrà dare tutti i suoi frutti positivi soltanto se sarà accompagnata da una sollecita riforma dell'intero titolo V della parte seconda della Costituzione, dalla riforma della Corte costituzionale e dall'introduzione di una Camera delle regioni. In questo quadro, la devoluzione appare come una razionale innovazione istituzionale tesa a portare competenze chiare e definite nella dimensione regionale.

Prima di analizzare la portata e l'innovazione prodotte con la devoluzione nelle diverse materie contemplate dal disegno di legge costituzionale che stiamo esaminando, occorre dare una risposta a due interrogativi di grande rilievo.

Il primo interrogativo riguarda la questione fondamentale: il rapporto tra la devoluzione di determinate materie alla competenza esclusiva delle regioni e la solidarietà nazionale. Occorre, cioè, rispondere ad un quesito di straordinario rilievo sulla natura del nostro federalismo, chiedendoci se esso, introdotta la devoluzione, sarà solidale e cooperativo oppure solamente competitivo tra le diverse istituzioni che costituiscono la Repubblica.

Un esame appena attento del testo costituzionale fa emergere con grande chiarezza che l'impianto del nostro federalismo è e resterà accentuatamente cooperativo e solidale e tale, a mio parere, deve restare.

A questo proposito, richiamo innanzitutto l'articolo 119 della Costituzione, il quale prevede espressamente un fondo perequativo per i territori con minori capacità fiscali per abitanti e la destinazione di risorse aggiuntive da parte dello Stato in favore di determinati comuni, province e regioni, per promuovere lo sviluppo economico, la coesione e la soli-

darietà sociale, per rimuovere gli squilibri e favorire l'effettivo esercizio dei diritti della persona.

In secondo luogo, si ricordi quanto disposto dall'articolo 120, secondo comma, il quale prevede l'intervento sostitutivo dello Stato nei confronti delle altre istituzioni, in particolar modo per garantire la tutela dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali.

Infine, le lettere *m)* e *n)* del secondo comma dell'articolo 117, gli articoli 32 e 34 della Costituzione garantiscono condizioni di uguaglianza e di parità in tutto il territorio nazionale per ciò che concerne le prestazioni essenziali relative ai diritti civili e sociali e, in particolare, al diritto alla salute e allo studio.

Dunque, la solidarietà è ben radicata nel nostro ordinamento costituzionale e il disegno di legge in oggetto la fa propria e la assume come regola fondante nei rapporti fra Stato e gli altri livelli istituzionali, in particolare le regioni.

La seconda area problematica concerne il carattere innovativo introdotto dalla devoluzione, laddove essa prevede che le regioni attivino la competenza legislativa esclusiva in certe materie. A tale proposito, occorre ricordare che il federalismo si costruisce nella concreta realtà sociale, economica e politica del paese e si realizza mobilitando le adeguate risorse finanziarie, impiegando le necessarie ed adeguate risorse umane, evitando i vuoti operativi e ricercando sempre maggiori livelli di efficienza e di risposta positiva alle esigenze dei cittadini.

Occorre, quindi, procedere per gradi successivi e, soprattutto, attivare un processo di realizzazione della devoluzione in parallelo, in primo luogo ma non solo, con il federalismo fiscale.

Questa visione realistica e concreta, che mira a interpretare le esigenze dei cittadini, i quali vogliono innanzitutto migliori servizi a costi inferiori, spiega la dizione utilizzata per introdurre la devoluzione, in cui si fa riferimento all'attivazione da parte delle regioni delle proprie competenze. Tale attivazione, è sottinteso, sarà possibile una volta che le regioni stesse

avranno risorse finanziarie e umane sufficienti per esercitare le competenze nelle materie devolute.

L'attivazione sarà un diritto riconosciuto alle regioni, che non richiederà alcun altro intervento del Parlamento: in questo modo, la realizzazione in parallelo del federalismo fiscale e dell'attivazione delle competenze devolute costituirà la strada maestra per costruire nella realtà sociale ed economica concreta il federalismo italiano.

Da quanto detto, emerge la grande differenza che separa il processo di devoluzione dal meccanismo previsto dall'articolo 116, terzo comma, della Costituzione, che permetterebbe, ove attuato, la realizzazione di una sorta di federalismo *à la carte* o a geometria variabile, su base volontaria e contrattuale, destinato a premiare le regioni più attrezzate e a provocare effetti disgreganti nel tessuto sociale del paese, in cui le regioni sarebbero legittimate a progredire secondo ritmi e obiettivi differenti.

Il sistema previsto dall'articolo 116, terzo comma, può essere disgregante e premiare le regioni più ricche, non certo il metodo della devoluzione.

A questo proposito non posso non rivolgere un invito all'opposizione affinché rifletta su questo specifico punto, perché è una manifestazione di scarsa razionalità avanzare sospetti di disgregazione a causa di uno strumento nitido e valido nell'interesse di tutte le regioni qual è la devoluzione e nello stesso tempo difendere il metodo del federalismo *à la carte* dell'articolo 116. Venendo al contenuto del disegno di legge in esame, quale giudizio possiamo dare sugli elementi di novità che la devoluzione introduce per ciascuna delle materie coinvolte?

In merito alla sanità, il disegno di legge prevede che le regioni attivino la propria competenza esclusiva in materia di assistenza e organizzazione sanitaria. In altri termini, ciascun ente regionale potrà effettuare l'applicazione del modello di organizzazione della sanità ritenuto più adatto alle effettive esigenze della popola-

zione, fermo restando quanto stabilito dall'articolo 117, secondo comma, lettera *m*) della Costituzione.

Dobbiamo riconoscere che il diritto a scegliere il modello organizzativo, il più adeguato alla propria cultura e al proprio potenziale di autogoverno, è un diritto che discende inequivocabilmente dal principio di sussidiarietà. Una regione con una società civile ricca e forte per tradizione storica o per maturazione culturale recente ha il diritto di adottare un modello organizzativo conseguente, che dia spazio alle autonome iniziative del mercato e del terzo settore più che in altre regioni con una storia diversa dove, tradizionalmente, è stato privilegiato il ruolo delle burocrazie e dell'intervento pubblico.

La trasformazione della Repubblica italiana in Repubblica federale non può e non deve essere, a mio parere, una trasformazione indolore. Se lo fosse darebbe luogo ad un effetto placebo non curerebbe, cioè le patologie che appesantiscono la macchina pubblica italiana. Una di queste patologie è il principio di uniformità organizzativa e gestionale: in una Repubblica federale occorre abituarsi al principio opposto e cioè al principio delle diversità organizzative e gestionali. La nostra Costituzione deve essere solidale e cooperativa e deve garantire il raggiungimento di traguardi essenziali comuni ma deve lasciare la massima libertà organizzativa e gestionale: solo così si potrà rendere effettiva l'applicazione del principio di sussidiarietà orizzontale garantito dall'ultimo comma dell'articolo 118 della Costituzione.

Per ciò che concerne l'istruzione, il disegno di legge di modifica dell'articolo 117 della Costituzione prevede che ciascuna regione attivi la propria competenza legislativa esclusiva in materia di « organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione » salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche e di « definizione della parte di programmi scolastici e formativi di interesse specifico generale ». Anche in questo caso, resta ferma la competenza esclusiva dello Stato garantita dall'articolo 117, secondo comma, let-

tera *n*) della Costituzione in tema di norme generali sull'istruzione quali quelle relative, ad esempio, agli standard di insegnamento e alle condizioni per il conseguimento e la parificazione dei titoli di studio. Le regioni potranno adottare tutte le misure necessarie per attuare in concreto la flessibilità, la diversificazione, l'efficienza del servizio scolastico, oltre che per gestire gli istituti scolastici, in particolare per quanto riguarda l'allocazione delle risorse e la formazione dei bilanci. Anche in questo caso occorre dare spazio alla ricchezza della società civile del terzo settore per recuperare il principio dell'uniformità, mirando a costruire un'Italia più modellata sulla cultura dei cittadini che non su unico modello di astratta razionalità.

Infine, il disegno di legge sulla devoluzione prevede che ciascuna regione attivi la propria competenza legislativa esclusiva in materia di polizia locale. A questo proposito, si deve ricordare la necessità che l'azione repressiva della criminalità sull'intero territorio nazionale coinvolga, con modalità più dirette e incisive, i poteri locali e, in primo luogo, le regioni. In particolare, l'obiettivo è migliorare l'efficienza dell'azione di prevenzione e repressione dei cosiddetti piccoli crimini. La realizzazione della devoluzione in questa materia può considerarsi come la piena e completa realizzazione del principio di sussidiarietà verticale dal momento che attribuisce al livello di governo più prossimo ai cittadini la possibilità di cogliere meglio certe situazioni e bisogni della propria collettività e di fornire le risposte concrete ritenute più opportune.

Onorevoli colleghi, il disegno di legge che introduce la devoluzione è una tappa importante nella costruzione del federalismo in Italia. È una tappa, appunto, non una conclusione. Altri importanti appuntamenti attendono il Parlamento.

Sui difetti e le carenze della riforma del titolo V approvata incautamente nella precedente legislatura vi è ormai un comune consenso persino fra le forze politiche che hanno responsabilità della frettolosa ed improvvida approvazione. La

riforma di alcuni articoli del titolo V, segnatamente gli articoli 116, 118, 120, auspicabilmente il 132, oltre alla modifica di ulteriori commi del 117 è ormai questione di grande urgenza. In questo quadro di politica internazionale di grande turbolenza il Governo e la maggioranza parlamentare hanno l'obbligo politico e morale di ridurre, per quanto possibile, il livello di incertezza interno. Occorre definire e risolvere i problemi e dare un quadro certo delle riforme istituzionali. I cittadini hanno necessità di sapere in quale Repubblica federale dovranno vivere ed operare.

L'applicazione del principio di sussidiarietà attraverso il federalismo è un grande valore condiviso da tutte le forze politiche della Casa delle libertà. Dobbiamo quindi affrettare il passo e approvare in tempi molto brevi la riforma complessiva del titolo V di cui questo disegno di legge che introduce l'istituto della devoluzione è una prima tappa. Nell'ulteriore cammino di riforma dovremo valorizzare l'applicazione dell'istituto della devoluzione perché è un istituto che permette di modellare meglio materie complesse e situazioni nuove e perché consentirà al nostro paese di fronteggiare meglio le sfide che il contesto internazionale e l'evoluzione tecnologica ci imporranno nei prossimi decenni.

Forza Italia vuole sostenere con grande determinazione la trasformazione dell'Italia in una Repubblica federale caratterizzata da un'applicazione coerente del principio di sussidiarietà impregnata da una forte coesione sociale attraverso l'applicazione diffusa della solidarietà, capace di premiare il merito e insieme di chiamare tutti i cittadini ad un rigoroso esercizio della responsabilità.

Questo disegno di legge costituzionale, che introduce nel nostro ordinamento la devoluzione, è un primo importante passo di un cammino che proseguiremo già nei prossimi giorni e che ci porterà a costruire una vera Repubblica federale. Per questi motivi Forza Italia conferma e ribadisce il suo pieno consenso e la sua piena fiducia nelle norme contenute nel disegno di legge.

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

ANTONELLO CABRAS. Signor Presidente, mentre ascoltavo l'intervento del collega Bressa, che partiva dalla letteratura prima di sviluppare il tema oggi alla nostra attenzione, mi veniva in mente un'intervista rilasciata ad un importante quotidiano dal senatore D'Onofrio che, invece, si serviva della geometria per entrare nel merito della questione in esame. Ciò è il segno di come, probabilmente, le difficoltà presenti davanti a noi — difficoltà che ho trovato tutte rappresentate anche nella relazione svolta dal presidente Bruno questa mattina — evidenzino un fatto, da noi sostenuto anche durante la discussione svolta in Commissione: si sarebbe potuto fare qualcosa di molto diverso discutendo di questo disegno di legge, qualcosa di molto diverso anche perché il clima che si è determinato in questo ramo del Parlamento è stato, almeno per la qualità iniziale, sostanzialmente diverso da quello registrato durante il dibattito svolto al Senato.

Pensavamo, favorendo il realizzarsi di tale clima, che la discussione avrebbe potuto essere diversa — teoricamente, potrebbe ancora esserlo — se ci fosse stata l'effettiva volontà di affrontare i temi concreti legati al federalismo possibile nel nostro paese. Uso l'aggettivo « possibile » in quanto non voglio riprendere la divisione, che spesso ricorre nella nostra discussione, tra i cosiddetti sostenitori — noi siamo tra questi — del federalismo solidale e cooperativo e chi sarebbe, invece, sostenitore del federalismo competitivo. Sono convinto che in Italia esista un federalismo possibile, legato alla storia del paese, alle sue tradizioni, al modo in cui qui è stata costruita la democrazia dopo l'ultimo conflitto mondiale: esso non può che essere il federalismo che è stato tracciato nella riforma del titolo V varata nella scorsa legislatura, riforma che a molti appare già, in un certo qual modo, troppo forte.

Questa poteva essere l'occasione nella quale, discutendo di tale argomento, avremmo potuto dare un contributo alla

realizzazione del cosiddetto federalismo possibile; ciò se tutti avessimo valutato nello stesso modo, purtroppo fino ad oggi non è così, che la procedura seguita fino ad ora, affrontando il tema delle riforme in generale e delle riforme costituzionali in particolare, è stata condotta senza avere chiara e condivisa l'architettura del sistema. È chiaro, infatti, che non si può fare tutto insieme e che si può procedere per gradi: però, nel fare questo, è assolutamente vitale avere chiara l'architettura del sistema: forma di Governo, Camera delle autonomie, sede di concertazione istituzionale. In assenza di una chiara e condivisa visione di sistema ci troviamo dinanzi ai problemi di cui stiamo discutendo anche in questa circostanza. So che l'obiezione che viene rivolta a noi dell'opposizione quando avanziamo questi elementi di confronto nel dibattito che si è sviluppato fino ad ora è quella di ricordarci che, in fondo, quando eravamo maggioranza, abbiamo proceduto nello stesso modo. Tuttavia, la situazione ha alcuni elementi di sostanziale differenza rispetto a quando noi, come ci viene rimproverato dall'attuale maggioranza, abbiamo agito nello stesso modo. In primo luogo, da parte dell'allora opposizione, vi è stata la volontà di non contribuire alla realizzazione della riforma del titolo V della Costituzione.

Non vi è stata, quindi, una volontà simile a quella che abbiamo manifestato in questa circostanza. Inoltre, si era in presenza di una condizione politica caratterizzata da un livello di stabilità completamente diverso: oggi la maggioranza dispone di un ampio margine di prevalenza in entrambi i rami del Parlamento, in questa Camera come nell'altra. Pertanto, esistevano ed esistono tutte le condizioni affinché in questa circostanza possa essere affrontata una discussione nel merito degli argomenti di cui stiamo trattando di qualità assolutamente diversa e non segnata dai limiti e dalle difficoltà che vi sono state anche con riferimento a decisioni assunte nella passata legislatura.

Come ho detto in precedenza, in realtà, oggi perdiamo un'occasione preziosa. In-