

Onorevole Bruno, ho letto attentamente la sua relazione: quando lei parla di potestà esclusiva in materia di organizzazione sanitaria, lei dimentica che l'organizzazione dell'assistenza sanitaria significa rispondere in termini di servizi ospedalieri rispetto a patologie quali ad esempio le grandi patologie riguardanti gli anziani o quelle rientranti nell'altissima specialità. Come facciamo ad essere sicuri che in 21 sistemi diversi i cittadini potranno avere uguali possibilità di cura in ognuna di queste regioni, se non vi è un meccanismo di solidarietà? Ci troviamo piuttosto di fronte ad un meccanismo che romperà il Servizio sanitario nazionale.

Questa è una preoccupazione che non può essere solo dell'opposizione o di alcune regioni, che hanno sollevato il problema quando è stato messo addirittura in discussione un altro principio di equità e solidarietà: il fatto che nella distribuzione del Fondo finalizzato alla sanità per le regioni vi fosse una quota « pesata » per la popolazione anziana, che sicuramente rappresenta un'utenza fortemente consumatrice dei servizi sanitari.

Si vive infatti di più, ma ciò significa anche ammalarsi e convivere con patologie importanti: ciò determina, per alcune fasce di popolazione, per alcune soggettività sociali, una maggiore utilizzazione dei servizi ospedalieri, dei servizi di riabilitazione, dei farmaci e così via.

Credo quindi che questa sia una scelta sciagurata, perché in essa non vi è niente di più di quello che è già devoluto alle regioni in materia sanitaria, se non la rottura del principio di unitarietà del Servizio sanitario nazionale, che rompe a sua volta il principio del diritto di ciascuno ad essere curato ovunque egli si trovi sul territorio nazionale, e a ricevere quei livelli essenziali di assistenza ospedaliera, territoriale, di prevenzione, di riabilitazione o di cura.

Pertanto, a fronte dell'insieme dei tagli e dell'abbandono che la finanziaria ci ha fatto conoscere dell'intervento pubblico sulla sanità e della rottura del principio di unitarietà del sistema sanitario (si pensi che l'Organizzazione mondiale della sanità

ci pone ai primi posti dei sistemi mondiali sul piano dell'efficacia della risposta al bisogno di salute dei cittadini!), questa devoluzione ampia e questa impossibilità di rendere il federalismo solidale, invece di andare verso uno standard minimo di tutela (attraverso i livelli essenziali di assistenza), in realtà si pongono in contrasto con la libertà di scelta del luogo di cura. Sono in contraddizione con la possibilità che il sistema si faccia carico di cure, di riabilitazione e di prevenzione.

Si tratta di una rottura che va contro la necessità che vi sia una programmazione nazionale, una programmazione in ogni regione, un ruolo delle autonomie locali e una loro partecipazione attiva proprio nel senso di poter contribuire dal basso a fornire risposte ai bisogni di un territorio. Occorre un collegamento virtuoso tra la ricerca e la didattica e l'assistenza.

Se ogni regione nel campo dell'assistenza e dell'organizzazione sanitaria può fare ciò che vuole, come si fa ad essere sicuri che, in ordine alle risorse esistenti nel nostro sistema, nelle aziende sanitarie e ospedaliere, negli istituti di ricovero e cura a carattere scientifico, vi possa essere un collegamento tra ricerca e assistenza? Come si fa a garantire l'aggiornamento professionale e la formazione permanente del personale sanitario, affinché vi sia un'unitarietà ed anche una possibile mobilità del personale e, soprattutto, dell'utenza, in campo sanitario? E, ancora, come si farà, a garantire l'assistenza e l'organizzazione sanitaria in una articolazione di 21 regioni che rischia di tradire l'articolo 32 della Costituzione, che risulta pregiudicato in base al territorio nel quale si vive e alle risorse esistenti nello stesso?

Colleghi, ritengo che queste riflessioni debbano essere svolte, per cercare di modificare e bloccare questo provvedimento che rischia di diventare la pietra tombale posta sul nostro servizio sanitario e sui servizi sociosanitari garantiti ai cittadini.

Credo non fosse nell'intenzione del relatore porre in evidenza nel suo intervento i rischi; ritengo che tali rischi debbano invece essere posti in evidenza insieme, al

fine di scongiurarli. In ciò non vi è nessun gioco delle parti, ma una preoccupazione vera rispetto al futuro di questo paese.

La sanità e la salute dei cittadini non costituiscono una variabile che possiamo porre in evidenza rispetto ad un territorio o con riferimento ad un gioco all'interno della maggioranza. Non ci interessano le dinamiche della maggioranza, ma la salute, la qualità del *welfare* e del sistema di garanzie per la tutela dei diritti sociali, che devono essere assicurati a tutti i cittadini italiani in un quadro di federalismo che, tuttavia, non può essere esclusivamente quello del più forte o quello in cui — come ad esempio nel campo delle politiche sanitarie — non vengono garantiti né il rigore, né l'innovazione, ma solo la legge del più forte (*Applausi dei deputati dei gruppi dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'Ulivo*).

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

LUCIANO DUSSIN. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor rappresentante del Governo, intervengo su questa proposta di riforma costituzionale con una certa soddisfazione in quanto, finalmente, sembra che, in questo paese, qualcosa si stia muovendo.

Tuttavia, visto che fiumi di inchiostro hanno già descritto in lungo e in largo il senso della devoluzione di poteri alle regioni e gli effetti che ne potranno derivare, mi permetto di iniziare il mio intervento con alcune considerazioni di carattere generale, che sono alla base dell'operato di questo Governo nella direzione del cambiamento.

Questo provvedimento costituisce il seguito di una serie di leggi che avevamo proposto in campagna elettorale ai cittadini elettori. Avevamo promesso di rilanciare un paese che era fermo, avvilito, penalizzato da un enorme debito pubblico, con il *record* di disoccupazione femminile e giovanile, dovuta ad una rigidità dei contratti di lavoro del tutto indifendibile ai nostri tempi, con difficoltà economiche storiche dovute alla scarsità di materie

prime nonché a irresponsabilità politiche che ci hanno privato di fonti energetiche proprie, tanto da dipendere ed essere ostaggio dei paesi esportatori.

Un paese bloccato per la mancanza di infrastrutture fin dagli anni sessanta e settanta, che non ha investito una lira negli ultimi decenni. Un paese in profonda crisi morale, lasciato a se stesso sotto l'aspetto dell'ordine pubblico e della sicurezza dei cittadini (nove reati su dieci restano impuniti) e, da ultimo, abbandonato al fenomeno dell'immigrazione che ha importato la peggiore delinquenza mondiale, tanto che un reato su sei ormai è commesso da stranieri delinquenti.

Non si può dimenticare l'aspetto più ingiustificabile dell'intera inefficienza italiana, che ha fatto perdere del tutto ai cittadini la fiducia nelle istituzioni: mi riferisco ovviamente alla giustizia, una giustizia a dir poco in stato comatoso, ingolfata da milioni di processi in arretrato, nonostante l'alto numero di magistrati in servizio. Si tratta di una giustizia incredibilmente politicizzata, che perseguita troppo spesso i reati di opinione politica e, magari, lascia liberi condannati all'ergastolo in primo grado per decorrenza dei termini processuali.

Ebbene, siamo di fronte ad una situazione disastrosa che ho voluto appositamente ricordare e che rende incredibili le posizioni politiche assunte a difesa di queste inefficienze dai gruppi di opposizione o, meglio, dalla sinistra comunista che detta i principi politici dell'intera opposizione. Come abbiamo ascoltato anche prima, si tratta di una sinistra che non vuole cambiare nulla e non vuole ammodernare il sistema, alleata con i Verdi responsabili del blocco infrastrutturale dell'intero paese. Il loro è un « no » su tutto, come se non si volesse riconoscere il bisogno urgente di uscire dallo stallo in cui ci troviamo, magari proponendo qualcosa di nuovo per superare, ad esempio, lo storico ed ormai insostenibile squilibrio economico e sociale esistente tra le regioni del nord e quelle del sud. Tale squilibrio è insostenibile sia per chi lo subisce sia per l'alto sacrificio economico sostenuto

dalle regioni padane che, ormai, sono costrette a portare all'estero le proprie attività per salvarsi dai massacranti prelievi redistributivi attuati dallo Stato a loro svantaggio e, conseguentemente, a svantaggio anche del costo dei loro prodotti che finiscono fuori mercato.

Le conseguenze di tutto ciò sono devastanti e le stiamo già vivendo nel nord est, la patria dell'imprenditoria minore, che sta chiudendo vorticosamente centinaia di laboratori, frutto di sacrifici di decenni di duro lavoro, e che non riesce più a resistere agli esiti di una globalizzazione senza regole etiche e agli effetti delle distorsioni interne, insopportabili per gli alti costi dell'assistenzialismo, sia quello di origine buona sia quello di origine fraudolenta.

Molto è stato fatto per risolvere questi gravi e strutturali problemi. Mi riferisco, per esempio, all'approvazione della nuova legge obiettivo sulle infrastrutture per il rilancio delle grandi opere pubbliche, che permetterà, sin dall'inizio del 2004, la creazione di moltissimi posti di lavoro, con il conseguente rilancio dell'intera economia. Certamente, le nuove opere si inaugureranno fra cinque o sei anni; tuttavia, con la sinistra al Governo non si sarebbe mai cominciato a far alcunché. Quindi, servono nervi saldi e determinazione costante. E serve pure sapere che gli errori storici di un paese si risolvono non con un colpo di bacchetta magica ma lavorando ai problemi con la convinzione di risolverli e — ciò che è importante — soprattutto con un'informazione costante che tenga aggiornati i cittadini su quanto si sta facendo per loro. E, proprio per rendere meno pubblicizzata l'informazione, mi sembra che qualcosa si stia muovendo in questi giorni anche in casa RAI, dove la sinistra ha collocato uomini e programmi a proprio vantaggio, per continuare ad operare indisturbata anche dopo aver perso le elezioni, in attesa di tempi migliori. Si è trattato di un intervento doveroso, che ha stupito soltanto chi non ha ancora inteso capire che, per mancata informazione, di solito si perdono le elezioni.

Importante è stata anche l'approvazione della nuova legge sull'immigrazione, purtroppo a tutt'oggi osteggiata da giudici di sinistra che inventano mille cavilli ed interpretazioni per non applicarla, e che, tuttavia, dà ugualmente risultati: 66 mila sono stati gli espulsi effettivi nei primi nove mesi del 2002 contro i 53 mila del 2001.

Sono importanti le regolarizzazioni e gli accertamenti delle identità con i rilievi fotodattiloscopici per conoscere i nostri ospiti e soprattutto i clandestini, che finora, cambiando sempre generalità, di fatto rimanevano sempre impuniti, il contratto di lavoro e l'abitazione certa per poter ottenere i permessi di ingresso. Si tratta di una serie di interventi che si dovevano attuare e sono stati attuati.

È stata approvata una legge finanziaria che, nonostante la crisi mondiale, per la prima volta è riuscita a diminuire il prelievo fiscale per ben 26 milioni e mezzo di cittadini, tra dipendenti e pensionati, fino a un reddito di 25 mila euro annui. Ora, confermiamo il secondo passaggio della devoluzione di poteri alle regioni. Tuttavia, va ricordato che in questi giorni si sta lavorando anche alla riforma del mondo del lavoro e della previdenza allo scopo di fornire strumenti in linea con i tempi che viviamo. Anche in questo caso le critiche della sinistra non mancano, ma noi sappiamo che chi è responsabile di aver creduto in sistemi totalitari, che hanno affamato mezzo mondo, non ha titolo a parlare del mondo del lavoro e tantomeno delle politiche economiche. Importante, però, è che di questo si faccia memoria con una corretta informazione anche ai giovani, che ignorano queste responsabilità storiche perché, alla fine, se non se ne parla ci si dimentica delle responsabilità e si finisce, magari, ad ascoltare l'onorevole Bertinotti intento a pontificare in televisione su temi quali l'economia e il mondo del lavoro, il che, francamente, lascia sgozzati: basta tutt'oggi girare i paesi dell'est per rendersi conto che non è il caso di ascoltare i suggerimenti di queste persone. Siamo in attesa dei grandi cambiamenti nel mondo della giustizia e del pacchetto

che riformerà il codice penale a salvaguardia dei cittadini contro i delinquenti di ogni genere. Abbiamo pure stanziato i fondi per costruire 16 carceri nuove, per dare risposte concrete, evitando di vendere fumo, come troppo spesso è successo.

Ho voluto ricordare appositamente questi impegni perché il lavoro che sta impostando la Casa delle libertà sta coinvolgendo un po' tutto l'assetto dello Stato, seguendo la logica che se nulla funziona, tutto deve essere rivisto. A sua volta, la riforma in senso devolutivo di poteri alle regioni si accompagna al disegno di legge La Loggia per chiarire l'imperante confusione di attribuzioni e di poteri causata dalla sinistra negli ultimi giorni della sua legislatura, ma anche all'intervento per dar seguito alle previsioni dell'articolo 119 in termini di risorse da attribuire alle regioni. Non da ultimo, vi è la proposta di abbinare alla devoluzione anche un'ulteriore rivisitazione dell'articolo 117 nel senso che diminuiscano le competenze concorrenti ed aumentino le certezze di attribuzione di funzioni esclusive dello Stato e delle regioni, in modo da diminuire il blocco legislativo dovuto alla mancanza di certezze nelle competenze. Quindi, riforme a tutto campo erano attese da decenni ed ora si stanno attuando.

Qualcuno da sinistra afferma che non cambierà nulla; altri sono sicuri che sarà una rivoluzione pericolosa per l'unità del paese. L'onorevole Violante parlava ieri di pericolo di secessione. Di sicuro, devono mettersi d'accordo anche su questo tema; di sicuro, ancora non si capiscono. Certa, invece, sembra essere l'attivazione da parte loro di un referendum popolare contro questa nuova legge: il tema imperante in campagna elettorale sarà « regioni ricche contro quelle meno ricche ». Anche in questo caso l'informazione sarà fondamentale per smascherare queste falsità, altrimenti perderemo un'occasione storica per modernizzare il paese responsabilizzando i governi regionali. Devo ricordare l'esito dell'ultimo referendum riguardante le modifiche costituzionali della sinistra, fatte a colpi di maggioranza, abusiva, con uno scarto di quattro voti, che si è con-

cluso, con un costo di mille miliardi di lire, a fronte di un « sì » ottenuto da un cittadino su otto avente diritto di voto — ripeto, uno su otto —, per confermare il niente, perché nulla è cambiato con la loro riforma costituzionale.

Quindi, una corretta informazione sarà opportuna per contrastare le intenzioni dell'opposizione di sinistra; a tal riguardo, mi permetto di suggerire ai colleghi di maggioranza di far riferimento, ad esempio, alle osservazioni svolte in Commissione dal professor Luca Antonini che, in maniera molto chiara, ha inteso spiegare i termini del contendere, relativamente alla proposta di devoluzione in esame.

Nel merito deve essere ricordato che il procedimento previsto dall'attuale articolo 116, ultimo comma della Costituzione, sebbene possa concedere alcuni degli stessi oggetti della *devolution*, è cosa diversa da quest'ultima. Infatti, quello previsto dall'articolo 116 è un procedimento che viene, in ultima istanza, deciso dall'alto — cioè dal Parlamento —, con il pericolo di intese con singole regioni — magari dello stesso colore politico — o con condizioni più favorevoli rispetto ad altre regioni. Non vi sarebbe nulla da meravigliarsi visto che, già oggi, alcune regioni di sinistra godono di una spesa sanitaria *pro capite*, di solito, superiore alle altre.

Invece, la devoluzione parte dal basso e rimane nella completa disponibilità dell'autonomia regionale. Questa differenza è fondamentale per capire la portata dell'innovazione, perché la devoluzione consentirebbe di attivare competenze regionali di tipo esclusivo, anche in presenza di un clima, a livello centrale, poco favorevole alle istanze autonomiste e votato, magari, ad esempio, ad interpretare in modo estensivo la propria competenza sui principi fondamentali della legislazione concorrente. Basti ricordare il decreto legislativo Bindi — ora abrogato — che obbligava le regioni a seguire un solo modello di sanità ed una sola organizzazione sanitaria, la propria.

A chi teme questa legge deve essere ricordato che l'articolo 116 — voluto dal centrosinistra — potrebbe, anche se non

succederà mai, estendere la competenza regionale alla tutela della salute nel suo complesso, e non soltanto ai modelli di organizzazione sanitaria. Inoltre, in materia di istruzione, tale articolo potrebbe condurre addirittura al superamento delle norme generali, che sono rimesse alla competenza esclusiva dello Stato, mentre, nel caso della devoluzione, la competenza esclusiva rimane limitata ai modelli di organizzazione scolastica e, per quanto riguarda i programmi, alle parti di interesse regionale.

Quindi, l'onorevole Violante deve tranquillizzarsi perché il suo articolo 116 potrebbe essere, da una parte discriminatorio e dall'altra potenzialmente più aggressivo del disegno di legge costituzionale in esame.

Passerò ora all'esame delle materie oggetto della devoluzione (sanità, istruzione e polizia locale) che, peraltro, sono anche più vicine alle esigenze dei cittadini.

Per quanto riguarda la sanità, allo Stato rimarrebbe, comunque, la competenza sui principi fondamentali in materia di tutela della salute, ad eccezione della parte che divenisse esclusiva per le regioni riguardante i modelli di organizzazione sanitaria, i quali, peraltro, sarebbero coerenti con la tendenza recente dell'ordinamento a decentrare la responsabilità finanziaria in materia di sanità, perseguendo la responsabilizzazione finanziaria, che non è certo favorita dalla commistione delle competenze. Inoltre, è giusto ricordare che per l'assistenza sociale già di competenza regionale, però non vengono prospettati rischi di disgregazione che, invece, vengono ipotizzati per l'assistenza sanitaria: eppure le materie sono estremamente vicine tra loro.

Per quanto riguarda l'istruzione, la tutela dell'autonomia funzionale è riconosciuta alle istituzioni scolastiche. Quindi, alla regione viene data la possibilità di attivare una propria competenza legislativa esclusiva in tema di distribuzione degli istituti, delle risorse e delle economie — sia umane sia strumentali —, di gestione

degli istituti scolastici e di strutturazione dell'offerta dei programmi, nella parte di specifico interesse regionale.

Per quanto riguarda la polizia locale, materia non compresa nell'ultimo comma dell'articolo 116 della Costituzione, la possibilità regionale di organizzare forme di prevenzione, in relazione al fenomeno dei piccoli crimini, può essere un'estrinsicazione del principio di democraticità e di sussidiarietà verticale perché consente, al livello di Governo più vicino ai cittadini, di cogliere meglio situazioni e bisogni della collettività, permettendo ad essa poi di giudicare più direttamente il voto e l'operato.

Considerato che la polizia amministrativa locale è già di competenza esclusiva regionale, la devoluzione legittimerebbe le regioni a disciplinare quelle funzioni ausiliarie di pubblica sicurezza, già riconosciute in capo ai corrispondenti servizi comunali di polizia municipale. La competenza esclusiva statale in materia di ordine pubblico e di sicurezza, pur continuando a sussistere come competenza statale, verrebbe a cedere qualche ambito materiale alla legislazione esclusiva delle regioni che attivassero la propria legislazione in materia di polizia locale.

È importante notare che rimane ferma in ogni caso la competenza statale configurata nell'articolo 118, terzo comma, in cui si prevede la competenza della legge statale a dettare forme di coordinamento nelle materie di cui alle lettere *b)* ed *h)* dell'articolo 117 della Costituzione, vale a dire immigrazione, ordine pubblico e sicurezza. Pertanto, anche nel caso fosse attivata la legislazione esclusiva regionale in materia di polizia locale, la legge dello Stato rimarrebbe abilitata a dettare forme di coordinamento.

Fatte queste precisazioni che smentiscono i catastrofismi evocati dalla sinistra, deve essere chiarita l'espressione «le regioni attivano». Tale espressione sembrerebbe sfuggire l'obbligo di attivare la competenza. Posto, tuttavia, che la soluzione ad un obbligo regionale non ottemperato è il potere sostitutivo statale che, in questo caso, non sarebbe neanche consentito

dalla lettura dell'articolo 120 della Costituzione, non esistono forme per rendere operativo tale obbligo e la possibilità dell'attivazione è sostanzialmente rimessa alla volontà delle singole regioni.

Inoltre, la sentenza n. 510 del 2002 della Corte costituzionale ha messo in evidenza che già nelle attuali materie assegnate alla competenza regionale residuale, dunque primaria, le regioni, se vogliono, possono attivare la propria competenza legislativa, sostituendo la loro legislazione a quella statale e lasciando intendere che se ciò non avviene è come se le regioni rinunciassero a legiferare, ad esempio, in materia di turismo o di assistenza sociale, dimostrando acquiescenza alla legge statale ed ai suoi contenuti, che, dunque, continuerebbe a rimanere in vigore in quella regione. Da questo punto di vista, quindi, il rischio di un regionalismo a due velocità, tanto annunciato dalle sinistre, è già insito nell'attuale titolo V della Costituzione, non solo per le previsioni dell'articolo 116 già citate, ma già per la mole delle materie attribuite alla competenza regionale che rientrano nella logica della sentenza citata.

Da parte nostra, un regionalismo differenziato potrebbe portare quei risultati positivi già riscontrati, ad esempio, in Spagna dove alcune regioni partite per prime hanno favorito lo sviluppo dell'economia di tutte le altre. In sostanza, la differenziazione ha permesso l'uniformità verso l'alto per tutti.

Al contrario, il metodo dell'uniformità seguito in Italia per trent'anni ha dato risultati opposti. Nei decenni il rischio delle autonomie è stato misurato sulle realtà più arretrate; in questo modo anche alle regioni più avanzate è stata concessa solo quell'autonomia che sembrava credibile in relazione alle situazioni più arretrate. Così facendo però è stato danneggiato tutto il sistema. Anche per tale motivo, è auspicabile l'appuntamento con la nuova Camera delle autonomie affinché si realizzi quel circolo virtuoso che, finora, il centro di comando non ha saputo attivare.

In buona sostanza, bisogna avere fiducia nei governi regionali e non averne paura. È in questo senso che si ispira la presente riforma costituzionale ed è per tale motivo che esprimo, a nome del gruppo della Lega nord, una posizione favorevole nei confronti di tale proposta.

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

NUCCIO CARRARA. Signor Presidente, onorevoli colleghi, non ho inteso preparare un intervento scritto perché sino alla fine ho voluto ascoltare i nostri cortesi avversari politici e le loro argomentazioni per comprendere se fossero in grado di introdurre qualche elemento di novità. Ho ascoltato con particolare attenzione l'intervento dell'onorevole Gerardo Bianco che in qualche passaggio è stato addirittura violento nei confronti della maggioranza; maggioranza che sarebbe responsabile di essere assente.

In realtà, la maggioranza è presente con pochi esponenti perché credo sia giusto che soltanto pochi sopportino la fatica di ascoltare le argomentazioni dell'opposizione dal momento che non solo queste sono sempre identiche e motivate da pregiudizi, ma anche reiterate sino all'ossessione.

In realtà, credo di poter osservare che i nostri cortesi avversari politici, a mio avviso, hanno dimostrato poche idee ma confuse, e, dopo un lungo ed estenuante dibattito, queste sono diventate pochissime ed ancora più confuse. Per quale ragione dico questo? Perché quando si affronta un argomento serio come una riforma costituzionale non ci si può limitare a leggere e a rileggere la proposta di legge, decontestualizzandola dal resto e facendo finta che si tratti di un prodotto del tutto nuovo, sganciato da quello che è stato e dalle norme che sono attualmente in vigore.

Sono state dette cose pesanti: saremmo di fronte ad una proposta eversiva, separatista. Si profila quasi il disastro per lo Stato. Si rischia così di non essere obiettivi anche nell'ambito delle pur legittime cri-

tiche che possono essere mosse nei confronti di qualunque provvedimento.

Vorrei iniziare il mio intervento formulando un'osservazione: sarebbero disposti i colleghi dell'opposizione a leggere il testo della Costituzione vigente prima della riforma introdotta con la legge costituzionale del 2001? Se si andasse a rileggere il vecchio articolo 117 si scoprirebbe che le materie su cui oggi si dibatte erano già oggetto di potestà legislativa delle regioni.

Posso anche aggiungere, e forse è vero, che la Costituzione nella stesura precedente la riforma era scritta con maggiore chiarezza ed era sicuramente più leggibile. L'articolo 117, così com'era nella stesura antecedente la riforma, prescindendo dal merito, era sicuramente scritto meglio rispetto all'attuale articolo 117.

Se infatti fosse stato scritto nel modo in cui è stato pensato, oggi non ci troveremmo di fronte ad un incremento gravissimo del contenzioso presso la Corte costituzionale.

Cosa diceva l'articolo 117 nella precedente stesura in materia di polizia, sanità ed istruzione? Prevedeva per le regioni la potestà legislativa in materia — udite udite — di polizia locale, urbana e rurale, in materia di assistenza sanitaria ed ospedaliera, nonché in materia di assistenza scolastica. In pratica, *nihil novi sub lumine soli*!

RICCARDO MARONE. Non era esclusiva!

NUCCIO CARRARA. Non era esclusiva perché l'impianto costituzionale era diverso. Con un impianto costituzionale nuovo ed articolato, è opportuno fare chiarezza. Occorre infatti leggere la proposta nella sua stesura.

È vero, si dice che la competenza legislativa è esclusiva, ma in materia di assistenza e di organizzazione, il che significa che i principi generali non sono di competenza delle regioni, anche perché c'è una barriera fortissima, rappresentata dall'articolo 32 della Costituzione, dove sono previsti i diritti ineludibili e fondamentali

di ogni cittadino e, tra questi, la tutela alla salute. L'articolo 117, così com'è scritto, prevede che la tutela della salute sia materia concorrente e, quindi, materia per la quale i principi fondamentali sono riservati alla legislazione dello Stato. Quindi, io non farei del catastrofismo, perché non ve ne sono le condizioni, a patto che la Costituzione venga letta per intero, a patto che gli articoli della Costituzione vengano letti nella loro successione e coordinati tra loro.

Passiamo all'organizzazione scolastica. Il vecchio articolo 117 parlava di assistenza scolastica. La proposta del Governo, a riforma dell'articolo 117, così come modificato nella precedente legislatura, parla di organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche. È chiaro che questo testo è inserito in una Costituzione che, all'articolo 33, prevede che sia la Repubblica a dettare le norme generali sull'istruzione e lo stesso articolo 117 vigente prevede che le norme generali sull'istruzione siano di competenza dello Stato. Quindi, non vedo niente di scandaloso: siamo di fronte, come ho osservato in altre sedi, a fatti che non incidono sui diritti fondamentali della persona e che riguardano, sostanzialmente, poteri di organizzazione e di operatività sul territorio.

Infine, veniamo alla tanto contestata polizia locale. Anche in questo caso, voglio ricordare ai colleghi che l'articolo 117, prima della cosiddetta riforma federalista, parlava semplicemente di polizia locale, urbana e rurale e demandava, ovviamente, i principi generali alla potestà legislativa dello Stato; ma per cinquant'anni non è successo nulla nell'applicazione in sede locale della potestà delle regioni! Non è successo nulla: la polizia locale ha sempre fatto la polizia locale, ha sempre fatto ciò che ordinariamente fa una polizia locale. Si è detto che è scomparsa l'espressione «polizia amministrativa», che invece si trova alla lettera *h*) del comma 2 dell'articolo 117, laddove si dice che lo Stato ha legislazione esclusiva in materia di ordine pubblico e sicurezza, ad esclusione della

polizia amministrativa locale. Ma anche se non fosse stato detto questo, tutti i poteri di rango amministrativo sono già delegati dalla Costituzione ai comuni, alle province e alle regioni dall'articolo 118, che dice: «Le funzioni amministrative sono attribuite ai comuni salvo che, per assicurarne l'esercizio unitario, siano conferite a province, città metropolitane, regioni (...)». Quindi, neanche in questo caso c'è un sovvertimento di chissà che cosa! Ad esempio, la polizia locale sarà di competenza esclusiva delle regioni, ovviamente, in tutto ciò che non confligge con i poteri dello Stato, che sono esclusivi in materia di ordine pubblico e sicurezza. Non ci possono essere dubbi interpretativi!

Infine, vorrei fare una considerazione. Io sono siciliano e la Sicilia ha uno statuto speciale che prevede, in materia di sanità, scuola e polizia locale, poteri molto più ampi di quelli che oggi prevede questa proposta del Governo.

Allora, cosa è successo, oltre cinquant'anni fa, quando è stato riconosciuto, per legge costituzionale, lo statuto siciliano, dando alla Sicilia ampia autonomia in queste materie, onorevole Bianco? Si voleva, allora, separare la Sicilia dal nord dell'Italia (lei, infatti, ha osservato che, oggi, questa riforma, dando più ampi poteri alle regioni, vorrebbe separare il nord dal sud)? La Sicilia, dopo oltre cinquant'anni, si è separata dall'Italia per il fatto di godere di un'autonomia forte? Un'altra domanda che vorrei porre è la seguente: è forse scandaloso che tutte le regioni d'Italia possano avere potestà legislativa su quelle stesse materie per le quali questa potestà è già stata riconosciuta alla Sicilia e ad altre regioni? Non credo si possa rispondere a ciò negativamente.

Vorrei porre un'altra domanda: secondo voi, amici dell'opposizione, è più logico che poteri costituzionali vengano trasferiti alle regioni con legge ordinaria e attraverso una procedura pattizia, concordata e non, invece — come è giusto che sia —, con legge costituzionale? Infatti, così com'è stato elaborato, pensato e scritto l'impianto costituzionale dell'Ulivo, questo,

rischia di portarci ad un'Italia divisa, frammentata e a doppia velocità, ad un'Italia di serie A e ad una di serie B, per utilizzare l'espressione calcistica del Presidente della Repubblica!

Che dire poi del comma 3 dell'articolo 116 della Costituzione che prevede che possano essere attribuiti maggiori poteri alla regione con legge del Parlamento, quando ciò può anche significare che il Parlamento potrebbe riservarsi di conferire questi poteri solo ad alcune regioni, mentre ad altre no, magari sulla base del presupposto politico della omogeneità politica tra regioni e Governo? Per esempio, per una regione del Polo, con il governo del Polo, sarebbe più facile avere maggiori poteri, mentre, laddove ci fosse un Governo dell'Ulivo, sarebbe più facile, per una regione dell'Ulivo, avere maggiori poteri. Allora, questa, non solo non è una proposta separatista, ma è una proposta che va contro spinte separatiste, contro spinte secessioniste perché riconosce indistintamente, a tutte le regioni, questa potestà legislativa prevista per la sanità, la scuola e per la polizia locale. Essa fa in modo che tutte le regioni — per continuare ad usare un'espressione calcistica — possano essere iscritte nel campionato di serie A, per non vedere l'Italia divisa tra regioni che vanno per conto loro ed altre, magari più povere, che non hanno questi poteri e che sono in attesa di chiederli in tempi migliori. È anche vero che è stata utilizzata l'espressione molto contestata «le regioni attivano» (con riferimento alla competenza legislativa esclusiva) e non, per esempio, «spetta alle regioni». Ma l'uso di questo termine non è casuale ed è già stato abbondantemente spiegato dal relatore. Se, infatti, fosse stato scritto che le competenze spettano alle regioni, vi sarebbe stato conflitto fra le norme statali regolanti le stesse materie qualora le regioni non le avessero regolate? Molto spesso, ci saremmo trovati di fronte ad una *vacatio legis* e, comunque, a grossi problemi interpretativi, mentre il termine «attivano» dà la possibilità alle regioni di stabilire esse stesse come e quando atti-

vare questi poteri che già sono loro propri e che non devono essere chiesti ad alcuno.

In conclusione, ritengo che questa proposta introduca elementi di chiarezza in un testo costituzionale approvato nella precedente legislatura con una maggioranza molto risicata (una differenza di quattro voti), un testo pensato male e scritto peggio, un testo caotico e farraginoso che ha già prodotto un enorme contenzioso presso la Corte costituzionale.

Questo testo costituisce un primo, forse, anzi, sicuramente, insufficiente correttivo, ma è certamente un punto fermo, un punto di chiarezza. Noi ci auguriamo di poter affrontare presto la riforma complessiva — in questo caso, sarebbe quasi meglio dire la controriforma — del titolo V della parte seconda della Costituzione per renderlo più organico, per rendere le norme più compatibili tra loro, più omogenee e più chiare e per eliminare i margini di conflittualità tra le varie istituzioni (Stato, regioni, comuni, province, e via discorrendo).

Auspichiamo che presto, in quest'aula, venga data la possibilità ai deputati, al Parlamento, di aprire un grande dibattito riformatore per introdurre, finalmente, principi chiari e condivisibili che possano andare incontro alle esigenze dei cittadini e della nazione, anche perché il paese aspetta queste riforme e noi abbiamo il diritto di dargliele!

PRESIDENTE. Non vi sono altri iscritti a parlare e pertanto dichiaro chiusa la discussione sulle linee generali.

**(Repliche del relatore e del Governo
— A.C. 3461)**

PRESIDENTE. Prendo atto che il relatore, onorevole Bruno, rinuncia alla replica.

Ha facoltà di replicare il rappresentante del Governo.

ALDO BRANCHER, *Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione*. Signor Presidente, onorevoli de-

putati, con il disegno di legge costituzionale in discussione si propone di integrare l'articolo 117 della Costituzione con l'inserimento di un comma a tenore del quale le regioni attivano la competenza legislativa esclusiva in materia di assistenza e organizzazione sanitaria, organizzazione scolastica, gestione degli istituti scolastici e di formazione, salva l'autonomia delle istituzioni scolastiche, definizione della parte dei programmi scolastici e formativi di interesse specifico della regione e polizia locale.

Il disegno di legge costituzionale reca, poi, un articolo che estende anche alle regioni a statuto speciale le maggiori condizioni di autonomia, rispetto a quelle già attribuite, recate dall'articolo 1, secondo il modello di carattere transitorio già sperimentato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001. Infatti, l'applicabilità alle regioni a statuto speciale, oltre che alle province autonome, vale fino all'adeguamento dei rispettivi statuti.

Le materie interessate dal progetto, che possono definirsi ad alta rilevanza sociale, compongono un complesso rilevante che si inserisce nel quadro delle competenze legislative già delineate dallo stesso articolo 117 della Costituzione (come modificato dalla legge costituzionale n. 3 del 2001).

La riforma del 2001, con riferimento all'articolo 117, ha in particolare ribaltato il precedente criterio di ripartizione delle competenze legislative tra Stato e regioni: al primo è stato attribuito un numero assai significativo, ma pur sempre tassativamente determinato, di materie, in via esclusiva (secondo comma) ovvero concorrente (terzo comma). Nelle materie di legislazione concorrente è riservata allo Stato la sola determinazione dei principi fondamentali, spettando alle regioni la legislazione di diretta regolazione, nel rispetto di quei principi. Il quarto comma dell'articolo 117 attribuisce, infine, alle regioni la potestà legislativa in riferimento ad ogni materia non espressamente riservata alla legislazione dello Stato.

Si tratta dunque di una clausola residuale di carattere generale in base alla quale — come la stessa Corte costituzio-

nale ha avuto modo di riconoscere — si è avuta una vera e propria inversione della titolarità della funzione legislativa.

Occorre adesso verificare nello specifico quale sia il titolo che legittimi, sulla base della enumerazione delle materie, l'intervento legislativo in capo allo Stato, nel presupposto che alle regioni spetti una competenza indeterminata e generale. Pur tuttavia, la riforma del 2001 valorizza solo in parte il ruolo delle regioni, in quanto la clausola residuale al negativo, pur introducendo un principio di carattere fortemente innovativo, pone spesso l'interprete e gli operatori in forte imbarazzo e in forte difficoltà nella individuazione delle materie trattate dai singoli progetti di legge nella loro riconducibilità alla clausola residuale del quarto comma.

Il disegno di legge costituzionale si distacca, invece, dal modello appena richiamato dell'articolo 117 per identificare espressamente, con un nuovo comma, alcune materie particolarmente qualificate attribuite alla competenza legislativa esclusiva regionale, che costituiscono il primo passo per delineare un impianto effettivamente federalista del nostro ordinamento.

Il meccanismo delineato dal progetto si distingue nettamente dall'ipotesi di regionalismo differenziato prevista dall'articolo 116 terzo comma. Quella disposizione consente di riconoscere alle regioni ulteriori forme e condizioni particolari di autonomia rispetto al quadro ordinario delle competenze in tutte le materie di potestà legislativa concorrente nonché per quanto riguarda alcune materie di competenza esclusiva dello Stato: l'organizzazione nella giustizia di pace, le norme generali sull'istruzione, la tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

Il riconoscimento della maggiore autonomia non discende direttamente dalla norma costituzionale bensì giunge al termine di un procedimento complesso avviato su iniziativa della regione interessata, sentiti gli enti locali, nel rispetto dei principi dell'articolo 119 concernenti il federalismo fiscale. Il procedimento si conclude con l'approvazione di una legge

statale, che deve essere approvata dalle Camere a maggioranza assoluta dei propri componenti, sulla base di una intesa tra Stato e regioni. Viene così configurato un procedimento calato dall'alto, in cui il Parlamento decide se concedere le maggiori forme d'autonomia.

Il disegno di legge costituzionale in esame consente, invece, alle regioni di attivare direttamente le competenze di tipo esclusivo anche in presenza di un Parlamento poco incline al riconoscimento delle istanze autonomistiche, senza contare che il carattere individualizzato dell'intesa fra Stato e regione potrebbe, a seconda delle circostanze, dare luogo anche ad atteggiamenti discriminatori tra regione e regione.

Dunque, il disegno di legge costituzionale si distingue nettamente dall'impianto dell'articolo 117, ma non costituisce una rottura del sistema, in quanto individua forme di regionalismo differenziato, per meglio dire asimmetrico, già presenti nella carta costituzionale, anzi, per certi versi, le potenzialità di differenziazione in base all'articolo 116, terzo comma, pur nel quadro del procedimento calato dall'alto, sarebbero ancora maggiori rispetto al contenuto del disegno di legge costituzionale. La differenziazione dell'articolo 116 può infatti interessare una gamma assai ampia di materie, tra cui anche le stesse norme generali sull'istruzione e l'intera sfera della tutela della salute.

Occorre poi sottolineare che l'individuazione delle materie di competenza legislativa esclusiva delle regioni, collocandosi nel quadro dell'attuale articolo 117 della Costituzione, non determina, né può determinare, alcun effetto abrogativo rispetto alle altre disposizioni costituzionali vigenti. Non sembra infatti possibile, soprattutto a livello costituzionale, sostenere la tesi dell'abrogazione implicita come se ci potessero essere disposizione della Costituzione la cui vigenza sia sostanzialmente rimessa alla valutazione dell'interprete. In altri termini, non è possibile ipotizzare che la determinazione delle materie di competenza legislativa esclusiva

regionale consenta di ignorare il quadro delle competenze legislative statali già previsto dal medesimo articolo.

In particolare, non essendovi alcun effetto abrogativo, il progetto non determina alcuna limitazione o affievolimento della competenza esclusiva statale già esistente, relativa alla determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale (articolo 117, secondo comma, lettera *m*)). Rimane, in particolare, nella piena ed esclusiva disponibilità dello Stato la determinazione dei livelli essenziali per quanto riguarda il diritto alla salute, interessato dalla lettera *a*) del disegno di legge costituzionale. Analogamente, per quanto riguarda le lettere *b*) e *c*) dell'articolo 1 del disegno di legge costituzionale in materia di istruzione, occorre ricordare che lo Stato manterrà la propria potestà legislativa esclusiva in ordine alle norme generali sull'istruzione (articolo 117, secondo comma, lettera *n*)). Si tratta, come è evidente, della fissazione dei principi cardine del sistema dell'istruzione (titoli di studio, ordinamento didattico) che nessuna legge regionale potrà violare. Ulteriormente, con riferimento alla lettera *d*) (polizia locale), essa deve essere interpretata in collegamento, ancora una volta, col secondo comma dell'articolo 117 che alla lettera *h*) riserva alla competenza legislativa esclusiva dello Stato l'ordine pubblico e la sicurezza.

Come si vede nulla, ma proprio nulla c'è da temere circa l'eventuale rottura del tessuto unitario dell'ordinamento come da alcuni è stato, a più riprese, paventato. Lo stesso principio dell'interesse nazionale, che non si intende certo negare, viene pienamente salvaguardato dal disegno di legge costituzionale, quel principio è scomparso dal nostro ordinamento positivo a seguito dell'entrata in vigore del nuovo titolo V della Costituzione in quanto formalmente non più richiamato dall'articolo 117. Il previgente testo, infatti, prevedeva che l'esercizio della potestà legislativa concorrente da parte delle regioni non poteva contrastare con l'interesse nazionale

nonché con quello di altre regioni. L'eventuale questione della permanenza nell'ordinamento dell'interesse nazionale non è determinata, quindi, dal disegno di legge in discussione bensì dalla precedente riforma del titolo V della Costituzione.

GERARDO BIANCO. Che era sbagliata !

ALDO BRANCHER, *Sottosegretario di Stato per le riforme istituzionali e la devoluzione*. In ogni caso è tuttavia da ritenere che l'interesse nazionale, a seguito della riforma del 2001, continui a costituire un bene giuridico tutelato, sebbene in altro modo, dell'ordinamento.

Analoga funzione, pur con strumenti e modalità diverse, è svolta, in primo luogo, dall'esercizio della potestà legislativa esclusiva statale per le materie trasversali quali, ad esempio la, determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni che riguardano obiettivi complessivi dell'ordinamento e non specifici ambiti materiali sostanzialmente intesi.

In maniera corrispondente, l'esercizio del potere sostitutivo da parte del Governo nei confronti di regioni ed enti locali, ai sensi dell'articolo 120 della Costituzione, può avere luogo sulla base di specifici presupposti indicati dalla disposizione costituzionale, alcuni dei quali sono senz'altro riconducibili alla tutela dell'interesse nazionale (pericolo grave per l'incolumità e la sicurezza pubblica, tutela dell'unità giuridica o economica) prescindendo dai confini territoriali dei governi locali.

Vorrei poi richiamare un ulteriore elemento: la modificazione costituzionale proposta si inserisce in un quadro d'assieme in cui occorre considerare, non essendo ovviamente in alcun modo modificati, anche i principi contenuti nella prima parte della Costituzione. Si pensi in particolare all'articolo 3, principio di eguaglianza in senso formale ed in senso sostanziale, nonché agli articoli 32 e 33, concernente il diritto alla salute ed il diritto allo studio. Anche rispetto a tali principi il disegno di legge costituzionale non reca alcuna innovazione. Tali principi continueranno, ovviamente, a costituire

parametro di legittimità costituzionale per il legislatore, sia esso statale o regionale.

Nel corso del dibattito è stato più volte richiamato in termini critici il concetto di « attivazione », cioè attivazione da parte delle regioni della propria competenza esclusiva. Occorre considerare come, sotto un profilo sostanziale, esso non costituisca un'innovazione poi così significativa. Basti considerare la situazione determinatasi a seguito dell'entrata in vigore della riforma del titolo V; a seguito di tale riforma si è avuto un immediato trasferimento delle competenze legislative rispetto al precedente quadro costituzionale che richiede, in ogni caso, un atto dispositivo da parte delle regioni per configurare un effettivo esercizio delle medesime competenze legislative, in particolar modo per le materie — sono la grande maggioranza — che prima non spettavano alla competenza delle regioni.

È evidente che, per imprescindibili esigenze di continuità dell'ordinamento giuridico, fino al momento dell'effettivo esercizio del nuovo potere attribuito alle regioni si continuerà ad applicare la normativa statale esigente. Casomai la questione può porsi diversamente sul piano interpretativo con riferimento alla fase di transizione dal vecchio al nuovo sistema delle competenze, una fase non necessariamente breve, anche se tutti auspichiamo una tempestiva ed efficace attuazione della riforma. La mancanza, nella riforma del titolo V, di disposizioni costituzionali di carattere transitorio comporta, infatti, forti dubbi sulla conformità costituzionale circa l'esercizio della competenza legislativa da parte dello Stato in materie non più statali nelle more dell'effettivo esercizio da parte delle regioni. Il meccanismo dell'attivazione, proprio in quanto rinvia ad un atto dispositivo, sebbene obbligatorio, sembra al riguardo offrire maggiori garanzie per un più coordinato passaggio dal vecchio al nuovo sistema.

Per quanto riguarda la qualificazione di « esclusive » con riferimento alle competenze legislative regionali previste dal disegno di legge costituzionale, intendo

ribadire quanto già sottolineato con riferimento alla temuta abrogazione delle competenze statali. Il comma che il disegno di legge costituzionale verrebbe ad aggiungere all'articolo 117 avrebbe un potere derogatorio limitato a quanto espressamente previsto in relazione alle singole materie; una portata diretta quindi a derogare rispetto alla competenza concorrente riguardo alle materie relative a sanità ed istruzione, e parzialmente rispetto alla competenza esclusiva, ma solo in relazione alla polizia locale. Ciò in virtù del diverso ritaglio di materie che il progetto delinea. Nessuna delle altre clausole sulla competenza statale esclusiva verrebbe quindi ad esser modificata dal comma aggiuntivo.

Come è stato sottolineato anche nel corso delle audizioni svolte dalla Commissione affari costituzionali, da questo punto di vista non sussistono particolari problemi a sostenere che la competenza esclusiva regionale attivabile ai sensi del progetto è sostanzialmente assimilabile alla competenza regionale di tipo residuale e che solo una ragione di tecnica legislativa, l'indicazione in positivo delle materie, ha suggerito la qualificazione di tale potestà come esclusiva.

Come ha ricordato l'onorevole Carrara, merita ribadire che l'espressione « competenza legislativa regionale esclusiva » è già espressamente contenuta nell'ordinamento vigente, ad esempio nello statuto della regione Sicilia.

Il Governo, in conclusione, sostiene convintamente il disegno di legge costituzionale nel testo trasmesso dal Senato, ritenendo che esso costituisca un passaggio importante per uno sviluppo della nostra forma di Stato tale da valorizzare pienamente il ruolo delle autonomie e favorisca il miglior soddisfacimento dei bisogni dei cittadini.

Il Governo auspica, dunque, la tempestiva approvazione del disegno di legge costituzionale anche da parte della Camera dei deputati.

PRESIDENTE. Il seguito del dibattito è rinviato ad altra seduta.

Discussione del disegno di legge: Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi (approvato dalla Camera e modificato dal Senato) (1707-B) (ore 17,37).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge, già approvato dalla Camera e modificato dal Senato: Norme in materia di risoluzione dei conflitti di interessi.

La ripartizione dei tempi è pubblicata nel vigente calendario dei lavori (*vedi calendario*).

(Annunzio di una questione pregiudiziale — A.C. 1707-B)

PRESIDENTE. Avverto che è stata presentata dai deputati Bressa ed altri la questione pregiudiziale di costituzionalità n. 1 (*vedi l'allegato A — A.C. 1707-B sezione 1*).

Non essendo stata preannunciata nella Conferenza dei presidenti di gruppo, il relativo esame avrà luogo in altra seduta, prima del passaggio all'esame degli articoli.

(Discussione sulle linee generali — A.C. 1707-B)

PRESIDENTE. Dichiaro aperta la discussione sulle linee generali delle modifiche introdotte dal Senato.

Avverto che i presidenti dei gruppi parlamentari dei Democratici di sinistra-l'Ulivo e della Margherita, DL-l'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, *Presidente della I Commissione*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, giunge alla Camera in seconda

lettura il disegno di legge in materia di conflitti di interessi, il cui testo, già esaminato ed ampiamente rielaborato, nei mesi di gennaio e febbraio 2002, da questo ramo del Parlamento, è stato ulteriormente e significativamente emendato nel corso dell'esame al Senato svoltosi tra il 19 marzo e il 4 luglio 2002.

Molte delle modifiche apportate sia nel corso dell'esame in Assemblea alla Camera sia nel corso dell'esame al Senato trovano origine anche nelle osservazioni avanzate dai gruppi parlamentari di opposizione.

Si è cercato, in sostanza, di accogliere le istanze provenienti dalle opposizioni che fossero comunque coerenti e compatibili con la scelta originaria operata dal disegno di legge e approvata dalla maggioranza politica presente in Parlamento che esclude qualsiasi soluzione avente carattere sostanzialmente espropriativo che entrerebbe in conflitto con alcuni principi costituzionali.

Quanto al contenuto del testo del disegno di legge trasmesso dal Senato e modificato durante l'esame in Commissione solo per quanto concerne la norma di copertura finanziaria recata dall'articolo 9, questa relazione intende dare sinteticamente conto delle modificazioni e delle integrazioni apportate dal Senato, soffermandosi su quelle di maggior rilievo sostanziale.

Mentre l'articolo 1, recante l'ambito soggettivo di applicazione della legge, è rimasto pressoché immutato, interventi emendativi di rilievo hanno interessato la disciplina delle incompatibilità con la titolarità di cariche di governo, di cui all'articolo 2.

In particolare, un inciso aggiunto alla lettera a) del comma 1 ha escluso l'incompatibilità per le cariche che, ai sensi della legge vigente, risultano compatibili con il mandato parlamentare: si tratta delle cariche in enti culturali, assistenziali, di culto e in enti fiera, nonché di quelle conferite nelle università a seguito di designazione elettiva dei corpi accademici.

È stata, invece, soppressa la deroga all'incompatibilità (già disposta dall'origi-

nario comma 3) per l'insegnamento universitario o post-universitario non di ruolo.

Con riguardo alla posizione dell'imprenditore, è stata riformulata la lettera *c)* del comma 1, includendovi le « attività di rilievo imprenditoriale », soppressa la lettera *d)* del testo originario che dichiarava incompatibile l'esercizio di attività imprenditoriali ed inserito un nuovo comma 2, che obbliga l'imprenditore individuale a nominare uno o più institori astenendosi, pertanto, dal diretto esercizio dell'impresa.

Correlativamente, è stato soppresso il comma 2 dell'articolo nel testo approvato dalla Camera, il quale escludeva espressamente l'incompatibilità nei casi di mera proprietà di una impresa individuale ovvero di quote o di azioni societarie.

Secondo la nuova lettera *d)* del comma 1, l'esercizio di attività professionali e di lavoro autonomo comporta incompatibilità solo se attiene a materie connesse con la carica di Governo ricoperta, fermo restando il divieto per la titolarità di cariche o uffici, l'esercizio di funzioni o il compimento di atti di gestione in associazioni o società tra professionisti.

Ai sensi del nuovo comma 4, tali incompatibilità costituiscono causa di impedimento temporaneo all'esercizio della professione, secondo la disciplina dettata dall'ordinamento professionale di appartenenza.

Il secondo periodo dello stesso comma 4 estende temporalmente le incompatibilità relative alle attività professionali ed alle cariche, uffici o funzioni ricoperte o esercitate in enti di diritto pubblico, in società con fini di lucro o in attività imprenditoriali, ai dodici mesi che seguono la cessazione dalla carica di governo, con riguardo agli enti o alle società operanti prevalentemente in settori connessi con la carica di governo già ricoperta.

È stato infine soppresso il comma 6 del testo approvato dalla Camera, che dichiarava insussistenti varie fattispecie di incompatibilità con riguardo alle cariche ed uffici ricoperti e alle attività svolte alla data di entrata in vigore della legge.

L'articolo 3 definisce la situazione di conflitto di interessi; essa sussiste quando il titolare di una carica di governo partecipa all'adozione di un atto trovandosi in situazione di incompatibilità, ovvero qualora l'atto incida sul patrimonio del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, con danno per l'interesse pubblico.

Durante l'esame presso il Senato sono state apportate alcune modifiche alla formulazione dell'articolo 3; l'attuale formulazione prevede, per esempio, che la situazione di conflitto non concerne solo l'adozione di atti, bensì la partecipazione a tale adozione, attraverso la formulazione della proposta. La situazione di conflitto può derivare anche da un'omissione, quando essa abbia ad oggetto un atto dovuto. L'incidenza patrimoniale dell'atto o dell'omissione dev'essere non solo specifica, ma preferenziale.

Sempre durante l'esame presso il Senato, è stato soppresso l'inciso che escludeva il conflitto di interessi qualora l'atto riguardasse « la generalità o intere categorie di soggetti ». Viene inoltre specificato che l'incidenza dell'atto o dell'omissione può riguardare non solo il patrimonio personale del titolare, del coniuge o dei parenti entro il secondo grado, ma anche quello delle imprese o società da essi controllate. Il concetto di controllo è definito mediante rinvio all'articolo 7 della legge n. 287 del 1990, recante norme a tutela della concorrenza e del mercato.

L'articolo 4 del presente provvedimento chiarisce che la normativa in tema di conflitto d'interessi non incide sulla disciplina generale già esistente in tema di prevenzione e repressione di abuso di posizione dominante. Appare comunque significativa a tal proposito l'introduzione nel medesimo articolo 4, da parte del Senato, di due nuovi commi finalizzati a sottolineare il divieto generale di atti e comportamenti che costituiscano o mantengano una posizione dominante nel settore delle comunicazioni, precisando che l'eventuale violazione è sanzionata anche quando sia compiuta dall'impresa facente capo al titolare di cariche di governo

avvalendosi di atti posti in essere dal titolare medesimo (anche in questo caso al titolare di cariche di governo sono equiparati il coniuge, i parenti entro il secondo grado e le imprese o società da essi controllate).

Nell'articolo 5 si fa obbligo a chi assume cariche di governo di rendere note all'autorità garante della concorrenza e del mercato l'eventuale titolarità di cariche o attività incompatibili, nonché tutti i dati relativi alle attività patrimoniali detenute.

Durante l'iter presso il Senato si è previsto lo sdoppiamento del termine, complessivamente pari a novanta giorni, per la presentazione della suddetta dichiarazione; sono previsti infatti 30 giorni per la dichiarazione delle situazioni di incompatibilità e ulteriori 60 giorni per quella concernente le attività patrimoniali.

Si è inoltre precisato che tra le attività patrimoniali da dichiarare devono essere comprese le partecipazioni azionarie e che le dichiarazioni sono rese anche all'autorità per le garanzie nelle comunicazioni, quando le incompatibilità o i dati patrimoniali afferiscano a settori di competenza dell'autorità medesima.

Si prevede inoltre che gli obblighi di dichiarazione sono estesi al coniuge ed ai parenti entro il secondo grado del titolare di cariche di governo.

Anche l'articolo 6, che individua le nuove funzioni assegnate all'autorità antitrust in materia di conflitto di interessi, è stato ampiamente modificato dal Senato.

In particolare il comma 2, di nuova introduzione, precisa che spetta agli organi di volta in volta competenti adottare gli adempimenti promossi dall'antitrust ai sensi del comma 1; si tratta della rimozione o decadenza dalla carica, della sospensione del rapporto di lavoro, della sospensione dall'iscrizione in albi professionali. È stato inoltre soppresso l'ultimo periodo del comma 5, che conferiva natura vincolante al parere eventualmente espresso dall'autorità per le garanzie nelle comunicazioni.

Sempre all'articolo 6 è stato altresì soppresso il comma 8 del testo approvato dalla Camera, che prevedeva per il Go-

verno la possibilità di chiedere pareri all'autorità sui progetti di legge nonché sugli schemi di atti normativi ed è stato inserito un nuovo comma 8, che attribuisce all'autorità il potere di comminare una sanzione pecuniaria, previa diffida, all'impresa che fa capo al titolare di cariche di governo (ovvero al coniuge, ai parenti entro il secondo grado, o alle imprese o società controllate), nel caso in cui l'impresa ponga in essere comportamenti diretti a trarre vantaggio da atti adottati in conflitto di interesse, e vi sia la prova che chi ha agito conosceva la situazione di conflitto.

La sanzione pecuniaria è correlata alla gravità del comportamento e commisurata nel massimo al vantaggio patrimoniale conseguito.

Il nuovo comma 9 dell'articolo 6, rielaborando quanto già stabilito dal comma 3 nel testo approvato dalla Camera, prevede che l'antitrust renda comunicazione motivata ai Presidenti del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati, a seguito degli accertamenti previsti dai commi 1, 3 e 5, ovvero a seguito dell'irrogazione delle sanzioni pecuniarie di cui al comma 8 dell'articolo in esame.

Il nuovo comma 10 attribuisce all'antitrust un potere regolatorio in riferimento alle procedure istruttorie, ai criteri di accertamento per lo svolgimento dei compiti ad essa assegnati dal provvedimento in esame, ed alle necessarie modifiche organizzative interne. L'articolo 7 costituisce una delle più rilevanti novità introdotte nel corso dell'esame al Senato. Esso infatti attribuisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni un preciso ruolo e compiti specifici in materia di regolazione dei conflitti di interessi. Tali compiti — di vigilanza, di accertamento e sanzionatori — sono indirizzati, come dispone il comma 1, ai comportamenti delle imprese che facciano capo al titolare della carica di Governo — ovvero al coniuge o ai parenti entro il secondo grado, o che siano da essi controllate — qualora tali imprese operino nei settori delle comunicazioni sonore e televisive, della multimedialità, dell'editoria anche elettronica e delle connesse fonti

di finanziamento. Oggetto del controllo sono gli eventuali comportamenti che forniscano un « sostegno privilegiato » al titolare di cariche di governo, violando, al contempo, le disposizioni di cui alla legge n. 223 del 1990 (che disciplina il sistema radiotelevisivo pubblico e privato), alla legge n. 249 del 1997 (istitutiva dell'autorità e recante norme sui sistemi delle telecomunicazioni e radiotelevisivo) o alla legge n. 28 del 2000 (la cosiddetta legge sulla *par condicio*).

Le tre leggi richiamate dal comma 1 costituiscono i principali provvedimenti di ordine generale volti a disciplinare l'esercizio dell'attività radiotelevisiva, l'assetto complessivo del settore delle comunicazioni e la comunicazione politica attraverso i mezzi di informazione. Ciascuna di esse reca una pluralità di specifici obblighi e divieti a carico delle imprese operanti nel settore, nonché di sanzioni per la violazione dei medesimi, e pone in capo all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni specifiche competenze afferenti alla regolazione del settore, alla vigilanza, all'accertamento delle infrazioni ed all'irrogazione di sanzioni.

I poteri attribuiti all'autorità, le procedure che essa deve seguire e le sanzioni da questa irrogabili sono definiti dal comma 2 mediante rinvio alle tre leggi testé citate ed ai commi 4, 5 e 7 del precedente articolo 6, che trattano dei poteri e delle modalità di accertamento dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato. Analogamente a quanto già previsto per l'antitrust, ai sensi del comma 3, l'autorità, qualora accerti che l'impresa abbia adottato comportamenti che forniscono un sostegno privilegiato al titolare di cariche di governo in violazione delle disposizioni di cui alle tre leggi sopra citate, ha il potere di comminare, previa diffida, le sanzioni specificamente previste per tali infrazioni dalle leggi medesime: le sanzioni pecuniarie, peraltro, sono aumentate sino a un terzo.

Il comma 4 prevede che l'autorità informi il Parlamento, con comunicazione

motivata diretta ai Presidenti delle due Camere, dell'accertamento effettuato e dell'eventuale sanzione irrogata.

Il comma 5, infine, attribuisce all'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni un potere regolatorio in ordine alle procedure istruttorie, ai criteri di accertamento per lo svolgimento dei compiti ad essa assegnati ed alle conseguenti modifiche organizzative.

L'articolo 8, il quale disciplina gli obblighi di comunicazione alle Camere ed all'autorità giudiziaria dell'autorità anti-trust e dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, ha subito modifiche principalmente dovute ad esigenze di coordinamento normativo. Assume rilievo, peraltro, la nuova formulazione del comma 2, che include nella fattispecie di cui all'articolo 328 del codice penale (omissione di atti d'ufficio) tutte le ipotesi di violazione degli obblighi di dichiarazione da parte del titolare di cariche di Governo, qualora l'interessato non ottemperi ad una specifica richiesta dell'autorità competente in un termine stabilito dalla stessa autorità, e comunque non inferiore a 30 giorni.

L'articolo 9 dispone, in conseguenza dei nuovi compiti attribuiti all'autorità anti-trust e all'autorità per le garanzie nelle comunicazioni in materia di conflitti di interesse, un incremento di 15 unità del ruolo organico di ciascuna autorità.

Il comma 2, introdotto dal Senato, prevede inoltre che la sola autorità anti-trust possa assumere 10 unità di personale aggiuntive rispetto alla pianta organica prevista dalla legge istitutiva. Le assunzioni saranno effettuate previa corrispondente riduzione di 10 unità di personale assunto a tempo determinato e a condizione di non produrre oneri maggiori.

Il comma 3 quantifica gli oneri derivanti dagli incrementi di organico così disposti. Gli importi sono stati raddoppiati nel corso dell'esame al Senato per far fronte al potenziamento dell'organico dell'Autorità per le garanzie nelle comunicazioni, non previsto nel testo trasmesso dalla Camera.

A tal proposito, durante l'esame in Commissione, è stato approvato un emen-