

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

---

**39.**

**SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 18 GIUGNO 1997**

---

 XIII LEGISLATURA
 

---

 COMMISSIONE PARLAMENTARE  
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

39.

## SEDUTA ANTIMERIDIANA DI MERCOLEDÌ 18 GIUGNO 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

---

 INDICE
 

---

	PAG.		PAG.
<b>Seguito dell'esame dei progetti di legge di revisione della parte seconda della Costituzione:</b>		Dondeynaz Guido (gruppo misto-VdA) ....	1464
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .....	1457, 1459 1460, 1461, 1463, 1464, 1465, 1466 1467, 1470, 1475, 1476, 1477, 1478 1479, 1480, 1481, 1482, 1483, 1484	D'Onofrio Francesco (gruppo CCD), <i>Relatore sulla forma di Stato</i> .....	1459, 1460 1461, 1462, 1463, 1465, 1476, 1477 1478, 1479, 1480, 1481, 1482, 1483
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .	1465 1477	Elia Leopoldo (gruppo PPI) .....	1458, 1459
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	1475, 1478 1479, 1480, 1483	Grillo Luigi (gruppo forza Italia) .....	1466 1475, 1476
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) .	1460 1462, 1463, 1464	Loiero Agazio (gruppo CCD) .....	1475
Casini Pier Ferdinando (gruppo CCD) ....	1480	Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	1467, 1478, 1481
D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano) .....	1473, 1477, 1480	Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1481, 1483
		Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1465
		Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia) ...	1458, 1462, 1463, 1465, 1478, 1482, 1484

---

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

	PAG.		PAG.
Russo Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1483	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale) .....	1457, 1460, 1464, 1465 1470, 1474, 1478, 1480, 1481
Salvati Michele (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1466, 1467, 1468, 1475	Tremonti Giulio (gruppo forza Italia) .....	1468 1476, 1479
Salvato Ersilia (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	1472, 1478, 1480, 1483	Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia) .....	1472 1481, 1482
Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1459, 1480, 1481	Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	1458, 1466, 1470, 1480, 1482
Schifani Renato Giuseppe (gruppo forza Italia) .....	1461, 1462, 1484		

**La seduta comincia alle 9.50.**

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

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

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

Dobbiamo proseguire nell'illustrazione degli emendamenti al testo del senatore D'Onofrio (forma di Stato), già pubblicati nell'allegato alla seduta precedente.

Come i colleghi ricordano, era rimasta in sospenso la questione relativa all'attribuzione ai comuni, alle province e alle regioni delle funzioni amministrative anche nelle materie nelle quali spetta allo Stato il potere legislativo, salvi i casi previsti dalla legge: vi è una nuova formulazione del subemendamento Elia I.0.4.136.42 (*v. allegato Commissione bicamerale*).

FRANCESCO SERVELLO. Gradirei un chiarimento, signor presidente, soprattutto in merito alla prima parte di tale subemendamento, che presenta delle innovazioni. In tale comma si invoca, quasi fosse ormai una specie di messaggio onnicomprensivo di carattere ecumenico universale, il principio della sussidiarietà. Su questa materia c'è una specie di polemica interpretativa, legata al quesito se il principio della sussidiarietà cali dall'alto verso il basso o muova dal basso verso l'alto.

PRESIDENTE. Dal basso verso l'alto, senatore.

FRANCESCO SERVELLO. Questa è un'interpretazione appartenente alla scuola di Elia ed altri, perché semmai dovrebbe essere il contrario: quando un organo inferiore, per esempio un comune, non adempie a determinati doveri, principi e così via, l'istanza superiore, ad esempio la regione – o, rispetto a quest'ultima, lo Stato – interviene. Invece noi andiamo a costituzionalizzare un principio inverso, quello della sussidiarietà che promana dal comune e via via si muove verso l'alto, non so come. Francamente, a me sembra quanto meno fuori luogo inserire l'espressione « secondo il principio della sussidiarietà ». Basterebbe limitarsi alla prima parte, che è molto precisa, la quale recita: « Anche » (e questo « anche » la dice lunga) « nelle materie nelle quali spetta allo Stato il potere legislativo, la legge attribuisce » (a mio parere, sarebbe meglio dire « può attribuire ») « le funzioni amministrative ai comuni, alle province, alle regioni », tralasciando il principio della sussidiarietà, che è contrastato e poi, sinceramente, non vedo come possa essere applicato nella pratica.

Il subemendamento continua stabilendo che sono escluse dalle competenze di comuni, province e regioni le funzioni amministrative concernenti la difesa, l'ordine pubblico e le altre indicate dalla legge. Non capisco perché si debba aggiungere questo capoverso, che è del tutto consequenziale, perché le materie di cui al primo capoverso vengono attribuite, evidentemente, dal potere superiore: certamente non è possibile che ciascuno se le autoattribuisca. È chiaro quindi che lo

Stato possa attribuire ai comuni, alle province o alle regioni, per delega o con altra forma legislativa, poteri che riguardino la difesa, l'ordine pubblico ed altre indicate dalla legge, ma di cui qui non si sa esattamente quale sia l'elencazione.

In conclusione, preferirei che il testo si limitasse al primo comma, molto preciso, fino alla parola « regioni ». È questa la mia proposta, ma mi rimetto ai presentatori.

**MASSIMO VILLONE.** Signor presidente, non credo sia tanto preferibile questa formulazione, rispetto alla precedente. Ritengo innanzitutto che sarebbe più opportuno dire « la legge può attribuire » le funzioni amministrative, perché la formulazione mi sembra troppo cogente, in questa stesura. Inoltre non richiamerei in maniera così generica il principio della sussidiarietà, perché questa disposizione diventerebbe elemento di interpretazione dello stesso principio e quindi a mio avviso potrebbe soltanto introdurre confusione: semmai, farei richiamo ai principi definiti nell'articolo 1-bis. Qualunque formulazione più generica di quella, ripeto, diventerebbe elemento di interpretazione del principio ed aggiungerebbe confusione, a mio modo di vedere.

In conclusione, quindi, introdurrei queste due modifiche: « può attribuire » anziché « attribuisce » ed il riferimento ai principi così come definiti nell'articolo 1-bis.

**ETTORE ANTONIO ROTELLI.** La formulazione non presenta la sciattezza formale di altre precedenti ed io confermo, professor Elia, che l'uso del presente indicativo in una costituzione ha un significato ben preciso: in questo caso, significa « deve attribuire », non « può attribuire ». Da questo punto di vista, è esatta l'interpretazione del collega Villone, ma proprio per questo io sono favorevole al termine « attribuisce », intendendo con ciò dire « deve attribuire ». Il problema, però, è diverso da quello da me posto ieri, perché quello si riferiva al fatto che non

esiste, tranne in quelle determinate materie, un'amministrazione periferica dello Stato, (come non esiste un'amministrazione periferica delle regioni), perché tale attività è esercitata, via via, dalle regioni dalle province e dai comuni. È una questione di attribuzione di funzioni, che può essere anche affrontata, ma in questo modo non si risolve il problema di evitare che vi sia in periferia, in ogni capoluogo di provincia, un'amministrazione locale, un'amministrazione statale decentrata ed un'amministrazione regionale decentrata.

**LEOPOLDO ELIA.** Per quanto riguarda le osservazioni del collega Servello, devo dire che il principio della sussidiarietà è stato inserito dal senatore Pellegrino nel testo da lui redatto ieri sera e da me ripreso, perché evidentemente egli ritiene — ed io condivido la sua opinione — che il principio di sussidiarietà corrisponda alla gradazione che è stata indicata. Si parla di sussidiarietà nel senso che siano attribuite ai comuni le funzioni che possono svolgere, trasferendo alle province e poi alle regioni ciò che l'organo inferiore non può fare. Tuttavia, se, come suggerito dal collega Villone, anziché fare riferimento al principio della sussidiarietà, si vuol dire « secondo i principi di cui all'articolo 1-bis », non ho alcuna difficoltà.

Al senatore Rotelli vorrei invece dire che mi sembra limitativo parlare, come si faceva nel suo testo, di « funzioni amministrative decentrate ». Di massima, è chiaro che saranno quelle che erano esercitate dall'amministrazione centrale periferica, ma ciò non toglie che, come ci dimostra la recente vicenda del Ministero dell'agricoltura, debbano passare per esempio alle regioni alcune delle competenze esercitate dagli apparati centrali dei ministeri. Non si può quindi limitare la distribuzione delle competenze alle amministrazioni puramente periferiche. Capisco il problema posto, ed eventualmente si potrà stabilire con un altro articolo che lo Stato e le regioni non devono avere organizzazioni periferiche, ma qui, relativamente al principio del superamento del

parallelismo tra funzione amministrativa e funzione legislativa, è sufficiente una formula più generica, che consente di trasferire anche dagli apparati centrali, e non solo da quelli periferici, determinate competenze alle regioni o ai comuni.

CESARE SALVI. Con tutto il rispetto per il relatore e per il senatore Elia, debbo dire che questa norma mi sembra totalmente inutile, in quanto la materia è già compiutamente regolata dall'articolo 1-bis e non vedo, francamente, perché ci si debba tornare sopra.

LEOPOLDO ELIA. Non mi sembra che le cose stiano in questo modo.

CESARE SALVI. Pregherei il senatore Elia di leggere il testo dell'articolo 1-bis e di chiarirci che cosa aggiunga o tolga rispetto ad esso questo articolo 4-bis.

LEOPOLDO ELIA. Il punto delicato è il seguente: qui si fa riferimento, come affermazione di carattere generale, al trasferimento di competenze ai comuni, alle province e alle regioni, ma non si affronta esplicitamente, mentre secondo me merita esplicitazione (naturalmente, su ciò si può dissentire), il superamento del principio del parallelismo. Si tratta di un principio storico, proveniente dalla Costituzione americana, secondo il quale chi ha il potere legislativo ha anche quello amministrativo; tale principio è stato abbandonato in altre costituzioni, ma in quella italiana del 1948 esiste, pertanto a me appare opportuna un'affermazione esplicita in merito al suo superamento. Tutto qui. Mi sembra che la formula serva di chiarimento e possa togliere dubbi alla Corte costituzionale e a tutti. Volevo anche dare base costituzionale e, per così dire, canonizzare il superamento di tale principio compiuto dalla legge Bassanini. Se invece si ritiene che tale superamento sia implicito e lo si vuol far dire ai commentatori, va bene, non casca il mondo, però mi sembrava che tale affermazione meritasse di figurare nella Costituzione.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Vorrei soltanto evitare un contrasto sulle forme che non esiste, invece, sul merito. Il collega Salvi domanda perché dovremmo introdurre un concetto che è già contenuto nel testo dell'articolo 1-bis. Voglio allora avanzare una proposta, per così dire, di semplificazione, rivolgendomi in particolare al collega Elia. Al terzo comma dell'articolo 1-bis, laddove si afferma che «è attribuita ai comuni la generalità delle funzioni regolamentari e amministrative», potremmo aggiungere «anche nelle materie di competenza legislativa statale e regionale», sempre facendo salve quelle cui si fa esplicito riferimento nella legge. In tal modo, il superamento del principio sarebbe chiaro.

PRESIDENTE. D'accordo. Pongo in votazione il subemendamento Elia I.0.4.136.42 nella nuova formulazione.  
(È approvato).

Allo scopo di giungere rapidamente alle più rilevanti questioni al nostro esame, rivolgo ai colleghi una proposta di metodo. Per quanto attiene all'articolo 4-bis, al quale sono stati presentati numerosi subemendamenti, darei la parola al relatore, che proporrà l'accoglimento di alcuni di essi, e pregherei i presentatori di ritirare gli altri, consentendoci di passare alla votazione dell'articolo aggiuntivo, in modo da giungere alla discussione dell'articolo 6 relativo all'autonomia finanziaria, ossia uno dei punti cardine, che altrimenti rischiamo di non affrontare. Spero che in tal modo potremo concludere nella mattinata questa parte (eventualmente potremmo concederci una breve appendice, ma spero non sia necessario), mentre nel pomeriggio propongo di iniziare i nostri lavori dalla parte relativa all'Europa. Il relatore D'Amico ha preparato un testo che prevede l'accoglimento di alcune proposte di modifica, il cui esame penso potrà svolgersi in modo molto rapido, cosicché, se entro l'inizio della seduta pomeridiana si vorranno presentare

emendamenti, sarà possibile esaminarli. Successivamente, spero già nella serata di oggi, ma comunque senz'altro nella giornata di domani, ci dedicheremo al tema del Parlamento. Ovviamente, anche per la parte relativa all'Europa sarà possibile mantenere gli emendamenti convertiti in subemendamenti: la procedura, insomma, sarà la stessa seguita per la forma di Stato.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, vorrei un chiarimento sull'ordine dei lavori. Vorrei cioè sapere se e quando potremo recarci in Assemblea per prendere parte alle votazioni del Parlamento in seduta comune per l'elezione di un giudice costituzionale e di due membri del Consiglio superiore della magistratura.

PRESIDENTE. D'intesa con la Presidenza della Camera, è previsto che intorno alle 12.30 sospenderemo i nostri lavori per recarci a votare.

Prego, onorevole D'Onofrio.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Esporrò rapidissimamente le motivazioni dei pareri che esprimerò sui subemendamenti.

Esprimo parere favorevole sul subemendamento Boato I.0.4.136.4. Sostanzialmente, si tende a non rendere obbligatorio il referendum sullo statuto regionale, che tuttavia rimane ammissibile quando lo richiedano almeno un ventesimo degli elettori della regione: è un modo per consentire l'adozione dello statuto, quindi l'emendamento facilita lo svolgimento delle funzioni regionali.

Esprimo parere contrario sul subemendamento Bressa I.0.4.136.18, che indica una diversa percentuale di elettori, ossia un trentesimo, soltanto perché un ventesimo è pari al 5 per cento.

GIUSEPPE CALDERISI. Mantenendo i due terzi?

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. La questione dei due terzi sarà affrontata successivamente.

Esprimo parere favorevole sul subemendamento Bressa I.0.4.136.18, che prevede di portare da due terzi a tre quinti la maggioranza necessaria per l'adozione dello statuto, non della legge elettorale.

Esprimo altresì parere contrario sul subemendamento Servello I.0.4.136.25, perché finora non è mai stato previsto per nessun atto un controllo preventivo della Corte costituzionale.

Ritengo inoltre che il subemendamento Calderisi I.0.4.136.29 debba essere accantonato, poiché riguarda il tema della perequazione in materia fiscale, che sarà affrontato successivamente.

Esprimo parere favorevole sul subemendamento Villone I.0.4.136.15, che sostituisce il testo relativo ai rapporti con il popolo in vista di una formulazione che definirei più civile dal punto di vista lessicale.

Esprimo altresì parere favorevole sul subemendamento Bressa I.0.4.136.14, dal momento che nel mio testo avevo impropriamente fatto riferimento ad un'eventualità, mentre nello statuto non si possono inserire fatti eventuali.

Sono favorevole anche al successivo subemendamento Soda I.0.4.136.36, perché è opportuno che la materia dei rapporti tra le regioni e le attività internazionali non sia oggetto dello statuto, bensì di legge regionale e statale, affinché la stessa materia non venga eccessivamente irrigidita.

Esprimo inoltre parere favorevole sul subemendamento D'Amico I.0.4.136.45 e parere contrario sul subemendamento Boato I.0.4.136.5, in quanto assorbito dall'accoglimento del precedente subemendamento. Il mio parere è contrario anche al subemendamento Cossutta I.0.4.136.12, perché ritengo opportuno mantenere il riferimento alla disciplina del bilancio e della contabilità. Ritengo invece che il subemendamento Cossutta I.0.4.136.13 sia precluso dalla votazione effettuata ieri, per cui dovrebbe restare la previsione relativa al fatto che la legge elettorale sia adottata dai due terzi dell'Assemblea.

**PRESIDENTE.** Questo subemendamento è precluso.

**FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato.** Forse anche il successivo subemendamento Servello I.0.4.136.28 potrebbe essere considerato precluso, in quanto ieri si è espressamente votato sul fatto che non vi siano principi di legislazione statale in materia.

Quanto al subemendamento Bressa I.0.4.136.16, che prevede in parte una formulazione diversa del rapporto di collaborazione delle regioni con altri enti, esprimo parere favorevole, chiedendo il mandato a coordinare meglio, dal punto di vista della legislazione, il testo di tale subemendamento con quello dei colleghi Soda e Villone: poiché essi hanno in comune il fatto che tale materia riguarda non lo statuto ma la legge, si pone una questione di coordinamento lessicale.

Con l'accoglimento di alcuni di questi subemendamenti, la mia proposta risulta profondamente modificata e chiedo l'approvazione del nuovo testo alla luce dei subemendamenti accolti.

**RENATO GIUSEPPE SCHIFANI.** In ordine a quanto dichiarato dal relatore sul voto di ieri, ossia sulla potestà legislativa riconosciuta alle regioni in materia di elezioni regionali, ricordo che posi allo stesso relatore un quesito, al quale auspicavo che giungesse oggi una risposta, sull'introduzione di principi di ampio respiro ai quali dovrebbe uniformarsi la legge elettorale regionale e da inserire eventualmente in questa legge: mi riferisco alla garanzia del pluralismo ed in generale a principi che garantiscano non tanto il modello elettorale quanto la tenuta del sistema democratico e che diano un certo indirizzo in funzione di alta garanzia.

Siccome il relatore ha ricordato poco fa che su questo tema ieri si era votato in termini negativi, non ricordo questo aspetto. Ho posto comunque un quesito al relatore, dal quale attendo una risposta, augurandomi che in questa sede si possa giungere all'eventuale enunciazione di argomenti di principio e di alto indirizzo.

**FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato.** Il collega Schifani ha ragione: ieri si è votato soltanto sul fatto che alla regione spettasse o meno la potestà legislativa, non sui principi che nello statuto e in Costituzione possono vincolare la regione. In particolare, abbiamo individuato nella maggioranza dei due terzi dei consiglieri un principio di garanzia contro la sorpresa di una maggioranza occasionale o legata alle leggi elettorali. Si tratta di una garanzia che non esiste per il Parlamento nazionale, in quanto le leggi elettorali nazionali si adottano a maggioranza semplice. Quindi, il rafforzamento procedurale e sostanziale diventa una garanzia di contenuto.

La garanzia di contenuto che oggi si potrebbe indicare senza difficoltà consiste nel rispetto del principio democratico e della libertà, segretezza ed uguaglianza del voto: sono questi i due principi che reggono il voto del Parlamento; altri principi che orientassero i contenuti potrebbero conseguire all'eventualità di inserire in Costituzione principi in materia elettorale. Riterrei quindi opportuno attendere la conclusione della discussione su forma di governo e Parlamento, perché ciò che risultasse vincolante per la potestà legislativa statale dovrebbe essere ovviamente riportato a quella regionale; ove non si introducesse alcun principio vincolante per la potestà legislativa elettorale statale, ritengo che sarebbe sufficiente il rafforzamento costituito dalla maggioranza dei due terzi, che è una garanzia politica rilevante. In più, si potrebbe stabilire la democraticità della soluzione, che è, come noto, la formula usata negli Stati Uniti e in Germania, la quale indica l'omogeneità di fondo senza dire il modello. Il principio democratico in materia elettorale non è un principio privo di contenuto come nell'articolo 1 della Costituzione.

**RENATO GIUSEPPE SCHIFANI.** Sono d'accordo con la proposta di lasciare la questione in sospenso in attesa della definizione dei principi che saranno eventualmente introdotti in materia di sistema elettorale.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Questo mi sembra doveroso.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Riprenderemo quindi la questione in un momento successivo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Ieri abbiamo deciso che la competenza rimane regionale, con il vincolo della maggioranza dei due terzi; ulteriori vincoli potranno essere introdotti al termine delle successive votazioni.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Non ho capito se l'intenzione sia quella di approvare questo articolo ed i relativi subemendamenti alla garibaldina; se è così, esprimo il mio netto dissenso, perché tutti i subemendamenti si muovono in una direzione precisa.

In primo luogo, occorre rilevare che gli attuali statuti regionali sono riduttivi in materia di referendum e nel caso in esame si consegnerebbe ai consigli regionali il potere di riprodurre un regime della democrazia diretta altrettanto se non più riduttivo di quanto sia oggi. È questo un aspetto notissimo a tutti coloro che si occupano di ordinamento regionale.

In secondo luogo, altri emendamenti riducono, portandola dai due terzi ai tre quinti, la maggioranza qualificata necessaria in rapporto alla possibilità di indire il referendum popolare sullo statuto.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Si tratta della maggioranza per votare lo statuto, non per il referendum.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Se lo statuto fosse approvato con la maggioranza dei tre quinti, non si farebbe luogo a referendum. Si tratta di un altro modo per sottrarre lo stesso statuto al giudizio referendario. Tutto ciò si inserisce in una linea riduttiva, che allarga i poteri dei consigli regionali nell'organizzazione interna dei rapporti politici della regione,

una linea a mio avviso – mi permetto di dirlo – assolutamente antidemocratica.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Questo se si ritiene che il referendum sia l'unica forma della democrazia.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Ritengo che il referendum sia una forma della democrazia e che la democrazia diretta non sia inferiore a quella rappresentativa. Credo altresì, analogamente a tutti coloro che si occupano di statuti regionali, che quelli attuali siano riduttivi della democrazia diretta a livello regionale, cosa che peraltro anche il relatore, a mio avviso, sa benissimo.

GIUSEPPE CALDERISI. Desidero chiedere una precisazione ed avanzare una proposta.

Quanto alla prima, devo rilevare che nel comma 2 dell'articolo in oggetto non viene specificato se la stessa procedura riguardi anche le modifiche allo statuto; si può presumere che sia così, ma forse la questione andrebbe precisata. Chiedo pertanto al relatore, se nessuno dei colleghi è contrario, di specificare nel testo che la stessa procedura è prevista anche per le modifiche dello statuto.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sono d'accordo e ringrazio l'onorevole Calderisi, perché tale precisazione rende certamente il testo più completo.

GIUSEPPE CALDERISI. Quanto alla seconda osservazione che intendo svolgere, preferirei che fosse accolta l'ipotesi in cui si possa in ogni caso ricorrere al referendum sullo statuto, che non sarebbe obbligatorio, qualora lo richieda una quota di cittadini. In sostanza, una volta approvato lo statuto a maggioranza assoluta, il referendum non dovrebbe essere obbligatorio ma comunque possibile; credo che questa sarebbe la soluzione migliore.

In alternativa, se si deve introdurre a tutti i costi un quorum oltrepassato il

quale non si può far luogo a referendum, sono favorevole a mantenere tale quorum più elevato, quindi nella misura dei due terzi e non dei tre quinti. Preferirei tuttavia una soluzione che non obbligasse ma consentisse comunque di ricorrere al referendum, senza prevedere maggioranze elevate che possano impedire lo svolgimento dello stesso referendum sullo statuto.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Nella formulazione finale del testo, dopo l'accoglimento di vari subemendamenti, si prevede che, se lo statuto è deliberato a maggioranza dei tre quinti, non si fa luogo a referendum; se invece viene approvato con una maggioranza inferiore, si procede al referendum ove richiesto dal 5 per cento dei cittadini, secondo una formula analoga a quella prevista dall'attuale articolo 138 della Costituzione. Se si intende prevedere comunque l'obbligatorietà del referendum, è inutile introdurre un quorum elevato di approvazione; si tratta di un'altra ipotesi.

GIUSEPPE CALDERISI. Il referendum non si dovrebbe tenere obbligatoriamente, ma solo su richiesta.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Le due soluzioni hanno una logica ed una coerenza diverse e sono entrambe assolutamente accettabili: si può stabilire che, qualunque sia la maggioranza, si fa luogo a referendum se richiesto da una certa quantità di elettori, ed in tal caso non si pone l'obbligo di approvazione con una maggioranza qualificata. L'altra soluzione, quella che è stata accolta, prevede che, in presenza di una maggioranza elevata, non si fa luogo a referendum.

Si tratta - lo ripeto - di posizioni entrambe assolutamente ineccepibili, tra loro alternative, e non vi è alcuna difficoltà ad optare per l'una o per l'altra: sono due diversi modelli di approvazione dello statuto, tra i quali si può scegliere.

PRESIDENTE. Vorrei avanzare una proposta, tenuto conto che, tutto som-

mato, rispetto al problema sollevato dal senatore Rotelli e ripreso dall'onorevole Calderisi, mi sembra giusto prevedere una percentuale di cittadini elettori che possano chiedere il referendum; credo anche che si possa mantenere una formula in base alla quale, se lo statuto è approvato con una maggioranza fortemente qualificata, non si fa luogo a referendum (su questo dissenso rispetto all'onorevole Calderisi). Non ritengo però opportuno abbinate il quoziente di firme necessarie con l'abbassamento della soglia che impedisce il ricorso al referendum.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Si può mantenere la maggioranza dei due terzi.

PRESIDENTE. Riterrei preferibile mantenere la maggioranza dei due terzi, perché in questo modo, nel caso di una maggioranza eccezionalmente ampia, non si fa luogo a referendum. Le due cose insieme mi sembra si prestino al sospetto di voler mettere le classi dirigenti regionali al riparo. Non sono dell'opinione di Rotelli che le vorrebbe mettere alla berlina, come mi è parso di capire dai suoi numerosi interventi, però ...

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Ha già provveduto la magistratura.

PRESIDENTE. Se è per questo la magistratura ha provveduto anche a quelle nazionali.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. In questo caso il subemendamento Bressa I.0.4.136.18 non sarebbe accolto.

PRESIDENTE. Propongo una soluzione garibaldina, per andare alle questioni più importanti. Se non vi è insistenza da parte dei colleghi, possiamo votare il testo così come risulta modificato dagli emendamenti accolti dal relatore.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor presidente, in subordine sono d'accordo sulla

sua proposta, però vorrei fosse messa ai voti separando l'ultimo periodo in modo da poter accogliere l'emendamento Boato, prevedendo così che il referendum debba essere chiesto da un certo quorum di cittadini, consentendolo però in ogni caso e non solo quando la maggioranza con cui viene approvato lo statuto sia superiore ad un certo quorum.

Chiedo quindi che la prima parte dell'emendamento venga votata separatamente rispetto alla seconda.

**PRESIDENTE.** Lei chiede che venga posta in votazione la possibilità di adire comunque il referendum.

**GIUSEPPE CALDERISI.** Con un certo quorum e non automaticamente.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione il principio emendativo proposto dall'onorevole Calderisi per cui vi sia possibilità di promuovere il referendum, sulla base della raccolta delle firme di un ventesimo degli elettori, in qualsiasi caso, indipendentemente cioè dalla maggioranza che approva lo statuto.

*(È respinto).*

Passiamo alla votazione dell'emendamento del relatore I.4.136 con il quale voteremo gli articoli 4 e 4-bis così come modificati dagli emendamenti accolti nelle sedute di ieri e questa mattina.

**GUIDO DONDEYNAZ.** Chiederei, se possibile, di votare separatamente gli articoli 4 e 4-bis.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'articolo 4 così come modificato dagli emendamenti approvati nella seduta di ieri.

*(È approvato).*

**FRANCESCO SERVELLO.** Vorrei sapere se l'articolo 4-bis nel testo modificato comprenda anche il subemendamento Bressa I.0.4.136.16. Desidero in proposito qualche chiarimento, perché la materia che è stata in qualche modo inserita (non dico di soppiatto, perché non ho i docu-

menti per verificare se fosse già compresa negli emendamenti iniziali) è del tutto nuova.

Vorrei attirare l'attenzione dei colleghi sul comma 2 secondo il quale « le regioni, nelle materie di propria competenza, possono concludere accordi con altri Stati o con enti territoriali all'interno di un altro Stato, previo l'assenso del Governo, secondo norme di procedura adottate con legge »; però poi si parla anche di « forme di assenso tacito da parte del Governo e casi di recesso obbligatorio da richiedere alla regione con atto motivato ». Mi sembra questa una procedura estremamente complessa che semmai potrebbe far parte di una legge, di una di quelle famose leggi di indirizzo per le quali il nostro relatore ha un po' di idiosincrasia.

Vorrei sapere se la possibilità di concludere accordi internazionali – di questo si tratta – da parte delle regioni preveda l'assenso preventivo del Governo.

**PRESIDENTE.** « Previo l'assenso » ha il significato di un assenso preventivo.

**FRANCESCO SERVELLO.** Però la seconda parte potrebbe escluderlo, laddove si parla di assenso tacito da parte del Governo. Ciò mi pare un po' contraddittorio e comunque ritengo che non andrebbe inserito in Costituzione.

Il principio generale può essere quello indicato nella prima parte dell'emendamento, sulla quale potrei avere alcune riserve ma comunque ritengo si tratti di accordi internazionali che non possono riguardare materie di competenza statale.

**PRESIDENTE.** Infatti, si fa riferimento a materie di competenza regionale. È scritto esplicitamente: « Nelle materie di propria competenza ».

**FRANCESCO SERVELLO.** A mio avviso l'emendamento dovrebbe fermarsi nel punto in cui prevede l'assenso dello Stato.

**PRESIDENTE.** Il relatore ha accolto il principio, che deve essere coordinato con un emendamento precedente più sintetico

il quale parla di relazioni internazionali della regione in riferimento alle sue competenze con la previsione dell'assenso del Governo della Repubblica.

FRANCESCO SERVELLO. Non mi pare opportuno inserire quella previsione in una Carta costituzionale.

PRESIDENTE. Si prevede che le regioni possano agire previo assenso del Governo. Vedremo poi in sede di coordinamento se lasciare la possibilità di assenso tacito, questione che effettivamente dovrebbe essere risolta con legge costituzionale. L'emendamento Bressa, infatti, prevede che la materia sia disciplinata con legge, la quale deve contenere le procedure attraverso le quali questa facoltà è data alle regioni.

MARCO BOATO. Anche a nome del collega Bressa, propongo al relatore di non indicare in modo tassativo questa previsione.

PRESIDENTE. Quindi, possiamo accogliere il principio secondo cui le regioni, nelle materie di loro competenza, possono fare accordi internazionali, previo assenso del Governo. Troveremo una formulazione più asciutta in sede di coordinamento, tenendo conto delle osservazioni espresse.

Pongo in votazione l'articolo 4-bis.  
(È approvato).

Passiamo all'emendamento del relatore I.5.13 (e cioè all'articolo 5 del nuovo testo). Si tratta di un articolo molto breve rispetto al quale è rimasto un solo emendamento I.5.7 del senatore Zeller, il quale non ha ripresentato i suoi emendamenti nella forma del subemendamento, ma ha inteso mantenerne in vita uno, facoltà questa che gli è concessa. Dobbiamo considerare che l'onorevole Zeller è solo e deve quindi svolgere una pesante mole di lavoro, che dobbiamo rispettare.

L'emendamento I.5.7 del senatore Zeller propone che l'immunità parlamentare sia estesa ai consiglieri regionali (l'articolo

5 del nuovo testo affronta la questione dello *status* dei consiglieri regionali).

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sono contrario all'emendamento Zeller. La questione dell'immunità è molto complessa e non può essere risolta con una semplice estensione. Mentre rimane l'insindacabilità per le opinioni espresse, sulla base dell'attuale testo costituzionale, un'estensione delle immunità mi sembra impropria perché il passaggio da una grande Assemblea (Camera e Senato) al piccolo consiglio regionale renderebbe diverso il senso dell'immunità. Quindi, ribadisco il mio parere contrario.

GIOVANNI PELLEGRINO. Sia pure con qualche perplessità, voterò a favore dell'emendamento perché si collega allo spostamento in basso della sovranità. Se passiamo da uno Stato accentrato ad uno decentrato, è la funzione che viene decentrata, per cui che lo status soggettivo connesso a tale funzione si sposti non mi sembra così sbagliato.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Sono d'accordo con il senatore Pellegrino. Dopo le grandi dichiarazioni di federalismo apparente, non attribuiamo ai parlamenti regionali le stesse caratteristiche di quello nazionale.

PRESIDENTE. Ma come, poco fa lei auspicava che la magistratura spazzasse via i consigli regionali e adesso vuole concedere loro l'immunità! Trovo qualche contraddizione.

FRANCESCO SERVELLO. Nella seconda Camera dovrebbero entrare i rappresentanti eletti all'uopo o estrapolati dalle varie regioni, sicché potrebbe intervenire, nel corso dell'esercizio dell'attività parlamentare dei presidenti delle regioni o di altri, una questione di carattere giudiziario che turberebbe i lavori. Non so se l'enfaticizzazione che è caratteristica della filosofia regionalista o panfederalista non debba adeguarsi ed adeguare il ruolo dei

deputati o consiglieri regionali a quello dei parlamentari. È un interrogativo che pongo.

MASSIMO VILLONE. Desiero dichiarare il nostro voto nel senso indicato dal relatore.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Zeller I.5.7, non accettato dal relatore.

*(È respinto).*

Pongo in votazione l'emendamento del relatore I.5.13 (cioè l'articolo 5 del nuovo testo).

*(È approvato).*

Passiamo all'articolo 6, relativo all'autonomia finanziaria e al federalismo fiscale. Informo che i colleghi Grillo, Salvati e Bressa hanno ritirato i loro emendamenti e convergono su un testo di sintesi, formulato in questo momento, che sarà distribuito non appena fotocopiato (nuova formulazione del I.0.6.42.2).

MICHELE SALVATI. Rispetto al testo comune di sintesi a cui il presidente ha fatto riferimento, da parte del nostro gruppo e di quello dell'onorevole Bressa verrà presentato un ulteriore subemendamento che contiene una differenziazione.

PRESIDENTE. Mentre aspettiamo che sia distribuito il testo, vorrei pregare il senatore Grillo di illustrarne il contenuto.

LUIGI GRILLO. Lo illustrerò molto sinteticamente, presidente, anche perché nel corso del dibattito molte cose sono state dette in ordine a questo argomento. L'emendamento contiene alcuni principi che si ispirano al cosiddetto federalismo competitivo, sia pure corretto al fine di tener conto delle profonde differenze di sviluppo che sussistono nel nostro paese. Con questa proposta emendativa si cerca quindi di conciliare le esigenze della solidarietà con quelle dell'efficienza, con un forte riconoscimento dell'autonomia

finanziaria delle regioni, delle province e dei comuni.

L'articolo 6 definisce quali sono i tributi che fanno capo alle regioni le quali, quindi, finanziano la loro attività con tributi propri, addizionali, sovrainposte istituiti con leggi regionali, però sulla base dei principi stabiliti da leggi bicamerali. Vi è cioè una norma catenaccio per la quale le leggi quadro dovrebbero venire approvate da entrambe le Camere, che dovrebbero disciplinare anche le fattispecie nelle quali l'esercizio dell'autonomia tributaria e finanziaria si esercita. Viene altresì esclusa ogni forma di garanzia dello Stato su prestiti accesi dalle regioni, dalle province e dai comuni.

Nell'articolo successivo si introduce un elemento di novità, si immagina cioè di costituzionalizzare l'istituzione di un fondo perequativo dal quale vengano tratti trasferimenti a favore delle regioni che hanno una minore capacità fiscale per abitante. Lo scopo di questo fondo perequativo è, evidentemente, quello di compensare la capacità delle singole regioni di produrre gettito pur applicando una pressione fiscale media; ovviamente la costituzione e la distribuzione del fondo saranno definite da una legge approvata da entrambe le Camere secondo parametri uniformi e oggettivamente determinabili. Ci è parso utile aggiungere che questi parametri debbono essere validi per almeno quattro anni e precisare che il trasferimento di questi fondi integra le risorse proprie delle regioni e non ha vincolo di destinazione.

L'ultimo comma è importante perché stabilisce che i servizi per i quali è richiesta uniformità di prestazioni, come per esempio il servizio sanitario nazionale, possono essere finanziati con fondi appositi a destinazione vincolata.

MICHELE SALVATI. Senza fare riferimento a precedenti interventi nei quali lo spirito di questo subemendamento era già stato ampiamente chiarito (mi riferisco in particolare alle riunioni plenarie del 12 e del 16 giugno), vorrei illustrare brevemente due punti sui quali da parte

del mio gruppo rimangono delle differenze rispetto al subemendamento Grillo e in relazione ai quali, quindi, chiederei al relatore di procedere a votazioni per parti separate nelle forme che riterrà più opportune.

Una differenza riguarda la possibilità da parte dello Stato di svolgere a vantaggio delle regioni attività dirette o di conferire ad esse trasferimenti straordinari per esigenze fondamentalmente di sviluppo, ma non solo. Questi trasferimenti o queste attività non seguono la stessa logica dei trasferimenti perequativi, i quali sono finalizzati ad integrare i fondi regionali per lo svolgimento di attività ordinarie, perché possono però essere rilevanti un insieme di attività di natura straordinaria sulle quali lo Stato può intervenire. È allora sembrato opportuno al nostro gruppo ed a quello dei popolari e democratici prevedere una disposizione costituzionale in tal senso allo scopo di evitare che in sede di normale attività legislativa vi fossero obiezioni nei confronti di tali attività straordinarie, specialmente se si dovesse addivenire ad un Senato delle regioni o ad una Commissione che includa i rappresentanti delle regioni. La prima variazione che presenteremo e che chiediamo venga sottoposta a votazione separata riguarda questo punto.

Vi è poi una seconda differenza, che stiamo valutando se sottoporre a votazione separata. Nell'emendamento Grillo, la cui architettura ci convince completamente, la perequazione tra gli enti locali subregionali è fatta dallo Stato; si scioglie così la riserva di un dilemma a cui tante volte abbiamo fatto riferimento e si stabilisce che sia lo Stato a fare la perequazione. Nella versione che avevano adottato i gruppi della sinistra democratica e dei popolari, la questione era aperta, non si escludeva cioè che in questa materia potessero intervenire le regioni e si lasciava al futuro la decisione se la perequazione subregionale dovesse avvenire « a cascata » oppure se, come avviene oggi, i fondi per gli enti locali dovessero venire disposti tramite lo Stato centrale.

È ovvio quale sia oggi la preferenza da parte degli enti subregionali, ma non è necessariamente ovvio quale possa essere in futuro e considerazioni di architettura costituzionale consiglierebbero una soluzione « a cascata ». Questo ha ripercussioni sul dettato dell'articolo perché laddove si parla della perequazione, se si riconosce che essa possa avvenire « a cascata », bisogna precisare che le regioni sono anche intermediarie necessarie dei trasferimenti che provengono dallo Stato; se invece è lo Stato che disciplina direttamente i trasferimenti alle regioni, non è il caso che questa disposizione venga ripetuta.

Presenteremo quindi una piccola variazione emendativa anche con riferimento a questo punto.

PRESIDENTE. Questo futuro...

MICHELE SALVATI. È un futuro immediato: la presenteremo immediatamente.

FAUSTO MARCHETTI. Desidero solo chiedere un chiarimento ai presentatori. Un comma del subemendamento recita che regioni ed enti locali rispondono integralmente con il proprio patrimonio delle obbligazioni contratte. Chiederei ai presentatori se con ciò si intenda anche il patrimonio indisponibile o se invece non sia opportuno precisare che si tratta del solo patrimonio disponibile.

Quanto all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, credo che il criterio qui stabilito per la durata del debito, che non può estendersi oltre il termine naturale della legislatura successiva a quella nella quale il debito viene contratto, sia un criterio politico del quale si intende in qualche modo la *ratio*; introduce però un meccanismo non adeguato alle necessità relative agli investimenti e alle opportunità che i vari meccanismi di finanziamento delle spese di investimento, offerti sia da leggi sia dalle possibilità del mercato, consentono. Non credo cioè che la durata della legislatura

possa essere un criterio valido per stabilire la durata del debito.

GIULIO TREMONTI. Intervengo a sostegno del testo D'Onofrio e contro questo emendamento, cercando di compararli per fornire una lettura dialettica. Credo che tutti i progetti di federalismo fiscale abbiano un obiettivo e, in Italia, due vincoli. L'obiettivo è quello dell'autosufficienza finanziaria; i vincoli sono quello di bilancio e quello costituito dalla struttura standardizzata dei sistemi fiscali in Europa.

Temo di dovervi annoiare con l'indicazione di alcune cifre che ritengo essenziali per capire di cosa stiamo parlando. Attualmente le spese sostenute dal sistema dei governi locali (regioni, province, comuni) ammontano a 237 mila miliardi; assumendo che a regime il federalismo introdotto con il testo che stiamo discutendo ampli le competenze dei governi locali, il fabbisogno finanziario di spesa presumibilmente salirà di molto. Rispetto al fabbisogno di spesa attuale, 237 mila miliardi...

MICHELE SALVATI. Sono 80 mila miliardi; se si aggiunge l'istruzione e la sanità, sono 237 mila miliardi.

GIULIO TREMONTI. È così: questo è quello che viene considerato come fabbisogno di spesa.

MICHELE SALVATI. No, non è così.

GIULIO TREMONTI. Rispetto a questa grandezza, le entrate proprie sono solo 100 mila miliardi; 137 mila miliardi sono invece trasferimenti. Dei 100 mila miliardi considerati entrate proprie, solo 50 mila sono vere entrate proprie, perché 50 mila sono contributi sanitari; dei 50 mila considerati come entrate proprie, solo circa 20 mila sono veri tributi, perché il resto sono tariffe ed altre voci.

Questo per arrivare ad una prima conclusione, cioè che nel sistema fiscale presente la possibilità di finanziare i governi locali con tributi propri è ogget-

tivamente molto modesta. Se anche andasse a regime la nuova imposta denominata IRAP, le entrate originariamente e tipicamente proprie dei comuni sarebbero circa 80 mila miliardi. Questo significa che il circuito democratico, il *no taxation without representation* a livello locale (vedo, voto, pago), quello che innesca il controllo democratico dei cittadini, il voto con il portafoglio, è e sarà realisticamente affidato ad una quantità molto modesta di tributi propri. Ciò che sarà fabbisogno finanziario dei governi locali sarà comunque costituito da altre entrate, non rappresentate da tributi propri. Quindi, nel sistema fiscale attuale, ed in prospettiva immaginando anche la nuova imposta, ciò che noi chiamiamo federalismo fiscale riferito ai tributi propri è cosa molto tenue, molto modesta. Quello che può completare il federalismo fiscale è rappresentato da altre entrate, di cui parleremo.

Seconda conclusione, sempre sul vincolo di bilancio: chiaramente non stanno in piedi ipotesi del tipo di quelle della lega nord, la quale sostiene che tutto il gettito va attribuito a regioni, province e comuni, mentre solo il 10 per cento del gettito va allo Stato. Siccome il gettito tributario complessivo nel nostro paese è di 500 mila miliardi, supponendo che di questa mossa solo il 10 per cento vada allo Stato, questo riceverebbe 50 mila miliardi: considerando che la spesa per interessi è complessivamente pari a 200 mila miliardi, l'applicazione della dottrina della lega nord equivarrebbe alla distruzione del risparmio delle famiglie del nostro paese. Abbiamo dunque dei vincoli di bilancio.

Un altro vincolo è rappresentato dalla struttura fissa dei sistemi fiscali: potremmo immaginare il sistema ottimo, ma non possiamo farlo perché siamo in una realtà data; la struttura fiscale del nostro paese è lo standard europeo. Non possiamo inventarci tributi o formule di applicazione dei tributi: non è vero che i grandi tributi sono applicabili a livello locale; essi sono applicabili solo a livello nazionale. L'imposta sul valore aggiunto tedesca è riscossa dalla Repubblica fede-

rale tedesca e restituita alla Baviera; non esiste l'IVA della Baviera. L'imposta sul valore aggiunto spagnola è riscossa dalla Spagna, non dalla Catalogna: viene restituita dalla Spagna alla Catalogna. Questo è il sistema nel quale dobbiamo ragionare: è un sistema che ha un obiettivo, l'equilibrio, e due vincoli, quello di bilancio che è sono superabile e quello strutturale del sistema fiscale.

Su questa base valuto prima il testo del relatore D'Onofrio e poi il testo dell'emendamento. Penso che il testo D'Onofrio debba essere letto in termini sistematici: non l'articolo 6 di per sé, ma l'articolo 6 inserito in un corpo normativo organico. L'articolo, quindi, va letto considerando che il merito ed il contenuto delle scelte politiche saranno definiti e formalizzati nella sede istituzionale competente, la seconda Camera delle garanzie e delle autonomie: è il termine di riferimento naturale, il luogo procedimentale nel quale saranno compiute le scelte di merito.

Un'altra osservazione è la seguente: l'articolato D'Onofrio, nella parte sostanziale, che è stata oggetto del mio intervento di ieri, è un testo di federalismo debole e di centralismo piuttosto forte. A mio parere, il catalogo delle competenze riservate allo Stato è estremamente lungo: rispetto alla possibilità di altri testi alternativi, devo ricordare che ne ho presentato uno che non ha incontrato la soglia del consenso in Comitato, figurarsi se la può raggiungere in Commissione; l'ho quindi presentato, ma non l'ho portato avanti. Sono convinto che la lunghezza del catalogo sostanziale, che corrisponde fondamentalmente ad un federalismo molto debole, imponga come scelta politica quella di introdurre un qualcosa che abbia minimamente il senso di una qualche forza federalista, almeno per la parte fiscale. Nell'economia dei sistemi federali, il fisco non è tutto ma è molto: il federalismo non è solo fiscale, ma senza fisco non c'è federalismo. Un testo che è già molto centralista nell'impressionante catalogo di competenze riservate allo Stato, a mio parere, dovrebbe essere

almeno un po' più coraggioso ed innovativo nella parte fiscale.

Quello del relatore D'Onofrio è un modello puro, che proprio perché organicamente combinato con il lavoro della seconda Camera delle autonomie e delle garanzie è ovviamente da definire nei contenuti con le singole leggi finanziarie e riserva alla struttura fiscale solo la definizione dello schema astratto: a mio parere, lo schema presente nell'articolato D'Onofrio, nella sua purezza ed essenzialità, è quello corretto. Esso indica fondamentalmente tre punti. Il primo è il principio dell'autonomia e dell'autosufficienza; il secondo è il principio, che è fondamentale, della titolarità originaria delle risorse. L'ho detto prima con i numeri ed ora lo dico con le parole: occorre almeno il concetto della restituzione. Se stiamo sui concetti del trasferimento ottriatto (fra l'altro, dirò, analizzando il testo scritto, con parole imperscrutabili), facciamo qualcosa che non ha nulla a che vedere con il federalismo; quindi, ripeto, almeno il concetto della restituzione. Originariamente la ricchezza è dei luoghi dove viene prodotta: strumentalmente viene riscossa dallo Stato, perché non esiste alternativa alla riscossione statale dei grandi tributi, e viene restituita ai luoghi di origine. È la quadratura del principio di sussidiarietà. Il terzo punto è la solidarietà e la perequazione, ma in questa gerarchia logica.

Tocqueville, in *La democrazia in America*, scrive che se si vuole l'uniformità, bisogna correre al centro; il federalismo è diversità (nel federalismo, la diversità è strutturale). Un federalismo darwinista non è oggetto del nostro interesse: ecco perché si introducono le formule della solidarietà e della perequazione, ma nella gerarchia della diversità dipendente dall'originaria titolarità delle risorse, corretta con solidarietà e perequazione. Questo è, a mio parere, il modello sufficiente.

Passo all'analisi del testo alternativo dell'emendamento. Esso anticipa in Costituzione le scelte di merito: le costituzionalizza e le incorpora. A mio avviso, l'emendamento è discutibile perché incor-

pora dei dettagli di procedura, costituzionalizza l'idraulica dei flussi finanziari e, nel merito, contiene delle scelte a mio parere non conformi con il minimo del federalismo: quello che dovrebbe essere il *posterius*, la correzione ispirata da criteri di solidarietà e perequazione, diventa il *prius*; quella che dovrebbe essere l'eccezione diventa la regola. È una formula dominata dall'eccezione e non per caso è identica, nel suo impianto semantico, logico, strutturale, alla formula presentata in una onesta e tecnicamente corretta logica di federalismo nel testo De Mita-Iotti della passata Commissione bicamerale: è onestamente e strutturalmente un testo regionalista.

Nel merito, lo considero francamente molto discutibile come impianto addirittura letterale. All'articolo 6, primo comma, lettera b), non è comprensibile cosa significhi « quote di tributi erariali riscossi nel territorio regionale »; possono esservi redditi o comunque capacità contributiva prodotti nel territorio regionale ma riscossi in forma centrale. Non riesco a capire cosa voglia dire la formula « entrate derivanti da basi imponibili di tributi erariali riferibili al territorio regionale »: questo è un testo da modesta legge regionale, non è un testo costituzionale; al di là della forma, non è comprensibile. Cosa vuol dire, al terzo comma, « gli enti locali dispongono di autonomia tributaria »? È già stato fatto notare: il collegamento del profilo temporale dei debiti con la durata delle legislature è qualcosa che economicamente non si regge.

Nell'articolo aggiuntivo Grillo 6-bis, con riferimento al fondo di perequazione, appare straordinaria la formula « capacità fiscale per abitante »: è oggettivamente misteriosa, frutto dell'evoluzione della specie che partì dal concetto di reddito reale medio *pro capite* e poi diventò capacità fiscale potenziale, ora è capacità fiscale per abitante. Inoltre al terzo comma, si prevedono « parametri uniformi »: nessuno in logica ha mai pensato all'esistenza di parametri difforni. Oppure « oggettivamente determinabili »: non

è che aggiungendo parole si specifichi il contenuto di un testo legislativo. Se anche fosse accettabile politicamente, credo che dovrebbe essere riscritto giuridicamente, tecnicamente: la forma è sostanza in questa sede.

Concludo con una considerazione: in discussione generale, consideravo corretta ed ottima l'ipotesi di un accordo, di un compromesso fra l'esistente e l'innovazione. A me sembra che quel compromesso stia nel testo D'Onofrio, rispetto al quale ritiro il mio emendamento I.6.25: il testo D'Onofrio è equilibrato e si spinge nei domini della solidarietà costituzionalizzando il Meridione, le isole, le aree depresse. Se potessi formulare un'ulteriore variante rispetto al testo D'Onofrio per venire incontro al testo alternativo, ipotizzerei di aggiungere una norma, che potrebbe essere il primo comma del testo dell'articolo aggiuntivo 6-bis: la norma che costituzionalizza il fondo di perequazione. Si può prevedere che, con legge ordinaria o con legge costituzionale, il contenuto della perequazione sia a regime istituzionalmente definito con il fondo di perequazione. Oltre questo, francamente, non credo si possa parlare di federalismo: se si ripristina il vecchio testo della bicamerale De Mita-Iotti, si torna a quello che è un onesto (da riscrivere) testo di regionalismo; non si tratta altrimenti di un testo minimamente definibile in forma federalista.

PRESIDENTE. Hanno chiesto di parlare diversi colleghi: raccomanderei una certa concisione.

FRANCESCO SERVELLO. Presidente, non abbiamo sentito il parere del relatore.

PRESIDENTE. Il relatore concluderà il dibattito.

La parola al senatore Villone.

MASSIMO VILLONE. Signor presidente, vorrei porre alcune domande ai presentatori del subemendamento in esame: alcune semplici per un chiarimento sul testo ed un paio, forse, un po'

più complesse. Vorrei capire intanto, rispetto alla formula che veniva ora richiamata dal collega Tremonti, perché si parli di autonomia tributaria e non anche di autonomia finanziaria per gli enti locali (mi riferisco al al terzo comma).

Trovo opinabile, com'è già stato osservato, la limitazione della durata del debito per gli enti locali e per le regioni alla legislatura successiva e credo che essa debba essere superata. Chiedo a coloro che presenteranno un subemendamento sulla perequazione infraregionale di prestare attenzione a non subemendare nel senso di rendere la regione un passaggio necessario o esclusivo della perequazione; capirei che si rendesse la regione insieme allo Stato soggetto della perequazione, ma non certo che la si rendesse, come dicevo, un passaggio necessario o esclusivo.

Quelle che ho appena trattato erano questioni semplici, ora vorrei toccarne altre due, che sono politiche e di principio, quanto mai complesse e che non mi sembra possano essere evitate. Al secondo comma vi è una formulazione che disciplina una fattispecie estremamente delicata, quella che si definisce tecnicamente – il collega Salvati potrà correggermi se sbaglio – come *tax exporting*, cioè il soggetto che impone un tributo con effetti che si determinano al di fuori del proprio ambito territoriale.

Si tratta di un punto delicatissimo in un'economia divisa come la nostra, perché è chiaro che i soggetti forti tipicamente sono quelli che poi provocano l'effetto – per intenderci – per il quale le regioni forti tassano il resto del paese: la Lombardia impone un tributo che in realtà viene pagato dal cittadino calabrese o pugliese. È una fattispecie ben nota a chi si occupa di queste materie. La formulazione contenuta al secondo comma, che prende atto di questo fenomeno, è a mio avviso del tutto insufficiente perché in realtà è come se si fosse indifferenti rispetto al fatto che ciò accada; non è per nulla scritto in questo secondo comma che in un paese come il nostro è essenziale che quest'effetto non si produca o sia ridotto al minimo, che non vi sia

quindi uno *spill over* insopportabile per i deboli nell'applicazione di meccanismi di federalismo fiscale.

Per di più, la disciplina di questa fattispecie si inserisce in un meccanismo istituzionale che può essere pernicioso, perché lasciare la scelta delle regole alla legge bicamerale significa collocare queste scelte in una Camera in cui chi provoca quest'effetto può avere interesse ad impedire che se ne disciplini in qualche modo la correzione. Se si colloca questo problema in una Camera in cui le regioni sono presenti in modo determinante, nessuno può assicurare che le regioni forti che lo provocano a danno delle regioni deboli non facciano in modo di bloccare le decisioni correttive.

Ribadisco di ritenere questo un punto estremamente delicato, che va formulato meglio con l'affermazione di principio contraria a che quest'effetto di *spill over*, di *tax exporting* si produca e poi, a quel punto sì, lasciare alla legge la correzione perché, se a questa non si procede, vi saranno meccanismi diversi: impugnative davanti alla Corte o quello che sia. La formula proposta, invece, non dà la soluzione politica e neppure quella giuridica: io affermo che questa soluzione è inaccettabile dal punto di vista del paese debole; lo dico per lasciarlo agli atti.

Vengo ora alla seconda questione seria che desidero porre. Nel testo in esame non vedo per nulla affrontato un problema che, invece, credo sia determinante andando a forme serie ed incisive di federalismo anche fiscale. Lo voglio dire nella maniera più netta: si tratta del problema del regime di favore per le regioni a statuto speciale esistenti. Il regime degli statuti speciali – forse i colleghi non lo sanno – è in grande misura un regime di favore nella distribuzione delle risorse, di grande, di molto grande favore. Nel momento in cui si determina un meccanismo per il quale si chiede ad ogni regione di procedere con le proprie gambe, e lo si chiede a regioni che avranno grandi difficoltà ad operare secondo questo principio, lo si chiede giustamente – non contesto che lo si fac-

cia -, però lo si può chiedere in condizioni di equità; penso che in questa norma debba essere in qualche modo contemplato il problema di un superamento progressivo, sia pure diluito nel tempo, dell'attuale regime di favore nella distribuzione delle risorse per le regioni a statuto speciale.

Non si può pensare che nel sistema che si va a definire si chieda ad altre regioni, in ben più difficili condizioni, di pagare in qualche modo il regime di favore previsto per quelle a statuto speciale. Anche questo è inaccettabile per il paese debole ed anche in questo caso lo dico perché rimanga agli atti.

GIUSEPPE VEGAS. Visto l'andamento del dibattito, dichiaro di ritirare i subemendamenti, presentati con i colleghi D'Amico ed Urbani, I.0.6.42.3, I.0.6.42.4 e I.0.6.42.5.

Tuttavia, non posso esimermi dall'osservare che il subemendamento presentato dal collega Grillo, che costituisce un tentativo importante, lascia insolute alcune questioni di fondo. Esso si muove sostanzialmente in un'ottica alquanto marginalistica rispetto alla situazione attuale e consente l'attivazione di tributi locali per esempio solo nell'ambito di una cornice decisa dalle Camere. Quindi, sotto questo profilo l'autonomia finanziaria è molto limitata.

Di un certo rilievo è invece la questione relativa al fatto che questo subemendamento non consente quel sufficiente grado di elasticità tale da poter arrivare in futuro anche ad una diversa pressione tributaria che non sia solo ai margini e quindi alla possibilità di erogare servizi di qualità e di numero diversi tra regione e regione.

Per quanto concerne, inoltre, il fondo perequativo, anche in questo caso mi sembra per certi aspetti di avere di fronte una fotografia dell'esistente un po' troppo in senso egualitaristico piuttosto che non incentivante una sorta di concorrenza tra le diverse zone del paese, che potrebbe produrre effetti benefici per lo sviluppo nel suo complesso. D'altra parte, sono

state introdotte modifiche di un certo rilievo, per esempio il principio della responsabilità patrimoniale delle regioni e degli enti locali ed il fatto che sostanzialmente una quota di tributi erariali verrebbe utilizzata per le spese regionali; si tratta di un principio federalistico di un certo rilievo.

Peraltro, anche il testo predisposto dal relatore presenta alcune carenze: in primo luogo, la descrizione dei tributi locali come applicati dai comuni, prefigurando quindi un mero potere di applicazione e non anche un potere di decisione in ordine a questi tributi. Il principio poi della restituzione, malgrado tutto, mi convince poco, perché anch'esso è tale da lasciare praticamente libera la mano dello Stato per quanto riguarda tutta l'imposizione propria e quindi non dà nessuna possibilità di variare le aliquote e contemporaneamente tende, per il meccansimo che produce, a rendere molto difficile un'imposizione in diminuzione mentre agevola uno scivolamento verso l'alto.

Detto questo, credo che comunque il testo presentato dal senatore Grillo costituisca un tentativo interessante, che però ritengo non si concluda in questa fase, ma debba essere affinato in una fase successiva e d'altronde il testo del relatore allo stato attuale, come ho detto, presenta limiti d'insufficienza. Per questo motivo, mentre confermo di ritirare i subemendamenti di cui sono firmatario, dichiaro che mi asterrò dalla votazione sul subemendamento del collega Grillo, restando inteso che, ove non venisse approvato, voterei il testo del relatore.

ERSILIA SALVATO. Anche noi consideriamo il testo proposto dal relatore insufficiente ed inadeguato a costruire quella risposta necessaria sul federalismo fiscale per rendere concreto anche un altro modello di Stato.

Per questo abbiamo presentato degli emendamenti che siamo pronti a ritirare convenendo sulla filosofia di fondo del subemendamento Grillo ed altri, che ci sembra in larga misura raccogliere le preoccupazioni che hanno spinto anche noi a presentare degli emendamenti. Nel

proseguo dei lavori di revisione costituzionale ci riserviamo di valutare con maggiore compiutezza quanto verrà deciso qui in Commissione e di presentare in una fase successiva ulteriori emendamenti.

Sul testo presentato dal senatore Grillo già il collega Marchetti ha posto ai presentatori delle domande alle quali mi auguro sia data risposta. All'articolo 6-*bis* in particolare vorrei presentare due subemendamenti, che sono a mio avviso necessari nell'ambito di una filosofia, che mi è sembrato di cogliere anche nelle parole di Salvati, tesa non solo a costruire condizioni reali di perequazione tra regione e regione, ma anche ad assicurare l'obiettivo di fondo che a nostro giudizio deve esservi nel progetto di revisione costituzionale, quello cioè dell'uniformità delle condizioni di vita dei cittadini.

Al secondo comma, quando si scrive « ed in condizioni di massima efficienza ed economicità », a mio giudizio si indicano due criteri che possono essere anche condivisi, ma non si fa cenno ad un altro criterio che ritengo prioritario, quello della socialità. Pertanto, sostituirei all'espressione che ho detto la seguente « secondo criteri di socialità, di massima efficienza ed economicità ».

All'ultimo comma del medesimo articolo vi è un riferimento che a mio avviso può essere rischioso. Infatti, per l'erogazione di servizi per i quali è richiesta uniformità di prestazione su tutto il territorio nazionale si fa riferimento al dettato costituzionale. Detta così, in larga misura potrebbe sembrare un'affermazione avanzata; credo, invece, che vi siano dei rischi non solo perché vi sono diritti che non hanno sempre tutela costituzionale, ma anche perché sappiamo che nella prima parte della Costituzione alcuni diritti — penso, per esempio, alla questione ambientale, che è fortemente sentita — non godono di una sufficiente garanzia.

Espungerei, pertanto, dall'ultimo comma l'espressione « in quanto da essi dipendono diritti riconosciuti dalla prima parte della Costituzione », perché è tale da risultare riduttiva rispetto all'uniformità di prestazioni. Per essere quanto più

possibile concreta, nell'ambito della questione ambientale penso alla mia regione, dove vi è un fiume conosciuto per essere, a livello europeo se non mondiale, uno dei più inquinati; in quel caso vi è necessità di una serie di servizi e la tutela ambientale, che non è forte in Costituzione, potrebbe diminuire la necessità di andare a misure perequative per intervenire in una certa direzione. Potrei portare altri esempi; mi limito a ribadire la richiesta di espungere questa parte perché penso che lo spirito che ha mosso i colleghi presentatori di questo testo sia lo stesso con il quale ho svolto questo ragionamento.

NATALE D'AMICO. Cercherò di essere molto breve, pur trattandosi di una materia oggettivamente ostica. A me pare che, complessivamente, il testo predisposto dal relatore dica un po' poco riguardo alla materia in oggetto, tanto delicata e complessa, fissi troppo pochi principi. Considerato quanto detto dall'onorevole Tremonti ma anche il fatto che, tutto sommato, stiamo delineando una modifica costituzionale non solo per domani ma anche, possibilmente, per dopodomani, ritengo che l'articolo 6 alla nostra attenzione definisca con maggiore chiarezza la gamma delle entrate delle regioni e degli enti locali. Quindi, chiederei innanzitutto che non si votassero insieme l'articolo 6 e l'articolo 6-*bis* proposti dal collega Grillo ed altri, ma che si votasse prima l'articolo 6 e che il 6-*bis* fosse successivamente posto in votazione per parti separate. Proverò a spiegare perché.

A me pare che questo articolo 6-*bis* contenga due punti essenziali. In primo luogo esso afferma che esiste un fondo perequativo e che tale fondo fa, in qualche modo, riferimento ad indicatori di ricchezza o di reddito locali; l'espressione « capacità fiscale » a me non piace, ma sostanzialmente si fa riferimento, se ben capisco, al livello del reddito *pro capite* per regioni. Si fissa, poi, il principio che tale fondo trasferisce risorse alle regioni senza vincolo di destinazione e questo, secondo me, deve sicuramente essere stabilito in Costituzione, poiché è essenziale

del federalismo fiscale che stiamo dipingendo. Abbiamo dipinto quali debbono essere le entrate degli enti locali; dipingiamo un sistema nel quale lo Stato ha una funzione perequativa.

Vi è poi una serie di aggiunte, contenute nei commi secondo, terzo e quinto, che secondo me vanno troppo oltre, perché definiscono scelte di merito riguardo all'entità ed alla destinazione delle risorse del fondo perequativo. Arrivano a dire che deve servire perché le regioni forniscano i servizi di loro competenza ordinaria ad un livello di adeguatezza medio; ma allora mi pare che veramente ci si debba porre la domanda: perché facciamo il federalismo fiscale se tutto deve essere uguale?

Dunque, per essere chiaro nella mia posizione, ripeto di essere favorevole all'articolo 6 proposto nel subemendamento Grillo. Per il 6-bis chiederei, invece, una votazione per parti separate preannunciando, in caso di accoglimento di tale proposta, il mio voto favorevole sul primo e sul quarto comma e quello contrario sui commi rimanenti.

Credo che l'abbia già fatto il collega Vegas comunque, per parte mia, dichiaro che i due emendamenti a firma Vegas D'Amico sono ritirati.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei fare innanzitutto una considerazione di carattere generale. Siamo di fronte all'articolo 6 così come formulato dal relatore il quale, insieme alla sottocommissione, si è trovato di fronte ad una scelta: la scelta tra il testo estremamente sintetico presentato dal collega Tremonti ed una serie di altri testi vari, lunghi e variamente articolati. Senza voler offendere nessuno, neanche i presentatori dei diversi subemendamenti, io penso che l'articolo presentato dal relatore sia sì, come qualcuno afferma, sintetico anch'esso, però colga tutti i problemi che ineriscono alla materia in oggetto, la quale è assolutamente nuova rispetto all'ordinamento fiscale italiano. Quindi, attenzione: guardiamoci dal tentativo di immettere tanti elementi innovativi di controllo, elementi, cioè, che in

qualche misura vanno ad incidere su una situazione che attualmente è tutta da verificare.

Ecco perché accolgo con interesse il tentativo del collega Grillo e di altri di voler perfezionare la formulazione ma esorto a far attenzione che, di perfezionamento in perfezionamento, si va incontro a tutta una serie di complicazioni rispetto alle quali, allora, ognuno di noi in questo momento sarebbe abilitato a proporre ulteriori subemendamenti, anche al testo Grillo. Io ne ho preparati una quantità. Ad esempio, al termine del secondo comma aggiungerei: «La stessa legge – cioè quella approvata da entrambe le Camere – disciplina altresì i correttivi necessari allorché tali ripercussioni si verificano di fatto in quanto non previsti dalla fattispecie già disciplinata». Dovremmo, poi, andare a verificare la parte relativa al fondo perequativo, a proposito del quale potrebbero presentarsi vari altri subemendamenti.

L'unica osservazione che mi permetto di rivolgere al relatore è che egli ha innovato per la prima volta nella procedura di esame degli emendamenti, in quanto non ha espresso il suo parere. Qui non siamo, infatti, nella fase di illustrazione degli emendamenti, nella quale il relatore dà il suo parere alla fine dell'illustrazione stessa, bensì nella fase di votazione, per cui avrei gradito conoscere preventivamente il parere del senatore D'Onofrio. Tuttavia comprendo il suo imbarazzo, dovuto al fatto che il subemendamento Grillo è firmato da esponenti di varie forze parlamentari.

Farei solo qualche eccezione alla sostituzione dell'articolo 6 con l'articolo interamente sostitutivo che il senatore D'Onofrio ha presentato e rispetto al quale mi trovo, francamente, d'accordo. L'unico punto che desidero sottolineare è quello relativo ai beni demaniali, ai quali si fa riferimento con una formulazione assai generale, che posso anche accettare ma non senza evidenziare i pericoli di una utilizzazione dei beni demaniali stessi non sempre in sintonia con la legge generale e soprattutto con l'articolo 822 del codice

civile, per quanto riguarda l'appartenenza allo Stato. Però è chiaro che, a questo punto, il codice sarà applicato ove si dovesse uscire dai termini previsti dalla legge medesima in relazione alla difesa nazionale, al mare, alle spiagge, ai porti ed a tutti quelli che sono, in genere, beni demaniali.

Per quanto riguarda l'ultimo capoverso – « Comuni, province e regioni possono indebitarsi solo sul mercato e in base a garanzia costituita solo da beni e tributi propri » – inviterei il relatore a verificare se sia possibile eliminare del tutto questa « solitudine ». Io eliminerei, cioè, la parola « solo », lasciando che il testo reciti che comuni, province e regioni possono indebitarsi sul mercato ed in base a garanzia costituita da beni e tributi propri. Non credo che ci sia bisogno della sottolineatura del « solo » perché è del tutto chiaro che l'indebitamento può avvenire sul mercato relativo a quella determinata competenza, comunale, provinciale o regionale che sia, e che possono essere posti a garanzia quei tributi che sono propri dell'ente che si indebita.

In conclusione, penso di poter chiedere al relatore D'Onofrio se ritenga di estrapolare qualche elemento dai subemendamenti presentati o di insistere – come io francamente mi auguro – nel chiedere la votazione del suo articolo così come formulato, salvo quella finale « solitudine » che io vorrei fosse eliminata.

**PRESIDENTE.** Prima di proseguire nel dibattito, che prevede diversi altri iscritti a parlare, vorrei porre un quesito ai presentatori di questo emendamento, che sono rappresentativi di diverse forze politiche. Tale emendamento sostitutivo è giunto soltanto ora ed ha, comprensibilmente, suscitato interesse ma anche richieste di correzione: già uno dei firmatari del testo, l'onorevole Salvati, ha proposto due varianti; la senatrice Salvato ha chiesto alcune modifiche ed altre se ne annunciano; l'onorevole D'Amico ha chiesto quanto meno che si voti per parti separate, se non si accoglie una serie di osservazioni all'articolo 6-bis. Temo,

quindi, che si arrivi ad una votazione confusissima ed avanzo, di conseguenza, una proposta.

Chiedo cioè se, tenendo conto della discussione così come si è svolta sinora, i presentatori, consultandosi con il relatore, non vogliano studiare una riformulazione della loro proposta che, considerate le osservazioni, possa poi essere messa in votazione in modo ordinato nel pomeriggio. Proporrei dunque formalmente, qualora vi sia intesa da parte dei presentatori, di accantonare la questione perché si proceda ad una riformulazione che tenga conto delle osservazioni che sono emerse nella discussione e si possa poi votare su un testo che raccolga l'adesione piena almeno dei firmatari. Altrimenti, rischiamo di dover votare una dozzina di subemendamenti ed emendamenti arrivando, alla fine, a qualcosa di estremamente scollegato.

Sottopongo tale mia proposta innanzitutto ai firmatari dell'emendamento. Se venisse accolta, potremmo accantonare la materia, proseguendo nell'esame degli altri articoli, per riprenderla nel primo pomeriggio ed arrivare alle determinazioni conclusive. Non entro nel merito della discussione politica, ma mi pare che alcune osservazioni, anche di linguaggio, mosse all'emendamento non siano prive di fondamento. Mi sono permesso di fare ora questa considerazione poiché sono ora iscritti a parlare quasi tutti i firmatari dell'emendamento.

**MICHELE SALVATI.** Per quanto mi riguarda va bene.

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Va bene anche per me.

**AGAZIO LOIERO.** Lo stesso.

**LUIGI GRILLO.** Nessun problema.

**PRESIDENTE.** Accantoniamo allora la questione, per consentire ai presentatori dell'emendamento di valutare tutte le osservazioni e le proposte subsubemendative – se così si può dire – che sono state

presentate e di predisporre un testo da sottoporre a votazione.

**LUIGI GRILLO.** Occorrerebbe presentare i subemendamenti per iscritto, poiché alcune delle osservazioni oggi espresse erano già state sollevate, per la verità, prima che venisse presentata questa ipotesi riassuntiva. Dunque, o si traducono in un atto formale, oppure...

**PRESIDENTE.** Lei ha ragione, collega Grillo. La senatrice Salvato ha presentato, ad esempio, un'osservazione formale e lo stesso ha fatto l'onorevole D'Amico, nel senso che io le ho registrate e non credo che egli abbia alcuna difficoltà a metterle per iscritto. Peraltro anche altri commissari, tra i quali il senatore Passigli, si stanno accingendo a presentare emendamenti. Preciso, comunque, che tali proposte emendative vanno presentate non a me ma ai firmatari dell'emendamento sostitutivo, i quali — come già ho detto — dovranno redigere un nuovo testo da sottoporre alla valutazione della Commissione.

**GIULIO TREMONTI.** Io credo che gli inconvenienti che vengono registrati nella redazione di un testo non siano solo un problema procedurale o di *editing*, ma siano la prova del carattere non costituzionale di questa materia, che è procedurale e va riferita ad altro livello legislativo. Credo che sia perfettamente inutile il tentativo, che è in corso, di sintetizzare un nuovo testo proprio perché si tratta di materia non costituzionale.

**PRESIDENTE.** Questa è un'opinione rispettabilissima, che lei potrà far valere quando, alla fine, la Commissione voterà sul testo riformulato.

Io sto ai termini della discussione: siamo di fronte ad un emendamento sostitutivo del testo del relatore, che trova largo sostegno — registrato nel corso del dibattito — ma al quale è stata mossa una serie di osservazioni.

A questo punto do modo ai presentatori di riformulare il testo sulla base delle

osservazioni e poi si procederà alla votazione. Se il testo risulterà così insostenibile come lei dice, certamente sarà respinto dalla Commissione. Io ho soltanto il compito di dare la parola e di mettere ai voti.

Accantoniamo dunque la questione e procediamo nell'esame degli emendamenti.

A questo punto il relatore propone tre emendamenti soppressivi, perché si tratta di norme già inserite nell'articolato che abbiamo approvato. Si tratta degli emendamenti I.7.11, I.8.24 e I.9.17, soppressivi rispettivamente degli articoli 7, 8 e 9 del testo base. Sono tre emendamenti soppressivi perché nella nuova formulazione il relatore ha rifiutato le materie che erano contenute in questi articoli in altri articoli, salvo che per l'articolo 9, dove si affrontava la materia delle autorità indipendenti, che abbiamo deciso venga discussa nel capitolo delle garanzie.

Pongo in votazione l'emendamento I.7.11 del relatore.

*(È approvato).*

Pongo in votazione l'emendamento I.8.24 del relatore.

*(È approvato).*

Pongo in votazione l'emendamento I.9.17 del relatore.

*(È approvato).*

Passiamo ora agli emendamenti all'articolo 10, entrando nella materia della pubblica amministrazione. Al riguardo sono stati presentati diversi subemendamenti al nuovo testo proposto dal relatore. Il primo è il subemendamento Buttiglione I.0.10.31.9.

**FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato.** Quello che i colleghi Buttiglione e Dentamaro chiedono di inserire è un principio di trasparenza che è utilmente inseribile nel testo. Esprimo quindi parere favorevole sul subemendamento.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione il subemendamento Buttiglione I.0.10.31.9, accettato dal relatore.

*(È approvato).*

Passiamo al subemendamento Boato I.0.10.31.5.

**FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato.** È questione molto discussa se nel testo della Costituzione si debba prevedere che il procedimento amministrativo sia breve, ragionevole, abbia termini tassativi. È ovvio che molte di queste proposte in corso di discussione parlamentare verranno meno ed io tendo a ritenere che l'articolo 10 si ridurrà a pochissimi principi. Ora sono molto più lunghi perché se ne possa discutere di più, ma alla fine nella Costituzione penso ne dovrebbero rimanere molti di meno. Quindi, gli emendamenti che tendono a ridurre li accolgo tutti già in questa fase, lasciando che poi il dibattito parlamentare proceda ad ulteriori prosciugamenti del testo. Il testo che abbiamo oggi della Costituzione del 1947, con quella formula semplicissima « buon andamento ed imparzialità » ha retto in fondo bene; non vorrei che con cinquanta principi si finisse per avere un'amministrazione peggiore di quella che abbiamo. Ecco perché il testo è più lungo ma sono certo che nel corso della discussione sarà prosciugato.

**PRESIDENTE.** L'onorevole Boato insiste per sostituire « brevi » con « ragionevoli » ?

**MARCO BOATO.** Semplicemente perché c'è una giurisprudenza costituzionale consolidata sul concetto di ragionevolezza.

**PRESIDENTE.** Il problema è che la sequenza dell'aggettivazione « in termini ragionevoli ma tassativi » appare in contraddizione. La ragionevolezza infatti si riferisce ad una certa elasticità, mentre la tassatività...

**MARCO BOATO.** Signor presidente, ritiro il subemendamento. Riaffronteremo la questione in una fase successiva.

**FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato.** I due subemendamenti successivi, il Cossutta I.0.10.31.7 e il Boato I.0.10.31.2, tendono a togliere dal testo l'espressione « salva la previsione del silenzio-assenso ». Qui dobbiamo intenderci: se vogliamo scrivere un testo costituzionale che impedisca l'istituto del silenzio-assenso, questa tesi mi sembrerebbe da non condividere; se riteniamo che averlo scritto è ridondante e inutile perché la legge può prevedere il silenzio-assenso, si può togliere purché sia chiaro che il toglierlo non significa impedirne l'uso da parte del legislatore.

**MARCO BOATO.** Signor presidente, sono d'accordo con la seconda versione del relatore: è opportuno togliere questo riferimento perché inserire in Costituzione il concetto del silenzio-assenso è inadeguato, a condizione che questo non precluda al legislatore ordinario di utilizzare questo concetto.

**PRESIDENTE.** Pongo congiuntamente in votazione gli identici subemendamenti Cossutta I.0.10.31.7 e Boato I.0.10.31.2, accettati dal relatore.

*(Sono approvati).*

Passiamo ora ai subemendamenti Boato I.0.10.31.1 e D'Amico I.0.10.31.11.

**FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato.** Faccio presente che il subemendamento Bressa I.0.10.31.10 propone una formulazione più breve del punto 5) dell'articolo 10, che è del seguente tenore: « Previsione di sistemi di controllo interno di gestione e dei risultati conseguiti ».

**MARCO BOATO.** Avendo sottoscritto il subemendamento Bressa I.0.10.31.10, ritiro il mio subemendamento I.0.10.31.1.

**PRESIDENTE.** Chiedo all'onorevole D'Amico se ritira il suo subemendamento I.0.10.31.11.

**NATALE D'AMICO.** Sì, signor presidente.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Siccome sono all'origine della proposta del sistema di controllo interno di gestione, raccomando che questo concetto sia indicato, perché non prevedere che ciascuna amministrazione abbia il controllo interno di gestione...

PRESIDENTE. Verrebbe indicato nella forma più sobria « previsione di sistemi di controllo interno di gestione e dei risultati conseguiti ».

ETTORE ANTONIO ROTELLI. In mancanza di meglio va bene. Il resto era detto allo scopo di sviluppare il federalismo competitivo.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Bressa I.0.10.31.10.

(È approvato).

Passiamo al subemendamento Cossutta I.0.10.31.8.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Questo principio fa parte di procedimenti amministrativi e della valutazione dei risultati. Siccome abbiamo inserito per i risultati una formula molto sintetica, nei risultati ci sarà anche questo tipo di elemento. Tenderei a formule le più sintetiche possibili e quindi lo ritengo assorbito.

PRESIDENTE. Non è assorbito, perché introduce concetti aggiuntivi.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sì, ma andando ad un testo estremamente sintetico...

FAUSTO MARCHETTI. Non mi sembra una motivazione quella per cui il relatore, tendendo ad un testo sintetico, procede ad inserimenti nel testo quando li ritiene utili e si dichiara contrario agli inserimenti con cui non concorda. Il relatore deve compiere lo stesso sforzo che ha compiuto con gli altri, per cui ciò che è assorbito venga

considerato tale e si dia una valutazione di merito sulle parti residue.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Che nella valutazione dei risultati si debba tener conto dei risultati raggiunti nella protezione e tutela dei cittadini, va bene. Quindi, concordo con l'introduzione del concetto relativo al controllo di gestione e dei risultati raggiunti con particolare riferimento alla protezione e alla tutela dei cittadini. Il testo diventa sintetico ma si accoglie il contenuto della proposta modificativa.

ERSILIA SALVATO. Sono d'accordo.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei una precisazione su questa riformulazione. Che cosa significa « risultati raggiunti nella protezione e tutela dei cittadini »? Non possiamo limitarci alla tutela dei cittadini? Dobbiamo anche proteggerli? Con dei mitra o con che cosa?

PRESIDENTE. Forse l'espressione della protezione dei cittadini si può togliere perché è leggermente infelice.

GIANCLAUDIO BRESSA. Non ho capito la proposta del relatore.

PRESIDENTE. Come riformulerebbe il testo, senatore D'Onofrio?

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Propongo che al subemendamento Bressa I.0.10.31.10, che dice: « Previsione di sistemi di controllo interno di gestione e dei risultati conseguiti », si aggiunga « con particolare riferimento alla tutela dei cittadini ».

GIANCLAUDIO BRESSA. Non c'entra niente in questo contesto. Capisco il tentativo di sintetizzare ma sono due concetti separati. La previsione dei risultati è connessa al controllo di gestione, che è cosa diversa dal garantire i risultati in favore dei cittadini.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Ritengo che nella

valutazione dell'attività amministrativa la tutela del cittadino vada inserita.

GIANCLAUDIO BRESSA. Sono d'accordo con te ma non nella formula che hai enunciato, perché sono due concetti che insieme non possono stare.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Se ne può fare oggetto di un articolo a parte. L'importante è capire che nel giudizio sul rendimento dell'amministrazione ci sia il particolare riferimento alla tutela dei cittadini.

GIANCLAUDIO BRESSA. Siamo d'accordo, ma non nella formulazione da te indicata.

PRESIDENTE. Aggiungiamo che tra i criteri di valutazione, oltre a quella dei risultati c'è anche quella dell'attività amministrativa in relazione alla tutela dei diritti dei cittadini.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Credo che i colleghi di rifondazione si pongano un'esigenza: i principi costituzionali della pubblica amministrazione non risulterebbero indicati da nessun'altra formulazione, mentre la tutela dei diritti dei cittadini è un parametro di giudizio fondamentale. Questo mi sembra un principio da accogliere, perché non può essere considerato implicito nell'imparzialità ed efficienza. Siccome tutto il testo tende all'efficienza dell'amministrazione, mi sembra che la tutela dei diritti dei cittadini, che indica un bilanciamento di tipo diverso, vada posta.

GIANCLAUDIO BRESSA. Fra poco esamineremo il mio subemendamento I.0.13.12.6, in cui si dice «L'amministrazione è al servizio degli interessi dei cittadini». Credo che il concetto che si vuole introdurre possa essere inserito in maniera più chiara e puntuale in quella formulazione.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. L'importante è che il principio venga scritto.

PRESIDENTE. Questo concetto viene proposto come emendamento all'articolo 13, che sostituirebbe l'espressione, invero non felicissima, «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Repubblica» con la seguente «L'amministrazione è al servizio degli interessi dei cittadini». Mi sembra che sia un'innovazione migliorativa.

Mi pare — devo dirlo sinceramente — che tutto il testo sulla pubblica amministrazione sia molto ricco ed in effetti ridondante, per cui in sede di coordinamento richiederà una sorta di asciugamento. Mi sembra infatti che esso contenga una ricchezza normativa...

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

PRESIDENTE... che va un po' al di là di quanto possa ragionevolmente trovare posto in un testo costituzionale.

Sono d'accordo con il relatore sul fatto che in questa risistemazione debba trovare posto il principio proposto dai colleghi di rifondazione comunista, i quali ritengono che l'attività della pubblica amministrazione debba essere valutata non soltanto dal punto di vista dell'economicità, efficienza e dell'efficacia della gestione, ma anche sotto il profilo della capacità di corrispondere alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini. Troveremo poi il modo migliore per introdurre tale concetto.

GIULIO TREMONTI. Un intervento costruttivo, signor presidente: vedo la progressiva evoluzione del testo e faccio presente che il riferimento alla figura giuridica del cittadino è limitativo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. C'è lo straniero ovviamente e il non cittadino. Si potrebbe usare la parola «residente», ma...

PRESIDENTE. « Residente » sembra andar bene.

Passiamo al subemendamento Urbani I.0.10.31.3.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. È una delle questioni da sottoporre alla Commissione, perché è un principio di cui non abbiamo mai discusso.

GIANCLAUDIO BRESSA. Avendo approvato ieri il testo proposto dal relatore, se non ricordo male, all'articolo 1-*bis*, per quanto riguarda le funzioni che non possono essere adeguatamente svolte dalle autonomie, eccetera, esiste già il principio costituzionalmente garantito che questo possa avvenire; viceversa, fare riferimento nella Costituzione a « servizi pubblici a domanda individuale » mi pare abbastanza acrobatico.

MASSIMO VILLONE. Sono d'accordo con il collega Bressa. Il principio è stato già inserito in termini più generali; mi pare inopportuno metterlo ora, a questo livello di dettaglio, in questa formulazione.

NATALE D'AMICO. Ovviamente non è la stessa cosa, nel senso che in quel caso il problema è stato posto in termini di alternative: quando i privati non possono svolgere determinati servizi in modo più adeguato della pubblica amministrazione, è quest'ultima che li svolge. Qui stiamo dicendo qualcosa di ulteriore: ove possibile, vengono svolti in regime di concorrenza. Non si tratta più di alternative ma di copresenza.

CESARE SALVI. Questa precisazione del collega D'Amico ci conferma ulteriormente nel dissenso e quindi voteremo contro.

PRESIDENTE. Dunque, i presentatori insistono per la votazione ed il relatore si rimette alla Commissione.

ERSILIA SALVATO. In modo molto schematico e rapido devo dire che credo

che il presentatore abbia ragione nel sostenere che le formulazioni sono alternative, rispetto a quello che è stato già approvato. Penso però che abbia ugualmente ragione nel dire che in fondo, avendo approvato quella norma così negativa, l'ulteriore passo sarebbe da fare; ed è questo.

PRESIDENTE. Quindi lei vota a favore?

ERSILIA SALVATO. No.

PRESIDENTE. Allora deve spiegare il senso del suo intervento.

ERSILIA SALVATO. Mi lasci dire, per cortesia. Noi voteremo contro ma proprio quello che sta accadendo in questo momento dà ragione alle preoccupazioni che abbiamo espresso ieri in questa sede.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Urbani I.0.10.31.3.

(È respinto).

È respinto per un voto (*Commenti*). Se volete, si può ripetere la conta...

FRANCESCO SERVELLO. Chiediamo la controprova, signor presidente.

PRESIDENTE. ... ma lo scarto è di due voti, non avevo contato il senatore Dondeynaz. Ripetiamo comunque la votazione.

(È respinto).

Hanno votato a favore 25 colleghi e 28 hanno votato contro.

PIER FERDINANDO CASINI. Il presidente aveva contato bene!

PRESIDENTE. Sì, la differenza era di due voti: sono diventati tre perché è intervenuto il collega Mussi.

Passiamo all'articolo aggiuntivo Urbani I.0.10.31.01. che propone il seguente testo: « Lo Stato e gli altri enti pubblici possono

detenere partecipazioni maggioritarie o di controllo in imprese per un periodo di tempo non superiore a quello stabilito dalla legge». Mi sfugge la *ratio*, tuttavia... Si insiste su questa proposta?

GIUSEPPE VEGAS. Sì, signor presidente.

PRESIDENTE. Sta bene. Qual è il parere del relatore?

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Mi rimetto alla Commissione.

PRESIDENTE. Qualcuno chiede di intervenire?

STEFANO PASSIGLI. Al mio amico Urbani, che è anche professore in queste materie, chiedo come si possa mettere nella Costituzione una norma che dice che, in fondo, bisogna rispettare la legge. Mi sembra un'affermazione assolutamente ovvia. Se esisterà una legge che imporrà la proprietà limitata nel tempo di determinati beni, essa andrà rispettata. Altra cosa sarebbe affermare che qualsiasi partecipazione dello Stato deve essere temporizzata, ma allora la dizione è diversa. Se questa è l'intenzione dei proponenti, la dizione dovrebbe essere diversa perché questo non corrisponde al testo proposto. Se però si volesse affermare che qualsiasi partecipazione dello Stato, di qualsiasi natura essa sia — domani anche quella, ad esempio, del tesoro in istituti di credito o finanziari di lungo periodo; pensiamo a istituti che hanno a che fare con la moneta; non è che in questo momento l'attuale assetto proprietario di Banca d'Italia debba essere visto nel tempo in questa maniera — deve essere temporalizzata, sarei nettamente contrario. La proposta, comunque, non afferma questo, limitandosi a dire che devono essere rispettati i termini stabiliti dalla legge e questa formulazione mi sembra irricevibile in Costituzione.

PRESIDENTE. Chiedo ai presentatori se insistano sul loro emendamento.

GIUSEPPE VEGAS. Sì, signor presidente.

CESARE SALVI. Vorrei intervenire per un richiamo al regolamento intendendo con ciò un richiamo anche alla legge istitutiva perché la norma in oggetto, a mio parere, è in contrasto con l'articolo 42, primo comma, della Costituzione e quindi come tale inammissibile.

Ricordo che il primo comma dell'articolo 42 della Costituzione prevede che: «La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati». Con questo emendamento si introduce una norma che oltre ai rilievi formulati dal collega Passigli appare chiaramente limitativa e di intervento su una norma contenuta nella prima parte della Costituzione.

FAUSTO MARCHETTI. Vorrei associarmi alle considerazioni svolte ora dal collega Salvi. La norma è in contrasto con la prima parte della Costituzione e precisamente con gli articoli 42 e 43. Ritengo pertanto inammissibile la proposta. Dovremo tornare su una serie di questioni ed in particolare su quella posta dalla votazione dell'articolo 1-*bis* avvenuta ieri perché anche quell'articolo mi sembra vada contro la prima parte della Costituzione. In questo caso, comunque, il contrasto è clamoroso ed esplicito.

FRANCESCO SERVELLO. Non sono d'accordo con le motivazioni addotte dal collega Salvi. Dico soltanto che questa norma è già contenuta nella prima parte della Costituzione in tutti i suoi elementi, tanto nell'articolo 42 quanto nell'articolo 43; la norma quindi non è preclusa, è pleonastica perché ripete in forma diversa una norma della prima parte della Costituzione.

PRESIDENTE. Vorrei rivolgere un'osservazione ai presentatori dell'emendamento. Personalmente ho qualche dubbio

sul fatto che la norma sia in contrasto con gli articoli 42 e 43 della Costituzione, tuttavia non vi è dubbio che tale norma appartenga alla materia disciplinata in quegli articoli, mentre non appartiene alle materie (forma di Stato, forma di governo e garanzie) che ci sono assegnate dalla legge costituzionale.

Quindi, mi pare sinceramente che il tema meriterebbe di essere affrontato in termini diversi: il tema non appartiene alle materie che ci sono assegnate. Ripeto che noi ci occupiamo della riforma della forma di Stato, della forma di governo e delle garanzie. Non ci occupiamo dei rapporti proprietari fra pubblico e privato: questioni nobilissime che però non appartengono ai temi di cui abbiamo discusso, su cui abbiamo lavorato e che ci sono assegnati dalla legge costituzionale.

Per queste ragioni pregherei i presentatori di ritirare l'emendamento che appare ultroneo rispetto alla materia di cui ci stiamo occupando.

GIUSEPPE VEGAS. Mi permetta, presidente, di non condividere appieno questo ragionamento perché rientriamo nell'ambito dell'attività amministrativa. Tuttavia, visto l'andamento del dibattito, ritengo opportuno ritirare l'emendamento.

PRESIDENTE. La ringrazio molto. Procediamo oltre.

Passiamo alla votazione dell'emendamento I.10.31 quale risulta dai subemendamenti approvati.

Lo pongo in votazione.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento I.11.6 che riformula l'articolo 11, ed alla proposta soppressiva Villone I.0.11.6.1.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sono contrario a sopprimere questo articolo, anche se mi rendo conto che è una pura speranza, tendendo ad affermare che le leggi in materia di organizzazione amministrativa devono indicare quella che si definiva come « copertura amministrativa ». È un

principio nobile, atteso da molti anni da tutti gli studiosi di scienza dell'amministrazione, fa parte dei principi costituzionali: se si può inserire, bene, altrimenti non piangerò, non è una tragedia; lasciarlo mi sembra però utile.

MASSIMO VILLONE. Ho qualche conoscenza di queste vicende, e devo dire che inserire in Costituzione l'obbligo di produrre una montagna di carte per la gran parte inutili non sembra una scelta felice.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Diversamente dal relatore, che non piangerebbe, io che sono all'origine di questo testo piangerei, ammesso che ne fossi capace. Naturalmente non era necessario che all'argomento venisse dedicato un apposito articolo, sarebbe bastato un comma o un punto di un altro articolo.

Pregherei il collega Villone di ritirare la sua proposta soppressiva, perché si tratta di una questione, da un punto di vista della pubblica amministrazione, di grande rilevanza: il legislatore non deve fare delle leggi senza domandarsi preventivamente quale sarà l'impatto delle stesse sulla pubblica amministrazione, quindi senza provvedere alla modificazione costante della pubblica amministrazione stessa. Qui si tratta non di produrre una montagna di carte per determinare dei progetti di fattibilità ma di rendersi conto che ogni atto che viene compiuto ha degli effetti sulla pubblica amministrazione, che bisogna conoscere preventivamente; tutte le normative che vengono considerate fallimentari sono leggi in ordine alle quali non è stato compiuto in via preliminare l'esame degli effetti organizzativi.

Mi permetto quindi di insistere con il collega Villone per il ritiro dell'emendamento e, in via subordinata, chiedo ai colleghi di non approvarlo.

MASSIMO VILLONE. Lo ritiriamo. Lo asciugheremo più tardi, insieme alle altre cose da asciugare.

PRESIDENTE. L'emendamento è stato ritirato per solidarietà verso il senatore Rotelli!

ERSILIA SALVATO. Signor presidente, noi non abbiamo ritirato il nostro emendamento.

PRESIDENTE. Pongo allora in votazione l'emendamento Cossutta I.11.1.

(È respinto).

Pongo in votazione l'emendamento I.11.6 del relatore.

(È approvato).

Pongo in votazione l'emendamento I.12.6 del relatore.

(È approvato).

Passiamo all'emendamento Bressa I.0.13.12.6, volto a sostituire, al comma 1 dell'articolo 13, le parole: «I pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Repubblica» con le parole: «L'amministrazione è al servizio degli interessi dei cittadini», poi corretto nel seguente modo, per intervento verbale della senatrice Dentamaro: «L'amministrazione è al servizio dei cittadini». Il professor Tremonti avrebbe preferito, al posto del termine «cittadini», il termine «residenti».

Ho riassunto i termini del dibattito.

STEFANO PASSIGLI. Se si intende dire che l'amministrazione è al servizio pubblico o persegue l'interesse pubblico, direi che è talmente evidente che forse è pleonastico inserirlo in Costituzione. Il compito dell'amministrazione e della politica è quello di dirimere il conflitto fra cittadini; questi ultimi non hanno un comune interesse, spesso anzi hanno interessi in conflitto tra di loro, e l'interesse pubblico viene proprio definito come qualcosa di diverso e largamente consistente nel trovare punti di convergenza tra i conflittuali interessi dei cittadini.

Quindi, se lo intendiamo come interesse pubblico, allora — ripeto — è pleonastico (possiamo inserirlo, ma forse dobbiamo parlare di interesse pubblico); altrimenti, la dizione «amministrazione al servizio degli interessi dei cittadini» mi sembra francamente quanto mai impropria. Anche corretta in «amministrazione

al servizio dei cittadini», mi pare un'ovvietà pleonastica, e quindi auspico una riformulazione.

PRESIDENTE. Chiedo ai presentatori se intendano fare una precisazione.

GIANCLAUDIO BRESSA. Nessun problema in ordine alla riformulazione. La proposta traeva origine dal fatto che la dizione «i pubblici impiegati sono al servizio esclusivo della Repubblica» ci sembrava «bruttarella». Ci affidiamo pertanto al relatore.

PRESIDENTE. La riformulazione deve essere riformulata, altrimenti non so cosa approviamo. Un mandato al relatore...

Il collega Passigli propone: «L'amministrazione persegue l'interesse pubblico»...

GIOVANNI RUSSO. Signor presidente, vorrei osservare che della pubblica amministrazione tratta l'articolo 10, approvato poco fa; ha un senso che l'articolo 13, come l'articolo 98 della Costituzione vigente, tratti invece dei pubblici impiegati. La formula presente nel testo del relatore riproduce sostanzialmente quella della Costituzione vigente, sostituendo al termine «Nazione» quello di «Repubblica», e mi sembra che abbia una sua logica. Vorrei proporre quest'osservazione all'attenzione dei colleghi.

PRESIDENTE. L'articolo si occupa dello *status* dei pubblici impiegati e non del ruolo dell'amministrazione.

GIANCLAUDIO BRESSA. Ritiriamo l'emendamento.

PRESIDENTE. Dobbiamo ora decidere se sostituire la dizione: «pubblici impiegati» con la dizione proposta dal subemendamento Soda I.0.13.12.4: «i dipendenti delle pubbliche amministrazioni», che appare più precisa.

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

PRESIDENTE. Senatore Rotelli, lei è favorevole?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Presidente, non ho chiesto la parola, ma devo dire che per me né nel pubblico impiego né nell'impiego privato il termine « dipendenti » mi è mai sembrato particolarmente nobile; io non vorrei essere « dipendente » da nessuno. Per me non è una grande innovazione parlare di « dipendenti » in una Costituzione; lo dico solo perché lei me lo ha chiesto, non perché io avessi chiesto la parola per dirlo.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Signor presidente, vorrei comprendere il percorso, perché io e i colleghi firmatari dell'emendamento ci tenevamo che venisse introdotto un principio sulla pubblica amministrazione. Ci si è occupati fino ad oggi di chiarire i termini di efficienza, i termini pseudoaziendalistici del tema...

PRESIDENTE. È stato introdotto, perché abbiamo accolto l'emendamento di rifondazione comunista all'articolo 10, indicando tra i compiti della pubblica amministrazione proprio quello della tutela dei cittadini.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Riteniamo quindi che il principio sia contenuto in quell'emendamento.

PRESIDENTE. Questo articolo si occupa invece dello *status* degli impiegati pubblici.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Ho capito perfettamente.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il subemendamento Soda I.0.13.12.4.

*(È approvato).*

A questo punto, come annunciato concludiamo i nostri lavori per partecipare alle votazioni in corso nel Parlamento in seduta comune.

Nella seduta pomeridiana delle 15.30 completeremo l'esame di questa materia (siamo vicini alla conclusione) e passeremo ad occuparci dell'Europa. Ricordo che il termine per la presentazione di subemendamenti al testo del relatore D'Amico scade alla ripresa dei nostri lavori: oltre quel termine, non ne verranno accettati.

**La seduta termina alle 12.20.**

---

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 18.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO



*Stampato su carta riciclata ecologica*

STC13-RIF-39  
Lire 1000