

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

55.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 SETTEMBRE 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

55.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 18 SETTEMBRE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MASSIMO D'ALEMA**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE **LEOPOLDO ELIA**

 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C.3931 - S.2583):		Casini Pier Ferdinando (gruppo CCD)	2264
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .	2205, 2212, 2213	Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .	2208, 2215, 2222, 2223
2215, 2216, 2217, 2218, 2219, 2220		2226, 2229, 2230, 2262	
2222, 2223, 2224, 2229, 2230, 2231		D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano)	2209, 2219, 2263
2233, 2235, 2236, 2249, 2250, 2251		De Mita Ciriaco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2246
2252, 2253, 2254, 2255, 2256, 2257		Dentamaro Marida (gruppo CDU)	2253
2258, 2259, 2260, 2261, 2262, 2265		Dondeynaz Guido (gruppo misto-VdA)	2210
Elia Leopoldo, <i>Presidente</i>	2255, 2243	2226	
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .	2207	D'Onofrio Francesco (gruppo CCD), <i>Relatore sulla forma di Stato</i>	2216, 2222, 2224
2215, 2218, 2221, 2228, 2229, 2248		2230, 2249, 2252, 2264, 2265	
2253, 2255, 2256, 2257, 2259, 2261, 2265			
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2227, 2233, 2257		
2262, 2264			

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

	PAG.		PAG.
Fisichella Domenico (gruppo alleanza nazionale)	2218, 2223, 2230	Rigo Mario (gruppo misto)	2210, 2219 2223, 2262
Fontan Rolando (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	2210, 2213 2218, 2222, 2223	Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia)	2214, 2221, 2229, 2231, 2255 2256, 2257, 2259, 2260, 2261
Gasperini Luciano (gruppo lega nord-per la Padania indipendente)	2207, 2227	Salvato Ersilia (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2219, 2232
Lisi Antonio (gruppo alleanza nazionale) .	2262	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2219, 2226, 2251, 2253
Loiero Agazio (gruppo CCD)	2210	Schifani Renato Giuseppe (gruppo forza Italia)	2262
Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2244, 2255	Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	2209, 2219, 2225, 2231, 2235, 2245 2254, 2255, 2256, 2258, 2259, 2260
Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2209, 2251	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2236
Mussi Fabio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2210	Tabladini Francesco (gruppo lega nord-per la Padania indipendente)	2216, 2220
Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2220, 2259	Urbani Giuliano (gruppo forza Italia)	2211 2217, 2241, 2253, 2254
Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2238	Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2259
Pera Marcello (gruppo forza Italia)	2239	Zecchino Ortensio (gruppo PPI)	2226
Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	2226 2232, 2239	Zeller Karl (gruppo misto-SVP)	2209 2227, 2229
Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	2229 2237		

La seduta comincia alle 11.

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

Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C.3931 - S.2583).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione. Chiedo scusa ai colleghi per il ritardo con cui inizia la seduta, di cui siamo responsabili in quanto membri del Comitato. Spero almeno che il ritardo abbia consentito di predisporre al meglio il lavoro della Commissione.

Nella seduta odierna, sulla base del metodo stabilito, procederemo all'esame degli emendamenti riferiti agli articoli del progetto di legge costituzionale che riguardano la forma di Stato (gli emendamenti sono stampati negli appositi fascicoli in distribuzione).

Prima di procedere all'esame delle proposte di riformulazione elaborate dal Comitato ristretto (*v. allegato Commissione bicamerale*), come avevo già annunciato, vorrei affrontare il tema della ammissibilità di un complesso di proposte che sono state rimesse alla Commissione. In primo luogo ricordo che il Presidente del Senato ha considerato ricevibile, rinviando ad una mia valutazione in quanto presidente della Commissione parlamentare per le riforme costituzionali la questione della sua ammissibilità, l'emendamento Speroni S.66.76. Tale emendamento prevede la possibilità di secedere e quindi di dissolvere l'unità nazionale.

Recita questo emendamento: « (...) Una parte di territorio della Repubblica con un numero di abitanti non inferiore al milione o 100.000 se appartenenti ad un gruppo etnico riconosciuto, ha diritto di secedere, costituendosi in Stato indipendente o aggregandosi ad altri Stati, dopo l'approvazione con referendum di una proposta (...) ».

Il cuore dell'emendamento Speroni S.66.76 è dunque il riconoscimento del diritto a secedere di una parte del territorio nazionale con un numero di abitanti non inferiore al milione o 100.000 se appartenenti ad un gruppo etnico riconosciuto, sulla base di un referendum indetto a tale scopo.

Per connessione, perché prevede la medesima possibilità, affronto anche la questione dell'articolo aggiuntivo Speroni S.104.01 anch'esso rimessomi dal Presidente del Senato.

Ricorderete che il Presidente del Senato non ha rimesso questi emendamenti insieme agli altri, ma li ha voluti accompagnare con una lettera nella quale tra l'altro ha scritto che « Pur nella consapevolezza della difficoltà di conciliare le proposte emendative con i principi dell'articolo 5 della Costituzione e con tutte le riserve circa il merito degli emendamenti stessi, si è ritenuto in ogni caso opportuno farli pervenire alla Presidenza della Commissione. Ciò al fine di consentire alla Presidenza stessa (...) di esprimere le proprie valutazioni circa l'esistenza di contrasti (...) ».

Il Presidente del Senato, quindi, nell'inviare questi testi, ha sottolineato la difficoltà di conciliare queste proposte emendative con il principio di unità ed indivisibilità della Repubblica sancito dal-

l'articolo 5 della Costituzione. Egli ha però ritenuto fosse giusto consentire alla presidenza della Commissione di pronunziarsi su questo aspetto.

Accogliendo l'invito del Presidente del Senato intendo pronunziarmi, ritenendo in effetti tali emendamenti non ammissibili; non soltanto perché essi, prevedendo il diritto a secedere e quindi a dissolvere l'unità nazionale, contrastano con l'articolo 5 della Costituzione, investendo così frontalmente uno di quei principi che noi non possiamo mutare perché la legge costituzionale ce lo preclude. Infatti, non compete a questa Commissione esaminare proposte di riforma della parte prima della Costituzione; ma io vorrei aggiungere anche per ragioni diverse e ulteriori, perché condivido l'opinione formulata dal Presidente della Camera secondo cui proposte volte a dissolvere l'unità nazionale investono principi della Costituzione che in realtà la dottrina costituzionale — quella prevalente — considera intangibili.

Quindi, sia per le ragioni relative ai limiti che la legge costituzionale pone alla nostra Commissione sia per quelle di carattere più generale, ritengo che questi emendamenti debbano essere considerati non ammissibili. Naturalmente, questo giudizio si estende, per gli stessi motivi, agli ultimi commi degli emendamenti Comino C.66.56 e Speroni S.66.26, interamente sostitutivi dell'articolo 66 che, nell'ambito della possibilità attribuita alle regioni di deliberare la fusione o la creazione di regioni prevedono che, nel farlo, possano anche secedere, separarsi dal territorio nazionale.

Prima di passare alla questione dell'ammissibilità di numerosi altri emendamenti, vorrei dire che esattamente su questo punto, che mi sembra di grande rilevanza politica, intendo chiedere se il parere del presidente sia confortato da quello dei membri della Commissione. L'articolo 89 del regolamento prevede la votazione senza discussione e quindi il presidente ha la facoltà di decidere da solo, ma può anche raccogliere il parere

della Commissione attraverso brevi dichiarazioni di voto (richiamo infatti alla brevità). Data la grande rilevanza politica ed istituzionale della questione, penso che la Commissione, se lo ritenga, possa o meno confortare il mio parere.

Ci sono poi diversi altri problemi di inammissibilità in relazione ad emendamenti che mutano nei fatti principi contenuti nella prima parte della Costituzione. Diversi emendamenti prevedono il principio dell'autodeterminazione, che non può essere introdotto surrettiziamente nella parte della Costituzione concernente l'ordinamento; personalmente ritengo che queste non siano proposte irricevibili, ma che debbano essere presentate alla Commissione affari costituzionali e non alla bicamerale. Sono state presentate poi numerose proposte emendative all'articolo 55, quasi tutte dell'onorevole Malavenda, che investono la prima parte della Costituzione. C'è poi un pacchetto di emendamenti Malavenda all'articolo 59, anch'essi non ammissibili in questa sede in quanto contrari a principi previsti nella prima parte della Costituzione; sono stati presentati inoltre alcuni emendamenti di notevole impegno e valore (in particolare gli emendamenti Cossiga, Fumagalli Carulli e Cutrufo), che propongono di costituzionalizzare i principi della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948. Si tratta di proposte certamente apprezzabili, ma per manifesta incompetenza, per i limiti stabili per noi dalla legge costituzionale — ci occupiamo infatti di forma di Stato, di forma di governo, di garanzia e di Parlamento — dobbiamo rimetterle alle Presidenze delle Camere affinché eventualmente le incanalino entro le procedure ordinarie. È questa la premessa del nostro lavoro.

Sul problema degli emendamenti Speroni e Comino, relativi al diritto a secedere, se prima di procedere alla votazione per alzata di mano, come previsto dall'articolo 89 del regolamento, verranno avanzate richieste di brevi dichiarazioni di voto, darò la parola a chi vorrà svolgerle.

LUCIANO GASPERINI. Signor presidente, è evidente che contro il suo provvedimento di inammissibilità a noi non resta altro che piegare il capo, non c'è alcun rimedio, come non vi era rimedio contro il prolungamento del termine pronunciato l'altro giorno; non è infatti possibile investire la Corte costituzionale, come può avvenire invece in altri ordinamenti giuridici. Lo considero però un provvedimento ingiusto e contrario allo spirito e alla volontà di buona parte della nostra popolazione. Si dice che è impossibile incidere sulla prima parte della nostra Costituzione, in particolare sull'articolo 5. In realtà, avendo letto sia il testo redatto l'altro giorno dal comitato ristretto sia quello, recentissimo, cosiddetto testo D'Onofrio, che ci è pervenuto stamane, ho potuto rilevare come la nuova formulazione dell'articolo 55 incida profondamente sulla prima parte della Costituzione. Prevedere che la Repubblica federale, una ed indivisibile, è costituita da comuni, province, regioni e Stato equivale a configurare una tautologia che considero completamente destituita di fondamento ed erronea sotto il profilo giuridico. La Repubblica federale, in sostanza, è costituita dallo Stato. A titolo di esempio, dirò che mai si potrebbe sostenere che la mano, invece che da cinque dita, sia costituita soltanto dal pollice. Se si fosse voluto parlare in modo più pertinente di sistema federale, si sarebbe dovuto prevedere che la Repubblica federale è costituita da più Stati; ciò perché il *foedus*, cioè il patto, anche sotto il profilo civilistico, può intervenire soltanto quando vi siano almeno due parti. Mai potremmo dire che esiste una Repubblica federale costituita dallo Stato: in questo caso si tratterebbe di una definizione dello Stato federale meramente formale e ridicola.

Per queste ragioni, abbiamo proposto di sopprimere la parola « federale » e di ricercare un termine più pertinente, nel senso, ad esempio, di prevedere che la Repubblica « graziosa », « simpatica » o « sensibile » sia costituita dallo Stato. Il futuro senatore Antonio Di Pietro potrà infatti chiedersi: « che ci azzecca » con il

federalismo affermare che la Repubblica è federale ed è costituita dallo Stato ?

Avremmo voluto presentare emendamenti, che comunque, a questo punto, ci sembrano interdetti, volti a stabilire che la Repubblica federale sia costituita da più Stati e che, in forza di questo *foedus*, sia possibile prevedere lo scioglimento dell'unione federale, in base al principio ed al diritto all'autodeterminazione dei popoli o, se vogliamo usare un termine che fa paura, in base alla secessione.

Quando affermiamo che la Repubblica federale è costituita dallo Stato non diciamo niente sotto il profilo giuridico e, men che meno, sotto quello politico e, anzi, offendiamo l'intelligenza del popolo italiano, di tutti i popoli che compongono l'Italia, perché ci riferiamo ad un termine che non ha senso ed al quale si intende attribuire un valore legato ad una profonda riforma dello Stato.

Signor presidente, mi consenta un richiamo. Un tale voleva far traghettare la sua capra su una barca. Essendosi rifiutato il marinaio di effettuare il traghettamento, il tale appose sulla capra un cartello con su scritto « cane ». Alle obiezioni del marinaio, rispose che non si trattava di una capra ma di un cane, così come del resto risultava dal cartello. Il marinaio chiese: « e i corni ? ». Il tale rispose: « affari suoi son ». In realtà, noi non modifichiamo nulla, ci limitiamo soltanto a cambiare il nome della capra in cane: la Repubblica federale, con questo testo, non avrà alcun futuro né alcuna speranza di rinnovamento.

MARCO BOATO. Presidente, nell'esprimere la piena adesione alla sua determinazione, la ringrazio per aver chiesto il conforto della Commissione su un aspetto con riferimento al quale, come ella ha ricordato, ella non era certo legata ad alcun obbligo.

Ho letto attentamente il testo degli emendamenti dei colleghi della lega ed ho ascoltato altrettanto attentamente l'intervento del collega Gasperini: si è trattato, in gran parte, di una riflessione critica, del tutto legittima, anche se riferita al-

l'articolo 55, disposizione che la Commissione non ha ancora iniziato ad esaminare. A tale riguardo, per inciso, ricordo che ci sono Stati federali composti da più Stati o anche composti da regioni o da Länder. Quanto diceva il collega Gasperini, pertanto, è soltanto l'ipostatizzazione di un concetto di Stato federale, anche perché al riguardo non vi è un dogma assoluto. Basti pensare, ad esempio, all'Austria ed alla Germania e, sotto un profilo diverso, agli Stati Uniti d'America.

Inserire in Costituzione una norma che preveda la dissoluzione della Repubblica equivale a chiedere un po' troppo. Certo, la Repubblica si può dissolvere; in genere, però, chi vuol fare una rivoluzione o un colpo di Stato non pretende di scrivere preventivamente in Costituzione che si possano fare, appunto, la rivoluzione o il colpo di Stato, ma cerca di porli in essere. È evidente, sotto un diverso punto di vista, che la Costituzione vigente cerchi di autodifendersi nei modi costituzionalmente previsti.

Inoltre, riferirsi, come si fa nell'emendamento all'articolo 66, ad una legge dello Stato o « degli Stati interessati » è sicuramente una statuizione preclusa a qualsiasi ammissibilità. Lo stesso discorso vale nel momento in cui si fa riferimento ad un gruppo etnico riconosciuto: fortunatamente per l'Italia, a differenza di quanto accade o è accaduto in altri Stati che, proprio per effetto di questa logica, si sono dissolti, nel nostro paese esistono, semmai, minoranze linguistiche ma non gruppi etnici riconosciuti.

Concludo, ribadendo il mio apprezzamento per la decisione del presidente e per le motivazioni dallo stesso indicate, alle quali ho voluto aggiungere altre a titolo integrativo.

ARMANDO COSSUTTA. Presidente, anzitutto sottolineo in termini molto positivi la sua scelta di aprire una discussione, sia pur breve, in merito all'inammissibilità di taluni emendamenti. A questo punto, però, credo sarebbe opportuno che la Commissione esprimesse il proprio punto di vista sulla proposta volta ad

ammettere la possibilità della secessione. Si tratta di un tema che credo non possa essere risolto soltanto con la dichiarazione, che – ripeto – considero giusta, di inammissibilità dell'emendamento in esame, ma è questione sulla quale sarebbe opportuno che la Commissione esprimesse un pronunciamento compiuto.

È bene si sappia – ed in questa direzione si decida – che tutto quanto risulta finalizzato ad ottenere il massimo di autonomia, di regionalizzazione o, come qualcuno ancora dice, di federalismo, è un conto; quando invece si chiede e si propone, attraverso un atto formale, non più attraverso iniziative di propaganda, sia pure legittime, di questa o di quella forza politica (nel caso concreto, della lega), di introdurre proposte di questa natura nel dibattito sulle riforme costituzionali, allora è indispensabile dire con molta fermezza che proposte ed intenzioni favorevoli alla secessione non sono ammesse, per cui ogni atto che possa prefigurare un tentativo di secessione deve essere nettamente e fermamente contrastato dalla Repubblica e dallo Stato.

In questo senso, considero giusta l'intento del presidente di dichiarare inammissibile questo tipo di emendamenti. Tuttavia, considerato che il senatore della lega Gasperini ha posto una seconda questione, che valuteremo nel momento in cui passeremo all'esame degli emendamenti riferiti all'articolo 55, credo sarebbe opportuno cominciare ad esprimerci su di essa. Da questo punto di vista, sono del parere che non si possa definire federale una Repubblica che federale non è e che non ha alcun elemento per essere considerata tale. D'altra parte, anticipando quanto dirò nel momento in cui discuteremo dell'articolo 55, ritengo che non si possa considerare la Repubblica distinta dallo Stato. La Repubblica è la forma dello Stato, così come la monarchia è una forma di Stato. È lo Stato ad essere composto da comuni, province e regioni, lo Stato repubblicano. Quindi, non si può concettualmente e costituzionalmente affermare che vi è una Repubblica federale, che federale non è, costituita da comuni,

province, regioni e Stato, perché è lo Stato che è l'insieme dei comuni, delle province e delle regioni.

FRANCESCO SERVELLO. Onorevole presidente, onorevoli colleghi, come i rappresentanti del gruppo di alleanza nazionale in ufficio di presidenza, prendo atto della dichiarazione di inammissibilità degli emendamenti in discussione, che in linea di principio attengono alla prima parte della Costituzione: modificare i principi costituzionali della prima parte è inibito alla Commissione dalla stessa legge istitutiva. Sicché, questi emendamenti costituiscono una provocazione in senso politico da parte del gruppo della lega nord, del resto non nuovo a queste provocazioni, che ripete tutti i giorni portandole al massimo dell'exasperazione. Ma questo rientra nella battaglia politica.

Dal punto di vista della Commissione, rivendichiamo con forza l'inammissibilità degli emendamenti in ragione della nostra ferma convinzione che l'unità e l'indivisibilità della nazione non devono essere minimamente sfiorate né in questa sede né, speriamo, durante il dibattito nelle Assemblee parlamentari.

Aggiungo che l'articolo che ci accingiamo a varare (mi riferisco al contenuto dell'articolo 55) lascia delle incertezze, delle perplessità in me, in quanto la definizione di Repubblica federale costituisce più un messaggio che una norma cogente che abbia conseguenze istituzionali e legislative. Però si vuole inviare questo tipo di messaggio, non so quanto comparabile con l'articolo 1 della Costituzione, che prevede che la Repubblica è democratica. Potremmo allora dire che la Repubblica democratica è federale. Ma ripeto che questo fa parte di un discorso più complesso che affronteremo tra breve e che attiene ad una spinta che nelle ultime settimane ha assunto dimensioni e forza tali da fare in modo che questa Commissione bicamerale non sia insensibile all'esigenza di rendersene in qualche modo partecipe. Spero, però, che questo non significhi rincorrere la lega sul suo terreno, che non è quello del federalismo,

del decentramento, dei poteri alle regioni, bensì quello delle secessione, rispetto a cui l'opposizione del nostro gruppo è totale, in questa circostanza come in tutte le istanze politiche e istituzionali.

KARL ZELLER. In linea di principio condivido la proposta di consentire alla popolazione di parti del territorio di scegliere liberamente il proprio *status*. Ritengo anche che nessuna norma costituzionale osti alla modifica dell'articolo 5 della Costituzione in quanto questo limite esiste solo per la forma repubblicana. A maggior ragione, tale questione si pone quando si parla della federalizzazione dell'Italia, in quanto una federazione per sua natura non può essere indivisibile. Dal punto di vista internazionale, questo diritto spetta ovviamente solo ai popoli o a parti di essi, ai gruppi etnici; qui si pone anche il dubbio se la popolazione padana adempie tutti i criteri per essere un popolo.

Nel caso di specie, comunque, ritengo anch'io che l'emendamento sia inammissibile, perché la legge costituzionale istitutiva della Commissione bicamerale limita la sua competenza alla seconda parte della Costituzione. L'emendamento in discussione, quindi, dovrebbe a mio parere seguire la procedura ordinaria. Condivido in questo senso la scelta del presidente.

SERGIO MATTARELLA. L'espressione «una e indivisibile» contenuta nell'articolo 55 come proposto è meramente ripetitiva di quanto già disposto dall'articolo 5. Quindi, come ha ricordato il collega Zeller, non è modificabile. Basterebbe questo, ma naturalmente non si tratta soltanto di questo. Al di là di parole assai più impegnative e intense che si potrebbero pronunziare a proposito dell'unità nazionale, rimane l'argomento che il presidente ha usato e che noi condividiamo: l'unità nazionale, l'unità del paese è un valore fondante non disponibile, nel nostro ordinamento costituzionale.

NATALE D'AMICO. Condivido, presidente, le argomentazioni che la inducono

a proporre l'inammissibilità degli emendamenti, per i motivi che lei ha detto. Mi pare particolarmente disdicevole la proposta di inserire in Costituzione il concetto di gruppo etnico, come ha ricordato il collega Boato, anche perché su questa materia — a parte l'irragionevolezza di inserire in Costituzione una specie di diritto alla rivoluzione — abbiamo un difetto di legittimazione. La Costituzione prevede all'articolo 1 che la sovranità appartiene al popolo. Noi operiamo in quanto rappresentanti della nazione in questa sede e non abbiamo la possibilità di cedere parte di questa sovranità per esempio ad un gruppo etnico del paese. Questa possibilità, se anche volessimo, non l'avremmo, per una carenza di legittimazione a cedere la sovranità del popolo italiano per esempio ad un gruppo etnico.

Per tutti questi motivi ritengo che si debba sostenere l'inammissibilità degli emendamenti in discussione.

MARIO RIGO. Presidente, concordo anch'io con le valutazioni da lei fatte e con quelle dei colleghi che sostengono l'inammissibilità degli emendamenti. Direi anche che, con i passi avanti che stiamo compiendo nei confronti dell'Europa e con la grande battaglia per l'euro, si viene a creare tutta una serie di rapporti nuovi fra gli Stati e soprattutto fra le regioni dell'Europa, questi sì produttivi di grandi iniziative autonome delle regioni, all'interno delle quali si potrà fare un grande dibattito e si potranno assumere grandi iniziative per migliorare le condizioni politiche, istituzionali, economiche e sociali dei vari popoli. È in quel contesto che deve essere posto il problema della valorizzazione delle autonomie regionali.

FABIO MUSSI. Esprimo il consenso del gruppo della sinistra democratica alla dichiarazione di inammissibilità degli emendamenti in discussione. La Costituzione non può contenere il principio più radicale della sua propria negazione: deve avere una coerenza, e la coerenza della Costituzione di cui stiamo rivedendo la parte seconda è data innanzitutto dal

principio dell'unicità e dell'indivisibilità della Repubblica, che sarà anche pleonastico, ma che ripete, credo giustamente, il principio affermato nella prima parte. Quanto poi all'affermazione secondo cui una Repubblica federale possa essere costituita da comuni, province, regioni e Stato sia una contraddizione in termini, non è vero, come ha ricordato il collega Boato, perché la repubblica federale tedesca si chiama *bundesrepublik deutschland*, uno Stato e diversi *länder*, che non sono più Stati federati o confederati.

Esprimo consenso sulla inammissibilità degli emendamenti in questione e sull'articolo 55, nel testo formulato dal comitato ristretto.

GUIDO DONDEYNAZ. Per la rapidità di intervento necessaria in questa fase, mi limito a preannunciare il mio voto favorevole con le stesse identiche considerazioni svolte dal collega Zeller.

AGAZIO LOIERO. Anch'io intervengo brevemente per dichiarare che i rappresentanti del centro cristiano democratico concordano ed esprimono pieno consenso all'ipotesi avanzata dal presidente di non considerare ammissibili proposte di secessione, non solo perché riteniamo che essa sia tecnicamente impossibile in forza della legge costitutiva, ma anche perché risponde pienamente al sentire comune del nostro partito e della stragrande maggioranza degli italiani.

ROLANDO FONTAN. A me pare abbastanza importante questo momento, che definirei storico, per il fatto che, per la prima volta, il vertice parlamentare della Commissione, il suo presidente, abbia più volte parlato e nominato la parola secessione. In sostanza, il presidente della Commissione ha chiesto conforto agli altri colleghi sull'ammissibilità o meno di un emendamento che prevede la secessione.

A me questo pare — ripeto — un fatto di enorme significato. La circostanza stessa che il presidente abbia chiesto conforto, vuol dire che riconosce la legit-

tima istanza avanzata da alcune parti del paese, dai popoli del nord.

Non abbiamo la risposta, o meglio, avremo una risposta negativa dalla maggioranza della Commissione. Tuttavia, il fatto stesso che il presidente della Commissione, onorevole D'Alema, abbia chiesto – ribadisco – conforto agli altri membri, vuol dire legittimare l'istanza che abbiamo avanzato, che non è un'istanza nostra o della lega nord per l'indipendenza della Padania, ma dei popoli del nord. Ciò in sostanza significasancire o prendere atto di una situazione storica, di una rivoluzione sociale che sta andando avanti. Finalmente oggi si ufficialmente preso atto in Parlamento dell'esistenza di una realtà di fatto storica, che sta venendo avanti grazie alla lega nord per l'indipendenza per la Padania, che peraltro ha solo il merito di riuscire a precorrere i tempi ed a capire, rispetto a voi altri, la storia e le esigenze dei popoli del nord.

MARCO BOATO. Quello che sta dicendo è totalmente falso! Lei, presidente, non ha detto nulla di tutto questo!

ROLANDO FONTAN. Boato, tu ha parlato prima e io non ti ho interrotto: lascia parlare il sottoscritto, ogni tanto!

Questo mi pare un fatto storico importantissimo, che deve rimanere agli atti parlamentari.

Vi è però altro da dire: il presidente D'Alema non ammette il concetto di secessione, perché l'articolo 5 (che mi pare peraltro superabile se vi fosse la volontà politica, perché giustamente come ha sottolineato il collega Zeller tale articolo si riferisce alla forma repubblicana), non prende in considerazione le esigenze provenienti dal nord, ma si potrebbe superare anche questo. Ritengo che la seconda giustificazione data dal presidente D'Alema come negazione della nostra richiesta sia persino peggiore della prima. Egli ha detto che la dottrina costituzionale prevalente non ammette questo. Noi non vogliamo neanche discutere se ciò sia vero o meno: lo diamo per vero ma io, come rappresentante di chi mi ha eletto, noi, come rappresentanti del nord, e voi, come

rappresentanti di altri popoli, non ritenete che la storia, le esigenze di più popoli possano espandersi liberamente o invece debbano restare inesprese, perché la dottrina costituzionale, elaborata in qualche scuola, non ammette la libera espressione, la libera richiesta della gente, di uno o di più popoli? Mi pare estremamente grave non riconoscere la libera richiesta di uno o più popoli, perché una qualche dottrina giuridica, neanche una ideologia, ritiene che ciò non sia possibile, fermo restando, caro Mussi, che la Costituzione russa ammette addirittura la secessione ed altre riconoscono il diritto di autodeterminazione, che di fatto vuol dire secessione.

Mi pare – ripeto – estremamente grave questa situazione. Del resto, dal dibattito finora sviluppatosi in Commissione è emerso evidente che tutte le forze politiche, che noi definiamo centraliste, sono fermamente contrarie. È bene, quindi, che tutto questo rimanga agli atti affinché i cittadini ed i popoli del nord sappiano, una volta per tutte, valutare la situazione.

Concludo rivolgendo una richiesta formale al presidente. Lei, nella sua libera scelta, ha chiesto di avere il conforto degli altri membri della Commissione. Sarebbe opportuno, e glielo chiediamo anche formalmente, che tale conforto venisse concretizzato, e non espresso soltanto a parole, con una decisione ufficiale per avere maggiore trasparenza e responsabilizzazione, in modo che al nord tutti sappiano chi è ufficialmente a favore e chi è contro.

Concludo – ripeto – chiedendo al presidente di porre in votazione la questione di ammissibilità o meno dei nostri emendamenti, sui quali è stato richiesto il parere della Commissione. Il presidente peraltro non ha, e lo poteva anche fare, deciso *sua sponte* di ammetterli o meno.

GIULIANO URBANI. A nome del gruppo di forza Italia esprimo parere favorevole alla richiesta avanzata dal presidente D'Alema. Non mi soffermo sulle valutazioni, che faccio mie, ampiamente espresse da molti colleghi.

Mi permetto soltanto, come rappresentante degli elettori del nord e dei miei elettori di aggiungere qualche breve considerazione, soprattutto al tono con il quale il senatore Gasperini ha voluto simpaticamente illustrare una tesi molto soggettiva e, a mio avviso, del tutto insostenibile.

Lo ringrazio per il tono simpatico con il quale ci ha ricordato un aneddoto o una metafora. Il guaio, ed il senatore Gasperini dovrebbe saperlo bene, è che le parole non hanno padroni. Né lui né io, possiamo definire parole come federale e federalismo; esse non sono ad uso nostro, ma democratico. Il significato delle parole, direbbe *Alice nel paese delle meraviglie*, è deciso dal cappellaio matto, che qui probabilmente abbiamo la tentazione ad essere in tanti. Basta consultare un dizionario di lingua italiana per sapere che le parole hanno significato in riferimento all'uso che le persone stesse ne fanno.

Caro senatore Gasperini, basta consultare un qualsiasi testo di diritto costituzionale comparato per sapere che lei ha fatto riferimento ad un uso antico, direbbe Constant, del termine federalismo, federale, *foedus*, contrapponendo la democrazia dei moderni a quella degli antichi.

Naturalmente, quel significato è totalmente legittimo, mentre è totalmente illegittimo ritenere che sia l'unico significato del termine. Se mi permette la differenza è duplice: intanto vi è un significato antico e uno moderno del termine federalismo e federale, che è diversissimo da quello cui lei ha fatto riferimento; inoltre, lei ha assunto un solo significato all'interno di una tipologia di significati molto più ampia.

Per non prendere tempo, dirò solamente che con il termine federale oggi si può intendere – e si intende storicamente, empiricamente, teoricamente, lessicalmente – non solo un *foedus* tra stati indipendenti, ma anche un *foedus* tra sistemi di governo e di autogoverno costituzionalmente definiti e delimitati.

Noi ci muoviamo nell'ambito di questa seconda accezione e prego tutti di non ritenere che questo significato – storica-

mente moderno e più diffuso – sia illegittimo e tale da legittimare la sostituzione del termine Repubblica federale con le parole Repubblica simpatica, divertente o altro. Naturalmente si possono utilizzare termini scherzosi, ma non abbiamo alcun diritto di ritenerci dalla parte della verità quando sosteniamo tesi unilaterali e storicamente superate.

Detto questo, si deve sapere che i requisiti minimi, come risultano dall'uso democratico delle parole, del termine federale e federalismo, sono tre, come è riconosciuto anche dalla dottrina: primo, competenze esclusive dei sistemi di autogoverno; secondo, autonomia impositiva per i sistemi di autogoverno e terzo, accanto ad una rappresentanza generale o nazionale, una rappresentanza territoriale. Ovunque sussistano questi tre requisiti esiste uno stato federale, antico o moderno che sia, naturalmente all'interno di diversità tra i vari ordinamenti.

Poiché mi sembra che tali elementi siano affermati in modo chiarissimo, vi prego di non irridere chi usa questo termine, in nome di una accezione che appartiene più al passato e meno al presente, ma non ha nessuna legittimità di esclusiva.

PRESIDENTE. Prima di procedere alla votazione, vorrei rispondere brevemente ad alcune considerazioni.

Non credo che la parola secessione sia un tabù; credo sia legittimo per una forza politica sostenere una parola d'ordine ed un obiettivo come questo, che contrasta con il nostro ordinamento.

Penso anche che la lotta contro la secessione non possa essere condotta semplicemente mettendosi al riparo di uno scudo di legalità; non v'è alcun dubbio che l'obiettivo della secessione è illegale, ma nella vita politica, come nella storia dei popoli, la legalità è un limite che può essere forzato, quando se ne abbia la forza. E la forza è il consenso.

Più curioso è che si pretenda l'autorizzazione degli altri, la legalizzazione della pretesa di forzare i limiti della legalità. È più curioso, ma comunque ...

FRANCESCO TABLADINI. Vista la situazione ...!

PRESIDENTE. Certo, essendo questa la situazione, come dice giustamente il collega.

Proprio perché non la considero un tabù, è giusto non limitarsi ad una risposta formalmente ineccepibile; in fondo l'esame obiettivo avrebbe consentito al presidente di dire che quella proposta non era ammissibile: credo sia formalmente difficile eccepire questo. C'è però una doppia soglia di inammissibilità: la prima può non essere condivisa da tutti ed è il convincimento che il principio dell'unità nazionale sia intangibile; dunque è irricevibile una proposta in generale.

È un'opinione non da tutti condivisa, mentre lo è pienamente da me; la Costituzione della Repubblica italiana è la legge fondamentale di una comunità ed è difficile che un principio che mette in discussione l'esistenza di questa comunità entri a far parte della legge fondamentale che regola la comunità stessa. È difficile ammetterlo in linea generale.

La seconda soglia di inammissibilità – più modestamente relativa ai limiti posti al lavoro della nostra Commissione dalla legge costituzionale – è indiscutibile: nessuna sottigliezza giuridica può far considerare la proposta di secessione non tale da investire i principi contenuti nella prima parte della Costituzione.

Sarebbe stato facile farsi usbergo di queste argomentazioni difficilmente forzabili; credo invece sia stato utile raccogliere un'opinione da cui si desume che, contro l'idea della secessione e la pretesa di legalizzarla, oggi si schiera unanimemente, ad eccezione della lega, l'insieme delle forze politiche democratiche rappresentative e dei parlamentari rappresentativi. Noi rispettiamo il diritto della lega a sostenere i propri obiettivi, ma la lega non deve – perché non è accettabile – pretendere di parlare a nomi di popoli della cui esistenza, in quanto popoli, si può dubitare, ma sulle cui opinioni non si può dubitare, perché si esprimono liberamente attraverso libere elezioni che asse-

gnano alla lega la rappresentanza di una minoranza dei cittadini o delle popolazioni del nord.

Le minoranze debbono essere rispettate, ma debbono anche rispettare il volere della maggioranza che si rispecchia nell'opinione dei parlamentari, i quali rappresentano nel Parlamento italiano la volontà della maggioranza dei cittadini del nord. Quando una minoranza pretende di farsi totalità, viola un principio democratico e noi questo non lo possiamo consentire. Ecco perché credo che il pronunciamento sia stato importante; esso ha confermato che contro la pretesa della lega non c'è un impedimento legale o un atto di imperio di un presidente, ma c'è la larga, concorde volontà dei rappresentanti dei cittadini italiani, del sud e del nord, rispetto ai quali la lega rappresenta legittimamente una minoranza. Vi ringrazio.

Pongo in votazione la proposta di inammissibilità.

(È approvata).

Sulle altre inammissibilità non credo sia necessario votare: mi assumo la responsabilità in proprio.

ROLANDO FONTAN. Signor presidente, lei sostiene che non è necessario votare sulle altre inammissibilità. Vorremmo capire quali siano, perché vi sono alcuni emendamenti, nostri e di altre forze politiche, riguardanti la confederazione.

PRESIDENTE. Questi non sono compresi tra quelli da me elencati. Passando all'esame dell'articolo 55, proporrò che si voti sulla espressione federale una e indivisibile.

Qualora questo principio venisse accolto, risulterebbe implicitamente respinta la proposta di confederazione, la quale contiene un principio alternativo a quello che porrò in votazione.

Passiamo all'esame degli articoli. Avete a disposizione i testi riformulati dal Comitato ristretto su proposta del relatore. Abbiamo discusso in seno al Comitato,

sulla base del mandato che ci è stato assegnato dalla Commissione, sul modo in cui procedere alle votazioni, che si svolgeranno su principi o su testi riformulati e non su ogni singolo emendamento.

Per quanto riguarda l'articolo 55, riformulato in tre commi, i punti sui quali, ascoltando l'opinione di tutti i gruppi, si è convenuto di procedere ad una votazione prima di votare l'articolo sono i seguenti: il primo comma laddove il relatore propone di introdurre nel progetto di riforma costituzionale la definizione « Repubblica federale » e che la definizione della Repubblica in quanto federale si accompagni al richiamo all'unità e all'indivisibilità.

Diversi colleghi ritengono inappropriata, per un verso o per l'altro, la definizione di « Repubblica federale », proponendo una confederazione o ritenendo che si debba mantenere l'espressione tradizionale contenuta nella Costituzione del 1948. Su questo punto dobbiamo deliberare.

Anche sulla base dei numerosi emendamenti presentati in tal senso, prima di procedere al voto dell'articolo si voterà la proposta soppressiva dell'ultimo comma che recita « Roma è la capitale della Repubblica ».

Passiamo quindi alla proposta di introdurre nel testo dell'articolo 55 l'espressione « Repubblica federale, una e indivisibile ».

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Ho chiesto la parola per suggerire ai colleghi di non introdurre nel testo l'espressione « federale, una e indivisibile ». Anzitutto vi è una questione a suo tempo sollevata per altre parti della Costituzione ed in particolare con riferimento agli articoli 1 e 5 che non rientrano nella parte prima, ma sono tra i principi fondamentali che valgono sia per la parte prima, sia per la seconda. In tali articoli si fa riferimento alla Repubblica ma non compare l'aggettivo « federale ». Quindi, dopo aver definito nei principi fondamentali la Repubblica, nell'articolo 55 — che poi sarebbe stato il 114 — si introduce l'aggettivo « federale ». Da questo punto di vista,

signor presidente, sorgerebbe una questione di ammissibilità, perché la legge non ci consente di modificare i principi posti dalla parte prima della Costituzione.

Inoltre, occorre considerare, come è già stato fatto a giugno, che solo al termine dell'ordinamento è possibile stabilire se la Repubblica possa o meno essere definita federale. Non possiamo inserire in questo momento tale definizione, senza sapere quale sarà il seguito. Intendo dire che è possibile che nessuno dei caratteri per cui una Repubblica è federale venga da noi inserito nel testo costituzionale, per cui soltanto surrettiziamente annunciamo all'articolo 1 che la Repubblica è federale.

Inoltre la ripetizione dell'inciso « una e indivisibile » nell'articolo 55 non è indolore, perché nel diritto generale e anche in quello costituzionale un determinato inciso inserito in un contesto diverso ha un significato diverso. L'espressione « una e indivisibile » che nell'articolo 5 è il limite invalicabile alla promozione dell'autonomia è altro rispetto all'espressione « una e indivisibile » inserita in un contesto nel quale si afferma che la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato. Non è opportuno che uno stesso principio enunciato come fondamentale venga ripetuto, perché ciò vuol dire che esso è suscettibile di due interpretazioni.

L'introduzione di questo termine ha un significato demagogico, come se determinate forze politiche potessero essere indotte ad un atteggiamento diverso per il fatto che abbiamo inserito l'aggettivo « federale ».

Propongo, quindi, di lasciare l'articolo così come era originariamente.

Faccio osservare, presidente, che le associazioni dei comuni, delle province e delle regioni, a cominciare dalla lega delle autonomie, che hanno commentato il testo della Costituzione, durante l'estate in alcuni documenti ufficiali hanno sostenuto che il comma 1 dell'articolo 55 è il migliore di tutto il progetto — non dico se abbiano torto o ragione — e non hanno

lamentato la mancanza della definizione « federale, una e indivisibile ».

Faccio poi osservare che dal punto di vista delle regioni e dei giuristi che collaborano con esse, una repubblica che non sia la repubblica delle regioni non potrebbe essere federale.

Per tutte queste ragioni suggerisco molto calorosamente alla Commissione di non insistere su una definizione che potrebbe apparire demagogica. Al massimo, alla fine dell'esame del titolo, avendo concluso che si tratta di una Repubblica federale, ci si potrebbe porre il problema.

PRESIDENTE. Questa sua ultima osservazione potrebbe anche essere accolta con una clausola dissolvente, perché nulla impedisce di risollevarla la questione. D'altro canto dobbiamo cercare di esaminare gli emendamenti nell'ordine degli articoli ai quali sono riferiti.

MARCO BOATO. Vorrei proporre un'ipotesi che recepisce totalmente la sostanza della proposta del relatore e del Comitato ristretto, formulandola tecnicamente in modo diverso.

Suggerisco di cambiare subito, e non alla fine dei nostri lavori, il titolo della seconda parte della Costituzione che recita « Ordinamento della Repubblica », aggiungendo l'aggettivo « federale », per cui risulterebbe « Ordinamento federale della Repubblica ».

Se viene accolta questa proposta, la cui votazione dovrebbe quindi essere pregiudiziale, diventa non più necessario aggiungere la specificazione « federale » all'articolo 55 e agli articoli successivi. Infatti, quando si parlerà del Presidente della Repubblica o del primo ministro, si tratterà del Presidente della Repubblica federale, di un primo ministro di un governo federale. In sostanza, non diventerebbe più necessario ripetere di volta in volta l'aggettivo « federale » che nella sua pregnanza condivido pienamente.

Preciso che, anche se non venisse accolta la mia proposta, voterei il testo del comitato ristretto. La mia non è un'obiezione nel merito: è una proposta tecnico-

giuridica diversa per risolvere una questione che si riverbera non solo sull'articolo 55 ma sull'intera seconda parte della Costituzione.

Ripeto e chiudo: propongo di inserire l'aggettivo « federale » al titolo della seconda parte della Costituzione, che diventerebbe « Ordinamento federale della Repubblica »; se venisse accolta questa proposta, conseguentemente andrebbe tolta l'espressione « federale, una e indivisibile » nel primo comma dell'articolo 55. Mi pare una proposta più corretta dal punto di vista ordinamentale, per dare il massimo di estensività al testo elaborato dal relatore e dal comitato ristretto.

ARMANDO COSSUTTA. Non condivido il testo del Comitato ristretto e chiedo quindi, Presidente, che sia posto in votazione l'emendamento Diliberto C.55.6, che assieme ad altri colleghi della Camera e del Senato ho presentato sull'articolo 55. D'altra parte, essendo l'emendamento brevissimo, lo posso leggere: « Lo Stato repubblicano è costituito dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane e dalle regioni ». In subordine, nel caso dovesse non venire accolto questo emendamento, vorrei che venisse posto in votazione l'emendamento Elia S.55.12 che in modo molto conciso ed efficace recita: « La Repubblica è uno Stato costituito dai comuni, dalle province e dalle regioni ».

Detto questo, presidente, ritengo che sia per lo meno imprudente (non so se inammissibile, ma certamente imprudente) porre ai voti la dizione, predisposta dal Comitato ristretto, che stabilisce che la Repubblica è una e indivisibile. Questo infatti è un comma preciso della prima parte della Costituzione. Potrebbe avvenire — ne parlo in termini teorici — che la nostra Commissione a maggioranza respinga la dizione « una e indivisibile »; in tal modo verrebbe a porsi contro un dettato preciso della prima parte della Costituzione, quindi al di fuori della nostra competenza. Ecco perché ritengo imprudente, e quindi inopportuno, metterlo ai voti.

Ho già detto, d'altronde, che siamo contrari a porre in votazione l'aggettivo che qualifica la Repubblica come federale perché — come osservava giustamente il collega Rotelli — ci troveremo forse alla fine a valutare se questa è Repubblica federale o meno. Comunque sia, fin da ora vedo — per lo meno stando ai testi della maggioranza sottoposti al nostro giudizio — che la Repubblica che andiamo costruendo non è federale; la possiamo definire in modi diversi, se vogliamo: è una Repubblica regionale, una Repubblica fondata sulle autonomie, ma non è una Repubblica federale. Il federalismo è altra cosa. Rispetto fortemente il concetto di federalismo, e appunto per questo ritengo che non lo si debba utilizzare in modo improprio.

Concludo ribadendo che non credo sia giusto esporre il concetto come se i comuni, le province, le regioni e lo Stato fossero soggetti aggiuntivi. No, i comuni, le province e le regioni sono lo Stato, che è quindi composto da comuni, province e regioni. Lo Stato altro non è che l'insieme dei comuni, delle province e delle regioni.

Per tutte queste ragioni insisto perché sia posto in votazione l'emendamento Diliberto C.55.6 e in subordine l'emendamento Elia S.55.12.

FRANCESCO TABLADINI. Signor presidente, concordo in parte con quanto detto testé dall'onorevole Cossutta. Propongo pertanto di sospendere la discussione dell'articolo 55, anche perché si rischia di inserire un aggettivo vacuo non conoscendo ciò che effettivamente verrà a formarsi.

L'onorevole Cossutta ha fatto giustamente rilevare che la Repubblica potrebbe definirsi delle autonomie; infatti, il concetto di Repubblica federale forse va al di là. Comunque, prima di negare questa posizione prendiamo atto dei successivi articoli, dopo di che potremo decidere se si tratta di Repubblica federale, di Repubblica simpatica, di Repubblica risorgimentale, eccetera.

Mi permetta un breve *excursus* in relazione a quanto lei ha dichiarato poco

fa. È pur vero che noi in teoria rappresentiamo una minoranza; ella comunque ha qualche capello bianco e quindi dovrebbe ricordare che il partito radicale, che in termini di volume non credo avesse percentuali maggiori del nostro movimento, presentò referendum che ebbero oltre il 51 per cento di consensi da parte dei cittadini. Respingo, pertanto, se mi permette, quanto lei ha detto poco fa.

Ciò che sto chiedendo è semplicemente di accantonare l'articolo 55 e discutere dei successivi; poi il sostantivo o l'aggettivo adeguato lo possiamo mettere dopo.

PRESIDENTE. Vorrei sapere cosa pensa il relatore sulla proposta di accantonamento dell'articolo 55.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Signor presidente, noi giungiamo a considerare l'articolo 55 in sede di seconda valutazione da parte della Commissione bicamerale e siamo — forse non tutti i colleghi ne sono avvertiti — in plenaria dopo averne discusso per due settimane in sede di comitato ristretto, nel quale sono emersi orientamenti complessivi (non votazioni, perché non si vota) dei quali il presidente si è fatto interprete ponendo stamane all'attenzione della plenaria la questione dell'inammissibilità di alcuni emendamenti, quelli concernenti i referendum di separazione territoriale, e ponendo a premessa dell'articolo 55 una questione preliminare che mi sembra importante i colleghi abbiano presente. Il presidente ha detto, infatti, che prima di votare l'articolo 55 dovremmo votare sostanzialmente sull'alternativa federazione-confederazione, ritenendo ammissibili gli emendamenti sulla confederazione ma votabili all'inizio del nostro lavoro per una ragione molto chiara: perché in questa fase il primo articolo che votiamo dà indicazioni sullo svolgimento ulteriore dei nostri lavori. A differenza del lavoro svolto nella prima fase, nella quale fui io il primo a sostenere che solo al termine dei lavori avremmo potuto valutare se vi era l'elemento federale della riforma, e quindi lo

avevo indicato nel testo iniziale ma alla conclusione fui tra coloro che ritennero preferibile toglierlo, ora ci troviamo di fronte ad un orientamento maturato nel corso delle settimane scorse, che ovviamente può essere disatteso da chiunque ma che non mi sembra sia disatteso, in base al quale siamo favorevoli alle tre innovazioni che prima il collega Urbani ha indicato come capaci di caratterizzare in senso federale l'ordinamento.

Credo allora che una soluzione di accantonamento dell'articolo 55 lascerebbe indefiniti proprio quei tre punti come orientamento, mentre l'opinione del collega Boato è invece più rafforzatrice, perché propone di dare la caratteristica di federale al titolo della seconda parte della Costituzione che concerne l'ordinamento della Repubblica.

Mi sembra che quella prospettata dal presidente sia la soluzione più agevole ed anche la più assennata per l'andamento dei nostri lavori. Il fatto che si voti in questo momento l'articolo 55, che mi auguro venga approvato nel testo proposto da me, non esclude in alcun modo che al termine dei lavori proprio la norma sull'ordinamento della Repubblica possa non essere considerata tale.

Siccome non siamo all'inizio dei lavori ma alla fine, mi sembra opportuno che una votazione, che assumiamo all'articolo 55 favorevole al testo, possa essere sottoposta ad una specie di clausola dissolutrice: mi sembra che così l'abbia definita il presidente). Mi sembra pertanto preferibile votare in via alternativa all'inizio fra confederazione e federazione, ritenendo questa una decisione che illumina tutti i nostri lavori; se poi la scelta, come mi auguro, sarà favorevole alla federazione, è opportuno scriverlo nell'articolo 55 fin d'ora. L'ordine delle votazioni che il presidente suggeriva mi sembra che vada nel segno dei lavori svolti nelle due settimane precedenti, per cui la votazione sulla scelta preliminare dovrebbe comportare l'inserimento della scelta nel testo. Ciò non esclude - ripeto - che al termine potremo valutare le conseguenze del nostro lavoro. Se rinviassimo questo aspetto,

il danno non sarebbe, per così dire, catastrofico, ma nella sostanza finiremmo con il caricare in ogni articolo la questione della natura delle scelte. Se lo facessimo adesso saremmo orientati in senso federalista, e non mi sembra banale che la Commissione bicamerale esprima un orientamento federalista fin dal primo momento (*Interruzione*).

Il presidente D'Alema ha detto che dovremmo votare all'inizio proprio la questione federazione-confederazione.

PRESIDENTE. Più in generale dovremmo votare se, con nostra proposta di riforma costituzionale, adottiamo il principio federalista. Va quindi posto in votazione il principio federativo: se tale principio viene approvato, ne vengono respinti altri.

GIULIANO URBANI. Ho ascoltato con favore le considerazioni svolte dal collega D'Onofrio e le condivido, così come condivido pienamente ciò che prima proponeva il collega Boato. Detto questo, mi rendo anche conto che l'uso del termine « federale » risulterà tanto più chiaro e legittimato a seconda di come saranno formulati gli articoli dal 56 al 66, cioè quelli che dovranno contenere quei requisiti minimi che il collega D'Onofrio ha avuto la bontà di richiamare a proposito delle mie affermazioni di poco fa. Dunque, lo ripeto, il favore mio personale e, credo, anche nostro collettivo, va a queste considerazioni.

Ciò detto, della proposta del senatore Tabladini credo che possiamo accogliere lo spirito, nel senso di ritenere che l'uso di tale parola risulterà tanto più legittimato alla fine dell'approvazione degli altri articoli, perché a seconda di come questi saranno formulati tutto risulterà più chiaro.

Se, dunque, l'accantonamento venisse operato nello spirito di votare l'articolo 55 immediatamente dopo la votazione del 66, francamente non vedo impedimenti assoluti e dichiaro la disponibilità del mio gruppo in tal senso.

MARCO BOATO. Io sarei contrario, presidente, ad accantonare quella che è una scelta di fondo, sulla quale – come è stato ricordato dal relatore e da altri colleghi – abbiamo discusso ormai da molti mesi, ed anche da molti giorni in sede di Comitato.

Nel corso dell'esame in sede referente potremo decidere se sia congruo l'aggettivo « federale » riferito all'ordinamento o se non lo sia, poiché in sede referente potremo sempre tornare sulle nostre decisioni; ma al momento credo che dobbiamo compiere la scelta di dare un'impronta immediata, oppure di prevedere subito l'inserimento soltanto nel primo comma dell'articolo 55.

Ovviamente, a monte di tutto questo c'è la richiesta, legittimamente avanzata dai colleghi di rifondazione, di votare sul principio federale (più che federalistico), cioè di stabilire « sì » o « no ». Ma una volta votato questo « sì » o questo « no » dobbiamo decidere se collocarlo nel Titolo, che dà l'impronta a tutta la seconda parte della Costituzione, o solo nel primo comma dell'articolo 55.

Soltanto invitando alla riflessione gli altri gruppi, perché so che non vi sono pregiudiziali di principio e si tratta solo di una questione di scelta tecnico-giuridica, io ho suggerito di fare subito la scelta riferita all'ordinamento in generale, che ci esime dal riaffrontare la questione decine di volte, cioè ogni volta che tratteremo i temi della riforma federale dell'ordinamento della nostra Repubblica. Chiederei ai colleghi, se possibile, di pronunciarsi anche su questo.

PRESIDENTE. Vorrei avanzare la proposta di votare sul principio, dopo di che si può anche accantonare l'articolo 55. La votazione di un principio, infatti, non è l'adozione di un testo e, alla fine, potremo anche valutare meglio la proposta del collega Boato, relativa alla possibilità di tradurre l'adozione del principio federale direttamente nella modifica del titolo (Ordinamento federale della Repubblica), per cui l'articolo immediatamente inserito dopo quel titolo potrebbe anche non

recare la dizione « Repubblica federale, una e indivisibile ».

Tuttavia, ripeto che l'adozione di principio – che non è adozione di un testo, ed accoglierei la proposta Tabladini di accantonare la definizione formale del testo – è un vincolo, un indirizzo per il lavoro successivo, nonché una scelta politica. È una scelta di principio, dal momento che in questa sede si confrontano diversi principi, e credo che questa dovrebbe essere compiuta all'inizio. Poi, il modo in cui tale principio si tradurrà in un testo normativo lo vedremo via via nel corso del nostro lavoro e, alla fine, riesamineremo l'articolo 55, perché può darsi – lo ripeto – che, in effetti, l'introduzione nel Titolo della espressione »ordinamento federale« possa evitare quel »federale, una e indivisibile« di cui si comprende benissimo il senso ma che si presta a quelle obiezioni che ha mosso l'onorevole Cossutta e sulle quali non torno.

ROLANDO FONTAN. Mi pare che dalla discussione sin ora svolta sia emersa la sostanziale, obiettiva volontà o necessità di rinviare la discussione sul « federale » perché effettivamente, anche in sede di Comitato ristretto, non se ne è discusso. Per inciso, pongo a conoscenza di tutti i parlamentari, qualora non lo sappiano, che purtroppo non è stato ancora affrontato il discorso fiscale, così come è in alto mare quello delle competenze. Proporrei un accantonamento dell'articolo inteso esclusivamente per il discorso del termine federale. Mi pare di aver capito, infatti, che alcuni sono preoccupati dell'accantonamento dell'articolo per quelle parole « una e indivisibile ». Allora, dicevo, accantoniamo l'articolo solo con riferimento al discorso ed alla parola « federale » per superare questa piccola *impasse* che mi pare serpeggi.

DOMENICO FISICHELLA. Vorrei semplicemente chiedere alla presidenza di precisare come ritiene di formulare questa proposta di enunciazione del principio generale prima di poter esprimere una qualunque valutazione sull'opportunità o

meno di giungere all'accantonamento, perché la proposta di votare il principio generale nei termini in cui, fin qui perlomeno, è stata espressa, non è tale da consentirci qualunque giudizio.

PRESIDENTE. Vorrei fare una precisazione. Sono convinto che la proposta al nostro esame configuri un ordinamento di tipo federale per le ragioni che, per brevità, non ripeto, qui illustrate dall'onorevole Urbani nella discussione che abbiamo avuto a proposito dell'ammissibilità o meno del referendum sulla secessione.

L'onorevole Urbani ha spiegato con estrema chiarezza la distinzione tra il concetto moderno e quello antico di federalismo e quali sono gli istituti che caratterizzano il federalismo moderno, che a mio giudizio si ritrovano nel testo costituzionale che dobbiamo discutere. Per questo credo che sia del tutto legittimo che si voti e che la Commissione decida, a maggioranza credo, di ispirare il testo al principio del federalismo. La definizione del modo in cui questo riferimento debba essere poi collocato materialmente nel testo – se nel titolo generale come ha proposto l'onorevole Boato, o nella formula « federale, una e indivisibile », come nel testo in esame – la rinvierei alla fine. Una volta votato il principio, accantonerei l'articolo 55 per decidere alla fine come il riferimento al federalismo – qualora la Commissione voti a favore di tale principio – debba essere collocato nel testo perché mi pare che allo stato la votazione su una espressione concreta incontri molte difficoltà e che non vi sia ancora una formulazione pienamente soddisfacente. Per cui si può benissimo esprimere, attraverso un voto di principio, la scelta che nel testo vi sia poi il riferimento al federalismo. Il modo in cui tale riferimento dovrà concretamente articolarsi lo vedremo alla fine, esaminando allora il testo dell'articolo 55.

La mia proposta è abbastanza chiara.

CESARE SALVI. Siamo favorevoli alla proposta e voteremo a favore dell'introduzione del principio del federalismo.

ERSILIA SALVATO. Signor presidente, la proposta di accantonamento avanzata dalla lega, a mio avviso, era proprio in merito alla questione del principio del federalismo. Noi siamo d'accordo con la proposta della lega e riteniamo non si possa anteporre una decisione prima di aver visto nel merito come si svilupperà concretamente, dopo le votazioni, la configurazione della Repubblica.

Credo che la questione debba essere affrontata soltanto in quel momento per decidere allora se facciamo un ordinamento federale o se scriviamo « Repubblica federale, unica e indivisibile ». Anteporre ora una discussione mi sembra del tutto improprio. Per questo, signor presidente, le chiedo di mettere in votazione innanzitutto o l'emendamento Cosutta C.55.6 o l'emendamento Elia S.55.12. Andiamo avanti e poi decideremo. Anche la proposta avanzata ieri da Boato in una certa misura aveva dentro di sé una sua saggezza perché costruisce non una Repubblica federale ma un ordinamento, che è cosa diversa. Mi pronunzio quindi per accogliere la proposta di accantonamento avanzata dalla lega.

NATALE D'AMICO. Mi pare sia necessario fin da subito decidere che l'aggettivo « federale » deve esserci nel testo. Sono personalmente favorevole a che questo aggettivo sia contenuto nel titolo, che sia quindi « ordinamento federale » ma mi pare necessario, ripeto, che fin da subito si decida che tale aggettivo deve esserci, anche perché questo in qualche modo orienta i successivi lavori della Commissione.

MARIO RIGO. Sono d'accordo con la dichiarazione del collega D'Amico. Peraltro, se per facilitare i lavori si dovesse accogliere la proposta fatta dal presidente di limitarsi ad una dichiarazione di principio, sarei d'accordo anche con questa impostazione.

FRANCESCO SERVELLO. Mi richiamo al regolamento della Camera e di tutte le camere. Siamo venuti qui stamane per

esaminare e votare il progetto elaborato a suo tempo dalla Commissione e poi perfezionato nei vari passaggi. È singolare la richiesta di votare il principio del federalismo, perché questo non si pone. Non esiste un ordine del giorno in proposito, non esiste un emendamento. L'unico punto da discutere e valutare è l'articolo 55; lo si può accantonare oppure lo si può discutere e votare; non vi è una terza via, onorevole presidente. Lo dico in maniera formale. Sarebbe come se, con riferimento ad un altro articolo, si proponesse ad esempio una discussione o votazione sul principio del presidenzialismo; non si pone, se non nei termini in cui questo principio, che abbiamo già votato, sia travasato in norme giuridiche e costituzionali.

Onorevole presidente, il chiarimento che ha dato alla richiesta del collega Fisichella ci induce quindi a ritenere che o si procede subito a discutere e votare l'articolo 55 oppure lo si accantona in attesa di decidere quale sia il momento più opportuno per affrontarlo.

PRESIDENTE. Non essendovi altre richieste di intervento, vorrei chiarire che abbiamo deliberato un metodo di lavoro in sede referente che prevede anche la possibilità di votazioni su principi. D'altro canto la proposta di introdurre l'aggettivo « federale » e quindi il riferimento al federalismo nel testo costituzionale è contenuta in centinaia di emendamenti, per cui riassuntivamente si può chiedere che si voti su questa scelta di grande portata: introdurre o meno il riferimento al federalismo nel testo della nuova Costituzione. È del tutto legittimo che si voti su questo. Siccome poi l'onorevole Boato ha proposto di procedere in un diverso modo, cioè di introdurre il principio nel titolo, l'accettazione del principio può consentire poi di accantonare momentaneamente la decisione sulla modalità, salvo alla fine di questa parte decidere e votare il testo.

Da questo punto di vista la mia è soltanto una proposta di organizzazione dei lavori. Il risultato finale è sempre la votazione di un testo — su questo ha

ragione il collega che prima è intervenuto — non di un principio. Si può procedere così, proprio perché possiamo distinguere una volontà, che mi pare larga, di introdurre nel testo il riferimento al federalismo e invece diverse opinioni circa le modalità di questa introduzione, se l'aggettivo deve essere riferito alla Repubblica o all'ordinamento. Potremmo votare sul principio, assumendolo anche come guida per il lavoro successivo, e riservarci alla fine di decidere in quale modo questo riferimento al federalismo debba essere letteralmente introdotto nel nuovo testo costituzionale. Ripeto, questo è possibile, non è scandaloso.

STEFANO PASSIGLI. Signor presidente, a conforto di quanto ha appena detto, mi sembra importante a questo punto che vi sia un voto che avrebbe quasi un valore procedurale interno, un voto non su un testo ma su un principio.

Alcuni degli emendamenti di cui stiamo parlando — come quelli Elia e Cossutta — hanno una portata molto diversa se vengono o meno letti, considerati e votati a valle dell'affermazione del principio federale, perché hanno una portata obiettivamente diversa. Credo quindi sia opportuno farlo: alternativamente lo si può fare seguendo la proposta dell'onorevole Boato di spostare l'aggettivo federale nel titolo, ma un'affermazione di un voto di principio sul punto è sicuramente accettabile. Se questa è la via che verrà seguita, gradirei che il presidente riaffermasse che qualora non apparisse nell'articolo 55 la dizione « una ed indivisibile » è perché tale affermazione è già contenuta come principio nella prima parte della Costituzione e che quindi, se votassimo il principio federale *tout court*, non stralceremmo l'affermazione stessa.

FRANCESCO TABLADINI. Presidente, sinceramente non riesco a capire perché si debba votare un principio. In questo momento è stato richiesto semplicemente se sia possibile accantonare l'articolo 55, per il termine, ed esclusivamente per il termine — come mi pare qualcuno abbia

precisato – federale. Non vedo perché si debba anticipare una votazione di principio, quando siamo stati convocati per discutere l'articolo 55.

Chiedo pertanto che venga messa ai voti la richiesta di accantonamento dell'articolo 55; la discussione circa il fatto se la Repubblica possa essere federale o conferederale credo si possa affrontare in un momento successivo.

MARCO BOATO. Presidente, la risposta al quesito dei colleghi Tabladini, Fontan ed altri mi pare chiarissima: il disegno della lega in questo momento mi sembra del tutto legittimo, ed io voglio renderlo esplicito. La Commissione – salvo la lega, che non ha neppure partecipato al voto – ha deciso unanimemente (ripeto, salvo la lega) di accettare la decisione del presidente di dichiarare inammissibili tutti gli emendamenti volti ad introdurre nella Costituzione il principio della secessione, una sorta di clausola di dissolvenza della Repubblica nella sua unità ed indivisibilità. A questo punto la lega sta legittimamente – rispetto la loro abilità, però voglio renderla esplicita – proponendo alla Commissione di non pronunciarsi sulla questione di fondo, che discutiamo da mesi, del federalismo. È trasparente cosa avverrebbe all'esterno (siamo già all'esterno, perché il nostro dibattito è in diretta, è trasparente): si direbbe che la Commissione bicamerale ha respinto l'ipotesi di secessione ed ha accantonato il federalismo. Si direbbe quindi: avete visto? Hanno scherzato!

La lega lo fa legittimamente; il suo disegno è di rendere incredibile il lavoro di riforma federale della Commissione bicamerale prima e del Parlamento poi. Credo che la maggioranza della Commissione non debba accettare di essere supporto di questo disegno, legittimo ma politicamente inaccettabile; ritengo quindi del tutto giusta la proposta del presidente, coerente con le decisioni adottate nella seduta dell'altro ieri dal punto di vista metodologico, di far votare il principio del federalismo e poi di trarne le conseguenze, laddove venisse accolto, nel modo

in cui la Commissione, nella sua sovranità, crederà più opportuno dal punto di vista della collocazione tecnico-giuridica (fin dall'inizio, come io propongo, nell'ordinamento della Repubblica, o in altre forme).

Ripeto, giudico la proposta del presidente del tutto legittima e coerente, e sarebbe un gravissimo errore politico e costituzionale accantonare tale decisione; noi la dobbiamo adottare contestualmente oggi proprio in riferimento alle decisioni preliminari di carattere procedurale che abbiamo assunto riguardo all'inammissibilità di altre proposte.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Propongo di non accogliere la proposta di accantonamento del collega Tabladini perché, accantonando l'articolo 55, accantoniamo tutto quello che in esso vi è scritto. In tale articolo c'è scritto, dopo l'inciso, che «la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato»; dopo di che, tutti gli altri articoli – tutti, da quello sulle funzioni a quello sulla finanza – seguono quest'ordine, dicendo: «i comuni, le province, le regioni (...)». Questo articolo rappresenta una guida rispetto all'ulteriore lavoro, e il suo accantonamento costituirebbe l'accantonamento di questo ordine e di questo principio.

Faccio presente, poiché è stata già avanzata una richiesta di votazione dai colleghi di rifondazione comunista, che io chiedo di votare l'articolo 1, comma 1, come era prima. Vorrei però suggerire al presidente una modalità tecnica, che mi sembra valida, per votare il principio votando tecnicamente anche l'articolo. La proposta è la seguente: votiamo il titolo «Ordinamento federale» secondo la proposta del collega Boato, con riserva di sopprimere il termine «federale» alla fine, e votiamo l'articolo 1, comma 1, senza i termini «federale, una e indivisibile», con riserva di aggiungere alla fine «federale». Il principio c'è, perché si parla di ordinamento federale, e perciò c'è la duplice riserva di escluderlo o di includerlo in entrambi i punti. È un voto

formale sul testo, ma contemporaneamente salva il principio.

ROLANDO FONTAN. Noi vogliamo l'accantonamento non per le ragioni espresse dal collega Boato bensì per quanto sostenuto dai gruppi di rifondazione comunista e di alleanza nazionale. Mi spiego meglio.

Il gruppo di rifondazione comunista ha detto che questa non è una Costituzione federale e, al di là del dire sì o no (noi siamo convinti del no) occorre discutere i principali articoli dove si costituirebbe una Costituzione federale. È pertanto evidente che la posizione di rifondazione comunista è legittima e veritiera, perché non è possibile dire che si dà vita ad una Costituzione federale quando invece l'articolato interno non corrisponde a ciò. E allora, per fare questo, aspettiamo di sviluppare l'articolato interno, visto che si deve ancora cominciare a discutere.

L'altra posizione è quella di alleanza nazionale, espressa dal collega Servello, il quale dice che se per federalismo si intende un messaggio può anche andar bene. Quindi, noi chiediamo l'accantonamento non per i motivi addotti da Boato ma semplicemente per le ragioni — che confermiamo ed accettiamo *in toto* — espresse da alleanza nazionale e da rifondazione comunista.

PRESIDENTE. Lei non deve obiettare a tutte le ragioni.

Vorrei riassumere questa lunga discussione sull'ordine dei lavori, che è approdata ad una proposta del collega Rotelli, il quale sostanzialmente propone che si voti sul titolo « Ordinamento federale della Repubblica » e che, qualora questo titolo, che ovviamente contiene in sé la scelta del principio federale, venga approvato, si affronti l'articolo 55 (poi vedremo quali emendamenti eventualmente votare), così riformulato: « La Repubblica » — a quel punto, retta da ordinamento federale, resta « La Repubblica » — « è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato ». Credo che le votazioni debbano susseguirsi nel senso di deliberare

anzitutto sulla proposta di accantonamento dell'articolo 55 (*Commenti*)... È naturale! Tranquilli: siamo in un paese democratico, non siamo in Padania! Successivamente, qualora la proposta di accantonamento fosse respinta, credo debba essere posta ai voti la proposta di Rotelli, già anticipata da Boato, nel senso di premettere alla votazione sull'articolo 55 quella sul titolo. È ovvio che, a seconda dell'esito di queste votazioni, si stabilirà in che modo passare all'esame dell'articolo in questione.

ARMANDO COSSUTTA. Vorrei richiamarmi a quanto diceva poco fa il collega Boato. L'intento, il disegno politico della lega è chiaro; è altrettanto chiaro l'intento apprezzabile del presidente di evitare che la lega possa strumentalmente utilizzare l'esito di una nostra votazione ai fini della battaglia che sta conducendo. Tutto ciò fa parte della schermaglia, della polemica, della battaglia politica, ma ha ben poco a che fare con le indicazioni precise in materia di votazione di emendamenti e di subemendamenti.

In sostanza, credo che il problema non sia di porre in votazione principi, a meno che questi ultimi non siano tradotti in ordini del giorno, magari in una parola o in un aggettivo. Rotelli ha avanzato una proposta precisa, nel senso cioè di premettere alla votazione sull'articolo 55 quella sul titolo del capitolo; si tratta di una proposta già avanzata in Comitato ristretto da noi condivisa e sostenuta. Dopo di che, si può benissimo arrivare concretamente a stabilire in che modo si debba procedere alla votazione dell'articolo 55. In sintesi, credo che debba essere formalmente messa ai voti la proposta di Rotelli.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Ricordo con particolare soddisfazione che nella prima fase dei nostri lavori l'aggettivo « federale » era contenuto nella mia proposta nella parte relativa all'ordinamento della Repubblica, perché si riteneva colorasse di sé l'intera seconda parte della Costituzione. Avendo

deciso di partire dall'articolo 55 anziché dal titolo generale, poteva apparire perfino più riduttivo... Se si riparte dall'idea che federale è l'ordinamento della Repubblica – e di conseguenza, l'intero sistema –, mi sembra preferibile che l'aggettivo compaia nel titolo generale, sembrandomi in tal modo addirittura rafforzativo della scelta che intendiamo effettuare. Sarei particolarmente lieto che la Commissione si orientasse in questa direzione.

MARIO RIGO. Il collega Servello aveva sollevato un'obiezione formale, a mio avviso corretta. Tale obiezione è stata superata, ma vorrei rimanesse agli atti che avevo formalizzato in un mio emendamento la parola « federale » nel titolo...

PRESIDENTE. Sono una quarantina gli emendamenti che contengono una proposta analoga! È formalmente ineccepibile la votazione su questa proposta, dal momento che essa è contenuta in molti degli emendamenti contenuti nel fascicolo che stiamo esaminando.

Se non vi sono obiezioni, porrei in votazione anzitutto la proposta di accantonamento dell'articolo 55, trattandosi della prima avanzata in ordine di tempo.

ARMANDO COSSUTTA. Presidente, credo che si debba votare prima il titolo; dopo di che, potremo decidere se accantonare o meno l'esame dell'articolo. Il titolo viene prima dell'articolo.

PRESIDENTE. Capisco il suo ragionamento ma – non vorrei con questo urtare la suscettibilità di qualcuno – la proposta di accantonamento all'articolo è stata presentata prima delle altre dal punto di vista cronologico. Se dovessimo seguire l'ordine del fascicolo, la votazione sugli emendamenti riferiti ai titoli dovrebbe intervenire alla fine. Credo sia abbastanza evidente che la volontà politica di chi si oppone all'accantonamento dell'articolo si muova nel senso di votare successivamente il titolo. I termini politici della questione sono abbastanza evidenti, a questo punto.

Pongo in votazione la proposta, avanzata dal senatore Tabladini, di accantonare l'articolo 55.

(È respinta).

Passiamo alla votazione della proposta del collega Boato, successivamente formalizzata da Rotelli, favorevole il relatore, di anticipare il voto sugli emendamenti relativi al titolo generale (« Ordinamento federale della Repubblica »).

ROLANDO FONTAN. Se ho ben compreso, il titolo sarebbe « Ordinamento federale della Repubblica », mentre nell'articolato scomparirebbe il termine « federale ».

PRESIDENTE. Si tratta di un aspetto che esamineremo successivamente. In realtà, la proposta riguarda un anticipo di votazione; nell'intenzione dei proponenti, in caso di approvazione, verrebbe meno l'espressione « federale, una ed indivisibile », i tre aggettivi che attualmente seguono il sostantivo « La Repubblica ». In sostanza, il riferimento al federalismo sarebbe contenuto nel titolo.

Ora si tratta di votare sulla proposta procedurale di anticipare il voto sugli emendamenti. Successivamente – diciamo così – voteremo l'emendamento in questione. Si tratta di un punto sul quale vorrei essere chiaro.

Pongo in votazione la proposta di anticipare la votazione degli emendamenti relativi al titolo.

(È approvata).

Passiamo quindi alla discussione sugli emendamenti volti ad introdurre il seguente titolo: « Ordinamento federale della Repubblica ».

DOMENICO FISICHELLA. Indipendentemente dalle determinazioni che saranno assunte dal gruppo di alleanza nazionale, dichiaro la mia contrarietà alla dizione nel titolo: « Ordinamento federale della Repubblica », perché sono favorevole allo stato nazionale unitario.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di accogliere gli emendamenti volti ad introdurre il seguente titolo della parte della Costituzione che stiamo riformando: « Ordinamento federale della Repubblica ».

(È approvata).

Passiamo all'esame dell'articolo 55.

Chiedo al relatore se condivide la proposta di intendere l'articolo 55, alla luce della votazione testé conclusasi, nel senso che al primo comma sia soppressa l'espressione « federale, una e indivisibile ».

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Certamente, presidente. Credo che l'aggettivo « federale » riferito all'ordinamento colori di sé l'intera seconda parte: non ha quindi più alcun senso ribadire tale aggettivo nell'articolo 55.

PRESIDENTE. Ci eravamo orientati a votare in primo luogo gli emendamenti proposti dal relatore. Pur avendo presente i rilievi del senatore Cossutta, è evidente che, qualora approvassimo il testo del relatore, le altre proposte sarebbero precluse. Tuttavia, nello spirito di questo lavoro referente, che mi pare che in questo modo dia risultati migliori, vorrei mettere a fuoco il problema posto dal collega Cossutta e da altri colleghi con appositi emendamenti. Mi pare cioè che diversi colleghi vogliamo mettere in discussione l'uso che nel testo si fa del termine « Stato », in quanto riferito all'amministrazione centrale dello Stato, a ciò che fino a questo momento è stato definito l'amministrazione centrale dello Stato. Si ritiene che l'uso della parola « Stato » nel senso di amministrazione centrale dello Stato sia foriero di equivoci. Vi è quindi una serie di emendamenti che propongono un uso forse più tradizionale della parola « Stato », cioè come comprensiva dell'insieme dell'ordinamento, e dunque anche dei comuni, delle province e delle regioni.

Vorrei che, prima di arrivare alle votazioni formali, si discutesse di questo, che è il punto di sostanza. Se eventualmente prevalesse l'opinione favorevole ad un uso più tradizionale della parola « Stato », poi si troverà una formulazione.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Presidente, desidero ricordare brevemente le conclusioni del dibattito svoltosi a giugno. Usiamo la parola « Stato », dall'articolo 55 in poi, anche in riferimento alle competenze legislative indicate in seguito e ad altre parti della seconda parte della Costituzione, alla luce dell'aver definito federale l'ordinamento, come equivalente di « federazione ». Sappiamo di non poter usare, dal punto di vista lessicale, la parola « federazione », ma in un ordinamento federale è come se dicessimo che la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dalla federazione. Questa espressione ci sembra molto più complicata lessicalmente e non abbiamo alcuna intenzione di degradare lo Stato italiano nato nel 1861 a qualcosa di accessorio rispetto ai comuni. È una cosa radicalmente diversa: nell'ordinamento federale ciò che chiamiamo Stato è l'insieme delle competenze e degli apparati del centro del sistema. Il resto, non subordinato o altro, è altra cosa. Quindi, molte delle preoccupazioni espresse dai colleghi del gruppo di rifondazione comunista ed anche dai colleghi Fisichella ed altri del gruppo di alleanza nazionale potrebbero essere superate, dato che non stiamo degradando lo Stato ad altro, ma stiamo solo modificando l'ordinamento della Repubblica, sicché anche lo Stato che abbiamo conosciuto diventa altro.

Sono perciò contrario ad inserire l'espressione « amministrazione centrale », perché non è solo all'amministrazione centrale che si fa riferimento: vi sono i poteri centrali giurisdizionali, vi sono poteri centrali di altra natura, vi sono quelli legislativi, vi è il Parlamento. Quindi, non si può dire « amministrazione centrale »:

bisogna dire « Stato » capendo che è altro rispetto allo Stato che abbiamo conosciuto finora.

FRANCESCO SERVELLO. Dirò poche cose, perché su questo argomento ci siamo già intrattenuti più volte sia nel Comitato competente sia nella Commissione plenaria. La tesi che ho sempre avanzato insieme ad altri colleghi è la seguente: quando si parla di Repubblica si intende lo Stato, perché nel concetto di Repubblica è insito il concetto di Stato. Voler insistere sul fatto che la Repubblica è composta dai comuni, dalle province, dalle regioni e, in ultimo, dallo Stato è riduttivo per il concetto di Stato e per il senso che si dovrebbe avere dello Stato. Se a questo aggiungiamo che abbiamo deciso per l'ordinamento federale della Repubblica e non dello Stato, ritengo che sarebbe più opportuno evitare l'indicazione dello Stato, tanto più perché in varie parti della riforma lo Stato è evocato per i suoi poteri (poteri primari, poteri delegabili ed altro). Non capisco perciò l'insistenza — non la definisco maliziosa — che si vuole ancora una volta perfezionare in questa sede per far diventare lo Stato, nel messaggio da inviare a Bossi e ad altri, un elemento secondario, quasi finale, della gerarchia dei soggetti che compongono la Repubblica.

Per questi motivi esprimo ancora una volta la mia riserva, di carattere non formale ma sostanziale. Gradirei che essa fosse considerata: se il relatore, una volta tanto, accettasse una mia proposta, ne guadagnerebbe la chiarezza dei rapporti all'interno della struttura generale della Repubblica.

LEOPOLDO ELIA. Vorrei chiarire la portata dell'emendamento S. 55.12 che ho firmato per primo con i colleghi del gruppo del PPI del Senato.

Debbo innanzitutto fare un rilievo, per introdurre una brevissima esposizione di chiarificazione. Il senatore Fisichella dice di essere per lo Stato nazionale unitario. Ora, va chiarito che, specialmente nella letteratura tedesca più significativa ma

anche al di fuori di quella letteratura, lo Stato unitario non contraddice la nozione di Stato federale. Il libro di Konrad Hesse è intitolato *Lo Stato unitario federale* perché all'interno della nozione di Stato unitario distinguiamo tra lo Stato centralistico e lo Stato federale. Ma non possiamo lasciare sospeso in aria il sospetto che lo Stato federale non sia uno Stato unitario. Per noi, lo Stato federale, come poi si afferma nell'endiadi « una e indivisibile » riferita alla Repubblica federale, vede un'unitarietà strettamente connessa alla nozione federale. Altrimenti si fanno ulteriori confusioni.

Per esempio, quando si parla di confederazione bisogna aver presente che questo termine dottrinalmente può significare un'unione di Stati che mantengono un potere sovrano, come le colonie inglesi in America prima della Costituzione di Filadelfia. Ma bisogna anche rilevare che confederazione è definito anche uno Stato che tutti considerano federale come la Svizzera: il nome è « confederazione », ma la natura è sicuramente di Stato federale, e nessuno contesta il carattere di Stato unitario, federale e unitario, della Svizzera.

Ciò premesso, il mio emendamento prende le mosse dalla consapevolezza del carattere poliseno che il *nomen* Stato è venuto assumendo, soprattutto nella dottrina, in relazione ai concetti di Stato-ordinamento, Stato-comunità, Stato-apparato a tutta una serie di ulteriori distinzioni che peraltro rendono irriducibile la nozione di Stato a quella di amministrazione centrale, come ha giustamente osservato il relatore: lo Stato, anche come apparato, è molto di più che non la pura amministrazione centrale. A me pare che la scelta debba dipendere, in un testo costituzionale, dalla convinzione collettiva prevalente, non da impostazioni dottrinali, sia pure di notevole rilievo. Quella prevalente nelle convinzioni collettive è l'equazione fra Stato e Repubblica, fra Repubblica e Stato inteso in senso ampio, che non esclude che comuni e regioni siano anch'essi Stato e Repubblica, cioè che la Repubblica non si esaurisca certa-

mente nello Stato, quando lo Stato è parte di fronte alla Corte costituzionale, di fronte ad altri soggetti. È come se si dicesse che la Repubblica è uno Stato costituito da comuni e da province, dove il termine costituito sta per ordinato territorialmente e, quindi, per comunicazione, comuni e regioni sono Repubbliche, ma innanzitutto lo è lo Stato.

Questo — secondo me — è nell'immaginario comune e nelle convinzioni collettive un elemento che rende preferibile tale scelta. Naturalmente, non è una questione di vita o di morte, ma il problema andrebbe risolto in questo senso.

MAURIZIO PIERONI. Intervengo brevemente per dichiarare la nostra adesione alla formulazione proposta dal relatore, perché nel senso comune è innegabile che il precedente ordinamento costituzionale portava a vedere il ruolo delle regioni e degli enti locali come accessorio per il governo del territorio. Siamo invece favorevoli a votare la formula proposta dal relatore, perché postula una pari dignità istituzionale nel nuovo ordinamento federale.

Questo è il senso del nostro voto e a tale significato teniamo molto; pertanto ribadisco il nostro voto favorevole sull'ipotesi prospettata dal relatore.

**PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE
LEOPOLDO ELIA**

ARMANDO COSSUTTA. Ho già avuto modo di illustrare, sia pure sinteticamente, la nostra opinione al riguardo.

La formulazione più precisa è, secondo me, quella contenuta nell'emendamento del senatore Elia e di altri parlamentari, perché rappresenta un passo avanti molto forte rispetto alla dizione di Costituzione attualmente vigente, laddove in quest'ultima si prevede che lo Stato si riparte in comuni, province e regioni. Nell'emendamento in questione, invece, si prevede, in un'ottica molto avanzata, perché è pregnante di una visione diversa dello Stato, che la Repubblica è uno Stato (e questo è il primo concetto) costituito da comuni,

province e regioni; ciò è fortemente a difesa ed a valorizzazione dei principi di autonomia e nello stesso tempo è garante dell'unitarietà della Repubblica.

Per questo credo che dobbiamo sostenere il contenuto di tale emendamento e votare a favore nel momento in cui il presidente lo porrà in votazione.

GUIDO DONDEYNAZ. Signor presidente, in Val d'Aosta è diffusa l'aspettativa di partecipare alla formazione di una Costituzione federale ed io sono in sintonia con tale aspettativa.

Nell'emendamento che ci viene proposto manca l'individuazione dei soggetti (secondo altre interpretazioni ve ne sarebbero troppi) della federazione. In altre occasioni ho rappresentato i possibili pericoli di questa scelta e pertanto ribadisco che le regioni dovrebbero essere i soggetti costitutivi dello Stato federale.

CESARE SALVI. Per le ragioni più volte illustrate nel corso del dibattito, dichiaro che siamo favorevoli al mantenimento dell'attuale formulazione.

ORTENSIO ZECCHINO. Intervengo per sostenere con qualche piccola argomentazione aggiuntiva la formulazione proposta dal gruppo parlamentare dei popolari del Senato.

Voglio dire con grande franchezza al relatore che non mi convince la sua affermazione secondo cui lo Stato è altro da ciò che abbiamo conosciuto e individuato nella storia di questo secolo, perché tale alterità indefinita crea i dubbi che ci inducono a non accettare la suddetta formulazione. Da essa risulta, infatti, una diversità tra Repubblica e Stato, che tutto sommato è difficile cogliere.

Vorrei ora prospettare qualcuna delle difficoltà che incontreremo nella formulazione del testo, qualora mantenessimo l'attuale proposta. Quando dovremo definire il Presidente, che sappiamo essere della Repubblica, lo qualificheremo Presidente dello Stato? Ed il Senato? Sarà il Senato dello Stato? Non potrà certamente essere il Senato della Repubblica, ma

allora deve essere chiarito come si potrà sciogliere questa contraddizione.

Riteniamo che la Repubblica sia una forma dello Stato e, come ha sottolineato molto bene il senatore Elia, lo Stato può conoscere, nella sua unitarietà, modi di essere diversi. A seconda della sua maggiore articolazione, può essere Stato federale o centralista, mentre in relazione alla forma può essere Stato repubblicano o monarchico, ma non ci pare possa esistere una diversità tra Repubblica e Stato, che ci porterebbe anche ai suddetti inconvenienti pratici. Mi riferisco per esempio alla definizione di alcuni organi come il Senato della Repubblica (il ragionamento può valere per lo stesso Parlamento), perché tutti nell'accezione comune comprendiamo che esso ha questa specificazione.

In sostanza inseriamo il concetto di una separatezza e di una diversità tra Stato e Repubblica, quando invece la formulazione storicamente corretta è che la Repubblica è una forma dello Stato, un suo modo di essere, che può essere monarchico o repubblicano. Ritengo che affermando la forma repubblicana, dichiariamo in Costituzione che non accettiamo altri modi di essere dello Stato. Si tratta di un'affermazione importante, ma non immaginiamo che questa forma possa esistere lontana da un contenuto. La Repubblica è la forma di una realtà che si chiama Stato e la scissione fra questi due concetti ci sembra una grande forzatura.

Non sottolineo quanto rilevato molto bene dall'onorevole Cossutta, osservo però che la novità non è da poco; quando si insiste sul fatto che questo Stato, il quale ha la forma repubblicana e federale, è costituito da regioni, comuni e province, si sottolinea l'importanza di una innovazione molto importante.

Mi auguro vi sia una riflessione comune che ci porti ad evitare di inserire questa contraddizione nel testo, che è peraltro demagogica, oppure fonte di notevoli distorsioni, con conseguenze che si ripercuoteranno lungo il cammino del nostro lavoro.

KARL ZELLER. Condivido il concetto del relatore di elencare le autorità centrali tra gli elementi costitutivi della Repubblica; ritengo però che la terminologia Stato non sia appropriata e contraddittoria in questo contesto, perché se parliamo effettivamente di Repubblica federale il termine più adeguato è quello di federazione. In ogni Stato veramente federale, infatti, le autorità centrali vengono denominate con il termine di federazione, come in Germania, in Belgio, in Austria ed ovunque, mentre da nessuna parte viene utilizzata la terminologia Stato.

In questo senso chiedo venga posto in votazione il mio emendamento nel quale propongo di utilizzare il termine federazione invece di Stato.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor presidente, senza ripetere le argomentazioni sviluppate in sede di Commissione e di comitato, il gruppo popolare e democratici-l'Ulivo della Camera conferma il voto favorevole al testo elaborato dal Comitato.

LUCIANO GASPERINI. Signor presidente, una volta ammesso ed accolto il titolo «ordinamento federale della Repubblica», ritengo che il riferimento allo Stato, contenuto nell'ultima parte del primo comma, sia un pleonismo. Accogliendo tale titolo diamo per accettato un principio diverso dall'unità considerata nei tempi passati. Da penalista debbo dire che il Manzini, nel suo *Trattato di diritto penale*, nel volume terzo, parlando dei delitti contro l'integrità dello Stato affermava che chi sosteneva il federalismo poteva incorrere nelle noie penale, perché allora il federalismo era concepito come un'idea contraria all'unità dello Stato. Ripeto, parla il Manzini, un grande docente dell'ateneo patavino.

Superato questo concetto, mercé l'intervento del nostro movimento, affermiamo una tautologia nel senso che parlando di ordinamento federale della Repubblica, diciamo che la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato. Giustamente ella osservava, signor presidente, che nell'ac-

cezione comune lo Stato è inteso come Stato-comunità, Stato-ordinamento, Stato-apparato; non a caso la Costituzione vigente, nella prima parte, parlando di Repubblica non fa alcun riferimento allo Stato.

Cito un esempio per me stesso, non certo per voi che conoscete la Costituzione approfonditamente. La Carta costituzionale all'articolo 1 stabilisce che «l'Italia è una Repubblica ...», all'articolo 4 che la Repubblica riconosce ...» e all'articolo 5 che «la Repubblica, una e indivisibile, riconosce...»; si parla di Stato solo all'articolo 7, allorché si stabilisce che «lo Stato e la Chiesa cattolica sono, ciascuno nel proprio ordine, indipendenti e sovrani» e ciò è un concetto ben diverso, come ha accennato il collega Zeller.

Se si intende cambiare l'articolo 5, più proprio è il riferimento alla federazione: la Repubblica una e indivisibile — lo dico con una certa perplessità — è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dalla federazione: in questo caso si dà valore ad un concetto implicito nell'ordinamento federale dello Stato. Quando invece si dice che la Repubblica è costituita dallo Stato, si afferma un contro-senso, una tautologia.

MARCO BOATO. Signor presidente, il voto favorevole al testo proposto dal relatore è stato preannunciato dal collega Pieroni, perciò mi associo.

Vorrei far notare che le obiezioni comprensibili — che peraltro io non condivido — contenute nell'intervento del presidente Elia e di altri colleghi si riferiscono ad una concezione tradizionale, consolidata, dello Stato, di tutto rispetto e non vi sarebbe nulla in contrario a proseguire sulla linea tradizionale. Credo però che la proposta del relatore — oggetto di un lungo dibattito in Commissione e nel Comitato sulla forma di Stato — sia fortemente innovativa e perciò comprensibilmente incontri resistenze e difficoltà interpretative: non v'è dubbio che daremo molto da lavorare alla dottrina una volta varata la seconda parte della Costituzione.

Poiché si tratta di una forte innovazione, vi sarà la necessità di una altrettanto forte riflessione di carattere giuridico e scientifico, nella direzione della scelta operata con il voto espresso poc'anzi sull'ordinamento federale della Repubblica. Non credo sia inaccettabile, in linea di principio, la proposta del collega Zeller, ripresa dal collega Gasperini con molto garbo; però, avendo noi a che fare con la compatibilità con la prima parte della Costituzione — nella quale come ha ricordato il collega Gasperini si parla di Repubblica, perché solo nell'articolo 7 si fa riferimento allo Stato — e dovendo contemperare le scelte in materia di ordinamento con i principi fondamentali e le definizioni contenute nella prima parte della Costituzione, è opportuno mantenere il testo proposto dal relatore che suona «la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato».

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

MARCO BOATO. L'obiezione del collega Zecchino, il quale esprime la posizione del gruppo dei popolari del Senato, a differenza dell'onorevole Bressa, che ha espresso un orientamento diverso dei popolari della Camera, i quali consentono con il relatore ed il Comitato, a mio parere è il frutto di un nobile spirito conservatore.

Non vi è contraddizione con la figura del Presidente della Repubblica, costituita di comuni, province, regioni e Stato, che è Presidente dell'insieme di una Repubblica che avrà un assetto ordinamentale di tipo federale, il quale al tempo stesso è Capo dello Stato per tutti gli aspetti di rilevanza internazionale. Il Senato, a maggior ragione sarà Senato della Repubblica, perché dovrà anche essere espressione del rapporto con il sistema delle autonomie. Anzi la qualificazione attuale di Senato della Repubblica verrà valorizzata e rafforzata da questo primo comma dell'articolo 55.

Per questi motivi, pur rispettando per le obiezioni manifestate, che hanno una

loro dignità dottrinale oltre ad una continuità storica, sono favorevole alla portata innovativa e innovatrice del testo proposto dal relatore e dal Comitato.

GIORGIO REBUFFA. Signor presidente, preannuncio il nostro voto a favore del testo del relatore. Poiché le argomentazioni sono state già espresse, mi limiterò a rammentare che in questo primo comma il termine Stato ha un'accezione del tutto peculiare, che non può assolutamente creare confusioni: si tratta di una delle accezioni correnti nella letteratura, nel linguaggio giuridico e nella giurisprudenza.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. La distinzione tra Repubblica e Stato non viene introdotta dalla formulazione dell'articolo 55 in esame, poiché è già contenuta nella Costituzione, più specificatamente nell'attuale articolo 5, secondo il quale « la Repubblica, una e indivisibile, riconosce e promuove le autonomie locali » dove per Repubblica si intende lo Stato, le regioni, le province, i comuni, i cittadini. Sempre nell'articolo 5, si stabilisce che « attua nei servizi che dipendono dallo Stato... » intendendo l'apparato dello Stato. Quindi, adottando questa formulazione, si pone in continuità con il testo costituzionale, e con il principio fondamentale dell'articolo 5.

La parte rilevante della dottrina costituzionale italiana si è mossa in questa direzione le *Istituzioni di diritto pubblico* di Costantino Mortati sono articolate su questa distinzione, lo stesso dicasi per *L'ordinamento repubblicano* del professor Benvenuti.

La Repubblica è democratica in quanto i comuni, le province, le regioni e lo Stato sono su un piano di assoluta parità, ma quando tale formulazione fu presentata per la prima volta, la risposta consistette nel capovolgere la nel senso di stabilire che la « Repubblica è costituita dallo Stato, nonché dalle regioni, dalle province e dai comuni » e quel « nonché » ha significato la riduzione dell'intero ordinamento ad una subordinata rispetto allo Stato.

Quindi il carattere innovativo della proposta consiste proprio in quest'ordine, che non è – come ama dire il collega Salvi – di tipo alfabetico ma è quello del federalismo, che nasce dal basso e sale verso l'alto. In quest'ordine è essenziale che lo Stato sia ricompreso.

PRESIDENTE. Prima di passare ai voti, vorrei capire se l'onorevole Elia mantiene il suo emendamento S.55.12; ad ogni modo, l'onorevole Cossutta lo farebbe proprio.

MARCO BOATO. Presidente, votiamo il testo o un emendamento ?

PRESIDENTE. In questo caso, prima di votare il testo, data la rilevanza della questione, votiamo gli emendamenti; la presidenza si è riservata, tra l'altro, di porre o meno in votazione gli emendamenti. Questi ultimi propongono un principio o un lessico diverso rispetto a quello del testo, su un punto fondamentale.

ARMANDO COSSUTTA. Presidente, rinuncio all'emendamento Diliberto C.55.6.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Elia S.55.12.

(È respinto).

KARL ZELLER. Presidente, avevo chiesto la votazione del mio emendamento che proponeva di sostituire la parola « Stato » con la parola « federazione ».

PRESIDENTE. Lo porremo in votazione senz'altro.

MARCO BOATO. Vorrei mettere agli atti una dichiarazione di voto contrario, non al concetto di federazione ma all'uso di questa terminologia, avendo già adottato l'aggettivo « federale » per tutto l'impianto ordinamentale della Repubblica.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta dell'onorevole Zeller di sostituire

la parola « Stato » con la parola « federazione ».

(È respinta).

Molti colleghi insistono – sono state presentate molte decine di emendamenti al riguardo – affinché si voti la proposta soppressiva del riferimento alle province nel testo costituzionale (il che ovviamente non significa abolire le province ma la garanzia costituzionale per le stesse). Si tratta di un tema lungamente discusso.

Pongo pertanto in votazione la proposta di sopprimere il riferimento alle province.

(È respinta).

Altri emendamenti propongono di sopprimere il riferimento a Roma, capitale della Repubblica. Anche qui, non si tratta ovviamente di sopprimere Roma: vorrei tranquillizzare i cittadini della capitale...!

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Vorrei solo far presente che il riferimento a Roma, capitale della Repubblica, è opportuno quando decidiamo di dar vita ad un ordinamento federale. Non si tratta solo della ricognizione di un fatto ovvio e noto: vi è un elemento nuovo e mi sembra opportuno in questo momento ribadire che Roma è la capitale della Repubblica anche quando quest'ultima diventa federale.

Sono quindi contrario agli emendamenti che propongono la soppressione di tale riferimento.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di sopprimere il riferimento a Roma capitale della Repubblica.

(È respinta).

Passiamo alla votazione dell'articolo 55. Ricordo che il riferimento alla Repubblica « federale, una ed indivisibile » è venuto meno in seguito all'approvazione del titolo.

ARMANDO COSSUTTA. Ci asterremo su questo articolo, presidente.

DOMENICO FISICHELLA. Poiché l'articolo 55 è composito e dal momento che con riferimento al terzo comma abbiamo già assunto una deliberazione, ritengo che per i due primi commi si debba effettuare una votazione per parti separate.

Annuncio il mio voto contrario sul primo comma (« la Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato »). Non voglio entrare nel merito di un dibattito dottrinale, nel quale ad ogni citazione di testo potrebbe corrispondere la citazione di molti altri testi che dicono il contrario. Ritengo che il primo comma introduca un principio di conflittualità istituzionale e che le Costituzioni – come in genere ogni sistema di regole – servano a ridurre la conflittualità e non ad incrementarla. Potrei invece votare a favore del secondo comma: chiedo pertanto che i due commi siano posti in votazione separatamente.

PRESIDENTE. Vorrei solo obiettarle che le Costituzioni si fanno per regolare i conflitti, non per ridurli: l'idea di ridurli è a volte pericolosa.

DOMENICO FISICHELLA. Quando lei ha regolato i conflitti li ha portati a diventare competizione, che è una cosa molto diversa: quindi li ha talmente depotenziati... Per favore, colleghi: parlo pochissimo e quando esprimo un punto di vista su temi sui quali mi soffermo forse da un quarantennio, credo con qualche esercizio di coscienza e con qualche profitto...

PRESIDENTE. Lei ha ragione: le chiedo scusa.

DOMENICO FISICHELLA. Dicevo che regolare i conflitti è esattamente la stessa cosa: un conflitto regolato è depotenziato e quindi, come tale, suscettibile di ridurre l'area della conflittualità.

In ogni caso, questo comma aumenta il livello della conflittualità e non è una buona regola per le Costituzioni.

FRANCESCO SERVELLO. Il gruppo di alleanza nazionale voterà a favore del primo comma, pur con le riserve espresse durante il dibattito circa l'aggiunta del termine « Stato ». Abbiamo votato a favore dell'emendamento Elia poc'anzi e quindi risulta chiaro che giudichiamo tuttora un errore insistere su questa formulazione.

Comunque, poiché si tratta di un principio generale contenuto nel comma in questione, il nostro gruppo voterà a favore.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione il primo comma dell'articolo 55 nel testo proposto dal Comitato, come modificato.

(È approvato).

Passiamo alla votazione del secondo comma dell'articolo 55.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. A costo di dare un dispiacere a qualche collega, desidero segnalare che il secondo comma dell'articolo 55 non è affatto indolore. Va bene così com'è, dal mio punto di vista, perché viene adottata la definizione di enti autonomi con propri poteri e funzioni secondo i principi fissati dalla Costituzione, definizione che finora era riservata alle sole regioni. Ora invece vengono messi su un piano di parità i comuni, le province e le regioni, e quindi aumenta – scusate l'espressione – la dose di autonomia e di innovazione contenuta nell'operazione.

PRESIDENTE. Se lei è contento, perché vuole far soffrire gli altri?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Voglio far soffrire qualche collega che dice che avrei proposto altri testi alternativi.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il secondo comma dell'articolo 55 nel testo del Comitato ristretto.

(È approvato).

Pongo in votazione il terzo comma dell'articolo 55 nel testo del Comitato ristretto.

(È approvato).

A seguito dell'approvazione dell'articolo 55, risultano assorbiti gli emendamenti elencati in allegato; risultano implicitamente respinti gli altri emendamenti riferiti allo stesso articolo, che quindi potranno essere ripresentati in Assemblea.

Sospendiamo i nostri lavori fino alla ripresa pomeridiana.

La seduta, sospesa alle 13.40, è ripresa alle 16.25.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo 56 nel testo del Comitato ristretto.

Ricordo che, in sede di Comitato ristretto, si è sviluppata una lunga discussione, in particolare sul primo comma dell'articolo 56, che si è conclusa con la decisione, del Comitato ristretto e dell'Ufficio di Presidenza, che io assumo facendola mia, di porre prioritariamente in votazione gli emendamenti soppressivi, in quanto più lontani dal testo a partire dagli emendamenti Diliberto C.56.17, Cossiga S.56.7, Marino S.56.15, Misserville S.56.700, Malavenda C.56.300, soppressivi dell'intero articolo.

Nel caso in cui la Commissione seguisse l'orientamento, che è stato prevalente in sede di Comitato ristretto, di non sopprimere né l'articolo né il primo comma (così come chiedono altri emendamenti), sulla base della discussione svoltasi il Comitato stesso le sottopone non una univoca proposta di riformulazione del primo comma, bensì due ipotesi alternative (il cui testo vi è stato distribuito).

Nel corso di ulteriori contatti fra i gruppi mi risulta che sia maturata anche un'altra ipotesi, cioè il tentativo di definire una proposta di sintesi a partire dall'emendamento Elia S.56.251, nel senso che il primo comma di tale emenda-

mento possa rappresentare la base di una soluzione di più ampia convergenza.

Nel rispetto, come è ovvio, delle opinioni politiche di grande rilevanza che su questo tema sono venute alla luce, la mia opinione è che si lavori a questa ipotesi qualora vi siano le condizioni per una convergenza più larga, altrimenti, considerato che questa ipotesi è stata avanzata in una fase successiva, informalmente, resterei a quanto si è deciso nel Comitato, cioè di porre in votazione, alternativamente, le due ipotesi da questo definite.

Ciò detto per illustrare i termini della discussione sull'articolo 56, procederei, anzitutto, ponendo in votazione gli emendamenti soppressivi dell'intero articolo.

ERSILIA SALVATO. Signor presidente, abbiamo presentato l'emendamento Diliberto C. 56.17 e chiediamo che venga messo ai voti perché, a proposito, anzitutto, del primo comma, è nostra convinzione, già da quando ne discutemmo prima della pausa estiva, che su questa materia sarebbe stato più saggio — non dico politicamente più opportuno — non introdurre novità che andassero, in una certa misura, a toccare la prima parte della Costituzione; tant'è che su questo testo, così come era venuto a configurarsi, sappiamo tutti che si è sviluppato un dibattito molto ampio — qualcuno dice con tratti biologici — che a me sembra interessante e, allo stesso tempo, anche denso di implicazioni ideali. In questa scelta, infatti, molti hanno letto la volontà molto netta di cambiare in modo profondo l'asse politico e culturale della prima parte della Costituzione, quello della sostanziale eguaglianza e solidarietà, che può determinarsi soltanto nella misura in cui le funzioni pubbliche restino in capo alle istituzioni pubbliche, le quali devono essere garanti dei diritti dei cittadini.

Certo, sappiamo che dalla Costituzione ad oggi si è sviluppato un altro interessante dibattito in merito all'intreccio pubblico-privato. Credo si tratti di un dibattito del quale tener conto, ma così come era venuto a delinearci a noi sembra che

l'articolo non solo non colga le interessanti implicazioni di questo dibattito ma si rifaccia ad una scelta molto precisa, che chiamo ideologica, di sostanziale sostegno alle ragioni del mercato e della competizione.

Per questa ragione di fondo, non ci convince non soltanto il primo comma ma nemmeno l'insieme dell'articolo. Credo che l'averlo scritto in questo modo e l'aver portato avanti un ragionamento sulla sussidiarietà, che ha dato o che può dar adito ad ambiguità e a contraddizioni così forti, non sia in sé un bene, anche per la Carta costituzionale nuova che ci accingiamo a scrivere. Quindi, insistiamo nella nostra richiesta di soppressione. Se questa ipotesi non passerà ragioneremo poi rispetto alle ipotesi successive.

Mi auguro che, alla fine, la Commissione sappia operare una scelta che tenga conto dell'interessante dibattito in atto, nella convinzione che ognuno di noi ha, a partire da me stessa, di un'idea di democrazia in cui la persona e la sua autonomia devono restare centrali. E questa centralità dell'autonomia della persona e dei suoi diritti può essere garantita, a mio avviso, soltanto dalla limpidezza e dalla trasparenza nel delineare con chiarezza chi è il soggetto che sul pubblico deve essere garante e, soprattutto, il ruolo ed i compiti che devono avere le istituzioni. È in questo, a mio avviso, che si può trovare una dizione moderna della sussidiarietà che non ci faccia compiere passi indietro.

MAURIZIO PIERONI. Intervengo, signor presidente, per dichiarare il voto di astensione rispetto all'emendamento proposto da rifondazione comunista, in quanto sopprimere l'articolo non è evidentemente congruente con il compito che la Commissione si accinge a portare avanti, trattandosi di disciplinare le funzioni dei soggetti istituzionali che abbiamo individuato nell'articolo precedente.

Purtuttavia, la formulazione uscita dai precedenti lavori della nostra Commissione ha evidentemente confuso questioni più che rispettabili, che cerchiamo di recuperare nelle successive proposte di

emendamento, relative all'autonomia della persona, tutelata dalla prima parte della Costituzione, e ai diritti dei cittadini, così come giustamente, credo, ha sottolineato il presidente Urbani in alcuni suoi interventi in Comitato ristretto, ma che nulla hanno a che fare con la formulazione attuale, la quale, rifacendosi genericamente al privato, in questa chiave non può che prestarsi ad una lettura di tipo economicista, che poco ha a che vedere con i diritti costituzionali.

PRESIDENTE. Pongo congiuntamente in votazione gli emendamenti soppressivi Diliberto C. 56.17, Cossiga S. 56.7, Marino S. 56.15, Misserville S. 56.700 e Malavenda C. 56.300, non accettati dal relatore.

(Sono respinti).

Passiamo agli emendamenti soppressivi del primo comma, che sono numerosi.

Se si ritiene di votarli, li mettiamo in votazione congiuntamente.

Pongo in votazione la soppressione del primo comma.

(È respinta).

Passiamo all'esame delle proposte emendative sostitutive.

GIANCLAUDIO BRESSA. L'articolo 56, a mio modo di vedere, è molto importante perché definisce in Costituzione il principio di sussidiarietà. Come lei ricordava poc'anzi, e come veniva osservato anche dalla senatrice Salvato, questo articolo ha scatenato un'accesa discussione, è stato al centro di interpretazioni che talvolta, a mio avviso, sono state in qualche modo fuorvianti ed hanno forzato il senso stesso dell'articolo. Sicuramente la responsabilità di questo vizio di discussione può risalire alla stesura iniziale dell'emendamento, che non era scritto bene; e certamente è una colpa che non ho nessuna difficoltà ad assumermi per la parte che mi riguarda. Credo però che alla fine possa essere una felice colpa se si riuscirà ad avviare quest'oggi una discussione che

conduca all'approvazione di un testo che, introducendo senza ambiguità il principio di sussidiarietà, può davvero rappresentare una delle innovazioni più cospicue e più significative di questo nuovo testo costituzionale.

Innanzitutto credo vada chiarito che il principio di cui stiamo discutendo riguarda la ridefinizione dei poteri della Repubblica nella sua nuova articolazione. Abbiamo approvato questa mattina l'articolo 55 e la nuova organizzazione dei poteri dello Stato: comuni, province, regioni, Stato. Si sta parlando quindi di esercizio di funzioni e non di altro. E poiché stiamo discutendo di un modello di organizzazione federale dello Stato, è inevitabile delineare in modo nuovo i confini tra i diversi livelli di potere.

Nel fare questo credo non si potesse ignorare il rapporto tra i pubblici, i privati e la società, tema del resto non nuovo al dibattito costituente. Basti pensare al bellissimo e per tanti aspetti memorabile dialogo tra Dossetti e Togliatti nel settembre 1946 in materia di principi dei rapporti civili, che portarono Dossetti a presentare un ordine del giorno in cui si riconosceva la precedenza sostanziale della persona umana rispetto allo Stato e la sua conseguente capacità di riconoscersi in varie comunità intermedie, secondo una naturale gradualità, e quindi, per tutto ciò in cui quelle comunità non bastino, nello Stato.

Direi che a questo siamo tornati, cinquant'anni dopo, con personalità sicuramente molto più modeste di Dossetti e di Togliatti, ma pur sempre consapevoli che in questi cinquant'anni la società civile si è dimostrata in molte occasioni più vitale delle strutture pubbliche e che tale indipendenza e vivacità, nel momento in cui si ridisegnano i poteri, deve essere riconosciuta e garantita.

Riconoscimento e garanzia che credo passino attraverso la definizione del principio di sussidiarietà, principio che — giova ricordare — non fu recepito dalla Costituzione, perché nel mentre passò di quell'ordine del giorno il principio personalistico, per effetto di una anche qui

altrettanto bella e profonda discussione, che vide soprattutto in Concetto Marchesi l'oppositore più convincente, il principio di sussidiarietà non trovò il suo giusto spazio nel testo costituzionale. Cosa che invece credo debba oggi avvenire, cancellando però ogni ambiguità. Infatti sappiamo (e lo sappiamo soprattutto in virtù dell'assunzione del principio di sussidiarietà da parte del trattato di Maastricht dell'Unione europea) che se non viene opportunamente e convenientemente articolato quel principio può lasciare margini di ambiguità poco utili al lavoro che ci apprestiamo a fare.

Per schematizzare, esistono due dimensioni della sussidiarietà: la dimensione verticale, quella che abbraccia il contesto istituzionale, e la dimensione orizzontale, quella che abbraccia il contesto sociale. Dossetti sosteneva la necessità che lo Stato riconoscesse la realtà e la consistenza delle persone e delle formazioni sociali intermedie. Ma il riconoscimento, per essere autentico, doveva essere graduato e gerarchico, cosa che è considerata pacifica e non discussa per la dimensione istituzionale, mentre è risultata, nella nostra discussione, controversa per la dimensione sociale.

Credo però che se vogliamo ragionare sulla scorta di quel bellissimo dibattito e di quegli straordinari contenuti, tuttavia attualizzandoli, dobbiamo procedere ad un chiarimento preliminare: dobbiamo chiederci oggi quale sia il vero ruolo della pubblica amministrazione in relazione al conseguimento della finalità dell'articolo 3 della Costituzione, cioè rispetto alla rimozione degli ostacoli di ordine economico e sociale, ossia in ordine all'attuazione del principio costituzionale dell'eguaglianza.

Il vero oggetto dell'intervento pubblico non è il bene o il servizio che viene erogato, bensì ciò che tale bene o servizio consente alla persona di fare: istruirsi, mantenersi in salute, avere relazioni sociali, muoversi, avere un'abitazione eccetera. Ma in realtà queste attività fondamentali sono importanti non in sé, ma in quanto consentono alla persona umana di essere autonoma, ovvero, detto con le

parole della Costituzione, di perseguire il proprio pieno sviluppo. Ed è in questa dimensione di autonomia che lo Stato, o meglio, se vogliamo prendere la definizione molto più puntuale che ne dava Aldo Moro, lo schema dello Stato viene arricchendosi. Infatti, non vi è solo una dimensione sociale dell'uomo che è indissolubile dal suo essere soggetto giuridico, ma anche una dimensione sociale specifica per la quale l'uomo entra in unione di interessi e di sforzi nell'ambito di una comunità più o meno vasta ed in essa si trova necessariamente impegnato in un'opera comune.

L'ordinamento giuridico deve necessariamente riflettere un tale modo di essere della realtà umana ed adeguare a questo tipico e vario raggrupparsi la sua ragione di tutela degli interessi umani. È lungo questa direttrice che la sussidiarietà orizzontale assume una modernità ed una rilevanza assolute. L'iniziativa autonoma del singolo cittadino non va intesa come una competizione del privato con il pubblico, ma come espressione di una libertà che concorre ad un impegno comune a risolvere problemi assunti come propri dall'intera comunità. La finalità sociale non appartiene allo Stato ma alla comunità. Lo Stato diventa allora la forma di quel contenuto sociale e non può sottrarsi all'esigenza di riflettere in sé questo nuovo legame; quella che Moro chiamava l'anima unitaria della società.

Per questo parlare di riconoscimento e valorizzazione di interventi autonomi dei cittadini e delle formazioni sociali può non essere più sufficiente. Non si tratta di riconoscere e valorizzare, perché questo ci fa rimanere entro l'ambito di un riconoscimento formale; non è la valorizzazione e il riconoscimento. Si tratta invece di operare un riconoscimento sostanziale dell'autonomia dei cittadini e delle formazioni sociali, come protagonisti nella convergenza delle attività e nel concentramento degli interessi che con comuni, province, regioni e Stato si attuano per il raggiungimento delle finalità sociali dello Stato e per il perseguimento del principio di eguaglianza. Principio di eguaglianza

che del resto, secondo una pacifica giurisprudenza costituzionale, si sostanzia nel divieto di qualsiasi disparità di trattamento irragionevole.

Con l'introduzione di questo principio di sussidiarietà, nella sua completezza e nella sua dimensione verticale ed orizzontale, la Repubblica continuerà a garantire l'eguaglianza, ora anche attraverso le nuove forme con cui le funzioni pubbliche possono dispiegarsi, secondo un principio di ragionevolezza. Quindi, al fine di non suscitare equivoci, è stata da questo punto di vista molto utile la precisazione in qualche modo voluta dal presidente D'Alema nei lavori del Comitato di redazione, tendente a meglio definire la titolarità delle funzioni, da un lato, e l'esercizio delle attività, dall'altro.

Ma questa migliore definizione della titolarità non può essere disgiunta dal riconoscimento che i cittadini sono protagonisti a pieno titolo e come tali responsabili del perseguimento delle finalità sociali assunte dallo Stato. Vi è quindi una nuova definizione di rapporto tra cittadino e Stato, cittadino che non è più solo utente di servizi, che non è nemmeno più solo sovrano, cioè colui che è servito dalla pubblica amministrazione, ma cittadino che è protagonista responsabile delle finalità sociali dello Stato.

È questa una di quelle modifiche della seconda parte della Costituzione che può sicuramente risultare incisiva, anche avendo dei riflessi sulla prima parte, ma non sarà mai, non lo è e non lo può essere, eversiva rispetto ai contenuti di questa. I diritti fondamentali non vengono toccati, si costruisce una modalità nuova perché possano essere meglio garantiti.

Da questo punto di vista, tanto la prima ipotesi predisposta dal Comitato, tanto l'emendamento Elia S.56251 risolvono pienamente questo contenuto. Al di là di qualche imperfezione di forma, vi è la garanzia, nella sostanza, che il contenuto del principio di sussidiarietà è presente. Credo che di questo dobbiamo oggi parlare e discutere, per apprestarci ad una votazione che ritengo possa essere di

grande rilevanza nell'impianto della riforma della seconda parte della Costituzione.

FRANCESCO SERVELLO. Intervengo sull'ordine dei lavori.

Poiché abbiamo introdotto la discussione sull'articolo 56, ero convinto che saremmo intervenuti nel merito dello stesso. Abbiamo ascoltato una dotta lezione dossettiana, di cui faremo tesoro, ma francamente vorrei capire dal presidente, visto che finora non mi è riuscito di comprenderlo dal collega Bressa, se in questo momento discutiamo dell'articolo 56, e se eventualmente i presentatori degli emendamenti principali intendano illustrare le loro proposte emendative, per poterle valutare e quindi votare.

PRESIDENTE. L'onorevole Bressa ha appunto illustrato il suo emendamento, la prima ipotesi formulata dal Comitato ristretto e contenuta a pagina 2 del fascicolo in distribuzione, quella che comincia con le parole: « La titolarità delle funzioni pubbliche è attribuita... ». L'ha illustrata con ricchezza di argomentazioni, di riferimenti culturali, ma non lo possiamo penalizzare per questo!

FRANCESCO SERVELLO. Per carità! Lo ringrazio!

PRESIDENTE. Non solo, l'onorevole Bressa ha altresì detto che, pur essendo per lui meno soddisfacente, anche il primo comma dell'emendamento Elia S.56251 potrebbe corrispondere a quella necessità di innovazione che egli ha invocato.

FRANCESCO SERVELLO. Molto generoso da parte sua.

PRESIDENTE. Ho fatto un riassunto, spero fedele, molto più asciutto, privo di citazioni!

Sono iscritti a parlare i colleghi Soda, Rebuffa, Pellegrino, Pieroni e Urbani. Raccomando...

ANTONIO SODA. ...la brevità.

PRESIDENTE. Sì, una certa sobrietà e soprattutto una risposta al quesito pratico.

ANTONIO SODA. Signor presidente, parto dalla risposta al quesito pratico.

A noi sembra che il primo comma dell'emendamento Elia riesca a risolvere un problema sul quale ci siamo tormentati prima e dopo la pausa estiva: se effettivamente l'ispirazione che ha mosso, all'origine, componenti del partito popolare a rivisitare i rapporti tra Stato e persona all'interno della parte ordinamentale della Costituzione riguardi gli strumenti, le forme per realizzare al meglio le garanzie di assolutezza dei diritti inviolabili della persona di cui all'articolo 2; se sia questa l'ispirazione originale, ovvero conservare alla luce dell'assetto che ha dato la prima parte della Costituzione ai rapporti Stato-cittadino, Stato-persona. Allora questa formulazione esplicita le ragioni della proposta e rivisita quei rapporti in chiave più avanzata, ma comunque facendo salvo che sono sì le persone che assumono innanzitutto il destino di realizzazione della propria personalità, ma il punto più avanzato della prima parte della Costituzione sta nel fatto che questa stessa assunzione viene definita dalle persone che si organizzano nelle comunità e mano a mano danno luogo e vita alla comunità storicamente, per l'epoca, più alta, lo Stato. In tal modo le comunità organizzate in Stato per l'ordinato svolgimento della vita civile assumono su di sé il valore della solidarietà e quindi del promovimento di politiche che rimuovano gli ostacoli, per garantire l'opportunità e l'uguaglianza delle condizioni di vita, di lavoro, di relazioni economiche, sociali e morali.

Rimanere all'interno – come invece gli altri testi e in particolare la prima delle due ipotesi elaborate nel Comitato ristretto propongono – di una gerarchia di assunzione di questa responsabilità, di reincarnazione del valore della solidarietà ai fini dell'uguaglianza, in una gerarchia

che vede prima il soggetto singolo, il soggetto privato, a me sembra non tanto un adeguamento, un rafforzamento o una rilettura in chiave moderna della nostra Costituzione, ma un arretramento.

Ecco perché allora votammo contro quel testo. La lettura che ne fu data fu quella della supremazia del mercato e dei suoi meccanismi privi di regole rispetto ad uno Stato ordinato e regolatore che, senza quelle degenerazioni pervasive che pure ha conosciuto la nostra storia, è pur sempre il garante, insieme alla persona e alle altre comunità nelle quali si svolge la personalità umana, di queste mete programmate dalla prima parte della Costituzione.

Ripeto: introdurre un concetto di sussidiarietà che lega soltanto ai criteri di efficienza e di efficacia la possibilità di intervento sussidiario degli enti pubblici e dello Stato a noi sembra un arretramento.

Pensiamo che l'emendamento Elia, al contrario, renda esplicito a livello ordinamentale quello che a livello di definizione dei rapporti è scritto nella prima parte della Costituzione. I diritti inviolabili sono preesistenti allo Stato che si limita solo a riconoscerli, non ad attribuirli: questo è il valore dirompente del dibattito sull'articolo 2. Quel dibattito si svolse tra chi poteva pensare che una certa ideologia attribuisse allo Stato il ruolo di attribuzione di diritti e che tutto nello Stato si dovesse risolvere, anche la garanzia della persona umana e dei suoi diritti, e chi invece, anche attraverso richiami giusnaturalistici, faceva riferimento alla preesistenza nella persona di alcuni diritti fondamentali, tra i quali soprattutto quelli socio-economici, quelli che il novecento ha arricchito rispetto alla rivoluzione francese e all'ottocento.

Se è questa la lettura che dobbiamo dare della nostra storia costituzionale e del dibattito che l'ha accompagnata, limitare la funzione regolatrice dello Stato, addirittura la funzione di controllo che il comma 3 dell'articolo 41 attribuisce alla legge e, quindi, alla politica, equivarrebbe ad un vero arretramento. Nell'articolo 41 è sancito un principio che attribuisce alla

legge e, quindi, alla dinamica dei rapporti politici la determinazione dei programmi e dei controlli più opportuni perché l'attività economica, che è libera ma che può essere pubblica o privata, possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali; questi ultimi sono cosa diversa dai criteri di efficienza e di efficacia all'interno dei quali si vorrebbe oggi ricondurre il ruolo dello Stato, quanto meno con riferimento ai servizi pubblici. È infatti nei servizi pubblici che si realizza l'attività economica ed è rispetto ad essi che semplici criteri di efficienza e di efficacia risultano insufficienti, proprio alla luce della prima parte della Costituzione, a definire un assetto di rapporti tra privato e pubblico.

Abbiamo percepito il testo approvato all'epoca nei termini esplicitati non dai proponenti ma da chi aveva contribuito alla sua approvazione.

Della garanzia dei diritti inviolabili di cui all'articolo 2 - mi avvio alla conclusione, accogliendo l'invito ad essere conciso - è titolare anzitutto il soggetto portatore dei diritti stessi, le comunità che quest'ultimo liberamente crea e nelle quali, altrettanto liberamente, si esplica la sua attività. Quindi, è giusto dire che debbono rimanere ferme quelle attività prive di garanzia, ma anche che le funzioni pubbliche, cioè quelle attività rivolte al perseguimento degli interessi generali e pubblici, siano ripartite tra i soggetti pubblici che assumono su loro stessi il valore di solidarietà che rappresenta l'essenza dello stare insieme: si sta insieme non per fare la guerra l'uno contro l'altro ma perché si realizzi una comunità che proceda unitariamente.

Per queste ragioni, siamo favorevoli all'accantonamento delle due proposte di modifica riferite al comma 1 dell'articolo 56 e confluiamo sull'emendamento firmato da un numeroso gruppo di popolari, avente come primo firmatario il senatore Elia.

GIORGIO REBUFFA. Anzitutto, rispondo al quesito che è stato posto. Il nostro gruppo considera l'articolo in esame un architrave non soltanto alla luce

di un momento nel quale definiamo il principio di sussidiarietà verticale ed orizzontale ma anche con riferimento a tutta la riforma costituzionale. Per molti aspetti mi ritrovo nell'impostazione dell'onorevole Bressa; non aggiungerò nulla alla ricchezza dei riferimenti culturali richiamati dal collega, se non un semplice dato di esperienza. Anche chi - ed io tra questi - conosca soltanto superficialmente le società anglosassoni, conosce bene la ricchezza di autorganizzazione delle comunità, con riferimento alle funzioni, ai servizi, a tutta la vita civile. Questo è il punto.

Il principio sottoposto alla nostra attenzione non ha niente a che vedere - anche sotto questo profilo concordo con il collega Bressa - con il dibattito un po' frastornato che si è svolto. Si tratta di un principio di organizzazione. Nel dibattito sono stati evocati spettri: si è parlato addirittura di un articolo riferito alle privatizzazioni; francamente, nonostante tutti gli sforzi di fantasia, non sono riuscito a capire come ciò possa essere possibile. Si è parlato di tatcherismo selvaggio, anche se non c'entra assolutamente niente. Sinceramente, debbo dire che, se così fosse, non mi riconoscerei in questa impostazione. Si tratta - ripeto - di un principio di organizzazione che, come ricordava Bressa, non è stato approfondito nella nostra prima esperienza costituente.

Ripeto: consideriamo l'articolo in discussione come un architrave di tutta la riforma costituzionale. Nei dibattiti ai quali io, come ognuno di noi, ho partecipato, si è trattato di uno dei punti sul quale sono state poste più domande, mi sono stati richiesti i maggiori chiarimenti e con riferimento al quale mi sento meglio in grado di fare il difensore.

Su un solo punto ho una visione leggermente diversa dall'impostazione del collega Bressa: mi riferisco alla presunta somiglianza tra l'ipotesi configurata a pagina 2 del fascicolo ed il comma 1 dell'emendamento Elia ed altri. Credo, infatti, che quest'ultimo non tenga conto della ricchezza del dibattito, dello scavo,

dell'esplorazione che abbiamo condotto finora. Da questa differenziazione va tratta la conclusione che voteremo a favore della prima ipotesi e contro l'emendamento Elia ed altri, anche se soltanto per una ragione di chiarezza lessicale, che su questo punto è un'esigenza particolarmente importante, trattandosi di una prescrizione nuova che andiamo ad introdurre nel nostro sistema costituzionale.

GIOVANNI PELLEGRINO. Svolgerò, come sempre, un intervento brevissimo. Non vorrei mancare di rispetto ai colleghi, ma continuo a sentirmi frastornato. Ripeto: non vorrei sembrare impertinente, ma ho l'impressione che ottime intenzioni siano affidate a formule verbali che non solo quelle intenzioni tradiscono ma che possono anche portare a soluzioni opposte sul piano dell'interpretazione delle norme giuridiche.

Con riferimento all'emendamento Bressa, chiedo: cosa vuol dire che i comuni, le province, le regioni e lo Stato esercitano le attività che non possono essere svolte in modo più efficace dall'iniziativa autonoma dei cittadini? Potremmo pensare che si voglia limitare la generale autonomia di diritto privato delle amministrazioni pubbliche: in sostanza, ad un'amministrazione pubblica sarebbe inibita una certa attività perché si riconoscerebbe che quest'ultima, ove svolta dai privati, risulterebbe più efficace. Per esempio, potremmo vietare ad un comune di organizzare un concerto, ritenendo che quest'ultimo, se organizzato dai privati, possa esserlo in modo più efficace. Mi sembrerebbe, questa, una forma eccessiva di limitazione non delle funzioni pubbliche ma delle attività di diritto privato, attività libere e facoltative che amministrazioni la cui attività sia legata a fini generali — quindi, soprattutto i comuni — possono svolgere.

L'emendamento assumerebbe un senso se il secondo comma si collegasse al primo e le parole « le attività » fossero sostituite dalle seguenti: « le funzioni ». Si tratterebbe, tuttavia, di un principio estremamente pericoloso: in particolare, sorger-

rebbe il problema di stabilire in quali limiti la legge possa funzionalizzare l'autonomia privata, cioè entro quali limiti la legge potrebbe stabilire che sia giusto che certe cose non le faccia il pubblico perché, se imposte ai privati, questi ultimi le farebbero meglio. Ad esempio, il servizio pubblico televisivo potrebbe cessare nel momento in cui si imponesse alle televisioni private di trasmettere in prima serata concerti di musica classica o conferenze filosofiche per innalzare il tono culturale del paese. Noi commettiamo degli errori concettuali, perché non distinguiamo il concetto di funzione da quello di attività. Così pure negli emendamenti successivi trovo pericolosissima e abbastanza insensata l'espressione: « la legge riconosce le autonomie funzionali ». Colleghi, non è così. Nelle società liberali la legge riconosce le autonomie e entro i limiti previsti dalla Costituzione può funzionalizzarle. Che senso ha dire che si riconosce un'autonomia funzionale dell'impresa? Vuol dire che la legge può imporre all'impresa di perseguire determinate funzioni perché è nell'interesse pubblico.

Appartengo ad una corrente di pensiero che in anni lontani queste cose le ha anche pensate, però poi ci siamo resi conto che non sono compatibili con la società moderna e direi neanche con l'Europa; forse dovremmo accantonare la questione e ripensarla un attimo. Avevo questa perplessità già rispetto al testo originario dell'articolo 56, perché affermare « le funzioni che non possono essere più adeguatamente svolte dall'autonomia dei privati » lascia spazio libero alla legge ordinaria nella funzionalizzazione dell'autonomia. La nostra Costituzione contiene principi di questo genere, ma limitatamente per esempio alla proprietà privata; non contiene invece un principio generale di funzionalizzazione delle situazioni individuali, che è appartenuto ad altri sistemi.

Secondo un mio antico maestro, il professor Nicolò, proprio il limite della funzionalizzazione delle situazioni private e dell'autonomia privata è ciò che distin-

gue i regimi liberali a diritto civile da quelli collettivistici. Mi meraviglio allora che il collega Rebuffa inneggi a principi di questo genere; capisco il suo punto di vista, e devo dire che in gran parte lo condivido, però dovremmo affidarlo a formule verbali, a normative diverse, perché le norme che stiamo utilizzando corrono il rischio di dire esattamente il contrario.

MAURIZIO PIERONI. Grazie all'intervento del senatore Pellegrino potrò essere anche più breve, perché condivido gran parte delle sue affermazioni.

Vorrei permettermi di sottolineare soltanto che un oggetto di dibattito c'è, ma è del tutto fuori dallo specifico di ciò di cui dovremmo trattare. Posso fin d'ora annunciare, per non perdere tempo e per rispondere al quesito del presidente, la disponibilità del gruppo al quale appartengo a convenire eventualmente sull'emendamento Elia, con qualche richiesta di aggiustamento, che il collega Boato eventualmente illustrerà; ciò però, per quanto mi riguarda personalmente (ma ritengo di poter parlare a nome della mia formazione politica), avviene non senza sacrificio, perché in questo articolo dovremmo occuparci esclusivamente di titolarità e di esercizio delle funzioni pubbliche, senza aprire un capitolo filosofico che ha poco a che fare con l'esercizio e la titolarità delle funzioni pubbliche, specialmente se viene affrontato con la logica, appena illustrata dal collega Bressa — degnissima, ma che non condivido — che si sostanzia nell'espressione da lui usata: «delineare confini».

L'operazione che stiamo cercando di fare con l'ordinamento federale della Repubblica, così come il relatore lo propone, è esattamente il contrario: non è delineare confini all'interno degli enti, che sono i soggetti della nuova Costituzione (ed è per questo che probabilmente con il collega Bressa avrò motivi di dissenso anche in ordine agli articoli che seguono), e nemmeno fra Stato, regioni e comuni. Qui si tratta invece di attivare organismi ed individuare ambiti in cui tali organismi si

sviluppano, rifuggendo dalla vecchia logica che discendeva dal precedente articolo 117 di piantare paletti cercando di tutelare la sovranità di questo o di quell'altro ente e tanto più la soggettività della sfera autonoma dei cittadini e delle formazioni sociali.

Sono fermamente convinto che lo Stato non debba invadere la sfera autonoma dell'iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali, ma ritengo che perché questa garanzia sia rispettata nel modo migliore lo Stato deve rinunciare a codificare l'autonomia dei cittadini e delle formazioni sociali, attenendosi, soprattutto in Costituzione, a definire quali siano le sue funzioni e codificando eventualmente, per l'esercizio delle sue funzioni, l'ambito in cui i cittadini, nella loro autonomia individuale o nelle formazioni sociali, partecipano all'esercizio di quelle funzioni. Ma lo Stato non abbia la presunzione di garantire, perché proprio quel riferimento anglosassone del collega Rebuffa dovrebbe aiutarci a riflettere che garantiamo i cittadini dalla pervasività dello Stato non scrivendo e cercando di ingabbiare con formule verbali ma mantenendo lo Stato nel suo ambito, non cercando di sussumere e di codificare quell'autonomia perché nel momento in cui l'abbiamo descritta e codificata l'abbiamo comunque ingabbiata, e questo peccato di presunzione ci si ritorcerà inevitabilmente contro e dovremo certamente scontarlo.

MARCELLO PERA. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sul testo dell'emendamento Elia all'articolo 56, che mi pare di lettura e di comprensione ardua e piuttosto impervia. Proviamo a leggerlo insieme: «Fermo restando le attività che i cittadini svolgono (...)»; prendendo alla lettera questa dizione, essa mi pare — non vorrei essere offensivo — abbastanza ridicola. Certo che le attività restano ferme; che altro devono fare? Se si intende nel senso che a restare ferma è la libertà di svolgere attività o iniziative, allora il testo mi pare non ridicolo ma sensato, ma si tratterebbe di un testo ovvio, perché la garanzia della libertà di svolgere attività o

iniziative si trova in tutte le parti della Costituzione, e non vedo la necessità di ribadirla all'articolo 56. Meno che mani vedo la necessità di ribadire all'articolo 56 la libertà di svolgere attività in formazioni sociali, anch'essa già garantita. Cerco di interpretare questo testo per dargli un significato. Se invece il testo, così come è scritto, lo si interpreta nel senso della libertà di svolgere iniziative adeguate da parte di individui, il significato mi sembra piuttosto assurdo; infatti, i cittadini sono liberi di svolgere attività adeguate ed inadeguate, utili ed inutili, salvo commettere reati. In realtà, qualunque significato si cerchi di estrarre da questo testo a me pare o veramente discutibile ed insostenibile oppure ovvio e ripetitivo di altre parti della Costituzione.

In riferimento anche alla discussione che ho ascoltato finora, vorrei richiamare il punto cardine di quest'articolo: è evidente che non si tratta di garantire libertà di attività da parte dei cittadini, che è già garantita dalla Costituzione; non si tratta neanche di garantire la libertà di associazione, pur essa garantita; non mi pare si tratti nemmeno di limitare o disciplinare la libertà di iniziativa. C'è stato un riferimento da parte del collega Soda all'articolo 41 che a me pare inappropriato, a questo punto; infatti, non è che la legge limiti o disciplini la libertà di iniziativa dei privati. In questo articolo si tratta di dare per garantite (« Ferme restando ») la libertà e l'autonomia degli individui come singoli e come associati, riconoscendo che tali individui hanno dei limiti pratici nello svolgere le loro attività e funzioni. Il punto è questo: se il cittadino fosse onnipotente e non avesse dei limiti pratici, non ci sarebbe bisogno che si riunisse in società e che la società si desse uno Stato. Ma poiché il cittadino ha questi limiti, esiste una società e dunque esiste uno Stato.

Allora, ciò di cui si discute in questo articolo sono le modalità di organizzazione dello Stato, che deve organizzarsi in un modo o in un altro per riconoscere la libertà e l'autonomia dei cittadini. In altri termini, in questo articolo si tratta di

rispondere alla seguente domanda: come si può organizzare lo Stato che voglia riconoscere autonomia e iniziativa ai cittadini? Lo Stato deve intervenire nella maggior misura possibile? La risposta contenuta nel principio di sussidiarietà è no: lo Stato dovrebbe riconoscere la massima autonomia possibile ai cittadini e intervenire laddove il cittadino, come singolo o come associato, non possa svolgere una certa attività né adempiere una certa funzione.

Qui è in discussione l'organizzazione dello Stato, il quale già riconosce — come la Costituzione a questo punto già riconosce — l'ampia autonomia e l'ampia libertà di iniziativa e di associazione. La domanda che si pone è come meglio si organizza lo Stato, e si risponde in questo modo: lo Stato che riconosce il massimo di iniziativa e di autonomia al cittadino interviene laddove il cittadino, che non è onnipotente, non riesca più a svolgere alcune funzioni. Tutte le altre funzioni che un cittadino può svolgere sono garantite.

Credo che se vi è una distinzione tra la prima e la seconda Costituzione della Repubblica essa passa anche da qui: l'organizzazione o l'interpretazione della prima Costituzione della Repubblica — quante volte ce lo siamo detto nella polemica, nella pubblicistica e così via — era una concezione dello Stato pervasiva dell'autonomia e della libertà del cittadino, e quindi un'organizzazione dello Stato che aiutasse i cittadini se non addirittura, qualche volta, che riconoscesse loro i diritti. Il principio di sussidiarietà che si vuole introdurre nella seconda Costituzione è il contrario: parte dalla libertà dei cittadini, dalla loro autonomia, dal riconoscimento che possono svolgere una serie di attività e di funzioni liberamente, salvo — ecco la sussidiarietà — dire al cittadino che lo Stato, l'apparato pubblico, gli enti pubblici le svolgono perché il cittadino stesso, nella sua libertà, al massimo della sua autonomia, non può farlo. Questa è la sussidiarietà: c'è un'inversione della filosofia, nel senso che il cittadino è il primo, vi è l'autonomia e la

libertà del cittadino che vive in società e quindi potrebbe svolgere tutte le attività e tutte le funzioni, mentre lo Stato è il secondo, e l'apparato pubblico interviene in soccorso del cittadino, che lo ha creato appositamente per poter vivere in società. Lo Stato riconosce al cittadino che può svolgere in sua vece delle funzioni a cui egli, singolarmente o in maniera liberamente associata, non può assolvere. Questo è un rovesciamento, e di questo si sta discutendo.

Altre formulazioni, che a me sembrano impervie, servono perché non si vuol fare una netta distinzione tra questi due principi. Allora la formulazione del collega Elia o quella qui ricordata dal collega Bressa mi paiono un tentativo non di rispondere ad una terza filosofia, ma di conciliare la vecchia concezione da cui vorremmo uscire con una concezione nuova. Mi sembra perciò un passo a metà strada. Invito perciò ad essere coraggiosi e a fare una scelta. La seconda Costituzione dovrebbe partire dall'autonomia, dalla libertà, dal riconoscimento della persona, dal riconoscimento della capacità di associazione: a quel livello, il cittadino può fare qualunque cosa, perché lo Stato interviene a supplire alle sue pragmatiche carenze. È un principio di organizzazione che si sta introducendo e che è funzionale al riconoscimento della priorità del cittadino sullo Stato, su qualunque apparato pubblico.

La formulazione che avevo trovato per l'articolo 56 mi pareva chiarissima. Leggo il comma 2: «I comuni, le province e le regioni esercitano le attività che non possono essere svolte in modo più efficace dall'autonomia dei cittadini». Dunque, priorità per i cittadini, e gli altri intervengono dopo. Inoltre, vi è la titolarità delle funzioni pubbliche, poiché si riconosce che vi è uno Stato, un'organizzazione dello Stato che ha funzioni pubbliche. La titolarità delle funzioni pubbliche si attua all'interno dell'osservanza del principio della sussidiarietà. Le funzioni pubbliche sono riconosciute, dunque vi è uno Stato; ma vi è una priorità dell'individuo per la quale le funzioni pubbliche

dello Stato e degli altri enti pubblici intervengono. Obiettivamente, mi sembra una formulazione molto chiara, molto netta e comprensibile; altre formulazioni si prestano all'ironia oppure ad un commento di ovvietà, o ancora danno luogo ad un equivoco, che creerebbe un'interpretazione, una giurisprudenza, una filosofia giuridica senza fine. Invito davvero a considerare la chiarezza, la trasparenza, le idee chiare e distinte (se vogliamo usare questa espressione) che sono contenute in questo testo, sul quale si è già svolta un'ampia discussione e su cui credevo si fosse già creato un consenso.

Collega Bressa, lei è stato il promotore di questo articolo. L'ho letto e sono rimasto colpito dalla nitidezza concettuale della filosofia sottostante. La inviterei a mantenerla, perché credo che la filosofia che lei ha espresso sia analoga a quella che ho espresso io in questo momento. Qui si tratta di dare corpo verbale, e poi giuridico, a questa concezione, che credo sia sufficientemente diffusa nella cultura odierna, e certamente alla cultura cui lei fa riferimento. Preferirei quindi che mantenesse questa dizione. Per quanto ci riguarda, è un aspetto fondamentale di un'architettura di una seconda Costituzione, perciò di una seconda Repubblica.

GIULIANO URBANI. Presidente, chiedo scusa ai colleghi che fanno parte del Comitato, che mi sentiranno ripetere — cercherò di diminuirle al massimo — alcune delle cose dette nel lungo dibattito che abbiamo avuto ieri in quella sede a proposito di questo testo da emendare e degli emendamenti proposti. Ma devo anche dire che sono anche costretto a ripetere alcune delle cose perché sono molto preoccupato per le incomprensioni che vedo mantenersi nonostante la discussione svoltasi ieri tra molti dei colleghi intervenuti oggi, e che erano presenti anche ieri. La persistenza di queste incomprensioni è motivo di una gravissima preoccupazione che mi induce a fare una proposta o comunque a delineare un'eventualità in sede di conclusione del mio

intervento, che cercherò di mantenere brevissima.

Voglio partire da due punti. Il primo è che mi sembra che siamo quasi tutti d'accordo nel prevedere come primo comma di questo articolo una riaffermazione operativa del principio di sussidiarietà, come criterio che deve informare la distribuzione delle competenze e dei poteri fra comuni, province, regioni e Stato, anche rispetto alla società civile. Quindi, almeno a parole, dobbiamo registrare una convergenza sul criterio che ci muove inizialmente.

Purtroppo, a questa convergenza sulla questione di principio mi accorgo — e il dibattito di oggi pomeriggio lo dimostra purtroppo in modo clamoroso — che non fa seguito un'analogia convergenza di vedute sui mezzi per dare corpo a questo principio. Dico questo perché — naturalmente posso sbagliare, come tutti — a mio avviso non sono assolutamente fungibili i due emendamenti illustrati dal collega Bressa (il secondo è il rinvio all'emendamento Elia S.56.251), perché fra le due cose vi è una diversità enorme, una diversità sostanziale. Ripeto, può darsi che mi sbagliai, ma il principio di sussidiarietà nel suo testo c'è, mentre nell'emendamento Elia non c'è.

Dobbiamo essere molto chiari ed espliciti da questo punto di vista. Il collega Bressa ha detto che si vorrebbe introdurre il criterio di solidarietà senza ambiguità; concordo sul fatto che l'ambiguità cada per la semplice ragione che in una formulazione esso c'è e nell'altra non c'è. Non voglio entrare nei dettagli del testo di Elia, perché lo ha già fatto il collega Pera, ma trovo la prima proposizione contenuta in quell'emendamento priva di qualsiasi rilevanza costituzionale. Posso sbagliarmi, ma è bene che lo registriamo per conoscere gli orientamenti politici di tutti noi; vorrei chiedere a chiunque avesse la bontà di rispondermi quali siano le implicazioni di carattere normativo contenute nella prima proposizione: non riesco a vederle per la semplice ragione che non ci sono.

Voi allora capite che non si spiega più la ragione per la quale con quel testo si

sia conseguenti rispetto all'esigenza di introdurre il principio di sussidiarietà. Ha già detto il collega Rebuffa, quindi non lo ripeto, che la nostra forza politica preannuncia, in caso di votazione, un voto contrario sull'emendamento Elia e la disponibilità a votare a favore dell'emendamento Bressa (così indico la prima delle due ipotesi prospettate dal Comitato ristretto), eventualmente con qualche correttivo che a titolo personale mi permetto adombrare. L'emendamento Bressa è stato probabilmente letto con scarsa attenzione da quei colleghi (i colleghi Pieroni e Soda) che hanno ripreso delle preoccupazioni che mi sembra abbiano ragione di essere rispetto all'attuale formulazione dell'articolo 56, ma che non hanno alcuna ragione d'essere rispetto alla formulazione dell'emendamento Bressa perché, a seguito della discussione che si è svolta ieri pomeriggio nel Comitato, questo emendamento tiene conto di tutte quelle preoccupazioni.

Innanzitutto, cari colleghi, vi prego di non usare espressioni tipo « mercato » o « privati », perché in questo emendamento non ci sono: non solo non ci sono le parole, ma nemmeno i contenuti. In secondo luogo, l'emendamento Bressa tiene presente una preoccupazione che è stata espressa in maniera particolare ieri pomeriggio dal presidente della Commissione, quella cioè di distinguere al meglio fra titolarità delle funzioni pubbliche, che non può che spettare in forma esclusiva agli operatori pubblici, ed esercizio delle attività, comprese quelle di pubblico interesse, che possono essere svolte dall'iniziativa autonoma dei cittadini. L'emendamento Bressa consente di distinguere molto — e mi permetterò di avanzare una proposta per distinguere ancora meglio — fra questi due momenti.

Mi rendo conto che, allo stato della dottrina, fra titolarità delle funzioni pubbliche ed esercizio delle attività che possono essere anche di pubblico interesse, qualche preoccupazione di confusione o di ambiguità possa esserci; è per questo che mi permetto di proporre un'integrazione all'emendamento del collega Bressa. Lad-

dove si dice che « la titolarità delle funzioni pubbliche è attribuita in base al principio di sussidiarietà » aggiungerei « e a quanto espressamente disposto dalla Costituzione ». Con questa integrazione avremmo chiarito al massimo cosa si intende per funzioni pubbliche, perché sono tali tutte le funzioni espressamente disposte dalla Costituzione... (*Commenti del senatore Salvi*) La prego, collega Salvi, di non interrompermi con cose che io riterrei quasi offensive: se lei pensa di indurmi a perdere il filo del mio argomento dicendo che è una banalità, si sbaglia di grosso; forse non sa che dicendo che la mia proposta di integrazione è da lei ritenuta banale mi fa una grande cortesia e mi fa interrompere l'esposizione ma non perdere il filo del mio argomentare.

Ciò premesso, se posso continuare con il permesso suo e del presidente, con quell'integrazione non correremo più nessun rischio di confusione tra quello che il presidente D'Alema ci chiedeva di non confondere, cioè tra la titolarità delle funzioni pubbliche e l'esercizio delle attività che possono essere lasciate all'iniziativa autonoma dei cittadini, a patto che tale esercizio possa avvenire in modo più efficace — e personalmente aggiungerei anche più efficiente — di quanto non possano fare gli enti pubblici. Naturalmente, qualora questo non accadesse, automaticamente la competenza degli enti pubblici sussidierebbe, verrebbe in aiuto all'iniziativa autonoma dei cittadini. Non voglio entrare in dettagli ulteriori perché credo che la vostra pazienza abbia un limite e perché credo che tutti quelli che volevano intendere abbiano inteso a sufficienza.

Vi dicevo all'inizio della mia preoccupazione per le incomprensioni che si sono manifestate in riferimento alla revisione del primo comma dell'articolo 56 da parte dei vari gruppi; è una preoccupazione che sconfinava nel disagio e, per quello che mi riguarda, addirittura nel disagio a proseguire nei nostri lavori perché qui, cari colleghi, non stiamo parlando di tecnicità, ma di visioni del rapporto fra Stato

e società civile, di cosa compete allo Stato e cosa alla società civile, di quali limiti debbano essere stabiliti alle attività pubbliche ed a quali condizioni. Queste sono considerazioni che vanno al cuore della natura e dei limiti delle istituzioni: riguardano il punto di origine e il confine delle attività pubbliche rispetto alla società civile.

Se siamo d'accordo su queste cose, possiamo lavorare alla formulazione della Costituzione; mentre, per quello che mi riguarda, se dovessimo concludere che abbiamo punti di vista reciprocamente inconciliabili su questioni di questo genere, francamente penso che dovremmo prenderne atto e dovremmo considerare con estrema serietà e responsabilità l'eventualità di una sospensione dei lavori che abbiamo iniziato. Se non ci fossero le condizioni culturali per proseguirli, sarebbe meglio interromperli fin da adesso per evitare di procedere alla formulazione di proposizioni talmente ambigue da risultare controproducenti, tanto da farci rischiare di non fare una Costituzione migliore di quella che dobbiamo rivedere, ma una Costituzione che si preannuncia viziata da confusioni radicali che potrebbero portarla ad essere caratterizzata da due limiti. Innanzitutto una Costituzione ambigua; in secondo luogo una Costituzione inapplicabile, perché le Costituzioni ambigue sono per definizione inapplicabili. Lo sappiamo bene, forse bisognerebbe augurarsi che non vengano applicate.

Detto questo, signor presidente, ritengo che la nostra posizione sia chiara. Mi sono permesso di manifestare questa eventualità non solo a titolo individuale, ma anche collettivo e vi ringrazio per l'attenzione.

LEOPOLDO ELIA. Dopo gli interventi dei colleghi Pera e Urbani, vorrei dare alla nostra proposta le proporzioni e il significato che in realtà ha. Vi è stata una attribuzione di significati impropri sia da destra, sia — per così dire — da sinistra all'iniziativa di valorizzazione del principio di sussidiarietà che, come constateremo, esiste, sia pure in una forma

sintetica – lo dico ai colleghi Pera e Urbani –. La sua forma è ellittica, ma il principio di sussidiarietà c'è.

Perché una spinta a valorizzare questo principio, contenuto nei lavori della Costituente nell'ordine del giorno Dossetti e non espresso esplicitamente nella nostra Costituzione? Perché nel momento in cui si attribuiscono grandi poteri alle regioni, alle province e ai comuni e si costituzionalizzano queste situazioni di autonomia pregnante – diversamente pregnante, perché le regioni hanno potestà legislativa a differenza degli altri enti –, si fa valere l'esigenza di un principio direttivo. Non mi pare sia giusto, come è stato detto dal collega Pellegrino, vedere un possibile intento di funzionalizzazione dei diritti, delle libertà. È chiaro che le libertà di manifestazione del pensiero e di associazione non possono essere minimamente funzionalizzate dall'inserzione nella Costituzione di un principio a carattere e portata eminentemente direttiva. Ciò significa che lo Stato e gli altri enti pubblici, nel momento in cui gli conferiamo poteri, debbono avere quella che, risalendo non dico ad Aristotele o a San Tommaso, ma ai protagonisti laici del pensiero politico – mi riferisco soprattutto ad Altusio –, hanno sentito come funzione suppletiva dello Stato.

In questo caso, si tratta del concetto di funzione suppletiva dello Stato che interviene solo in caso di necessità avverata, che non è avverabile tanto per giudizio del giudice quanto è direttiva nei confronti del potere politico, del Parlamento, dei consigli regionali, nel senso di sottolineare che vi è un limite per cui se il privato, il cittadino o la formazione sociale di diritto privato possono agire o operare da soli, si stia attenti ad intervenire. In fondo questa posizione scaturisce oltre che dai pensatori laici come Altusio o Tocqueville, anche dai protagonisti della lotta contro il kulturkampf bismarckiano, i vescovi tedeschi, da cui origina una parte di questa dottrina, passata nelle encicliche pontificie, che è in una posizione reattiva all'invadenza statale di quel periodo. Noi la estendiamo, in questo momento, come *vis*

directiva, alle regioni, alle province e ai comuni affinché valga come criterio regolatore della loro attività.

La sussidiarietà c'è; mi dispiace collega Urbani, ma se leggi attentamente l'articolo 3 b) del trattato di Maastricht riscontrerai che la sussidiarietà è intesa in due modi: come sufficienza o come miglior *performance*. Dove è scritto che si debba per forza adottare il criterio della miglior *performance*, quando si adotta il principio della sufficienza che nell'ordine del giorno Dossetti era significato dal « quando non bastino i soggetti e le comunità precedenti rispetto allo Stato »?

Il criterio della sufficienza è più che mai il criterio base del principio di sussidiarietà. Questo spiega perché il richiamo ad un intervento del pubblico in caso di necessità verificata – con tutta l'elasticità che è prevista per il principio, non solo nel trattato di Maastricht, ma anche al di fuori –, perché l'innovazione contenuta nell'articolo 56 sia stata salutata con favore da costituzionalisti italiani e stranieri, da Paladin a Hberle, ed altri ancora. Essa rappresenta, nella sede giusta, l'affermazione di un principio nel rapporto Stato-enti pubblici-società civile capace di dare una ispirazione più ariosa, più costituzionalisticamente elevata alla impostazione della Repubblica che andiamo costruendo.

FAUSTO MARCHETTI. Signor presidente, tutti noi dobbiamo ricordare che stiamo modificando la seconda parte della Costituzione; che i principi sono fissati nella prima parte, compreso il rapporto tra pubblico e privato, e che è improprio porre il problema di una seconda Costituzione. Stiamo aggiornando la prima Costituzione, nata dalla Resistenza, che garantisce ampiamente i diritti della libertà: non è vero che una Costituzione statalista, è una Costituzione che riconduce ad equilibrio una serie di fasi importanti della vita del paese.

Partendo da questi equilibri fissati nella prima parte della Costituzione, dobbiamo introdurre norme modificative della seconda parte: questo lavoro do-

vrebbe essere acquisito da tutti; perciò mi stupisce che nel momento in cui si propone una norma – considerata dai proponenti non ben formulata – la quale invadeva la prima parte della Costituzione, ossia gli articoli 2, 3 e 41, un autorevole esponente di forza Italia, come è il professor Urbani, affermi quanto abbiamo sentito. Mi riferisco al fatto che se non si accetta di affrontare in questa sede il tema dei rapporti tra l'intervento pubblico e il privato, non sussistono le condizioni culturali e politiche per proseguire i lavori della Commissione. Trovo che questa affermazione sia grave e dettata da un clima politico che sta mutando: francamente non so come interpretarla. Certo ci troviamo di fronte ad una minaccia del tutto fuori luogo rispetto alla discussione che stiamo facendo. Avremmo fatto meglio, presidente, se questa norma, che oggi da tutte le parti viene criticata, anche se nella sostanza si insiste per portarla avanti, sia pure con qualche modifica formale, fosse stata dichiarata inammissibile all'inizio. Dovevamo dire fin dal momento in cui fu proposta che non si poteva, in sede di modifica della seconda parte della Costituzione, modificare principi fondamentali contenuti nella prima parte. Comunque, ormai quel testo è stato approvato, ma noi continuiamo a considerarlo inammissibile rispetto al compito affidato a questa Commissione.

Sono venute avanti altre ipotesi. Per quanto riguarda le proposte portate in Commissione dal Comitato, a nostro avviso, la seconda ipotesi di modifica del primo comma dell'articolo 56 segna un momento di progresso e di riconduzione a correttezza del testo che dovremmo introdurre. Noi dovremmo occuparci – e su questo siamo tutti d'accordo – di introdurre il principio della sussidiarietà nel livello pubblico, la sussidiarietà verticale e non quella fra pubblico e privato, che è regolata nella prima parte della Costituzione. Rimane questo punto fermo di critica, che già abbiamo esposto nella precedente discussione.

La seconda ipotesi di modifica del primo comma dell'articolo 56 può avere il

nostro consenso, anche se non mancano alcune perplessità sulla formulazione, perché il testo contiene alcune ripetizioni e probabilmente andrebbe rivisto. Restiamo invece fermamente contrari alla prima ipotesi, che supera la dizione iniziale del primo comma dell'articolo 56, il quale prevedeva addirittura l'attribuzione ai privati delle funzioni pubbliche, ma resta nella sostanza ancorata alla scelta originaria compiuta con tale comma.

So che sono state formulate altre ipotesi che probabilmente verranno poste in votazione. Su di esse esprimeremo una valutazione nel momento in cui si concretizzerà la possibilità di procedere al voto.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, onorevoli colleghi, desidero fare innanzitutto un'osservazione di carattere generale. Penso che quando una norma legislativa, amministrativa e, in questo caso, costituzionale non è chiara, non è percepita immediatamente nella sua interezza, indubbiamente denota quanto meno un po' di confusione. Se, al di là della confusione, vi è anche qualche riserva mentale o vi è il tentativo di forzare l'esistente sotto il profilo costituzionale, la situazione peggiora.

Ritengo che piuttosto che varare l'articolo in questi termini bisognerebbe abolirlo. Se però vogliamo varare qualche norma, bisogna che chiariamo le nostre idee.

In questi giorni ed in queste ore mi capita di essere avvicinato da carissimi colleghi deputati e senatori i quali si meravigliano del fatto che noi possiamo scegliere – come facciamo – l'emendamento al primo comma presentato da forza Italia. Ma io mi stupisco del loro stupore, perché di volta in volta veniamo accusati di liberismo, come in questo caso, o di statalismo. Credo che quell'emendamento indichi una scelta rispetto al principio della sussidiarietà: o esso esiste e allora si cala nella realtà, oppure si fa soltanto dell'astrazione. L'interpretazione dell'emendamento originario del relatore, ma soprattutto la suggestione di Elia, a

mio avviso, non denotano un'applicazione del principio di sussidiarietà, ma affermano principi forti che danno molti poteri alle istituzioni locali, alle regioni, ai comuni, alle province, mettendo addirittura — mi rivolgerò poi direttamente al relatore — lo Stato laddove non dovrebbe entrare.

In questo modo il principio di sussidiarietà va a farsi benedire. Aveva ragione il collega Pera quando rilevava questioni di carattere non solo lessicale: l'inizio effettivamente è un messaggio « ferme restando le attività ». Benissimo, se fermiamo le attività, punto e a capo. Questa può essere solo una critica di carattere formale, però cominciando così si vede esattamente dove si può arrivare.

Secondo noi, questa era l'occasione per affermare il principio della sussidiarietà — laddove i comuni, le regioni, le province non assolvano i propri compiti istituzionali — dando maggiore spazio e valorizzando le espressioni libere della comunità. Invece in un emendamento, mi pare del collega Elia, si parla dei cittadini più vicini a determinate realtà; in altre parole, la titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini. Vorrei sapere come questi enti possano essere identificati. Nel testo originario si parlava di formazioni sociali, cioè la famiglia, la comunità di lavoro, i partiti, i sindacati, le confessioni religiose; l'espressione proposta dal collega Elia mi sembra molto più vaga e generica. Ciò significa non attuare il principio della sussidiarietà o attuarlo in maniera così contorta e così confusa da non poter stabilire chi sia poi a poter fruire, a poter corrispondere nel caso in cui l'ente comunale, provinciale o la regione non dovessero assolvere ai compiti previsti dalla legge.

È per queste ragioni che riteniamo che in questo caso vada chiarito che laddove vi sono questi spazi, queste possibilità l'iniziativa del cittadino deve essere valorizzata, deve essere non solo presente ma deve avere quella libertà peraltro prevista dalla prima parte della Costituzione, rispetto alla quale non possiamo innovare, limitare o in qualche modo circuire quella

che è stata la volontà del costituente. Quindi, se si dovesse votare, alleanza nazionale voterebbe l'emendamento presentato da forza Italia al primo comma.

Però, ho visto affiorare tutta una serie di dubbi da parte di tanti oratori: oltre il senatore Pellegrino, mi sembra che lo stesso onorevole Bressa non fosse tanto sicuro, a parte i suoi riferimenti di carattere culturale. Adesso, la presa di posizione del collega Urbani mi è sembrata molto chiara, molto netta. Di fronte a tutto questo, penso che lo stesso relatore vorrà prenderne atto per vedere se non sia il caso di tentare una rielaborazione, nell'ambito della quale mi permetterò poi di intervenire sull'ultimo capoverso della proposta, laddove è detto: « Gli atti dei comuni, delle province e delle regioni non sono sottoposti a controlli preventivi di legittimità o di merito ».

Questo argomento, estremamente delicato, che riguarda la Corte dei conti, il CORECO e quant'altri, può essere interpretato in senso liberatorio rispetto a lacci e laccioli ma nella situazione data, della incompetenza, della inefficienza degli istituti comunali, provinciali e regionali, contrasta con il tentativo, attuato normalmente, di dare degli indirizzi, delle interpretazioni di cui poi le pubbliche amministrazioni possano prendere atto o meno. Prescrivere in Costituzione l'impossibilità di valutare, non, naturalmente, di intervenire sugli atti pubblici, ove richiesti, a me sembra una sottolineatura eccessiva che, certo, esalta molto l'autonomia dei comuni, delle province e delle regioni. Ma noi sappiamo bene, onorevole presidente, che, al di là delle ipocrisie, vi è una realtà di classi dirigenti nelle pubbliche amministrazioni che va considerata quando si legifera e quando si vogliono attribuire tutti i poteri senza, addirittura, i controlli.

CIRIACO DE MITA. Credo che la discussione, per come si è svolta e per come si sta svolgendo, meriti di essere anzitutto liberata da due equivoci. Il primo, di ordine procedurale, è stato sollevato dal senatore Marchetti con una considerazione che trovo singolare e che

se ha un qualche rilievo dal punto di vista formale non ne ha invece nessuno dal punto di vista sostanziale. Noi stiamo infatti discutendo di questa norma dopo averne approvata stamattina una che, dal punto di vista rigorosamente formale, avrebbe dovuto sollevare le stesse perplessità. Far riferimento all'ordinamento federale non implica una contraddizione, perché le norme non sono contraddittorie, in quanto vanno interpretate. Quella considerazione l'avrei capita di più questa mattina: una volta che abbiamo concordemente definito – mi pare che così sia avvenuto – il riferimento all'ordinamento federale, se ha qualche senso ipotizzare il percorso verso un ordinamento federale non di tipo tradizionale, come forma di organizzazione tra comunità statuali diverse, ma come un ordinamento all'interno del quale il pluralismo delle istituzioni garantisce l'autonomia, ma poi persegue un fine di ordinamento comunitario e della comunità, questo porta alla definizione di questa norma-principio.

Lo dico ai colleghi di forza Italia, che nelle conversazioni si preoccupano di un principio molto discutibile, cioè che la norma senza sanzione non è tale. In realtà, questa è una norma principio. Lo voglio dire al professor Urbani, il cui rilievo una sanzione ce l'ha, nel senso che l'ordinamento che poi gli enti territoriali si daranno deve far riferimento al rispetto di questo principio.

Capirei la divisione al nostro interno – e qui l'alternativa sarebbe netta – se affermassimo concezioni dello Stato diverse. Vi è una concezione statutale che configura la sovranità in testa allo Stato per poi distribuirla, per cui poi tutto è conseguente a questo; anche la diversa concezione pubblico-privato, senatrice Salvato, fa riferimento a questa concezione, che io non condivido ma che ha una sua razionalità e una sua spiegazione. Convegno col professor Pera, il quale ha sottolineato che questa norma è straordinaria: la vera novità dell'ordinamento non è presidenzialismo sì o presidenzialismo no, con tutto il rispetto per chi si è accapigliato su queste questioni; sul piano

dell'ordinamento, la norma vera, straordinaria è questa, che fa riferimento ad un tipo di ordinamento statutale diverso. Vi è una cultura diversa a fondamento di questo ordinamento.

Mi pare che su questo la convergenza sia larga ed è per questo che io sono sorpreso. Senatore Marchetti, la sussidiarietà è un principio che fa riferimento a questa concezione: la sovranità appartiene alla persona, e la riduzione di sovranità assoluta del soggetto-persona interviene a mano a mano che le persone si associano e nell'associarsi non rinunciano alla loro tutela ma individuano una forma di organizzazione – questa è la sussidiarietà – in maniera da garantire meglio i loro bisogni e le loro ragioni di convivenza.

Questo è il principio. I diversi livelli gerarchici di sovranità, a differenza della vecchia concezione statutale etica o stalinista, fanno riferimento a questa concezione. A me sembra quindi, avendo ascoltato l'intervento del senatore Pellegrino e anche quello della senatrice Salvato, che l'obiezione cresciuta su questa norma – ne comprendo l'origine e voglio dirlo al presidente con molta serenità, per capirci, per spiegare – abbia come fondamento gli organizzatori dei servizi pubblici, i quali immaginano che con questa norma si smantellano i servizi pubblici per trasferire il tutto ai privati.

Con questa norma è diversa la distinzione tra pubblico e privato. Non c'è più la distinzione tradizionale tra pubblico e privato. Il rilievo pubblico, senatrice Salvato, non coincide più con lo Stato burocratico: il pubblico, la tutela dell'interesse comune non hanno più i caratteri della generalità. Il professor Salvati ha scritto un saggio molto pregevole sul versante economico, che ci aiuta a riflettere su queste nuove esigenze da organizzare all'interno dell'ordinamento.

Se noi dovessimo convenire sull'accettazione del principio (perché noi introduciamo un principio, non definiamo con il principio tutto l'ordinamento possibile), non vedrei molte differenze. Poi, per quanto riguarda il modo in cui questo è scritto (e vengo al merito e alla conclu-

sione), è come tutte le norme che, non avendo riferimento a principi comuni, sono di transazione tra mozioni congressuali diverse e rischiano di essere un pasticcio.

E allora, se concordiamo sul concetto (una volta tanto mi occupo anch'io di procedura), ritengo molto importante che questa Commissione, essendo convinta dell'opportunità di introdurre il principio di sussidiarietà, individui una formula comune sulla quale convenire. Io non mi impicco sulla dizione letterale, perché poi nella fase successiva saremo in condizioni di formularla meglio. Preferirei che evitassimo una spaccatura sull'equivoco, perché secondo me questa decisione è la più rilevante sul piano dell'ordinamento con riferimento al concetto di sovranità e al tipo di federalismo che vogliamo costruire. Diversamente, ci caceremo in un'avventura dalla quale difficilmente verremo fuori.

MARCO BOATO. Ho chiesto di intervenire per due motivi, il primo dei quali è il seguente. Nell'ipotesi in cui venisse posto in votazione il primo comma dell'emendamento Elia S.56.251, suggerirei comunque, a prescindere dal giudizio di merito sull'emendamento, una riformulazione, perché ha ragione il collega Pera nel sostenere che è difficile dire che siano ferme le attività. Possono essere ferme le competenze, come recita l'attuale articolo 110 della Costituzione (« Ferme le competenze del Consiglio superiore della magistratura, spettano al Ministro... »), ma l'espressione « ferme le attività » è un po' contraddittoria dal punto di vista linguistico, anche se se ne comprende la volontà politica. Credo che sia inopportuno in Costituzione fare riferimento ad un altro articolo della Costituzione, in particolare della prima parte, e siamo nella seconda. Quindi lascerei le parole « formazioni sociali », ma non le parole « di cui all'articolo 2 », perché le formazioni sociali sono richiamate all'articolo 2. Non è una legge, in cui si fa riferimento ad uno o all'altro comma.

Inoltre, eliminerei l'espressione « comunità locali organizzate in comuni e province » perché è sufficiente parlare, come facciamo sempre, di « comuni e province », come del resto prevede anche l'emendamento Bressa e l'altro emendamento. Toglierei l'espressione « strutture organizzative », già contenuta nel testo che abbiamo votato a giugno, perché è un'espressione nella migliore delle ipotesi parasociologica, nella peggiore da politica, ma sicuramente non è un concetto da inserire nella Carta costituzionale; ed è comunque ridondante, perché si può riformulare a prescindere da questo.

Pertanto, nell'ipotesi che venga mantenuto il primo comma dell'emendamento Elia S.56.251, suggerisco questa riformulazione: « Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dai cittadini anche attraverso le formazioni sociali e nel rispetto delle autonomie funzionali, le funzioni pubbliche sono ripartite tra comuni, province, regioni e Stato in base al principio di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni spetta agli enti più vicini agli interessi dei cittadini, secondo il criterio della loro omogeneità e adeguatezza nei confronti delle stesse funzioni »; direi anche che potremmo fermarci alle parole « omogeneità e adeguatezza »; non occorre ripetere « nei confronti delle funzioni medesime » o « delle stesse funzioni ». Questa formulazione è molto più asciutta ed in qualche modo risponde totalmente al significato dell'emendamento Elia.

La seconda osservazione che mi permetto di fare è che avendo ascoltato con molta attenzione il dibattito odierno e tutti quelli che l'hanno preceduto (e non sono mai intervenuto al riguardo), mi pare che tale dibattito abbia assunto un grande livello di confronto politico-culturale ma anche qualche significato di contrapposizione ideologica quasi di bandiera, al di là delle stesse intenzioni di noi tutti, forse anche per l'eco che ha avuto all'esterno in questi mesi: è forse l'articolo o il comma di cui più si è parlato all'esterno, più ancora che non della questione del federalismo. È diventato

quasi una bandiera ideologica, quasi un elemento su cui spaccare i due schieramenti parlamentari, invece che trovare, come su tutto noi dobbiamo trovare, le più ampie convergenze possibili, avendo maturato una comune consapevolezza costituzionale di ciò che è giusto scrivere nella nuova seconda parte della Costituzione.

Tutti questi testi, compreso quello che ho riformulato, sono rispettabilissimi, tuttavia sentono ancora il peso di una elaborazione più dottrinale che costituzionale. Esiste cioè quasi una terminologia più da manuale di diritto pubblico che non da articolo della Costituzione su cui poi si scriveranno i nuovi manuali di diritto costituzionale, i quali useranno terminologie da dottrina molto elaborate, come è giusto che sia in dottrina ma non in Costituzione; in Costituzione il linguaggio deve essere molto semplice, comprensibile alla quasi totalità dei cittadini alfabetizzati. Ovviamente i tecnici del diritto poi su quel linguaggio elaborano, sviluppano, riflettono, ne traggono le conseguenze; la Corte costituzionale elabora la giurisprudenza costituzionale, e così via. Però a me pare che questa materia non sia ancora sedimentata a sufficienza, per cui, se si vota anche quel testo, propongo di riformularlo così.

Tuttavia il suggerimento che darei al presidente e ai colleghi è di accantonare non inutilmente (perché abbiamo svolto un dibattito di grande interesse) solo questo primo comma (il resto dell'articolo si tiene lo stesso), proseguire l'esame della restante parte dell'articolo e degli articoli successivi ed affrontare nuovamente l'esame del primo comma dell'articolo 56 al termine delle votazioni sulla forma di Stato.

In questo modo avremmo tutti il tempo di riflettere ancora, di confrontarci, proprio per la portata così fortemente innovativa; da ultimo il collega De Mita e prima, in modo addirittura drammatizzato, il collega Urbani ne hanno sottolineato il rilievo innovativo nella Carta costituzionale, tanto innovativo che io sono convinto che questo in qualche modo

non interferisce, ma sicuramente impatta con la prima parte della Costituzione. Noi abbiamo una prima parte della Costituzione in cui, per usare una terminologia che ormai condividiamo tutti, la cultura liberal-democratica era comunque ancora minoritaria; questo è il problema. Alla fine della seconda guerra mondiale, nel 1946-1947, quel tipo di cultura, che ormai ci accomuna sostanzialmente tutti, anche negli schieramenti politici contrapposti, era una cultura minoritaria. Questo comporterà negli anni e forse nei decenni non uno stravolgimento ma un adeguamento di alcune elaborazioni contenute nella prima parte della Costituzione. Qui stiamo in qualche modo anticipando questo processo di innovazione, tuttavia mi pare che non ci siamo ancora arrivati. Non è, presidente Urbani, che lei abbia la posizione più corretta e qualche altro invece abbia una posizione inaccettabile; è che ci stiamo ancora troppo confrontando su un terreno ideologico da una parte e dottrinale dall'altra e facciamo fatica a trovare una comune elaborazione di principi, in questo caso ordinamentali costituzionali, impresa in cui invece per molti altri aspetti – pensiamo all'articolo 55 – siamo riusciti, e siamo riusciti, io credo, al meglio.

Suggerisco quindi non un rinvio alle calende greche ma semplicemente una mezza giornata o una giornata in più di riflessione, anche perché credo che tutti ci siamo reciprocamente aiutati con i nostri interventi odierni. Questa è la proposta formale che rivolgo al presidente.

PRESIDENTE. Siamo di fronte ad una proposta sull'ordine dei lavori, che in teoria dovrebbe interrompere la discussione generale, nella quale sono ancora iscritti a parlare i colleghi Russo, D'Amico, Rotelli e D'Onofrio.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Chiedo scusa, presidente, ma io avevo chiesto di parlare sull'ordine dei lavori, soprattutto dopo l'intervento dell'onorevole De Mita, perché mi sembra che egli abbia posto in evi-

denza una domanda che deve ottenere una risposta. Se vi è consapevolezza e convergenza sul mutamento del modo di organizzare la società nello Stato, se questa consapevolezza è diffusa, non abbiamo difficoltà a trovare una formula di largo consenso. Se avessimo invece una radicale divisione sull'idea di organizzare lo Stato il rammarico sarebbe enorme.

Avevamo ed abbiamo in questa Commissione tre questioni fondamentali: la prima, il mutamento del rapporto Parlamento-Governo, che ha dato vita alla questione del presidenzialismo, si è svolta in modo tale da ottenere una risposta; la seconda, il rapporto centro-periferia, che abbiamo definito di federalismo, sta ottenendo risposte di cambiamento rispetto all'organizzazione dello Stato; la terza, riguarda il modo del rapporto tra lo Stato e la società. Sarebbe impensabile se il cambiamento sulla forma di Governo e sulla forma di Stato dovesse registrare una radicale differenza sul rapporto tra Stato e società.

Poiché non credo vi sia questa radicale differenza, chiederei che, anziché procedere con una discussione dalla quale ho comunque appreso moltissimo, ci interrogassimo per qualche tempo – rimetterei al presidente la decisione del quanto – rispetto alla convergenza sulla questione di fondo posta tra gli altri in modo particolarmente efficace dall'onorevole De Mita.

Se questa è la domanda che dobbiamo porre a noi stessi, possiamo trovare la risposta in tempi rapidi, credo con grande vantaggio rispetto alla prosecuzione dei lavori della Commissione.

PRESIDENTE. Abbiamo discusso lungamente della questione. Personalmente ritengo che le due ipotesi al nostro esame riducano notevolmente la forbice tra le posizioni che sono in campo rispetto alla divisione originale. Tuttavia, permane una distinzione; non credo sia una distinzione di visione nel rapporto tra Stato e società; non lo so, non mi pare.

D'altro canto, la seconda ipotesi riprende letteralmente una formulazione

proposta in emendamento dal relatore D'Onofrio. Egli sarà meglio di me giudice se proponga una visione del rapporto Stato-società radicalmente alternativa rispetto all'ipotesi numero uno; il testo è suo, non mio.

Credo tuttavia che permangano delle differenze; non so se siano superabili prendendo tempo fino a domani, perché spero ed auspico che entro domani completiamo questa parte.

Nel testo della seconda ipotesi, quello più lontano rispetto alla formulazione approvata a giugno, sono stati tuttavia introdotti due concetti di grande rilievo. Il primo concetto è che l'esercizio delle funzioni pubbliche avviene nel rispetto, assunto come limite di tale esercizio, dell'autonomia delle persone, delle formazioni sociali e del ruolo delle autonomie funzionali; quindi si introduce nella Costituzione, nell'organizzazione il concetto secondo cui il limite all'esercizio delle funzioni pubbliche è il riconoscimento di questa autonomia delle persone.

In secondo luogo, la seconda ipotesi propone una cosa che a me sembra non priva di valore, che è concetto totalmente estraneo alla prima ipotesi: anche nell'esercizio delle funzioni pubbliche la Repubblica – comuni, province, regioni e Stato – deve riconoscere e valorizzare la possibilità che i cittadini e le formazioni sociali concorrano, naturalmente nel quadro di norme e principi di cui la Repubblica ha la responsabilità in quanto titolare di quelle funzioni. Mi pare che questo corrisponda ad una visione moderna dell'esercizio delle funzioni pubbliche, in cui il concetto di funzione pubblica non necessariamente si traduce in gestione pubblica, ma può comprendere una valorizzazione dell'iniziativa dei singoli o delle formazioni sociali.

La differenza fondamentale – che permane, è importante, ma a mio giudizio non acquista quel carattere dirimente – sta nel fatto che la prima ipotesi, proponendo che il principio di sussidiarietà muova dall'iniziativa autonoma dei cittadini, traccia un confine tra società e funzione pubblica caratterizzato dal cri-

terio dell'efficacia; stabilisce che le funzioni pubbliche cominciano laddove esse sono in grado di corrispondere in modo più efficace ai bisogni collettivi e individuali.

Questo criterio è importante, non so se sia sufficiente; non voglio qui discutere in che misura questo impatti con la prima parte della Costituzione (non c'è dubbio che vi sia un impatto, non so se un'invasione di campo). Non so se sia sufficiente e capisco che tracciare questo criterio di confine possa suscitare contrarietà, perplessità comprensibili, di cui mi sono anche chiare le origini culturali, anche se considero che questa ipotesi è assai migliorativa del testo attuale perché, avendo accolto il suggerimento – di questo ringrazio – di distinguere tra titolarità di funzioni pubbliche e esercizio di attività, in qualche modo si è evitato il rischio di un fraintendimento, presente nel testo approvato a giugno, secondo cui la titolarità di funzioni pubbliche poteva essere più adeguatamente conferita all'iniziativa autonoma dei privati.

Permane questa distinzione. Tutta la discussione ha teso, in un modo che io non condivido, ad enfatizzare questo confine piuttosto che a mostrare una volontà di superarlo. Non so se una sospensione della decisione su questo punto non possa addirittura ulteriormente drammatizzare una scelta che a mio giudizio invece non si configura in termini così drammatici, perché per un verso o per l'altro il lavoro svolto ci ha consentito di avvicinare notevolmente, in senso innovativo, le posizioni in campo.

Se si manifesta una volontà e si indica una traccia di lavoro per giungere ad un testo di sintesi, allora ha un senso sospendere, ma se siamo di fronte ad un confronto civile tra due posizioni distinte, ma oramai non più contrapposte ideologicamente come poteva sembrare prima della pausa estiva, forse si può votare, considerato che siamo in una fase in cui poi inevitabilmente torneranno le questioni nella discussione d'aula, in un più approfondito esame.

Quindi, obietto alla proposta Boato che la sospensione ha un senso se c'è una volontà e una traccia di lavoro intorno a cui trovare una sintesi; altrimenti, onestamente, è meglio che si voti.

SERGIO MATTARELLA. Presidente, a me pare che sia intervenuto quest'oggi un fatto nuovo: i gruppi che nel Comitato ristretto si erano pronunciati in favore della posizione espressa dalla seconda ipotesi hanno dichiarato di accettare una diversa posizione, quella contenuta nell'emendamento Elia, che a me e al mio gruppo pare più vicina alla prima piuttosto che alla seconda ipotesi.

Mi pare che questo fatto nuovo manifesti un avvicinamento particolarmente sensibile, che soltanto il permanere della guerra di posizione dei giorni scorsi – la quale, come lei ha detto, ha eccessivamente sovraccaricato e drammatizzato il confronto – faccia mantenere distinzioni. Ritengo sia non dico probabile, ma possibile sulla base di questo fatto nuovo, il quale in realtà configura anche un'alternativa tra prima ipotesi ed emendamento Elia, pervenire con ventiquattr'ore in più, come suggerisce il collega Boato, ad una soluzione di larga convergenza. Non so se sarà possibile, ma mi pare che il fatto nuovo possa giustificare questo sforzo.

PRESIDENTE. Nella discussione ho dovuto purtroppo registrare che da parte di diversi gruppi, in particolare dagli onorevoli Urbani, Rebuffa e via dicendo, si è obiettato che l'emendamento Elia non appare come un punto di...

Onestamente – devo dire la verità – potrei politicamente apprezzare l'idea che si possa stabilire una convergenza, ma quella che si delinea non è una larga convergenza, riguarda una parte dello schieramento politico. Sono favorevole ad una larga convergenza e non posso prestarti ad una volontà, pur legittima, di ricostituire uno schieramento politico.

CESARE SALVI. Se ho ben compreso, presidente, lei non intende porre in votazione l'emendamento Elia. Anch'io,

come lei, ritengo che la seduta di questo pomeriggio sia stata caratterizzata da toni esclusivamente esasperati. L'emendamento sul quale abbiamo manifestato una volontà di convergenza è stato presentato dai senatori Folloni e D'Onofrio, presidenti di due gruppi parlamentari del Polo al Senato della Repubblica, con l'aggiunta di una frase estrapolata da un emendamento firmato da esponenti di diversi gruppi, tra cui anche alleanza nazionale. Trasformare questa nostra volontà, che evidentemente ha significato l'abbandono di una posizione di partenza che aveva caratteristiche diverse, non statalistiche ma, a nostro avviso, ispirate ad una più corretta distinzione di compiti e funzioni... In sostanza, abbiamo contribuito alla ricerca ed alla realizzazione di una volontà costruttiva.

Abbiamo manifestato – e ribadiamo – la disponibilità ad un ulteriore passo in avanti rispetto alla formulazione del collega Elia. Se rigidità vi sono, esse sicuramente non vengono da parte nostra. Anche a me pare che l'emendamento Elia possa far registrare convergenze più ampie, superando rigidità manifestatesi in altri gruppi politici.

PRESIDENTE. Non posso certo impedire che si voti sul testo del collega Elia. Dalla discussione, però, emerge che si possa passare alla votazione del testo Elia soltanto in caso di reiezione della prima ipotesi, mantenuta in campo da numerosi gruppi, ipotesi che – ripeto – dovrei porre in votazione prioritariamente, in quanto è stata presentata e stampata. Se la prima e la seconda ipotesi fossero ritirate per convergere su un testo concordato sarebbe un conto; se invece ciò non avvenisse, il voto sul testo Elia potrebbe intervenire soltanto dopo che si sia votato sul testo della prima ipotesi, altrimenti si tratterebbe di una forzatura chiaramente improponibile da parte mia.

CESARE SALVI. Grazie, presidente, ora è chiaro.

PRESIDENTE. Boato ha già proceduto ad una elaborazione del testo Elia, accolta

da quest'ultimo. Si tratta ora di stabilire se, lavorando sul testo Elia, si possa addivenire ad una sintesi. In questo caso la proposta di sospensione avrebbe un senso. In caso contrario, diventa invece inevitabile andare al voto.

La questione, in sostanza, riguarda i colleghi che hanno insistito ed hanno marcato una più netta distinzione rispetto al testo Elia. Non ho dubbi – lo dico, in particolare, al collega Salvi – che, per un verso o per l'altro, vi sia stato un notevole sforzo di avvicinamento. Non vi è dubbio, ad esempio, che l'ipotesi oggi sostenuta dal gruppo della sinistra democratica è la combinazione di un emendamento presentato al Senato dai gruppi del CCD e del CDU con un emendamento largamente trasversale firmato da esponenti di tutti i gruppi. Si tratta, quindi, di una posizione di avvicinamento. Per altro verso, anche la prima ipotesi ha accolto la richiesta di distinzione tra titolarità delle funzioni pubbliche ed esercizio di attività pubbliche, che io stesso avevo proposto.

Indubbiamente – ripeto – vi è stato uno sforzo reciproco di avvicinamento, che ha consentito di delineare, a mio giudizio, due testi entrambi migliori rispetto a quello attuale. Si tratta ora di capire se esistano le condizioni e la volontà di fare un ulteriore passo oppure se si debba semplicemente votare.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. L'emendamento Folloni, D'Onofrio ed altri posto a base della seconda ipotesi, volto a stabilire che comuni, province, regioni e Stato «esercitano le loro funzioni in base al principio di sussidiarietà e di differenziazione nel rispetto dell'autonomia delle persone e delle formazioni sociali (...)», è stato scritto da due persone le quali hanno una ispirazione ideale nel cui ambito il rispetto dell'autonomia delle persone è esattamente ciò che nella prima ipotesi il collega Bressa ed altri dicono, laddove si propone che «comuni, province, regioni e Stato esercitano attività che non possono essere svolte meglio dai privati (...)». Noi abbiamo scritto quel testo riferendoci ad

un criterio in base al quale il rapporto pubblico-privato è proprio quello. È ovvio che lo si può votare con questo intendimento e, in questo caso, non vi sarebbe alcun problema e ne saremmo lieti; se, invece, lo si vota con l'intendimento che il rispetto dell'attività inerisce ad una distinzione in base alla quale i privati fanno quello che vogliono ed il pubblico fa altrettanto, evidentemente si tratta di un uso improprio del nostro emendamento.

Ecco perché vorrei fosse molto chiaro che il nostro emendamento tendeva a dimostrare che nell'articolo 56 non vi era alcuna intenzione di rovesciare i principi sanciti nella prima parte della Costituzione. Già in base a questi ultimi, riteniamo che i poteri pubblici nascano limitati dall'attività dei privati. Questa è la sostanza del ragionamento. Se questa valutazione ci unisce, si tratta di trovare le formule più adeguate; se, invece, si ritiene che i poteri pubblici non incontrino limiti di sorta rispetto agli intendimenti perseguiti, allora avremmo scritto un testo sulla base di una certa convinzione, ma l'uso che dello stesso ne sarebbe fatto sarebbe ispirato ad intenzioni diverse. Poiché non credo che vi sia questa radicale distinzione, questa divaricazione — in questo senso ho interpretato gli interventi di De Mita e di Boato —, i testi possono venir fuori senza difficoltà.

PRESIDENTE. Do la parola all'onorevole Urbani, che me l'ha richiesta, pregandolo di rispondere al quesito che ho formulato in precedenza, al quale connetto la ragionevolezza o meno di un'eventuale sospensione. In particolare, chiedo se egli ritenga che, lavorando sul testo Elia (non quindi assumendolo in quanto tale), si possa addivenire ad una sintesi.

GIULIANO URBANI. Presidente, è proprio a questo interrogativo che intendo rispondere e non certo in termini ambigui. Anzitutto, vorrei che fosse chiaro a tutti — ringrazio anzi il presidente per aver anticipato un contributo a questa esigenza di chiarezza — che stiamo discu-

tendo di due emendamenti, uno dei quali presentato dal collega Bressa, quindi dai popolari e l'altro dalla sinistra, quindi non da noi (*Commenti*). Da chi è stato presentato?

CESARE SALVI. L'altro emendamento è della senatrice Dentamaro.

MARCO BOATO. È stato proposto da Dentamaro ma reca la firma di Folloni e di D'Onofrio!

GIULIANO URBANI. I testi che mi sono pervenuti sono anonimi.

PRESIDENTE. In Comitato ristretto la senatrice Dentamaro propose questo testo, che si compone dell'emendamento Folloni-D'Onofrio e, nell'ultimo comma, dell'emendamento Giannotti ed altri.

MARIDA DENTAMARO. Si tratta non dell'ultimo comma ma dell'ultimo periodo.

PRESIDENTE. Sì, senatrice Dentamaro. I due testi sono stati presentati in modo anonimo perché, come ho già detto, il Comitato, non avendo raggiunto un'intesa, ha prospettato due ipotesi. Se poi, per una maggiore trasparenza, vogliamo ricostruire la genesi delle due ipotesi, possiamo dire che la prima scaturisce da una proposta Bressa, che ha accolto parzialmente una formulazione proposta da Urbani, e che la seconda è stata interamente suggerita dalla senatrice Dentamaro e fatta propria da diversi membri del Comitato. Comunque, tutto questo è irrilevante: si tratta di due ipotesi alle quali si è pervenuti dopo una lunga discussione.

GIULIANO URBANI. Chiedo scusa per l'imprecisione, dovuta al fatto che i testi pervenuti ai commissari sono anonimi, per cui è risultato difficile, al di là di una possibile ricostruzione, individuarne in maniera trasparente la titolarità.

Detto questo, ci troviamo di fronte a due emendamenti giudicati dagli intervenuti nel dibattito in base a criteri tali che

non consentono agli stessi di essere considerati fungibili, nel senso cioè di avere la possibilità di votare indifferentemente l'uno o l'altro. Ci sono alcuni di noi — lo abbiamo detto chiaramente — disposti a votare un emendamento e contrari all'altro emendamento. Poi ci sono alcuni colleghi i quali ritengono che i due emendamenti, rispetto al dibattito precedente, costituiscano un avvicinamento tale da renderli quasi fungibili, anche se nessun collega si è espresso in termini così perentori.

Detto questo, devo manifestare a titolo personale molto scetticismo sull'ultimo riconoscimento, cioè che si tratta di due testi che rappresentano un avvicinamento decisivo ai nostri fini. Condivido però per intero le ragioni che devono indurci a cercare, su un argomento così importante, rilevante e innovativo, come è stato detto nell'intervento del collega De Mita, un'ampia convergenza di posizioni. Concordo sugli sforzi che si debbono compiere in materia e dico anche che, nonostante — ripeto — le mie attuali perplessità ed il mio scetticismo, tutti dobbiamo fare uno sforzo — io per primo, naturalmente, e quindi mi dichiaro disponibile — per tentare di trovare questa convergenza.

Franca mente però a questo punto non capisco perché partire soltanto dal testo Elia scartando l'altro, che — come il presidente della Commissione ha riconosciuto — è stato impostato assumendo un suo suggerimento e quindi cercando di venire incontro non ad una sua richiesta ma alla contemporanea salvaguardia di due principi che tendevano ad escludersi. Il nostro intento potrebbe essere quello di renderli ugualmente validi e complementari, dal momento che uno è limitante il criterio dell'altro. Siamo quindi nel classico caso dei pesi e dei contrappesi, dei limiti reciproci nella scrittura di una Carta costituzionale.

Concludo rispondendo (*Interruzione del senatore Salvi*)... Il collega Salvi ha una certa attitudine oggi ad interrompermi: se ne è accorto, ha capito che oggi la cosa mi infastidisce e allora naturalmente ne approfitta e ne abusa (*Commenti*)!

PRESIDENTE. Per cortesia, lasciamo concludere il collega Urbani.

GIULIANO URBANI. Rispondo alla domanda, a nome anche del gruppo al quale appartengo, dicendo che siamo disponibili a questo tentativo, alla semplice condizione di ritenere entrambi come testi di riferimento da cui assumere criteri ispiratori; non vedo francamente perché escluderne uno a vantaggio dell'altro.

PRESIDENTE. Temo che queste premesse ci porteranno domani a fare questa votazione, che — ripeto — a mio giudizio non è così drammatica; personalmente caldeggio che venga accolta la proposta di accantonare il primo comma e di affidare al Comitato ristretto il compito di ricercare una sintesi, a partire dalle proposte che sono in campo, che effettivamente sono tre, una delle quali viene considerata forse più mediana o più vicina ad una posizione mediana.

Se non vi sono obiezioni, rimane così stabilito.

(*Così rimane stabilito*).

È pertanto accantonato il primo comma dell'articolo 56. A questo punto, procederei alla votazione dei commi successivi di tale articolo, raccogliendo l'osservazione del senatore Servello che mi sembra voglia votare separatamente l'ultimo comma, sul quale ha espresso delle riserve.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, nel mio intervento mi ero rivolto al relatore per segnalare nel secondo capoverso la seguente espressione: «È attribuita ai comuni la generalità» — è un po' strana, ma comunque la segnalo — «delle funzioni regolamentari ed amministrative anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato». Consiglio di eliminare il riferimento allo Stato, perché lo Stato ha delle precise norme costituzionali e legislative che ne limitano i poteri e le competenze.

PRESIDENTE. Collega Servello, abbiamo lunghissimamente discusso di questo tema. La norma risponde alla necessità di superare il parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa, salvo nei casi in cui le funzioni amministrative siano espressamente attribuite allo Stato e alle regioni dalla Costituzione, da leggi costituzionali e da leggi approvate dalle due Camere.

FRANCESCO SERVELLO. Ne prendo atto.

PRESIDENTE. La sua posizione è rispettabilissima, ma appare una posizione contraria; non può essere un suggerimento al relatore, perché lei stesso ha più volte suggerito questo al relatore, il quale ha più volte respinto tale suggerimento. Evidentemente si tratta di un dissenso, più che di una svista.

FAUSTO MARCHETTI. Signor presidente, confermo il dissenso sull'espressione. Siamo al secondo comma dell'articolo 56: abbiamo detto più volte che non ha senso dire «anche nelle materie di competenza legislativa dello Stato e delle regioni», perché le regioni e lo Stato esauriscono la competenza legislativa nel nostro paese, con l'aggiunta delle province autonome di Trento e di Bolzano. Non esistono quindi materie nelle quali non vi sia competenza legislativa dello Stato o delle regioni.

L'argomento per cui si deve superare il parallelismo tra funzioni legislative e funzioni amministrative non ha consistenza, perché i comuni non hanno mai avuto competenza legislativa ed hanno sempre avuto competenze amministrative; dunque, un parallelismo ci poteva essere tra regioni e Stato — competenza amministrativa e competenza legislativa —, ma i comuni non hanno mai avuto la competenza legislativa. D'altra parte, è assurdo inserire un'espressione di questo tipo, che fa pensare che vi siano altri soggetti, nel nostro paese, con competenza legislativa. Se il relatore insiste nel mantenere questo

testo, lo mantenga, ma che resti agli atti che si tratta di una vera e propria assurdità.

MARCO BOATO. Poiché io stesso avevo fatto questa osservazione in sede di Comitato ristretto, debbo dire che l'obiezione pervenuta dal relatore e dagli altri colleghi mi ha convinto, e vorrei a mia volta convincere il collega Marchetti. Il riferimento è al fatto che il comune ha funzioni amministrative e regolamentari proprie comunque, e quell'«anche», che potrebbe essere ambiguo se non si chiarisse in questi termini, è riferito anche alle funzioni regolamentari e amministrative che rientrano nella competenza legislativa dello Stato e delle regioni. In questo senso lei ha detto giustamente che così si spezza il parallelismo tra funzione legislativa e funzione amministrativa.

PRESIDENTE. È un concetto tutt'altro che banale, se si considera l'esperienza regionalistica e la massa di funzioni amministrative delle regioni.

FAUSTO MARCHETTI. Nessuno è qui a sostenere l'opposto, cioè che la regione debba trattenere competenze amministrative e gestionali se non in alcuni casi. Non è questo il punto. Non è in discussione il principio della generalità delle funzioni amministrative non regolamentari, perché in alcuni casi non è detto che la generalità delle funzioni regolamentari debba essere così attribuita. A prescindere da questo, resta il fatto che la competenza legislativa è soltanto dello Stato o delle regioni, quindi non ha senso mantenere quest'espressione.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Sarebbe stato bene aver approvato il primo comma, perché leggere il secondo comma senza il primo...

PRESIDENTE. Alla fine sarà comprensivo anche del primo comma. Lei deve avere una visione prospettica. Non intendiamo pubblicare la Costituzione senza il primo comma!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Faccio la seguente osservazione: rispetto al testo approvato a giugno vi è una differenza, che condivido: non vi sono funzioni attribuite genericamente dalla legge. Se vi fossero state funzioni attribuite genericamente dalla legge, infatti, si sarebbe potuto sottintendere che si trattava di legge regionale. Poiché, viceversa, si parla di legge approvata dalle due Camere, non vi è alcun dubbio sul fatto che non si tratta di legge regionale. Quindi, presidente, l'articolo 128 è salvaguardato (mi rivolgo con questo a molti colleghi), nel senso che è la legge statale ad attribuire le funzioni ai comuni. Per parte mia, avrei anche aggiunto che la legge dello Stato può delegare le regioni a individuare in maniera più specifica...

Devo anche dire, però (a parte le questioni regolamentari-amministrative, perché dal punto di vista dell'efficacia formale sono tutti atti amministrativi, mentre da quello dell'efficacia sostanziale sono diversi), che senza la premessa questo non è il principio di sussidiarietà; o meglio, è l'applicazione del principio di sussidiarietà soltanto al primo livello. Ma il principio di sussidiarietà va applicato non soltanto per i comuni, ma anche per le province e le regioni, e poi va applicato allo Stato. Questa formulazione beneficia i comuni ma riguarda in misura minore il principio di sussidiarietà a favore delle province nei confronti delle regioni.

Aggiungo anche che considero mal formulato l'emendamento che prevede l'applicazione del principio di sussidiarietà alle ripartizioni del territorio comunale, perché il principio di sussidiarietà riguarda i rapporti tra i soggetti. Le ripartizioni del territorio non sono dei soggetti: quindi, se si vuole applicare il principio di sussidiarietà al territorio di un grande comune si articoli il grande comune, come io propongo, in comuni più piccoli. Dire che si sparge sul territorio il principio di sussidiarietà non sta assolutamente in piedi.

MARCO BOATO. Ma con il primo comma applichiamo il principio di sussidiarietà anche ai cittadini.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Questo è un altro discorso. Questo è pacifico. Ma i cittadini sono soggetti e le ripartizioni no. Non si può spargere la sussidiarietà dividendo il territorio: è una formulazione assolutamente infelice. Io sarei drastico e direi che i grandi comuni devono essere a loro volta divisi in comuni. Allora sarebbero rapporti tra soggetti. Ma la sussidiarietà applicata al territorio non vuol dire nulla. Vedo che il senatore Elia e il senatore D'Onofrio acconsentono, trattandosi di un dato ovvio.

PRESIDENTE. Lei propone di votare separatamente questo periodo, propone di sopprimerlo o intende soltanto lamentarsene?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Poiché tutti i colleghi acconsentono, propongo di votarlo separatamente.

PRESIDENTE. Sta bene.

Senatore Servello, insiste per la votazione separata dell'ultimo comma?

FRANCESCO SERVELLO. Sì, presidente.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Aggiungo un'altra osservazione per quanto riguarda il comma 3, presidente. Non si può scrivere in una Costituzione che « possono essere istituite aree metropolitane ». Si possono identificare delle aree metropolitane, le si possono definire, ma non istituire. Si istituiscono i comuni, gli ordinamenti, non le aree.

PRESIDENTE. Ma l'area metropolitana è intesa come istituto, non come luogo geografico. Come lei sa, questo è un tema dibattuto in sede legislativa.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. L'area metropolitana è un'area, presidente, mentre la città metropolitana è l'istituzione che esiste sull'area. Inoltre, al secondo periodo, si afferma che « i comuni... eser-

citano». Questa frase, inserita nella Costituzione, vuol dire che i comuni devono esercitare. Ora, che i comuni possano anche esercitare funzioni mediante forme associative può anche stare bene, ma che debbano farlo necessariamente è una palese forzatura. Tra l'altro, in questo modo si elude un grande problema, cioè quello dell'accorpamento dei comuni, cui si è proceduto in tutta Europa. Pertanto, anziché «esercitano» direi, nella migliore delle ipotesi, «possono esercitare».

PRESIDENTE. Si ritiene che con legge approvata dalle due Camere, non potendosi accorpate i comuni come è accaduto in Europa, reputando che, per la nostra storia, sarebbe complicato, si procederà ad accorpate le funzioni, non in modo facoltativo ma in modo obbligatorio. Quindi, si è scritto «esercitano» *pour cause*. Può darsi che sia un errore, ma non è una svista.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Non ho detto che è una svista, ma che è una scelta che non condivido.

PRESIDENTE. Ma è stato fatto con intenzione, cioè con l'intenzione di stabilire in Costituzione che il problema da lei posto dell'accorpamento — noi abbiamo molti comuni, forse troppi — può essere risolto con l'accorpamento delle funzioni al di sotto di un certo numero di abitanti piuttosto che con quello dei comuni. Ma vedo che lei è scettico.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Non solo io, presidente. Sono trent'anni che il professor Giannini spiega che bisogna procedere a fare anche in Italia ciò che si è fatto in Finlandia, Svezia, Norvegia, Belgio, Olanda, Lussemburgo e Repubblica federale tedesca. Siamo l'unico paese...

PRESIDENTE. Purtroppo non si è fatto, per ora, e quindi si cerca di indicare un'altra strada possibile.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Siamo l'unico paese al mondo in cui, ad ogni

censimento effettuato nel primo anno di ogni decennio, risulta che i comuni sono aumentati. Non accade neanche in Francia. È grave eludere questo problema, perché si tratta di un'esigenza reale.

MARCO BOATO. Presidente, condivido totalmente la risposta da lei data a questa obiezione del collega Rotelli. Aggiungo che l'obiezione è stata formulata in modo paradossale. Il collega Rotelli, che io ascolto sempre con grandissima attenzione e ammirazione, si lamenta del carattere cogente di questa espressione e al tempo stesso chiederebbe la coerenza dell'accorpamento dei comuni.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. No, i miei emendamenti lo rendono tutt'altro che cogente.

MARCO BOATO. Comunque, presidente, non possiamo attribuire ai comuni la generalità delle funzioni regolamentari ed amministrative senza farci carico in Costituzione di cosa questo comporti rispetto alla spaventosa frammentazione delle realtà comunali. Il terzo comma risponde alle esigenze poste dalla valorizzazione enorme dei comuni che inizia con il secondo comma.

PRESIDENTE. L'ultimo periodo del secondo comma, di cui si propone la soppressione, si intende così riformulato: «Il principio di sussidiarietà si applica anche agli enti che corrispondono a ripartizioni del territorio comunale». In effetti, le ripartizioni sono un luogo geografico, mentre gli enti sono le circoscrizioni, cioè enti elettivi.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Va bene, anche se per la verità le circoscrizioni non sono enti ma organi. Non è la stessa cosa, ma pazienza.

GIANCLAUDIO BRESSA. Il termine «enti» rischia di essere riduttivo. Bisognerebbe dire «enti e comunità», perché non si tratta solo delle ripartizioni: vi sono comunità storiche familiari, usi civici, che rientrano nel concetto.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta del professor Rotelli di sopprimere questo periodo, in modo che il principio di sussidiarietà per quanto attiene alla titolarità delle funzioni pubbliche si applichi soltanto agli enti individuati, cioè comuni, province, regioni e Stato, sulla quale il relatore esprime parere contrario.

(È approvata).

Pongo in votazione i commi 2 e 3 dell'articolo 56 come emendati.

(Sono approvati).

Passiamo al quarto ed ultimo comma dell'articolo 56 nel testo del Comitato ristretto.

FRANCESCO SERVELLO. Questa norma contiene un principio generale importante, stabilisce infatti che gli atti dei comuni, delle province e delle regioni non sono sottoposti a controlli preventivi di legittimità o di merito. È un principio rivoluzionario che, se dovesse portare e recidere lacci e laccioli, procedure e bardature, troverebbe tutti d'accordo; da tutto il testo di revisione della forma di Stato, però, non si capisce quale tipo di controllo di legittimità e di merito vi sia rispetto agli atti amministrativi. La precedente formulazione dell'articolo 125 della Costituzione stabilisce che « il controllo di legittimità sugli atti amministrativi della regione è esercitato, in forma decentrata, da un organo dello Stato, nei modi e nei limiti stabiliti da leggi della Repubblica »; nella Costituzione che stiamo facendo non vi è nessuno controllo di questo tipo: di commissario di Governo non si parla neppure, non si sa che fine farà il CORECO perché molti esprimono il desiderio di abolirlo, sicché andiamo verso una forma di autonomia che sconfina nell'anarchia, perché non si sa come saranno esercitati controlli sulla legittimità e sul merito di leggi e direttive amministrative.

Questa norma ci immette nel tunnel di un radicale cambiamento dei rapporti nei

confronti dei comuni, delle province e delle regioni; è un principio rivoluzionario ma è di anarchia e ce ne accorgeremo. Già le leggi Bassanini stanno determinando tutta una serie di confusioni nei comuni per questioni di legittimità e di merito nei confronti di altre leggi in vigore. Procediamo pure in questo senso, ma ciò, a mio avviso, determinerà grandi complicazioni; probabilmente ne sarà contento il relatore che in questo modo potrà sbandierare il principio antistatalista, anticontrollo, antilaccioli, antibardature burocratiche. Se fosse così, sarei d'accordo con lui, ma purtroppo non sarà così.

PRESIDENTE. Non vorrei aprire un dibattito, ma mi sembra che questo principio non sopprima il controllo di legalità e di legittimità, che è successivo, ma nell'eliminazione del controllo preventivo è coerente con quanto è stabilito dall'articolo 55.

Pongo in votazione la proposta del collega Servello di sopprimere il quarto comma dell'articolo 56.

(È respinta).

Il primo comma dell'articolo 56 è stato accantonato, quindi l'articolo nel suo complesso sarà votato successivamente.

Pongo in votazione la proposta del relatore di sopprimere l'articolo 57.

(È approvata).

Passiamo all'esame dell'articolo 58. Prima di porre in votazione l'articolo, ci sarà una votazione preliminare, perché molti emendamenti propongono di sopprimere la previsione delle regioni a statuto speciale o *in toto* o per quelle per le quali non esistano problemi di minoranze linguistiche o di accordi internazionali. Poiché queste proposte sono le più lontane dal testo, credo debbano essere poste in votazione prima di votare l'articolo nel suo complesso.

Pongo in votazione la proposta di sopprimere dal testo costituzionale la pre-

visione di regioni a statuto speciale, sulla quale il relatore ha espresso parere contrario.

(È respinta).

Passiamo alla votazione della proposta di sopprimere la previsione di specialità per quelle regioni nelle quali non vi siano minoranze linguistiche o problemi di accordi internazionali.

STEFANO PASSIGLI. Intervengo affinché rimanga agli atti la *ratio* dell'emendamento. Nell'avviarsi a concedere con legge costituzionale una specialità anche a regioni che, in futuro, lo chiedessero, non ha senso prevedere sin da ora – salvo i casi in cui trattati internazionali o particolari situazioni legate alla presenza di minoranze linguistiche lo richiedessero – tale condizione di specialità per talune regioni.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta di sopprimere la previsione di specialità per la Sardegna e la Sicilia, cioè per le regioni nelle quali non vi siano minoranze linguistiche o problemi di accordi internazionali con il parere contrario del relatore.

(È respinta).

Passiamo alla votazione dell'articolo 58 nel suo complesso.

FRANCESCO SERVELLO. Chiedo di parlare in relazione all'ultimo comma.

PRESIDENTE. Lei chiede la votazione separata per ciascun comma?

FRANCESCO SERVELLO. Intendo intervenire sull'ultimo comma.

PRESIDENTE. Abbiamo votato preliminarmente la proposta di soppressione della previsione di regioni a statuto speciale. Si passerà ora alla votazione sull'articolo.

Se nessuno chiede di votare per parti separate, ripeto, passiamo alla votazione dell'articolo nel suo complesso.

MASSIMO VILLONE. Se non ho capito male, si votava sui principi desumibili dagli emendamenti.

PRESIDENTE. Si sono votati i principi desunti da emendamenti presentati, che sono di grande rilevanza. Dico questo perché un pacchetto di emendamenti proponeva di eliminare le regioni a statuto speciale ed io ho ritenuto giusto mettere in votazione tale proposta.

Superata, perché respinta, questa previsione, passerei alla votazione sull'articolo (*Interruzione del senatore Rotelli*).

Lei vuole parlare e votare su ognuno dei commi?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Parlare? Non lo so...

PRESIDENTE. Se non lo sa lei?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Intendo partecipare ad una votazione per parti separate su ciascun comma.

PRESIDENTE. Insomma, il collega Rotelli chiede che si voti per parti separate, ossia per ciascun comma separatamente.

MARCO BOATO. Ormai li abbiamo votati.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. No, non li abbiamo votati.

PRESIDENTE. No, non li abbiamo votati. Lei, in sostanza, propone di modificare l'elenco delle regioni?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Sì.

PRESIDENTE. Ci spieghi che cosa propone.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Esiste un mio emendamento specifico.

PRESIDENTE. Le do la parola, anche se ci sono centinaia, anzi migliaia di emendamenti...

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Uno delle migliaia di emendamenti propone che le regioni vengano definite nuovamente, in altri termini che non siano quelle dell'elenco. Il relatore conosce questa mia tesi che, peraltro, è stata sostenuta dalla Costituente in poi. È pacifica.

Sono dell'opinione di mantenere questo elenco in via provvisoria, finché non sia stato predisposto il nuovo.

Sono anche contrario all'utilizzo del verbo articolare, contenuto nel comma 3 su cui chiedo una votazione.

PRESIDENTE. Quale verbo propone di usare?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Abbiamo già svolto la discussione in merito in una seduta del giugno scorso. Il verbo articolare non è un verbo da Carta costituzionale.

PRESIDENTE. Ripeto, quale verbo propone di usare?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Pongo il problema perché propongo che la regione Trentino-Alto Adige non venga affatto articolata: il mio è un emendamento suppressivo.

PRESIDENTE. D'accordo. Il collega Rotelli voterà contro il primo comma e ...

ETTORE ANTONIO ROTELLI. E contro il terzo.

PRESIDENTE. Benissimo.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Auspicio che anche altri facciano altrettanto.

PRESIDENTE. Non è preclusivo dell'auspicio, ma lei non l'aveva annunciato.

Ha chiesto di parlare il senatore Servello.

FRANCESCO SERVELLO. Onorevole presidente, per quanto riguarda i primi commi, avendo respinto le proposte di soppressione, preannuncio il mio voto a favore.

Segnalo la singolarità nonché il peso politico e istituzionale dell'ultimo comma. Prima ho affermato che ci immetteremo in un tunnel: ebbene questo comma è il grimaldello che ci consentirà di entrare perché recita che « con legge costituzionale possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per altre regioni ».

Come è stato rilevato nel Comitato di redazione, quando si parla di forme particolari di autonomia, ripetendo esattamente l'espressione utilizzata al comma 2 per la Sicilia, la Sardegna, il Trentino-Alto Adige e la Val d'Aosta oltre al Friuli-Venezia Giulia, « forme e condizioni particolari di autonomia », non si fa altro che invitare le regioni a statuto ordinario ad adottare gli statuti speciali con l'autonomia propria delle attuali regioni a statuto speciale.

Vi sarà un effetto di trascinamento che nessuno fermerà, neanche il ricorso alla legge costituzionale. Anzi quest'ultima renderà ancora più solenne il passaggio da cinque regioni a statuto speciale a venti regioni a statuto speciale o semispeciale, a seconda del numero; alle particolari autonomie cioè all'invasione delle competenze statali che verrà deciso dalle singole regioni e successivamente confermato dalla legge costituzionale, che verrà trattata *ad hoc* in ambito parlamentare tra i rappresentanti delle diverse regioni.

Ripeto, è un grimaldello studiato con molta accortezza e acume, ma secondo me estremamente pericoloso per la vera unità giuridica, non solo territoriale, dello Stato italiano.

Per tali motivi preannuncio un voto contrario.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Intervengo per chiedere che si inserisca nell'ultimo comma l'articolo « le », cioè « autonomia anche per le altre regioni », che è l'esatto opposto di quanto sostenuto dal senatore Servello.

PRESIDENTE. Cioè tutte? Chi lo vorrà, non può essere obbligatorio.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Certo, non può essere obbligatorio. Virtualmente però anche per le altre regioni.

PRESIDENTE. Vi sono sei colleghi iscritti a parlare. Dopo si voterà.

MARCO BOATO. Presidente, richiamerò brevemente un problema di grande rilevanza, da me formalizzato nell'emendamento C.58.2, sul quale non chiedo il voto, perché intendo ricordare le ragioni ispiratrici della sua presentazione.

Questo emendamento prevedeva – non insisterò in questa fase per la votazione – di aggiungere il Veneto alle cinque regioni a statuto speciale. Nella discussione che si è svolta ieri nel Comitato ristretto, il relatore D'Onofrio ha fatto riferimento a questa problematica, senza citare il Veneto, per spiegare, di fronte alle eventuali obiezioni che sono riemerse – sia pure minoritarie – anche oggi, la genesi delle regioni a statuto speciale. Egli ha ricordato che nel 1946-1947, nella fase di rielaborazione della Carta costituzionale subito dopo la guerra e la proclamazione della Repubblica, quella fu la risposta ad una serie di peculiarità regionali di particolare rilevanza e anche con forti potenzialità disgregatrici dell'unità dello Stato. Non ho bisogno di citare il movimento separatista nella regione siciliana o la questione sudtirolese che si è prolungata fino ad epoca recentissima e che, per qualche aspetto almeno sul piano politico, ogni tanto viene riaperta talora anche in questa sede.

Credo che oggi, nel 1997, per quanto riguarda il Veneto ci troviamo in una situazione analoga. Anche se sono convinto che questa consapevolezza nel Parlamento della Repubblica e in questa Commissione non sia maturata – poiché non sono abituato a fare battaglie di bandiera non insisto per la votazione – sono convinto che la realtà del Veneto rispecchi le situazioni richiamate da me poc'anzi e ieri dal relatore riguardo alla

genesì del riconoscimento di particolari condizioni di autonomia alla Sardegna, alla Sicilia, al Friuli Venezia Giulia, al Trentino Alto Adige e alla Valle d'Aosta.

Temo che ci troveremo a riconoscere, come Parlamento e come classe politica nazionale, questa realtà e la sua drammatica urgenza quando forse il processo sarà degenerato. Mi auguro che così non sia e politicamente mi batto perché non avvenga, ma il mio timore è che ciò possa verificarsi.

Mi ha colpito un'intervista, comparsa ieri su *la Repubblica*, non di un costituzionalista ma di un uomo che della Costituente ha fatto parte e che ha una certa acutezza nell'analizzare i fenomeni politici e socio-economici. Mi riferisco a Vittorio Foa il quale, fa una ricognizione della realtà che lui chiama genericamente del nord-est, mentre in realtà il problema è il Veneto, perché nel nord-est vi sono anche il Trentino Alto Adige ed il Friuli Venezia Giulia che hanno già il riconoscimento dell'autonomia speciale.

Credo che questa emergenza – non nel senso volgare o banale del termine – sia di fronte a noi, ma che noi non ne abbiamo piena consapevolezza. Ho voluto dirlo perché credo che questa tematica riemergerà nel dibattito parlamentare e nella situazione politica esterna.

Detto questo, riconosco comunque positivamente, a differenza del collega Servello, che una potenziale ma molto posticipata risposta viene data dall'ultimo comma introdotto dal relatore e dal Comitato ristretto. Questo è lo strumento per dare forse una risposta. Temo che quando questa Costituzione sarà entrata in vigore, potrebbe esserci una situazione difficilmente governabile. Mi auguro che ciò non sia e, insieme con coloro che sono contrari a questi processi di lacerazione, mi batterò affinché non avvenga. Comunque, ritengo che l'ultimo comma sia lo strumento costituzionalmente corretto e quindi dichiaro il mio voto favorevole.

GIANCLAUDIO BRESSA. Signor presidente...

PRESIDENTE. È proibito aprire un dibattito sul Veneto, perché è materia non attinente. È stato concesso all'onorevole Boato di affrontarla in considerazione degli speciali meriti che egli ha acquisito presso di noi come relatore sui temi della giustizia.

GIANCLAUDIO BRESSA. Le garantisco che non voglio parlare del Veneto.

RENATO GIUSEPPE SCHIFANI. Voteremo a favore di questo articolo che riteniamo contenga una forte apertura nel senso dell'innovazione costituzionale. Il principio contenuto nell'ultimo comma sembrerebbe non innovativo, perché è nella logica delle riforme costituzionali che i processi di riconoscimento delle autonomie speciali nascano da esigenze del territorio, da momenti storici particolari, da spinte che portano alcune regioni ad ottenere una maggiore autonomia, anche se non è espressamente previsto dalla Costituzione. Avere inserito tale principio certamente costituisce una forte risposta alle spinte verso un federalismo più concreto ed attuale che oggi provengono da varie parti del paese.

Mi permetto di suggerire al relatore di aggiungere l'articolo «le» prima delle parole «altre regioni», per dissipare ogni dubbio in ordine di una eventuale discriminazione in favore di alcune regioni e a discapito di altre.

Desidero infine sottolineare che, in ordine alle specialità, esisteva un emendamento – forse più di uno – a firma di parecchi parlamentari, relativo all'istituzione della provincia autonoma di Trieste. In seno al Comitato ristretto non abbiamo insistito per un pronunciamento, ma gradirei sapere dal relatore se ritenga opportuno che l'argomento sia trattato in questa sede.

ANTONIO LISI. Considerati i numerosissimi emendamenti presentati da parlamentari di diverse forze politiche, mi pare che si possa sostituire fin da questo momento il termine «Basilicata» con il termine «Lucania», senza che la que-

stione giunga in aula. Si tratta di una richiesta che proviene da quasi tutte le forze politiche.

PRESIDENTE. Al termine il relatore risponderà a queste sollecitazioni, anche perché egli, come il presidente, ha origini lucane.

MARIO RIGO. Signor presidente, mi asterrò sull'ultimo comma dell'articolo 58 per motivi opposti rispetto a quelli dell'onorevole Servello.

Condivido le osservazioni del collega Boato e concordo sul fatto che il tema non è all'ordine del giorno. Mi astengo, signor presidente, perché ho sotto gli occhi un'ipotesi più semplice, meno difficile di quanto non sia la procedura costituzionale per andare alla definizione di eventuali, nuove regioni che abbiano il carattere della specialità (di questo, in qualche modo, si era fatto portatore anche il relatore D'Onofrio).

Se approviamo quest'ultimo comma dell'articolo 58, è chiaro che rendiamo poi impossibile qualsiasi altra formulazione diversa da quella costituzionale. Siccome mi sembra che il relatore faccia segno che non sarebbe così, vorrei una precisazione da parte sua, perché se così non fosse voterei a favore anche dell'ultimo comma dell'articolo 58.

ARMANDO COSSUTTA. Sono favorevole alla soppressione dell'ultimo comma dell'articolo 58 e cercherò, con poche parole, di spiegarne il perché. Innanzitutto, perché noi stiamo definendo un testo costituzionale, il cui insieme dovremo giudicare alla fine, con il quale assegniamo, giustamente, nuovi e grandi poteri a tutte le regioni: funzioni legislative e poteri non più come è nella Costituzione vigente (non insisto ulteriormente perché mi sembra che tutto questo sia ben chiaro). In secondo luogo perché in Italia le regioni a statuto speciale corrispondono a vicende storiche: è per le regioni di confine che sono insorte questioni di rapporti internazionali con gli Stati confinanti, con la Francia in modo

molto tenue (mi riferisco alla Valle d'Aosta), ma anche qui vi è un antico contenzioso, con l'Austria e, per quanto riguarda il Friuli-Venezia Giulia, con le Repubbliche che facevano parte della ex Jugoslavia. Vi sono poi due regioni che ebbero la loro autonomia speciale prima ancora di queste: mi riferisco alla Sicilia e alla Sardegna, le quali sono, effettivamente, del tutto particolari, per la loro storia, per la loro tradizione, per il modo in cui sono pervenute alla loro autonomia. Penso alla Sicilia, dove un grande moto portò il Governo ed il Parlamento di allora ad assegnare alla regione una autonomia speciale, dopo tutto quello che nell'immediato dopoguerra e durante la guerra non ancora conclusa vi stava avvenendo (penso, non in modo analogo ma certamente con qualche analogia, anche alla Sardegna).

Non vedo ragioni analoghe per poter dar vita ad altre regioni di tipo speciale, tanto più che, come ho già detto, a tutte le regioni vengono affidati compiti molto più rilevanti che nel passato. Chi di noi è stato in quelle terre sa, per esempio, che il problema si pone acutamente nella regione Veneto: è difficile spiegare ai cittadini di Verona che essa è ad autonomia normale mentre Trento è una provincia ad autonomia speciale; è difficile spiegarlo perché l'inclusione di Trento come provincia di una regione autonoma c'è stata perché non si poteva lasciare soltanto Bolzano. Capisco anche le ragioni per cui i cittadini di Belluno o di Vicenza abbiano da ridire sul fatto che Pordenone faccia parte di una regione a statuto speciale, laddove le condizioni di questa città sono ben diverse da quelle di Trieste, da quelle di Gorizia o da quelle di Udine, che rappresentano, come tutti sappiamo, province di confine.

Purtuttavia, questa è la storia complessa che ha determinato tutto quello che oggi è sotto i nostri occhi. Dunque, poiché noi affidiamo a tutte le regioni compiti relevantissimi, ben superiori a quelli attuali, credo che la specialità, la partico-

larità debba essere limitata a quelle regioni alle quali abbiamo fin qui fatto riferimento.

NATALE D'AMICO. Sono contrario all'ultimo comma dell'articolo 58 anzitutto per un motivo di economia: non capisco, in realtà, a cosa serve e mi pare debole l'argomentazione per cui in assenza di questo comma non potremmo istituire regioni a statuto speciale, perché allora non potremmo neanche inserire questo comma. Conosco dottrine e giurisprudenza che tendono ad ampliare la parte di Costituzione considerata imm modificabile, ma ritengo che le une e l'altra siano pericolose perché introducono un elemento forte di rigidità in un sistema che, forse, di rigidità non ha bisogno. Quindi, in senso proprio questo comma non è necessario: o si istituisce qui qualche regione a statuto speciale oppure lo si farà quando si riterrà opportuno.

In realtà, dunque, questo comma ha un altro significato, quello di una dichiarazione politica favorevole all'istituzione di nuove regioni a statuto speciale. A ciò sono contrario per due motivi. Il primo è esattamente quello che è stato ricordato, cioè il tipo di risposta dato attraverso l'autonomia all'esperienza del separatismo siciliano: a me pare, nel complesso, che quell'esperienza di autonomia speciale non abbia giovato alla Sicilia. Quindi, mi sembra che sia proprio l'esempio a dire che quella strada è probabilmente sbagliata, per cui non la ripercorrerei. Il secondo motivo è perché temo che dietro a questa richiesta di autonomie speciali vi siano aspettative irragionevoli sulla possibilità di riprodurre, nel nuovo ordinamento federale della Repubblica, distribuzioni squilibrate delle risorse pubbliche, così come è fin qui avvenuto per le regioni a statuto speciale (distribuzioni squilibrate rispetto alle regioni a statuto ordinario e squilibrate all'interno delle regioni a statuto speciale). È dunque bene che questa illusione non venga coltivata e in qualche modo aiutata e incentivata dalla Commissione bicamerale.

Infine, sono contrario perché, per molti versi, il regime delle autonomie speciali delle regioni alla prova dei fatti si è rivelato una specie di camicia di forza messa all'autonomia delle regioni stesse: sappiamo, infatti, che in alcune materie alcune regioni a statuto speciale hanno addirittura una competenza inferiore, meno estesa di quella lasciata alle regioni a statuto ordinario, per cui vanno ad impattare su un procedimento molto rigido per adeguare la loro autonomia cosiddetta speciale rispetto all'autonomia riconosciuta anche alle altre regioni.

Per tutti i motivi esposti, voterò contro l'ultimo comma dell'articolo 58.

PIER FERDINANDO CASINI. Prendo la parola solo per associarmi alle dichiarazioni del senatore Schifani in relazione all'istituzione della provincia autonoma di Trieste. Su questo attendo un chiarimento da parte del relatore.

GIANCLAUDIO BRESSA. Vorrei osservare, agganciandomi ad una riflessione svolta dall'onorevole Boato, che quelle valutazioni torneranno utili nel momento in cui si discuterà, al prossimo articolo, di altri e diversi criteri di flessibilità per quanto riguarda l'organizzazione dello Stato in regioni.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato.* Devo delle risposte a domande puntuali. Le prima questione posta attiene alla denominazione della regione Basilicata o Lucania. Sono di origine lucana e so che la questione non fu risolta alla Costituente per errore. Ci fu un grande dibattito e vi è un dibattito in ordine alla denominazione di quella parte di territorio. Abbiamo ritenuto, prima come Comitato poi come Commissione, di non cambiare il nome di nessuna delle regioni esistenti. Quindi, anche per questa ragione sono per il mantenimento della denominazione « Basilicata ». Preferirei comunque questa denominazione e preferisco anche che non si dica che noi cambiamo i nomi delle regioni che abbiamo acquisito. Quindi, resta il nome

Basilicata, come resta il nome di tutte le altre regioni per le quali si è scelto di non cambiare la denominazione.

Per quanto riguarda la questione della provincia di Trieste, devo ricordare al collega Schifani che essa fu esaminata all'inizio dei lavori della Commissione bicamerale e fu ritenuto che non avremmo esaminato nessuna questione di specifiche regioni, tant'è vero che abbiamo rimesso alle rispettive Camere i disegni di legge riguardanti gli statuti delle regioni a statuto speciale. La questione della provincia di Trieste non si può quindi porre in questa sede: si pone nell'ambito di una modifica dello statuto friulano-giuliano, non attraverso il procedimento di revisione costituzionale.

Per quanto riguarda la considerazione del collega Errigo, vorrei far presente — l'ha detto un attimo fa il collega Bressa — che la votazione a favore della legge costituzionale per nuove regioni a statuto speciale non esclude in alcun modo la possibilità di prevedere nell'articolo 59 un'altra procedura, che io correttamente non ho riportato perché il Comitato mi ha dato mandato di indicarne una sola, ma che certamente sarà riproposta alla votazione. Nulla vieta che si votino entrambe le soluzioni: questa riguarda una procedura, quella un'altra procedura, quindi si può votare a favore dell'una e poi anche a favore dell'altra. Ciò non è preclusivo della votazione sull'altra proposta, che io definisco Bressa perché è l'emendamento di Bressa che è stato esaminato finora.

Sulla questione relativa alle altre regioni non avrei difficoltà, purché sia chiaro che con la formulazione « le altre regioni » non intendiamo dire che occorre una legge costituzionale per tutte le altre, ma che ne può essere introdotta una per ciascuna regione. Non ho pertanto difficoltà ad aggiungere « le » alle parole « altre regioni », una volta chiarito che non c'è un problema di ordine formale.

Per il resto, sono ovviamente favorevole al mantenimento dell'ultimo comma, essendo stato proponente di questo testo, con il largo consenso del Comitato.

PRESIDENTE. Pongo in votazione i primi tre commi dell'articolo 58.

(Sono approvati).

Passiamo ora alla votazione dell'ultimo comma.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Comprensivo dell'articolo «le». Il collega Elia giustamente suggeriva che in tal caso bisogna dire «Con leggi costituzionali possono essere disciplinate forme e condizioni particolari di autonomia anche per le altre regioni» per far capire che non c'è l'equivoco nel quale si potrebbe cadere.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'ultimo comma dell'articolo 58.

(È approvato).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, riferiti all'articolo 58.

MARCO BOATO. Si potrebbe prospettare un'ipotesi di calendario per la prossima settimana?

PRESIDENTE. Martedì mattina si convocherà il Comitato ristretto e, a partire da mercoledì mattina, si riunirà la Commissione. In seguito vedremo come la Commissione dovrà articolare i suoi lavori, ma sono persuaso, sulla base di una

valutazione, che inevitabilmente le sedute plenarie si svolgeranno nelle giornate di mercoledì, giovedì e, con ogni probabilità, venerdì mattina, anche perché è possibile che mercoledì pomeriggio si debba fare una pausa in relazione al fatto che in aula avranno luogo votazioni sul regolamento della Camera.

MARCO BOATO. La prossima settimana affronteremo la forma di governo o il Parlamento?

PRESIDENTE. Il Parlamento: procederemo nell'ordine che abbiamo seguito nella prima fase dei nostri lavori, anche per un'evidente contiguità del tema Parlamento rispetto alla questione del rapporto tra bicameralismo e federalismo, di cui abbiamo cominciato a discutere.

Convoco il Comitato di ristretto per una riunione immediata.

La Commissione tornerà a riunirsi, secondo quanto già reso noto, alle 9.30 di domani venerdì 19 settembre.

La seduta termina alle 19.45.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la stampa
dal Servizio Stenografia alle 22.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

