

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

24.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 MAGGIO 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

24.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 22 MAGGIO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MASSIMO D'ALEMA**
 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:		Marini Franco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	877, 879
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .	877, 878, 879, 893	Nania Domenico (gruppo alleanza nazionale)	879
Boatò Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .	877, 879	Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) .	877, 878
Casini Pier Ferdinando (gruppo CCD)	878	Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	877
D'Onofrio Francesco (gruppo CCD), <i>Relatore sulla forma di Stato</i>	879	Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia)	878, 879
		Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	889, 890

La seduta comincia alle 16.50.

(La Commissione approva il processo verbale della seduta precedente).

Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione.

Comunico che il senatore D'Onofrio, relatore sulla forma di Stato, ha presentato la propria relazione, che contiene anche una ipotesi di articolato (*v. allegato Commissione bicamerale*). I gruppi hanno concordato che nella seduta odierna abbia luogo soltanto l'illustrazione della relazione, poiché è giusto che i gruppi ed i singoli i commissari abbiano modo di riflettere e di valutare prima di dare inizio alla discussione, che quindi si svilupperà nel corso della seduta prevista per domani, venerdì 23 maggio, alle 9,30, a meno che voi non riteniate che la pausa possa essere più breve. Non credo, invece, che sia necessario che sia più lunga, perché domani mattina avrà luogo soltanto la discussione, poi ci sarà tempo ulteriore per predisporre proposte. Nella seduta di domani non si passerà alla votazione dell'articolato – lo ripeto – ma si svolgerà la discussione sulla relazione, al termine della quale decideremo in che modo e con quali tempi procedere.

MARCO BOATO. Anche perché il documento è composto da 22 pagine.

PRESIDENTE. Non per questo, ma perché è una prassi normale: al termine della discussione sulla relazione, e sulla base degli orientamenti che da essa emergeranno, valuteremo come proseguire ed organizzare il nostro lavoro.

FRANCO MARINI. Presidente, intervengo sull'ordine dei lavori. Non potremmo aprire la discussione nella giornata di lunedì, in considerazione del rilievo delle questioni aperte? Una giornata in più potrebbe essere un elemento costruttivo. Naturalmente è una considerazione che rassegnò alla sua valutazione.

MAURIZIO PIERONI. Presidente, personalmente e a nome del mio gruppo, preferirei che la discussione avesse luogo domani ed avere semmai un paio di giorni in più per studiare e predisporre emendamenti all'articolato, posto che il testo base sia assunto. Lunedì mi parrebbe troppo tardi per la discussione generale e troppo presto per la formulazione degli emendamenti.

GIORGIO REBUFFA. Intervengo anch'io sull'ordine dei lavori, presidente, per chiedere quando intendiamo procedere all'adozione di un testo base, perché questo è un elemento determinante per valutare i tempi.

PRESIDENTE. Questo lo possiamo decidere sulla base della discussione generale, onorevole Rebuffa; non posso valutarlo adesso, perché nella discussione generale potrebbe registrarsi un generale accoglimento o, invece, potrebbe emergere da più parti la necessità di presentare testi alternativi, per cui la decisione che

lei chiede non può essere assunta preventivamente. Proprio per ordinare meglio i nostri lavori, penso che sia utile che la discussione generale abbia luogo domani mattina, trattandosi di una fase di pronunciamenti generali, e che poi magari ci sia un po' più di tempo per l'eventuale predisposizione di emendamenti o testi alternativi.

PIER FERDINANDO CASINI. Presidente, credo che molte volte, in casi come questo, affrettare la discussione rischi semplicemente di complicare il cammino successivo piuttosto che semplificarlo. Mi associo quindi alla richiesta formulata dall'onorevole Marini, che naturalmente sottopongo anch'io alla sua valutazione autonoma; non se ne creerà una questione. Penso però che forse sia più conveniente per tutti che lunedì si discuta e si arrivi a conclusioni pratiche, piuttosto che affrettare domani una discussione che merita un approfondimento ed una meditazione molto serena.

PRESIDENTE. Lei quindi si associa alla richiesta che la discussione generale avvenga lunedì. Personalmente, osservo che la discussione generale verterà sul testo predisposto dal collega D'Onofrio per cui se ci fossero osservazioni, sarebbe importante avere dopo del tempo per lavorare. Comunque, se esiste l'orientamento di rinviare anche la discussione generale, mi permetterei di raccomandare che il tempo sia impiegato non solo a riflettere sulla relazione, ma anche a predisporre eventuali proposte di modifica. Annuncio infatti sin d'ora che se la discussione generale avrà luogo lunedì, poi il tempo per la presentazione degli emendamenti sarà molto più breve.

PIER FERDINANDO CASINI. Certo.

PRESIDENTE. La cosa importante è che si stabilisca che entro mercoledì mattina la Commissione deve essere messa in grado di discutere e di votare, sia testi alternativi, sia emendamenti. Sia che si inizi a discutere ora, sia che lo si

faccia lunedì, il termine per la presentazione degli emendamenti non cambia. Se siamo d'accordo su questo, io non ho problemi.

PIER FERDINANDO CASINI. Benissimo, siamo d'accordo.

MAURIZIO PIERONI. Le chiedo scusa, signor presidente, ma manifesto ulteriormente il mio dissenso, perché ritengo che ove decidessimo, nella discussione di lunedì, di adottare altri testi base, non esisterebbe il tempo per prepararli.

PRESIDENTE. No, senatore Pieroni, perché dico subito, nel caso che vi siano colleghi che pensino di predisporre altri testi base, che devono farlo fin d'ora. Discuteremo dell'eventuale procedura, ma la Commissione deve mettersi in grado di cominciare a votare nella giornata di mercoledì prossimo.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Entro quale termine dovrebbero essere presentati i testi base?

PRESIDENTE. Martedì, alle ore 17.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Martedì alle ore 17?

PRESIDENTE. Sì, anche perché vorrei precisare che la questione è un po' più complessa: dovremmo esaminare il testo base ed, eventualmente, respingerlo e nominare un altro relatore, perché non si può discutere su una quantità di testi base. Per questo raccomando: primo, che si rifletta; secondo, che alla discussione di lunedì si arrivi con proposte precise. Infatti, se si decide che la discussione abbia luogo lunedì, il termine per la presentazione di emendamenti o testi alternativi sarà molto ravvicinato, altrimenti i tempi slitterebbero di troppo. Se si preferisce spostare anche la discussione.. (*Commenti*). Mi pare che gli onorevoli Casini, Rebuffa e Marini abbiano avanzato la richiesta di non cominciare domani. È

chiaro, però, che si potrebbe cominciare domani.

FRANCO MARINI. Presidente, mi consenta una battuta, anche se poi ci rimetteremo al suo apprezzamento. Questa materia è di tale rilievo, anche rispetto alla possibilità di andare avanti e di concludere i nostri lavori, che è importante dare alle forze politiche, ai componenti la Commissione la possibilità di una riflessione più attenta. Naturalmente, ciò sempre rispettando le sue decisioni. Accetto la sua preoccupazione e sono d'accordo che si debba stabilire un percorso (che è quello da lei indicato), ma finora rispetto ai problemi in esame abbiamo avuto solo indicazioni di stampa; quindi per me questo è il momento in cui si avvia una riflessione seria. Dunque, dare anche alle componenti della Commissione bicamerale la possibilità di una riflessione seria, può favorire la speditezza dei due giorni di lavoro che abbiamo di fronte.

Credo, rispetto anche all'economia dei tempi che lei ha indicato, che possa essere positivo avviare la discussione lunedì.

DOMENICO NANIA. Ci associamo anche noi alla richiesta e alle ragioni testé esposte dall'onorevole Marini.

PRESIDENTE. Va bene, però vorrei replicare brevemente rivolgendo anche una raccomandazione. Se decidiamo, per una pausa di riflessione, che la discussione si faccia più in là, lunedì pomeriggio, e che, contemporaneamente, ci si prepari al fatto che tra la discussione generale ed il deposito di eventuali emendamenti e proposte alternative vi sia un tempo rapido, non vorrei che, nel frattempo, la discussione che non facciamo qui si sviluppi, in modo presumibilmente distruttivo, su tutti i giornali italiani.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. C'è libertà di pensiero!

PRESIDENTE. So che c'è libertà di pensiero e non voglio impedirla. Ma se

dobbiamo avere un momento di approfondimento, di riflessione, il mio è un appello ad un ragionevole riserbo; altrimenti, se siamo tutti in grado di formulare giudizi, discutiamo subito. A cosa serve una pausa di riflessione? In questo senso, mi sembra che una condotta del tipo che ho indicato sia coerente con la richiesta di avviare la discussione generale lunedì, per evitare che si arrivi in questa sede ad una discussione generale già largamente sviluppatasi in un confronto pubblico, di cui non ci sarebbe, poi, che da prendere atto. Se siamo nelle condizioni di avere questo confronto, dico di farlo subito. Se dobbiamo riflettere, riflettiamo. Ma siccome in questa sala vi sono non solo dei parlamentari ma i leader dei principali schieramenti politico-parlamentari, se in questi giorni dobbiamo riflettere, cerchiamo anche di condurre il confronto di opinioni con una misura che consenta poi di venire in questa sede senza aver pregiudicato non dico gli esiti, ma il carattere della discussione stessa (*Commenti*)

Nei giorni scorsi si sono confrontate delle opinioni. Non è successo niente di drammatico. Qui, invece, siamo di fronte ad una relazione, ad un testo.

MARCO BOATO. Potrei proporre di anticipare al mattino l'ufficio di presidenza di domani, di modo che si abbia più tempo?

PRESIDENTE. D'accordo. Do la parola al senatore D'Onofrio, relatore sulla forma di Stato.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Signor presidente, la relazione è stata distribuita ai colleghi del Comitato forma di Stato questa mattina, in un testo che conteneva alcune imprecisioni: sarei quindi lieto se essi potessero ottenere il testo consegnato oggi agli altri componenti della Commissione bicamerale, per evitare sovrapposizioni sia nella parte discorsiva — che sostanzialmente è la medesima, salvo su qualche aspetto — sia per quanto riguarda, in particolare, la

formulazione dell'articolo 4, attinente alla materia fiscale, a proposito del quale chiedo alla cortesia degli uffici di assumere il testo realmente definitivo, che consegnerò alla fine del mio intervento.

Infatti, tra il testo predisposto stamane e quello dato due ore dopo vi è una interpolazione che andrebbe tolta. Quindi, a proposito dell'articolo 4, mi riprometto di fornire il testo effettivo da allegare agli atti quando ne avrò terminata la lettura ed il commento.

Preferisco dare lettura della relazione, anche se è stata stampata e distribuita, proprio per le ragioni di carattere sostanziale che emergono in riferimento ad un mutamento notevole della nostra organizzazione statutale. E leggendola, quando necessario, quando dovessi ritenerlo opportuno, quando fosse utile, svolgerò qualche considerazione aggiuntiva rispetto al momento in cui la relazione è stata scritta, cioè soltanto ieri. Infatti, le vicende sono tali da suggerire aggiornamenti e riflessioni: non di tipo radicale e sostanziale, per quanto mi riguarda, ma opportune anche alla luce di ciò che mi è capitato di leggere oggi sui giornali in ordine a cose che ci sarebbero, non ci sarebbero o non ci sarebbero state. Quindi, qualche opinione è opportuno esprimerla anche in riferimento a queste rilevazioni finali.

Ringrazio il presidente, ringrazio molto il professor Elia ed i colleghi del Comitato e della Commissione bicamerale. E quando affermo che desidero ringraziare il presidente Elia e tutti i colleghi del Comitato forma di Stato per la profondità e la discrezione con la quale hanno concorso alla maturazione di temi fondamentali per il futuro del nostro paese, intendo dire che in questa relazione non do conto delle diverse proposte – decine – e delle opinioni, spesso molto divergenti, che si sono manifestate nel corso dei lavori del Comitato, in quanto non si tratta di una relazione riassuntiva dei lavori del Comitato: alla luce dei lavori del Comitato è la mia relazione. Quindi, il mio è un ringraziamento non di forma, perché riguarda la sostanza del lavoro

svolto. La lettura, infatti, dei lavori del Comitato rende evidente che questa relazione e i nuovi articoli della Costituzione che propongo alla vostra valutazione non sarebbero stati possibili senza il loro contributo, spesso critico, ma sempre costruttivo, rispetto alle indicazioni da me originariamente presentate.

Ciò può essere rilevato leggendo i lavori del Comitato: molte volte – direi il più delle volte – i testi da me proposti all'inizio come relatore ed istruttore sono stati profondamente rivisti, rimediai, sottoposti a giudizi critici, anche profondi, in un libero confronto di opinioni che non ha mai visto il nostro Comitato dividersi secondo linee politiche predeterminate. Lo dico perché fa parte del modo con il quale la relazione è stata poi scritta.

Ringrazio inoltre il presidente D'Alema per l'attenzione con la quale ha seguito i nostri lavori e per le indicazioni che ha dato nella sua relazione generale. Vede, presidente, anche stamani nel Comitato forma di Stato si è discusso del significato della sua relazione generale ai fini del testo che presento: a me è sembrato di capire che nella sua relazione generale di qualche giorno fa fossero contenute le indicazioni di fondo che hanno consentito a lei di proporre alla Commissione di confermare i relatori che qualche tempo fa erano stati indicati di fatto come istruttori; senza in alcun modo attribuirle la responsabilità per le cose dette e per le soluzioni proposte, mi è sembrato di cogliere in quella relazione una scelta preferenziale per una soluzione di tipo federalista della nostra Repubblica ed io mi sono mosso lungo questa traccia, che peraltro ritenevo quella della maturazione del Comitato medesimo.

Sono certo che anche il vostro orizzonte, colleghi, non si limita alle persone presenti in questa sala e, più in generale, nel Parlamento nazionale, perché va ben oltre i Palazzi romani per giungere a comprendere tutti gli italiani che vivono sul territorio della nostra Repubblica. Potrete trovare nelle mie proposte una indicazione di fondo, che va al di là del dettaglio tecnico: la convinzione che la

bicamerale abbia bisogno, se intende porsi alla testa di un processo di riforma costituzionale dello Stato, di una fase di rapporto con le realtà regionali italiane che fino ad ora non è stato possibile se non nelle audizioni. Questa è un cultura del processo riformatore che troverete indicata successivamente.

La Commissione bicamerale inizia infatti oggi una tappa del proprio cammino che consiste nell'esame e nelle votazioni delle prime disposizioni costituzionali destinate a sostituire la seconda parte della Costituzione vigente.

Iniziamo con i temi relativi alla forma di Stato, nella consapevolezza che l'ordinamento della Repubblica è innanzitutto la forma del nostro Stato, che influisce, pur senza determinarli, sugli orientamenti relativi al Parlamento, al Governo, alla magistratura, alla Corte costituzionale, ai referendum e alla revisione costituzionale. Vorrei dire in proposito, signor presidente, che sono del tutto consapevole, come credo tutti i componenti della bicamerale, che quando si è decisa la riforma della seconda parte della Costituzione si è pensato ad un nuovo assetto costituzionale complessivo che riguardi Stato, Parlamento, Governo, magistratura, Corte costituzionale e che quindi, per qualche aspetto, qualunque dei temi con i quali avessimo cominciato si esponeva a qualche attesa relativa alle decisioni riguardanti le altre parti. Non vi è dubbio che la scelta di un ordinamento federale, pur non determinando le risposte sulle altre parti della Costituzione, finisce per influire sulle stesse. Di questo dobbiamo essere consapevoli; credo che qualche riflessione in più sulla riforma dello Stato possa essere importante, anche per quel senso di completezza della riforma che le forze politiche oltre ai singoli componenti della bicamerale hanno ripetutamente espresso e che credo faccia parte del modo con il quale affrontiamo le singole parti di questo testo costituzionale.

Ritengo molto significativo che in tal modo, cioè cominciando oggi con la forma di Stato, dimostriamo chiaramente l'intendimento di modificare l'ordine stesso nel

quale sono disciplinati i poteri costituzionali nella seconda parte della nostra Costituzione: se, infatti, l'ordine attuale inizia con le Camere e giunge alle autonomie regionali e locali soltanto dopo la disciplina del Governo e della magistratura ordinaria, con il nostro lavoro intendiamo dare un assetto del tutto nuovo anche nella successione delle diverse parti dell'ordinamento della Repubblica, iniziando proprio dalle autonomie regionali e locali. Mi sembra che questo modo di vedere l'ordinamento della Repubblica, partendo dalla struttura federalista dello Stato, anziché del Parlamento per giungere alle autonomie, sia un modo attraverso il quale si caratterizza il senso con cui l'ordinamento viene ad essere costruito. Avremmo potuto cominciare con ciascuno delle altre parti; l'onorevole Buttiglione nel suo intervento in Commissione in sede plenaria aveva suggerito di iniziare con la parte riguardante le garanzie; sarebbe stato ovviamente possibile, si sarebbe avuta una diversa idea dell'ordinamento della Repubblica. Cominciamo con la forma di Stato: mi sembra che questo finisca con l'assumere il significato di un probabile nuovo ordinamento costituzionale della nostra organizzazione.

Nel corso dei lavori della Commissione bicamerale in sede plenaria e del Comitato forma di Stato si è venuta via via definendo la convinzione che per affrontare il nodo costituzionale, politico e istituzionale del nuovo patto non sembra più sufficiente procedere lungo la strada del decentramento di funzioni legislative dallo Stato alle regioni e delle funzioni amministrative dallo Stato e dalle regioni agli enti locali, in quanto — mi sembra importante — è sempre più evidente che siamo di fronte ad un passaggio storico della nostra esperienza nazionale unitaria: è infatti posta oggi la questione del passaggio ad una Repubblica federale. Questo è un fatto che, per così dire, discrimina in termini di discontinuità costituzionale, e mi sembra che i lavori del Comitato abbiano consentito di giungere a questa conclusione. Dico questo perché se prendiamo le proposte di ri-

forma costituzionale presentate dalle diverse parti politiche o dai diversi colleghi, notiamo che talune erano orientate al completamento del decentramento delle funzioni, talaltre erano in vario modo orientate verso soluzioni di tipo federale. I lavori del Comitato hanno progressivamente consentito di maturare un orientamento favorevole ad una svolta in senso federale della Repubblica e l'attività da me svolta ha tenuto ovviamente conto di questa scelta, che mi è sembrata di fondo.

È questa la ragione principale che mi induce a sottoporre alla bicamerale in sede plenaria la domanda di fondo: vogliamo trasformare la Repubblica italiana in Repubblica federale? Allorché adoperiamo l'espressione « federale » intendiamo essere coerenti sino in fondo e, dunque, avviare il processo costituente della trasformazione della nostra Repubblica da centralistica e delle autonomie regionali e locali in Repubblica autenticamente federale? Mi permetto di dire che questa è stata ed è una questione non solo lessicale, cercando di capire se nel profluvio di affermazioni di tipo federalistico che sono venute emergendo nel corso dell'ultimo anno e mezzo, nei programmi elettorali, nelle affermazioni, ci sia, per così dire, orientati verso una traduzione dell'ordinamento in questo senso.

È mia convinzione che il Comitato forma di Stato ha progressivamente raffinato in senso autenticamente federalistico le proprie riflessioni, discussioni e proposte. Se le cose stanno così, come a me sembra che effettivamente stiano, occorre allora affrontare in questa sede solenne e formale la questione dell'avvio, processuale e di contenuto, della trasformazione della Repubblica italiana in Repubblica federale.

In considerazione delle questioni di ordine politico, culturale, sociale ed istituzionale che hanno fatto emergere la questione federale in Italia — non è un caso che io indichi questioni di ordine politico, culturale, sociale ed istituzionale, cioè un insieme di ragioni che sono la sostanza della nostra vita associata — mi

sembra di poter dire che la differenza di fondo tra un ordinamento federale e un ordinamento regionale e delle autonomie attiene al processo costituzionale relativo alla ripartizione delle funzioni pubbliche tra le diverse entità chiamate a comporre una Repubblica federale, e non tanto alla qualità e alla quantità dei poteri legislativi, amministrativi e giurisdizionali ripartiti tra lo Stato da un lato, le regioni e gli enti locali dall'altro. Intendo dire che mentre nel decentramento possiamo avere forme di decentramento amplissimo dal punto di vista della qualità dei poteri decentrati, nell'ordinamento federale è la sostanziale natura dell'intesa che finisce con il determinare il procedimento medesimo. Questa è un'affermazione di tipo culturale, come tale sottoposta a tutte le opinioni contrarie, ma è in questo momento anche un'affermazione di tipo politico-istituzionale perché indica le ragioni della scelta di un rapporto tra Commissione bicamerale, quindi, Parlamento, e i venti consigli regionali d'Italia.

Si può giungere ad una Repubblica federale, come è avvenuto nel più limpido esempio di Stato federale conosciuto nell'epoca recente, quello degli Stati Uniti d'America, partendo da Stati sovrani che decidono di stipulare il patto costitutivo della federazione. Si può invece, come nel caso italiano che abbiamo di fronte, partire da uno Stato unitario, anche se regionale e delle autonomie, per passare ad una Repubblica federale attraverso il nuovo patto di unità nazionale che viene stipulato dallo Stato, da un lato, e dalle regioni e dagli enti locali, dall'altro. Noi, infatti, non operiamo in assenza di entità territoriali che intendono comporre con lo Stato centrale la nuova Repubblica federale italiana, ma siamo in presenza di un ordinamento costituzionale che già conosce questo Stato da un lato, queste regioni e questi enti locali dall'altro. Dico questo perché quando la Costituzione fu scritta si operava in una terra assolutamente priva di una definizione delle regioni: la definizione delle venti regioni italiane fu il risultato di un lunghissimo dibattito costituente, perché in quel momento quali

fossero non era detto da nessuna parte. Oggi siamo in presenza delle regioni per come esistono; non ritengo di poter passare alla loro cancellazione per procedere alla definizione di nuove entità, se non attraverso l'articolo 132 della Costituzione. È questo un punto discriminante tra il processo di formazione di uno Stato federale che nasca da una pluralità di Stati preesistenti e, invece, il passaggio dallo Stato unitario, che già conosce l'articolazione regionale, al modello di tipo federale.

L'orientamento maturato nel corso dei lavori del Comitato forma di Stato è in particolare e molto significativamente nel senso di fondare il nuovo ordinamento costituzionale sul principio di sussidiarietà, inteso questo nel senso del rovesciamento della titolarità dei poteri pubblici, i quali non promanano più dallo Stato per andare verso le comunità locali, ma al contrario nascono dalle comunità territoriali per giungere allo Stato, in una costruzione di federalismo dal basso. Lo dico perché vi è qualche dubbio tra i costituzionalisti e sulla necessità di una formale introduzione in Costituzione del principio di sussidiarietà, stante l'avvenuta introduzione di questo principio nel Trattato di Maastricht. Poiché si ritiene che le norme di ordinamento del Trattato europeo possano in qualche misura già determinare modelli costituzionali diversi, taluno considererebbe non necessario scriverlo nella Costituzione italiana. A me sembra molto opportuno, importante e comunque preferibile perché questo colora di sé il modo con cui diamo vita ad un ordinamento di tipo federale, partendo dalle comunità territoriali minori per arrivare a quelle progressivamente maggiori.

Se dunque il nostro intendimento è quello di dar vita alla Repubblica federale italiana sulla base del principio di sussidiarietà, dobbiamo imboccare decisamente la strada del patto costituente tra Stato, regioni ed autonomie locali, nel quale lo Stato definisce l'essenza soltanto delle funzioni proprie e del disegno costituzionale complessivo, e lascia agli statuti costituzionali, uno per ciascuna delle re-

gioni esistenti, a partire ovviamente dalle regioni a statuto speciale, la ripartizione delle altre funzioni tra Stato, regioni ed autonomie locali. È nell'istituto dello statuto speciale per ciascuna regione, deliberato dal rispettivo consiglio e adottato con forza di legge costituzionale contestualmente alla definizione del nuovo ordinamento della Repubblica federale, che risiede, nella nostra esperienza storica concreta, il patto tra lo Stato e le entità destinate a comporre il nuovo ordinamento federale.

Signor presidente, poiché questo è un punto che può suscitare, che ha suscitato e che può continuare a suscitare molti dibattiti, vorrei evitare equivoci di tipo linguistico. Nell'ordinamento costituzionale italiano noi abbiamo gli statuti speciali delle regioni a statuto speciale, che sono leggi adottate con legge costituzionale e abbiamo gli statuti ordinari delle regioni a statuto ordinario, adottati con legge ordinaria della regione approvata con legge della Repubblica. Il modello che propongo unifica le une e le altre nell'istituto dello statuto speciale, però io uso il termine statuto speciale pur non avendo il contenuto più nulla in comune né con le regioni a statuto speciale né con quelle a statuto ordinario; infatti, nella proposta lo statuto speciale — ed è la ragione dell'approvazione del Parlamento nazionale nel corso di questo processo costituente — è uno statuto nel quale si concorre a completare la ripartizione delle funzioni legislative tra Stato e regioni. Fermo restando non solo l'opposizione a questo come istituto per la definizione delle materie e fermo restando che si può immaginare e proporre un altro modello — per la verità, almeno altri due — di ripartizione delle funzioni, è bene che i colleghi su questo punto abbiano il conforto di un'opinione che, nel caso di specie, non si rifà agli statuti delle regioni a statuto ordinario oggi esistenti, perché nella mia proposta le materie che oggi la Costituzione assegna agli statuti ordinari vengono tutte attribuite all'autonoma potestà della regione. Non vi è dunque alcuna previsione di approvazione

costituzionale delle materie di competenza regionale (legge ed organizzazione, per intenderci); da questo punto di vista, il dibattito che seguirà, la discussione generale e gli orientamenti che si assumeranno su questo testo base o su altri, favoriranno un chiarimento di natura costitutiva rispetto al modello di Stato che abbiamo di fronte.

Si tratta pertanto – lo dico perché questa opinione, che ha suscitato polemiche, è stata attribuita al presidente D'Alema – non di discriminare tra le regioni, imponendo alle une o alle altre tempi differenziati di esercizio concreto delle nuove funzioni, ma di consentire alle regioni, se lo vogliono, tempi diversi di accesso al nuovo regime costituzionale dell'autonomia. Intendo dire che non vi è alcuna proposta di federalismo a doppia velocità, nel quale si dica che alcune regioni possano andare veloci e le altre devono attendere; si indica la possibilità che, in un arco di tempo – qui propongo cinque anni – nel quale il nuovo ordinamento vada a regime, siano le regioni, con la loro proposta di statuto, ad indicare il momento di avvio del federalismo nella loro regione. Questo, che è il modello spagnolo (talvolta si è detto catalano, ma impropriamente perché non esiste come modello costituzionalmente autonomo), è l'indicazione non della volontà di far correre per esempio la regione Lombardia e di tener ferma la Campania ma di consentire una flessibilità di adeguamento dei tempi. Se tutte le regioni voglio correre, saranno tutte allo stesso nastro di partenza; se qualcuna vuole correre di meno, lo può fare. È una norma che abilita, non impone, i tempi differenziati. Dico questo perché anche il Presidente del Senato, con l'autorevolezza della carica che ricopre e per la propria competenza giuridica, ha polemizzato con il federalismo a due velocità, ritenendo che o il presidente D'Alema o io intendessimo proporre statuti differenziati nel tempo, imponendo fasi diverse. Si prevede soltanto la possibilità di tempi differenziati.

È una questione che ha costituito motivo di polemica che ovviamente verrebbe meno.

Si rischia, pertanto – dico questo perché la questione più volte posta del rapporto tra unità nazionale e federalismo è centrale –, di passare non dall'unità nazionale alla disunione nazionale, ma, al contrario, dal patto di unità nazionale stipulato con la costituzione repubblicana vigente, ad un nuovo patto di unità nazionale, nella convinzione che il patto federale è oggi capace di dare nuovo vigore e nuova linfa proprio all'unità nazionale che invece è posta in discussione se si resta immobili nella conservazione dello *status quo*. Vi è qui la ragione di una scelta di modello istituzionale ed è evidentemente una ragione di politica costituzionale, non di diritto costituzionale.

Il patto federale, infatti, fondato come si propone sul principio di sussidiarietà, contiene in sé sia l'elemento dell'autonomia tendenzialmente radicale delle entità costitutive della federazione, sia l'elemento della solidarietà tra comunità e comunità della stessa regione e tra regioni diverse, sì che la Repubblica federale che si propone è caratterizzata da un ordinamento costituzionale nel quale i poteri pubblici partono dal basso, vengono gestiti in responsabile autonomia ciascuno al proprio livello territoriale, nella consapevolezza del vincolo unitivo tra le comunità che dà vita appunto al patto federale. Se questo è un punto sul quale riflettere maggiormente sul rapporto tra momento federale e momento unitario, la relazione tende ad indicare come il momento federale sia visto non in alternativa all'unità nazionale ma in senso di costruzione di una nuova unità nazionale; ero e sono convinto infatti che, se rimanesse l'incapacità di dare risposte, allora si sarebbe in discussione il mantenimento dell'unità nazionale.

Se, dunque, la bicamerale intende porsi come strumento del Parlamento nazionale che avvia e governa il processo di trasformazione della Repubblica ita-

liana in Repubblica federale, le decisioni da adottare sono a mio avviso le seguenti.

Affermazione in base alla quale la Repubblica si compone di autonomie locali, regioni e Stato, superando l'identificazione della Repubblica con lo Stato, che ha costituito il fondamento del decentramento delle funzioni pubbliche dallo Stato alle regioni e agli enti locali, per passare alla Repubblica federale della quale lo Stato è certamente il più rilevante, ma non il solo, elemento costitutivo. Poiché su questo punto si sono appuntate riflessioni anche molto critiche sul senso complessivo della trasformazione dello Stato, dico che probabilmente va chiarito che il linguaggio adoperato è in questo caso anche il linguaggio del diritto costituzionale; l'altro giorno il collega Rutelli lo diceva, e vorrei che fosse chiaro. Noi vogliamo distinguere lo Stato ordinamento dallo Stato comunità; ciò che cambia è lo Stato ordinamento. Lo Stato comunità, inteso come comunità nazionale, non viene posto in discussione nella sua unitarietà; l'ordinamento dello Stato sì, fa parte delle esperienze storiche mutevoli. Esistono quelli totalmente accentrati, quelli decentrati e quelli federali: se l'identificazione tra Repubblica e Stato fosse ritenuta l'identificazione tra Repubblica e Stato ordinamento sarebbe un errore, mentre quella tra Repubblica e Stato comunità rimane. Quindi, l'unità indistruttibile è quella della Repubblica, che io dico « si compone », mentre nel testo dell'articolato si dice « si costituisce » (dal punto di vista lessicale le cose possono essere diverse; il dibattito lo dimostrerà), per evitare che si colga una divaricazione tra il momento unitivo della comunità e il momento organizzatorio dello Stato ordinamento.

Affermazione del principio di sussidiarietà, in base al quale le funzioni amministrative spettano originariamente agli enti locali, salve quelle espressamente attribuite alla regione o allo Stato da leggi adottate dall'una o dall'altro nell'ambito di rispettiva competenza. Qui si afferma un principio sul quale il Comitato ha lungamente riflettuto, che è bene che venga colto, in quanto modifica radical-

mente il modo con cui fino ad oggi si sono disciplinate funzioni legislative e amministrative, affermando che alle funzioni legislative corrispondano le funzioni amministrative gestite dallo stesso soggetto titolare della potestà legislativa: si afferma il principio della distinzione delle funzioni legislative da quelle amministrative. Anche questo ovviamente non fa parte di per sé di un ordinamento federale: indica la volontà, ritengo di tutto il Comitato, di tendere al massimo decentramento di funzioni amministrative verso il basso, privilegiando il comune rispetto alla provincia, ma ritenendo che per l'insieme degli enti locali le potestà amministrative diventano piene non solo per l'esercizio delle funzioni ad essi assegnate ma anche per la gestione di funzioni amministrative spettanti ad enti maggiori.

Il dubbio del centralismo regionale viene colpito da questo tipo di affermazione, perché oggi quel centralismo non è contestato quanto alla potestà legislativa delle regioni (la quale ovviamente - salva l'ipotesi del Trentino-Alto Adige - non è attribuita a province), ma per il fatto che nella regione si concentra la funzione amministrativa plurima e si organizza la regione come un piccolo Stato, con una sofferenza reale di comuni e province. Con la separazione delle funzioni legislative da quelle amministrative si va verso un forte decentramento delle funzioni verso gli enti locali.

La decisione successiva riguarda la previsione esplicita in Costituzione delle funzioni che spettano allo Stato in modo esclusivo, rimettendo agli statuti costituzionali di ciascuna regione la definizione delle ulteriori funzioni statali, con l'attribuzione alle regioni della funzione legislativa in ogni altra materia.

Qui vorrei essere preciso, perché di fronte a noi abbiamo tre possibilità nello stabilire un ordinamento nel quale le competenze dello Stato vengono definite in Costituzione. Noi oggi abbiamo uno Stato che definisce in Costituzione le materie di competenza regionale; già nella bicamerale cosiddetta « Iotti-De Mita » eravamo arrivati ad affermare il principio

del rovesciamento dell'articolo 117 della Costituzione, con l'indicazione di un lungo elenco di materie considerate statali, mentre le altre erano attribuite alla regione.

Questa è una delle tre eventualità: un lungo elenco deciso dal Parlamento in modo dettagliato (perché quando si definiscono le materie di competenza statale bisogna essere precisi, per evitare che sfuggano singole competenze), una norma di chiusura che preveda che ciò che non è indicato è dato alle regioni e una norma di salvaguardia circa le materie nuove che potrebbero sopravvenire, rispetto alle quali lo Stato deve poter intervenire.

L'altro modello che le Costituzioni straniere ci rappresentano è quello del lungo elenco di competenze statali, del lungo elenco di competenze regionali, delle norme di salvaguardia.

Io indico una strada tra i due modelli: lo spiego per far capire in che cosa consiste questa novità alla quale nel Comitato si è fatto solo un cenno una volta e che anche per i colleghi del Comitato rappresenta una novità. Viene indicato un insieme di materie limitate che si ritengono di assoluta competenza statale (ovviamente sottoposto a valutazioni: possono essere queste o altre), un limitato elenco di materie di competenza regionale, mentre tutto il resto delle materie legislative (che sono centinaia) viene rimesso — almeno dal punto di vista della ripartizione degli ambiti — a statuti regionali speciali approvati con legge costituzionale nel corso di questo procedimento.

Lo dico perché anche in questo caso non vi è da parte mia un innamoramento per l'uno o l'altro modello. Deve essere chiaro che se tale modello dovesse risultare non gradito o non preferito, non per questo si risolverebbe il problema; dovrebbe necessariamente scegliersi uno degli altri due o addirittura inventarne un altro, a meno di non tornare alla situazione attuale che è quella dell'elenco delle materie di competenza regionale, aggiungendone altre.

Questo punto nevralgico della mia proposta va affrontato sapendo che siamo in presenza di uno dei modelli possibili di

identificazione della materie di competenza statale rispetto a quelle di spettanza regionale. La lettura delle costituzioni straniere ci indica che sono possibili tutti e quattro i modelli, per cui, da questo punto di vista, non esiste un principio in base al quale un modello è autonomistico e l'altro lo è di meno: dipende dal tipo di processo che si instaura. Questo è un modello che, per la sua natura di concertazione, ritengo sia più chiaramente di tipo federalista.

Un'altra decisione riguarda l'attribuzione alle regioni della potestà legislativa esclusiva per determinare le proprie leggi elettorali e la propria forma di governo. Non so se ricordo male — è presente il presidente De Mita — ma mi pare che nella bicamerale da egli presieduta si pensava di attribuire la potestà legislativa elettorale alle singole regioni, così come quella di organizzare la forma di governo. È ciò che capita per le regioni a statuto speciale (con qualche limite) e ciò che non capita in quelle a statuto ordinario.

La domanda di fondo è se innestare un processo in base al quale le regioni si possono autodeterminare quanto a forma politica organizzativa o meno; qui riterrei che la differenza è di natura. Se pensiamo che le regioni non possano determinarsi nella forma politica scelta, giudicherei che saremmo in presenza di una forma di sovraordinazione dello Stato rispetto alle regioni in misura rilevante. Questa è una scelta di fondo, non di tecnica legislativa ma di ordinamento.

La decisione successiva riguarda l'autonomia finanziaria e prima di leggere i passi seguenti, che sono molto lunghi (come è giusto e come tutti chiedono che siano), vorrei precisare due punti. Nel testo normativo che ho formulato sono indicati due principi di fondo: anzitutto la piena autonomia finanziaria di comuni, province, regioni e Stato; poi sarà da discutere se questi enti rimarranno o no: ovviamente è la provincia quella maggiormente in discussione. Apro una parentesi: ho letto che l'unione delle province si è detta contraria alle mie proposte perché le province non sono previste. Invece esse

lo sono; la verità è che in molte proposte all'esame del Comitato si prevede che esse non vi siano. Dopo aver reso noto il testo, è bene che ci si renda conto di cosa è previsto e cosa non lo è.

La parte tributaria è quindi legata a questa forte autonomia impositiva ma, contrariamente ad alcune cose che si sono lette, vi è una forte indicazione del principio di perequazione sia all'interno di ciascuna regione, tra comuni diversamente attrezzati dal punto di vista finanziario, sia tra le regioni, perché è di tutta evidenza che vi sono regioni più povere ed altre più ricche. In più vi è l'ipotesi che accanto alla perequazione vi sia la solidarietà, che non è un principio naturale ma storico, previsto dalla Costituzione del 1948 e che mi sembra opportuno confermare anche in occasione della riforma dell'ordinamento costituzionale.

Non si tratta quindi di un testo sull'autonomia fiscale nel quale si affermi il principio che ognuno tiene per sé i soldi che produce, ma in esso si tende a lasciare il gettito tributario in misura ragionevole nella zona dove è prodotto, mentre lo Stato — che non solo deve far fronte all'ingente debito pubblico con mezzi finanziari prelevati dai cittadini, ma deve provvedere anche alle proprie funzioni, pur se limitate, e alla quota italiana del bilancio europeo — continua a provvedere alla perequazione tra regioni e alla solidarietà per le aree meno sviluppate, quali le isole ed il Mezzogiorno.

Il contesto tributario quindi va visto nel suo insieme. Quando parlerò dell'articolo 4, specificherò in che senso va eliminata una sua parte che altrimenti lo rende incomprensibile. Ho quindi indicato la sostanza delle questioni relative alla autonomia finanziaria, che una lettura del testo normativo renderà più comprensibile.

Si prevede poi dell'abrogazione delle disposizioni costituzionali che concernono i controlli del Governo sulle leggi regionali, i controlli amministrativi preventivi dello Stato sulle regioni e delle regioni sugli enti locali, nonché dell'abrogazione della disposizione costituzionale vigente

che prevede come normale il decentramento dello Stato in ambito provinciale e comunale.

Anche qui siamo in presenza di norme di struttura, di ordinamento costituzionale. Se rimane l'idea che lo Stato, mediante i commissari, e le regioni, con i CORECO, sovrintendono sugli atti amministrativi, siamo in presenza di un decentramento e non di uno Stato federale. L'abrogazione completa delle disposizioni costituzionali che prevedono questi controlli comporta che contro le leggi regionali si può ricorrere alla Corte costituzionale — come è normale — ma che non vi possono essere più attività amministrative o di Governo che sottopongano gli enti locali alle regioni o queste ultime allo Stato. A mio giudizio, siamo in presenza di altre disposizioni che definiscono la natura di decentramento oppure federale di una scelta.

Infine, si tratta delle disposizioni costituzionali relative alla pubblica amministrazione, comuni alle strutture amministrative nazionali, regionali e locali, con drastica riduzione della riserva di legge, al fine di assicurare la più ampia capacità di autorganizzazione di Stato, regioni ed enti locali.

Come i colleghi possono ricordare, l'ufficio di presidenza della Commissione aveva infatti assegnato al Comitato forma di Stato il compito di definire principi costituzionali comuni alla pubblica amministrazione statale, regionale e locale. Il testo allegato alla mia relazione è diverso da quello che riguarda l'ordinamento regionale, che si compone di una serie di articoli nei quali sono state accolte molte delle proposte di legge costituzionale relative a principi di efficienza, oltre che a quelli di legalità. Quindi, da questo punto di vista, il principio dell'autorganizzazione amministrativa diventa molto più rilevante.

Alla domanda che mi sembra si possa porre su che cosa questo disegno si basi e a quali obiettivi tenda, in termini più politicamente traducibili che non giuridicamente affermabili, rispondo quanto segue. L'impianto costituzionale che si pro-

pone è quello di una Repubblica nella quale il nuovo patto di unità nazionale tende, in primo luogo, a consentire allo Stato di meglio tutelare gli interessi nazionali all'estero, con particolare riguardo all'Unione europea, ad assicurare le essenziali funzioni nazionali e ad assolvere alla funzione strategica di riequilibrio territoriale e di sviluppo armonico di tutte le regioni.

Una riflessione. Mi sembra che, anche nelle consultazioni delle categorie produttive avvenute in bicamerale, abbiamo avvertito un lamento diffuso sull'insufficienza della tutela da parte del Governo italiano, inteso come istituzione, nei confronti degli interessi italiani in Europa, a differenza di ciò che capita in Germania, in Francia, in Inghilterra ed ora anche in Spagna.

Questo è un punto centrale: se noi guardiamo alla proposta, chiedendoci soprattutto cosa si toglie per passare alle regioni, commettiamo un errore di prospettiva; dobbiamo invece cercare di vedere cosa si può fare del governo della Repubblica per renderlo più capace di tutelare meglio gli interessi italiani nell'Europa e nel mondo, di assolvere meglio la sua funzione di grande riequilibrio territoriale (che peraltro sembra non raggiunta, altrimenti non staremmo qui a discutere delle diverse economie italiane con le quali ci confrontiamo), e di svolgere le funzioni essenziali nazionali. Quindi è bene — ripeto — guardare cosa si toglie rispetto a ciò che esiste, ma è anche bene capire in che termini si riqualifica il governo come struttura centrale dell'ordinamento.

Il secondo punto è quello di consentire alla regione di autodeterminarsi in libertà quanto alle forme politiche ed amministrative della propria organizzazione, di provvedere alla legislazione nella nuova latitudine prevista dai rispettivi statuti speciali e di assicurare la perequazione tra le diverse comunità territoriali esistenti nel suo ambito. Questo principio di libertà, di organizzazione, di struttura politico-amministrativa è parte del modo con il quale si può aprire in Italia anche

una stagione di confronto non tra entità identiche, volute tali dal Parlamento e dal governo nazionale, ma tra realtà che possono essere dentro la cornice costituzionale unitaria (quindi, nello Stato unitario), ma che sono dal punto di vista della determinazione, libere di dotarsi di ordinamenti politico-costituzionali diversi.

Il terzo punto, che mi sembra quello sul quale forse il consenso è più maturo di tutti, consente alle autonomie locali autorganizzazione e pienezza tendenziale delle funzioni amministrative, al fine di avvicinare l'esercizio di queste ai cittadini. È il principio di sussidiarietà ed il desiderio di rimuovere la congerie di pluralistiche organizzazioni burocratiche che soffocano i cittadini per andare verso un principio in base al quale ciascun ente ha un'organizzazione e non vi è una duplicazione di strutture amministrative. Questo è importante anche in termini di costi, che lo Stato sopporta, e di strutture, poiché non sono aspetti irrilevanti.

Il quarto punto, che forse è il primo in assoluto, ma che illustro per ultimo perché se quelli precedenti verranno accolti esso sarà una conseguenza, è di consentire che il principio di responsabilità politica degli amministratori locali, regionali e nazionali sia reso concretamente attuabile senza sovrapposizioni o confusioni di apparati burocratici. Troppe volte sentiamo, ancora oggi, sindaci che si lamentano di non poter assolvere i propri compiti, perché il CORECO si pronuncia in un certo modo, la provincia in un altro, gli apparati amministrativi regionali in un altro modo ancora. Se vogliamo muovere verso un principio di responsabilità politica degli amministratori ad ogni livello, occorre identificare funzioni, mezzi economici, spese, e di esercitare quindi il giudizio politico nelle forme della responsabilità, la cui mancanza è stata causa non ultima del corrompimento istituzionale conosciuto dal nostro paese nel corso di non pochi anni e che vorremmo in qualche modo essere il motivo per il quale si esce da questa situazione abbastanza difficile nella quale si trova l'Italia oggi.

Qualora questo impianto venisse approvato dalla Commissione, ben consapevoli che non spetta ad essa proporre modifiche della prima parte della Costituzione, ma altrettanto consapevoli che in quanto parlamentari abbiamo il dovere di assumere le iniziative legislative costituzionali conseguenti alla revisione della seconda parte della Costituzione, potremmo procedere a modificare in senso federale la definizione di Repubblica contenuta nell'articolo 5 della stessa Costituzione, confermando ovviamente che la Repubblica italiana, anche se federale, resta una e indivisibile. Questo è stato oggetto di polemica e vorrei capire se esse riguardano l'ipotesi di una modifica dell'articolo 5, perché in tal caso sono del tutto comprensibili; se invece riguardano l'intenzione di approvare tale modifica in Commissione, non hanno fondamento, perché diamo per scontato, come tutti sappiamo, che essa non può proporre neanche formalmente la revisione della prima parte della Costituzione. Ma così come l'ordinamento federale può porre talune necessità rispetto alla Costituzione vigente, quello che sentiremo indicare dal collega D'Amico sull'ordinamento europeo potrebbe indurre a rendere la prima parte della Costituzione non nell'insieme, ma gli articoli che sono fondativi delle autonomie e dei rapporti internazionali, diversi da quelli che sono oggi.

Signor Presidente, signori colleghi, le indicazioni fino ad ora fornite assumono la scelta della Repubblica federale quale scelta caratterizzata da coerenza tra parole e fatti. Qualora, al contrario, in alternativa all'avvio di una fase costitutiva della Repubblica federale, la Commissione preferisse una politica di nuovo decentramento dallo Stato alle regioni ed agli enti locali, mi sembra opportuno ricordare che questa politica istituzionale è stata già sperimentata nel corso della vita della Repubblica. Essa ha rappresentato il limite, allora forse non superabile, della Commissione bicamerale De Mita-Iotti, che giunse ai limiti estremi del regionalismo esistente e che non li superò perché non aveva ritenuto di affrontarli o non vi

erano le condizioni, la cultura e il linguaggio per arrivare ad un mutamento di natura. Quindi, sono partito da quel risultato e lo ritengo un risultato al di sotto del quale non mi sembrerebbe possibile andare; peraltro per andare oltre occorrerebbe una mutazione della natura della Repubblica italiana.

Anche in questa eventualità, anche qualora la Repubblica rimanesse decentrata, non federale, mi sembrerebbe comunque politicamente ed istituzionalmente opportuno che la nuova definizione costituzionale delle funzioni dello Stato, delle regioni e degli enti locali, decisa evidentemente dal Parlamento nazionale, in autonoma e sovrana solitudine (perché per il decentramento non deve essere chiesto consiglio a nessuno), dovrebbe essere confortata almeno da un parere dei singoli consigli regionali. Questa è l'ipotesi nel caso in cui si scegliesse la strada del decentramento, che a me non piace. Ma in questa eventualità — che non mi vedrebbe consenziente — la Commissione dovrebbe evidentemente dotarsi — lo diceva prima il presidente — di un altro relatore, perché ritengo di poter essere oggi disponibile soltanto per avviare il nuovo patto federale di unità nazionale. Non vi è, come ho detto questa mattina, nessuna intenzione di esercitare pressioni o di fare minacce. Ognuno è relatore per ciò che ritiene di poter essere. Ricordo che la mia designazione e avvenuta, all'inizio dei lavori della Commissione, da parte del Polo ed il presidente l'ha confermata nella ipotesi di una coerenza con la relazione generale. Se gli orientamenti della Commissione saranno di questo tipo, sono ovviamente lieto, onorato e grato di farlo, ma se essa, nella sua totale autonomia, percorresse un'altra strada, nulla di strano se scegliesse chi meglio potrebbe seguire tale strada.

FRANCESCO SERVELLO. È una sorta di minaccia !

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Non è una minaccia, è in coerenza con quello che ognuno ritiene di fare. È come se chiedessero

all'onorevole Servello di essere relatore di un testo che propone un sistema proporzionale, senza presidenzialismo: ritengo che non accetterebbe. Mi sembrerebbe singolare vedere un amico del gruppo di alleanza nazionale essere relatore di un testo che non preveda il modello presidenziale. Si tratta - ripeto - di una questione di coerenza.

FRANCESCO SERVELLO. Può accadere di tutto.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. L'articolato che presento all'attenzione, alla riflessione e alla valutazione della Commissione, pertanto, traduce in proposte normative esclusivamente la decisione che si intende avviare il processo costitutivo della trasformazione della Repubblica italiana in repubblica federale.

Due sono gli articolati proposti. Il primo sostituisce integralmente l'attuale titolo V della seconda parte della Costituzione, relativo a regioni, province e comuni. L'attuale titolo V, dagli articoli 114 a 133, si compone di 19 articoli: io propongo di sostituirli con 5 e le norme abrogate non vengano riproposte. Peraltro le norme che si indicano come totalmente sostitutive sono poche ed il rinvio agli statuti costituzionali speciali rappresenta la mobilità verso il futuro.

Ho ritenuto inoltre di proporre in una delle due norme transitorie e finali l'elenco delle 20 regioni esistenti, perché, mentre al momento della Costituzione, approvata nel 1947, occorreva definirle, in quanto non erano ancora costituite (ricordo infatti che la Costituzione prevede: « Sono costituite le seguenti regioni (.) »), oggi queste esistono e si tratta soltanto di confermarle.

Il secondo articolato sostituisce gli attuali articoli 97 e 98 della Costituzione, relativi alla pubblica amministrazione.

Do ora rapidamente lettura degli articoli sostitutivi del titolo V della seconda parte della Costituzione e di quelli relativi alla pubblica amministrazione:

« Ordinamento federale della Repubblica. Articolo 1: La Repubblica è costi-

tuita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato. Sono garantite le autonomie funzionali. Le funzioni amministrative e regolamentari sono ripartite tra Comuni, Province, Regioni e Stato sulla base del principio di sussidiarietà. I Comuni hanno competenza amministrativa e regolamentare generale, salve le funzioni espressamente attribuite alla Provincia, alla Regione o allo Stato dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali, dagli Statuti speciali regionali, senza duplicazione di funzioni e con l'individuazione delle rispettive responsabilità. La funzione legislativa è ripartita tra le Regioni e lo Stato, dalla Costituzione e dagli Statuti speciali di ciascuna Regione, sulla base del principio di sussidiarietà. Le relazioni tra Comuni, Province, Regioni e Stato sono ispirate al principio di leale cooperazione ».

Articolo 2: « Con legge costituzionale e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate di ciascuna regione espressa mediante referendum, si possono modificare i confini territoriali e la denominazione delle regioni esistenti. Con la medesima procedura si possono costituire nuove regioni, con un minimo di due milioni di abitanti ». Eventualmente si può pensare ad una cifra di un milione: la materia è opinabile, come quella delle firme necessarie per il referendum.

Continua l'articolo 2: « Con legge regionale e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate espressa mediante referendum, si possono istituire nuovi comuni e nuove province, mutare i confini territoriali e la denominazione dei comuni e delle province esistenti ». Quest'ultima norma è nuova: nell'attuale assetto costituzionale, infatti, le province sono a base dell'ordinamento territoriale insieme con i comuni, ma la potestà di istituire nuove province o di modificare i confini di quelle esistenti appartiene alla Repubblica. Con il comma di cui ho dato lettura riteniamo che la determinazione dell'ambito territoriale provinciale vada ricondotta alla regione: è un mutamento di non piccolo significato. Fra le due ipotesi avanzate (entrambe

rafforzative dei poteri dei comuni e delle regioni: escludere del tutto la provincia dal nuovo ordinamento oppure mantenere l'ordinamento provinciale vincolante anche per le regioni) ho scelto una via di mezzo, ritenendo che le province debbano restare a costituire l'ordinamento ma che la regione possa determinarne gli ambiti di competenza.

L'articolo 3 riguarda le funzioni legislative. È un punto che mi sembra importante sottolineare nuovamente: « Salvo che i trattati concernenti l'Unione europea dispongano diversamente, spetta allo Stato la potestà legislativa in materia di: politica estera; difesa; moneta; organi costituzionali dello Stato e relative leggi elettorali; elezione del Parlamento europeo; bilancio ed ordinamenti contabili propri; ordinamento civile e ordinamento penale e relative giurisdizioni; giurisdizione superiore amministrativa, contabile e tributaria; sicurezza personale; previdenza; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema ». Si tratta di funzioni considerate ineliminabili per lo Stato. Sono materie opinabili, ma è comunque un elenco di ciò che ritengo non disponibile da parte degli statuti speciali.

Prosegue l'articolo: « Spetta alla regione la potestà legislativa relativa agli organi costituzionali della regione e alle relative leggi elettorali; alla disciplina della funzione legislativa, dell'organizzazione e dell'attività amministrativa della regione. I consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dai nell'esercizio delle loro funzioni ». Qui viene indicato di fatto l'ambito che attualmente in Costituzione è rimesso agli statuti regionali ordinari, o addirittura alle leggi della Repubblica (penso alla disciplina elettorale), e si stabilisce il principio che si tratti di materia di competenza regionale.

Con il terzo comma si stabilisce la nuova natura degli statuti: « Con statuto deliberato da ciascun consiglio regionale, ed approvato dal Parlamento con forza di legge costituzionale, sono disciplinate le funzioni legislative dello Stato e della regione in tutte le restanti materie, con previsione esplicita degli ambiti di compe-

tenza legislativa statale, restando tutti gli altri attribuiti alla competenza legislativa della regione ». Questa è una delle soluzioni possibili; le altre – come ho già ricordato – presuppongono una elencazione dettagliata (con riferimento alle materie di competenza dello Stato e della regione) o definita comunque in altro modo.

L'ultimo comma prevede: « Con la medesima procedura di cui al comma precedente si procede alla revisione degli Statuti del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna, della Sicilia, del Trentino Alto-Adige, della Valle d'Aosta, nella salvaguardia delle forme e delle condizioni particolari della loro autonomia ». Nella proposta che avanzo la questione delle regioni a statuto speciale viene automaticamente assorbita, perché queste regioni vengono inserite nel processo di revisione dei loro statuti, i quali restano statuti costituzionali, mentre gli statuti esistenti vengono rivisti non attendendo il nuovo ordinamento (con il rischio, che le regioni ad ordinamento speciale hanno corso, di veder crescere le funzioni delle regioni ordinarie e di non saper come fare per inseguire questo processo).

Per quanto concerne l'articolo 4, chiedo agli uffici la cortesia di apportare la correzione che vado a segnalare, riguardante i commi quarto e quinto. Ecco cosa prevede l'articolo: « I comuni, le province, le regioni e lo Stato hanno completa autonomia finanziaria in base alle seguenti disposizioni:

« I tributi locali sono applicati da comuni, province e regioni, senza possibilità di doppia imposizione da parte dello Stato o di altri comuni, province e regioni.

« La regione provvede alla perequazione tra i comuni e tra le province senza vincolo di destinazione, sulla base di parametri oggettivi comuni a tutti i comuni e a tutte le province, fondati sulla rispettiva capacità di produrre gettito ». Ci si riferisce, in questo caso, alla perequazione interna ad ogni regione.

Nella parte che mi appresto a richiamare vanno apportate le correzioni a cui ho accennato. Prosegue l'articolo: « Gli altri tributi sono applicati dallo Stato e sono destinati al finanziamento delle sue

funzioni proprie; alla restituzione a comuni, province e regioni di provenienza, in base a criteri e parametri oggettivi, fondati sulla rispettiva capacità di produrre gettito». È stata eliminata la parte «a fini di perequazione», che viene sostanzialmente inserita nel successivo comma, il quale recita come segue: «Lo Stato provvede alla perequazione e alla solidarietà verso le aree meno sviluppate, le isole e il Mezzogiorno, al fine di potenziarne la capacità produttiva e la competitività internazionale.

«I beni demaniali appartengono ai comuni nel cui territorio sono ubicati, ad eccezione di quelli espressamente attribuiti alla provincia, alla regione e allo Stato in quanto essenziali per l'esercizio delle funzioni amministrative ad essi attribuite. Comuni, province e regioni possono indebitarsi soltanto sul mercato ed esclusivamente in base a garanzia costituita o da tributi locali propri o da beni propri». È stato quindi inserito un limite alla finanza locale cosiddetta «allegra», la quale potrebbe risalire alla finanza statale per il reperimento di risorse che devono essere invece gestite in sede locale.

Con l'articolo 5 si ripropone quanto è già contenuto nella Costituzione; è bene ribadirlo. Sostanzialmente sarebbero sufficienti i trattati istitutivi dell'Unione europea, ma è il caso di specificare questo punto per eliminare i timori che altrimenti sorgerebbero. Prevede la norma: «La regione non può istituire dazi da importazione o esportazione o transito tra le regioni. Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le regioni. Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro». Si tratta di norme che avevano senso nel 1947, perché il nuovo ordinamento avrebbe potuto comportare questo rischio. Nel 1997 non dovremmo più essere tenuti a riproporle, perché ad impedire che ciò avvenga è sufficiente l'ordinamento europeo. Poiché, però, si è posto il problema di sapere se sarà possibile creare frontiere, si è ritenuto

di riproporre la norma per evitare dubbi (peraltro assolutamente insussistenti).

La parte relativa alla pubblica amministrazione rientra nella materia su cui probabilmente la riflessione è stata molto più acerba e va invece aggiornata.

Articolo 1-*bis*: «L'indirizzo politico di comuni, province, regioni e Stato è normalmente attuato attraverso le rispettive pubbliche amministrazioni. Con regolamento, rispettivamente, del comune, della provincia, della regione o del Governo, sono disciplinate l'organizzazione e l'attività della rispettiva pubblica amministrazione, anche in riferimento alla previsione di controlli di legittimità sui rispettivi atti amministrativi». Qui si afferma il principio di un'autorganizzazione tendenzialmente generale, con la necessità del rispetto della legalità non soltanto per lo Stato, ma per tutto l'ordinamento.

Articolo 2-*bis*: «La legge disciplina l'istituzione, l'organizzazione e le funzioni delle autorità amministrative indipendenti». So che questo è già avvenuto fino ad oggi, ma la distinzione formale tra una pubblica amministrazione che attua l'indirizzo politico e l'autorità indipendente — che non è chiamata a questa funzione — dovrebbe essere opportunamente inserita nella Costituzione, poiché stabilirebbe un limite alla proliferazione di autorità indipendenti nel caso in cui fosse necessario il raccordo con l'indirizzo di Governo.

Articolo 3-*bis*: «L'organizzazione e l'attività della pubblica amministrazione comunale, provinciale, regionale e statale sono tenute al rispetto dei seguenti principi: garanzia dell'efficacia, dell'efficienza, della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, anche con previsione generalizzata di difensori civici; previsione di un sistema di controllo interno di gestione, che rileva periodicamente i costi delle unità di prodotto e di servizio ed i risultati conseguiti sulla base di indicatori specifici aggiornati anche in relazione a quelli di amministrazioni similari; previsione della responsabilità di ciascuna unità di personale per la produttività della sua prestazione, che costituisce elemento periodicamente verificato della retribuzione e della

prosecuzione del rapporto di lavoro ». Se andiamo verso un ordinamento di una qualche competitività, dobbiamo pur sapere se a servizi analoghi corrispondano costi diversi e conoscere i motivi dell'eventuale difformità: è un principio di sapienza amministrativa non banale. Il principio di responsabilità in relazione alla produttività, poi, costituisce un'innovazione di enorme portata, che inerisce alla valutazione della produzione della singola unità. Ovviamente, se inserito in Costituzione, diventerebbe parametro per la legislazione amministrativa ordinaria.

Articolo 4-*bis*: « Le leggi, i regolamenti e gli atti amministrativi generali che incidono, anche se in parte, sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione, sono proposti ed adottati con esplicita indicazione della loro fattibilità amministrativa ». Questa norma traduce il sogno da sempre coltivato dagli amministrativisti e dai cultori di scienza dell'amministrazione, i quali vorrebbero che accanto al giudizio di fattibilità economica e di quantificazione della spesa vi fosse anche un vaglio di fattibilità amministrativa. Si tratta, me lo consentirete, di un desiderio lungamente espresso. Può darsi che questa Commissione bicamerale lo recepisca: mi auguro divenga regola del nostro ordinamento.

Articolo 5-*bis*: « Con legge dello Stato sono adottate misure per il coordinamento informativo, statistico ed informativo dell'amministrazione statale, con quelle regionali e locali ». È un'esigenza che potrebbe apparire irrilevante, ma taluno temeva che potessero organizzarsi sistemi di informazione non più comunicanti tra loro, facendo venir meno quella unità della Repubblica che invece ha bisogno di disporre di elementi di informazione omogenei.

Articolo 6-*bis*: « I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo del pubblico interesse ». Si è dovuta modificare la formula « servizio esclusivo della nazione », perché si tratta di principi relativi a tutte pubbliche amministrazioni.

Prosegue l'articolo: « Se sono componenti del Parlamento o delle Assemblee

legislative regionali possono conseguire promozioni soltanto per anzianità ».

Articolo 7-*bis*: « Con legge dello Stato sono stabilite limitazioni al diritto di iscriversi a partiti politici e a loro organizzazioni collaterali per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e gli agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero ». Attualmente la norma costituzionale che la legge stabilisca limitazioni, mentre qui viene previsto esplicitamente che lo faccia.

Vi sono poi due disposizioni transitorie e finali: la prima reca l'elencazione delle regioni oggi esistenti, perché è opportuno che venga confermata la loro esistenza; la seconda prevede che l'entrata in vigore del nuovo ordinamento federale abbia uno spazio di tempo di cinque anni, dal 1° gennaio successivo all'entrata in vigore della legge costituzionale al 1° gennaio del quinto anno successivo, sulla base dei rispettivi statuti (è quella flessibilità temporale che è stata erroneamente interpretata come federalismo a due dimensioni, o a due velocità, che non c'era e non c'è).

Con questo termine, ringraziando i colleghi per l'attenzione ed attendendo le valutazioni che emergeranno dalla discussione generale.

PRESIDENTE. Accogliendo le indicazioni emerse, la Commissione tornerà a riunirsi nel pomeriggio di lunedì 26 maggio, salvo diversa decisione dell'ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi che è convocato per domani alle ore 10.

La seduta termina alle 18.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI
DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 21.*

Stampato su carta riciclata ecologica

STC13-RIF-24
Lire 1000

XIII LEGISLATURA

Allegato Commissione bicamerale

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

**DOCUMENTI ESAMINATI NEL CORSO DELLA SEDUTA N. 24
DI GIOVEDÌ 22 MAGGIO 1997**

INDICE

	PAG.
Articolato presentato dal senatore D'Onofrio, relatore sulla Forma di Stato	3

Il Titolo V della Parte seconda della Costituzione (articoli 114-133: le regioni, le province, i comuni) è integralmente sostituito dai seguenti articoli:

ORDINAMENTO FEDERALE DELLA REPUBBLICA

Articolo 1.

La Repubblica è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Regioni e dallo Stato.

Sono garantite le autonomie funzionali.

Le funzioni amministrative e regolamentari sono ripartite tra Comuni, Province, Regioni e Stato sulla base del principio di sussidiarietà.

I Comuni hanno competenza amministrativa e regolamentare generale, salve le funzioni espressamente attribuite alla Provincia, alla Regione o allo Stato dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali, dagli Statuti speciali regionali, senza duplicazione di funzioni e con l'individuazione delle rispettive responsabilità.

La funzione legislativa è ripartita tra le Regioni e lo Stato, dalla Costituzione e dagli Statuti speciali di ciascuna Regione, sulla base del principio di sussidiarietà.

Le relazioni tra Comuni, Province, Regioni e Stato sono ispirate al principio di leale cooperazione.

Articolo 2.

Con legge costituzionale e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate di ciascuna Regione espressa mediante referendum, si possono

modificare i confini territoriali e la denominazione delle Regioni esistenti.

Con la medesima procedura si possono costituire nuove Regioni, con un minimo di due milioni di abitanti.

Con legge regionale e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate espressa mediante referendum, si possono istituire nuovi Comuni e nuove Province, mutare i confini territoriali e la denominazione dei Comuni e delle Province esistenti.

Articolo 3.

Salvo che i Trattati concernenti l'Unione Europea dispongano diversamente, spetta allo Stato la potestà legislativa in materia di: politica estera; difesa; moneta; organi costituzionali dello Stato e relative leggi elettorali; elezione del Parlamento Europeo; bilancio ed ordinamenti contabili propri; ordinamento civile e ordinamento penale e relative giurisdizioni; giurisdizione superiore amministrativa, contabile e tributaria; sicurezza personale; previdenza; tutela dell'ambiente e dell'ecosistema.

Spetta alla Regione la potestà legislativa relativa agli organi costituzionali della Regione e alle relative leggi elettorali; alla disciplina della funzione legislativa, dell'organizzazione e dell'attività amministrativa della Regione. I Consiglieri regionali non possono essere chiamati a rispondere delle opinioni espresse e dei voti dati nell'esercizio delle loro funzioni.

Con statuto deliberato da ciascun consiglio regionale ed approvato dal Parlamento con forza di legge costituzionale, sono disciplinate le funzioni legislative

dello Stato e della Regione in tutte le restanti materie, con previsione esplicita degli ambiti di competenza legislativa statale, restando tutti gli altri attribuite alla competenza legislativa della Regione.

Con la medesima procedura di cui al comma precedente si procede alla revisione degli Statuti del Friuli Venezia Giulia, della Sardegna, la Sicilia, del Trentino Alto-Adige, della Valle d'Aosta, nella salvaguardia delle forme e delle condizioni particolari della loro autonomia.

Articolo 4.

I Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato hanno completa autonomia finanziaria in base alle seguenti disposizioni:

I tributi locali sono applicati da Comuni, Province e Regioni, senza possibilità di doppia imposizione da parte dello Stato o di altri Comuni, Province e Regioni.

La Regione provvede alla perequazione tra i Comuni e tra le Province senza vincolo di destinazione, sulla base di parametri oggettivi comuni a tutti i Comuni e a tutte le Province, fondati sulla rispettiva capacità di produrre gettito.

Gli altri tributi sono applicati dallo Stato e sono destinati al finanziamento delle sue funzioni proprie; alla restituzione a Comuni, Province e Regioni di provenienza, in base a criteri e parametri oggettivi, fondati sulla rispettiva capacità di produrre gettito.

Lo Stato provvede a perequazione e solidarietà verso le aree meno sviluppate, le Isole e il Mezzogiorno, al fine di potenziarne la capacità produttiva e la competitività internazionale.

I beni demaniali appartengono ai Comuni nel cui territorio sono ubicati, ad eccezione di quelli espressamente attribuiti alla Provincia, alla Regione e allo Stato in quanto essenziali per l'esercizio delle funzioni amministrative ad essi attribuite.

Comuni, Province e Regioni possono indebitarsi soltanto sul mercato ed esclusivamente in base a garanzia costituita o da tributi locali propri o da beni propri.

Articolo 5.

La Regione non può istituire dazi da importazione o esportazione o transito tra le Regioni.

Non può adottare provvedimenti che ostacolino in qualsiasi modo la libera circolazione delle persone e delle cose tra le Regioni.

Non può limitare il diritto dei cittadini di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la loro professione, impiego o lavoro.

La sezione II del Titolo III della Parte seconda della Costituzione (Pubblica amministrazione, articoli 97-98) è integralmente sostituita dai seguenti articoli:

PUBBLICA AMMINISTRAZIONE

Articolo 1-bis.

L'indirizzo politico di Comuni, Province, Regioni e Stato è normalmente attuato attraverso le rispettive Pubbliche Amministrazioni.

Con regolamento, rispettivamente, del Comune, della Provincia, della Regione o del Governo, sono disciplinate l'organizzazione e l'attività della rispettiva Pubblica Amministrazione, anche in riferimento alla previsione di controlli di legittimità sui rispettivi atti amministrativi.

Articolo 2-bis.

La legge disciplina l'istituzione, l'organizzazione e le funzioni delle autorità amministrative indipendenti.

Articolo 3-bis.

L'organizzazione e l'attività della Pubblica Amministrazione comunale, provinciale, regionale e statale sono tenute al rispetto dei seguenti principi:

garanzia dell'efficacia, dell'efficienza, della trasparenza e dell'imparzialità dell'azione amministrativa, anche con previsione generalizzata di Difensori Civici;

previsione di un sistema di controllo interno di gestione, che rileva periodicamente i costi delle unità di prodotto e di servizio ed i risultati conseguiti sulla base di indicatori specifici aggiornati anche in relazione a quelli di amministrazioni similari;

previsione della responsabilità di ciascuna unità di personale per la produttività della sua prestazione, che costituisce elemento periodicamente verificato della retribuzione e della prosecuzione del rapporto di lavoro;

Articolo 4-bis.

Le leggi, i regolamenti e gli atti amministrativi generali che incidono, anche se in parte, sull'organizzazione e sul funzionamento della pubblica amministrazione, sono proposti ed adottati con esplicita indicazione della loro fattibilità amministrativa.

Articolo 5-bis.

Con legge dello Stato sono adottate misure per il coordinamento informativo, statistico ed informatico dell'amministrazione statale, con quelle regionali e locali.

Articolo 6-bis.

I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo del pubblico interesse.

Se sono componenti del Parlamento o delle Assemblee legislative regionali possono conseguire promozioni soltanto per anzianità.

Articolo 7-bis.

Con legge dello Stato sono stabilite limitazioni al diritto di iscriversi a partiti politici e a loro organizzazioni collaterali per i magistrati, i militari di carriera in servizio attivo, i funzionari e gli agenti di polizia, i rappresentanti diplomatici e consolari all'estero.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

I.

Sono confermate le Regioni esistenti ai sensi della Costituzione vigente: Abruzzi, Basilicata, Calabria, Campania, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Puglia, Sardegna, Sicilia, Toscana, Trentino Alto-Adige, Umbria, Valle D'Aosta, Veneto.

II.

Lo Statuto speciale di ciascuna Regione, di cui all'articolo 3, indica la data di entrata in vigore del nuovo Ordinamento nella rispettiva Regione tra il 1° gennaio dell'anno successivo all'entrata in vigore della presente legge costituzionale e il 1° gennaio del quinto anno successivo alla medesima entrata in vigore.

Francesco D'ONOFRIO, *relatore*.

