

# SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

## GIUNTE E COMMISSIONI parlamentari

—————

### 126° RESOCONTO

SEDUTE DI VENERDÌ 11 APRILE 1997

—————

**INDICE**

**Organismi bicamerali**

Riforme costituzionali .....	<i>Pag.</i>	3
Terrorismo in Italia .....	»	6

---

## COMMISSIONE PARLAMENTARE

### per le riforme costituzionali

VENERDÌ 11 APRILE 1997

*Presidenza del Presidente*  
Leopoldo ELIA

### COMITATO FORMA DI STATO

*La seduta inizia alle ore 11,30.*

(R050 001, B72<sup>a</sup>, 0001<sup>o</sup>)

Il senatore Francesco D'ONOFRIO (gruppo federazione cristiano democratica-CCD), *relatore*, ricorda che nell'ultima riunione dell'Ufficio di Presidenza della Commissione, integrato dai rappresentanti dei gruppi, si è convenuto sull'opportunità di affidare alla prevalente competenza del Comitato forma di Stato la definizione dei principi costituzionali attinenti la pubblica amministrazione, per quanto concerne sia lo Stato centrale che gli altri soggetti istituzionali, nell'ambito del processo di riforma federalistica dell'ordinamento. Al riguardo, dà conto dei contenuti di un recente scritto del professor Dente, il quale ha richiamato l'attenzione in particolare su due problematiche. Innanzitutto, ha posto l'interrogativo riguardante il livello entro cui norme costituzionali debbono ancora farsi carico del principio di legalità nella pubblica amministrazione. Inoltre, ha sottolineato che la triade: Parlamento-Governo-amministrazione centrale è in via di graduale superamento a causa del triplice processo che ha eroso il complesso del potere centrale: l'emergente globalizzazione che ha esaltato la dimensione sovranazionale della sovranità; l'accentuarsi dei processi di decentramento verso la periferia; l'espansione delle cosiddette «autorità indipendenti».

Infine, il relatore esprime il convincimento che il Comitato potrà articolare la riflessione sulla pubblica amministrazione intorno a tre direttrici: il binomio «legalità-efficienza»; le attività di raccordo intergovernativo; la formazione di un sistema di alleanze tra le classi dirigenti locali, che rappresenta a suo avviso una condizione im-

prescindibile per la concreta attuazione dei processi di riforma in senso federalistico.

Si svolge quindi un breve dibattito sulle considerazioni del relatore in tema di pubblica amministrazione.

Il senatore Massimo VILLONE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) reputa innanzitutto poco soddisfacenti le proposte costituzionali riguardanti la pubblica amministrazione, che giudica di livello poco avanzato.

In proposito, a suo avviso da una attenta lettura l'articolo 97 della Costituzione del 1947 appare la risultante di un complesso di principi generali che possono definirsi una sorta di «diritto naturale delle amministrazioni pubbliche», con una certa prevalenza del principio di legalità, in un contesto in cui il settore pubblico era inquadrabile in una dimensione espansiva e tendenzialmente universalistica.

Attualmente invece si presentano come prevalenti gli orientamenti tendenti a ridimensionare la pubblica amministrazione, che si vorrebbe caratterizzare per la sua «leggerezza». Inoltre, l'efficienza non può essere più ridotta alla legalità, anche se un assetto di non mera legalità significa non illegalità, bensì rispondenza anche ad altri parametri, soprattutto al fine di accentuare il passaggio dall'ottica del controllo giuridico a quella della responsabilità.

Pertanto, a suo avviso – per rispondere all'interrogativo posto – nel testo della Costituzione andrebbe ridimensionato il principio di legalità, da superare secondo il senso prima precisato.

Circa i tre processi erosivi citati a proposito del *continuum* degli organi del potere centrale, mentre la dimensione sovranazionale sfugge alla competenza decisoria dei singoli Stati nazionali, è dell'avviso che in Costituzione debba essere inserito solo un richiamo minimo per legittimare la costituzionalità delle autorità indipendenti, superando così i dubbi espressi dalla dottrina a Costituzione vigente; autorità per le quali però occorre la massima cautela, anche perchè a suo avviso l'attuale espansione è legata all'odierno stato di sofferenza del sistema politico, per cui non esclude che in futuro possano essere ridimensionate a favore di un recupero delle amministrazioni tradizionali. Si dichiara quindi contrario a normative costituzionali di dettaglio sulle autorità indipendenti, delle quali non ritiene opportuna nemmeno una elencazione in Costituzione.

Diversamente, per le autonomie locali occorre una pesante e diretta tutela costituzionale, soprattutto per soddisfare quell'esigenza di classi dirigenti locali forti ed autonome giustamente richiamata dal relatore; classi dirigenti locali che debbono essere anche competitive tra loro. A tal fine ritiene opportuno affidare all'autonomia normativa degli enti locali la disciplina dell'organizzazione delle proprie amministrazioni locali.

Il deputato Michele SALVATI (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) si sofferma sui principi di legalità e di efficienza, facendo notare come finora non siano state individuate modalità idonee a stabilire nel set-

tore pubblico meccanismi di decisione e di responsabilizzazione in armonia con il sistema privato; settori che pur obbediscono a logiche distinte. La difficoltà fondamentale consiste nell'assicurare la totale coincidenza dell'azione dei dirigenti pubblici con l'interesse pubblico, non essendo certo sufficiente al riguardo il principio di legalità, che però in qualche modo va salvaguardato insieme con i connessi meccanismi di controllo e di sindacato.

Dubita poi dell'opportunità di introdurre norme costituzionali concernenti la separazione tra la politica e l'amministrazione, dati i livelli di ambiguità non facilmente eliminabili. Inoltre, pur condividendo le osservazioni del senatore Villone, si chiede se non vi sia un vero e proprio *trend* (e non mere tendenze cicliche) a favore dell'istituzione di autorità indipendenti, dovuto a suo avviso soprattutto alla crescente «complessificazione» della società ed a fenomeni legati alla cosiddetta «globalizzazione», per cui non esclude che nel prossimo futuro permangano e si moltiplichino autorità di questo genere.

Infine, è pienamente d'accordo con l'esigenza di fondare il modello di federalismo che si vuole introdurre su forti realtà locali; tuttavia si chiede se non sia eccessivo ritenere che la tutela dell'identità e dell'autonomia degli enti locali debba escludere il potere ordinamentale delle regioni sui soggetti territoriali, con un sostanziale svuotamento del ruolo stesso dell'ente regione.

Sul punto interviene il senatore Massimo VILLONE (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo), il quale ritiene che una cultura ed una classe dirigente di livello regionale possano essere adeguatamente favorite dallo svolgimento delle funzioni tipiche di legislazione, di programmazione, di alta amministrazione e di perequazione.

Leopoldo ELIA, *Presidente* – nel riassumere i termini del dibattito – ricorda innanzitutto che nella esperienza americana le autorità indipendenti si sono diffuse soprattutto come parziale reazione al cosiddetto *spoil system*. Inoltre, invita a riflettere se sia o meno opportuno ipotizzare norme costituzionali a proposito dei poteri della Banca d'Italia, che può considerarsi come una sorta di autorità indipendente *ante litteram*, soprattutto dopo il cosiddetto «divorzio» con l'amministrazione del Tesoro.

Infine, rinvia il seguito della discussione ad una prossima seduta.

*La seduta termina alle ore 12,50.*

**COMMISSIONE PARLAMENTARE D'INCHIESTA**  
**sul terrorismo in Italia e sulle cause**  
**della mancata individuazione dei responsabili delle stragi**

VENERDÌ 11 APRILE 1997

**13ª Seduta**

*Presidenza del Presidente*  
PELLEGRINO

*indi del Vice Presidente*  
GRIMALDI

*La seduta inizia alle ore 10,30.*

*COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE*  
(A008 000, B55ª, 0011º)

Il presidente PELLEGRINO comunica che, dopo l'ultima seduta, sono pervenuti alcuni documenti, il cui elenco è in distribuzione, che la Commissione acquisisce formalmente agli atti dell'inchiesta.

Comunica altresì che il generale Maletti ed il dottor Salvini hanno provveduto a restituire, debitamente sottoscritto, ai sensi dell'articolo 18 del regolamento interno, il resoconto stenografico delle loro audizioni svoltesi rispettivamente il 3 ed il 20 marzo scorso, dopo avervi apportato correzioni di carattere meramente formale.

Informa che, in data 8 aprile 1997, il Presidente della Camera ha chiamato a far parte della Commissione il deputato Giuseppe Detomas, in sostituzione del deputato Karl Zeller, dimissionario.

*INCHIESTA SU STRAGI E DEPISTAGGI: AUDIZIONE DEL SENATORE GIULIO ANDREOTTI*  
(A010 000, B55ª, 0001º)

*(Viene introdotto il senatore Giulio Andreotti).*

La Commissione procede all'audizione del senatore Giulio Andreotti nell'ambito dell'inchiesta su stragi e depistaggi.

Su invito del presidente PELLEGRINO il senatore ANDREOTTI svolge un intervento introduttivo e risponde ai quesiti posti dallo stesso Presidente.

Il seguito dell'audizione è rinviato ad una seduta che avrà luogo giovedì 17 aprile alle ore 19.

*La seduta termina alle ore 12,50.*

