

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

38.

SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 17 GIUGNO 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

38.

SEDUTA POMERIDIANA DI MARTEDÌ 17 GIUGNO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:			
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	1405, 1406, 1407, 1408, 1409, 1410, 1411, 1412	Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	1416
1413, 1414, 1418, 1421, 1423, 1424, 1425, 1426		Crucianelli Famiano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1410, 1411
1427, 1428, 1430, 1431, 1432, 1433, 1434, 1435		D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano)	1407, 1426, 1435
1437, 1438, 1439, 1440, 1441, 1442, 1443, 1444		1444, 1445, 1448, 1451	
1445, 1446, 1447, 1448, 1449, 1451, 1453, 1454		De Mita Ciriaco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	1417
Bertinotti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	1420, 1423	Dentamaro Marida (gruppo CDU)	1424
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .	1405	Dondeynaz Guido (gruppo misto-VdA)	1407
1411, 1412, 1413, 1437, 1443		1408, 1409	
Boselli Enrico (gruppo misto-socialisti italiani)	1419	D'Onofrio Francesco (gruppo CCD), <i>Relatore sulla forma di Stato</i>	1405, 1407, 1408
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	1406, 1412, 1428	1409, 1410, 1411, 1412, 1421, 1425, 1426	
1432, 1433, 1439, 1440, 1441		1427, 1428, 1429, 1430, 1431, 1432, 1433	
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) .	1452	1434, 1436, 1438, 1439, 1441, 1443, 1444	
	PAG.	1445, 1446, 1448, 1449, 1451, 1452, 1454	

 N.B. - I documenti esaminati nel corso della seduta sono pubblicati nell'*Allegato Commissione bicamerale*.

	PAG.		PAG.
Elia Leopoldo (gruppo PPI)	1438, 1449 1450, 1453	Salvati Michele (gruppo sinistra democra- tica-l'Ulivo)	1444
Marchetti Fausto (gruppo rifondazione co- munista-progressisti)	1413, 1423, 1424 1428, 1437, 1438, 1449	Salvato Ersilia (gruppo rifondazione co- munista-progressisti)	1406, 1407, 1426 1427, 1435, 1446, 1447
Morando Antonio Enrico (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	1428, 1430, 1440	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica- l'Ulivo)	1421
Occhetto Achille (gruppo sinistra demo- cratica-l'Ulivo)	1414, 1423	Schifani Renato Giuseppe (gruppo forza Italia)	1407, 1408, 1418
Pasquali Adriana (gruppo alleanza nazio- nale)	1433, 1435	Selva Gustavo (gruppo alleanza nazionale)	1433
Passigli Stefano (gruppo sinistra democra- tica-l'Ulivo)	1416, 1428, 1430, 1434	Servello Francesco (gruppo alleanza na- zionale)	1406, 1407, 1408, 1410, 1411 1412, 1414, 1418, 1419, 1423, 1432, 1433 1434, 1437, 1440, 1442, 1443, 1446, 1447
Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra de- mocratica-l'Ulivo)	1413, 1450	Soda Antonio (gruppo sinistra democrati- ca-l'Ulivo)	1407, 1413, 1421, 1431, 1437
Pera Marcello (gruppo forza Italia)	1427	Spini Valdo (gruppo sinistra democratica- l'Ulivo)	1409, 1410, 1419, 1431
Pieronni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	1415 1430, 1440, 1441, 1452	Tremonti Giulio (gruppo forza Italia)	1424, 1425
Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	1453, 1454	Villone Massimo (gruppo sinistra demo- cratica-l'Ulivo)	1414, 1441, 1444 1445, 1449, 1450, 1453
Rigo Mario (gruppo misto)	1407, 1408	Zecchino Ortensio (gruppo PPI)	1412, 1413
Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Ita- lia)	1420, 1421, 1424, 1429 1430, 1432, 1442, 1450, 1453	Zeller Karl (gruppo misto-SVP)	1427 1429, 1435, 1439
Russo Giovanni (gruppo sinistra democra- tica-l'Ulivo)	1427		

La seduta comincia alle 15.40.

(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.

Ricordo che dobbiamo proseguire nell'illustrazione degli emendamenti (*v. allegato Commissione bicamerale*) al testo del senatore D'Onofrio (forma di Stato).

Passiamo agli emendamenti presentati all'articolo 3. L'emendamento del relatore I.3.26 sostituisce l'articolo 3 con l'articolo 6-*bis*, dandogli una diversa collocazione (poiché però per l'esame abbiamo adottato il precedente testo base, dobbiamo esaminarlo ora). A tale emendamento sono stati presentati due subemendamenti.

Passiamo all'esame del subemendamento Boato I.0.3.26.1, il quale propone che la legge costituzionale, che modifica i confini e le denominazioni delle regioni esistenti, possa essere approvata soltanto su iniziativa delle assemblee regionali e non semplicemente «sentite le rispettive assemblee regionali».

MARCO BOATO. Con questo emendamento mi sono posto il problema, anche riferendomi all'attuale articolo 132 della Costituzione, dell'individuazione del titolare dell'iniziativa per apportare le modifiche prospettate dall'articolo 6-*bis*. Mi

sembra, infatti, che l'attuale formulazione del testo non individui il soggetto dell'iniziativa; mi pare di capire tuttavia, a seguito di un colloquio chiarificatore con il relatore, che tale iniziativa spetti ai parlamentari o alle regioni attraverso la legge-voto. Pertanto, dopo questa chiarificazione, posso anche ritirare il mio emendamento.

PRESIDENTE. L'iniziativa appartiene a tutti coloro che hanno potestà di iniziativa legislativa. Dico questo perché oltre tutto la questione appare un po' delicata; dovendosi infatti modificare i confini non risulterebbe chiaro se tale iniziativa debba essere promossa da tutte le assemblee interessate o se sia sufficiente una delle medesime. La sua formulazione, in effetti, si presta a complesse interpretazioni.

Passiamo al subemendamento Bressa I.0.3.26.2, il quale si riferisce al quarto comma dell'articolo 6-*bis* nella nuova formulazione. Tale subemendamento pone una questione più sostanziale, perché propone che la legge, per istituire nuove province, per mutare i confini o la denominazione delle province esistenti, non possa essere di rango regionale, come prevede l'emendamento 3.26 del relatore D'Onofrio, ma debba essere del Parlamento nazionale. Si tratta – ripeto – di un subemendamento di sostanza, il cui tema mi sembra chiaro.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Abbiamo esaminato molto approfonditamente questa questione. Il mio emendamento contiene due questioni: innanzitutto, nelle norme transitorie si prevede che la potestà legislativa regionale possa essere attivata dopo cin-

que anni dall'avvenuto trasferimento delle funzioni alle regioni. Il motivo di questa particolare cautela consiste nel fatto che nei cinque anni dovrebbe completarsi il trasferimento delle funzioni dallo Stato alle regioni, dalle regioni agli enti locali in un periodo di tempo che, qualora le regioni scegliessero, sarebbe così lungo. La norma, quindi, risulterebbe di applicazione differita e non immediata. In secondo luogo, nell'ambito della flessibilità dell'ordinamento territoriale locale si è ritenuto di innovare rispetto all'attuale disciplina costituzionale, introducendo tre ipotesi che prima non erano previste. Si prevede innanzitutto l'iniziativa dei comuni interessati (quindi, anche nell'ipotesi in cui venisse accolto il subemendamento dell'onorevole Bressa, i comuni interessati conserverebbero l'iniziativa), sentite le province (perché cambiando i confini di queste ultime è bene che vengano interpellate le province esistenti) e la legge regionale. Questa flessibilità fa parte di quel punto di equilibrio tra il mantenimento puro e semplice delle province come sono oggi e la loro abolizione; quindi, la norma introduce una flessibilità regionale differita — ripeto — di cinque anni. Pertanto chiedo al collega Bressa se non ritenga opportuno, di fronte a queste ulteriori spiegazioni, ritirare il suo subemendamento, sul quale, nel caso venisse mantenuto, esprimo parere contrario.

GIANCLAUDIO BRESSA. Ritiro il mio subemendamento.

FRANCESCO SERVELLO. Devo precisare che su questa materia avevamo presentato una serie di emendamenti, che credo risulterà agli atti, poiché quello che affrontiamo è uno dei problemi più inquietanti. Dare questa possibilità è un conto; attribuirle in questa forma, che esclude totalmente qualsiasi ingerenza e ruolo dello Stato, mi sembra francamente eccessivo. Ecco perché mi pare che il subemendamento Bressa sia da accettare; qualora egli lo ritiri, lo faccio mio.

MARIO RIGO. Esprimo il mio parere contrario sul subemendamento Bressa

I.0.3.26.2 in base alle motivazioni già illustrate dal relatore ed anche perché se i principi del federalismo debbono trovar sede nel testo costituzionale, è ovvio che gli avvenimenti che riguardano gli enti locali in ogni singola regione devono trovare risposta nell'ambito della regione medesima. Mi sembra quindi del tutto corretta l'impostazione seguita dal relatore.

PRESIDENTE. Preannunciando che anch'io voterò a favore del subemendamento Bressa I.0.3.26.2, fatto proprio dal senatore Servello e non accettato dal relatore (perché temo che le province italiane diventino 5 mila), lo pongo in votazione.

(È respinto).

Abbiamo perduto: si è aperta la strada alla costituzione di 5 mila province italiane (*Commenti*)! È il federalismo di Salvi che prevale!

Ricordo che esistevano emendamenti sostitutivi presentati dal gruppo di rifondazione comunista.

ERSILIA SALVATO. Questa mattina, presidente, avevo preannunciato che non avremmo insistito per la votazione di tali emendamenti.

PRESIDENTE. Passiamo allora alla votazione dell'emendamento I.3.26 del relatore.

FRANCESCO SERVELLO. Presidente, dopo quello che è successo in occasione della votazione del subemendamento Bressa I.0.3.26.2, chiedo la votazione per parti separate dell'emendamento I.3.26 del relatore, nel senso di votare i suoi primi tre commi e quindi l'ultimo comma, rispetto al quale preannuncio un voto contrario.

PRESIDENTE. Sta bene, senatore Servello.

Pongo in votazione i primi tre commi dell'emendamento I.3.26 del relatore.

(Sono approvati).

Pongo in votazione l'ultimo comma dell'emendamento I.3.26 del relatore.

(È approvato).

Passiamo all'articolo 4.

Chiedo ai presentatori degli emendamenti interamente sostitutivi di tale articolo se intendano insistere per la loro votazione.

ERSILIA SALVATO. Signor presidente, chiediamo che venga posto in votazione l'emendamento Armando Cossutta I.4.1, che tratta della ripartizione della funzione legislativa fra Stato e regioni, delle competenze legislative esclusive dello Stato, della legislazione concorrente, delle leggi quadro e della garanzia delle prestazioni sociali.

La *ratio* della nostra proposta è molto chiara: noi facciamo la scelta di una legislazione esclusiva e di una concorrente. Non riteniamo che esista un rischio di consociazione in tale scelta ma, al contrario, che essa possa meglio garantire quell'uniformità di diritti e di prestazioni su cui si basa l'unità nazionale.

Nella diversa competenza dello Stato e delle regioni c'è la possibilità per il primo di intervenire quando la regolazione di una questione potrebbe nuocere agli interessi di altre regioni; inoltre, in essa si risponde alla esigenza della tutela dell'unità giuridica ed economica.

Per queste ragioni chiediamo che venga messa in votazione la nostra impostazione alternativa, contenuta nell'emendamento Armando Cossutta I.4.1, annunciando il nostro voto favorevole.

PRESIDENTE. Prima di passare all'esame dei subemendamenti all'articolo 4, ho domandato se si intende insistere per la votazione degli emendamenti interamente sostitutivi di tale articolo. Il gruppo di rifondazione comunista chiede che sia posto in votazione l'emendamento Armando Cossutta I.4.1, interamente sostitutivo dell'articolo 4.

Vorrei chiedere anche agli altri presentatori di emendamenti sostitutivi dell'articolo 4 se intendano insistere per la votazione.

GUIDO DONDEYNAZ. Presidente, se non vado errato c'è il mio emendamento I.4.65, che ripristina la potestà legislativa dello Stato sulle materie previste dal relatore nella penultima versione.

PRESIDENTE. Il suo emendamento è sostitutivo solo del primo comma dell'articolo 4: si tratta di un altro problema.

NATALE D'AMICO. Signor presidente, ritiro i miei emendamenti I.4.113 e I.4.112.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Anch'io ritiro il mio emendamento I.4.59, signor presidente.

MARIO RIGO. Insisto per la votazione del mio emendamento I.4.7, signor presidente.

PRESIDENTE. Qual è il parere del relatore sull'emendamento Armando Cossutta I.4.1?

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Il parere è contrario, signor presidente.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, l'emendamento Armando Cossutta I.4.1, interamente sostitutivo dell'articolo 4, contiene previsioni accettabili; tuttavia, poiché deve essere votato nel suo complesso, penso che sia francamente difficile dividerlo totalmente, specie laddove affronta una materia delicata come quella della legislazione concorrente. Si cambierebbe tutta la filosofia del progetto elaborato dal Comitato forma di Stato e dal relatore D'Onofrio.

Per questi motivi, mi duole dover annunciare il nostro voto contrario.

ANTONIO SODA. Preannuncio il nostro voto contrario, per le ragioni già

illustrate questa mattina, vale a dire per l'impianto, perché la legislazione concorrente contiene leggi-quadro, leggi-cornice, leggi di principio, che sono quelle che hanno mortificato l'autonomia, non consentendo neppure di realizzare quella già prevista in Costituzione.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Signor presidente, anche noi preannunciamo il nostro voto contrario a questo emendamento interamente sostitutivo della formulazione del precedente articolo 4 per motivazioni analoghe già espresse in ordine all'introduzione di una potestà concorrente che non si pone affatto in sintonia con la struttura della riforma ed introduce un forte spartiacque nella competenza esclusiva tra Stato e regioni.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Cossutta I.4.1.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Rigo I.4.7.

MARIO RIGO. Per quanto riguarda la potestà legislativa – come peraltro già illustrato nella mia relazione – mi riferisco alle materie che erano state indicate dal relatore nella penultima stesura del suo testo. Poi, in correlazione con il Senato delle regioni – tesi che sosteniamo per quanto riguarda il punto relativo al Parlamento e alle fonti normative – prevediamo che a livello regionale sia istituita l'Assemblea delle autonomie locali. Sono questi sostanzialmente i due punti contenuti nell'emendamento I.4.7.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Signor presidente, come i colleghi possono notare – lo dico in particolare al collega Rigo – questo emendamento era parte di una filosofia istituzionale diversa, quella in base alla quale ciascuna regione aveva uno statuto costituzionale speciale. La proposta del collega Rigo riproporrebbe l'assetto da me indicato nel primo testo base, quello degli statuti costituzionali speciali. In astratto, a

me potrebbe far piacere; però, avendo modificato quell'assetto per ragioni assolutamente comprensibili, esprimo parere contrario su un emendamento che allora avrei potuto accogliere ma che ora mi sembra contraddittorio con le modifiche introdotte.

FRANCESCO SERVELLO. Devo sottolineare le parole del relatore, perché qui si tratta di una scelta non dico totalmente diversa, ma indubbiamente rientrante nello scenario di uno Stato delle regioni o delle regioni-Stato. Francamente mi sembra che si vada troppo avanti, anche se in qualche misura si vuole rincorrere in questa sede il fantasma della lega.

GUIDO DONDEYNAZ. Nell'emendamento fondamentale c'è una riduzione delle competenze dello Stato – voglio sottolinearlo – più congrua rispetto ad un ragionamento di natura federalista. Pertanto, lo voteremo.

PRESIDENTE. Le posizioni sono chiare.

Pongo in votazione l'emendamento Rigo I.4.7, non accettato dal relatore.

(È respinto).

Prima di passare all'esame dei subemendamenti, poiché sono stati presentati due emendamenti sostitutivi (il primo, del senatore Servello, sostitutivo dei commi 1 e 2 e il secondo, del senatore Dondeynaz, del comma 1), chiedo ai presentatori se si intendano ritirati.

FRANCESCO SERVELLO. Poiché in buona parte è stato accolto dal relatore, l'emendamento I.4.24 si intende ritirato.

PRESIDENTE. Sta bene, senatore Servello. Volevo essere sicuro di procedere correttamente.

Senatore Dondeynaz, insiste per la votazione del suo emendamento I.4.65?

GUIDO DONDEYNAZ. Insisto, signor presidente.

PRESIDENTE. Sta bene, senatore Dondeynaz. Mi interessava saperlo perché è stato presentato un subemendamento da parte dell'onorevole Spini, che rappresenta una specificazione.

GUIDO DONDEYNAZ. L'emendamento conteneva due questioni: una è stata accolta nel primo capoverso, dove si dice « o le leggi costituzionali di cui all'ultimo comma »; pertanto, è stata già recepita. La restante, invece, ripropone la riduzione delle competenze dello Stato a favore delle regioni.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Esprimo parere contrario, perché si tratta di una drastica riduzione delle materie di competenza statale, che nel nuovo modello mi sembra invece debbano essere ampie. L'emendamento Dondeynaz tenderebbe a ridurre a pochissime le materie di competenza statale ed è quindi fortemente federalista. Questo è bene dirlo.

GUIDO DONDEYNAZ. Vorrei ricordare che erano esattamente le cose che aveva scritto...

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Prima. Le avevo scritte dicendo che il resto sarebbe stato deciso dagli statuti speciali; l'elenco quindi poteva diventare enorme, ma eliminando gli statuti speciali diventa estremamente modesto. Si tratta di due logiche diverse, che portavano prima ad indicare poche materie, mentre le altre venivano rimesse agli statuti speciali, mentre ora bisogna indicare tutte quelle che si ritiene necessario.

PRESIDENTE. Le opinioni sono chiare. Pongo in votazione l'emendamento Dondeynaz I.4.65.

(È respinto).

Passiamo all'esame dei subemendamenti.

Il primo è il subemendamento Spini I.0.4.136.32.

VALDO SPINI. Il numero dei subemendamenti sembra un indirizzo di posta elettronica!

Il subemendamento I.0.4.136.32 tende a fare chiarezza, per evitare che un mancato richiamo a questo punto, in tema di riserva legislativa dello Stato, possa far sorgere in futuro delle difficoltà interpretative o la tentazione di affermare che, in assenza di un esplicito richiamo, le regioni possano venir meno a questi diritti fondamentali. Mi sembra quindi che, per armonia e chiarezza, sia bene fare questo richiamo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Onorevole Spini, noi abbiamo considerato questa una questione fondamentale; lo dico per eliminare qualsiasi dubbio. Abbiamo infatti riscritto – uso il plurale perché ho recepito emendamenti presentati da vari colleghi – l'articolo 1 votato stamane, secondo il quale « La Repubblica garantisce diritti e libertà costituzionalmente protetti ». « Repubblica » significa non solo che fa da ponte – come ha detto giustamente il collega Elia – tra prima e seconda parte, ma vincola chiunque abbia potestà legislativa. Nella prima parte quasi tutte le riserve sono in materia di giurisdizione o penale; ovviamente fanno parte della competenza statale quando nell'elenco si dice che la giurisdizione in materia penale e in materia civile è dello Stato. Quando nella prima parte si parla genericamente di Repubblica occorre stabilire se se ne occupi lo Stato o la regione; per esempio, in materia di sanità, mi sembra del tutto impensabile dire che la regione non se ne occupi in alcun modo, e lo stesso vale in materia di diritti sociali.

In questo caso ho preferito indicare le competenze statali tutte le volte in cui ci sono principi, livelli minimi, garanzie, lasciando uno spazio di competenza legislativa regionale. Se noi mettessimo, come il collega Spini suggerisce, la competenza dello Stato a tutti i diritti della prima

parte dovremmo far ritornare allo Stato quasi tutte le competenze oggi esercitate dalle regioni, prevalentemente relative a diritti della prima parte. Ecco perché condivido la formulazione nella sua ispirazione, nel senso che i diritti della prima parte della Costituzione devono vincolare chiunque abbia potestà legislativa (sia lo Stato sia le regioni nelle materie di rispettiva competenza), mentre ritengo che un generico rinvio farebbe correre il rischio di una nuova concentrazione di potestà legislative. Se, invece, consideriamo il problema dal punto di vista della nuova formulazione degli articoli 4 e 5, questo aspetto dovrebbe essere distinto per i singoli articoli della prima parte. Resta fermo, comunque, che la garanzia della prima parte è contenuta nell'articolo 1 che abbiamo votato questa mattina.

FRANCESCO SERVELLO. Non ho ben compreso la *ratio* della proposta del collega Spini. Anche il relatore poco fa ha ricordato che i diritti costituzionali previsti dalla prima parte non possono indubbiamente essere misconosciuti in alcuna norma della parte seconda. Riaffermare questi diritti mi sembra allora quanto meno singolare, quasi che ciò debba essere sottolineato in una certa parte della Costituzione e non in altre.

Dal momento che votare contro questo subemendamento sarebbe un non senso, prego il collega Spini di ritirarlo.

VALDO SPINI. Piuttosto che vederlo respinto, presidente, preferisco ritirarlo. Forse, però, devo essere ancora più chiaro, più preciso. L'intenzione che mi sono proposto con il subemendamento è contrastare l'idea che un domani l'attuazione dell'articolo 8, per esempio, sia demandata a intese di carattere regionale. Quando si dice « Repubblica », infatti, può significare anche « regioni ».

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. L'articolo 8 parla di « Stato ». Quindi il problema non sussiste.

VALDO SPINI. È importante che queste considerazioni restino a verbale. Se il

relatore preciserà bene questo aspetto ritirerò il subemendamento.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Tengo molto a questa questione di principio. Proprio per i culti acattolici la riserva è di intesa con lo Stato. Nell'articolo 4, come da me riformulato, si specifica la potestà legislativa su una serie di materie è attribuita allo Stato sia dallo stesso articolo 4 sia da « altre disposizioni della Costituzione ». Non c'è dubbio, allora, che in questa materia non esistono intese regionali. Lo stesso riguarda i rapporti con la chiesa cattolica. Non esistono dubbi, quindi, dal punto di vista della garanzia.

VALDO SPINI. Ringrazio il relatore per la precisazione. Ritiro il mio subemendamento I.0.4.136.30.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Crucianelli I.4.64, che il presentatore ha chiesto di esaminare in quanto subemendamento riferito a questa parte dell'articolo 4. L'emendamento propone di aggiungere, al primo comma, dopo le parole « politica estera » le seguenti: « piani e programmi generali di cui all'articolo 41 della Costituzione ».

FAMIANO CRUCIANELLI. Si tratta, signor presidente, di preservare allo Stato una competenza, che considero fondamentale, sulla politica economica e sulla politica industriale: una possibilità per consentire allo Stato di intervenire laddove si creassero problemi in settori strategici o anche a livello territoriale. Non a caso vi è un richiamo all'articolo 41 della Costituzione, per conservare l'armonia della costruzione complessiva. Nell'articolo 4 il relatore ha previsto una competenza statale sulla disciplina generale della produzione e dello scambio di beni e di servizi. È un passaggio che non mi sembra molto chiaro: il mio emendamento in tal senso vuole essere esplicativo; tenta di portare chiarezza su un punto che mi risulta abbastanza oscuro.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Mi rendo conto della difficoltà che si può avere nel seguire una elencazione di materie affidate alla competenza statale scaturita dall'ultima fase di esame e che quindi può presentare anche qualche difficoltà di comprensione.

Nell'articolo 41 della Costituzione i piani ed i programmi rappresentano una modalità di esercizio dei poteri pubblici. Analogamente a quanto ho sostenuto poco fa in merito alla proposta del collega Spini, mi sembrerebbe singolare vietare alle regioni di varare piani e programmi. E se decidessimo che ciò spetta allo Stato, la competenza sarebbe preclusa alle regioni. Nei giorni scorsi ho avuto modo di parlare con Crucianelli e mi sono fatto carico del problema politico da lui posto. Ho inserito una formula volutamente vaga («disciplina generale della produzione e dello scambio di beni e di servizi») appunto perché lo Stato abbia la possibilità — se lo ritenga — di varare una disciplina in termini di pianificazione. La formula è molto lata proprio per questo; anzi, i federalisti potrebbero lamentare l'eccessiva latitudine del testo. L'interesse era tutelare la possibilità da parte dello Stato di realizzare piani e programmi generali.

PRESIDENTE. Dopo i chiarimenti forniti dal relatore, l'onorevole Crucianelli mantiene il suo emendamento?

FAMIANO CRUCIANELLI. Mi ritengo soddisfatto, presidente, alla luce del chiarimento fornito dal relatore. Ritiro l'emendamento.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame del subemendamento Servello I.0.4.136.22, con il quale si propone di aggiungere al primo comma dell'articolo 4, al n. 2), dopo le parole «contabili propri», le seguenti: «nonché i principi e gli istituti di contabilità generale validi per tutto lo Stato». Quest'ultimo termine va inteso «la Repubblica» poiché la tesi precedentemente espressa dal senatore Servello non ha prevalso. Si tratta di attribuire allo

Stato centrale la potestà legislativa sia in merito alla contabilità propria sia sui principi di contabilità validi per la Repubblica.

FRANCESCO SERVELLO. Il subemendamento si illustra da sé, nel senso che è un preciso richiamo alle norme generali di disciplina di queste materie. Se nella Costituzione non esiste una riaffermazione di questo principio, penso si possa determinare un vuoto per quanto si riferisce alle direttive di ordine complessivo sulla contabilità generale. Questa dizione, quindi, non è né contraddittoria con altre formulazioni né pleonastica, perché la proposta D'Onofrio su questo punto si mantiene a un livello piuttosto generico. Sollecito pertanto il relatore a riflettere ulteriormente sul parere da formulare sulla mia proposta.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sempre al punto 2) dell'articolo 4 ho reinserito fra le materie di competenza statale «il coordinamento informativo, statistico ed informatico dei dati dell'amministrazione statale, regionale e locale». Poiché la contabilità ai fini dell'unità informativa del paese è garantita da questa competenza dello Stato — che qui riguarda anche le regioni ed i comuni —, mi domando come le regole di contabilità che ciascuna regione può stabilire autonomamente possano andare contro la struttura informativa ed informatica generale.

Quindi tendo a ritenere che la richiesta del senatore Servello è in parte accolta, mentre — da un altro punto di vista — il mio parere è contrario.

FRANCESCO SERVELLO. Con questa chiarificazione messa a verbale, almeno in questa sede ritiro il subemendamento.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dei subemendamenti Bressa I.0.4.136.37, Boato I.0.4.136.1 e Soda I.0.4.136.31.

MARCO BOATO. I tre emendamenti affrontano la stessa questione riferita al

numero 2 del primo comma dell'articolo 4 del testo del relatore, in cui si parla di « ordinamento civile, ordinamento penale e relative giurisdizioni civile, penale, penitenziaria e giurisdizione amministrativa, contabile e tributaria ». Poiché questa formulazione confliggerebbe con la configurazione prospettata dal Comitato sul sistema delle garanzie, propongo la seguente formulazione: « Ordinamento civile e penale, ordinamenti giudiziari e relative giurisdizioni » — ho modificato in questo modo il subemendamento da me presentato — rinviando l'ulteriore definizione di questo livello degli ordinamenti e della giurisdizione al dibattito sul sistema delle garanzie — dove noi immaginiamo due giurisdizioni, ordinaria e amministrativa e non la pluralità qui prospettata — ed eventualmente effettuando un coordinamento *a posteriori* con questo testo.

PRESIDENTE. Vorrei chiedere all'onorevole Bressa se concordi sull'unificazione del suo subemendamento con quello dell'onorevole Boato.

GIANCLAUDIO BRESSA. Sono d'accordo.

PRESIDENTE. A me pare che il subemendamento Soda I.0.4.136.31 ponga un altro problema e proponga una limitazione delle competenze dello Stato centrale alla giurisdizione relativa ai tributi statali, con ciò escludendo dalle competenze dello Stato centrale la giurisdizione relativa ai tributi regionali o locali. Esso pone quindi una questione diversa, che esamineremo dopo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Non ho difficoltà ad accogliere il subemendamento unificato nel testo Boato con una precisazione. Quando affronteremo i temi della giurisdizione dovremo decidere *ex novo*, senza che il voto odierno sia di pregiudizio, sia se debbano sopravvivere una giurisdizione tributaria, una amministrativa ed una contabile, come a me sembra necessario, sia se in queste tre giurisdizioni debba

esservi uno spazio di ambito regionale. Poiché capisco che tutto è nell'ambito della giurisdizione, non ho difficoltà a riscrivere nei termini suggeriti da Boato questa formula, sapendo che la questione politica e quella territoriale rimangono aperte.

MARCO BOATO. Signor presidente, possiamo adottare la formula della votazione in linea di principio.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Altrimenti, sarei favorevole al subemendamento presentato dall'onorevole Soda.

FRANCESCO SERVELLO. Sono spiacente che si sia arrivati a questo punto dopo che ho annunciato il ritiro di un subemendamento che riguardava proprio la contabilità generale. La soppressione della giurisdizione amministrativa, contabile e tributaria, contenuta nei due emendamenti, a mio avviso, confligge con l'assicurazione che aveva dato in precedenza il relatore.

PRESIDENTE. Non c'entra nulla; forse è un *qui pro quo*. Non si intende sopprimere nulla; l'onorevole Boato, nella sua qualità di relatore sulle garanzie, ritiene che questa formulazione confligga con il concetto di unità della giurisdizione inserito nel testo base sulle garanzie, quindi propone una formulazione non confligente. Non si propone di sottrarre allo Stato alcunché.

ORTENSIO ZECCHINO. Il concetto è chiaro, ma credo che sostituire quell'espressione significhi dire cosa totalmente diversa, perché un conto è l'ordinamento civile e penale e un conto è l'ordinamento giudiziario. Quindi, il problema del raccordo c'è.

MARCO BOATO. La formulazione proposta è la seguente: « Ordinamento civile e penale, ordinamenti giudiziari e relative giurisdizioni ».

ORTENSIO ZECCHINO. Questo non è il testo scritto nel fascicolo.

PRESIDENTE. È stato riformulato. Con questa formulazione, venendo meno il riferimento alla giurisdizione tributaria, il subemendamento Soda cadrebbe.

ANTONIO SODA. Vorrei che si approfondisse questo tema. Il subemendamento nasce dall'attribuzione alle regioni di una sfera piena di autonomia giurisdizionale sui tributi regionali e locali. Vogliamo che il cittadino, di fronte ad un contenzioso che investe un tributo regionale o locale, concluda tale contenzioso all'interno della regione con un ordinamento che questa si dà, di primo, secondo ed eventualmente terzo grado, o vogliamo che il cittadino, in un contenzioso che riguarda un tributo regionale, debba necessariamente, nella fase finale di impugnazione per legittimità, investire un organo centrale giurisdizionale come può essere la Cassazione? Se scegliamo la prima strada la formula è che lo Stato centrale detta solo la disciplina sulla giurisdizione dei tributi nazionali; se scegliamo la seconda strada va bene la proposta Boato.

PRESIDENTE. Il riferimento ai tributi scompare se si accoglie il subemendamento Boato.

ORTENSIO ZECCHINO. Però, la conseguenza è che lo Stato nazionale disciplina anche tutta la giurisdizione relativa ai tributi regionali.

MARCO BOATO. Discuteremo di questo aspetto quando affronteremo l'articolo 102.

GIOVANNI PELLEGRINO. La giurisdizione tributaria è giurisdizione sui diritti ed è momento di attuazione della garanzia contenuta nell'articolo 24 della Costituzione, per cui o federalizziamo in gran parte le giurisdizioni, oppure la giurisdizione tributaria deve rimanere di competenza statale.

PRESIDENTE. Prego l'onorevole Soda di ritirare il suo subemendamento I.0.4.136.31, in modo che possa essere esaminato quando affronteremo l'articolo 102.

ANTONIO SODA. Lo ritiro.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Boato e Bressa I.0.4.136.1, accettato dal relatore.

(È approvato).

Passiamo al subemendamento Cossutta I.0.4.136.6, che propone di aggiungere al punto 2) del primo comma dell'articolo 4 le parole «e regionale»; è un subemendamento breve ma di sostanza, il quale prevede che in materia di legislazione elettorale e di forma di governo delle regioni si mantenga una potestà del Parlamento nazionale, mentre il testo del relatore propone questo tipo di potestà per la forma di governo e per la legge elettorale comunale e provinciale, mentre per quanto riguarda le regioni prevede che esse siano rimesse agli statuti, cioè al principio di autonomia ordinamentale delle regioni. Si tratta quindi di un punto di sostanza, sul quale richiamo la vostra attenzione. Chiedo dunque ai presentatori se intendano illustrarlo.

FAUSTO MARCHETTI. Signor presidente, è un punto cui annettiamo grande importanza: abbiamo sempre sostenuto, anche nel corso dei nostri lavori in questa sede, che la materia elettorale deve essere interamente affidata al legislatore nazionale, per quanto riguarda sia gli organi costituzionali nazionali, sia gli organi regionali, provinciali e comunali. È peraltro molto strana una soluzione per la quale il legislatore nazionale regola le elezioni nazionali, provinciali e comunali, mentre soltanto la materia delle elezioni regionali viene affidata ad un legislatore speciale.

Credo peraltro che proprio il fatto che si senta l'esigenza di affidare al legislatore nazionale le leggi elettorali relative ai comuni e alle province dovrebbe far ri-

flettere sulla contraddizione per la quale soltanto la legge elettorale delle regioni viene sottratta al legislatore nazionale. Evidentemente le stesse esigenze che inducono a non affidare al legislatore regionale la materia della legge elettorale dei comuni e delle province si pongono anche in relazione alla legge regionale: è dunque bene che in questa materia così delicata, nella quale sono in gioco i diritti politici dei cittadini, vi sia una legislazione nazionale e non altro.

ACHILLE OCCHETTO. Desidero soffermarmi sulla questione soltanto pochi secondi per attirare l'attenzione sull'importanza del punto, forse per motivi in parte diversi da quelli dei proponenti. Ritengo che in questa occasione (come in tutte le altre che si presenteranno, per esempio quando si discuterà del Senato delle regioni e così via) vada tenuto presente che, se l'obiettivo centrale delle riforme istituzionali è cambiare sistema politico in una direzione il più possibile ordinata, si rende necessaria un'unità d'ambiente dal punto di vista del sistema elettorale. L'uso del proporzionale per il Senato, del maggioritario per la Camera, di differenti sistemi elettorali per diverse regioni, a mio avviso, rappresenta un turbamento gravissimo per il processo di cambiamento in una direzione univoca del sistema politico: per tale motivo, che forse è in parte diverso da quello dei proponenti, voterò a favore del subemendamento in esame.

FRANCESCO SERVELLO. Signor Presidente, su questo tema abbiamo discusso a lungo, abbiamo tentato diverse soluzioni, lo stesso relatore nel corso del dibattito aveva proposto diverse formule. In base a quella ora raggiunta, le assemblee regionali sarebbero chiamate a stabilire, ognuna per proprio conto, la legge elettorale regionale, sia pure con un *quorum* dei due terzi che può apparire come una norma di salvaguardia, poiché chiaramente anche le opposizioni sarebbero chiamate a partecipare alla sua definizione; tuttavia, come ho fatto rilevare al

relatore, nel conflitto delle varie tendenze nell'ambito di questa o quella regione, si può determinare un punto di compromesso, ma può anche non determinarsi affatto.

La risposta che mi è stata data (anticipo quello che potrà dire, se lo riterrà, il relatore) è che in quest'ultimo caso, nei cinque anni previsti dalle norme transitorie, andrebbe comunque applicata la legge in vigore. Francamente devo dire che non sono soddisfatto di questa risposta, perché o diamo un indirizzo di carattere costituzionale o non ce ne occupiamo affatto: insomma una norma con la quale si invitano le regioni ad arrangiarsi, a raggiungere i due terzi per varare le proprie leggi elettorali, finirà per dividere anziché unire ed aggregare. Cosa facciamo? Davvero il vestito di Arlecchino per le leggi elettorali?

Il ricorso alle norme transitorie, che metterebbero nella condizione e nella necessità di applicare ancora la legge in vigore, cioè il « tatarellum », non mi tranquillizza affatto, soprattutto perché in questa sede stiamo elaborando non una legge ordinaria ma norme costituzionali: ed allora, a questo punto, ho insistito molto senza peraltro avere fortuna per sostenere che quanto meno il Parlamento nazionale dovrebbe dare gli indirizzi sulle leggi elettorali regionali, il che non significa formulare tali leggi nei particolari ma almeno sapere se deve trattarsi di un sistema proporzionale o maggioritario, se parzialmente di un tipo o dell'altro e così via. Qualcosa, insomma, bisogna pur specificare, altrimenti arriviamo all'anarchia; comunque la nostra preoccupazione al riguardo permane.

PRESIDENTE. Quindi, su questa base, annuncia un voto favorevole o contrario sul subemendamento in esame?

FRANCESCO SERVELLO. Nella sostanza favorevole, anche se vorrei dei chiarimenti.

MASSIMO VILLONE. Signor presidente, voteremo contro il subemenda-

mento in esame, di cui valutiamo appieno l'importanza poiché siamo sicuramente di fronte ad una questione di principio. È in gioco la filosofia, l'impianto complessivo che si vuole dare al sistema e a noi sembra decisiva una considerazione: il centralismo che finora ha caratterizzato la nostra esperienza ha trovato la sua radice non solo nelle forme giuridiche in senso proprio (perché questo indubbiamente è stato) ma anche nel centralismo del sistema politico, e forse ancor più in quest'ultimo piuttosto che nelle forme giuridiche in sé considerate.

Questo punto ci ha condotto a ritenere che fosse cruciale un passaggio di innovazione forte che investisse le regioni come sistemi politici, che desse quindi in prospettiva la possibilità alle regioni di sviluppare un'effettiva autonomia dal centro, che non è mai stata vera nel quarto di secolo che è trascorso dall'istituzione delle regioni nel nostro paese. Si tratta quindi di introdurre un elemento di innovazione che consenta un salto di qualità verso regioni che siano sistemi politici che competono nel loro rendimento e diventano quindi quello che non sono mai state: laboratori politici e sedi di innovazione politico-istituzionale. Sottolineiamo, a questo proposito, che nei sistemi federali e direi anche in quelli quasi federali la omogeneità che si riscontra è una omogeneità di fatto, che si realizza nell'esperienza ma che non viene normativamente imposta con modelli giuridici cogenti. Quindi, la fisiologia di un sistema avanzato sotto il profilo dell'articolazione autonomistico-federale è sicuramente nel senso di una piena autonomia di scelta nella definizione della propria forma di governo e del proprio sistema elettorale che poi, nel concreto dell'esperienza, produrrà una omogeneità relativamente ampia, proprio perché questo è un dato fisiologico e non — ripeto — il portato di un divieto giuridico.

Comprendiamo e apprezziamo in pieno la rilevanza dell'argomento relativo ai diritti politici sostenuto anzitutto, mi sembra, dal collega Marchetti e ce ne siamo dati carico. Abbiamo però scelto una via

diversa per rispondere a questo problema che è indubbiamente reale: quella dell'affidare allo statuto, nella definizione di una materia necessaria come contenuto dello statuto stesso, la forma di governo e il procedimento di formazione della legge elettorale prevedendo sia per lo statuto sia, in particolare, per la legge elettorale delle maggioranze qualificate, in questo modo garantendo, a nostro avviso, che il pluralismo sia assicurato in ciascuna realtà nel confronto tra le forze politiche locali, che la previsione di maggioranze qualificate assicura si svolga nella misura più ampia ed efficace. In questo modo, riteniamo si tuteli meglio da un lato la pienezza dell'autonomia, che è elemento portante del nuovo sistema che intendiamo porre in essere, dall'altro la pienezza dell'esercizio dei diritti politici da parte di tutti.

MAURIZIO PIERONI. Intervengo per riprendere velocemente alcuni argomenti esposti adesso dal collega Villone, quindi per pronunciarmi contro questo subemendamento e a favore del testo originario, contro il quale si appuntano obiezioni così divergenti tra loro da sembrarmi, francamente, un carico eccessivo.

Credo che con questa formulazione si sia trovata una soluzione — va dato atto al relatore di aver percorso questa strada — equilibrata: abbiamo tre nuovi soggetti istituzionali, che abbiamo votato stamattina (comuni, province e regioni) e a fianco dello Stato le regioni hanno autonomia potestà legislativa. È chiaro, quindi, che leggi elettorali di comuni e province vanno definite in altra sede legislativa, che non può essere che quella più lontana, proprio per evitare conflitti istituzionali e il così conclamato rischio di neocentralismo regionale. È dunque giusto che siano affidati ad un garante terzo, cioè allo Stato.

Per quanto riguarda le regioni, capisco che tra noi possa esservi chi è convinto che vi sia un percorso riformatore che giudica positivo e veda invece come negativo e conservatore tutto ciò che a questo percorso assunto come riformatore

viene frapposto; però, che questa idea soggettiva, che ciascuno di noi può avere, dal relatore al presidente a chi parla, venga calata come una camicia di forza costituzionale a tutti i livelli, è francamente fuori luogo. Si può pensare che il sistema maggioritario sia migliore di quello proporzionale ma si dovrebbe aver presente che in collegi uninominali del Molise si produrrebbe un'assemblea legislativa in cui vi sarebbero degli eletti più o meno di condominio, mentre cosa totalmente diversa è l'applicazione di un sistema maggioritario integrale in Lombardia. Quindi, proprio nella scelta di responsabilizzare le classi politiche regionali rispetto ai compiti che noi devolviamo loro con le riforme che oggi andiamo ad attivare, mi pare che questa scelta sia equilibrata e giusta.

Concludo, signor presidente, proponendo una piccolissima riflessione ai colleghi. Ci siamo lamentati per vent'anni del mancato funzionamento dell'attuale regionalismo; e ciò che noi oggi andiamo a votare è un momento di discontinuità con quella impostazione regionalistica: non possiamo lamentarci per vent'anni che il sistema regionalistico non funziona e poi, al momento decisivo, proporre la perpetuazione dell'attuale sistema, perché mi pare altamente contraddittorio.

STEFANO PASSIGLI. Signor presidente, avendo proposto un analogo subemendamento, non posso che guardare con simpatia alla logica e alla formulazione del subemendamento presentato dai colleghi di rifondazione comunista. A me sembra che avevamo e abbiamo dinanzi a noi la scelta o di disciplinare in maniera uniforme le varie forme di governo, dal centro con la Costituzione o con legge costituzionale, o di lasciare libertà alle regioni di disciplinare la propria forma di governo. Ma in questo caso, pensando che i comuni sono poi titolari di una implementazione amministrativa non solo nazionale ma anche della legislazione regionale, mi sembrerebbe difficile non pensare ad una libertà delle singole regioni di implementare poi le forme di governo comunali e provinciali.

Rispetto alle due alternative, quindi non certo rispetto ad una forma mista, che potrebbe far propendere o per l'una o per l'altra via, ma sempre o per una totale regolamentazione dal centro, cioè dalla Costituzione e leggi costituzionali, o una totale autonomia delle forme di governo, direi che sia prevalente la necessità di prevedere un uniforme trattamento; infatti, una totale, piena libertà nel formulare la propria forma di governo avrebbe fondamento per le regioni se queste fossero titolari originarie della sovranità, mentre noi siamo in presenza di una sovranità, in materia di legislazione regionale, che non dirò *octroyée*, per non usare un termine ovviamente non utilizzabile da un paio di secoli, ma sicuramente conferita. Quindi, non deve fare scandalo se si conferisce una sovranità con dei « paletti ». Tra le due alternative, o una regolamentazione uniforme o una libertà che si estende alla forma di governo comunale e provinciale, credo che la forma scelta dal relatore sia, per parlar chiaro, né carne né pesce, in quanto ritengo che soffra dei due mali. Quindi, credo di non poter votare né a favore né contro il subemendamento, anche se, ripeto, sono favorevole nella sostanza. Però sarei anche aperto ad una soluzione completamente opposta che desse libertà anche per il comune e la provincia. Quindi, nel caso specifico mi astengo.

ARMANDO COSSUTTA. Come si è visto da questa fase della discussione, l'argomento è molto delicato e certamente di grande rilievo. Capisco o per lo meno credo di capire che il relatore abbia voluto omologare questa vicenda della elezione dei consigli regionali alla potestà delle attuali regioni a statuto speciale che hanno, appunto, competenza primaria nel definire la legge che elegge i propri consigli regionali. Dato che non si configura più l'esistenza di regioni a statuto speciale ma le regioni vengono ad entrare in un nuovo ordinamento, immagino che il relatore abbia voluto equiparare la situazione attuale delle regioni speciali a

tutte le regioni. Ma l'argomento non regge proprio perché quelle erano regioni speciali la cui specialità deriva da vicende che non sono quelle relative all'ordinamento regionalista dello Stato, che qualcuno chiama federalista; erano regioni speciali sorte, specialmente, perché regioni di confine per ragioni ben note (fine della guerra, antiche autonomie millenarie come quelle della Valle d'Aosta) o per altre ragioni: si conoscono quelle dell'Alto Adige, del Friuli e della Venezia Giulia. A queste si aggiungono la Sicilia, per un'autonomia determinata subito dopo la fine della guerra, e la Sardegna che di per sé è pressoché una nazione, come i sardi dicono di se stessi. Tutto questo non può essere considerato equivalente a tutte le altre regioni, alle quali pure noi diamo oggi queste ampie potestà. Noi attribuiamo potestà analoghe a tutte le regioni, non è che affidiamo ad una regione il compito di occuparsi della sanità e ad un'altra lo neghiamo, che all'una diamo il compito di occuparsi di agricoltura e all'altra non lo diamo.

Appunto per ciò non vi può essere, credo, sia pure nella piena, grande autonomia legislativa delle regioni, una diversità di composizione delle stesse. La composizione dei consigli regionali è differente da regione a regione a seconda degli orientamenti politici, degli orientamenti culturali, degli orientamenti sociali dei cittadini di quella regione, ma sulla base di criteri che devono essere analoghi in tutto il territorio della Repubblica. Considero questo un rischio gravissimo per quella dizione, che per ora noi abbiamo evitato di mettere ai voti, di Repubblica una e indivisibile, perché la legge elettorale per eleggere autonomamente, con propria legge specifica, i consigli regionali è l'anticamera, la premessa di una revisione, se non addirittura di una separazione. Non sto lanciando allarmi fuori della realtà; sono preoccupazioni assolutamente fondate, frutto di una valutazione e di un'esperienza relativa anche ad altri paesi, ad altri Stati, ad altre condizioni.

Prego quindi vivamente i colleghi di riflettere attentamente prima di approvare

questa norma e di voler accogliere il nostro subemendamento. La clausola indicata da alcuni gruppi - mi pare da alleanza nazionale, anzi dal relatore stesso - secondo cui le leggi possono essere approvate solo con il consenso dei due terzi, non modifica questo mio modo di ragionare, perché esse possono essere comunque, anche con i due terzi, diverse da regione a regione, anche tra regioni confinanti, le quali con leggi regionali elettorali diverse possono portare ad attività differenziate in modo talmente forte da rendere poi difficile ogni possibilità di riequilibrio, o comunque alla creazione di immense difficoltà per quella funzione che uno Stato deve pure continuare ad avere, se intendiamo che lo Stato debba permanere. Invito quindi ad accogliere il nostro subemendamento.

CIRIACO DE MITA. Ho seguito con molta attenzione la discussione e voglio dire che gli argomenti portati dai sostenitori del subemendamento e dagli avversari hanno una validità intrinseca ma mi pare che sfuggano alla questione. Io riterrai un po' più persuasiva (lo voglio dire all'onorevole Cossutta e ad altri) la tesi che poi nega alle regioni la potestà di regolamentare la forma di governo. Trovo davvero singolare ipotizzare l'attribuzione di questa autonomia definendo gli organi e contestargli poi la possibilità conseguente di individuare la legittimazione degli organi. È propria, viceversa, la considerazione secondo cui anche le leggi elettorali per gli enti territoriali andrebbero rapportate a questa forma di ordinamento. La razionalità del sistema che definiamo è così.

Vi è una sola motivazione vera che poi porta ad una soluzione diversa, quella di modificare l'ordinamento federale che stiamo votando. Le autonomie sono così e trovo singolare ipotizzare un ordinamento che consenta l'autonomia e poi alimentare il dubbio che chi l'autonomia ha non sia in condizioni di esercitarla. Se c'è questa valutazione, se c'è questo giudizio, allora

il tipo di ordinamento che proponiamo deve essere diverso; non si può fare una cosa a metà.

In realtà esiste una sola questione che è emersa nella discussione; io su questo avrei una disponibilità maggiore. Il rischio è che il modello di Stato che noi ipotizziamo, che attribuisce la sovranità alle comunità, non allo Stato, non sia sempre presente nella nostra testa quando riflettiamo. Il tipo di sovranità è completamente diverso da quello previsto nell'ordinamento precedente. La sovranità non appartiene più allo Stato, appartiene alle comunità che progressivamente, direi quasi in una forma di delega, trasferiscono alle istituzioni sovrastanti la sovranità derivata. Noi finora abbiamo fatto questa scelta; adesso dobbiamo essere coerenti. Se riteniamo che essa non si debba compiere, dobbiamo cambiare la scelta, non gli strumenti di attuazione.

Pertanto io voterò contro il subemendamento presentato, invitando i colleghi a riflettere sul recupero di una razionalità maggiore nel modello istituzionale che ci accingiamo a votare.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Ho seguito con interesse il dibattito e devo dire che con un certo imbarazzo e con una certa preoccupazione mi avvicino al problema, combattuto da due esigenze antitetiche l'una nei confronti dell'altra. Da un lato, che si fermi un processo di conferimento di piena autonomia e piena capacità di autodeterminazione del proprio modello istituzionale e del proprio sistema parlamentare, che questo processo possa essere rallentato, quasi impedito con il conferimento della potestà legislativa al riguardo allo Stato. D'altro lato, la preoccupazione è che il rovesciamento dell'attuale potestà alle regioni possa non obbedire a dei principi informatori di grande garanzia, quali il pluralismo, l'attuazione delle regole democratiche e delle modalità di voto, che garantiscono ai cittadini libera capacità di espressione del loro parere, e possa in alcuni episodi registrare il passo e quindi dar luogo a modelli e sistemi parlamentari opinabili.

Chiedo allora al relatore se sia disposto (magari rinviando di qualche ora, ove necessario, l'esame della questione) a formulare una appendice al testo, nell'ambito della quale accennare a quei principi di grande democrazia e di grande garanzia che possano quanto meno determinare e caratterizzare la normativa elettorale alla quale saranno tenute le regioni nell'individuazione del proprio modello. Ciò consentirebbe una maggiore serenità sul tema, sempre che il relatore sia disposto a farlo (e me lo auguro), in maniera tale da poter riprendere l'argomento, perché devo riconoscere che in questo momento l'imbarazzo è forte e quindi una spinta in tal senso potrebbe aiutarci a sciogliere la riserva.

PRESIDENTE. Hanno chiesto di parlare moltissimi colleghi di tutti i gruppi, a ripetizione; il senatore Servello vuole intervenire per la seconda volta ma gli darei la parola verso la fine. Vi prego di limitare gli interventi.

FRANCESCO SERVELLO. Tutto sommato vorrei appoggiare la proposta Schifani. Però, a prescindere da questo, poiché qui è stato svolto un intervento molto incisivo e in qualche modo, per quanto mi riguarda, pericoloso da parte del collega De Mita, mi permetto di dire che non stiamo costruendo lo Stato federale: stiamo costruendo una repubblica che si muove in senso federale; altrimenti, avremmo dovuto investire fin dalla costituzione di questa Commissione anche la prima parte della Carta costituzionale.

Qui si vuole surrettiziamente, insidiosamente, attraverso norme particolari ma di grande rilievo, costruire in una Repubblica unitaria una ed indivisibile una Repubblica federale che cammina su due binari. Attenzione, questo è il principio della fine! Questa è la realtà.

Devo dire al collega Villone (non so se sia presente), che ama sempre...

PRESIDENTE. Siamo alle dichiarazioni di voto, non è possibile rimbeccare tutti gli interventi; comunque, la prego di essere succinto.

FRANCESCO SERVELLO. Dio ci salvi dalle sue interruzioni! Le legislazioni di Stati federali si muovono esattamente nella direzione opposta. Mi riferisco alla Germania, che il senatore Elia conosce perfettamente, dove attraverso il tempo si è raggiunto un principio di omogeneità. Attenzione, andiamo a fare le esperienze già vissute da altri, che ora indirizzano le proprie scelte su un terreno di omogeneità, specie rispetto alla questione in esame, che non è di scarso momento.

Teniamo presente – signor presidente, scusi se la interrompo! – che nell'altra parte della Costituzione che sarà esaminata andremo a formulare il principio della Camera non dico delle regioni, ma a partecipazione regionale. Vorrei sapere se la rappresentanza delle regioni nel Senato sarà eletta con venti sistemi diversi nell'ambito delle singole regioni! Ecco il possibile conflitto rispetto al quale bisogna trovare forme un po' più omogenee, per lo meno in via sperimentale, prima di decidere in maniera piuttosto pericolosa.

ENRICO BOSELLI. Sinceramente non trovo molte ragioni di allarme rispetto alla proposta avanzata dal relatore D'Onofrio; lo dico con sincerità. Ho ascoltato le opinioni del collega Cossutta e di molti altri colleghi; dobbiamo avere un certo grado di fiducia sulla responsabilità che il sistema regionale cui noi affidiamo competenze e responsabilità può avere.

Se non entriamo in questo ordine di idee, credo che tutto diventi difficile. Penso che rispetto alla fiducia nei confronti del sistema dei poteri regionali anche su questo punto specifico ci debba essere in qualche modo di conforto ciò che è accaduto in questi venti o trent'anni. L'onorevole Cossutta sosteneva che il relatore propone un sistema sugli organi regionali simile a quello delle regioni speciali; ebbene, in questi trent'anni non mi pare che in quelle regioni siano successe cose drammatiche in ordine al sistema elettorale. Penso quindi che l'esperienza alle nostre spalle dovrebbe essere abbastanza ragionevole.

Non credo che questa sia l'anticamera della secessione, del separatismo, della confusione. Dobbiamo anche intenderci: ci misureremo con una grande complessità anche in ordine all'organizzazione del sistema politico; la complessità è propria di ogni Stato moderno, anche negli Stati europei federalisti, regionalisti più o meno avanzati. Dobbiamo imparare a misurarci con questo elemento; invocare sempre l'interesse generale, l'interesse nazionale, l'uniformità dell'intervento nazionale mi pare che alla fine faccia a pugni con il principio di regionalismo, di federalismo che vogliamo introdurre.

È poi molto convincente il ragionamento che riguarda la necessità di favorire la nascita di un ceto politico dirigente a livello regionale; credo infatti che anche per questa via il centralismo di questi anni non abbia prodotto grandi risultati. Non vi è altra strada che quella di affidare alle singole regioni la responsabilità nel determinare forma di governo e legge elettorale, che anche per questo non possono andare in due direzioni e a due velocità diverse l'una dall'altra.

Per queste ragioni voterò contro il subemendamento del collega Cossutta, invitando la Commissione a tenere conto del fatto che nel nostro lavoro non possiamo assumere atteggiamenti contraddittori: o seguiamo una direzione di marcia con un certo grado di fiducia e di responsabilità, oppure ci troveremo ad ogni punto di svolta a fare due passi indietro.

VALDO SPINI. Nel corso della mia esperienza di sottosegretario al servizio elettorale talvolta mi sono trovato in difficoltà di fronte alle regioni a statuto speciale. Forse il presidente Elia ricorderà che nel momento dello scandalo delle preferenze – allora come presidente della Commissione affari costituzionali del Senato mi aiutò molto – facemmo una bella legislazione antibrogli che, per esempio, la regione siciliana non recepì avvalendosi dei suoi poteri.

Qualche principio di legislazione nazionale forse andrebbe salvaguardato. Non mi sento di votare il subemendamento

Cossutta; forse l'idea migliore era quella ripresa dall'onorevole Boato, quella prevalente, secondo cui si delinea un modello, ma si permette ad ogni regione sulla base di una maggioranza di due terzi di poterlo derogare. Forse questo era l'orientamento di maggiore buon senso; per ora non c'è, ma non è detto che nel corso dei lavori parlamentari non torni fuori.

Dichiaro pertanto il mio voto di astensione.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Il subemendamento proposto pone su un piano di parità le regioni, le province e i comuni. Nell'attuale formulazione, viceversa, la legge statale determina la forma di governo dei comuni e delle province. Dal punto di vista dell'autonomia comunale, questo è un passo indietro, perché la legge statale attualmente prevista nell'articolo 128 potrebbe benissimo non disciplinare la forma di governo, potrebbe lasciare ai comuni e alle province la scelta in ordine alla scelta di governo. In questo modo ciò non sarà più possibile; questo è soltanto uno degli esempi per dimostrare come l'attuale formulazione rappresenti un restringimento ulteriore dell'autonomia comunale e provinciale, nonostante l'accettazione della mia formulazione di principio, per cui la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato.

Devo dire che dal 1946 ad oggi, da quando Massimo Severo Giannini spiegò quali erano i requisiti dell'autonomia locale (che è autonomia comunale, regionale e provinciale), mai è stato ritenuto che l'autonomia organizzativa e quindi l'autonomia statutaria ne fossero un requisito. L'autonomia consiste in una serie di requisiti - quelli che consentono agli enti di fare le relative politiche pubbliche - ma anche se non ci fosse nessuna autonomia organizzativa, ciò nonostante ci sarebbe l'autonomia. L'intervento svolto dall'onorevole De Mita è quindi assolutamente infondato da ogni punto di vista; non solo perché la sovranità è un concetto che nulla ha a che fare con il tema di cui abbiamo parlato, ma anche perché non è

vero che l'autonomia organizzativa, statutaria, della forma di governo, della legge elettorale faccia parte *tout court* dell'autonomia.

Occorre evitare che i consigli regionali si facciano legislazioni elettorali e forme di governo a loro uso e consumo. Rispetto a tale esigenza non costituisce un riferimento utile il fatto che per l'approvazione venga richiesta la maggioranza dei due terzi.

Pertanto, se i colleghi di rifondazione comunista accettassero di modificarlo, facendo riferimento ai principi della legislazione elettorale - non integralmente la legislazione elettorale - e della forma di governo comunale, provinciale e regionale, in questo caso il loro subemendamento potrebbe essere accolto, anzi dovrebbe essere accolto, per non lasciare la possibilità ai consigli regionali di adottare indiscriminatamente le leggi regionali e le forme di governo che a loro piacciono in quel momento, in sostanza per perpetuare al potere quelli che al momento sono al potere, come di fatto è già avvenuto.

FAUSTO BERTINOTTI. Credo che stiamo discutendo di una questione, come ha sottolineato poco fa l'onorevole Cossutta a nome del nostro gruppo, di grande importanza, nell'ambito di un quadro preciso. Da questo punto di vista, ritengo che il ragionamento svolto dall'onorevole De Mita sia francamente poco pertinente, perché non stiamo svolgendo una discussione attinente alla sovranità. L'onorevole De Mita fa riferimento ai soggetti fondativi della democrazia, quali la comunità e la persona, ma in riferimento ad essi non fa cenno minimamente alla dimensione statale ed alla sua organizzazione. Persona e comunità, che sono in relazione allo Stato, vanno discusse ed affrontate, al di là della diversità delle culture di provenienza, in rapporto alla costruzione dello Stato, senza che possano essere riferite unilateralmente ad una di queste dimensioni. Non si può sostenere che la comunità sia quella regionale: perché allora non quella nazionale? Le persone sono un riferimento dell'organizzazione

statuale sia in una dimensione locale, sia in una nazionale. Vale allora l'osservazione critica che è stata mossa a questo ragionamento: in realtà si dà come presupposta una natura particolare dello Stato, quando si propone il possibile Arlecchino delle forme di rappresentanza, cioè uno Stato compiutamente federale, ma la Commissione non ha compiuto questa scelta, bensì un percorso più complesso. Ha scelto il percorso dell'autonomia e del possibile riferimento ad essa con elementi culturali diversi, ma non ha fatto una opzione drastica, da cui derivino a cascata conseguenze esterne.

Poco fa è stata svolta un'argomentazione - a mio avviso - inconfutabile: l'autonomia, anche il massimo dell'autonomia regionale, non solo consente, ma pretende un'omogeneità delle forme di rappresentanza e di governo. L'autonomia non è l'indipendenza, non è la secessione, non è il separatismo. L'autonomia per potersi realizzare, anche in una comparazione dei diversi risultati delle politiche, richiede che siano tra loro omogenee le forme di rappresentanza e non è assolutamente vero che a tale autonomia sia connessa la scelta della forma di governo e dei sistemi elettorali. Sulla forma di governo vorrei poi essere addirittura rassicurato: una regione o un comune non può decidere la presenza del podestà al posto del sindaco, ma deve in sostanza decidere congiuntamente che sceglie la forma del sindaco. Si può decidere in maniera autonoma di un governo, non della sua forma, e la rappresentanza, che costituisce una parte decisiva (in quel caso sì) dell'organizzazione del territorio entro lo Stato nazionale, deve poter consentire una comparazione ed un grado di omogeneità.

Se si vuole in ogni caso uscire da una discussione forse troppo di principi, si può trovare una strada ed un confronto ragionevole. Poco fa il professor Rotelli ha svolto una interrogazione nei nostri confronti, con un'autorevolezza che gli deriva anche dalla sua dottrina, che ci sentiamo di accogliere. Vogliamo ragionare in termini di principi e di criteri omogenei?

Questo consente di introdurre anche un grado di autonomia delle realtà territoriali, dentro un quadro sostanzialmente omogeneo, il quale permette ad ognuno di riconoscersi cittadino dello stesso paese e della stessa Repubblica.

ANTONIO SODA. Vorrei rimanesse agli atti, presidente, che il riferimento del senatore Servello e di altri alla costituzione federale tedesca è errato.

PRESIDENTE. Ma lo sappiamo!

ANTONIO SODA. Nei *laender* tedeschi vi è libertà di forma di governo e di sistemi elettorali.

PRESIDENTE. L'omogeneità cui si tende è liberamente scelta, non è imposta.

ANTONIO SODA. Quelli cui faceva riferimento l'onorevole Bertinotti riguardano i principi del voto libero, diretto, uguale e segreto, già garantiti nella prima parte della nostra Costituzione. Quindi, si è confuso un po' tutto.

CESARE SALVI. Anche il professor Giannini, citato dal professor Rotelli, si riferiva ovviamente alla Costituzione vigente e sarebbe stato difficile dargli torto, affinché non si pensi...

ETTORE ANTONIO ROTELLI. No, parlava del 1946, prima che venisse eletta l'Assemblea costituente.

CESARE SALVI. ...che abbiamo recepito passivamente...

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Parlava del 1946, prima che venisse eletta l'Assemblea costituente!

PRESIDENTE. Do ora la parola al relatore, senatore D'Onofrio.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. L'intensità del dibattito dimostra evidentemente che si tratta di questioni di grande rilievo. Anche in

questo caso, vorrei cercare di distinguere alcuni aspetti; penso peraltro che nessuno dei colleghi intervenuti, preannunciando un voto contrario sul subemendamento I.0.4.136.6 Cossutta ed altri, se ne abbia a male se faccio riferimento soltanto all'intervento del collega De Mita. Ciò perché nel suo intervento vi è un elemento che credo sia il più convincente di tutti: le affermazioni dell'onorevole De Mita di questa sera sono le stesse di qualche anno fa fatte nella cosiddetta Commissione bicamerale De Mita-Iotti, a proposito di una scelta che allora non era di tipo federale, ma che conteneva la possibilità di una libertà politica organizzativa.

Il collega De Mita disse allora — gli atti sono pubblicati — che le scelte erano sostanzialmente due: innanzitutto ci si deve muovere politicamente nel senso di una qualche fiducia nei confronti delle nostre articolazioni di partito locali e delle persone capaci di darsi ordinamenti propri. Questa fiducia comporta anche la possibilità di costituire ordinamenti di tipo elettorale e di governo nei limiti che la Costituzione prevede, non solo per le regioni, ma anche per lo Stato. Non esistono leggi elettorali statali immuni da un giudizio di costituzionalità, qualora venissero violati principi di democraticità che la nostra Costituzione considera supremi. L'Italia è una Repubblica democratica e la democraticità non è un elemento privo di contenuto: essa è un vincolo oggettivo anche nei confronti delle leggi elettorali regionali e della forma di governo regionale, perché la forma repubblicana di governo regionale attiene a quelle altissime espressioni che nei paesi stranieri si intendono riferite come limiti anche all'autonomia politico-organizzativa degli enti locali.

Credo che la sostanza del nostro dibattito sia quella posta dall'onorevole De Mita: ci si deve muovere nel senso di consentire che le forme organizzative politiche si sviluppino in modo coerente con la scelta dell'autonomia, al di là della questione della sovranità. Posso convenire per ragioni di cultura di fondo con l'onorevole De Mita, a differenza di altri, ma la

questione rilevante è — ripeto — quella posta da lui. Se ci si muove in questo senso, il subemendamento in questione va respinto perché riterrebbe lo Stato immune dal sospetto e la regione necessariamente oggetto dello stesso. Altro è discutere di tale questione quando, fra qualche momento, esamineremo gli statuti regionali, dove è previsto che la legge elettorale sia adottata a maggioranza dei due terzi e non per i prossimi cinque anni — collega Servello — perché le norme transitorie prevedono che, fino a quando le regioni non eserciteranno il potere legislativo, restano in vigore le leggi dello Stato: collega Spini, è esattamente questa la questione.

Oggi è vigente una legge elettorale, esiste una forma di governo, e noi ci limitiamo a sostenere che se volete cambiarla dovete farlo a maggioranza dei due terzi. In proposito noi abbiamo un elemento di dubbio nei confronti dei colleghi consiglieri regionali, dubbio che invece non abbiamo rispetto a noi stessi. Noi possiamo infatti cambiare la legge elettorale a maggioranza semplice, mentre ai colleghi consiglieri regionali, verso i quali nutriamo — ripeto — qualche dubbio, chiediamo la maggioranza dei due terzi. Se non è questa la garanzia che noi abbiamo nei confronti dei nostri colleghi consiglieri regionali, è bene allora passare ad un altro ordinamento: sopprimiamo le regioni e decidiamo di istituire forme organizzative diverse e la strada da seguire sarà un'altra.

Queste sono le ragioni per le quali esprimo parere contrario sul subemendamento I.0.4.136.6 Cossutta ed altri. Sono più che pronto a discutere in sede di esame degli statuti regionali il limite dei due terzi (se riteniamo di formalizzare il limite della democraticità dell'ordinamento come limite generale anche per le regioni), ed in proposito *nulla quaestio*. Ma mi sembra di dover respingere questo subemendamento perché farebbe credere che lo Stato è immune e la regione no: su questo non posso essere d'accordo.

ACHILLE OCCHETTO. Presidente, si può votare liberamente se non si costituiscono sospetti non verso le regioni ma verso chi vota in questa assemblea.

Alle dotte argomentazioni che sono state qui presentate rispondo dicendo che esse mi hanno colpito e che sono state intelligenti e serie; purtroppo hanno un solo difetto, cioè che sarebbero state valide se inserite in una scelta che non stiamo compiendo, quella di uno Stato federale. Abbiamo fretta e in un altro momento dimostrerò perché a mio avviso non abbiamo compiuto una scelta organica di questo genere. Ritengo pertanto che le argomentazioni che ho ascoltato non siano valide. L'unica potestà che viene presentata come federale è quella relativa al momento organizzativo; ciò mi sembra eccessivo, mentre si sottovalutano tutte le altre. Si assiste addirittura a un capovolgimento della questione.

Mantengo quindi il mio voto anche rispetto ad un altro problema che non è stato preso in considerazione: nessuno mi ha risposto – né pretendo che qualcuno lo faccia: torneremo sul punto quando affronteremo il tema del Parlamento – alla domanda su che cosa succederà in Italia se avremo una legge maggioritaria per il Parlamento nazionale, una proporzionale (abbiamo purtroppo già visto quanto sia devastante per la formazione delle alleanze politiche) per le elezioni europee e poi una serie di leggi-Arlecchino per le varie regioni.

Possiamo anche decidere di non rispondere al tema che alcuni giuristi italiani chiamano dell'unità di ambiente per formulare ipotesi di cambiamento (mi riferisco a Barbera) del sistema politico italiano. Voto quindi a favore di questo subemendamento non perché sono contro il sistema regionale spinto – di questo ormai si tratta – ma per motivazioni diverse.

FAUSTO MARCHETTI. Presidente, avevamo accolto la proposta del collega Rotelli nel senso di sostituire le parole « e regionali » con le parole « principi e criteri della legislazione elettorale regionale e per

la forma di governo delle regioni » nell'emendamento Cossutta I.0.4.136.6.

PRESIDENTE. In sostanza, per quanto attiene alle regioni, si lascerebbe al Parlamento nazionale il compito di stabilire principi e criteri relativi alla forma di governo e alla legislazione elettorale regionale.

FRANCESCO SERVELLO. Penso che questa formulazione sia rassicurante soprattutto per quanto riguarda il principio generale contenuto nella legislazione tedesca – che potrei leggere: mi dispiace per il collega che ha voluto smentirmi – per garantire l'omogeneità dei comportamenti in una materia estremamente delicata.

Ho già rilevato che esisteranno delegati, rappresentanti o senatori che interverranno secondo il progetto che abbiamo redatto. A questo punto, se non stabilissimo almeno criteri generali sui quali innestare le singole leggi elettorali regionali, creeremmo non la sovranità di cui parla il collega De Mita ma l'anarchia.

PRESIDENTE. Mi permetto di osservare che l'espressione « principi e criteri »... (*Interruzione del deputato Soda*) La Costituzione tedesca? Siamo in Italia, collega Soda: il dibattito sulla Costituzione tedesca lo farete al Goethe Institut! Parliamo della nostra Costituzione, possibilmente!

Dicevo che avanzo un'obiezione: che cosa sono i principi e i criteri direttivi? Quanto meno bisognerebbe stabilire che con legge costituzionale il Parlamento deve fissare...

FAUSTO BERTINOTTI. Presidente, allora possiamo chiederci anche che cosa vuol dire federalismo!

PRESIDENTE. Diciamo che i consigli regionali decidono sulla propria legge elettorale; se si vuole prevedere che lo debbano fare nell'ambito di principi e criteri stabiliti dal Parlamento nazionale, dob-

biamo prevedere anche una legge costituzionale che li fissi.

FAUSTO MARCHETTI. Lo stabilirà la legge.

PRESIDENTE. Vorrei sapere, per esempio, quali sarebbero i criteri relativi alla forma di governo: può essere presidenziale o parlamentare, non si tratta di criteri.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Appunto!

PRESIDENTE. Allora sarà il Parlamento nazionale a stabilire la forma di governo, non i criteri!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Appunto: il consiglio regionale sceglie o una forma seriamente presidenziale o una forma seriamente parlamentare; quello che non può fare sono i pasticci!

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione il subemendamento Cossutta I.0.4.136.6, nel testo riformulato.

(È respinto).

Prima di passare agli emendamenti relativi al n. 3 del primo comma dell'articolo 4, dobbiamo votare come subemendamento l'emendamento Zeller I.4.36. Si tratta di una questione di una certa importanza; tale emendamento propone di limitare la competenza statale in materia di ordine pubblico, facendo ricorso all'espressione « di interesse sovregionale »: si tratterebbe delle manifestazioni che si tengono ai confini tra una regione e l'altra. In effetti non è molto chiaro.

Pongo comunque in votazione l'emendamento Zeller I.4.36, non accettato dal relatore.

(È respinto).

Passiamo al subemendamento Buttiglione I.0.4.136.26.

MARIDA DENTAMARO. Si tratta di una materia che nel testo base sul Parlamento è stata inserita tra le leggi a procedura bicamerale. Desidero anche precisare che non è stato presentato alcun emendamento soppressivo di quel testo; quindi, inserirlo in questo « catalogo » potrebbe essere utile e coerente anche dal punto di vista del coordinamento tra i due testi. L'ispirazione è in qualche modo la stessa dell'emendamento prima ritirato dall'onorevole Spini, però la formulazione è estremamente più circoscritta, perché riguarda intanto norme generali e poi diritti fondamentali civili e politici. Con questa formulazione più ristretta si evita il rischio prima prospettato dal relatore di impedire sostanzialmente alle regioni di legiferare in materia di diritti economici e sociali, evitando nel contempo che le regioni stesse possano dettare norme generali in materia di libertà di riunione o di associazione. Si recupera anche la legislazione antibrogli, di cui parlava prima l'onorevole Spini, che certamente dovrebbe essere legislazione nazionale, oppure quel punto cui faceva riferimento l'onorevole Soda del voto libero, diretto, uguale e segreto.

Mi pare insomma che la proposta sia nello spirito dell'elencazione di competenze statali che qui stiamo considerando, né mi sembra facilmente assorbita da quel comma dell'articolo 1 in cui si dice che la Repubblica attua o garantisce i diritti e le libertà: altro è attuare e garantire, altro è legiferare in termini generali su questi specifici diritti di libertà. Richiamo l'attenzione sul fatto che parliamo di diritti civili e politici. Chiedo al relatore di considerare questo ordine di ragionamento.

GIULIO TREMONTI. Nel merito dell'emendamento sono a favore di questa addizione; in generale, sono piuttosto perplessi in ordine al contenuto dell'elenco complessivo di cui stiamo discutendo.

Questa mattina la Commissione è stata percorsa da un brivido quando è apparso l'aggettivo « federale », poi in qualche modo sospeso in attesa di una più oppor-

tuna o diversa collocazione. Questo pomeriggio si è discusso in termini dogmatici su cosa si debba o si possa intendere per autonomia, autogoverno, federalismo e quant'altro.

Empiricamente inviterei a fare un esercizio di questo tipo: scrivere, in una tabella sinottica che potrebbe essere fornita dagli uffici, a fianco delle competenze che dovrebbero essere riservate allo Stato (e che, faccio notare per inciso, per gran parte sono già attribuite all'Unione europea), le residue competenze regionali. Forse questo ci darebbe un'idea empirica e non dogmatica del tasso di federalismo che stiamo introducendo. Credo che quell'elenco sarebbe molto breve. È molto breve. Anzi, credo che stiamo scrivendo un testo regressivo rispetto a quello della Costituzione vigente.

PRESIDENTE. Protestando per l'eccesso di poteri dello Stato centrale, lei propone di aggiungere anche questo della senatrice Dentamaro.

GIULIO TREMONTI. Questo mi sembra sistematicamente corretto.

PRESIDENTE. È l'argomentazione che è risultata singolare!

GIULIO TREMONTI. Credo ci sia una coerenza fondamentale. Questo va aggiunto; diversamente, molto andrebbe tolto.

PRESIDENTE. Se lei lo avesse proposto, l'avrei messo in votazione; può darsi che l'avremmo anche tolto.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Desidero preliminarmente svolgere una considerazione, mi auguro non impropria: in qualità di relatore, ho ritenuto inopportuno presentare emendamenti ai testi dei colleghi relatori degli altri Comitati. Non ho quindi presentato emendamenti al testo della collega Dentamaro, per una questione di correttezza. Mantengo il mio dissenso, che esprimerò in sede di votazione, sulla

riserva allo Stato che, in questa formula, o è troppo o è troppo poco: infatti, per taluni diritti fondamentali, attribuire allo Stato solo le norme generali significa aprire la strada a poteri regionali inimmaginabili; ma può essere troppo, perché si considerano norme generali anche quando queste dovrebbero non essere di competenza statale.

La logica che ha indotto il collega Spini a ritirare l'emendamento — una volta chiarito che tutto ciò che nella prima parte è materia penale, processuale penale, processuale civile, militare, di rapporti internazionali, di rapporti con lo Stato è di piena competenza dello Stato stesso, non solo le norme generali, e quindi può non essere riprodotta in questo elenco — è la regola della ripartizione delle funzioni che abbiamo approvato oggi con l'articolo 3.

Non sono rammaricato; esprimo parere contrario perché trovo questa formula eccedente da entrambi i lati e contraria al principio complessivo di ripartizione delle funzioni.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Buttiglione I.0.4.136.26.

(È respinto).

Passiamo al subemendamento Cossutta I.0.4.136.7, concernente la pubblica istruzione. Sulla stessa materia è stato presentato anche il subemendamento Zeller I.4.38, però di senso opposto, che propone di sostituire all'ordinamento generale dell'istruzione e dell'università « livelli minimi dell'istruzione scolastica e universitaria »; la formulazione non risulta chiarissima. Il subemendamento Cossutta invece propone di sostituire alle parole « ordinamento generale dell'istruzione e dell'università » la dizione « istruzione pubblica di ogni ordine e grado e università »; in sostanza, anziché la competenza sull'ordinamento, una competenza più piena e diretta.

Aggiungo che l'onorevole D'Amico propone di sopprimere la dizione relativa ai titoli di studio e alla loro utilizzazione professionale; vorrei capire la *ratio* di tale soppressione.

NATALE D'AMICO. Nella nostra Costituzione il valore legale dei titoli di studio non viene affermato. La formulazione attuale lascia intendere che si voglia o si possa affermare il valore legale di tali titoli, al quale sono contrario; quindi sopprimerei le parole « dei relativi titoli di studio e della loro utilizzazione professionale », che lascia intendere un'idea di costituzionalizzazione del valore legale dei titoli di studio.

PRESIDENTE. Il problema è che, essendo il valore legale dei titoli di studio, qui si garantisce che essi valgono nello stesso modo su tutto il territorio nazionale. È questo il problema a cui si cerca di dare una risposta. Può darsi che quella del relatore sia una preoccupazione superflua, ma la comprendo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Si tratta di subemendamenti di segno opposto, e io esprimo parere contrario su tutti, con questa precisazione: l'articolo 33 della Costituzione, al secondo comma, afferma che « La Repubblica detta le norme generali sull'istruzione (...) ». Ho usato l'espressione « ordinamento generale dell'istruzione » proprio per rendere evidente, contrariamente a ciò che stamane era parso, che una norma costituzionale che potrebbe in astratto consentire una ripartizione diversa tra Stato e regioni mantiene allo Stato, nella ripartizione delle funzioni, l'ordinamento generale dell'istruzione. In sostanza, si fa qualcosa che non ritenevo imposto dall'articolo 33, a conferma della decisione che spetta alla Repubblica, nelle sue istituzioni pubbliche, lo svolgimento dell'attività dell'istruzione, quella privata e per così dire integrativa. Non è mai, dal punto di vista istituzionale, alternativa in blocco a quella statale.

ERSILIA SALVATO. Senatore D'Onofrio, sono norme diverse da ordinamento...

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Chiedo scusa, collega Salvato.

Poiché sempre l'articolo 33 della Costituzione in ordine agli esami di Stato prevede che essi terminino per i diversi cicli e corsi di studi, non è che ci sia un valore legale posto dalla Costituzione; nella mia formula non si esclude e non si impone, sia che rimangano i titoli con valore legale, sia nel caso in cui esistano attività professionali per le quali siano richieste particolari attitudini, magari conseguite con una determinata laurea. Si tratta di facoltà che il legislatore ordinario eserciterà come meglio crede; la norma non vincola e non impedisce.

Stabilire, come prevede il subemendamento presentato dai colleghi Cossutta ed altri, che spetti allo Stato la disciplina sulla istruzione pubblica di ogni ordine e grado non è completamente opposto a quanto io sostengo, perché l'ordinamento generale dell'istruzione dovrebbe riguardare la facoltà di prevedere a che età si entra e si esce da scuola, nonché l'articolazione della scuola in cicli, mentre l'ordinamento dei cicli dovrebbe poter variare nella libertà del legislatore regionale. L'emendamento presentato dal collega Zeller, invece, limitando la competenza dello Stato alla sola fissazione dei limiti minimi dell'istruzione scolastica e universitaria, porterebbe a mio avviso ad una previsione che va al di sotto di ciò che mi sembra indispensabile garantire dal punto di vista dell'unità culturale del paese. Nella mia proposta, quindi, è contenuto un livello più alto di competenza statale rispetto a quello ritenuto necessario dal collega Zeller.

Per queste ragioni mi sembra che la formulazione che ho proposto sia da preferire sia rispetto a chi vorrebbe ridurre le garanzie dell'istruzione pubblica sia rispetto a chi vorrebbe completarle. Il mio parere è pertanto contrario su tutti e tre gli emendamenti.

ERSILIA SALVATO. Presidente, vorrei si riflettesse sulla differenza fra « norme » ed « ordinamento ». Evidentemente i costituenti, avendo scelto la dizione « norme », hanno consentito che nel dispiegarsi dell'attività legislativa si potesse stabilire

l'età di entrata e di uscita, nonché i contenuti dell'istruzione, al fine di perseguire l'uniformità della preparazione su tutto il territorio nazionale. Allora, o il relatore ritiene preferibile mantenere la dizione della Costituzione attuale (« norme ») oppure devo dire che il termine « ordinamento » è riduttivo rispetto alla Costituzione attuale. Noi possiamo essere d'accordo a conservare la dizione « norme », ed in questo caso ritireremmo il nostro subemendamento: altrimenti si rischia di non garantire l'uniformità della preparazione a livello nazionale.

MARCELLO PERA. Presidente, sono rimasto convinto dalle motivazioni del collega D'Amico e leggermente perplesso dalle spiegazioni del relatore. A parte la questione terminologica (se « ordinamento generale » sia equivalente a « norme »), le espressioni « relativi titoli di studio » ed « utilizzazione professionale » certamente alludono ad una legalizzazione del titolo di studio, nonché all'uniformità dei titoli di studio universitari sull'intero territorio nazionale. A me pare che ciò sia incompatibile con il principio dell'autonomia universitaria. In un regime di autonomia, verso il quale molte forze politiche stanno andando, cosa impedisce di consentire a università diverse di rilasciare titoli di studio differenti? Se noi prevediamo nella Costituzione che questi titoli di studio debbano essere uniformi sull'intero territorio del paese, nazionalizziamo il sistema universitario italiano. Benché la dizione sia ambigua, in ogni caso inseriremmo nella Costituzione – presumibilmente – i fondamenti di una legalità o legalizzazione del titolo di studio. Questo non esiste nemmeno nella legislazione ordinaria: preferirei evitare che avvenga nella Costituzione.

L'ordinamento universitario e della ricerca scientifica è fra quelli che più hanno bisogno di liberalizzazione, di autonomia e di creatività. Introdurre in Costituzione norme che vanno, invece, nel senso contrario – cioè in direzione del centralismo statale – mi lascia molto perplesso.

Voterò pertanto a favore del subemendamento D'Amico I.0.4.136.46.

KARL ZELLER. Ritiro il mio emendamento I.4.38, presidente, trattandosi di una proposta riguardante la prima parte della Costituzione.

PRESIDENTE. Sta bene.

GIOVANNI RUSSO. Vorrei solo osservare che riservare alla potestà legislativa dello Stato le norme sull'istruzione e sui titoli di studio non significa affatto vincolare costituzionalmente all'uniformità, perché la legge potrà anche introdurre differenze. Mi pare, però, che la competenza vada conservata al livello legislativo nazionale. Proporrei inoltre ai colleghi presentatori del subemendamento Cossutta I.0.4.136.7 di sostituire la parola « ordinamento generale » con « norme generali ». In questo caso anche il relatore potrebbe esprimere, a mio avviso, parere favorevole; la proposta eviterebbe così ogni equivoco.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Presidente, non avrei difficoltà a sostituire l'espressione « ordinamento generale dell'istruzione e dell'università (...) » con la seguente: « norme generali sull'istruzione e sull'università, i relativi titoli di studio e la loro utilizzazione professionale ». In questo modo manterremmo esattamente la dizione della Costituzione.

PRESIDENTE. La proposta del relatore è considerata soddisfacente dai presentatori del subemendamento Cossutta I.0.4.136.7?

ERSILIA SALVATO. Sì, presidente. Ritiriamo il nostro emendamento.

PRESIDENTE. Passiamo allora alla votazione del subemendamento D'Amico I.0.4.136.46, il quale essendo soppressivo dovrà essere votato prima della proposta del relatore.

Pongo in votazione il subemendamento D'Amico I.0.4.136.46.

(È respinto).

Passiamo ora alla votazione sul testo del relatore che, dopo la riformulazione proposta, risulta del seguente tenore: « Norme generali sull'istruzione e sull'università, relativi titoli di studio e loro utilizzazione professionale ». Si richiama in questo modo l'espressione contenuta nell'articolo 33 della Costituzione.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Signor presidente, personalmente preferirei votare a favore della formulazione originaria presentata dal relatore. Ritengo infatti che con il mutamento di cui lei ha poc'anzi dato lettura la norma in tema di istruzione acquisti nel suo complesso un carattere centralistico. L'espressione « ordinamento generale » è a mio avviso meno incidente sull'autonomia rispetto alla modifica intervenuta (« norme generali »).

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione il testo del relatore così come riformulato secondo la dizione di cui ho dato poc'anzi lettura.

(È approvato).

Le successive proposte emendative riguardano i rapporti economici e sociali e sono anch'esse riferite al comma 1, punto 3), dell'articolo 4. Esamineremo congiuntamente tre subemendamenti (Bressa I.0.4.136.38, Cossutta I.0.4.136.11, Villone I.0.4.136.33), nonché l'emendamento Crucianelli I.4.118, da intendersi come subemendamento alla stessa parte del testo. Tutte queste proposte riguardano la stessa materia.

FAUSTO MARCHETTI. Desidero segnalare che nel testo vi è un'imprecisione. Dopo le parole « dell'unità giuridica » le parole « o dell'unità economica » vanno sostituite dalle seguenti « e dell'unità economica ».

GIANCLAUDIO BRESSA. Poiché il subemendamento I.0.4.136.38 era strettamente connesso con il subemendamento I.0.4.136.37 che abbiamo deciso di ritirare per farlo confluire in un altro subemendamento presentato dall'onorevole Boato, lo ritiriamo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Esprimo parere contrario, perché mentre la garanzia dei livelli dei diritti sociali, della salute, della scuola è inserita nel mio testo, l'uniformità delle condizioni di vita mi sembra eccessiva rispetto all'ipotesi di qualunque modello federale. L'uniformità tende a non consentire differenziazioni di sorta.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Cossutta I.0.4.136.11.

(È respinto).

Pongo in votazione il subemendamento Crucianelli I.4.118.

(È respinto).

Passiamo ai subemendamenti Zeller I.4.35 e I.4.37, con i quali si propone di limitare la competenza nazionale rispettivamente in materia di tutela dell'ambiente e dell'ecosistema inserendo l'espressione « principi fondamentali di » e in materia di beni culturali ed ambientali a quelli di interesse sovraregionale.

STEFANO PASSIGLI. Ho chiesto che fosse mantenuto il subemendamento I.4.47 per la parte concernente la dizione « lavoro » che a me sembra più adatta rispetto alla dizione « delle tutela e della sicurezza ». Esistono alcune questioni generali in materia di disciplina del lavoro che vanno al di là della tutela e sicurezza che possono essere interpretate restrittivamente. Alcune norme, ad esempio, sui tipi di lavoro e dei contratti di lavoro è opportuno che siano uniformi sul territorio (penso al lavoro interinale).

Vorrei sapere se il relatore accetti di parlare di « ordinamento generale del

lavoro», nel quale ovviamente rientrano tutela e sicurezza.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Non vorrei usare in modo improprio il suggerimento dato dal collega Cossutta sul tema «tutela e sicurezza del lavoro». Si tratta di un subemendamento che ho trovato fra le proposte dei colleghi del gruppo di rifondazione comunista e do per scontato che potrebbero chiedere qualcosa di più. Ritengo che la formula «ordinamento generale della tutela e della sicurezza del lavoro» garantisca l'equivalenza delle condizioni di lavoro in tutto il paese. Fare riferimento genericamente al lavoro mi sembrerebbe eccessivo in particolare rispetto ai patti territoriali che hanno un'alta valenza proprio in materia di lavoro.

Sono quindi contrario alla formula suggerita dal collega Passigli.

KARL ZELLER. Vorrei brevemente illustrare il mio subemendamento I.4.35 perché ritengo riduttivo, anche rispetto alla situazione attuale, assegnare allo Stato tutte le competenze in materia di ambiente. Attualmente, infatti, alcune di tali competenze, in particolare per quanto riguarda la tutela del paesaggio, spettano alle regioni. Se andiamo verso una riforma in senso federale, mi pare non confacente escludere ogni competenza delle regioni in materia.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Il mio è un intervento di adesione, perché se una regione vuole tutelare l'ambiente più di quanto faccia la legislazione statale, col testo proposto ciò le è precluso. Mi sembra decisamente eccessivo. La formula «principi fondamentali» non è mai felice tecnicamente, però inibire alle regioni di tutelare il loro ambiente mi sembra il massimo del non federalismo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Il modo con il quale si è giunti alla formulazione di un testo a volte può essere utile per capirne il

significato. Voglio esprimere gratitudine in particolare al collega Pieroni per aver suggerito che in materia di ambiente, di ecosistema, di beni culturali e ambientali, l'uso della formula «tutela» per la competenza dello Stato non ha più il significato di mettere i principi da una parte e il dettaglio dall'altra, ma comporta una divisione per ambiti di intervento. Parlare di «tutela dell'ambiente e dell'ecosistema» non esclude per nulla che le regioni intervengano, ma riguarda beni di competenza generale nazionale, così come i beni culturali non sono distinguibili a seconda del livello territoriale.

Non viene mai usato nel mio testo il termine «interesse nazionale» inteso come «interesse generale». Tutela dei beni culturali e ambientali significa che valorizzazione e gestione non spettano allo Stato; tutela dell'ambiente significa che valorizzazione e gestione non spettano allo Stato.

Questo suggerimento dei colleghi del gruppo verde è molto importante per capire che l'elencazione delle materie non è una paccottiglia aggiuntiva, ma tende ad avere talvolta il carattere della dualità rigorosa, tal'altra della concorrenza e tal'altra ancora della consociazione tra Stato e regioni, come nel caso della cultura. In questo caso si tratta di una dualità per ambiti di intervento. Non è quindi esclusa la regione, che però non può occuparsi della tutela. La valutazione di impatto ambientale fa parte di quelle grandi questioni che non possono non avere un'eguale disciplina nazionale.

KARL ZELLER. Se esistono due discipline della procedura sull'impatto ambientale, una regionale e una statale, che hanno per oggetto lo stesso bene, quale procedura si applica?

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Secondo questo testo, prevarrebbe quella statale, perché la valutazione di impatto ambientale attiene alla tutela dell'ambiente e non possiamo avere due discipline disomogenee in ordine allo stesso bene, in quanto ovvia-

mente la questione non può essere di dubbia competenza. Ho quindi dato una risposta con molta correttezza anziché nascondermi dietro ipotesi oscure.

PRESIDENTE. I termini sono chiari, possiamo procedere al voto.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Voglio solo far osservare che vi è un contrasto con l'articolo 9 della Costituzione, che stabilisce un principio fondamentale in base al quale la Repubblica tutela il paesaggio: quindi la regione non potrebbe fare altrettanto, perché questa ripartizione delle competenze lo impedisce. Mi sembra dunque che si vada addirittura contro un principio fondamentale.

ANTONIO ENRICO MORANDO. La Repubblica potrebbe intendersi come regioni...

ETTORE ANTONIO ROTELLI. No, la Repubblica è un'espressione chiara; peraltro comprende sempre le regioni.

MAURIZIO PIERONI. Vorrei che rispetto alla questione non vi fossero travisamenti. Si pone esattamente lo stesso problema dei diritti sociali: chiaramente, per le prestazioni sanitarie lasciate all'autonoma gestione delle regioni devono essere previsti degli standard minimi che il Parlamento nazionale garantisce ai cittadini della Repubblica; per la balneabilità è esattamente la stessa cosa, poiché non vi può essere un federalismo competitivo in materia turistica basato sul fatto che, per esempio, si rendono le acque balneabili in Campania con un tot di colibatteri ed in Puglia con più colibatteri. Naturalmente, gli standard minimi di tutela della salute, dell'ambiente e dei diritti dei cittadini sono una prerogativa nazionale: il modo in cui si raggiunge un certo tasso di presenza di colibatteri, per esempio con gli impianti di cemento (che io depreco, ma allora farò su questo una battaglia locale) o con la fitodepurazione, sarà affidato all'autonoma iniziativa di regioni, province e comuni.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti. Pongo in votazione l'emendamento Zeller I.4.35.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento Zeller I.4.37.

(È respinto).

Passiamo alla votazione dell'emendamento Passigli I.4.47: il presentatore intende mantenerlo nonostante il parere contrario del relatore?

STEFANO PASSIGLI. Lo mantengo perché credo che il relatore non abbia colto, per mio difetto, che l'obiettivo del mio emendamento è mantenere uniforme sul territorio non solo tutela e sicurezza ma anche i tipi di contratto di lavoro che possono essere stipulati. Vorrei sapere, solo per chiarezza, se è a questo che il relatore si oppone oppure no.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Se è questa la preoccupazione, voglio dire che avendo indicato come materia di competenza statale l'ordinamento civile, nel cui ambito vengono stabiliti i contratti, ovviamente essi non possono essere disomogenei.

STEFANO PASSIGLI. Ritiro il mio emendamento I.4.47.

PRESIDENTE. Passiamo a due emendamenti aggiuntivi rispetto all'elencazione dei poteri dello Stato centrale.

Il primo è il subemendamento Villone e Soda I.0.4.136.33, con il quale si propone di aggiungere all'articolo 4, al primo comma, le seguenti materie: commercio con l'estero; cittadinanza e immigrazione; condizione giuridica dello straniero; armi, esplosivi e materiale strategico; disciplina generale del credito, delle assicurazioni e dei mercati finanziari; rapporti fra lo Stato e le confessioni religiose (di quest'ultima preoccupazione si era già fatto portatore l'onorevole Spini).

VALDO SPINI. Con un emendamento un po' differente!

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Devo dire ai colleghi Villone e Soda che tutte queste materie sono comprese nell'elencazione che ho indicato: ne specifico i termini, per verificare se possono considerarsene soddisfatti.

Il commercio con l'estero certamente fa parte della politica estera e dei rapporti internazionali: prima si faceva riferimento solo alla politica estera e non ai rapporti internazionali; ora non vi è più l'indicazione soltanto dei rapporti interstatali, per cui il commercio con l'estero è compreso. La cittadinanza è certamente parte dell'ordinamento civile: essa è infatti disciplinata nel codice civile; dovremmo altrimenti specificare, oltre che la cittadinanza, anche la famiglia, i figli, i contratti, le assicurazioni e tutto ciò che è contenuto nel codice civile. Devo osservare che questa elencazione, cui avevo aderito in un primo momento nel corso dei lavori del Comitato, essendo presa da altri ordinamenti federali, non teneva conto proprio della riserva generale allo Stato dell'ordinamento civile, che come tale fa da grande collettore di tutto ciò che oggi è non solo nel codice civile ma anche nella legislazione civile. Lo stesso vale per quanto riguarda la condizione giuridica dello straniero e l'immigrazione, che attingono ai rapporti dello Stato con soggetti esteri: lo straniero ha una certa condizione in Italia in quanto non è cittadino italiano; non ho difficoltà ad aggiungere questa indicazione ma devo notare che si tratterebbe di aggiunte già comprese nelle riserve previste.

Quanto ad armi, esplosivi e materiale strategico, sono certamente compresi nell'indicazione relativa a difesa e forze armate, che non fa riferimento soltanto all'organizzazione militare, la quale fa uso di armi e materiale strategico; altrimenti dovremmo indicare tutte le altre tecniche con le quali si fanno difesa e forze armate. Sono pertanto, ripeto, già comprese nell'attuale elencazione. Per la di-

sciplina generale del credito, delle assicurazioni e dei mercati finanziari, ho ritenuto di comprenderla in una denominazione molto lata all'articolo 1, n. 1, dove si indica la moneta e la tutela del risparmio: nella prima parte della Costituzione, peraltro, si fa riferimento alla tutela del risparmio, che è l'indicazione generale con la quale i modi di uso del risparmio, attraverso il credito, le assicurazioni, i mercati finanziari vengono ad essere tutelati.

Per quanto riguarda i rapporti tra lo Stato e le confessioni religiose, ho detto in riferimento alla domanda del collega Spini che, per quanto riguarda i patti lateranensi, essi sono previsti come norma costituzionale, quindi ovviamente statale; inoltre, le confessioni diverse da quella cattolica sono espressamente riservate ad intese con lo Stato.

Non ho difficoltà alcuna, quindi, ad aggiungere queste materie ma devo osservare che, nelle formulazioni adoperate, sono tutte ricomprese: se questo serve a tranquillizzare, preferirei non appesantire l'elenco con indicazioni aggiuntive, rispetto alle quali peraltro non ho difficoltà perché nel merito sono tutte materie che ritengo di riserva statale.

PRESIDENTE. I presentatori, sulla base di queste spiegazioni, intendono mantenere l'emendamento?

ANTONIO SODA. Signor presidente, dopo questi chiarimenti, possiamo ritirarlo ma ci sembra opportuno ed indispensabile chiarire che la disciplina dell'immigrazione e quella dei mercati finanziari meritano una menzione specifica, perché altrimenti si potrebbe dar luogo a qualche difficoltà interpretativa rispetto alla loro riconduzione alle voci di carattere generale cui faceva riferimento il relatore.

PRESIDENTE. Quindi ritirate l'emendamento?

ANTONIO SODA. Presidente, lo limitiamo alle sole due voci riguardanti la

disciplina dell'immigrazione e la disciplina dei mercati finanziari.

PRESIDENTE. Vedremo come inserire queste voci nell'elencazione, in due punti che siano congrui.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Signor presidente, voglio far osservare che attualmente il credito agevolato è materia di competenza regionale...

PRESIDENTE. Il credito non è più compreso nella nuova formulazione...

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Se il relatore afferma che la tutela del risparmio comprende anche il credito, devo ritenere che comprenda tutto il credito, quindi anche quello agevolato, per cui stiamo retrocedendo un'attuale competenza regionale alla competenza statale. La formulazione dei colleghi Villone e Soda, facendo riferimento alla disciplina generale del credito, e non prevedendo un'eccezione per il credito agevolato, anch'essa retrocede...

PRESIDENTE. Ma l'emendamento è ritirato per questa parte!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. La mia obiezione, comunque, rimane: segnalo ai federalisti presenti in aula che, non facendo eccezione per lo meno per il credito agevolato, stiamo passando da una competenza regionale ad una competenza statale.

PRESIDENTE. Ma non vi è il credito agevolato in questo testo. Stiamo discutendo emendamenti. Poi ci saranno il dibattito generale, le dichiarazioni di voto. Qui stiamo parlando di disciplina della immigrazione e dei mercati finanziari, perché il resto è stato ritirato.

FRANCESCO SERVELLO. Così come resta formulato il subemendamento, limitatamente a queste due voci, credo che sia da accettare, in quanto sarebbe veramente incongruo pensare che ogni regione possa

legiferare in materia di immigrazione. Chissà cosa accadrebbe, infatti, dal punto di vista dell'ordine pubblico e di quant'altro.

PRESIDENTE. Qual è il parere del relatore su questa riformulazione?

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Credo che anche qui sia bene togliere i dubbi che possono altrimenti alimentarsi. Si potrebbe, al punto 1 del primo comma – mi rivolgo all'attenzione del collega Soda –, dove è detto « politica estera » aggiungere le parole « rapporti internazionali e immigrazione », per far capire che attiene alla politica estera generale; dove è detto « moneta e tutela del risparmio » aggiungerei le parole « e disciplina generale dei mercati finanziari », per far capire che anche questo attiene alla politica estera monetaria.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la formulazione proposta dal relatore.

(È approvata).

Passiamo al subemendamento Bressa 0.4.136.39.

GIANCLAUDIO BRESSA. Tenderei a ridurlo drasticamente, signor presidente.

Le argomentazioni testé svolte dal relatore ci rassicurano rispetto all'elencazione della stragrande maggioranza delle materie aggiuntive che proponevamo. Resta fuori solo una questione che tenderei a sottolineare affinché ne valutassimo l'importanza: mi riferisco alle ultime righe, dove è detto: « produzione e commercio di farmaci, narcotici e veleni; alimentazione e controllo delle sostanze alimentari ». Faccio solo presente che da noi non si è verificato il cosiddetto fenomeno della mucca pazza poiché vi era un controllo sanitario nazionale molto forte sulla produzione delle sostanze alimentari. Lo stesso può dirsi, evidentemente, per la produzione dei farmaci. Chiederei quindi al relatore, anche con una formu-

lazione più sintetica rispetto a quella da noi presentata, di tener conto di queste nuove materie che proponiamo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Chiedo al collega Bressa se nella nuova formulazione – probabilmente anche per lui è tale perché è scritta nelle ultime 24 ore – nelle parole « tutela della salute » non sia ricompreso tutto ciò che attiene all'alimentazione. Cioè, la produzione e il commercio di farmaci, narcotici e veleni inerisce al profilo della tutela della salute, così come l'alimentazione e il controllo delle sostanze alimentari. Quindi, mi sembra che questo potrebbe essere compreso nella dizione « tutela della salute e disciplina dei trattamenti sanitari ».

GIANCLAUDIO BRESSA. Se lei dà questo tipo di interpretazione alla sua formulazione...

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sì.

GIANCLAUDIO BRESSA. Credo che sia molto forzata.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Siccome queste formulazioni sono volutamente di tipo generale mi permetterei di chiedere al collega di non insistere sul suo subemendamento e di farne invece oggetto di un esame ampio e sereno a testo approvato. Se rimangono margini di dubbio non ho alcuna difficoltà; ritenendo già comprese le specificazioni dell'onorevole Bressa, non ho obiezioni di principio. Se la formula generica non è sufficiente, si può ovviamente aggiungere quella integrativa.

GIANCLAUDIO BRESSA. Questo ragionamento potrebbe avere una sua valenza per quanto riguarda l'alimentazione e controllo delle sostanze alimentari. Invece, la produzione e commercio dei farmaci credo che meriterebbe una distinzione a se stante. Quindi, accetto l'ipotesi del relatore per quanto riguarda l'alimenta-

zione ed il controllo delle sostanze alimentari, mentre confermo il mio subemendamento per quanto riguarda la produzione e il commercio dei farmaci.

GUSTAVO SELVA. Sono d'accordo con il relatore, perché per quanto riguarda la disciplina generale in materia di informazione e stampa, tanto per riferirmi ad uno dei punti del subemendamento del collega Bressa...

GIANCLAUDIO BRESSA. È stato tutto ritirato. Resta solo il riferimento alle ultime cose che ho detto.

GUSTAVO SELVA. La ringrazio per la precisazione.

PRESIDENTE. Vorrei permettermi di proporre di salvare un altro punto di questo subemendamento, perché nella elencazione generale (premetto che in sede di coordinamento, tenendo conto anche degli emendamenti possibili dovrà essere ordinata meglio questa materia) non vi è alcun riferimento alle norme relative alla cittadinanza.

FRANCESCO SERVELLO. Si possono aggiungere le parole: « immigrazione e cittadinanza ».

PRESIDENTE. Credo che potremmo accogliere i punti del subemendamento propostici dall'onorevole Bressa e, aggiuntivamente, quello che mi sono permesso di suggerire io, salvo poi demandare alla fase del coordinamento una elencazione più coerente.

ADRIANA PASQUALI. Vorrei sapere dal relatore se ritenga se la formulazione da lui data al primo comma dell'articolo 4 possa assorbire anche un punto a mio avviso di grande rilevanza, qual è quello relativo alla protezione civile di interesse nazionale, ed interventi in caso di grandi calamità. Nel caso in cui il relatore non trovasse una formulazione assorbente, proporrei che fosse aggiunta questa previsione normativa specifica.

PRESIDENTE. Il riferimento alla protezione civile è contenuto nel testo del relatore, al punto 3 del comma 1.

Quindi, in merito al subemendamento Bressa 0.4.136.39 restano soltanto le seguenti parole: « produzione e commercio di farmaci, narcotici e veleni; alimentazione e controllo delle sostanze alimentari », oltre a quelle da me suggerite, cioè « cittadinanza e condizione giuridica dello straniero ». Restano solo questi principi. Sarà poi demandata al relatore, in sede di coordinamento, la loro collocazione in un elenco più meditato rispetto a quello che è possibile improvvisare adesso.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Mi rimetto alle decisioni dell'assemblea.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Bressa 0.4.136.39 per ciò che attiene alla formulazione che ne è rimasta e che ho poc'anzi ricordato.

(È approvato).

Si demanda al relatore, in sede di coordinamento, la facoltà di sistemare il testo in modo congruo.

STEFANO PASSIGLI. Signor presidente, richiamo l'attenzione sul mio emendamento I.4.48, aggiuntivo al primo comma e relativo alle autorità di garanzia, unitamente all'emendamento I.4.47, di cui abbiamo già parlato.

PRESIDENTE. Mi sembra che questo sia un tema che difficilmente può essere aggiunto in questo punto relativo alla elencazione delle competenze dello Stato centrale.

STEFANO PASSIGLI. Ma la legislazione nazionale per quanto concerne le autorità amministrative fa premio sulla legislazione regionale, laddove vi sia...

PRESIDENTE. Siccome affronteremo questa materia delle autorità indipendenti nel campo delle garanzie, credo che questo valga anche per altri aspetti, nel senso

che la legislazione regionale non può limitare neanche...

STEFANO PASSIGLI. Però, per esempio, il caso di specie classico è quello dell'antitrust, che ha competenze che chiaramente vertono sulle materie regionali. Non ho nessuna obiezione ad affrontarla dopo; mi sembrava fosse opportuno nella sede in cui si stabilisce la ripartizione di competenze legislative tra Stato e regioni.

FRANCESCO SERVELLO. Se non ho capito male, Passigli si riferisce alla produzione di energia.

STEFANO PASSIGLI. No, quella è già compresa. Tra le varie autorità di garanzia vi è per esempio l'antitrust. Abbiamo già parlato di regolamentazione nei mercati finanziari, quindi non vi è possibilità di conflitto tra legislazione regionale e CONSOB, mentre, ad esempio, in materia di commercio o di industria...

FRANCESCO SERVELLO. Non sono riuscito a capire quale sia questo emendamento.

STEFANO PASSIGLI. L'antitrust, per esempio.

PRESIDENTE. Si tratta dell'emendamento I.4.48, che però io considererei accantonato, mentre affronterei quello in cui si parla delle autorità indipendenti nel capitolo delle garanzie, perché qui mi pare introdotto in un modo un po' singolare.

STEFANO PASSIGLI. No, presidente; si può semmai trattare, se lei ritiene, in fondo, laddove si parla di che cosa la regione non può fare: non può istituire dazi, non può ostacolare la libera circolazione di persone e cose, non può limitare alcuni diritti. Lo vedrei allora come ultimo punto, come aggiunta all'ultimo comma di questo articolo.

PRESIDENTE. Poiché dobbiamo prima esaminare gli emendamenti ai commi precedenti, eventualmente lo considereremo a quel punto.

Passiamo agli identici subemendamenti Cossutta I.0.4.136.8 e Zeller I.0.4.136.17, che prevedono la soppressione del secondo comma dell'articolo 4.

KARL ZELLER. Ho presentato il subemendamento soppressivo in quanto il secondo comma o è una clausola di gomma, che praticamente permette inge-
renze da parte dell'autorità statale nell'ambito delle competenze regionali, o è una norma pleonastica, perché non riesco a capire il significato di questa normativa, in quanto mi pare pacifico che lo Stato possa, per assicurare gli obiettivi di interesse pubblico, legiferare, sempre nell'ambito delle sue competenze. Per questo motivo, o è pleonastico o si vuole introdurre uno strumento diverso, una clausola di chiusura, ed in questo senso sarei assolutamente contrario.

ERSILIA SALVATO. Anche noi riteniamo poco comprensibile questo comma. La prima parte ci sembra del tutto pleonastica, perché se lo Stato ha la potestà legislativa in tutte queste materie, chiaramente ha anche la potestà legislativa per assicurare il conseguimento degli obiettivi. Nella seconda parte, l'espressione « per promuovere la competitività internazionale dell'Italia » è così vaga che francamente non si riesce a capire cosa possa significare. Poiché stiamo scrivendo una Costituzione, sarebbe utile sopprimere questo comma.

PRESIDENTE. Sì, ma c'è il suo emendamento interamente sostitutivo.

ADRIANA PASQUALI. Non so se le ragioni che hanno indotto alla presentazione del subemendamento soppressivo da parte di rifondazione comunista e dell'onorevole Zeller siano le stesse. A me sembra che non si possa proporre, come ha ipotizzato l'onorevole Zeller, alcuna idea di ingerenza sulla competenza delle

regioni e quindi su quella forma di decentramento che stiamo ampiamente attuando. In quanto all'essere l'espressione pleonastica, mi sembra che qualche volta si possa confondere quello che è pleonastico con quello che è chiarificatore; e la chiarezza non fa mai male, direi che ne abbiamo estremamente bisogno.

Vi è poi quell'ultima formulazione, « e per promuovere la competitività internazionale dell'Italia »; ritengo che questa frase vada mantenuta, che abbia la sua valenza e che debba essere difesa in relazione a quella che per lo meno è la visuale del mio gruppo in modo particolare.

PRESIDENTE. L'onorevole D'Amico illustra ora il suo subemendamento I.0.4.136.43, interamente sostitutivo del secondo comma, quindi vertente sulla stessa materia.

NATALE D'AMICO. Ho chiesto di illustrare contemporaneamente il mio subemendamento perché mi pare che nell'attuale formulazione questa norma di chiusura sia difficilmente comprensibile, nel senso che si dice che lo Stato ha potestà legislativa con riferimento agli obiettivi di interesse pubblico posti a fondamento della potestà legislativa affidata allo Stato. Questa espressione relativa agli obiettivi posti a fondamento mi sembra già un po' complicata, ma soprattutto quegli obiettivi si sono manifestati nell'attribuzione di questa competenza legislativa; un'attribuzione ulteriore non capisco come potrebbe essere.

Tuttavia penso che, come avviene nella gran parte dei regimi federali, sia necessaria una norma di chiusura, ma che una norma di chiusura debba fare riferimento (ecco perché propongo una formulazione alternativa di questo secondo comma) a cose più generali. La formula che io propongo è « una disciplina espressamente dichiarata necessaria a garantire la qualità della vita minima equivalente su tutto il territorio nazionale ovvero necessaria alla conservazione dell'unità del diritto e dell'economia ».

Mi sembra in sostanza che una formula di chiusura relativa alle competenze sia necessaria. Credo che la formula proposta dal relatore non risolva il problema e lasci troppo indeterminata la competenza aggiuntiva dello Stato rispetto a quelle individuate attraverso l'elenco puntuale dei punti 1, 2 e 3. Mi pare anche, però, che questa norma di chiusura debba prevedere una proceduralizzazione della possibilità dello Stato di intervenire in materie altre rispetto a quelle previste ai punti 1, 2 e 3. Propongo quindi una procedura esplicita che preveda il coinvolgimento delle regioni, attraverso questa commissione federale o quel che sarà a livello centrale, cioè un coinvolgimento pieno dell'istituzione di raccordo fra regioni e Stato centrale, che comunque mi pare di capire che andremo ad istituire allorché esamineremo il testo sul Parlamento.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Essendo questo un punto centrale della normativa di separazione di competenze tra Stato e regioni, vorrei intanto dire (più che ai colleghi, che conoscono benissimo queste cose, all'opinione esterna) che non esiste ordinamento federale al mondo, a cominciare da quello degli Stati Uniti, che non abbia una norma di poteri impliciti che consenta alla federazione di far fronte alle esigenze sopravvenute, imprevedibili al momento in cui si stipula una Costituzione. Non c'è una sola Costituzione federale al mondo che non abbia un potere implicito, tendenzialmente indeterminato. La più federale di tutte (salvo l'opinione del collega Miglio), quella degli Stati Uniti, contiene un potere implicito che per duecento anni è stato sufficiente alla federazione per affrontare problemi di enorme valenza.

Pertanto qualunque critica ad una norma implicita deve tener conto del fatto che il potere implicito per definizione non può essere talmente esplicito da non servire a nulla. E allora, poiché nel 1997 mi sembra che l'Italia debba dare alla scelta di tipo federale un segno di novità

rispetto alla Costituzione settecentesca degli Stati Uniti, credo che questa novità vada oggi in ciò che si chiama il sistema paese. La difesa degli interessi italiani nel mondo diventa la norma implicita di più grande latitudine, rispetto alla quale le novità che sopravvenissero dopo l'approvazione del nuovo testo costituzionale consentirebbero al Parlamento nazionale di intervenire per tutelare la competitività italiana nel mondo. È un concetto volutamente lato, che tuttavia tende a rivolgere all'esterno, anziché all'interno i poteri impliciti.

Il pericolo della formulazione indicata dall'onorevole D'Amico consiste nel fatto che è troppo rivolto a garantire i poteri dello Stato all'interno e fa rinascere forme di legge-quadro autodefinite necessarie, che dal mio punto di vista sono preferibilmente non accoglibili.

La prima parte della formulazione da me proposta non è tautologica perché il lungo elenco di competenze statali è certamente riferito agli interessi pubblici, che tuttavia possono essere tutelati con un secondo tipo di potestà legislativa, esattamente come da tempo è nella costituzione americana, dove si afferma che i poteri legislativi sono quelli necessari per esercitare i poteri che la costituzione attribuisce alla federazione. La tautologia serve a radicare nell'interesse pubblico all'esercizio dei poteri un potere integrativo di quello esplicitamente dato.

Credo allora che si possa anche riscrivere in modo più comprensibile questa parte dell'articolo. I poteri legislativi dello Stato sono quelli previsti anche da altre disposizioni costituzionali (e ciò è detto espressamente); sono dati per la competitività del paese e servono alla latitudine dei poteri esterni; servono per meglio utilizzare i poteri legislativi dati. Prevedo quindi tre norme di poteri impliciti, ciascuno con valenza diversa. È difficile immaginarne altri; nessuno dei tre è però tale da configurare un potere di controllo legislativo su quelli conferiti alle regioni. Questo è il vero discrimine tra i vecchi poteri delle costituzioni federali e la novità che viene introdotta.

Si può discutere, ma deve essere chiaro che i poteri impliciti sono tutti rivolti in modo tale da non essere fondamento di norme quadro sulla potestà legislativa regionale. Si può scrivere meglio di quanto io abbia fatto, purché sia chiaro l'obiettivo cui vogliamo tendere.

Per questo motivo esprimo parere contrario ai subemendamenti D'Amico, Zeller e Cossutta, che penso tendessero ad obiettivi opposti; ma questo rientra nelle intenzioni dei proponenti, non in quelle del relatore.

Sarei quindi orientato a mantenere il testo com'è, salvo riscriverlo tenendo presente che tre sono i poteri impliciti; si tratterebbe di una riscrittura formale, presidente.

PRESIDENTE. Sulla stessa materia gli onorevoli Soda e Villone hanno presentato il subemendamento aggiuntivo I.0.4.136.34.

ANTONIO SODA. Ricollegandomi all'intervento del relatore, vorrei dire che il nostro subemendamento, pur essendo aggiuntivo, potrebbe sintetizzare i tre poteri impliciti cui si faceva riferimento. L'intero comma potrebbe essere riscritto più semplicemente nel seguente modo: «Spetta inoltre allo Stato la potestà legislativa per la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali». Questa riformulazione ricomprende i tre poteri impliciti cui faceva riferimento il relatore: c'è il riferimento all'interesse pubblico assunto come preminente e nazionale, c'è il riferimento al ruolo internazionale dell'Italia e c'è il riferimento a quelle potestà legislative riservate presenti nel primo comma dell'articolo 4.

PRESIDENTE. Mi sembra che l'onorevole Soda abbia prospettato la possibilità che questa norma di chiusura, di garanzia, venga riassunta in un'espressione più sintetica, sostitutiva dell'intero comma, che riserva allo Stato la potestà legislativa per la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali.

FRANCESCO SERVELLO. Capisco che l'onorevole D'Amico, nella presentazione del suo subemendamento, sia mosso da buona volontà, ma quella formulazione è molto varia e soprattutto parte dall'esistenza di una commissione federale che non è prevista né in Costituzione né nella formulazione del progetto D'Onofrio. Ritengo che quindi dovrebbe essere ritirato, sebbene possa essere apprezzato in alcune sue parti.

Credo che il subemendamento Soda sia molto chiaro e più cogente ai fini di una riserva che indubbiamente, come giustamente ha detto il relatore, è presente in tutti gli Stati, soprattutto in quelli federali, non fosse altro per introdurre determinate tutele rispetto ad eventuali forze centrifughe.

FAUSTO MARCHETTI. Confermiamo la nostra proposta di soppressione del secondo comma dell'articolo 4.

Conveniamo sulle intenzioni illustrate or ora dal relatore, ma ci sembra che il subemendamento Soda consenta di raggiungere lo scopo.

MARCO BOATO. Ovviamente condivido le intenzioni che hanno ispirato il collega Soda e quanti si sono associati.

Tuttavia ho l'impressione che con quel subemendamento si prescindano totalmente dal riferimento che il relatore fa nel suo testo alle altre disposizioni della Costituzione; questo è il riferimento di chiusura che il relatore ha richiamato più volte per dire che non occorre elencare una serie di competenze dello Stato — per esempio i rapporti Stato-Chiesa, le confessioni religiose, la scuola — già richiamate in Costituzione; se lo togliessimo faremmo un errore. Eventualmente il relatore può riformulare il suo testo anche tenendo conto della proposta Soda, che tuttavia non considererei interamente sostitutiva.

PRESIDENTE. Trovo — è la mia opinione — abbastanza generica e non molto felice l'espressione «promuovere la competitività internazionale dell'Italia». Potremmo lasciare la parte del comma

relativa al « conseguimento degli obiettivi di interesse pubblico posti a fondamento della potestà legislativa ad esso attribuita dal presente articolo e dalle altre disposizioni della Costituzione », che è chiarissima ed aggiungere come norma di chiusura, come potere implicito indeterminato, la formulazione Soda-Villone, per cui anziché « per promuovere la competitività internazionale dell'Italia » potremmo scrivere « per la tutela di preminenti e imprescindibili interessi nazionali ».

In altri termini, se il subemendamento Soda venisse accettato dal relatore come sostitutivo dell'ultima frase del secondo capoverso, credo che otterremmo una norma abbastanza compatta: lo Stato si riserva la potestà legislativa da una parte sulla base degli obiettivi posti a fondamento di questo articolo e delle disposizioni presenti in altre parti della Costituzione, dall'altra — si aggiunge una norma di chiusura, un potere implicito — di fronte a questioni nuove che possono insorgere, in cui siano toccati preminenti e imprescindibili interessi nazionali.

LEOPOLDO ELIA. Presidente, terrei in ogni caso fermo il riferimento alle altre disposizioni della Costituzione...

PRESIDENTE. Questo è chiaro; la mia ipotesi è che il subemendamento Soda sia sostitutivo dell'espressione « e per promuovere la competitività internazionale dell'Italia », se il relatore è d'accordo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Seguo un criterio molto pragmatico: se l'evoluzione del sistema sarà nel senso di una crescita delle autonomie locali, questa formula implicita dei poteri statali sarà utilizzata in modo molto parsimonioso e limitato; se non nasceranno autentiche autonomie locali, non sarà la formula di chiusura che impedirà allo Stato di fare quello che riterrà necessario.

Sono sufficientemente indifferente; mi serve una norma di chiusura generica, perché questo è ciò che rende elastico l'ordinamento e lo rende elastico nei

termini del principio di sussidiarietà, anche rispetto all'esterno. Sono quindi innamorato della competitività internazionale, che ovviamente è compresa nella tutela degli interessi preminenti. Questa formula un po' più tradizionale può andare altrettanto bene; vedremo se nel prosieguo emergerà un altro interesse.

PRESIDENTE. La formula è più generica, oltre ad essere più tradizionale e, quindi, più adatta ad essere una norma di chiusura perché, « preminenti ed imprescindibili interessi nazionali » comprende la competitività, ma può includere evenienze che in questo momento non siamo in grado di prevedere.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. È bene che i colleghi abbiamo presente che più la norma di chiusura è generica, più risulta evidente la necessità di una tutela del sistema delle autonomie al centro del sistema stesso. È difficile dare una garanzia alla quale non si compartecipi in qualche modo.

PRESIDENTE. Questo aspetto lo prenderemo in considerazione quando esamineremo gli emendamenti sul Parlamento.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Accetto la modifica proposta.

PRESIDENTE. Con l'accoglimento di questa modifica, chiedo al senatore Marchetti, che ha seguito la discussione, se il suo gruppo intenda mantenere l'emendamento soppressivo Cossutta I.0.4.136.8.

FAUSTO MARCHETTI. Se la modifica proposta comprende il subemendamento dell'onorevole Soda, ho già detto di condividere la finalità di quella norma. Quindi, possiamo anche ritirare il nostro emendamento soppressivo.

PRESIDENTE. Onorevole Zeller, lei invece mantiene il suo subemendamento soppressivo I.0.4.136.17?

KARL ZELLER. Sì, perché le finalità erano diverse.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento soppressivo Zeller I.0.4.136.17

(È respinto).

Pertanto i subemendamenti Zeller e Dondeynaz I.0.4.136.19 e I.0.4.136.20 risultano superati.

Pongo in votazione il subemendamento D'Amico I.0.4.136.43.

(È respinto).

Pongo in votazione il testo del subemendamento Soda I.0.4.136.34 nella nuova formulazione, che prevede che esso sia sostitutivo dell'espressione « e per promuovere la competitività internazionale dell'Italia ».

(È approvato).

Passiamo ora all'esame degli emendamenti sostitutivi o soppressivi del terzo comma.

GIANCLAUDIO BRESSA. Mi scusi presidente, ma devo segnalarle la presenza di un errore. Il subemendamento I.0.4.136.40 (precedentemente emendamento I.4.58), a firma mia e degli onorevoli Elia, Andreolli e Boato non prevede la sostituzione del terzo e del quarto comma dell'articolo 4, ma l'introduzione di un nuovo comma, che ha diretta relazione con quanto abbiamo appena discusso.

PRESIDENTE. È aggiuntivo, dopo il terzo ed il quarto comma.

GIANCLAUDIO BRESSA. È aggiuntivo dopo il secondo comma, per cui va bene che venga discusso in questo momento.

PRESIDENTE. Quindi, è giusta la sua collocazione.

GIANCLAUDIO BRESSA. È giusta, mentre era errata quella precedente.

PRESIDENTE. Passiamo dunque all'esame del subemendamento Bressa I.0.4.136.40.

GIANCLAUDIO BRESSA. Questo emendamento acquista un particolare ed ulteriore valore, soprattutto dopo la discussione e la votazione che abbiamo appena effettuato. Con questo emendamento si provvede a definire, nelle materie riservate allo Stato, cosa sia l'interesse nazionale. Da questo punto di vista si tratta di porre un limite preciso ai poteri impliciti ed evitare che essi possano in qualche modo sconfinare. Si introduce inoltre una previsione che ritengo molto importante, quella cioè di una delega alle regioni di funzioni normative nelle materie di cui al primo comma che abbiamo appena votato, e si prevede una disciplina degli interventi sostitutivi in caso di inerzia da parte delle regioni e delle comunità locali.

Conoscendo la contrarietà di fondo agli interventi sostitutivi da parte del relatore, potrei anche essere disposto a non chiedere di porre in votazione quest'ultima parte, confermando invece le prime due previsioni che fanno riferimento alla definizione dell'interesse nazionale ed alla possibilità di delegare alle regioni funzioni normative in materie che abbiamo appena definite essere statali.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Si tratta di una novità di non poco conto, perché il lungo elenco di materie o di oggetti di riservata competenza statale consentirebbe, nei casi in cui il Parlamento nazionale lo ritenesse, di delegare alle regioni e/o agli enti locali, a seconda del principio di sussidiarietà, competenze legislative statali, mentre la parte amministrativa non viene inserita in questo contesto. Poiché ci si muove nel senso di potenziare il sistema delle autonomie locali, che mi vede particolarmente favorevole, la previsione di una delega per materie riservate allo Stato, sulle quali il Parlamento può decidere autonomamente, mi trova senz'altro d'accordo e lo considero un fatto non irrilevante della flessi-

bilità del lungo elenco di materie di competenza statale, fermo restando che gli interventi sostitutivi sono a parte e li considero inseriti nell'ambito delle questioni europee. Quindi, questa novità mi sembra particolarmente interessante; anzi direi che recupera un po' di quell'idea della flessibilità contenuta negli statuti speciali, in parte legati a materie da definire congiuntamente. Sono - ripeto - particolarmente favorevole a questo subemendamento.

FRANCESCO SERVELLO. Franca-mente non sono sorpreso dalla dichiarazione del relatore. Tuttavia mi domando se possiamo inserire nella Costituzione, dopo aver indicato le competenze dello Stato, una norma molto precisa come quella che è stata testé illustrata. Con legge, infatti, si provvede alla definizione, « nelle materie riservate allo Stato, dell'interesse nazionale, laddove esplicitamente richiamato, alla delega alle regioni di funzioni normative ». Benedetto Dio, se sosteniamo che con legge si provvede, diamo già una precisa direttiva, nel senso che si « può » provvedere, ma non può essere chiesto di provvedere necessariamente in tutte le materie ! A parte questo, non rimango del tutto sconcertato e colpito dal fatto che l'onorevole Bressa abbia rinunciato all'ultimo periodo del suo subemendamento, perché non piace al relatore: ciò è quanto è stato dichiarato, come risulterà dal resoconto stenografico.

GIANCLAUDIO BRESSA. Faccio grazia a tutti voi... Chiedo scusa solo un momento, Servello. È evidente che le motivazioni erano diverse, ma per brevità e sintesi, ho limitato il mio intervento.

FRANCESCO SERVELLO. Se la parola « sostitutivi » non piace, il problema comunque rimane. Laddove si verificano casi d'inerzia...

PRESIDENTE. Avevamo accantonato alcuni emendamenti, che affrontano precisamente questa questione e li dobbiamo esaminare prima...

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei sottolineare che il problema esiste.

PRESIDENTE. Il problema esiste ed esistono anche i rimedi.

FRANCESCO SERVELLO. Anche se si accoglie il termine sostitutivi o sussidiari, secondo una definizione di carattere più generale, mi sembra che il problema vada comunque affrontato.

PRESIDENTE. Si tratta di vedere se vogliamo introdurre una norma che consente di estendere la delega alle regioni. Naturalmente non si tratta di una norma che prescrive...

GIANCLAUDIO BRESSA. Accetto la formula « si può provvedere ».

ANTONIO ENRICO MORANDO. Vorrei chiedere al proponente e al relatore se non possono considerare la possibilità di una previsione secondo la quale con legge si può provvedere alla delega in modo che sia soppresso dal testo dell'emendamento questa specie di catalogo dell'interesse nazionale, che mi pare invece assai discutibile. Ritengo che anche senza una norma che preveda in Costituzione la possibilità di delegare materie di esclusiva competenza ciò potrebbe essere fatto, ma se si vuole prevedere la delega si potrebbe intervenire nel senso da me suggerito; mentre sull'interesse nazionale, per così dire catalogato, esprimo parere contrario.

PRESIDENTE. Alla fine della discussione, il relatore darà lettura della nuova formulazione, specificando ciò che viene eliminato e ciò che viene mantenuto.

MAURIZIO PIERONI. Vorrei un chiarimento che è dirimente per il mio orientamento, dovendo esprimere un voto. Quando si pensa alla delega alle regioni si fa riferimento ad un modello articolato contrattualistico, del tipo che il relatore ci aveva proposto all'inizio (lo Stato può delegare ad alcune regioni e non ad altre)

oppure ad una delega complessiva a tutte le regioni?

PRESIDENTE. Credo sia abbastanza chiaro.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Mi rivolgo al collega Bressa: nell'elencazione finora utilizzata effettivamente l'interesse nazionale non compare più come riserva per lo Stato; i riferimenti sono diversi. Sembrerebbe anche a me superfluo, come ha detto Morando.

GIANCLAUDIO BRESSA. Faccio solo un esempio: produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Non è la stessa cosa dell'interesse nazionale. Comunque, è chiaro che non abbiamo usato la linea della distinzione degli interessi (locali o nazionali) ma quella delle materie o degli oggetti. Quindi, se non c'è nell'elencazione delle materie si può usare poco, mentre la facoltà di delega ha un significato rilevante.

PRESIDENTE. Credo però che il testo dovrebbe essere reso esplicito nella sua formulazione semplificata e definitiva.

MASSIMO VILLONE. Si potrebbe proporre al collega Bressa la seguente riformulazione: « Con legge si provvede alla delega alle regioni di funzioni normative nelle materie di cui al primo comma ».

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Così dovrebbe essere.

GIANCLAUDIO BRESSA. Vorrei chiedere un chiarimento: nell'emendamento Soda I.4.136 è rimasta la dizione « imprescindibili interessi nazionali »?

PRESIDENTE. Sì, è rimasta.

GIANCLAUDIO BRESSA. In questo caso, un Governo centralista e la sua

maggioranza potrebbero fare quello che vogliono con questa norma.

PRESIDENTE. Un Governo centralista sarà spazzato via dagli elettori: è una norma di chiusura, di salvaguardia, che poi sarà sottoposta al controllo della Corte costituzionale.

MASSIMO VILLONE. Vorrei chiarire al collega Bressa che questo tipo di emendamento corre il rischio di stimolare l'individuazione in ogni materia di un livello nazionale, che è esattamente il contrario di quello che vogliamo. La norma di chiusura è invece costituita da quella clausola eccezionale per avvenimenti ora non prevedibili che ovviamente tende in tutt'altra direzione.

GIANCLAUDIO BRESSA. Accettiamo comunque la riformulazione proposta dal collega Villone.

PRESIDENTE. Mi chiedo però se non sia meglio utilizzare, al posto delle parole « con legge si provvede » (che mi sembra rappresentare una formulazione prescrittiva) le parole « con legge lo Stato può delegare... » eccetera.

MAURIZIO PIERONI. Si tratta di un aspetto per noi dirimente perché la formula « provvede » è cogente e noi non l'approveremmo; usare invece la formula « si può provvedere » è cosa diversa.

PRESIDENTE. La riformulazione sarebbe quindi la seguente: « Con legge lo Stato può delegare alle regioni funzioni normative nelle materie di cui al primo comma ». In sostanza, lo Stato può delegare anche funzioni normative in materie di sua esclusiva spettanza. La restante parte dell'emendamento verrebbe meno.

Pongo pertanto in votazione il subemendamento Bressa I.0.4.136.40, nel testo riformulato, accettato dal relatore.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento D'Amico I.0.4.136.44, interamente soppressivo del terzo comma dell'articolo 4, nonché all'emendamento Rotelli I.4.69, interamente sostitutivo dello stesso terzo comma.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Il mio emendamento, che riformulo nel senso di limitarlo al suo comma quinto, prevede che sia anche riconosciuta a ciascuna regione che lo deliberi la potestà legislativa in ogni materia che sia stata attribuita in precedenza ad altre regioni. Se, ad esempio, finora il Friuli-Venezia Giulia ha avuto competenze in materia di industria, ogni altra regione può avere analoga competenza; se la Sicilia ha avuto competenza in materia di credito, ogni altra regione può averla.

Si cerca cioè di impedire che una competenza acquisita e già esercitata da una regione sia preclusa ad un'altra regione. Questo vale sia per le regioni ordinarie sia per quelle speciali, perché — come è noto — la specialità è differenziata.

È una norma forte perché vuole rendere possibile a tutte le regioni ordinarie l'esercizio delle potestà legislative proprie di ciascuna regione speciale, oltre che alle speciali tra di loro.

PRESIDENTE. In sostanza, lei propone di aggiungere che « A ciascuna regione che lo deliberi è riconosciuta inoltre la potestà legislativa in ogni materia che sia già stata attribuita in precedenza ad altra regione ».

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Si vede così se si vuole realizzare o meno l'equiparazione delle regioni ordinarie a quelle speciali, conferendo anche alle prime i poteri che finora sono stati appannaggio delle seconde.

PRESIDENTE. Il senatore Rotelli riformula il suo emendamento I.4.69 limitandolo al suo quinto comma che, lo ripeto, stabilisce che a ciascuna regione che lo deliberi nelle forme del comma secondo è riconosciuta inoltre la potestà legislativa in ogni materia che sia già stata attribuita

in precedenza ad altra regione. Il principio comunque è chiaro: consente a ciascuna regione, con propria deliberazione, di appropriarsi delle facoltà legislative di cui goda un'altra regione.

FRANCESCO SERVELLO. Mi dispiace per il professor Rotelli, ma questa è una norma quanto meno pleonastica. È chiaro che se la regione ha potestà legislativa su una materia non può essere solo una regione italiana titolare della stessa: anche le altre avranno analoga potestà.

PRESIDENTE. Il senatore Rotelli si riferisce all'asimmetria esistente: già ora le regioni a statuto speciale godono di poteri — tra l'altro differenziati tra di loro — diversi e maggiori rispetto a quelli propri delle regioni a statuto ordinario. Egli sostiene anche che queste ultime godono per certi aspetti di poteri maggiori di quelli propri delle regioni a statuto speciale; comunque, c'è un'asimmetria. Con questo emendamento egli tende a consentire a ciascuna regione di allargare le sue facoltà sulla base dei parametri già raggiunti da altre regioni.

FRANCESCO SERVELLO. Mi permetto di pronunciarmi in senso contrario a questo emendamento.

PRESIDENTE. Questo è legittimo: non si può dire però che l'emendamento è pleonastico.

FRANCESCO SERVELLO. In realtà quello che è uscito dalla porta rientra dalla finestra. All'inizio abbiamo lungamente discusso sulla possibilità e sull'opportunità o meno di addivenire alla costituzionalizzazione delle regioni, tutte a statuto speciale.

In questo modo si apre un varco immenso, tutte possono diventare regioni a statuto speciale; allora, diciamolo addirittura in maniera espressa, aperta e non così ambigua (tant'è vero che me lo avete dovuto spiegare).

MARCO BOATO. Signor presidente, ha ragione a dire che la proposta del collega Rotelli non è affatto pleonastica, però chiaramente – basta vedere dov'è collocata nel fascicolo – sostituisce ed allarga l'originario comma 3 dell'articolo 4 del testo del relatore D'Onofrio, che è esattamente il modello che è stato superato nel dibattito che ormai da molti giorni stiamo portando avanti. In questo modo – legittimamente, devo dire – si ristravolge tutto un'altra volta, riproducendo un modello di federalismo differenziato, in cui c'è una concorrenzialità sulle competenze fra una regione e l'altra: ma allora tanto valeva tornare al testo originario.

Credo che in questo senso – e non perché non sia legittima o non abbia una sua logica – sia difficile accettare la proposta del collega Rotelli; se lo facesimo, dovremmo ricominciare tutto da capo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sono contrario per le stesse ragioni indicate dai colleghi Servello e Boato, perché fa parte di un modello che è stato indicato ma che non è quello in esame in queste ore.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Rotelli I.4.69.

(È respinto).

Passiamo al subemendamento Servello, Pasquali I.0.4.136.23.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sono contrario, perché si tratta di un modo per introdurre esplicitamente le leggi-quadro nei confronti delle regioni. Vorrei dire al collega Servello che la latitudine delle indicazioni presenti nel mio elenco è tale da far ritenere che parte delle sue esigenze siano colte; prevedere norme quadro e principi fondamentali nei confronti delle regioni significherebbe rimanere nell'ordinamento attuale, dal quale stiamo cercando di uscire.

Invito comunque il collega a ritirare il subemendamento, proprio alla luce della latitudine delle materie, che va molto al di là dei timori che originariamente erano stati espressi.

MARCO BOATO. Quello che viene riproposto in sostanza è il primo comma dell'attuale articolo 117.

FRANCESCO SERVELLO. Mi avvicino – per carità! – alle posizioni del relatore, e questo in qualche misura mi preoccupa. Però, questa sua ostilità ed ostinazione nei riguardi delle leggi-cornice, delle leggi-quadro, delle leggi di omogeneità è una specie di ritornello ripetuto tutti i minuti. Egli sa perfettamente bene un'altra cosa, che gli ricordo: sulla base di ciò che stiamo approvando di volta in volta, lo Stato e il Parlamento emaneranno delle leggi di principio, di indirizzo, di attuazione delle varie potestà.

Il relatore, non vuole leggi-quadro enunciate, non vuole leggi-cornice: accontentiamolo! Siamo infatti in un momento in cui nutriamo un affetto quasi familiare nei suoi confronti; però è un'ostinazione che sarà smentita nella realtà effettuale, cioè allorché si attuerà la Costituzione.

Ritiro pertanto il subemendamento.

PRESIDENTE. Sta bene, senatore Servello.

Passiamo ora al comma 4, tormentato da numerosi emendamenti, alcuni dei quali soppressivi. C'è poi il subemendamento Schifani I.0.4.136.41 « di convergenza », che propone una riscrittura, una semplificazione del comma che risulta del seguente tenore: « Lo Stato e le regioni disciplinano con proprie leggi la promozione e l'organizzazione delle attività culturali ». Questa formulazione è uguale a quella del subemendamento I.0.4.136.35, tant'è vero che il primo firmatario di quest'ultimo ha siglato anche il subemendamento I.0.4.136.41.

Chiedo se questo subemendamento interamente sostitutivo soddisfi anche i proponenti dei subemendamenti soppressivi.

NATALE D'AMICO. Sì, presidente.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Esprimo parere favorevole sul subemendamento Schifani.

PRESIDENTE. Pongo in votazione congiuntamente gli identici subemendamenti Villone e Soda I.0.4.136.35 e Schifani I.0.4.136.41, sostitutivi del comma 4.

(Sono approvati).

Sono pertanto ritirati i subemendamenti soppressivi Vegas I.0.4.136.2, e Zeller I.0.4.136.21, e risultano assorbiti i subemendamenti Schifani I.0.4.136.30 e Cossutta I.0.4.136.9.

Passiamo al comma 5, l'ultimo comma del testo.

È stato presentato il subemendamento Servello I.0.4.136.24, volto in sostanza a precludere alle regioni la possibilità di limitare il diritto dei cittadini – così recita il comma 5 – di esercitare in qualunque parte del territorio nazionale la professione, l'impiego o il lavoro sia pubblico che privato nonché di fruire in assoluta parità dei servizi pubblici forniti dagli enti locali. Si potrebbe parlare forse, più genericamente, dei servizi pubblici, senza citare gli enti locali.

FRANCESCO SERVELLO. Sta bene.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Potrebbe anche andar bene, ma ho l'impressione che in un testo costituzionale ciò che abbiamo scritto attingendo dall'articolo 120 era ed è più che sufficiente. Vorrei far presente soltanto che nei confronti dell'espressione « il lavoro sia pubblico che privato » non ho nulla in contrario; però, in ordine alla questione dell'assoluta parità dei servizi pubblici, devo dire che mentre alcuni servizi pubblici possono essere utilizzati da ogni cittadino (per esempio, i mezzi di trasporto), altri sono legati per esempio alla residenza (l'assistenza agli anziani, l'istruzione di un figlio). Non esiste una parità che prescindere da altre condizioni che l'ente locale può stabilire. Vorrei

evitare che dessimo la sensazione fittizia di un'eguaglianza che va garantita, ma non in questo modo. Il mio parere quindi è contrario. Vorrei si evitassero illusioni di eguaglianza che non sono coerenti con la natura locale del servizio erogato.

MASSIMO VILLONE. Signor presidente, o si tratta di servizi che concretano un esercizio di diritti fondamentali – e allora vanno tutelati in questo modo – oppure non è così. Nella seconda ipotesi il subemendamento forse è pleonastico.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Servello I.0.4.136.24.

(È respinto).

Resta ora da esaminare l'emendamento Passigli I.4.48, che trova qui la propria collocazione. La proposta tende a precludere per l'esercizio delle competenze legislative regionali la possibilità di limitare le competenze delle autorità amministrative indipendenti fissate dalla legge nazionale.

MICHELE SALVATI. Con questo emendamento si intende evitare che le regioni possano limitare direttamente o indirettamente, mediante proprie normative, le competenze di autorità amministrative indipendenti: potrebbe essere il caso, per esempio, di un'indagine dell'antitrust. Occorre infatti tutelare la funzione nazionale delle autorità indipendenti.

MASSIMO VILLONE. Signor presidente, ritengo sia da mantenere opportunamente l'accantonamento di questa proposta. Attualmente non sappiamo se nella Costituzione sarà prevista alcuna norma sulle autorità indipendenti; non sappiamo nemmeno quali autorità indipendenti saranno contemplate.

PRESIDENTE. Sta bene. L'emendamento Passigli I.4.48 rimane pertanto accantonato. D'altra parte si tratta di autorità indipendenti che non abbiamo ancora riconosciuto a livello costituzionale.

Il successivo subemendamento Cossutta I.0.4.136.10 riguarda la stessa materia trattata dai subemendamenti D'Amico I.0.1.67.32 e Schifani I.0.1.67.44, in precedenza accantonati: la regolamentazione dell'esercizio dei poteri sostitutivi dello Stato in caso di inadempienze da parte delle regioni.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Le proposte che ci apprestiamo ad esaminare prevedono in modo molto diverso fra loro poteri sostitutivi dello Stato nei confronti delle regioni in fattispecie differenti.

Il subemendamento presentato dai colleghi Schifani e Calderisi tende a limitare il potere sostitutivo all'ipotesi di incolumità e sicurezza pubblica. Non avrei alcuna difficoltà a dire che in tal caso siamo in presenza non di una normale attività amministrativa ma di pericolo nei confronti delle persone: quindi è praticabile una sostituzione a garanzia della sicurezza (che è poi una delle competenze statali). Il subemendamento D'Amico prevede poteri sostitutivi del Governo con riferimento ad atti attuativi degli indirizzi comunitari. Anche in questo caso non ho difficoltà a convenire sull'opportunità di poteri sostitutivi, perché la responsabilità a livello internazionale spetta allo Stato (anche se le regioni attuano direttive comunitarie). Avrei invece difficoltà a prevedere poteri sostitutivi generali, che sarebbe forieri di una moltiplicazione di apparati amministrativi con un conseguente incremento della spesa pubblica. Si darebbe, inoltre, l'illusione della garanzia dell'eguaglianza. Ma lo Stato garantisce, negli standard minimi individuati a livello centrale, solo per determinate prestazioni; spetta alle regioni — invece — garantire sulle materie di loro competenza.

In sostanza il mio parere — fatta salva la possibilità di elementi nuovi che possano essere suggeriti dai colleghi che si apprestano ad intervenire — è favorevole sul subemendamento Schifani I.0.1.67.44 e sulla parte del subemendamento D'Amico I.0.1.67.32 relativa alla materia comunitaria, mentre è contrario alla restante parte

del medesimo subemendamento D'Amico e sul subemendamento Cossutta I.0.4.136.10.

NATALE D'AMICO. Faccio presente che la parte comunitaria del mio subemendamento in questo caso non è quella più rilevante. Se ben comprendo l'operazione di costruzione costituzionale da noi compiuta, stiamo stabilendo — per esempio — che i comuni hanno una competenza amministrativa generale. Non capisco, però, cosa accadrebbe nel caso in cui una legge dello Stato dovesse decidere di istituire il catasto nazionale ed i comuni non dessero seguito a questo adempimento.

Mi sembra allora necessario prevedere un potere sostitutivo da parte dello Stato, ma credo sia essenziale proceduralizzare questo potere per evitare che si verifichi quanto paventato dal relatore D'Onofrio: che lo Stato centrale utilizzi il suo potere sostitutivo per sovvertire in modo generalizzato la divisione di competenze fra Stato, regioni ed enti locali. Non credo sia possibile evitare una previsione di questo tipo, perché in realtà se la materia non fosse regolata avremmo un potere sostitutivo generalizzato e non proceduralizzato. Insisto dunque perché un potere sostitutivo generale sia previsto e sia regolato all'interno di una procedura che preveda per le regioni e gli enti locali garanzie contro l'eventuale ingerenza non giustificata dello Stato centrale.

MASSIMO VILLONE. Noi non siamo favorevoli alla previsione di un generale potere sostitutivo in capo allo Stato. Ci sembrerebbe, infatti, l'esatto contrario di qualunque ipotesi di seria innovazione in senso non dico federalistico, ma persino di regionalismo forte. È singolare che si proponano strumenti di questo genere — estremamente compressivi dell'autonomia reale — da parte di chi vuole essere sostenitore di ipotesi teoricamente più avanzate. In alcuni casi l'omissione, l'inertza degli amministratori andranno sanzionate da parte degli elettori, in altri si darà luogo a sanzioni di tipo diverso. Ma non

esiste alcuna necessità di prevedere strumenti di sostituzione amministrativa di tipo generale.

È accettabile il suggerimento del relatore nei termini in cui esso è stato posto: mi pare utile prevedere poteri sostitutivi nei limiti molto precisi dell'incolumità e della sicurezza pubblica.

Sottolineo peraltro che tratteremo altrove il procedimento che si prospetta: anche qui stiamo anticipando cose che ancora non abbiamo deciso e che decideremo in altro momento. Lo stesso può dirsi per quanto riguarda l'Europa. Mi domando quindi anzitutto se non sia il caso di rinviare a quando discuteremo in modo specifico della commissione per le autonomie, della commissione federale, citata in due emendamenti, e della parte relativa all'Europa. Nel caso in cui non si procedesse ad un rinvio, accoglierei soltanto il richiamo del relatore all'incolumità e alla sicurezza pubblica senza definizioni di dettaglio dei procedimenti ma limitandoci ad un richiamo allo Stato che esercita un potere sostitutivo.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei solo rivolgere una domanda non tanto e non solo ai colleghi quanto al nostro relatore. Poc'anzi quando si discuteva sul subemendamento Bressa, egli si è un po' risentito per l'aggettivo « sostitutivi » che nei subemendamenti Cossutta e D'Amico è ricorrente, almeno nella sostanza. Domando al relatore: quando una regione è inadempiente rispetto a determinati ruoli o funzioni che deve esercitare per legge propria o delegata, il cittadino che fa? Si rivolge alla Corte costituzionale? Non può perché possono farlo solo comune, provincia e regione. Qual è l'intervento che può essere attuato dallo Stato, dal Parlamento? La regione non può essere — secondo la filosofia e la logica di De Mita — un'entità che non può avere contestazioni da parte dei cittadini.

PRESIDENTE. Quei cittadini la prossima volta voteranno per un altro. In democrazia si fa così normalmente.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Vi sono attività doverose degli enti locali e nazionali, rispetto alle quali in caso di inadempienza scatta il reato di omissione di atti d'ufficio, nei confronti del comune, della provincia e della regione, ma anche dello Stato. Non esiste nel nostro ordinamento l'idea che il diritto vada comunque soddisfatto nei termini concreti dell'esercizio. Talvolta l'unica tutela è giurisdizionale penale, anche nei confronti degli apparati pubblici statali. Se ci sono le buche a Roma, non è detto che la questione debba comportare un intervento da parte di qualcuno al posto del comune; essa semmai diventa oggetto di polemiche ed il sindaco spiegherà perché non ha provveduto. Nel caso in cui, invece, vi sia una questione di incolumità personale, il discorso è diverso. Se la regione attua direttive comunitarie è ovvio che fin quando rimane la responsabilità internazionale dello Stato ci sia un potere sostitutivo, ma questo non può essere generale, perché delle due l'una: o ci sono apparati giganteschi, e allora siamo di fronte al rischio enorme di avere una moltiplicazione di apparati per le stesse attività, o non ci sono gli apparati, e allora la sostituzione è un'illusione.

Per queste ragioni sono contrario al generale potere di sostituzione. Lo prevedo per l'incolumità e la sicurezza, comprendendone le ragioni; lo considero del tutto normale in materia comunitaria; non lo considero un potere sostitutivo degli enti superiori gerarchicamente, come sono oggi in parte nell'ordinamento decentrato. La mia ostilità non è strana, ma deriva dal fatto che vi sono altri meccanismi: responsabilità civile, penale, amministrativa, politica, i meccanismi cioè della responsabilità per inadempienza.

ERSILIA SALVATO. Con il nostro emendamento non proponiamo un generale potere sostitutivo, altrimenti non capiremmo di cosa stiamo discutendo. Esso è ancorato all'esercizio di funzioni di valore sociale. Avendo indicato fra le competenze affidate allo Stato la deter-

minazione dei livelli minimi comuni delle prestazioni concernenti diritti sociali, è chiaro che chi attua questi livelli minimi sono le regioni e gli enti locali.

Il cittadino ha il fondamentale diritto di voto ma ha anche quello della quotidianità delle prestazioni sociali. Nel momento in cui queste non sono date, penso che debba esserci un potere sostitutivo. D'altronde, nel comma successivo del subemendamento ci riferiamo ad un'idea di uguaglianza che deve essere tale da non consentire normative diverse da regione a regione. Non è ammissibile che, ad esempio, in Campania un determinato diritto allo studio valga per alcune categorie ed in Lombardia per altre.

Il potere sostitutivo che indichiamo è molto limitato e per questo chiedo al relatore un'ulteriore riflessione. Non capisco perché vada bene il potere sostitutivo per la sicurezza e per la sanità no.

PRESIDENTE. Attualmente non esiste questo potere sostitutivo.

FRANCESCO SERVELLO. Esiste, tant'è vero che qualche giorno fa il ministro Bindi ha sospeso, attraverso ricorso alla Corte costituzionale, la riforma della sanità in Lombardia.

PRESIDENTE. Cosa c'entra? Il ricorso alla Corte è sempre possibile.

Se introduciamo questo principio, ad esso deve corrispondere un apparato. Se un gruppo di cittadini contesta il fatto che la regione Puglia fornisce un servizio sanitario inadeguato, lo Stato deve sostituirsi nel fornire questo servizio, cioè deve disporre di un apparato in grado di sostituirsi alla regione nella gestione degli ospedali e delle strutture sanitarie. Mi domando se proprio questo non ingeneri un'aspettativa alla quale nessuno è in grado ragionevolmente di corrispondere.

Altra cosa è che lo Stato possa impugnare una norma di fronte alla Corte costituzionale; ma questo non è l'esercizio di un potere sostitutivo, il quale comporta un apparato amministrativo per esercitarlo. Se nel comune di Gallipoli non

funzionano i trasporti pubblici e il cittadino ritiene che non sia garantito un servizio sociale essenziale, bisogna che il Governo nazionale si metta in grado immediatamente di gestire i trasporti pubblici in quel comune. In questo modo si apre un'aspettativa non facilmente misurabile, rispetto alla quale non esiste un apparato adeguato. Continuo a pensare che queste questioni in un paese democratico si regolino democraticamente: se un'amministrazione comunale non è in grado di garantire un servizio, i cittadini sceglieranno amministratori più capaci la volta successiva. Lo Stato deve garantire il riparto delle risorse.

ERSILIA SALVATO. Si nomina un commissario *ad acta* che si avvale dell'apparato regionale; non credo che occorra pensare ad altri apparati. Dobbiamo capire se vogliamo garantire queste funzioni sociali oppure no. Allora diciamolo: il cittadino è tale solo perché ogni tre, quattro o cinque anni va a votare, dà una delega e viene espropriato dei diritti fondamentali.

PRESIDENTE. Non è assolutamente questo. Però, la concezione che è dietro questo tipo di emendamento è che lo Stato sia in grado di garantire cose che gli enti locali non sono in grado di garantire. Se lo Stato nazionale non è in grado di garantire il buon funzionamento delle ferrovie, a quale potere sostitutivo si appella il cittadino? Non esiste questo potere sostitutivo. La concezione sulla quale si regge l'emendamento è che lo Stato centrale garantisce e le autonomie locali no. Trovo discutibile questa concezione, perché, in realtà, in generale le autonomie locali sono in grado di garantire meglio dello Stato centrale l'esercizio di determinati diritti sociali. Vorrei capire chi sia sostitutivo delle inadempienze dello Stato nazionale, che peraltro sono moltissime. Non voglio polemizzare. Non nego affatto che l'ordinamento debba garantire al massimo il cittadino nel godimento dei suoi diritti sociali; trovo discutibile che questa garanzia venga aggan-

ciata alle funzioni dello Stato centrale, che fino a questo momento almeno in Italia non si è mostrato particolarmente in grado di corrispondere a questo compito. Non prevediamo invece, naturalmente, alcun potere sostitutivo per le inadempienze dello Stato centrale: non so, potremmo prevedere una reciprocità, che il comune possa sostituirsi allo Stato centrale, per esempio per una garanzia dell'ordine pubblico! Questa sarebbe una vera novità. Comunque, non voglio polemizzare.

NATALE D'AMICO. A me non è chiaro come funzionerebbe il meccanismo, premesso che lo Stato non è tenuto ad attivarsi ma può avere questo potere. In base al testo che finora abbiamo approvato, è previsto che sia attribuita ai comuni la generalità delle funzioni amministrative: ora, immaginiamo che lo Stato legiferi in una determinata materia e che il comune, poniamo, di Gallipoli si rifiuti di attuare dal punto di vista amministrativo quella disposizione; lo Stato centrale ha la possibilità di intervenire o no? A mio avviso, senza la previsione di un potere sostitutivo...

PRESIDENTE. Se un sindaco viola una legge, esiste una possibilità di intervento...

NATALE D'AMICO. Il giudice penale è la sua risposta, presidente.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Desidero far notare all'onorevole D'Amico che il successivo subemendamento I.0.4.136.42, a firma Elia, Boato, Bressa e Schifani, è molto opportunamente redatto; esso prevede che sia aggiunto all'articolo 4 un articolo 4-bis con il quale si rende definitivamente visibile il passaggio dal sistema attuale, nel quale a competenza legislativa corrisponde competenza amministrativa, al sistema nuovo, nel quale la competenza amministrativa non è più conseguente alla potestà legislativa. Esso fa dunque sorgere la domanda che l'onorevole D'Amico sta ponendo, ma molto opportunamente que-

sto articolo aggiuntivo, che a mio avviso deve essere assolutamente accolto per la sua grande novità, prevede quanto segue: «L'amministrazione nelle materie nelle quali spetta allo Stato il potere legislativo è esercitata dalle regioni, dai comuni e dalle province. Sono comunque escluse dalla competenza delle regioni e delle comunità locali le funzioni specificamente individuate con legge».

Lo Stato, quindi, nella sua competenza legislativa, può stabilire che certe cose le fanno gli enti locali mentre altre rimangono dell'apparato statale. La questione che poneva l'onorevole D'Amico, quindi, è reale ma sarà questa legge di organizzazione delle funzioni amministrative statali che tratterrà a favore di apparati statali alcune funzioni, mentre altre saranno decentrate.

NATALE D'AMICO. Ecco che veniamo alla soluzione centralista, perché questo vuole dire che, nel caso in cui il famoso comune che smettiamo di citare non fosse in grado o decidesse di non svolgere le funzioni amministrative, l'unica risposta possibile sarebbe che lo Stato non concedesse queste funzioni amministrative alla generalità dei comuni italiani. A me pare che non si risolva il problema.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Il subemendamento risolve la questione di principio; bisognerà poi affrontare le questioni di merito.

PRESIDENTE. Riassumendo, il relatore esprime parere favorevole alla previsione dei poteri sostitutivi nel caso in cui vi sia una minaccia per la sicurezza personale...

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sì, per una ragione precisa: perché la sicurezza personale è competenza dello Stato; quindi, il caso della minaccia alla sicurezza vi rientra, come quello della sicurezza pubblica. Sono pertanto favorevole al subemendamento Schifani e Calderisi I.0.1.67.44 e contrario agli altri subemendamenti, salvo

valutare i poteri sostitutivi per la parte europea, con riferimento non al procedimento ma alla questione di principio.

LEOPOLDO ELIA. Bisogna stare attenti se la regione ha competenze in materia di sicurezza pubblica...

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Non ne ha; si fa riferimento al pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica che nasce dall'esercizio di potestà amministrative.

LEOPOLDO ELIA. Nel caso di inerzia delle regioni; ma se non hanno competenza in questo settore, mi sembra un po' strano.

PRESIDENTE. Si tratta del caso in cui un'inadempienza determini una situazione di pericolo per l'incolumità delle persone o per la sicurezza pubblica; è chiaramente una situazione di emergenza, si configura un quadro eccezionale in cui l'intervento dello Stato è di natura straordinaria. Non è quindi una norma ordinaria sui poteri sostitutivi.

LEOPOLDO ELIA. Allora dovrebbe valere *a fortiori* per chi ha potestà amministrativa generale, semmai più per i comuni e le province che per le regioni, cui abbiamo attribuito altre competenze.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Credo che questo abbia senso: mi sembra che i colleghi abbiano indicato gli organi regionali, dovrebbero dire se il principio vale per qualunque soggetto eserciti potestà amministrative il cui mancato esercizio fa sorgere un problema di incolumità personale.

PRESIDENTE. La questione deve essere riformulata, ma mi sembra chiaro cosa propone il relatore.

MASSIMO VILLONE. Presidente, possiamo provare a riformularla.

PRESIDENTE. Sarei per una riflessione ulteriore; comunque, prego.

MASSIMO VILLONE. Propongo la seguente formulazione: «Il Governo della Repubblica può sostituirsi ad organi di regioni, province e comuni in caso di pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica».

PRESIDENTE. È preferibile «nel caso in cui da inadempienze derivi un pericolo per l'incolumità e la sicurezza pubblica».

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sono favorevole a questa formulazione.

PRESIDENTE. Il relatore è dunque favorevole a tale formulazione e contrario alle altre ipotesi, salvo la possibilità di prevedere poteri sostitutivi laddove si fa riferimento all'Europa: accantoniamo quindi l'ipotesi di un eventuale esercizio di poteri sostitutivi nel caso di inadempienze a direttive comunitarie.

FAUSTO MARCHETTI. Per la materia sanitaria? Ferma restando la nostra opinione, vogliamo almeno inserire in questo ambito di eccezionalità le questioni che riguardano la salute pubblica, i problemi sanitari eccezionali o di grande rilievo?

PRESIDENTE. La materia sanitaria è prevista quando si pongano problemi di particolare gravità, dai quali può derivare un pericolo per l'incolumità dei cittadini. Il senso del parere del relatore è prevedere questa possibilità per situazioni di particolare emergenza.

Passiamo ai voti.

Pongo in votazione il subemendamento Armando Cossutta I.0.4.136.10.

(È respinto).

Pongo in votazione il subemendamento D'Amico I.0.1.67.32, salvo il riferimento alla Comunità europea che viene accantonato.

(È respinto)

Pongo in votazione l'emendamento Schifani e Calderisi I.O.1.67.44 (nuova formulazione), accettato dal relatore.

(È approvato).

Siamo così arrivati alla conclusione dell'esame degli emendamenti relativi all'articolo 4.

Passiamo all'articolo aggiuntivo Elia I.O.4.136.42, già anticipato dal relatore che ne ha dato lettura.

Questo articolo aggiuntivo stabilisce che, in linea generale, l'amministrazione è esercitata dalle regioni, dai comuni e dalle province anche nelle materie nelle quali spetta allo Stato il potere legislativo, salvo i casi in cui, con specifica individuazione nella legge, lo Stato centrale riservi a sé l'esercizio della funzione amministrativa. Mi sembra che sia questa l'interpretazione.

LEOPOLDO ELIA. È il superamento del parallelismo, che prima...

MASSIMO VILLONE. Siccome nel primo comma in realtà sembra porsi una contraddizione con il principio di sussidiarietà come l'abbiamo inteso in precedenza, cioè come un'amministrazione in via generale conferita prioritariamente ai comuni e comunque agli enti locali, mi chiedo se invece non sia utile considerare l'approvazione del solo secondo comma del subemendamento, essendo qui la vera novità rispetto a quello che abbiamo detto finora. Il primo comma mi sembra difficile da comporre con le affermazioni di principio, già approvate da noi, nel senso di un'amministrazione informata alla sussidiarietà intesa come amministrazione che si cala verso il basso, perché questo sembra invece porre su un piano di parità i tre soggetti titolari di funzioni amministrative. Credo, quindi, che si debba considerare la possibilità di espungere questo primo comma e, in ipotesi, di valutare soltanto il secondo comma, che ritengo rappresenti la vera novità, a meno che non abbia capito l'intento dei presentatori.

LEOPOLDO ELIA. L'intento del subemendamento è di esplicitare quello che è implicito nel provvedimento Bassanini sulle deleghe, cioè il superamento del principio del parallelismo tra potere legislativo e potere amministrativo. Dove vi è il potere legislativo dello Stato, di norma vi è il potere amministrativo di altri enti. Qui non si contraddice per nulla la sussidiarietà. Se si vuole si può aggiungere: «...dei comuni, delle province e delle regioni». Si capisce che la questione è inquadrata nella situazione di sussidiarietà, per cui preminentemente vi sarà il comune per ciò che attiene ai servizi alla comunità locale, poi vi sarà la provincia, poi la regione. Quindi, non c'è nessuna contraddizione con il principio di sussidiarietà. Questo è importantissimo perché la legge Bassanini ha di fatto anticipato il superamento del principio del parallelismo; noi lo costituzionalizziamo e saniamo possibili accuse future di averlo superato con legge ordinaria. Quindi, è molto importante questo testo e vi invito a riflettere perché se vogliamo formularlo meglio è possibile farlo. Vi inviterei però a non trascurarne la sostanza.

GIOVANNI PELLEGRINO. Ho compreso il pensiero del presidente Elia ma credo che sarebbe più giusto formularlo in questo modo: «Anche nelle materie in cui il potere legislativo è attribuito allo Stato, l'imputazione della funzione amministrativa a comune, provincia e regione avviene secondo il criterio della sussidiarietà».

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Non vi è dubbio circa l'esigenza di superare il parallelismo. Come diceva il professor Elia, il principio di sussidiarietà può essere rispettato cominciando dai comuni anziché dalle regioni. Anche su questo non ci piove. Però c'è un piccolo particolare: l'amministrazione decentrata dello Stato non è quasi mai su base comunale, è raramente su base regionale ed è, di fatto, prevalentemente su base provinciale.

In realtà, per come è formulato il testo è eccezionale da un altro punto di vista, perché, per quanto mi riguarda, anzitutto

dovrebbe essere detto che l'amministrazione statale deve esserci soltanto nelle materie di competenza statale; quindi, non deve esserci un'amministrazione centrale dello Stato nelle materie che sono diventate regionali. Ciò andrebbe detto esplicitamente perché, in realtà, può anche avvenire che vi sia una duplicazione di amministrazione centrale statale nelle materie di competenza regionale.

L'altra cosa da dire è che l'amministrazione periferica dello Stato – e l'aggettivo « periferica » non c'è nel subemendamento – deve essere di regola esercitata dalle regioni, dalle province o dai comuni, ad eccezione, naturalmente, delle materie attinenti alla giustizia, alla finanza, all'ordine pubblico e alle forze armate.

Se può essere utile, signor presidente, ricordo che queste due formulazioni si trovavano nel mio emendamento I.1.31, dove era scritto testualmente: « Nelle materie di potestà legislativa dello Stato le funzioni amministrative decentrate sono esercitate dalle regioni, dalle province e dai comuni, ad eccezione di quelle relative a giustizia, difesa (...). L'amministrazione statale centrale, costituita da ministeri e dipartimenti, è limitata esclusivamente alle materie che sono di competenza dello Stato ». Questo è il superamento del parallelismo, è il rispetto della sussidiarietà ed è anche evitare la duplicazione di amministrazione statale e regionale e provinciale sulle stesse materie.

Quindi, se è questo ciò che i proponenti intendevano dire, sottopongo all'attenzione della Commissione il mio emendamento I.1.31.

PRESIDENTE. Mi sembra che allo stato delle cose vi sia un'intesa sulla necessità di superare il parallelismo e di affermare il principio di sussidiarietà. Credo che il presidente Elia sia disponibile a riformulare il subemendamento tenendo conto dell'emendamento del senatore Rotelli, per cui accantonerei la questione per riprenderla domani mattina.

NATALE D'AMICO. A me sembra che il principio affermato dal presidente Elia

sia già sostenuto con il terzo comma dell'articolo aggiuntivo 1-*bis*. Dicendo che è attribuita ai comuni la generalità delle funzioni amministrative superiamo il parallelismo e attribuiamo alla legge la possibilità di distribuirle. Quindi, parliamo di funzioni amministrative separate dalle funzioni. Mi sembra, dunque, che vi sia un problema di collegamento con il terzo comma dell'articolo aggiuntivo 1-*bis*, che forse resta la sede migliore rispetto a quella nuova che stiamo immaginando. Ripeto, a me sembra che già nel terzo comma dell'articolo aggiuntivo 1-*bis* vi sia tutto ma nel caso che così non fosse è quest'ultimo che dobbiamo integrare.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Effettivamente, ciò che lei dice è esatto, ma dobbiamo tener conto della formulazione costituzionale che abbiamo adoperato nell'articolo aggiuntivo 1-*bis*, che rileggo perché sia chiara: « È attribuita ai comuni la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative, salve le funzioni espressamente attribuite alla provincia, alla regione o allo Stato dalla Costituzione, dalle leggi costituzionali o dalla legge, senza duplicazione di funzioni e con individuazione delle rispettive responsabilità ». Quindi, è già contenuto il principio del superamento del parallelismo. Però, dato il carattere estremamente innovatore del superamento di tale principio, si ritiene opportuno – e mi sembra giusto – esplicitarlo in un'altra parte del testo, quella relativa alla funzione legislativa delle regioni ed organizzativa dello Stato. Serve per chiarire ciò che potrebbe rimanere, data la sua enorme novità, assolutamente implicito. Ritengo quindi opportuno scrivere in qualche modo le norme indicate da Rotelli e da Elia; la sede può non essere questa ma è opportuno farlo, perché ciò esplicita un principio che può rimanere altrimenti troppo compresso in una formulazione così sintetica.

PRESIDENTE. Accantoniamo l'esame dell'emendamento; domani ci verrà consegnata una nuova formulazione.

Passiamo al subemendamento Rebuffa I.0.4.136.3, interamente sostitutivo dell'articolo 4-bis (al termine del cui esame sospenderei la discussione per riprenderla domani mattina).

GIUSEPPE CALDERISI. Questo subemendamento è di particolare importanza soprattutto per un principio contenuto nel secondo e nel terzo comma. Nel subemendamento, in cui si affronta la questione degli statuti e dell'autonomia delle regioni nel determinare la forma di governo e poi anche la legge elettorale, si propone che nella situazione di partenza si preveda l'elezione diretta del presidente della regione. Ovviamente viene confermata l'autonomia delle regioni nel cambiare questa forma di governo, ma, proprio per rafforzare il discorso federalista, si vuole non solo dare in partenza uniformità di forma di governo ma, in particolare, assegnare maggiore forza alle regioni. La legittimazione popolare diretta dei presidenti delle regioni credo che significhi dare forza, legittimità, responsabilità alle regioni e ai loro presidenti, fare in modo che la loro voce conti di più. Fra l'altro, sarebbe anche un modo di creare un contrappeso rispetto all'elezione a suffragio universale del Presidente della Repubblica, di trovare forti contrappesi in forti autonomie regionali, nelle quali appunto i presidenti sono scelti direttamente dai cittadini.

Credo che sia un fatto di particolare importanza, su cui invito tutti i colleghi a riflettere, perché ritengo che sia il modo di imprimere veramente un forte impulso in senso federalista alla nostra Costituzione. Poi resta ferma l'autonomia delle regioni, che possono comunque cambiare questa forma di governo. Prevediamo che ci sia un referendum per approvare lo statuto e per le eventuali modifiche dello statuto, con le quali evidentemente si può passare ad un sistema di tipo parlamentare. Piena autonomia a regime, ma situazione di partenza, ripeto, con l'elezione diretta dei presidenti delle regioni. Questo è il principio e si può votare anche semplicemente su di esso, lasciando da

parte le altre questioni affrontate dal subemendamento, perché lo scopo della proposta è quello di discutere, di valutare tale principio in modo particolare.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sono contrario a questo subemendamento sostitutivo perché ho scelto una strada diversa, quella di indicare nello statuto regionale lo strumento con il quale la regione sceglie sistema di governo e legge elettorale, sebbene – lo vedremo domani – con garanzie particolarmente rigorose. Oggi esistono una forma di governo, chiamata molasemiparlamentare, o semipresidenziale, e una legge elettorale, il noto modello che definiamo tutti *tatarellum*. Se le regioni vogliono introdurre il modello presidenziale possono farlo con la soluzione che io indico. Mi sembrerebbe in un certo senso eccessivo forzare un modello di governo uniforme diverso da quello esistente e lasciare libertà di scelta alle regioni. Non ho nessuna contrarietà a che scelgano un modello presidenziale, ma lo scelgano loro: non glielo dobbiamo imporre noi, perché la logica è quella della scelta politica regionale, non quella di una nuova imposizione nazionale dopo quella che finora è stata vigente. Sarei quindi contrario a questo subemendamento integralmente sostitutivo.

MAURIZIO PIERONI. Il mio parere è abbastanza affine a quello del relatore. Vorrei soltanto aggiungere che il collega Calderisi ha illustrato il suo subemendamento come un punto di partenza rispetto al quale poi, eventualmente, le regioni possono tornare indietro, dotandosi di altri strumenti. Dalla lettura effettiva del testo ciò non mi consta, cioè mi sembra che il testo sia assolutamente prescrittivo.

Desidero soffermarmi brevemente sul fatto che tutte le volte in cui noi traduciamo in concreto il principio di autonomia che vogliamo attivare ci premuriamo di cautelarci circa gli esiti, a seconda dei punti di vista, dirompenti che l'applicazione del cosiddetto principio di autonomia poi implica. Ho l'impressione che

questa volta siamo davvero imputabili di autoreferenzialità come classe politica, perché non abbiamo alcun problema a lasciare totale libertà alle regioni per quanto riguarda la tutela della sanità, la tutela della salute dei cittadini, il governo del territorio; su quello non temiamo che l'autonomia regionale possa produrre disastri, non ci mettiamo lì a imporre cappelli. Quando passiamo ai sistemi elettorali, alle forme di governo, immediatamente ci prendono tutte queste apprensioni e sentiamo il bisogno di introdurre elementi di merito e di contenuto. Se la scelta è autonomista, sia autonomista.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Intervengo per contrastare quest'ultima opinione. L'autonomia consiste nel disporre degli strumenti per fare le politiche pubbliche in materia di sanità e così via, mentre non ha niente a che fare con il concetto relativo alla forma di governo, come è stato già discusso in precedenza.

Ciò premesso, aggiungo che comunque esiste un'altra possibilità, quella di stabilire che si sceglie tra la forma presidenziale e la forma parlamentare e se il consiglio regionale o il parlamento regionale non scelgono con la maggioranza dei due terzi allora il popolo decide tra la presidenziale e la parlamentare. Questa è autonomia; ma l'autonomia è delle comunità e non del consiglio regionale, il quale tenderà sempre a darsi la forma di governo ed il sistema elettorale che serviranno alla perpetuazione al governo di chi è al governo nel momento in cui si decide.

PRESIDENTE. Allora dovremmo sospettare anche di noi...! E infatti io sospetto moltissimo. Gli esiti di cui si parla fanno temere che il sospetto sia fondato.

Il problema è il seguente. Questa Commissione ha votato ed ha respinto un emendamento con il quale si proponeva che la scelta delle regioni in materia di forma di governo fosse sottoposta a principi e criteri di carattere nazionale. Non voglio con ciò considerare questo sube-

mendamento precluso; tuttavia esso è in palese contraddizione con il voto che abbiamo espresso poco fa. Comunque raccomando almeno che la discussione sia succinta.

FRANCESCO SERVELLO. Io ero preoccupato che si andasse a votare l'intero subemendamento, perché allora si sarebbe introdotta la discussione sulla legge elettorale, anche in conflitto con la proposta D'Onofrio circa il *quorum* delle varie assemblee regionali o legislative che dir si voglia.

Se ci limitiamo, come mi sembra che l'onorevole Calderisi abbia sottolineato, al secondo e al terzo comma – il primo contiene una previsione di carattere generale sul suffragio universale, che del resto è previsto dalle norme generali della Costituzione – mi pare che, presidente, la sua interpretazione un po' aperta possa essere considerata positivamente, senza confliggere con altri principi generali.

MASSIMO VILLONE. Vorrei anzitutto un chiarimento: votiamo i primi tre commi del subemendamento?

PRESIDENTE. Si propone di votare i primi tre commi, ossia il principio secondo cui le regioni di norma sono a regime presidenzialista, salvo che, attraverso procedure speciali, non vogliano sottrarsi a questo principio costituzionale.

GIORGIO REBUFFA. Solo di partenza, non di norma!

MASSIMO VILLONE. Annuncio il voto contrario sulla base degli argomenti già illustrati relativamente all'altra proposta emendativa sulla legge elettorale.

LEOPOLDO ELIA. Mi associo a quanto è stato detto ora dal senatore Villone, perché è previsto un referendum che deve approvare o respingere lo statuto. E se testo predisposto dal relatore è già prevista la consultazione popolare, non vedo perché in tutto il paese si dovrebbe creare una posizione di partenza uniforme, pre-costituita *ad hoc*.

Condivido quindi l'opinione espressa dal relatore e ribadita or ora dal collega Villone.

PRESIDENTE. Pongo in votazione i primi tre commi del subemendamento Rebuffa I.0.4.136.3.

Mi sembrano respinti; anche l'onorevole Boato, relatore sulle garanzie, condivide la mia impressione.

GIORGIO REBUFFA. Chiedo di verificare l'esito della votazione.

PRESIDENTE. Pongo nuovamente in votazione congiuntamente i primi tre commi del subemendamento Rebuffa I.0.4.136.3.

(Sono respinti).

Bisognerebbe passare all'esame dei subemendamenti sostitutivi e soppressivi dell'articolo 4-bis, dato che la diversa formulazione non è stata approvata.

I lavori proseguiranno domani mattina, se possibile, alle ore 9. Per quanto riguarda la riunione del Parlamento in seduta comune per l'elezione dei giudici della Corte costituzionale e del Consiglio superiore della magistratura, chiederemo di poter votare tutti alla fine.

Certamente non arriveremo a completare l'esame delle proposte emendative a

questa parte del testo; tuttavia, ci terrei in modo particolare, per ragioni ovvie, ad esaminare le modificazioni all'articolo 6, ossia relative al federalismo fiscale, per cui raccomanderei ai gruppi di operare, per quanto attiene alle altre materie, un'autoselezione delle questioni ritenute effettivamente essenziali. Eventualmente si potrebbe cominciare dall'esame dell'articolo 6; vedremo domani mattina in quale modo sarà opportuno procedere, ma vi pregherei di essere presenti alle 9.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. I colleghi che non sono informati potrebbero avere difficoltà, per cui sarebbe opportuno mantenere l'orario stabilito.

PRESIDENTE. Sta bene, onorevole D'Onofrio. Il seguito dell'esame è rinviato alla seduta di domani, alle 9.30.

La seduta termina alle 20.5.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 23,30.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO