

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

XIII LEGISLATURA

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

58.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 SETTEMBRE 1997

 XIII LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

58.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 24 SETTEMBRE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE **MASSIMO D'ALEMA**

 INDICE

	PAG.		PAG.
Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C. 3931 - S. 2583):		De Mita Ciriaco (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2357
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i>	2351, 2353	D'Onofrio Francesco (gruppo CCD), <i>Relatore sulla forma di Stato</i>	2351, 2364, 2365
2354, 2356, 2357, 2358, 2359, 2361, 2363		2381, 2382, 2383, 2384, 2385, 2390, 2391, 2392	
2364, 2369, 2373, 2376, 2381, 2382, 2384		Fontan Rolando (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania)	2362, 2363
2385, 2386, 2387, 2388, 2389, 2390, 2391		2395, 2396	
2392, 2393, 2394, 2395, 2396, 2397		Grillo Luigi (gruppo forza Italia)	2353, 2356
Andreolli Tarcisio (gruppo PPI)	2389	2357, 2372	
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) .	2364	Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2380, 2385
2383, 2386, 2390, 2391, 2392		Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2362, 2394, 2395
2393, 2394, 2396, 2397		Morando Antonio Enrico (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2378, 2385
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo)	2357, 2382	Ossicini Adriano (gruppo misto)	2360
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) .	2360	Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2392, 2394
2361, 2383, 2384		Pellegrino Giovanni (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2357, 2396
Cossutta Armando (gruppo rifondazione comunista-progressisti)	2363		
D'Amico Natale (gruppo rinnovamento italiano)	2376		

	PAG.		PAG.
Pera Marcello (gruppo forza Italia)	2353, 2361	Soda Antonio (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2359
	2362, 2363, 2364, 2381, 2382	Tabladini Francesco (gruppo lega nord-per la Padania indipendente)	2363, 2364
Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	2354	Tremonti Giulio (gruppo forza Italia)	2366
	2356	Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia)	2370
Rebuffa Giorgio (gruppo forza Italia)	2360	Villone Massimo (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2374, 2389, 2391, 2392, 2393 2394, 2396
Rigo Mario (gruppo misto)	2383, 2390	Zeller Karl (gruppo misto-SVP)	2373, 2389 2392
Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Italia) ..	2364, 2382, 2386, 2387, 2388, 2392, 2395		
Salvati Michele (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo)	2368, 2369, 2370		
Servello Francesco (gruppo alleanza nazionale)	2351, 2358, 2364, 2377, 2384 2385, 2391, 2392, 2393, 2395		

La seduta comincia alle 9.55.

(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.

Nella seduta di questa mattina dovremmo completare l'esame della parte relativa alla forma di Stato: in particolare, cominceremo dal primo comma dell'articolo 56, precedentemente accantonato, per poi occuparci della materia concernente il federalismo fiscale, di cui agli articoli 64 e 65; si dovrà poi passare all'esame dell'articolo 66, relativo alle variazioni territoriali, che non dovrebbe porre problemi rilevanti.

FRANCESCO SERVELLO. Intervengo sull'ordine dei lavori per richiamare un'eventuale esigenza di opportunità. Poiché si è molto avanti nell'elaborazione della parte concernente il Parlamento, mi chiedo se non sia il caso di esaminarla subito dopo quella relativa alla forma di Stato, anche perché sul federalismo fiscale si pone ancora qualche problema. Tra l'altro, le questioni attinenti a forma di Stato e bicameralismo costituiscono quasi un'unica materia.

PRESIDENTE. Sul federalismo fiscale si è svolto un grandissimo lavoro, nel cui ambito il relatore ha definito un testo ed

è stata avanzata una proposta alternativa. Ritengo quindi che possiamo discutere e votare, perché oltre un certo punto la ricerca di soluzioni condivise da tutti deve cedere il passo alle votazioni; altrimenti, non concluderemo mai i nostri lavori (lo dico quindi per ragioni pratiche, non per cattiveria).

Credo pertanto che si debba esaurire l'esame della materia ed invito i colleghi, se possibile, ad attenersi, nelle loro dichiarazioni, ad una certa sobrietà e ad un'estrema sintesi.

Riprendiamo ora l'esame della materia nel suo ordine normale, cominciando dall'articolo 56, precedentemente accantonato. Come i colleghi ricorderanno, il Comitato ristretto aveva formulato due ipotesi; successivamente un gruppo di colleghi ha lavorato per definire un possibile punto di sintesi ed ora il relatore ci dirà come stanno le cose.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Vorrei innanzitutto ricordare che nello scorso mese di giugno questo argomento è stato oggetto di votazioni, sulla base non del testo originario proposto da me in qualità di relatore, ma di due emendamenti presentati l'uno dal gruppo del partito popolare e l'altro da forza Italia, da cui derivò l'introduzione nell'articolo 56 dell'attuale primo comma, che ha costituito motivo di attenzione e di dibattito. Si è affermato, sostanzialmente, che il principio di sussidiarietà non è riferito soltanto alla ripartizione delle funzioni pubbliche tra enti territoriali. Tale principio, per altro, è stato posto alla base della formulazione del nuovo ordinamento dello Stato, federale o meno che sia, ma questo è un tema diverso, perché

il principio di sussidiarietà non è necessariamente collegato ad un modello federale; esso può essere posto a base di un simile modello, ma vi sono anche esperienze storiche di modelli federali che non partono dal principio di sussidiarietà.

Abbiamo comunque posto quest'ultimo a fondamento della ripartizione delle funzioni pubbliche partendo dal comune, considerato l'ente prioritariamente titolare della generalità delle funzioni amministrative. Tuttavia, nella storia del pensiero politico e istituzionale, il principio di sussidiarietà è costitutivo anche dei rapporti tra soggetti privati e pubblici ovvero, in altri termini, del rapporto tra le funzioni attribuite a soggetti di rilievo politico, formati normalmente sulla base di elezioni, e quelle assegnate invece a soggetti privati, che l'articolo 2 della nostra Costituzione definisce come l'uomo quale singolo e nelle formazioni sociali nelle quali si completa la sua personalità.

Mi sono trovato di fronte ad una notevole quantità di emendamenti, taluni finalizzati alla soppressione pura e semplice della prima parte dell'articolo 56, altri volti ad introdurre un'interpretazione autentica del testo che era stato votato a giugno. Da parte mia, mantengo un'opinione contraria alla cancellazione della prima parte dell'articolo 56, per cui non sono favorevole a tutti gli emendamenti che ne prevedono la soppressione. Quanto al mantenimento di questa parte, vi sono alcune soluzioni possibili: la prima è quella di lasciare il testo così com'è, pur nella consapevolezza che la sua stesura è inadeguata ed insufficiente e ha dato adito a critiche anche lessicali da parte di chi non era mosso da intenti prevalentemente ideologici; in alternativa, si può proporre una formulazione nuova che abbia almeno le caratteristiche della correttezza formale e culturale.

Da questo punto di vista, in qualità di relatore mi permetto di rilevare che tra gli emendamenti presentati ve ne sono alcuni di chiara e dichiarata ispirazione cristiana, in base ai quali la sussidiarietà è un principio elastico di ripartizione di funzioni tra il pubblico ed il privato, per

cui il pubblico incontra un limite nell'esistenza delle attività svolte dai privati, ma la sussidiarietà non consente una ripartizione tra pubblico e privato tale che gli uni non possano fare le cose attribuite agli altri o viceversa. Quello di sussidiarietà è quindi un principio di attribuzione elastica di funzioni.

L'altra ipotesi prevede invece una ripartizione rigida di attività e di funzioni.

Si è quindi di fronte a tre modi diversi di intendere il principio di sussidiarietà: vi è chi ritiene che l'attività dei privati, delle persone, delle formazioni sociali non possa mai costituire limite ontologico alle funzioni pubbliche (questa è la cultura della potenziale totalità del pubblico rispetto al privato), chi sostiene che esistano le funzioni private ontologicamente e autonomamente decise rispetto al pubblico ed è favorevole ad una radicale separazione, ed infine chi ritiene che il rapporto tra pubblico e privato sul principio di sussidiarietà vada individuato nella naturale elasticità, e quindi storicità, dei rapporti tra l'una e l'altra delle attività.

Questo principio viene interpretato in modo analogo anche con riferimento alle funzioni di comuni, province, regioni, Stato ed Europa: infatti, abbiamo affermato non che le funzioni sono ripartite in modo rigido e insuperabile, ma che vi è un principio di appartenenza delle funzioni al comune, salvo ciò che viene attribuito alle comunità progressivamente più ampie; si afferma quindi un principio di elasticità delle funzioni pubbliche.

Se le cose stanno in questi termini, sono propenso a presentare alla Commissione un testo che nasce di fatto dagli emendamenti Mattarella-Bressa, da un lato, e Folloni-D'Onofrio dall'altro, che affermano entrambi l'esistenza delle attività dei privati singoli e delle formazioni sociali, ma sanciscono altresì l'elasticità dei rapporti tra pubblico e privato. Questo a fronte di altri emendamenti che tendono ad introdurre una formulazione rigida, in base alla quale vi sarebbe un'esclusione dell'uno e dell'altro elemento, che apparentemente può costituire un contenimento ulteriore della sfera pubblica, ma

nella separazione rappresenta anche un impedimento giuridico all'attività privata.

Questa separazione è pertanto un aspetto su cui non concordo, anche se mi rendo conto che chi ha idee diverse da quelle che ho espresso in questo momento è pienamente legittimato a proporre altre soluzioni, come la soppressione del primo comma dell'articolo 56 o la previsione di una separazione.

Tuttavia, dopo la lunghissima discussione che si è svolta su questo tema, ritengo che a questo punto non si debba più discutere su ipotesi che i colleghi hanno presentato nel corso dei lavori e che, sebbene non firmate, vengono identificate, rispettivamente, la prima come ipotesi Bressa-Urbani e la seconda impropriamente come proposta Folloni-D'Onofrio (ho detto «impropriamente» perché non siamo noi i presentatori di questo emendamento). Chiedo invece ai colleghi di esaminare una nuova e diversa proposta del relatore, che dovrebbe sostituire il primo comma dell'articolo 56 e di cui do lettura: «Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonoma iniziativa dei cittadini, anche attraverso le formazioni sociali, le funzioni pubbliche sono attribuite a comuni, province, regioni e Stato sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione. La titolarità delle funzioni compete rispettivamente a comuni, province, regioni e Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza». Questo testo, che allo stato sarebbe privo di presentatori, diventa la proposta del relatore, alternativa quindi sia alla prima sia alla seconda ipotesi. Chiederei pertanto al presidente la cortesia di incardinare la discussione su questa proposta.

MARCELLO PERA. Non mi è chiaro quello ha detto il relatore: credo di aver capito che il testo è anonimo e che il relatore lo fa suo.

PRESIDENTE. Ricordo che votammo sugli emendamenti soppressivi, che furono respinti, e si avviò la discussione sugli emendamenti sostitutivi; il Comitato ri-

stretto non giunse ad una intesa e formulò due ipotesi alternative, una dei colleghi Bressa e Urbani, l'altra dei colleghi Salvi e Dentamaro. Poi si decise di tentare una soluzione di sintesi anziché arrivare al voto contrapposto su queste due ipotesi, a questo fine diversi colleghi hanno lavorato – utilizzando come base di lavoro un emendamento Elia – ed hanno elaborato un testo che adesso il relatore fa proprio, con ciò invitando i presentatori delle due ipotesi alternative a dire se si riconoscano o no in questa sintesi.

Adesso sta ai presentatori valutare se considerino la sintesi accettabile, e quindi ritirino le loro proposte, o se invece chiedano di votare in modo contrapposto: il testo che è stato distribuito è la proposta di sintesi che il relatore fa propria.

LUIGI GRILLO. Signor presidente, vorrei chiarire subito che la nostra opinione riguardo al testo appena illustrato dal relatore è contraria, perché quella che nel testo distribuito è definita la prima ipotesi era già la massima sintesi, che avevamo accettato facendo riferimento ad emendamenti presentati da altri gruppi. Con il suo permesso, signor presidente, mi sforzerei di argomentare il perché, su una questione così importante e strategica, come l'ha definita il presidente De Mita, siamo attestati su posizioni molto rigide; ho infatti l'impressione che finora il dibattito non abbia avuto la capacità di cogliere la sostanza concreta del tema.

Noi siamo convinti di abitare in un paese a democrazia avanzata, all'interno del quale, però, in tutti questi anni hanno dominato elementi di economia socialista. Non mi riferisco al dilagante potere degli apparati pubblici nell'economia attraverso le partecipazioni statali, ma ad un segmento straordinariamente importante, che nel nostro paese pesa per circa 60 mila miliardi di fatturato annuo occupando più di 300 mila persone, quale quello dei servizi pubblici locali. Attorno a questa realtà, a mio giudizio, finora il dibattito non è stato puntuale, ancorché un'indagine di una grande banca pubblica, il

Monte dei Paschi, soltanto nel 1993 abbia dimostrato che, a fronte di un fatturato aggregato di 60 mila miliardi, questi enti gestori (che gestiscono in sede locale gas, elettricità, acquedotti, rifiuti, centrali del latte) perdevano circa 15 mila miliardi, che ovviamente venivano fatti ricadere in qualche modo sugli equilibri delle finanze regionali e statali.

È vero che il legislatore, soprattutto a partire dal 1990, ha introdotto elementi di novità; con la legge n. 142 del 1990, per esempio, sono stati individuati strumenti più moderni e flessibili per gestire questi servizi pubblici, come le aziende speciali e le società per azioni. Però, come ha osservato recentemente e acutamente in un pregevole articolo su *Il Sole 24 Ore* l'assessore al comune di Roma, questa strumentazione nuova e moderna non è servita a ritrarre il pubblico dalla gestione di questi servizi, ma anzi ha finito per aumentare la sfera pubblica in questo settore in un modo che potremmo definire dilagante.

Crediamo che tutta questa esperienza debba essere ripensata e denunciemo il fatto che questo ripensamento nel nostro paese, per il portato della cultura dominante della sinistra, stia avvenendo in evidente controtendenza rispetto al resto d'Europa; del resto, credo che ormai tutti abbiano capito che stiamo raggiungendo il conseguimento dei parametri contabili di Maastricht, questo però non consentirà al nostro paese di rimanere in Europa in termini competitivi e sappiamo bene che il nostro tallone d'Achille è proprio il differenziale di costi e di efficienza nel settore dei servizi pubblici.

Per capire il senso della battaglia politica che pervicacemente stiamo conducendo attorno a questo comma occorre fare un passo indietro e chiedersi perché nel nostro paese sia accaduto tutto questo, per quale motivo cioè sia stata accettata come una necessità logica la consequenzialità servizio pubblico-gestore pubblico, che pure non è scritta in nessuna norma della Costituzione né indicata in nessuna legge ordinaria. A mio giudizio, tutto ciò è avvenuto per ragioni di natura ideolo-

gica e di natura pratica; la cultura italiana prevalente, di ispirazione marxista, considerava non solo necessario ma anche strategico l'affermarsi di un controllo pubblico sugli apparati economici e quindi sulle infrastrutture e sui servizi pubblici. Se rifacciamo la storia di questo paese, scopriamo perché negli anni sessanta il partito socialista chiese, come condizione per andare al Governo, la nazionalizzazione...

MAURIZIO PIERONI. Pietà, presidente: un comizio no!

PRESIDENTE. È molto interessante e anche innovativo: dunque c'era il comunismo in Italia e non se ne era accorto nessuno, perché noi pensavamo che al Governo ci fosse lui. È stata una svista clamorosa.

LUIGI GRILLO. Può ironizzare quanto crede, presidente, la pregherei però di consentirmi di parlare, visto che su questo argomento non sono ancora intervenuto.

PRESIDENTE. Il relatore ha proposto una sintesi ed ha chiesto ai presentatori se erano disponibili a ritirare i loro testi. Lei sta facendo un discorso di grande interesse, ma innanzitutto si deve rispondere al quesito posto e poi si vedrà come ordinare il voto. Comunque, prosegua pure.

LUIGI GRILLO. Non vorrei urtare la sensibilità del collega Pieroni dicendo che nei miei interventi non ho mai inteso fare comizi e non intendo farlo neppure questa mattina, vorrei semplicemente spiegare a lui e agli altri perché non ritiriamo il nostro emendamento e siamo contrari alla proposta del relatore, che giudichiamo inadeguata su questo punto.

Sul punto della sussidiarietà, dei rapporti fra pubblico e privato, riteniamo di essere portatori di valori assolutamente alternativi a quelli di chi si ostina a volerci fare accettare una proposizione che giudichiamo assolutamente negativa.

Storicamente, dicevo, la cultura di cui parlavo prima si è saldata con la cultura cattolica che ha ritenuto di muoversi sull'assistenzialismo perché aveva la necessità di tutelare le fasce più deboli; vi è stata poi una necessità pratica, perché nel nostro paese, non essendoci mai stato un sistema finanziario adeguato – non c'è neppure adesso – non c'era la possibilità per i privati di essere supportati per realizzare investimenti robusti.

Si è determinata allora una condizione di gestione dei servizi pubblici in regime di monopolio pubblico che, purtroppo per noi, è diverso dai monopoli privati; su questi ultimi, infatti, il pubblico può sempre intervenire con norme per ridimensionare, condizionare, controllare (come dimostra il settore radiotelevisivo). I monopoli pubblici del nostro paese, che hanno prodotto grandi disastri finanziari, purtroppo non c'è stato modo di controllarli, anche perché in questo settore i controlli sono tutti preventivi, non vi è alcuna possibilità di controllare i risultati *ex post*. L'esperienza di Tangentopoli però, a mio giudizio, ha fatto saltare il principio di salvaguardare le gestioni pubbliche, perché ha dimostrato che non sono in grado di garantire l'efficienza e l'economicità della gestione: infatti, ci lasciamo dietro una realtà – che va dalle USL, alle aziende municipalizzate, all'Alitalia, alla RAI – assolutamente fallimentare. Anche le leggi più rigorose, che talvolta sono state approvate dal Parlamento non sono state in grado di impedire lo scivolamento su costi incontrollabili giacché, come ho detto precedentemente, il nostro controllo amministrativo si basava su un controllo preventivo e non quindi su una spesa conseguita.

È per tale motivo che riteniamo che in questa realtà, simile ad una foresta pietrificata, sia necessario procedere secondo una logica di privatizzazione forte, una logica che serva a superare questi nuovi intoppi di natura ideologica, ad impedire il permanere di un tessuto economico organico alla degenerazione, ad instaurare un sistema di diretta valutazione della

qualità delle prestazioni, in modo da aprire nuovi spazi all'iniziativa privata.

Se condividiamo queste finalità, allora, a nostro modesto modo di vedere, dobbiamo superare e rimuovere i vincoli strutturali che rendono difficile, se non impossibile, procedere alla privatizzazione dei servizi pubblici. Allora, presidente, vorrei ricordare una circostanza al collega Pieroni, in modo da fargli comprendere quale maggioranza abbia sostenuto in questi anni: nel 1993, con la legge n. 498 collegata alla finanziaria, fu introdotto il principio per il quale i servizi pubblici dovevano essere erogati attraverso società per azioni con capitale a prevalenza dei privati. I Governi Berlusconi e Dini lavorarono alla predisposizione di un regolamento che esplicitasse il modo in cui i privati avrebbero potuto gestire i servizi essenziali. Il Governo Prodi, con un decreto recepito nell'agosto 1996, stabilì che questi servizi dovevano – dovevano, non potevano – essere gestiti da società per azioni a prevalente capitale privato. Si dà il caso, però, che nel testo del disegno di legge in discussione in questi giorni al Senato questo concetto sia sparito; infatti, all'articolo 5 è scritto che i servizi pubblici locali possono essere gestiti in economia a mezzo di aziende speciali, a mezzo di istituzioni per i servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale, a mezzo di società per azioni a prevalente capitale pubblico: ciò significa che il Governo sta facendo marcia indietro in ordine ad una proposizione che già nel 1993 dava per scontato che i servizi pubblici dovessero essere gestiti prevalentemente dal capitale privato.

Quindi, insistiamo su questa battaglia perché vi è una linea politica in controtendenza rispetto a ciò che ci chiede l'Europa, una linea politica che ci preoccupa perché diversamente, signor presidente, dovremmo subire le realtà genovesi e piacentine, cioè di aziende municipalizzate che, come avviene a Genova, tentano di scalare le aziende private; mi riferisco all'AMGA di Genova con l'acquedotto De Ferrari Galliera oppure alla realtà piacentina, dove aziende municipalizzate si

alleano con banche straniere, il Crédit agricole, per inserire nel tessuto produttivo italiano aziende bancarie che diversamente non riuscirebbero ad entrarvi, perché il nostro sistema bancario è ben organizzato, e per fare delle società anche in questo caso a maggioranza di capitale pubblico.

Allora, presidente, riteniamo che si debba rimuovere una condizione che, in buona sostanza, allo stato attuale della legislazione, identifica i comuni del nostro paese che gestiscono questo ruolo, che a me pare in evidente contrasto con l'ordinamento vigente; infatti, il comune sta diventando l'organizzatore della domanda, perché deve negoziare il contratto dei servizi; il comune è il regolatore del mercato, perché spetta ad esso stabilire standard, qualità e tariffe; il comune è l'azionista perché, secondo una logica che voi difendete e che è tradizione delle sinistre, il capitale deve essere in maggioranza pubblico; infine, il comune è soggetto politico, organizzatore del consenso. In questa realtà vi sono evidenti contraddizioni, che non appartengono al processo di modernizzazione che l'ingresso in Europa richiede.

Ecco perché, a nostro giudizio, una legislazione moderna sul piano istituzionale dovrebbe separare questi diversi ruoli e stimolare la creazione di un mercato unico dei servizi pubblici dalla cui efficienza potranno trarre vantaggio sia i cittadini sia le imprese.

Per questo motivo il nostro emendamento è fondamentale, perché indica una priorità concettuale attorno alla quale crediamo che valga la pena di esercitare tutti i diritti di un gruppo di minoranza che è convinto che il principio, che deve affermarsi anche nella nostra Costituzione, è quello in forza del quale i privati fanno tutto ciò che possono fare e ciò che essi non possono fare compete ai comuni, alle province, alle regioni.

PRESIDENTE. Quindi, mi pare di capire che lei chieda che si voti.

LUIGI GRILLO. Sì.

MAURIZIO PIERONI. Vorrei appellarmi alla sua cortesia, presidente, perché, indipendentemente dal ritiro delle due formulazioni, si voti comunque il testo proposto dal relatore in quanto, a giudizio per esempio del nostro gruppo, esso risponde meglio delle altre due formulazioni alla questione posta dal collega Urbani dell'autonoma iniziativa dei cittadini e dei confini dell'intervento pubblico, questioni che nulla hanno a che vedere con il comizio che abbiamo appena ascoltato.

PRESIDENTE. Lei ha perfettamente ragione e ciò che lei dice è del tutto evidente: è chiaro che porremo in votazione il testo del relatore; vorrei semplicemente capire come i presentatori degli altri due testi giudichino la proposta del relatore, una proposta di mediazione che effettivamente, richiamando l'esigenza del rispetto di una sfera di autonoma iniziativa dei cittadini e delle formazioni sociali (una novità per la nostra Costituzione), propone che la ripartizione delle funzioni pubbliche tra enti autonomi muova dal rispetto di questa sfera. Mi sembrava una buona mediazione, sia perché il relatore ha sostituito l'espressione « iniziativa autonoma dei cittadini e delle formazioni sociali » al riferimento ambiguo ai privati sia perché, richiamando quest'esigenza di rispetto dell'autonomia dei cittadini, il relatore non ha tuttavia stabilito un primato dell'iniziativa privata su quella pubblica, che rischiava di configurarsi per l'appunto in modo ambiguo.

MAURIZIO PIERONI. Vorrei anche aggiungere che il relatore ha tolto il verbo « valorizzano » dal testo che alcuni di noi avevano precedentemente sostenuto perché, attraverso la valorizzazione, si sarebbe potuta configurare una qualche forma di ingerenza pubblica e statutale. Quindi, quella proposta dal relatore, mi pare sia una formulazione corretta, oltre che improntata a spirito di mediazione.

PRESIDENTE. A questo punto, non essendovi convergenza sulla proposta del

relatore, si procederà al voto. Ritengo, però, che si debba votare innanzitutto il testo proposto dal relatore e, qualora esso non venga approvato, passare alla votazione delle altre due proposte secondo l'ordine in cui sono state presentate.

CIRIACO DE MITA. A titolo di breve precisazione, vorrei rilevare di aver ascoltato il lungo intervento del senatore Grillo il quale, nella sua introduzione, ha fatto riferimento ad alcune mie considerazioni. Probabilmente, nel mio precedente intervento non mi ero spiegato bene, perché non oso immaginare che il senatore Grillo non abbia capito; tuttavia, dal suo discorso ricavo che la sua teorizzazione non fa minimamente riferimento al principio di sussidiarietà ma, nella contrapposizione arcaica pubblico-privato, egli al massimo teorizza lo Stato minimo, che è cosa ben diversa dal principio di sussidiarietà.

PRESIDENTE. Darò ora la parola ai vari colleghi che la chiedono per dichiarazione di voto sul testo proposto dal relatore.

GIANCLAUDIO BRESSA. Partendo dalla circostanza che, all'origine di questa discussione, vi è un emendamento che presentai insieme con i senatori Elia ed Andreolli e con l'onorevole Boato e non nascondendo che nel corso di questi mesi le varie formulazioni alle quali siamo pervenuti avrebbero potuto essere maggiormente aderenti a quel testo iniziale, evidentemente la proposta che ci viene ora dal relatore ha recepito nella sostanza il contenuto del principio della sussidiarietà orizzontale. Quindi, per quanto possa essere affezionato a testi precedenti, mi ritrovo perfettamente in quello proposto dal relatore, perché mantiene la filosofia di fondo della sussidiarietà intesa sia nella sua dimensione verticale sia in quella orizzontale.

Pertanto, per quanto possa apparire inutile a questo punto visto che altri non si riconoscono in tale testo, personalmente ritengo che il testo proposto dal relatore ricomprenda e riassorba le ipotesi da cui

eravamo partiti per questa discussione, che ritengo essere stata importante ed interessante e la cui conclusione giudico positiva.

GIOVANNI PELLEGRINO. Nel preannunciare che voterò a favore del testo proposto dal relatore, vorrei anche per la storia dei nostri lavori non lasciare senza una risposta le considerazioni svolte dal collega Grillo. Sappiamo benissimo cosa stia accadendo in Europa e conosciamo bene anche ciò che sta succedendo in Italia, perché il nostro paese fa parte dell'Europa: lo Stato tendenzialmente si ritira ed il privato sia nell'attività delle sue formazioni sociali sia nell'attività del mercato individua bisogni pubblici, li trasforma in domanda e tende a soddisfarli. È ciò che sta avvenendo anche nel nostro paese: penso, per esempio, al decreto Ronchi in materia di servizio di smaltimento di rifiuti solidi urbani, dove si è fatta una chiarissima scelta verso il privato e si assiste ad un ritrarsi del soggetto pubblico.

Peraltro, è giusto quanto ha osservato il collega De Mita: un conto è caratterizzare il principio della sussidiarietà anche in rapporto all'attività dei corpi sociali, e non soltanto alle attività pubbliche, altro conto è invece questa logica fortemente liberista di uno Stato minimo. Vorrei comunque chiedere al collega Grillo, anche nella logica dello Stato minimo, in quale paese del mondo tale logica venga tradotta in un criterio di competenza, cioè di attribuzione della funzione pubblica.

LUIGI GRILLO. In Francia.

GIOVANNI PELLEGRINO. Al più può essere un obiettivo tendenziale, ma non si compie mai una scelta normativa per cui sarebbe possibile sostenere che, poiché qualcosa può essere fatto dai privati, è inibito al pubblico farla. Questo non avviene da nessuna parte, non ci sono esempi di questo genere nel mondo al quale ci rapportiamo, non ce ne sono in Europa.

Altrimenti, arriveremmo a veri e propri paradossi. È notizia di stampa di ieri che un magnate americano ha assunto l'iniziativa di pagare direttamente il debito degli USA verso l'ONU: ne vorremmo derivare un'incompetenza della Presidenza degli Stati Uniti a fare altrettanto? È chiaro che possiamo anche porci degli obiettivi politici ma, all'atto di tradurli in norme giuridiche, dobbiamo tener conto di una differenza di fondo, che sta nella proposta del relatore: il principio di sussidiarietà può valere tra i vari livelli del pubblico come criterio di attribuzione della competenza, ma nel rapporto pubblico-privato deve avere una flessibilità che deve esprimersi in una formula normativa adeguata. A mio avviso, tra le formule normative adeguate, indubbiamente rientra quella proposta dal relatore.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei innanzitutto sollevare una questione di carattere regolamentare: ci troviamo di fronte ad una proposta del Comitato ristretto fatta proprio dal relatore. Sono agli atti due ipotesi diverse rispetto alla proposta complessiva del relatore ed a quella del Comitato ristretto. Se andiamo a votare per prima la proposta del relatore, le altre decadono di per sé.

PRESIDENTE. Qualora venga approvata, sì. Perché vuol dire che la maggioranza si riconosce in quella proposta.

FRANCESCO SERVELLO. Volevo arrivare ad un'altra considerazione.

Votando viceversa le due ipotesi, i casi sono due: se una delle due venisse approvata, decadrebbe la proposta del relatore; se invece tutte e due venissero respinte o una delle due venisse ritirata e l'altra respinta, un maggior numero di colleghi potrebbe confluire sull'ipotesi del relatore o astenersi. Votare subito la proposta del relatore costringerà invece quanti hanno presentato l'emendamento ed insistono perché sia votato, a votare contro. Quindi, come già abbiamo fatto in altri casi, bisognerebbe votare le due

ipotesi, se rimangono due, o una ipotesi, se ne rimane solo una; in caso di voto negativo, chi ha sostenuto l'una o l'altra ipotesi potrebbe regolarsi liberamente se votare o astenersi sulla proposta del relatore.

PRESIDENTE. Ho controllato adesso il verbale. Eravamo sul punto di votare tra le due ipotesi. Il relatore propose una pausa di riflessione per individuare una soluzione di più ampia sintesi. Ero perplesso – e lo dissi in quella discussione – sulla possibilità di adottare tale soluzione perché mi sembrava che la discussione fosse irrigidita da una motivazione di carattere ideologico. Tuttavia si decise di affidare al relatore questo compito. Adesso che il relatore ci presenta un nuovo testo non possiamo rifare la votazione che avremmo dovuto fare l'altro giorno: adesso si vota il testo del relatore. Nel caso in cui il testo del relatore non raccolga la maggioranza, si tornerà al voto contrapposto tra le due ipotesi, ma il tentativo del relatore di portare un nuovo testo deve comportare il fatto che innanzitutto noi lo votiamo, altrimenti – lo ripeto – avremmo dovuto fare quella votazione che dice lei l'altro giorno: era inutile sospendere e dargli l'incarico. Il relatore porta un testo sul quale egli ritiene possa esserci un consenso più largo, e lo penso anch'io tutto sommato.

FRANCESCO SERVELLO. È destinato comunque ad essere votato se la situazione rimane come appare.

Comunque ora entro nel merito della mia dichiarazione di voto per pronunciarmi in senso contrario alla proposta del relatore. Prima di tutto perché si tratta di una proposta francamente redatta in maniera contorta, in qualche misura evanescente e sfuggente. Non ho mai visto in una norma costituzionale un'espressione di questo tipo: « Nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte... ». C'è quindi un rispetto che non si sa cosa sia, se un saluto, un « si accomodi », un inchino alla cinese o alla giapponese oppure qualcosa che attiene ad una normativa di carattere giuridico.

Si dice poi «...delle attività che possono essere...», prevedendo la semplice disponibilità ad una potenzialità d'intervento; «...adeguatamente...», però. Vorrei sapere qual è il legislatore o l'amministratore che potrà giudicare se queste attività possono essere svolte in maniera adeguata dall'autonoma iniziativa dei cittadini. Francamente è una definizione che neanche in una legge ordinaria può trovare posto, perché potrebbe determinare un complesso contenzioso a livello amministrativo e giudiziario.

Non si capisce inoltre perché ad un certo punto si stabilisce il principio: «...le funzioni pubbliche sono attribuite a Comuni, Province, Regioni e Stato, sulla base dei principi di sussidiarietà e differenziazione»; e poi si reitera questo principio in altre due righe e un quarto, prevedendo che «la titolarità delle funzioni...»: di quali funzioni? Sempre delle funzioni pubbliche? Perché non è specificato se si tratta di funzioni pubbliche e private insieme. Mentre prima si parla di funzioni pubbliche, ed è più corretto e completo, qui si fa riferimento solo alle funzioni, che dovrebbero essere intese complessivamente, e cioè pubbliche e private. «La titolarità delle funzioni» — dicevo — «compete rispettivamente a Comuni, Province, Regioni e Stato, secondo i criteri di omogeneità e adeguatezza». C'è un «adeguatamente» sopra, un'«adeguatezza» sotto, c'è la «sussidiarietà», la «differenziazione»: mi sembra un po' troppo perché la norma sia cristallina, lineare, interpretativa di una esigenza, di una realtà che è quella di stabilire se si vuole veramente gestire taluni servizi con i criteri attuali delle municipalizzate, e quindi del controllo diretto dell'amministrazione pubblica, cioè delle maggioranze.

Onorevole presidente, non bisogna infatti dimenticare — il collega Grillo lo ha accennato — questo elemento: negli statuti comunali c'è, sì, un andazzo che porta a cambiare la situazione delle municipalizzate, ma si ricorre al marchingegno delle società per azioni, che vengono istituite a maggioranza e che sfuggono ai controlli

comunali, con la conseguente estraneità di ogni intervento della magistratura amministrativa.

Ritengo che questa sia una norma sfuggente o addirittura inutile. Se deve essere redatta in questi termini, molto meglio lasciare la norma generale della prima parte della Costituzione. Se viceversa si insiste, annuncio che i parlamentari di alleanza nazionale nella votazione convergeranno sulla prima ipotesi, con la variazione che è stata apportata nel frattempo al secondo comma, che quindi recita: «I Comuni, le Province, le Regioni e lo Stato esercitano quelle attività che non possono essere svolte dall'iniziativa autonoma dei cittadini», quelle residue perché la titolarità delle funzioni pubbliche è già attribuita dal primo comma a comuni, province, regioni e Stato.

Per questi motivi insisto sull'opportunità di votare prima le due ipotesi del primo comma dell'articolo 56; qualora venissero respinte tutte e due o venisse respinta una delle due nel caso l'altra fosse ritirata, si potrebbe porre in votazione l'emendamento formulato dal relatore, sul quale — ripeto — allora si potrebbe arrivare ad un voto di astensione, anche se rimangono valide le riserve che ho esposto sui contenuti e sulla contraddittorietà e l'aleatorietà della sua formulazione.

PRESIDENTE. Darò ora la parola all'onorevole Rebuffa. Hanno poi chiesto di parlare gli onorevoli Soda e Calderisi. Immagino che l'onorevole Soda intenda intervenire in dissenso rispetto alla dichiarazione del senatore Pellegrino.

ANTONIO SODA. Per un arricchimento.

PRESIDENTE. Se non parla in dissenso, non le darò la parola. Gli arricchimenti non sono previsti; qui è previsto che si voti. Abbiamo tre fascicoli di verbali di discussione su questo tema, che poi riprenderemo in aula. Qui non ci si deve arricchire, ci impoveriamo tutti.

Ha facoltà di parlare l'onorevole Rebuffa.

GIORGIO REBUFFA. In primo luogo chiedo di votare le due alternative. È vero che siamo in una sede informale, è vero che possiamo quindi procedere in modo più libero, ma devo dire con molta amicizia che l'emendamento del relatore costituisce sostanzialmente uno stravolgimento e forse l'eliminazione del principio di sussidiarietà. Per questo giudizio chiedo che si voti sulle due alternative.

L'espressione del primo comma del testo fatto proprio dal relatore infatti dice: « Nel rispetto... ». Senza fare troppa analisi testuale, vorrei invitare a considerare che tale espressione significa che c'è una concessione che lascia inalterata una certa sfera di attività. La mia osservazione è: ci mancherebbe altro. Questo rispetto è già tutelato — male, per la verità — da altre norme costituzionali.

Chiedo quindi di votare sulle due alternative; annuncio — come è stato detto — il voto favorevole del nostro gruppo alla prima ipotesi. Aggiungo che qui non si tratta — come è stato rilevato — di una lotta mortale fra pubblico e privato né fra statalisti ed antistatalisti; si tratta di una cosa molto più semplice e molto più antica: lo voglio dire perché sono in sintonia con le considerazioni svolte dal presidente De Mita. La questione non è il comunismo o l'espansione della sfera pubblica, ma è la discrezionalità illimitata dei soggetti pubblici che nel nostro ordinamento è presente almeno dall'unificazione nazionale — il professor Elia ce lo ha spiegato tante volte — e che costituisce una remora, una palla al piede, un ostacolo ad uno sviluppo normale del nostro ordinamento giuridico ed economico. Si tratta di affermare invece che il principio di discrezionalità è un principio, se non vogliamo chiamarlo con il suo nome di sussidiarietà, di alternativa. A parità di condizioni c'è un *favor* per le attività private quando queste possono svolgere adeguatamente le loro funzioni, anche rispetto all'erogazione e alla fornitura di servizi pubblici.

Aggiungo una sola considerazione di carattere squisitamente politico. Molti di noi hanno sempre cercato di trovare un equilibrio lessicale anche sforzandosi nei lavori della Commissione bicamerale; ci sono elementi che costituiscono l'identità imprescindibile delle battaglie politiche, delle forze politiche, della possibilità di andare avanti. Questo è uno di quei punti che costituiscono l'identità fondamentale della forza politica che qui rappresento. Ritenevo che non si dovesse fare una guerra di religione, mi dispiace che ciò sia avvenuto, forse non è colpa di nessuno di noi qui dentro, spero che la votazione di questa mattina possa affermare il principio senza drammatizzare il risultato.

ADRIANO OSSICINI. Noi voteremo a favore dell'emendamento formulato dal relatore.

GIUSEPPE CALDERISI. Signor presidente, voglio sollevare una questione procedurale che è insieme politica e di merito. Ci possono essere orientamenti diversi, presidente, però ci vuole chiarezza su cosa stiamo votando.

Nel testo votato a giugno, con espressione più o meno felice lessicalmente, è affermato in maniera chiara il principio di sussidiarietà, sia quello cosiddetto verticale sia quello orizzontale. Il principio di sussidiarietà orizzontale comporta il riconoscimento di un ambito di attività nel quale non solo coesistono l'iniziativa privata e quella pubblica, come nel testo D'Onofrio; si tratta di riconoscere che c'è un ambito di attività nel quale, siccome i privati possono svolgere adeguatamente le funzioni richieste, la mano pubblica non deve entrare. Su tale principio si può essere d'accordo o non d'accordo, ma non si può far finta che su questa votazione non ci sia una questione grande come una casa: grande come una Costituzione, mi permetterei di dire.

A giugno abbiamo votato un testo che riconosce, sia pure con una espressione lessicalmente poco felice, il principio di sussidiarietà. Nel testo che ci viene qui proposto dal relatore viene cancellato

questo aspetto fondamentale del principio di sussidiarietà. Questo è il problema. La votazione alla quale stiamo per procedere deve rispettare questi contenuti a questa valenza politica e costituzionale. Votare prima l'emendamento del relatore significa andare di fatto a cancellare questo aspetto che è il nucleo essenziale del principio di sussidiarietà orizzontale. Per questa ragione chiediamo che si votino prima le due ipotesi di primo comma dell'articolo 56 (o la prima ipotesi se la seconda è stata ritirata), che confermano il principio di sussidiarietà. Nel testo D'Onofrio siamo ad uno stravolgimento di quel principio, quindi chiediamo che questo sia votato per primo. La sua come altre parti politiche hanno sempre sostenuto che su questioni di questa natura si dovesse cercare un consenso ampio e non si dovesse andare a divisioni e lacerazioni; a giugno abbiamo votato questo principio ed ora per noi è inaccettabile pensare di dover tornare indietro su quello che costituiva un punto di equilibrio complessivo del testo votato. Proprio in questa parte della Costituzione, dove definiamo il principio di sussidiarietà, sia verticale sia orizzontale, va definito compiutamente e complessivamente il principio per cui esiste una sfera di attività nel cui ambito la mano pubblica non può entrare. Questo è il nucleo essenziale.

PRESIDENTE. Vedo che un altro collega chiede la parola. Se si tratta di un intervento sull'ordine dei lavori posso darla, ma non credo si possa più parlare sul punto in oggetto. Vorrei precisare, colleghi, che siamo in sede referente e fare l'ostruzionismo non serve a niente.

Possiamo, d'ora in poi, non esaminare gli emendamenti e inviare il testo...

GIUSEPPE CALDERISI. Su questo comma, presidente, lasciamo il testo di giugno!

PRESIDENTE. Cosa significa lasciare il testo di giugno? Abbiamo svolto una lunga discussione ed abbiamo dato incarico al relatore di presentarci una nuova

formulazione. Il relatore l'ha fatto e tale formulazione – a giudizio mio e di molti – è uno sforzo di sintesi. Adesso dobbiamo votare.

Qualora tale sintesi venga respinta si tornerà alla precedente contrapposizione, ma non vedo sulla base di quale logica possiamo rimuovere il testo che il relatore ci ha presentato dopo che gliene abbiamo dato l'incarico. Ripeto, non per mia volontà, perché non fui io a proporre quella pausa.

Dunque, siamo in sede di dichiarazione di voto sulla proposta del relatore.

MARCELLO PERA. Chiedo di parlare in dissenso e propongo una questione sull'ordine dei lavori.

PRESIDENTE. Se intende parlare sull'ordine dei lavori le do la precedenza.

MARCELLO PERA. Lei ha dichiarato per due volte, presidente, che mette in votazione la formulazione del relatore perché la considera una sintesi tra le due prime ipotesi presentate, precisamente quella Bressa, Urbani e quella Salvi, Dentamaro. Ciò che desidero richiamare alla sua attenzione, in quanto ha effetto sull'ordine delle votazioni, è che il testo fatto proprio dal relatore questa mattina non è una sintesi dei due testi precedenti; sarà anche il testo del relatore, ma non può essere presentato come sintesi perché le ipotesi 1 e 2 in precedenza formulate sono tra loro alternative, così come, per fare un paragone, potrebbero essere alternativi i testi riguardanti il presidenzialismo e il premierato. A meno che non vogliamo usare la parola « sintesi » nel significato equivoco della logica tesi-antitesi o altro, il testo presentato dal relatore non è una sintesi, ed è molto semplice dimostrarlo. Nell'ipotesi 2, cioè la Salvi, Dentamaro, si dice che comuni, province, regioni e Stato « valorizzano interventi autonomi dei cittadini »; tale ipotesi, quindi, parte dal principio secondo il quale il pubblico riconosce, rispetta ed autorizza la sfera autonoma dei privati. L'ipotesi Bressa, Urbani fa esattamente il contrario, cioè

stabilisce che i privati svolgono delle attività in piena autonomia e su questo il pubblico non interferisce, trattandosi di loro sfera autonoma; il pubblico, invece, nella fattispecie i comuni, le provincie, le regioni e lo Stato, intervengono qualora i privati non riescano a svolgere quella loro attività. Questo è il principio di sussidiarietà; l'altro, cioè quello dell'ipotesi Salvi, non è il principio di sussidiarietà bensì il principio di riconoscimento, di discrezionalità, di libertà dei privati, che peraltro è già garantito nella prima parte della Costituzione. Stando così le cose, presidente, non si può parlare di un testo di sintesi. Il relatore può far proprio ciò che crede, ma i due testi rimangono alternativi e questo ha rilievo sull'ordine delle votazioni.

Guardi il testo cosiddetto di sintesi: «nel rispetto delle attività che possono essere adeguatamente svolte dall'autonomia iniziativa dei cittadini... Si tratta di una tipica formulazione residuo del testo Salvi, poiché »nel rispetto delle attività« vuol dire che lo Stato riconosce le attività esistenti e le valorizza, ma non fa altro.

SERGIO MATTARELLA. L'espressione-chiave della norma è non questa, ma quella che segue, senatore Pera.

MARCELLO PERA. Al più, questo testo cosiddetto di sintesi riconosce ed afferma il principio cosiddetto dell'autonomia dell'attività dei privati; ma tale principio, peraltro già garantito nella prima parte della Costituzione, non è il principio di sussidiarietà. La vera formulazione del principio di sussidiarietà si trova nell'ipotesi Bressa, Urbani.

Siamo di fronte a questioni di principio. Il principio di sussidiarietà è un architrave della seconda Costituzione. Tale principio – vorrei richiamare l'attenzione sua e dei colleghi – vale un'intera Costituzione.

Non è vero che sui principi non si possa disputare, perché in democrazia si deve disputare, dunque *de principiis est disputandum*, ma poi anche *est decidendum*. Quando i principi sono netti, alter-

nativi, chiaramente formulati in maniera incompatibile si vota sull'uno e sull'altro. Non si può pensare di fare una sintesi meramente verbale, che poi è un artificio, pensando che assorba l'un principio e l'altro. Quando i principi sono incompatibili, lo ripeto, la cosa migliore che la democrazia abbia inventato è chiamare i cittadini al voto. Per questo, presidente, richiamo la sua attenzione sull'opportunità di due votazioni distinte sull'uno e l'altro principio e non su un testo che è solamente una giustapposizione teorica.

PRESIDENTE. Dobbiamo ora passare alla votazione della proposta del relatore.

ROLANDO FONTAN. Prendo la parola sull'ordine dei lavori, presidente. Quando a suo tempo abbiamo cercato di evidenziare come fosse importante la questione dei termini legislativi della bicamerale, siamo stati tacciati di ostruzionismo ma avevamo ragione. Anche quest'ultimo caso è un esempio di come avessimo ragione. In sostanza, ci troviamo di fronte ad un testo approvato a larghissima maggioranza dalla Commissione – con l'eccezione della lega, che non ha partecipato alla votazione – e ad altri testi presentati successivamente: proceduralmente mi sembra si tratti di uno sconvolgimento di quelle regole basilari che dovrebbero guidare una Commissione.

Il relatore ha affermato che il testo da lui presentato è lessicamente migliore rispetto agli altri due e personalmente io non sono d'accordo, ma, a parte questo, il fatto è che ci troviamo di fronte ad un cambiamento di rotta completo rispetto alla decisione precedentemente assunta. Voglio quindi sottoporre alla sua attenzione se, a questo punto, l'ipotesi migliore non sia quella di tenere per buona una decisione assunta, a suo tempo, a larga maggioranza ed entro i termini previsti, senza forzare la mano con un'altra decisione, che probabilmente non otterrà la stessa maggioranza della precedente e viene comunque presa in maniera completamente diversa, fuori dai termini di legge. Pertanto, chiedo che la questione

sia rinviata all'aula, mantenendo come testo base quello che, a suo tempo, la Commissione, nei termini legittimi, ha deciso.

ARMANDO COSSUTTA. Annuncio, con una brevissima dichiarazione, che il mio gruppo voterà contro la proposta del relatore perché la considera equivoca nella sua espressione e, comunque, in contraddizione con i principi contenuti nella prima parte della Costituzione circa la priorità dell'intervento pubblico rispetto a quello privato.

FRANCESCO TABLADINI. Chiedo di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Per il suo gruppo la dichiarazione di voto è già stata fatta dal collega Fontan, il quale ha proposto di respingere l'emendamento ritenendo che il testo a suo tempo approvato sia stato votato a larghissima maggioranza, il che peraltro non è vero.

FRANCESCO TABLADINI. Prendiamo atto, presidente, che lei ha fatto la nostra dichiarazione di voto. Grazie per avercela evitata.

PRESIDENTE. No, ho ascoltato quello che ha detto il collega Fontan.

FRANCESCO TABLADINI. Il collega Fontan è intervenuto esclusivamente sull'ordine dei lavori.

ROLANDO FONTAN. Ed ho chiesto al presidente di rinviare in aula il testo base come era stato approvato.

PRESIDENTE. Ora stiamo esaminando gli emendamenti. Lei può votare contro ma io non posso mandare in aula il testo base!

FRANCESCO TABLADINI. Prendiamo atto che lei ha fatto la dichiarazione di voto della lega.

PRESIDENTE. È totalmente estraneo ai miei poteri mandare in aula. Io devo mettere ai voti gli emendamenti. Poi andrà in aula il testo sulla base degli emendamenti proposti.

MARCELLO PERA. Le avevo fatto una richiesta sull'ordine dei lavori, presidente, ed avrei veramente gradito che mi avesse riconosciuto dignità di interlocutore. Le ho fatto una richiesta e lei non mi ha risposto, dicendo che avrebbe messo comunque in votazione il testo del relatore.

PRESIDENTE. La sua richiesta sull'ordine dei lavori non è motivata da ragioni procedurali, bensì da un giudizio di merito, che io non condivido ma rispetto. Si tratta, comunque, di una sua opinione sul contenuto della proposta del relatore, capisce?

Dal momento in cui abbiamo deciso, d'intesa, di affidare al relatore il compito di stendere un nuovo testo ed egli lo ha fatto e lo ha proposto come suo, io lo debbo innanzitutto mettere in votazione. Qualora tale testo non raccogliesse il consenso, passeremmo al voto alternativo sulle due ipotesi rimaste.

Poiché lei afferma che non si può votare il testo del relatore in quanto contrastante in linea di principio con l'ipotesi n. 1...

MARCELLO PERA. La n. 1 e la n. 2, presidente, in quanto ho cercato di argomentare che sono tra loro incompatibili ed alternative.

PRESIDENTE. Ma si tratta di un giudizio suo, che io rispetto ma che non è condiviso da altri colleghi. Lei non ha espresso una considerazione sulla procedura ma un giudizio di merito, il che è diverso.

MARCELLO PERA. Come può dire che non sia condiviso da altri colleghi il giudizio che le due ipotesi sono alternative ed il testo del relatore non è una sintesi.

PRESIDENTE. Io ritengo che si debba mettere ai voti l'ipotesi proposta dal relatore (*Commenti del senatore Tabladini*).

Fontan ha proposto di non votare gli emendamenti ma di lasciare il testo originario. Era una dichiarazione di voto. Se ne vuole fare un'altra la faccia.

FRANCESCO TABLADINI. Il fatto stesso che lei abbia dato la precedenza a Fontan vuol dire che aveva accettato l'idea che questi parlasse sull'ordine dei lavori, altrimenti avrebbe dovuto dare prima la parola ad un altro commissario. Pertanto il mio gruppo aveva tutto il diritto di fare la dichiarazione di voto, cosa che invece ha fatto lei.

PRESIDENTE. La parola al relatore per una breve replica.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Desidero replicare brevemente su una questione molto delicata ed alla quale, ovviamente, tengo molto. Non contesto in alcun modo al collega Calderisi di ritenere che il principio di sussidiarietà come da lui interpretato sia corretto; ciò che mi sembra singolare è che si sostenga che non è di sussidiarietà un principio affermato per la prima volta in un'enciclica del Papa, nota autorità di ispirazione cristiana, e che in questo momento viene sostenuto dal senatore Elia, da me, da Folloni e dagli altri componenti di parte cattolica. Si può dire che non lo si accetta, ma non si può dire che non vi è sussidiarietà. Nel mio emendamento c'è la sussidiarietà da parte cattolica da 100 anni a questa parte.

MARCELLO PERA. No, relatore, nel suo emendamento non vi è alcun principio di sussidiarietà.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti.

Pongo in votazione il primo comma dell'articolo 56, nel testo del relatore.
(È approvato).

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, chiedo la controprova.

MARCO BOATO. Servello, ci sono sette voti di differenza, non uno!

PRESIDENTE. Poiché ne viene fatta richiesta, invito i segretari a procedere alla controprova.
(È approvato).

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Chiedo di parlare.

PRESIDENTE. Su quale questione, senatore Rotelli?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Sul linguaggio adottato dal relatore nel suo ultimo intervento, che non è stato contestato dal presidente!

PRESIDENTE. Dovrei contestare il linguaggio del relatore?

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Sissignore, Presidente!

PRESIDENTE. Se deve intervenire per una questione personale, lo farà alla conclusione della seduta.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Non è personale, è oggettiva; anzi, è di rilevanza universale.

PRESIDENTE. Prego, senatore Rotelli.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Presidente, le chiedo di invitare i colleghi ad astenersi dall'uso di espressioni improprie: in particolare, il relatore ha parlato ripetutamente di parte cattolica; non esiste in quest'aula, né in nessuna altra aula, il diritto di definire se stesso parte cattolica escludendone gli altri!

PRESIDENTE. È una tesi discutibile dal punto di vista politico e culturale, ma non è censurabile dal punto di vista della correttezza.

Passiamo all'articolo 64; do la parola al relatore.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Quello che abbiamo messo a punto con alcune correzioni formali (v. *allegato Commissione bicamerale*), è un testo che sostituisce gli articoli 64 e 65, con una norma transitoria in coda che tratta la questione che va sotto il nome di federalismo fiscale, anche in modo improprio. L'espressione si è infatti affermata in questi termini lessicali negli Stati Uniti per indicare esattamente l'opposto di ciò che noi intendiamo esprimere con federalismo fiscale: negli Stati Uniti, una quarantina di anni fa, l'espressione federalismo fiscale fu usata per indicare l'ulteriore fase di accentramento di poteri fiscali da parte della federazione con la conseguente riduzione dell'autonomia fiscale degli Stati e degli enti locali; noi usiamo invece l'espressione « federalismo fiscale » per indicare l'opposto, cioè una linea che tende ad ampliare l'autonomia tributaria e finanziaria degli enti locali e ad affrontare il problema di una ripartizione dei proventi tributari erariali tra Stato, regioni ed enti locali in modo diverso dal passato.

Il testo che viene presentato si caratterizza per questi dati ed è stato anch'esso elaborato sulla base di indicazioni largamente condivise dal comitato di redazione, non nelle singole formulazioni tecniche ma nella questione di fondo che ad esso venne posta. Poiché è probabile che su questi temi si chiedano votazioni alternative di principio, riferisco sui principi concordemente indicati in termini di maggioranza non unanime dal comitato di redazione, chiedendo la cortesia di fare attenzione soprattutto ai colleghi che hanno opinioni diverse, in modo che si possa capire perché il testo contiene queste indicazioni e non altre.

La prima affermazione era nel senso che si riteneva che gli interessi sul debito pubblico dovessero rimanere di responsabilità statale, non ritenendosi accettabile la tesi della ripartizione del debito pubblico tra regioni, con il conseguente trasferimento ad esse del pagamento degli interessi sul debito. Si ritiene in altri termini che la disciplina costituzionale dei

tributi debba garantire comunque allo Stato la possibilità di far fronte agli interessi sul debito, anche per ragioni di responsabilità internazionale sul debito pubblico al quale ha dato vita lo Stato italiano. Lo specifico perché è una questione centrale del dibattito.

La seconda questione riguarda la perequazione: si ritiene che la perequazione fra parti del territorio nazionale, per consentire in ciascuna il rispetto dei principi che abbiamo stabilito nell'articolo 59 in ordine alle funzioni legislative statali e regionali, venga garantita qualora in parti del territorio nazionale il gettito tributario non sia tale da far fronte ai doveri. La perequazione, quindi, si costruisce come principio di unità nazionale, in riferimento all'insieme del prelievo tributario.

La terza questione: la perequazione non deve essere rimessa ad atti di totale arbitrio del Parlamento nazionale, sebbene composto in modo da rappresentare le realtà locali, cosa che è strettamente connessa alla questione del federalismo fiscale ma deve potersi basare su criteri e parametri oggettivi ed essere a sua volta elemento di flessibilità della politica fiscale dello Stato.

Ultimo punto: siamo non nell'anno zero della costruzione di un ordinamento costituzionale e sociale ed esistono alcuni milioni di italiani che hanno maturato il diritto alla pensione, che sono già pensionati, sia privati sia pubblici. Essi percepiscono la loro pensione dall'INPS o dall'INPDAP e, per il passato, il concorso dello Stato all'erogazione delle pensioni va salvaguardato; non vogliamo trattare la politica delle pensioni *de futuro* e non vogliamo ignorare i pensionamenti già maturati nel passato.

Fatte salve tali questioni fondamentali di carattere unitario nazionale, si pone la questione se decidere in Costituzione come ripartire il gettito tributario complessivo. Il testo che viene proposto indica che la ripartizione del gettito tributario complessivo avviene nella misura dei due terzi all'insieme degli enti locali operanti nei territori dove il gettito tributario è

percepito e di un terzo allo Stato. È evidente che quello dei due terzi e un terzo è un criterio di ripartizione del gettito tributario erariale che può non essere sufficiente in talune regioni per far fronte alle spese proprie e si apre quindi il capitolo dell'autonomia tributaria e impositiva locale, cosa che naturalmente concorre a far fronte alle spese pubbliche sopportate in ciascuna parte del territorio, con apertura ulteriore al principio di responsabilità degli amministratori locali rispetto ai contribuenti locali.

Questo è l'insieme delle questioni indicate nel testo: evidentemente possono essere tutte non condivise, ma mi auguro che l'ordine concettuale che ho riferito possa rappresentare, per così dire, un canovaccio per ragionamenti che si possono svolgere anche da parte dei colleghi che non condividono l'impostazione del testo. Sarebbe quindi importante se, rispetto alle questioni che ho riassunto con estrema semplicità, le opinioni sul testo si potessero manifestare in modo preciso e comprensibile: gli interessi sul debito a carico dello Stato; il concorso al pagamento delle pensioni già maturate; la perequazione per consentire in ciascuna parte del territorio il soddisfacimento dei criteri stabiliti nell'articolo 59 della Costituzione che abbiamo approvato alcuni giorni fa; la ripartizione del gettito tributario erariale nella misura di due terzi e un terzo, con la flessibilità che anno per anno viene garantita dalla perequazione, essendo evidente che qualunque soluzione avesse caratteristiche di rigidità immutabile se non con modifica della Costituzione non sarebbe gestibile in termini di politica economico-finanziaria generale.

In questo testo vi sono l'indicazione della ripartizione ed il criterio di flessibilità: se vi sono altre parti sulle quali si chiedono chiarimenti, spero di essere in grado di darli.

GIULIO TREMONTI. Stiamo discutendo la parte del nuovo testo costituzionale rubricata, dopo un voto, con la formula « Ordinamento federale della Repubblica ». Non è questione di dogmatica

giuridica se le rubriche abbiano o no valore normativo, se vi sia o no un'antinomia sistematica tra testo della rubrica e testo della norma; nello sviluppo della discussione, è ormai arrivato il momento di formulare un giudizio politico, quindi non dogmatico ed empirico, sul tasso di federalismo effettivamente presente nel testo. Possiamo fare un bilancio perché, arrivati a questo articolo, la visione è sufficientemente ampia.

In estrema sintesi, credo che vi siano due modelli alternativi rispetto alla struttura totalmente centralizzata dello Stato: il modello del decentramento e il modello del federalismo, ciascuno nelle sue varianti, anche se la struttura sistematica essenziale indica l'alternativa di fondo tra decentramento e federalismo. Faccio presente che ciascuno dei due modelli, se coerentemente realizzato, è certamente rivoluzionario nella meccanica del rapporto fra Stato e cittadino: non credo infatti che il tasso di cambiamento e di variazione presente anche nella formula del decentramento sia basso, poiché se essa viene compiutamente e coerentemente realizzata vi possono essere elevati contenuti di cambiamento rispetto alla struttura attualmente consolidata in Italia.

Il decentramento è basato sulla formula: tutta la legislazione al centro, tutta l'amministrazione in periferia; per usare una formula più empirica, direi: Costituzione sostanzialmente invariata, legge Bassanini radicalmente attuata. Questo è, grosso modo, il modello che è stato votato in questa sede in luglio, nel quale si prevedeva che tutta la legislazione fosse al centro e tutta l'amministrazione in periferia, presso i municipi; dico tutta la legislazione al centro perché, dato l'ampio catalogo delle competenze riservate allo Stato nell'attività legislativa, quasi tutto era legislazione statale, pochissimo legislazione regionale ma moltissimo amministrazione periferica. Questo è il modello del decentramento, a mio parere un modello politicamente, culturalmente, fortemente dignitoso. L'alternativa è rappresentata, nelle sue varianti storiche possibili, dal federalismo. Insieme con il sena-

tore Miglio ho formulato un testo che ci è sembrato la più compiuta, sistematica ed organica rappresentazione di un'ipotesi federalista per il nostro paese. Ci riserviamo di discuterlo in aula. Dopo questa premessa generale, faccio presente quello che a mio parere è il punto essenziale. Quando nel corso della discussione sul contenuto delle competenze dello Stato in sede di Comitato forma di Stato presentai l'ipotesi della riserva allo Stato di sole cinque competenze, quell'ipotesi fu considerata, con la cortesia del professor Elia, come un *curiosum*, come una provocazione culturale. Faccio notare che quella è la formula appena votata in Inghilterra, dal Regno Unito per restare unito. Sono convinto che nella geopolitica, nella struttura complessiva degli Stati, la riduzione delle competenze sia la formula per la conservazione degli Stati. Un conto è lo Stato, un altro è lo statalismo. Comunque, credo non sia il caso di approfondire il tema in questa sede.

Sulla materia fiscale abbiamo due testi, quello D'Onofrio e quello Salvati - anticipo qui le mie valutazioni su quello Salvati, per semplificare e concentrare l'esposizione -. Sul testo D'Onofrio, appena presentato, faccio notare in estrema sintesi quanto segue: tutto ruota intorno alla formula «due terzi», in qualche modo magica ed euristica, risolutiva o potenzialmente risolutiva del problema. A mio parere non lo è affatto, perché in realtà è l'opposto.

Grossi numeri (mi fido e mi affido; assumo come corretti i numeri forniti dal Governo sulla finanza pubblica): lo Stato ha 60 mila miliardi di spesa in deficit, che è fuori dall'emendamento D'Onofrio ed è integralmente riservata alla competenza centrale dello Stato; la spesa in deficit la governa come crede il Governo centrale perché è fuori dal meccanismo del federalismo fiscale. La massa delle entrate tributarie è di 567 mila miliardi; di questi stimo - e vanno in sottrazione da questa massa - 160 mila miliardi per interessi, 100 mila miliardi per assistenza e 100 mila miliardi per perequazione, per un totale, al netto dei due terzi, di circa 150

mila miliardi. Si tratta di pochi soldi trasferiti a regioni, province e comuni secondo una meccanica che, data la quantità di competenze che lo Stato si riserva, azzerava sostanzialmente ogni forma politica definibile come federalismo alla Tocqueville. Come dicevo si tratta di pochi soldi attribuiti in base ad una meccanica di competenze legislative riservate allo Stato che dà ai governi periferici una capacità di movimento e di autonomia estremamente limitata. Ritengo regressivo il testo D'Onofrio addirittura rispetto alla situazione in essere e certamente non progressivo. La formula dei due terzi, fatti i conti, porta nella migliore e più ottimistica delle ipotesi a 130-140 mila miliardi. Devo dire anche che conta non tanto la quantità quanto la qualità e poiché vi è un menu impressionante di competenze riservate alla legislazione dello Stato, le possibilità di autogoverno da parte di regioni, province e comuni è sostanzialmente minima.

Il testo Salvati rappresenta certamente un progresso rispetto a quello votato a maggioranza a luglio e non mi sentirei di formulare le critiche tecniche che ho esposto allora. Molti di quelli che consideravo inconvenienti tecnici sono stati eliminati, ma il testo rimane dominato dall'idea - che accomuna il testo Salvati al testo D'Onofrio - che i soldi sono dello Stato e vengono retrocessi, ottriatati, devoluti secondo una meccanica di trasferimento - che, con un *nomen iuris* diverso, si chiama federalismo fiscale ma è sostanzialmente trasferimento - dal centro alla periferia. Non sono soldi che competono alla periferia e vanno al centro in base a un patto di solidarietà politica, ma sono soldi che appartengono strutturalmente al centro e vengono graziosamente devoluti alla periferia, in forme quantitative e qualitative insufficienti.

In conclusione, questa è la prima Costituzione scritta in Europa non per entrare nel trattato di Maastricht - le Costituzioni tedesca e francese hanno avuto particolare varianti per renderle compatibili con Maastricht - ma dopo Maastricht. Era ed io spero sia ancora

un'occasione storica per formulare un testo contemporaneo. Potevamo costituzionalizzare non la dichiarazione dei diritti dell'uomo – per varie ragioni non vi è luogo legislativo per introdurla – ma almeno le quattro libertà fondamentali europee. Forse siamo ancora in tempo: le quattro fondamentali libertà europee possono essere costituzionalizzate in questa sede; a mio parere, politicamente è fondamentale farlo.

Federalismo: la parola *foedus* è non solo verticale e territoriale, ma anche orizzontale, si riferisce cioè alla quantità di contratti presenti nel sistema. La formula che abbiamo appena discusso sulla sussidiarietà è, a mio parere, insufficiente; la componente fiscale è, a mio parere, oggettivamente compatibile con la meccanica del decentramento, ma non con quella del federalismo. Per tutte queste ragioni, francamente non mi sento di votare a favore dei testi che sono stati sottoposti alla nostra attenzione. Mi riservo di presentare in aula i testi cui ho fatto cenno prima. Considero poco opportuna la conservazione nella rubrica della parola « federale ».

MICHELE SALVATI. Vorrei anzitutto chiarire un equivoco. Non ho distribuito, se non agli scarsi appassionati della materia tra i quali vi è l'onorevole Tremonti, un testo alternativo a quello D'Onofrio, perché questo non era nei miei poteri. Se produrrò un testo, ciò avverrà con il consenso della presidenza, alla quale compete ogni decisione sull'organizzazione della discussione. Se la presidenza lo richiederà, distribuirò un testo alternativo e vedremo poi come procedere.

Desidero ora fare rapidamente alcune osservazioni sul testo D'Onofrio. Quello presentato nell'ultima versione questa mattina – nella versione precedente già conteneva il nucleo dell'innovazione – in sostituzione degli articoli 64 e 65 del progetto di legge costituzionale approvato in giugno, già costituisce un'innovazione non soltanto rispetto al testo approvato ma anche rispetto agli altri testi allora discussi, per cui un suo esame adeguato

richiederebbe approfondimenti che i tempi non ci consentono.

Per questo motivo di forma e per i motivi di merito di cui dirò tra breve, chiedo che uno dei voti iniziali della Commissione in questa materia sia sul modo in cui procedere, cioè se adottare questo come testo base nonostante le riserve fondamentali che io mi sento di esprimere e forse anche altri. Il problema è delicato, perché mi sembra molto difficile andare avanti mediante emendamenti sul testo presentato da D'Onofrio. Per ragioni di brevità tralascio osservazioni che riguardano altri commi per soffermarmi sui commi 2 e 3, che ruotano intorno alla cifra magica dei due terzi. Da calcoli fatti – quelli miei e quelli di Tremonti coincidono – sulla base degli ultimi dati della legge finanziaria o del bilancio dello Stato, effettivamente, fatte le detrazioni alle entrate erariali che D'Onofrio prevede – alcune molto chiare e altre lievemente più equivoche o comunque più discutibili –, si ottiene una cifra che, applicandovi la quota dei due terzi, dà un insieme di trasferimenti di fondi erariali agli enti locali *grosso modo* analoga a quella che gli enti locali, incluse le regioni, ottengono adesso, cioè 180 mila miliardi. Questo è l'ordine di grandezza e questi sono i trasferimenti che oggi vengono destinati agli enti locali. Quindi, dal punto di vista della fotografia della situazione in essere, non vi è ragione per discostarsi dal giudizio che credo D'Onofrio abbia ottenuto dalle autorità economiche alle quali si è rivolto.

Il problema di fondo – al quale prego tutti di rivolgere l'attenzione – è se noi possiamo procedere mediante una fotografia che irrigidisce l'esistente e sostanzialmente rovesciare l'ordine di causalità. Da quanto ho capito, prima si indicano le funzioni che intendiamo attribuire alle regioni e agli enti locali e da queste discende la finanza necessaria e sufficiente per finanziarle. Mentre qui si mette il carro davanti a buoi, cioè prima si determina la finanza, cioè si stabilisce quanto diamo agli enti locali, e in base a questa, per necessità, vengono congelate le

funzioni che possiamo attribuire. Siamo in una situazione altamente evolutiva, nella quale è molto difficile capire quali saranno le funzioni che effettivamente verranno svolte dagli enti locali e dalle regioni da qui a cinque anni. Ci sono le leggi Bassanini in corso e tutta la complessa materia è soggetta a profondi assestamenti; il riparto centrale e locale sarà oggetto di decisioni politiche fortemente dibattute e comunque verrà adattato anno dopo anno in un interscambio continuo tra enti locali e Stato e sarà soggetto a forti correnti politiche che dipendono non soltanto dagli interessi dei due gruppi di enti, ma anche da quanto riteniamo o meno possibile dare al privato. Come possiamo congelare queste funzioni, stabilendo in Costituzione la finanza necessaria per svolgerle? Si tratta di un arbitrio; non voglio usare parole forti, perché non mi sono consuete, ma realmente si tratta di mettere il carro davanti ai buoi.

Mi si potrebbe obiettare che esistono molti giunti flessibili, molti snodi, il primo dei quali è la finanza diretta degli enti locali, cioè i tributi propri che possono essere aumentati o diminuiti in modo da adeguare la finanza alle funzioni.

Quanto al secondo giunto flessibile, occorre prendere in considerazione le materie riservate allo Stato: è vero che l'onere per gli interessi sul debito è fisso e rigido, così come anche la spesa previdenziale può essere determinata in modo fisso e rigido, ma tutto il resto, in cui è inserita la perequazione, può essere manipolato ed alterato. Tuttavia, è proprio questo che vorrei evitare, perché si finirebbe per cadere dalla Scilla della rigidità alla Cariddi dell'arbitrarietà di una decisione lasciata interamente alla sfera politica.

Ricordo invece che, nella precedente versione del testo approvato dalla Commissione bicamerale, l'intera disciplina era basata sul fatto di porre una serie di canoni e di paletti per la determinazione del fondo perequativo, allo scopo di non dare spazio alla più completa arbitrarietà.

Queste sono le mie obiezioni di fondo, che non ho bisogno di illustrare ulteriormente (a buon intenditor poche parole); la materia è peraltro molto complessa ed il tempo a disposizione ha costituito per me un ostacolo al tentativo di compenetrazione dei due testi: basti considerare che uno di essi ci è stato presentato sabato scorso, poco prima che tornassimo a casa; abbiamo poi constatato che il testo era stato ulteriormente e giustamente modificato alla luce di una prima discussione. Come è possibile, in tempi così ristretti, affrontare in maniera meditata una vera e propria rivoluzione culturale, non prevista nella discussione che si è svolta fino alla fine di giugno? Negli emendamenti vi è certamente qualcosa del genere, ma su tali aspetti – lo ripeto – non si è discusso.

Si tratta peraltro di una materia delicata, da cui dipende la saldezza finanziaria del nostro Stato. Com'è possibile, allora, decidere con questa rapidità e questa fretta?

Per tale ragione, propongo di partire dal testo approvato nel giugno scorso, su cui si è meditato (vi è stato tempo per discuterlo); di quel testo ho predisposto una versione molto prosciugata, eliminando tutti gli orpelli retorici che vi si trovavano. Nel testo che propongo ogni comma ha una chiara intestazione in cui si specifica la materia trattata. Lo stesso testo risponde ad una filosofia che l'onorevole Tremonti considera di decentramento (egli mi darà atto che si tratta di un decentramento ragionevole), introducendo inoltre una forte innovazione ed un avanzamento, che va incontro all'esigenza avvertita dal relatore D'Onofrio: mi riferisco al fatto che nel primo comma si afferma che le regioni ...

PRESIDENTE. Mi scusi, onorevole Salvati, può distribuire questo testo?

MICHELE SALVATI. Se lei, Presidente, mi autorizza, chiedo ai commessi di distribuirlo ai colleghi.

PRESIDENTE. Sì, prego. D'altro canto, siccome il collega Salvati lo sta illu-

strando, si agevola l'illustrazione avendo a disposizione il testo, che sarà pubblicato in allegato.

MICHELE SALVATI. La mia non era ancora un'illustrazione, ma comunque concludo brevemente su tale materia.

Proprio sulla base della sorpresa per un'innovazione così radicale e della inaccettabilità, almeno a mio avviso, di un riparto preventivo della finanza che domina il riparto delle funzioni, mi risulta difficile partire dal testo del relatore D'Onofrio. Questo anche perché si cadrebbe — lo ripeto — dalla Scilla di un'eccessiva rigidità alla Cariddi di un'eccessiva flessibilità, senza che il fondo perequativo abbia alcun disegno proprio né alcun « paletto » su cui fondarsi.

Come i colleghi possono constatare, il testo che ho predisposto costituisce un *work in progress*, nel senso che originariamente consentiva varie alternative. Se però deve essere un testo da votare in alternativa ad altri, mi sono permesso di cancellare alcune delle soluzioni possibili, che sono ovviamente oggetto di discussione: infatti, se si vota, occorre farlo su un oggetto definito. Quelle che risultano cancellate sono parti che potevano benissimo restare inserite nel testo, in quanto le considero del tutto accettabili, ma nel caso in cui si voti sulla mia proposta, posso benissimo escluderle, riservandomi eventualmente la possibilità di reinserirle.

Credo di aver illustrato la filosofia dei due testi: quello che ho presentato rappresenta soltanto un prosciugamento di quello a suo tempo votato dalla Commissione, con una parte in più che si muove nella direzione alla quale è sensibile il collega D'Onofrio. Mi riferisco al primo comma e ricordo in particolare che, mentre il testo votato a giugno si limitava ad un'elencazione di possibili fonti, il primo comma del testo che ho predisposto prevede che dalla finanza erariale deve derivare, per le regioni con maggiore capacità fiscale quanto è necessario per dare loro completa autosufficienza finanziaria. Vi è quindi una clausola di completa autosufficienza finanziaria, derivante in

parte da tributi locali ed in parte dalla compartecipazione a tributi erariali; questo vale — lo ripeto — per le regioni con maggiore capacità fiscale. Ne consegue che sarà necessario operare una perequazione verticale; naturalmente, è sempre possibile adottare la soluzione in base alla quale l'autosufficienza finanziaria sia riferita al sistema delle regioni e degli enti locali nel suo complesso; a questo punto, si deve operare la perequazione orizzontale.

Coloro che hanno seguito la materia sanno di che cosa sto parlando ed a questo punto credo di aver esaurito il tempo a mia disposizione; mi scuso anzi per averne impiegato troppo.

GIUSEPPE VEGAS. In alternativa alla votazione di questi testi, chiedo di porre in votazione, secondo il regolamento, il mio emendamento S.64.25 (già pubblicato nell'apposito fascicolo) che a mio avviso, pur essendo ovviamente perfettibile, raggiunge meglio gli obiettivi che ci poniamo allorché parliamo di federalismo fiscale.

Ritengo che quest'ultimo debba basarsi sul principio dell'autonomia di regioni, province e comuni, non trascurando altresì la necessità di guardare con attenzione ai problemi del risanamento della finanza pubblica: infatti, se si considera esclusivamente l'aspetto del federalismo senza prendere in considerazione anche l'altro, si rischia di raggiungere risultati forse non adatti all'attuale momento.

Esaminando rapidamente l'emendamento del relatore e l'ipotesi dell'onorevole Salvati (per molti aspetti simile, almeno nella sua filosofia, al testo approvato a giugno dalla Commissione), devo rilevare innanzitutto che l'impostazione del collega Salvati prende le mosse, a mio avviso, da un'inversione della logica secondo cui ci si dovrebbe accostare alla materia: lo stesso collega sostiene che occorre valutare prima le funzioni, quindi le spese, e poi le risorse disponibili. Questo meccanismo può avere un valore logico ma, tenendo presente che la storia dello sfascio della nostra finanza pubblica deriva da questo tipo di approccio, forse è preferibile partire dalla consistenza

delle risorse disponibili (quali sono oggi e quali potranno essere in futuro) per poi valutare, sulla base delle stesse risorse, quali spese si possano effettuare. In altri termini, si dovrebbe seguire l'approccio del buon padre di famiglia, il quale ha uno stipendio sulla base del quale decide le spese da effettuare, e non viceversa.

Se questa è la filosofia principale, ne derivano evidentemente alcuni corollari: quello contenuto nel secondo comma del testo del collega Salvati prevede che i trasferimenti avvengano sulla base delle funzioni e che esse debbano essere svolte dalle regioni secondo uno standard medio di adeguatezza. Ciò significherebbe innescare una sorta di meccanismo espansivo della spesa, perché si farebbe evidentemente riferimento all'adeguatezza raggiunta nelle regioni che offrono servizi migliori. Vi sarà quindi una corsa verso l'incremento dei trasferimenti e nello stesso tempo dei servizi; questa può essere una scelta di carattere politico, che però si scontra con uno dei due aspetti del problema, quello concernente una valutazione complessiva di finanza pubblica.

È evidente che si tratta di una scelta fiscale che ha chiari riflessi politici, perché tende sostanzialmente a prevedere una sorta di utilizzazione strumentale dei servizi pubblici, offerti ad un livello migliore di quello odierno anche in funzione dell'acquisizione di consenso politico nei confronti degli enti locali e regionali. Questa è una scelta condivisibile, che però si scontra con l'altro principio che mi sono permesso di richiamare in precedenza.

A fronte di tale filosofia, vi è quella propria dell'emendamento sostitutivo del relatore, il quale è, a mio avviso, preferibile proprio perché opera la scelta di fondo del riparto delle risorse esistenti più che del riferimento alle funzioni in linea diretta. Tuttavia, la proposta del relatore presenta alcune controindicazioni, innanzitutto al primo comma, laddove prevede che i tributi regionali e locali vengano disposti sulla base di una legge approvata dalle due Camere, il che costituisce un passo indietro rispetto all'attuale disposi-

zione dell'articolo 119, comma 2, della Costituzione, che consente invece una maggiore libertà tributaria. Tale previsione contrasta anche con il contenuto dello stesso comma, in cui si stabilisce, più avanti, che le regioni utilizzino le somme senza vincolo di destinazione; ancora più avanti, viene sancito il principio della responsabilità patrimoniale degli stessi enti. Da un lato, quindi il tipo di entrate di cui essi usufruiscono è fissato da una legge statale e, dall'altro, quegli enti sono integralmente responsabili delle loro spese e dei loro debiti. Si realizza quindi una sorta di asimmetria tra i due ambiti, il che contrasta non tanto con il principio della salvaguardia della finanza pubblica, quanto con quello del federalismo, perché è ancora una volta lo Stato a determinare il *quantum* e il come dell'imposizione locale.

Il secondo comma, laddove fissa una percentuale determinata nella misura dei due terzi, dà adito anch'esso a difficoltà applicative: pur essendo divisibile lo sforzo per giungere ad una definizione, occorre osservare, da un lato, che – come ha affermato in precedenza il collega Tremonti – il tentativo di prevedere una definizione fissa che resista nel tempo ha qualcosa di diabolico; dall'altro lato, si innesca un meccanismo a mio avviso non privo di pericoli: infatti, se le entrate erariali vengono divise in due percentuali, occorre chiedersi in primo luogo quando giungerà il momento in cui gli enti locali riusciranno ad affrancarsi dal contributo dell'imposizione statale e, in secondo luogo, se non si cementi una sorta di interesse a non far calare il livello complessivo della spesa pubblica e, in corrispondenza, delle entrate fiscali, perché tutto il settore della finanza regionale e locale avrà interesse a mantenere alto il livello della pressione fiscale in vista del trasferimento dei due terzi. Si innesca in questo modo un meccanismo che è l'esatto contrario di quello che sarebbe necessario per perseguire un graduale trasferimento sulla finanza locale dell'intero asse del prelievo relativo alle funzioni regionali e locali, quindi per avviarsi verso

l'autonomia delle scelte finanziarie di regioni, comuni e province.

Per questi motivi, l'emendamento del relatore può dare adito a difficoltà interpretative non indifferenti. Esso tuttavia è, a mio avviso, migliore del testo approvato, se non altro perché si pone in una filosofia diversa, pur con gli inconvenienti che ho illustrato.

Come ho già detto all'inizio, mi permetto di chiedere la votazione del mio emendamento che, pur essendo naturalmente perfettibile, consente di recepire gradualmente il principio in base al quale tutti i tributi relativi al funzionamento delle regioni e degli enti locali sono trasferiti sulla finanza locale, con un contemporaneo svincolamento dello Stato e con la possibilità di calibrare una politica fiscale variabile nel tempo da parte sia dello Stato sia delle regioni, soluzione che i testi attuali a mio avviso non consentono.

LUIGI GRILLO. Al fine di non assorbire troppo tempo per l'economia del nostro dibattito, mi permetterò di fare alcune brevi osservazioni in ordine al testo D'Onofrio, dando atto al relatore dello sforzo serio e positivo da lui compiuto nel modificare il testo presentato due giorni fa al Comitato ristretto, all'interno del quale vi erano incongruenze che il dibattito ha consentito di superare. Mi limito a ricordare le modifiche introdotte proprio per dare al relatore un riconoscimento per lo sforzo compiuto: l'eliminazione dell'idea che i comuni e le province possano autonomamente stabilire nuove tasse, in contrasto con il disposto dell'articolo 23 della I parte della Costituzione; il superamento dell'idea — secondo noi impraticabile — di stabilire in Costituzione che non vi possono essere doppie imposizioni; la proposizione di una formulazione del fondo perequativo che vada oltre lo stabilire annualmente, e soprattutto in maniera discrezionale, la quantità delle risorse da collocare nel fondo perequativo.

Le difficoltà che abbiamo per riconoscere in questo testo e quindi votarlo

sono già state indicate, vorrei però esplicitarle in maniera puntuale. Ci sembra che aver mantenuto l'indicazione di una restituzione dei due terzi delle entrate tributarie erariali riferibili al territorio di ciascuna regione ingessi in maniera straordinaria la capacità dello Stato di gestire in modo dinamico il suo bilancio; se tra vent'anni lo Stato dovesse decidere di organizzare altri interventi, secondo questa impostazione non potrebbe farlo perché ha l'obbligo di questa restituzione. Badate bene poi che, secondo una lettura puntuale della norma, esso dovrà avvenire territorio per territorio e non con riferimento al complesso delle regioni.

Dobbiamo sapere che una previsione di questo tipo non esiste in nessuna Costituzione europea: nemmeno la Costituzione più avanzata sotto il profilo federale, quella tedesca, immagina una costruzione di questo tipo, ma prevede che solo alcuni tributi (le imposte sul reddito delle persone fisiche e delle persone giuridiche) possano ritornare al sistema delle autonomie delle regioni, non regione per regione, cosa, tra l'altro, estremamente problematica. La proposta del relatore sembra orientata a fornire più stringenti garanzie alle regioni e agli enti locali sul piano delle risorse finanziarie, fissando in Costituzione queste rigide percentuali di riparto; ma voglio ricordare che perfino la Conferenza dei presidenti delle regioni e delle autonomie locali, quando, un anno fa, ha avanzato una proposta di riforma costituzionale in senso federalista, ha ommesso di indicare una strada di questo tipo.

Mi permetto di leggere un passaggio contenuto nella relazione di questa proposta per testimoniare che anche i presidenti delle regioni, che dobbiamo presumere essere più avanzati nella logica propositiva di individuare una riforma della finanza regionale che vada incontro alle loro esigenze, non erano favorevoli a questa idea. Nella relazione, infatti, è scritto che « si è deciso di non regolare in Costituzione le forme di imposizione statali e quelle regionali per evitare rigidità in un ambito che necessariamente deve

tener conto dei parziali mutamenti che potranno intervenire nelle competenze della federazione, delle regioni, degli enti locali e della struttura dei redditi». Se già i presidenti delle regioni erano arrivati a capire che una proposta di questo tipo sarebbe stata di difficile praticabilità e avrebbe introdotto elementi di rigidità tali da costituire una forte ingessatura delle capacità dello Stato di amministrare le risorse, credo che questo debba essere un elemento di riflessione per le nostre decisioni.

Lo schema sul quale dovremmo assestarci, a mio parere, è in buona sostanza il seguente: i comuni, le provincie e le regioni dovrebbero essere autosufficienti con tributi propri e quote di tributi erariali, nella prospettiva che, se aumentano le loro competenze, devono avere più quote di tributi da gestire. È vero, quindi, che non possiamo riconoscerci nel testo del relatore, però se ci fosse uno sforzo da parte sua di modificarne l'impostazione, lo considereremmo con attenzione, anche perché mi pare che in essa ci sia una contraddizione in termini contabili e finanziari. Stabiliamo che entrambe le esigenze, quella di rendere sempre più autonome le regioni ricche e quella di sovvenire le regioni sottosviluppate con entrate adeguate a far sì che anche in esse possano essere erogati i servizi pubblici essenziali minimi, devono essere soddisfatte; stabiliamo altresì che i due terzi delle entrate tributarie riferibili al territorio di ciascuna regione devono ritornare ad esso e che, al tempo stesso, il fondo perequativo debba intervenire nelle aree più sottosviluppate attraverso parametri oggettivi.

Ho l'impressione che l'affermazione di questi due concetti sia di difficile coniugabilità e praticabilità in termini contabili e finanziari. Non si capisce bene, infatti, se si debba garantire prima il ritorno di due terzi dei tributi che si incassano nel territorio delle regioni ricche e poi immaginare adeguate risorse per il fondo perequativo, oppure se si debba prima garantire lo stanziamento in bilancio per perequare le zone sottosviluppate e poi,

sul residuo, restituire i due terzi dei tributi. Una contraddizione di questo tipo sarebbe difficile da risolvere.

Il testo Salvati è sicuramente migliorativo del testo approvato nel mese di giugno, anche se mi ostino a ritenere che quest'ultimo rappresenti la soluzione più idonea per coniugare entrambe le esigenze, cioè consentire alle regioni ricche sempre maggiore libertà e garantire alle regioni sottosviluppate un sostegno, che non può che essere organizzato dallo Stato attraverso una perequazione verticale. Prima della votazione comunque, dovremmo sapere dal relatore se vi è l'intenzione di rimanere su questa impostazione rigida, che ci lascia perplessi, oppure se vi è la possibilità di emendare ancora questa parte, tenendo conto del testo approvato nel mese di giugno e dei suggerimenti contenuti nella proposta Salvati.

PRESIDENTE. Ci sono ancora nove iscritti a parlare su questo argomento; poiché nella mattinata dovremmo esaurire questa materia, raccomando un'estrema stringatezza ed un carattere propositivo, più che descrittivo degli interventi tenendo conto che siamo di fronte ad una proposta che può essere accolta, respinta o emendata.

Quanto all'ordine dei lavori, voglio precisare che mi sembra giusto votare innanzitutto la proposta del relatore; la proposta Salvati è una riproposizione, in forma più asciutta, del testo attuale, quindi è indubbiamente più vicina ad esso del testo del relatore. È chiaro poi che, nel caso in cui quella del relatore venisse respinta, valuteremmo se accogliere le proposte di Salvati di semplificazione del testo attuale, naturalmente dopo aver valutato le eventuali proposte di integrazione e correzione.

KARL ZELLER. Ritengo che la proposta del relatore sia del tutto inadeguata per far fronte alle esigenze regionaliste in quanto, detratte le somme per gli interessi sul debito pubblico, per costituire il fondo di perequazione e di solidarietà e per

ripianare il disavanzo delle gestioni previdenziali, rimarrebbe ben poco per le regioni; sarebbero allora inevitabili consistenti aumenti delle imposte e si farebbe così venir meno l'accettazione da parte della popolazione del concetto federalista.

La seconda critica riguarda il limite massimo di due terzi della quota di tributi erariali da restituire al territorio; ritengo sia impossibile stabilire una percentuale fissa, se mai si potrebbe parlare di una quota non inferiore ai due terzi, perché abbiamo appena votato il secondo comma dell'articolo 56, con il quale si stabilisce che tendenzialmente tutte le funzioni amministrative dovrebbero essere assegnate ai comuni ed alle regioni, rimanendo allo Stato solo le funzioni militari e di polizia, che non giustificerebbero mai un terzo dell'intero gettito fiscale come riserva dello Stato.

La terza osservazione è che anche con questa proposta non si dà nessuna forza contrattuale alle regioni; ciò è dovuto anche al fatto che questa Commissione si è finora rifiutata di istituire un Senato delle regioni vero e proprio. Per questi motivi voterò contro la proposta del relatore.

MASSIMO VILLONE. Ci troviamo di fronte a due testi entrambi migliori, dal mio punto di vista, del testo approvato nella precedente tornata e tutto sommato abbastanza simili; il punto distintivo fondamentale è la restituzione dei due terzi introdotta nel testo D'Onofrio, ma per il resto mi sembra di vedere somiglianze notevoli.

Per valutarli dobbiamo innanzitutto chiederci quale sia la funzione che questa norma deve svolgere. Non credo che una norma costituzionale possa essere valutata con riferimento a modelli astratti; dobbiamo cercare di capire come formulare questa norma per porre limiti al futuro legislatore, orientare le prassi e, soprattutto, dare un messaggio sull'indirizzo di fondo che si intende determinare. In questo senso, il messaggio più forte mi sembra sia nel testo del relatore proprio con l'introduzione del concetto dei due

terzi. Non credo che si possa indebolire quest'impostazione argomentando a partire dalle cifre attuali, perché queste ultime provano troppo; se pensiamo di scrivere una norma costituzionale partendo dalle cifre, dobbiamo concludere che non dovremmo scriverla. In realtà, scrivendola scommettiamo sul futuro, sul rientro dal debito, sulla messa sotto controllo della spesa previdenziale, sul recupero d'efficienza e d'efficacia, che passa attraverso l'alleggerimento dello Stato centrale ed il riordino delle funzioni, nonché sullo sviluppo economico. Scrivendo la norma costituzionale, ovviamente non pensiamo all'oggi, ma al domani.

Allora, in questa prospettiva, il meccanismo dei due terzi significa la garanzia al mondo delle autonomie che nel domani, in questo sviluppo sperato, il paese investe su di loro; è la garanzia di una certezza di investimento sulle autonomie, sul valore delle stesse; è una garanzia contro il ritorno ad un centralismo inaccettabile. Questo è il messaggio simbolico: non s'intende consentire una ricaduta nel centralismo statalista ed in questo, a mio avviso, consiste la differenza fondamentale tra i due testi.

Si obietta che vi è rigidità, ma a mio avviso ciò non è vero perché nel meccanismo proposto dal relatore l'elasticità è data proprio dalla determinazione del *quantum* di risorse che s'individuano per le esigenze indivisibili della comunità nazionale, quelle cui fa riferimento il secondo comma. L'elasticità è nella determinazione delle risorse per le funzioni proprie per i fondi di solidarietà e di perequazione, che sono a monte della determinazione di quei due terzi. Tale quota viene stabilita avendo acquisito le risorse necessarie per le esigenze indivisibili, e sta proprio in questo la garanzia per il mondo delle autonomie. In contrapposizione a ciò, si potrebbe obiettare che allora non si garantisce nulla a nessuno, perché la percentuale dei due terzi è riferita ad un *quantum* che viene determinato non in cifra assoluta, ma in relazione ad altre esigenze prioritarie; tuttavia, come dicevo, bisogna valutare il

valore del messaggio, dell'investimento da parte del paese sul mondo delle autonomie.

Non sono convinto delle critiche che ho ascoltato e rimango invece dell'idea che sia importante dare un messaggio e darlo nella formula che viene proposta e che consente poi di gestirlo anche politicamente, trattandosi di una formula che dà spazio alla politica ed anche al conflitto, che inevitabilmente vi sarà, sulla distribuzione delle risorse e che troverà nella sede parlamentare la sua soluzione, secondo meccanismi che prevedono anche la partecipazione delle regioni.

Allo scopo di comprendere pienamente, così come diceva il presidente, se il testo offra compiute risposte alle esigenze prospettate, vorrei rivolgere ora al relatore alcune richieste di precisazione, d'integrazione o di cambiamento. In primo luogo, constato che in questo testo, che è stato progressivamente asciugato, non viene espressamente menzionato il coordinamento della finanza pubblica. Dobbiamo intendere che non vi è necessità di menzionarlo perché è già compreso nel riparto delle competenze legislative tra Stato e regioni, per cui tecnicamente non si può dire che non vi sia un luogo in cui di ciò si faccia menzione? Si tratta di considerare se non sia opportuno menzionarlo espressamente anche in questo testo, come mi pare avvenisse nella precedente stesura, che però, nelle progressive limature, l'ha visto scomparire.

In secondo luogo, quanto alle esigenze indivisibili della comunità nazionale, ritengo che esse comprendano anche le funzioni proprie dello Stato, che però non hanno in questa sede una specifica visibilità. Allora, vorrei anche in questo caso porre una domanda: si deve intendere che il richiamo al bilancio come tale, essendo esso il luogo dove si destinano risorse alle funzioni proprie dello Stato in primo luogo, sia sufficiente per far comprendere che tra le esigenze indivisibili sono ricomprese anche tutte le risorse necessarie alle funzioni proprie? Per fare un esempio concreto, le spese per la difesa o per la giustizia in quest'articolo dove sono? Vi è

bisogno di un esplicito richiamo a questo o lo riteniamo implicito nel momento in cui menzioniamo il bilancio, cosa che si può sostenere essere già sufficiente?

Un punto che è scomparso da questo testo ed al quale tenevo in modo particolare concerne il problema del *tax exporting*, cioè dell'effetto che l'esercizio dell'autonomia finanziaria di ciascuna regione può determinare sulle altre e che in una precedente stesura era menzionato come trasferimento ingiustificato di basi imponibili, se ben ricordo. Chiedo se lo si possa in qualche modo recuperare, anche perché è qualcosa cui personalmente ritengo necessario guardare e pertanto, se il testo non comprendesse tale concetto, cercherei di porre riparo in sede di aula.

A titolo di suggerimento, per rispondere al dubbio che poc'anzi prospettava il senatore Grillo se venga prima la quota dei due terzi o le esigenze indivisibili, mi chiedo se non sarebbe il caso di invertire tra loro il secondo ed il terzo comma, in un modo da rendere chiaro, anche all'atto della lettura del testo, che il momento a monte è quello della determinazione delle esigenze indivisibili.

Credo, da ultimo, che questo testo debba accompagnarsi ad una norma transitoria che riguardi le regioni a statuto speciale, una considerazione che ho già svolto in altro momento e che intendo ripetere in questa sede. Dall'insieme delle norme che approviamo deve essere chiaro che è questo il modello di riferimento per le regioni e che, sulla base di tale modello, si deve giungere ad una progressiva armonizzazione (vi è anche un emendamento che si muove in questa direzione e che ritengo sarebbe molto utile se la Commissione considerasse). Tutto ciò deve essere chiaro perché, in caso contrario, si corre il rischio che il giorno successivo all'approvazione di una norma di questo tipo si scateni la rincorsa alla legislazione speciale per regimi speciali finanziari; si tratterebbe di un grave rischio politico-istituzionale e di un onere intollerabile per il bilancio. Quindi, deve essere chiaro che si va verso questa direzione e non verso un'esplosione di regimi particolari.

Per tale motivo una norma transitoria che ponesse l'obiettivo – magari a lungo periodo: venti, venticinque anni, non importa – della progressiva armonizzazione dei regimi finanziari mi sembrerebbe assolutamente indispensabile.

PRESIDENTE. Vorrei pregare i colleghi che avessero da suggerire correzioni al testo del relatore di farle pervenire per iscritto, altrimenti esse risultano di difficile valutazione e tanto più ciò sarà vero nel momento in cui arriveremo al punto delle decisioni.

NATALE D'AMICO. Pur comprendendo ed in qualche modo anche condividendo le intenzioni del relatore, mi pare che la soluzione che egli ci propone non sia accettabile, e proverò a spiegare il perché. Alcuni motivi sono già stati illustrati; a me pare ne esistano altri di una qualche rilevanza.

Anzitutto vorrei fosse chiaro che, ove accogliessimo questa formulazione, sanciremmo in qualche modo in Costituzione che rinunciamo ad una politica fiscale anticiclica. So bene che in questo periodo tale politica non è molto popolare, ma mi sembrerebbe poco responsabile che, nel momento in cui abbiamo già rinunciato ad una politica monetaria nazionale, rinunciassimo anche ad una politica fiscale nazionale.

Spero che il meccanismo sia chiaro a tutti: se per esempio lo Stato decidesse di reflazionare l'economia riducendo le imposte di mille miliardi, questo determinerebbe una riduzione delle entrate delle regioni per 750 miliardi, con un effetto in qualche modo strano perché una decisione del Governo centrale determinerebbe una riduzione delle entrate delle regioni di 750 miliardi. Immaginando che si applichino alle regioni anche gli obblighi di pareggio del bilancio, questo determinerebbe una riduzione di 750 miliardi della spesa delle regioni, il che vorrebbe dire nei fatti rinunciare ad una politica anticiclica, cosa che mi parrebbe poco lungimirante inserire in Costituzione, tanto più nel momento in cui – lo ripeto

– abbiamo già rinunciato nei fatti ad una politica monetaria nazionale.

Vengo ora ad un'altra obiezione, che è stata già mossa dal senatore Grillo ma che ritengo opportuno specificare maggiormente. Secondo questo testo, sanciremmo in Costituzione l'esistenza permanente di una finanza derivata. È forse ragionevole immaginare che debbano esistere permanentemente elementi di finanza derivata anche in uno Stato federale, però non lo scriverei in Costituzione e comunque ciò che più mi preoccupa è che stiamo sancendo che esiste una finanza derivata anche per le aree più ricche del paese, e non mi pare ragionevole affermare una simile cosa in Costituzione.

Quanto all'elemento di perequazione, nella proposta del relatore D'Onofrio questa risponde a due diversi criteri: si svolge un'azione perequativa in relazione sia alle aree meno sviluppate sia alle aree per le quali le entrate riscosse nel territorio siano insufficienti ad assicurare i livelli delle prestazioni concernenti i diritti sociali considerate comunque necessarie. Non riesco a cogliere la differenza tra queste due cose; in primo luogo, non capisco cosa siano « le entrate riscosse nel territorio », cioè non mi è chiaro se si tratti delle entrate proprie degli enti locali e delle regioni o del complesso delle entrate. Comunque, mi pare che il riferimento debba essere ad un indicatore dello sviluppo, della capacità fiscale. L'espressione « entrate riscosse » individua un dato di fatto *ex post* e, per il modo in cui la norma è scritta, in realtà premia chi riscuote di meno, e questo mi sembrerebbe un criterio piuttosto strano.

Un'ultima obiezione vorrei muovere in relazione al trasferimento dei beni demaniali, argomento del quale molti colleghi si sono occupati. Mi pare strano che lo Stato rinunci a distribuire il proprio reddito, ma distribuisca il proprio patrimonio con una norma di carattere generale, ancorché si ammettano eccezioni. Inoltre, mi pare che molti di questi beni demaniali sarebbero naturalmente asserviti ad attività amministrative che immagino lo Stato

continuerebbe a svolgere (per esempio, la difesa e quant'altro).

Per questi motivi, se andiamo al voto sul testo del relatore, preannuncio su di esso il mio voto contrario. Mi pare che gran parte delle obiezioni mosse siano risolte dal testo Salvati nonché dal testo Vegas, anche se non sono risolte totalmente. Mi pare, quindi, che entrambi questi testi abbisognino di un ulteriore lavoro di affinamento; come ricordava lo stesso onorevole Salvati, si tratta di materia difficile alla quale probabilmente non è stato dedicato un tempo sufficiente di riflessione e d'analisi. Peraltro, mi pare che sarebbe di gran lunga preferibile mandare nelle aule parlamentari il testo Salvati o quello Vegas e, per quello che mi riguarda, mi esprimerò in senso contrario a rassegnare alle aule parlamentari la proposta D'Onofrio così com'è formulata.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, confesso la mia scarsa conoscenza di questi problemi però, come accade ai parlamentari, talvolta dobbiamo pur rispondere a determinate domande e la domanda che si pone rispetto al testo in discussione è se una normativa di questa natura favorisca il processo d'autonomia o, invece, determini complicazioni ulteriori. Ho scorso il volume predisposto dagli uffici in materia di legislazione comparata e mi sono soffermato, in particolare, sul raffronto tra la nostra legislazione e quelle del Canada e della Germania. In questi paesi vi sono norme più cogenti, che prevedono determinate soluzioni rispetto ai conflitti che possono insorgere. Al contrario, nella formulazione che stiamo esaminando non vi sono elementi che ci consentano di individuare chi potrà essere chiamato a risolvere conflitti interpretativi, anche sulle norme vigenti. Inoltre, non è prevista alcuna forma di collaborazione, a differenza di quanto sancito dalla legislazione tedesca, tra lo Stato, da un lato, e le regioni e i comuni, dall'altro.

Vi è poi un altro punto sul quale è necessario riflettere. Quando la regione, nell'ambito delle sue autonome potestà,

decide di intervenire con un'imposta... Se ben ricordo, la Commissione ha già approvato una norma in materia di aumento del prezzo della benzina, prevedendo che il relativo provvedimento sia assunto in base all'attuale impianto fiscale. Mi chiedo, comunque: per quanto riguarda gli aspetti che residuano, l'impianto fiscale burocratico rimane quello statale oppure vi è la possibilità - o il pericolo ed il rischio, a seconda dei punti di vista - che si costruisca un altro apparato di carattere fiscale o parafiscale?

Il secondo comma della formulazione del relatore recita: «Ai comuni, alla provincia ed alla regione è attribuita e ripartita una quota pari a due terzi delle entrate tributarie erariali riferibili al territorio (...)». Cosa vuol dire «è attribuita»? In particolare, da chi «è attribuita»? Da una legge dello Stato? Siamo in sede di modifica della Costituzione, ma credo che un'attribuzione costituzionalmente rilevante sia in questo caso campata in aria, perché non si capisce bene chi sia l'autore del principio costituzionale. Evidentemente, si tratta dello Stato, ma è altrettanto evidente che questo aspetto andrebbe chiarito.

Sono molto perplesso, anche se non dispongo di dati sufficienti per valutare appieno questo aspetto, di fronte ad una proposta di ripartizione che si vorrebbe quantificare in Costituzione in percentuale pari a due terzi delle entrate tributarie erariali riferibili al territorio. Ritengo si tratti di un principio generale che, nella realtà differenziata delle 20 regioni, potrebbe avere ricadute negative o, forse, troppo positive per una regione rispetto ad altre.

In più, onorevole presidente, onorevole relatore, osservo che è francamente preferibile la soluzione Salvati per quanto riguarda il patrimonio. Nel testo del relatore compare la seguente formulazione: «I beni demaniali appartengono al comune nel cui territorio sono ubicati, ad eccezione di quelli espressamente riservati allo Stato, alla regione ed alla provincia, in quanto essenziali per l'esercizio delle funzioni ad esse attribuite». Mi chiedo in

quale atto si possano rinvenire elementi che giustifichino la formula « espressamente riservati ». Una siffatta previsione, evidentemente, non è contenuta in Costituzione e, quindi, sarà necessaria una legge, altrimenti, secondo la lettera di questa impostazione, il comune, di fatto, avrebbe tutti i beni demaniali; ovviamente, mi riferisco ai beni che attengono non ad un palazzo ma ad un territorio, quindi ai parchi, alle spiagge e ad altri beni di questa natura.

Sotto questo profilo, considero più pertinente l'altra formulazione che, se ben ricordo, era anche contenuta nel precedente testo del collega Tremonti, nel senso cioè di stabilire che le regioni e gli enti locali hanno il proprio patrimonio e che con legge approvata dalle due Camere sono determinati i principi per l'attribuzione dei beni demaniali allo Stato, alle regioni ed agli enti locali. In sostanza, si tratta di evitare ipotesi di attribuzioni autonome che, magari sulla base di un'interpretazione estensiva della Costituzione, potrebbero portare ad una serie di conflitti rilevanti sotto il profilo giuridico e giurisdizionale.

Per questi motivi, onorevole presidente, onorevoli colleghi, se non vi saranno sostanziali modifiche sui punti che ho indicato e su quelli già esaminati dai colleghi Vegas e Grillo, saremo propensi a votare contro, a meno che, ripeto, non intervengano formulazioni più rassicuranti rispetto alla generica impostazione del testo proposto.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Sempre che Michele Salvati me lo permetta, vorrei svolgere tre puntuali osservazioni.

Anzitutto, raccomando l'approvazione della soluzione proposta sia dal testo D'Onofrio sia dal testo Salvati, su questo punto assolutamente convergenti, a proposito del primo comma. Mi esprimo invece in senso contrario alla soluzione proposta dal senatore Vegas. Il riferimento — lo ribadisco — è al comma 1, laddove entrambi i testi stabiliscono che è la legge statale a definire la cornice dentro la quale si muove l'autonomia fiscale degli

enti locali. Si tratta, a mio avviso, di un punto assolutamente cruciale. Poiché con questa norma stabiliamo di non procedere verso una redistribuzione del debito, o risulta molto chiaro che gli organi centrali dello Stato, in buona sostanza il Parlamento nazionale, mantengono il signoraggio fiscale oppure stabiliamo, con una decisione alternativa qual è quella proposta da Vegas, che comuni, province e regioni stabiliscano i loro tributi al di fuori della cornice definita dalla legge statale. In quel caso esproprieremmo lo Stato del signoraggio fiscale e manterremo in capo allo Stato stesso l'intero volume del debito. Ne conseguirebbe lo stesso risultato che si è già determinato in Belgio, paese che ha realizzato un'operazione analoga a quella che stiamo proponendo sotto il profilo costituzionale, laddove, il giorno dopo l'introduzione di una norma di questo tipo, si è avviata una forte accelerazione dei tassi di interesse determinata dal fatto che, al fine di recuperare credibilità, il servizio del debito è diventato necessariamente ed inesorabilmente più oneroso.

Su questo punto segnalo quindi il rischio che si annida in una proposta qual è quella di Vegas e raccomando l'approvazione di un testo che comunque contenga la possibilità per lo Stato di definire la cornice dentro la quale si esercita l'autonomia fiscale degli enti locali.

Vegas, a mio parere, ha invece ragione quando sottolinea l'opportunità di approvare testi che introducano il più possibile una convergenza di interessi tra organi centrali e soggetti federati, nella determinazione di una tendenziale riduzione della spesa, cioè di un elemento di virtù della finanza pubblica. I testi di D'Onofrio e di Salvati, da questo punto di vista, non appaiono pienamente soddisfacenti, anche se al momento non sono in grado di proporre un loro aggiornamento e miglioramento, per cui mi limito a segnalare il problema.

Segnalo per l'ennesima volta, che se la cornice nazionale dentro la quale si deve muovere l'autonomia impositiva sarà definita da un Parlamento nel quale le

autonomie locali non abbiano un ruolo particolarmente significativo, avremmo una negazione *in nuce* del principio federale.

Seconda osservazione. I due testi divergono nettamente (non concordo nel considerare che quello di Salvati proporrrebbe, in pratica, la stessa soluzione del testo approvato a giugno) sul punto che riguarda l'indicazione dei due terzi contenuta nel testo D'Onofrio e l'introduzione del principio, assolutamente determinato anche per le conseguenze fiscali e finanziarie, di cui al testo Salvati, cioè il principio dell'autosufficienza finanziaria delle regioni.

In sostanza, non corrisponde al vero che il principio dell'autosufficienza finanziaria fosse contenuto anche nel testo precedente. Nel testo precedente questo principio non c'era! La soluzione Salvati non nega l'esigenza di determinare un obiettivo puntuale nella definizione dei margini di autonomia del sistema locale (regioni ed autonomie locali), ma propone, per quanto riguarda le regioni, che il sistema fiscale nel suo complesso risulti tale che alla fine le regioni con più alta capacità fiscale abbiano piena autosufficienza finanziaria. Non mi sembra che questo concetto fosse esplicitato con altrettanta nettezza nel testo approvato a giugno, che ho letto e riletto più volte.

Dico questo perché, a mio avviso, si tratta del punto sul quale vi è la possibilità di trovare una composizione della diatriba. Anch'io ritengo che la definizione della percentuale prometta molto ma mantenga meno rispetto al principio dell'autosufficienza finanziaria. Per questa ragione, sarebbe forse preferibile rafforzare il principio dell'autosufficienza finanziaria, intervenendo in questo senso sul testo D'Onofrio, ovviamente in alternativa al principio dei due terzi. Contesto comunque l'interpretazione secondo la quale ciò rappresenterebbe un indebolimento delle capacità, sotto il profilo fiscale e finanziario, del sistema delle autonomie. Secondo me, non è affatto così.

L'alternativa vera a questa situazione credo sia rappresentata dalla soluzione

tedesca, già richiamata in questa sede. In quel caso, però, bisognerebbe introdurre in Costituzione una definizione puntuale di ogni singolo tributo e stabilire attraverso quale processo – non attraverso quale percentuale – si debba determinare una redistribuzione, tributo per tributo, nel rapporto tra soggetti federati ed organi della federazione.

Infine, per quanto riguarda il tema del patrimonio, al quale hanno fatto riferimento molti colleghi, osservo come sia vero che il nostro patrimonio pubblico non è a garanzia del credito. Quindi, non si può sensatamente ed in maniera tecnicamente fondata sostenere la tesi secondo la quale trasferire in Costituzione il patrimonio agli enti locali rappresenterebbe un rischio per la garanzia sul debito che questo patrimonio costituirebbe, perché non è così. Tuttavia, un problema esiste. Il patrimonio pubblico c'è e, nel costruire la credibilità di questa nazione rispetto al debito accumulato, indubbiamente il patrimonio stesso, sia pure considerato in senso non tecnico, costituisce una qualche forma di garanzia.

Da questo punto di vista, mi chiedo se la formulazione di D'Onofrio non prometta molto, nel momento in cui stabilisce che tutto sia in capo al comune nel cui territorio insista il bene patrimoniale preso in considerazione, fatta salva la prescrizione contenuta nella stessa formulazione. In questo caso credo che, alla fine, la legge dello Stato interverrebbe così diffusamente a sottrarre il patrimonio da questa soluzione, tanto da definire un quadro nel quale la promessa, in buona sostanza, non sarebbe mantenuta.

Da questo punto di vista, mi sembrerebbe più corrispondente alle esigenze, anche al fine di non minare la credibilità alla quale facevo riferimento, un intervento sul testo D'Onofrio, sì da fare in modo che, in qualche misura, lo stesso assuma il testo Salvati, nel senso di stabilire che esiste un patrimonio dei comuni e che è la legge statale a definire in che senso e con quali meccanismi il patrimonio oggi interamente demaniale,

dello Stato, possa essere attribuito anche al sistema delle autonomie.

Con queste tre osservazioni ho voluto semplicemente sottolineare come, con riferimento ai tre punti cruciali alla nostra attenzione, sul primo vi sia già una convergenza tra i testi di D'Onofrio e di Salvati, tale da consentire una soluzione positiva; quanto agli altri due punti, si potrebbe intervenire modificando il testo D'Onofrio, in maniera tale da determinare una soluzione più ampiamente unitaria. Formulo questa osservazione anche avendo ascoltato interventi quale quello del senatore Grillo, che mi pare abbiano aperto la strada e la possibilità, considerando alcuni fondamentali proposte emendative contenute nel testo Salvati, di giungere ad una soluzione positiva.

FAUSTO MARCHETTI. Con riferimento al primo comma del testo del relatore mi sembra si debba specificare se comuni, provincie e regioni rispondano integralmente con il proprio patrimonio indisponibile delle obbligazioni contratte. Credo che esistano il bene demaniale ed il bene patrimoniale, ma che nell'ambito del patrimonio esistano beni disponibili e beni non disponibili. Naturalmente, mi si può rispondere che con legge ordinaria si stabilirà quali siano i beni del patrimonio disponibile e quali quelli del patrimonio indisponibile; comunque io ritengo che siccome la legge ordinaria attuale fa riferimento sia al patrimonio disponibile sia a quello indisponibile, insistere nel non specificare che il patrimonio indisponibile non è a garanzia delle obbligazioni contratte significa sottoporre anche tale patrimonio a simile garanzia. Ritengo che questo sia un grave errore, perché si rischierebbe di sottrarre a comuni, provincie e regioni anche beni che, invece, è assolutamente indispensabile che restino di loro pertinenza. Avevo già sollevato tale obiezione e la pongo anche di fronte a questo nuovo testo.

È stata da più parti rilevata una rigidità nel testo — ed io mi associo alle considerazioni che sono state fatte — riguardo alla determinazione della quota

di due terzi delle entrate tributarie erariali che andrebbero ripartite tra comuni, provincie e regioni, salvo quanto disposto dal terzo comma. Credo veramente che sia del tutto inopportuno — mi permetterei di dire errato — inserire in Costituzione una tale indicazione di quote. Non è irrigidendo in uno schema di questo tipo che si può contribuire al funzionamento ed alla capacità di enti locali, regioni e Stato di far fronte ai problemi del paese e credo che l'indicazione della quota dovrebbe essere eliminata. C'è in questa indicazione di quota quasi un'idea di separatezza tra i vari livelli istituzionali nei quali la Repubblica si deve articolare o, come ora si dice, dai quali la Repubblica è costituita; occorre, invece, che tutti siano consapevoli delle esigenze collettive e che il momento politico nazionale, con le procedure che andiamo instaurando attraverso queste modifiche alla Costituzione, sia capace, sulla base delle disponibilità che di volta in volta si determinano, di far fronte alle esigenze del paese. Fissare quote rigide non risolve: non è una politica economica, non è una politica fiscale, è porre sbarramenti che difficilmente potranno avere un funzionamento pratico utile e positivo. Ritengo, quindi, che su questo dovrebbe esservi un ripensamento, anche se mi rendo conto che una osservazione di questo tipo pesa sull'impostazione complessiva del testo.

Naturalmente va apprezzato che una serie di esigenze e di necessità nazionali inderogabili vengano salvaguardate nel terzo comma. Però, stando nella logica del testo del relatore, mi domando se sia sufficiente prevedere che sia possibile istituire un fondo nazionale straordinario soltanto per un anno e soltanto per far fronte a calamità naturali o ad esigenze connesse alla sicurezza del paese. Non so se una formula di questo tipo non irrigidisca eccessivamente, a fronte di esigenze che potrebbero porsi a livello nazionale, e non capisco perché prevedere in Costituzione la durata di un solo anno. Mi rendo conto che, a seconda delle possibilità tecniche in sede di articolazione del bilancio, l'intervento potrà riferirsi ad un

periodo o ad un altro, ma non capisco perché esigenze quali quelle già indicate o altre che potrebbero determinarsi non potrebbero consentire l'istituzione di fondi che abbiano anche durata maggiore di un anno.

Concordo, invece, con la formulazione del relatore in ordine al quarto comma, relativo ai beni demaniali. Non mi sembra che le osservazioni che sono state fatte siano collegate con il testo quale letteralmente è. Questo garantisce che i beni demaniali essenziali per l'esercizio delle funzioni di Stato, regioni e province non appartengano al comune; tuttavia, si afferma il principio che, ove non vi sia motivo di andare all'eccezione, i beni demaniali appartengono al comune nel cui territorio sono ubicati. Ho il massimo rispetto per tutte le considerazioni che sono state fatte, ma non credo che possano derivare conseguenze sull'immagine o sulle garanzie del paese rispetto ad impegni verso terzi dal fatto che beni che ora stanno lì a deperire siano trasferiti ai comuni e finalmente utilizzati per qualche finalità positiva. Intendiamoci, non è che la norma proposta dal collega Salvati negli questo, introduce semplicemente una procedura diversa; ma a me sembra che il testo del relatore abbia una forza maggiore e quindi, su questo punto, lo condivido.

PRESIDENTE. Sono iscritti a parlare ancora numerosi colleghi, ma il relatore vorrebbe avanzare una proposta sull'ordine dei lavori, per cui ritengo sia opportuno dargli la parola prima di proseguire nel dibattito.

FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato. Mi sembra che l'insieme degli interventi ponga in evidenza la necessità, che io sento per primo – per cui chiedo ai colleghi la cortesia di poter concorrere –, di valutare tutte le numerose proposte di modifica, alcune delle quali sono tra loro conflittuali, mentre altre sono convergenti con l'impostazione fondamentale della mia proposta. Riterrei quindi opportuna una ulteriore

riflessione collegiale, che non si è potuta far prima nonostante il comitato di redazione si sia riunito due volte prima della stesura del testo. Poiché la partecipazione di alcuni colleghi a tale comitato era esclusa per ragioni formali, chiederei la cortesia ai colleghi che hanno proposto modifiche di formalizzarle tutte e di consentirne l'esame in Comitato ristretto prima di tornare in Commissione plenaria. In sede di Comitato non avrò difficoltà ad accogliere le proposte che riterrò convergenti con la mia, mentre per quelle alternative valuteremo il grado di alternative, così come valuteremo in che modo procedere.

Avanzo tale proposta soprattutto perché più di un intervento ha posto in evidenza la subordinazione delle scelte in materia di federalismo fiscale alle norme relative alla costruzione del sistema parlamentare: sarà il tipo di Parlamento che emerge a rendere possibile o meno il coordinamento della finanza locale, regionale e nazionale, o la presenza o meno delle autonomie ed in quale misura. Talune formule centralizzatrici che sono presenti nel mio testo, così come in taluni degli emendamenti preannunciati, risulterebbero non contraddittorie con una scelta di tipo federalistico; diverso sarebbe il caso di una norma che attribuisse allo Stato funzioni e la loro gestione diretta.

Mi sembra che l'insieme delle considerazioni svolte finora – chiedo scusa ai colleghi ancora iscritti a parlare – siano tali da far preferire una riunione del Comitato ristretto che esamini tutti gli emendamenti, per riprendere e completare questa parte subito dopo la votazione sulla struttura del Parlamento.

PRESIDENTE. Su tale proposta del relatore possono prendere la parola, a norma di regolamento, un collega contro ed uno a favore.

MARCELLO PERA. Prendendo la parola contro la proposta del relatore, osservo che il collega D'Onofrio non è riuscito, in questo caso, a compiere il miracolo della sintesi degli opposti che gli

è riuscito, a sua detta, con l'articolo 56 e chiede ulteriore tempo. Io ritengo che il Comitato ristretto si sia riunito già tantissime volte, le opinioni siano già state espresse ed i testi presentati, né vedo quale ulteriore sintesi il relatore possa operare, a meno che non voglia ripetere un accomodamento verbale quale quello già operato questa mattina.

Dunque, non accetto la proposta e, poiché le posizioni sono emerse chiaramente, ritengo che se non è in grado di operare una sintesi il relatore debba compiere una scelta per un testo o per l'altro e ché su questo si debba votare.

GIANCLAUDIO BRESSA. Intervengo a favore della proposta del relatore, il cui intervento ha in parte anticipato quanto anch'io volevo dire. Credo che l'andamento del dibattito di questa mattina abbia fatto emergere in maniera abbastanza evidente come, anche di fronte ad impostazioni diverse, vi sia la possibilità di trovare una sintesi comune. Vi sono stati, da questo punto di vista, interventi molto significativi, quali quelli del senatore Grillo e del senatore Morando. La possibilità di trovare un punto di caduta comune a mio modesto parere c'è e, siccome la decisione sul federalismo fiscale è tanta parte del contenuto di verità del processo federale che andiamo ad avviare, credo sia opportuno ed utile accettare la proposta del relatore.

MARCELLO PERA. Questo valeva anche prima, collega Bressa.

PRESIDENTE. Il relatore ha ricevuto una serie di osservazioni sul suo testo, non è che debba scegliere tra due testi, senatore Pera; ha chiesto di potere valutare le osservazioni formulate allo scopo di arrivare ad un testo che possa tenere conto di quelle che condivide ed ottenere un più ampio consenso. Comunque, non voglio fare le chiose al relatore.

Pongo in votazione la proposta di accantonamento avanzata dal relatore.

(È approvata).

Prego i colleghi che hanno ulteriori osservazioni, se lo ritengono...

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Nella cupola, no! Adesso ho appreso che vi è un Comitato ristretto diverso dal Comitato di redazione; io le mie osservazioni le faccio qui!

PRESIDENTE. Guardi, senatore Rotelli, quelle sono riunioni numerose quasi come queste...

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Non importa: le osservazioni si fanno in questa sede pubblica!

PRESIDENTE. Comunque, siccome lei è così attento al linguaggio, il Comitato ristretto da noi nominato non può essere definito cupola.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. È da me definito cupola, e oggi ho appreso che vi è un Comitato ristretto e un Comitato allargato; le confermo che sono ancora in attesa della comunicazione di quali sono i colleghi che hanno partecipato in passato alle riunioni di suddetta cupola.

PRESIDENTE. Quasi tutti meno lei!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Non vi ha partecipato, e gli esprimo la mia solidarietà, il collega Michele Salvati, tanto perché sia chiaro che il problema della cupola non riguarda solo una parte politica.

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo 66.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Il testo dell'articolo 66 concerne i mutamenti territoriali di comuni, province e regioni; rispetto al testo approvato a giugno, vi sono solo poche modifiche (*v. allegato Commissione bicamerale*).

A giugno abbiamo previsto che, per costituire nuove regioni, occorre che la popolazione sia non inferiore a 2 milioni

di abitanti; resta in questo testo l'ipotesi dei 2 milioni di abitanti, ma si prevede, conformemente all'originario articolo 132, che qualora si proceda per scissione dentro la medesima regione la popolazione minima rimanga di un milione di abitanti. Rimane quindi il testo dello scorso giugno e si introduce nuovamente l'ipotesi di un milione di abitanti per il caso in cui il frazionamento della regione avvenga all'interno del territorio della medesima regione.

La seconda questione è stata sottoposta molte volte ad un insieme di sollecitazioni esterne e la rimetto con molta discrezione alla valutazione della Commissione plenaria: comuni che chiedono di essere trasferiti ad una regione limitrofa lo possono fare senza la procedura complicatissima dell'attuale articolo 132; occorre cioè la legge costituzionale, il referendum delle popolazioni interessate, quelle comunali, e non occorre il referendum delle due intere regioni.

Queste sono le due sole modifiche rispetto a giugno, sulle quali è aperta la discussione: la sostanza delle modifiche è comunque questa, poiché le altre parti dell'articolo sono rimaste inalterate. Rispetto agli emendamenti, ho accolto quelli che chiedevano di tornare alla previsione che con un milione di abitanti si possa procedere a formare nuove regioni, ma l'ho limitata all'ipotesi in cui ciò avvenga dentro una regione esistente. Se si vuole dare vita a regioni nuove interregionali, occorre che la popolazione sia di 2 milioni, come era previsto nel testo di giugno; non ho ritenuto di modificare quella decisione che era stata a larghissima maggioranza. La novità è che il passaggio di un comune da una regione all'altra non richiede più il referendum delle popolazioni delle due regioni interessate, ma solo quello delle popolazioni comunali, ferma restando la necessità di una legge costituzionale poiché la materia attiene alla modifica dei confini regionali.

MARIO RIGO. Chiedo al relatore se ritiene proprio necessario mantenere la previsione della legge costituzionale.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Tendo a ritenere di sì perché, siccome mediante aggregazione di comuni da una regione all'altra si può modificare, non in modo marginale, la consistenza territoriale delle regioni, mi sembra che la legge costituzionale rappresenti una garanzia dell'assetto territoriale esistente. Comunque, è ovvio che nulla vieta di considerare l'ipotesi di una legge diversa: siccome però la materia attiene ai confini territoriali delle regioni ed abbiamo stabilito che le regioni sono le 20 che abbiamo indicato nell'articolo 58, le stesse sono identificate *per relationem*; sono le regioni a cui corrispondono le province che il Costituente del 1946 riteneva, con quei territori. La modifica dei territori, quindi, in fondo, è una modifica dell'articolo 58: la legge costituzionale mi sembra pertanto uno strumento necessario. Viene semplificata la procedura perché in questo caso non occorre il referendum delle popolazioni delle due regioni interessate.

MARCO BOATO. Vorrei chiedere un chiarimento tecnico al relatore: mentre il testo approvato a giugno prevede, nel secondo comma « con la medesima procedura possono essere costituite nuove regioni con popolazione non inferiore a 2 milioni di abitanti », credo che la formulazione tecnica del testo in esame risulti equivoca, visto che si prevede « si può disporre la fusione di regioni esistenti con popolazione non inferiore a 2 milioni di abitanti ». Mi sembra che non sia chiaro se il numero di 2 milioni di abitanti è riferito alle regioni esistenti: bisogna renderlo esplicito tecnicamente.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Potremmo prevedere nel testo « purché la popolazione complessiva sia non inferiore a 2 milioni di abitanti », o « sempre che la popolazione della nuova regione risulti non inferiore a 2 milioni di abitanti ».

GIUSEPPE CALDERISI. Molise e Abruzzo non potrebbero fondersi!

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Se non possono fondersi in base a questa norma, possiamo valutare la questione: possiamo abbassare la previsione numerica, o tornare al milione di abitanti. Non sono verità di fede, né laica né cattolica; sono verità territoriali e storiche.

MARCO BOATO. A me sembra, presidente, che mentre è assolutamente fondato (io stesso avevo presentato un emendamento) prevedere una soglia di un milione di abitanti per creare nuove regioni, in modo che non vi sia il rischio di una polverizzazione regionale (condivido quindi pienamente il secondo comma), quando parliamo di una fusione di regioni esistenti porre un tetto non è necessario (richiamo l'obiezione di Calderisi). Infatti, quello della fusione è un processo che dovremmo sempre consentire, con le procedure della legge costituzionale; non dovremmo impedire a due regioni piccole di fondersi. È invece giusto prevedere il limite inferiore di un milione per la possibile scissione, o formazione di nuove regioni, per evitare una polverizzazione regionale. Del resto, questo è nella logica del testo D'Onofrio: credo che dobbiamo esprimerlo in modo adeguato sul piano tecnico-giuridico.

PRESIDENTE. In sostanza, la proposta di Boato è di sopprimere l'espressione «con popolazione non inferiore ad un milione di abitanti».

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Concordo con questa proposta.

FRANCESCO SERVELLO. Che il relatore condivida l'eliminazione di questa riga mi sembra del tutto coerente con il suo disegno, almeno quello nuovo, non quello iniziale, perché, come ha ricordato egli stesso, la previsione di 2 milioni di abitanti era nel testo dello scorso giugno.

Questa norma, che sembra così semplice, è una delle norme che rientrano in un quadro di iniziative regionali che

possono anche determinare dei rischi: regioni di un certo tipo, governate da schieramenti con colori abbastanza vicini fra loro, se non coincidenti, possono decidere di fare le cosiddette macroregioni; questa è la preoccupazione per cui mi sembrerebbe opportuno prevedere anche il massimo dell'estensione ai fini dell'accorpamento. Supponiamo che il PDS voglia proporre, insieme con altri, la macroregione Emilia, Toscana, Liguria e Marche: è chiaro che arriveremmo ad una macroregione...

PRESIDENTE. La rassicuro che sarebbe un'idea demenziale, che non accadrà mai!

FRANCESCO SERVELLO. È paradossale ma può accadere.

PRESIDENTE. Ma le popolazioni interessate boccherebbero questa ipotesi: non ho il minimo dubbio!

MARCO BOATO. Non si fa riferimento alla volontà di un partito ma ad una legge costituzionale!

FRANCESCO SERVELLO. Presidente, lei non può dire che è un'idea demenziale, perché si tratta di una proposta politica della lega, in particolare del senatore Miglio.

PRESIDENTE. Senatore Servello, si prevede che vi sia una legge costituzionale, quindi non la volontà di una sola forza politica ma una legge dello Stato approvata con le procedure di garanzia previste dall'articolo 138 della Costituzione, oltre ad un referendum di tutte le popolazioni interessate. Prima di arrivare a ciò che lei paventa, ci vuole una volontà politica larghissima: non basta un solo partito.

MARCO BOATO. Vi è inoltre la possibilità di un referendum successivo alla legge costituzionale nell'intero paese.

FRANCESCO SERVELLO. O non si prevede niente, o si prevede un tetto minimo e un tetto massimo.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Voglio fare una domanda perché ho un dubbio interpretativo. Nel terzo comma del testo del relatore si prevede che con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate espressa mediante referendum si possano produrre certe modifiche: se ho ben capito, le popolazioni interessate sarebbero quelle dei comuni che chiedono di aderire ad una nuova regione; se è questa l'interpretazione, ritengo personalmente che ci troviamo in presenza di una norma pericolosissima. Vorrei che pensassimo per un attimo a cosa succede in tutti i comuni contigui alle regioni a statuto speciale: con un referendum in quel solo comune...

PRESIDENTE. Ci vuole la legge costituzionale! Il referendum, semmai, si farebbe dopo.

ANTONIO ENRICO MORANDO. Rispetto la sua opinione ma vorrei esplicitare la mia: malgrado si preveda la legge costituzionale, francamente trovo che modifiche di questo tipo avrebbero un rilievo enorme. Se un comune aderisce alla regione a statuto speciale Friuli-Venezia Giulia, siamo di fronte ad un tema di grossissimo peso. È vero che vi è la garanzia della norma costituzionale, ma trovo che in questo caso sarebbe sempre necessario il referendum dell'intera popolazione regionale; non sono quindi convinto della soluzione proposta dal relatore.

PRESIDENTE. Vorrei chiarirlo: quando si dice « con legge costituzionale », si fa riferimento ad una legge che, secondo quanto è disposto dall'articolo 138 della Costituzione, è appellabile in un referendum nazionale addirittura. La norma secondo cui bisogna sentire le popolazioni interessate è di garanzia, perché evidentemente non si può spostare un comune da una regione all'altra contro

la volontà dei cittadini di quel comune, che non sono dei soprammobili che possono essere spostati; ma la procedura garantista sta nel riferimento ad una legge costituzionale, la quale per sua natura...

ANTONIO ENRICO MORANDO. È come ammazzare una mosca con un cannone!

PRESIDENTE. No, non bisogna confondere con il riferimento al referendum, che è una garanzia verso popolazioni del comune interessato che non possono essere spostate da una regione all'altra senza che sia sentito il loro parere; questo referendum, però, non è la procedura con cui si cambiano i confini delle regioni, perché la procedura è addirittura quella della legge costituzionale: non bastano neppure due leggi regionali, ma occorre una legge dello Stato approvata con le procedure speciali previste per le leggi costituzionali. Mi pare una garanzia enorme. È persino discutibile se per quanto riguarda i confini tra due regioni debba intervenire una norma così rigida. La rigidità è comunque fortissima: è necessaria una legge del Parlamento nazionale approvata con le procedure previste dall'articolo 138.

FAUSTO MARCHETTI. Anziché « sentite le rispettive assemblee regionali », si potrebbe dire con una formula più forte « previa deliberazione conforme delle assemblee regionali ». La prima espressione mi sembra un po' tenue.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Si tratta di due criteri alternativi. In presenza della delibera delle assemblee legislative, non ha senso il referendum delle popolazioni interessate.

PRESIDENTE. L'articolo 132 prevede la legge ordinaria. Andiamo verso un procedura molto rafforzata.

FAUSTO MARCHETTI. Non sto contestando questo; dico semplicemente che la parola « sentite » mi pare un po' tenue.

MARCO BOATO. C'è già nella Costituzione vigente.

PRESIDENTE. Sì: «sentiti i consigli regionali».

GIANCLAUDIO BRESSA. Vorrei tornare all'osservazione fatta precedentemente dall'onorevole Boato. Non è sufficiente togliere al primo comma la frase «con popolazione non inferiore ai 2 milioni di abitanti». Se il risultato che vogliamo ottenere è che non vi siano nuove regioni che nascono ad ogni goccia d'acqua che cade sul territorio nazionale, occorre cambiare anche il secondo comma prevedendo che si possono creare nuove regioni con popolazione non inferiore a 2 milioni di abitanti. Per quanto riguarda la fusione, riprendendo l'esempio fatto dal collega Calderisi, se Abruzzo e Molise volessero tornare ad essere un'unica identità nessuno potrebbe impedirlo.

Per evitare una proliferazione di nuove regioni è opportuno alzare il limite di 1 milione di abitanti contenuto nel secondo comma.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Nell'apposito fascicolo è pubblicato il mio emendamento sostitutivo S.66.33 che riguarda l'argomento in esame, anche se presuppone un articolo precedente che definisca le regioni. È prassi comunque che si possa sempre tornare sulle decisioni prese.

Il mio intervento, che fa riferimento a tale emendamento, è in senso opposto rispetto agli interventi precedenti. A suo tempo la provincia di Verona ha chiesto di passare dalla regione Veneto al Trentino-Alto Adige, e aveva perfettamente ragione; la provincia di Bergamo ha chiesto di avere lo stesso statuto di specialità che hanno le province di Trento e Bolzano, che noi abbiamo avuto il cattivo gusto di definire «autonome», come se le altre non dovessero esserlo; la provincia di Varese ha fatto la stessa richiesta osservando che, pur non confinando con l'Austria come la provincia di Bolzano, confina con la Svizzera che non è certo meno rilevante. Il vescovo di Sondrio, un

vescovo delle anime nostre, cattolico – dedico al relatore questa osservazione – ha chiesto che la provincia godesse di un regime speciale.

Quindi, il problema esiste a livello provinciale, ed anche a livello regionale. Nella fase precedente dei nostri lavori su questi tavoli vi era un documento del Movimento per l'autonomia della Romagna, o meglio delle Romagne, il quale poneva un problema reale che è lo stesso che continuamente viene posto: perché la Valle d'Aosta sì e la Valtellina no? Perché il Molise sì e la Romagna no, e così via. La verità è che le regioni italiane per buona parte non sono regioni e nemmeno province. Se dovessero essere applicati i criteri che la legge ordinaria attualmente prevede per l'istituzione di nuove province, scopriremmo che alcune regioni non sono nemmeno province. La Valle d'Aosta è una valle e non è una provincia e neppure una regione.

È inutile dire che il problema esiste anche per i comuni. Le rilevazioni dimostrano che in almeno 800 degli 8.000 comuni italiani il confine taglia gli stessi nuclei abitati. Chi d'estate si reca a Madonna di Campiglio, abita in un comune, fa la spesa in un altro e va in discoteca in un terzo. L'irrazionalità dei comuni italiani è totale.

Ieri al Senato, in sede di discussione della riforma della legge comunale e provinciale, ho citato il caso del comune di Maccastorna, in Pianura padana, che conta 82 abitanti, per non richiamare il comune del Monviso che va lasciato intatto perché è lì che nasce il Po ed è lì che Umberto Bossi va a raccogliere l'acqua purissima del fiume per portarla a Venezia.

La questione è che l'intera materia doveva essere trattata da questo punto di vista. Sono costretto a fare questa osservazione perché sono l'unico a farla.

Dal giorno in cui furono approvati i lavori dell'Assemblea costituente fino alla sua scomparsa, il maggior costituzionalista italiano di questo secolo, che a mio parere è Costantino Mortati, ha continuato a ripetere che non si poteva adottare un

ordinamento regionale con delle regioni così irrazionali. Il professor Massimo Severo Giannini – non dirò che è stato il maggior amministrativista italiano di questo secolo ma sicuramente è stato uno dei maggiori – ha continuato a ripetere finché ha parlato – anche ora potrebbe farlo se consultato – che non si può pensare di entrare in Europa con questa frammentazione comunale. Il nostro è l'unico paese che ogni dieci anni, al momento del censimento, constata che il numero dei comuni è aumentato. Nessun paese dell'Europa occidentale presenta questa caratteristica; tutti i paesi dell'Europa nord-occidentale, dai grandi ai piccoli, dalla Germania al Regno Unito, dalla Finlandia all'Austria, al Belgio, all'Olanda hanno proceduto all'accorpamento.

La parola « federalismo » che è stata impiegata in questa sede soltanto allo scopo di sbandierarla nel paese ha un senso: l'unione di più Stati che formano un nuovo Stato. L'unica altra versione possibile del termine « federalismo » è quella usata da Carlo Cattaneo, Gaetano Salvemini e Adriano Olivetti – cito solo tre nomi, ma ho individuato 110 persone della cultura e della politica – per indicare una ricostruzione dei comuni, delle province e delle regioni. La parola « federalismo », per quanto mi riguarda, ha questo significato e aver indicato al comma 1 dell'articolo 1 che « La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle regioni e dallo Stato » indica che occorre ridefinire prima i comuni, poi le province e poi le regioni. Naturalmente alla ridefinizione territoriale deve corrispondere una ridefinizione funzionale.

Faccio presente che in una fase molto recente, istituzioni territoriali hanno indicato come compito non secondario, ma primario, nell'ambito di una revisione costituzionale, quello di ridefinire le regioni. Una proposta in tal senso è contenuta nel citato emendamento S.66.63.

PRESIDENTE. Questo emendamento, a mio giudizio, è precluso dall'approvazione dell'articolo 58, tuttavia l'onorevole Rotelli

lo sta illustrando, pur sapendo che è precluso.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Poiché le preclusioni avvengono da parte del presidente, secondo le sue opinioni di merito...

PRESIDENTE. No, assolutamente. Abbiamo già approvato l'elenco delle regioni italiane. Lei coerentemente si è opposto.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Qui non si indicano le regioni, ma il modo in cui possono essere costituite.

PRESIDENTE. Non è un problema. Non le ho tolto la parola.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Me la voleva togliere il collega Salvi che non ha questa autorità.

C'è un altro problema. La proposta che doveva essere fatta in questa sede e che doveva costituire il punto di partenza della revisione era quella di definire i comuni sul territorio per ridefinire le province e quindi le regioni all'interno di determinati vincoli e con procedimento assolutamente democratico. La linea Cattaneo-Salvemini-Olivetti è assolutamente democratica: la scelta avviene all'interno di determinati vincoli, entro i quali Novara può decidere se passare in Lombardia o rimanere in Piemonte; La Spezia può decidere se rimanere in Liguria o passare alla Toscana. Questo è un procedimento democratico, addirittura con la partecipazione delle popolazioni interessate, nell'ambito dei vincoli posti dall'ordinamento.

Da questo punto di vista – tanto per offrire una cifra significativa – in una fase precedente avevo parlato di regioni con almeno 4 milioni di abitanti, poi ho indicato 3 milioni e mezzo di abitanti per non dare l'impressione di voler colpire in particolare due regioni alle quali sono affezionato anche perché vi appartengo: l'Emilia-Romagna e la Toscana. Allora, questo potrebbe essere un criterio. Ma in questa sede abbiamo condotto, a giugno,

un'altra operazione che ci accingiamo a ripetere nei prossimi giorni, anzi — suppongo — nelle prossime ore, in base alla quale alle regioni così costituite, cioè confermate nell'elenco precedente, vengono attribuiti poteri molto maggiori non solo per perseguire le rispettive politiche pubbliche, ma anche ai fini della composizione della metà del Parlamento nazionale, ossia di quello che viene definito il Senato.

Questo è un aspetto molto rilevante, perché se si afferma — come si è scritto nel testo — che occorre prevedere un determinato numero di senatori, uguale per ogni regione, allora vi comunico che la città di Milano vuole costituirsi in regione; ve lo comunico nel senso che esiste un movimento che avanza tale richiesta per Milano e dintorni (magari — anche questo riferimento è dedicato alla parte cattolica — per la diocesi di Milano) e non vi è alcuna obiezione da parte di Bergamo, Brescia, Mantova, Cremona e probabilmente anche di Verona al fatto che ciò avvenga. Si tratta comunque di una questione che va decisa democraticamente e mi chiedo quindi perché si dovrebbe impedire a Milano di costituirsi in regione, nel momento in cui si è consentito che lo facessero il Molise, la Valle d'Aosta, la Liguria, l'Umbria. Non si vuole fare questo perché in tal caso vi sarebbe un certo numero di senatori per la regione che si potrebbe definire Lombardia occidentale ed un numero uguale di senatori per Milano.

Ricordo che, nel momento in cui si è voluto stabilire che Roma fosse la capitale, avevo avanzato la proposta di consentire che Milano e Napoli potessero costituirsi in città-regione o città-Stato, adottando l'ordinamento da esse giudicato più opportuno.

È del tutto evidente, quindi, che questa normativa non è affatto neutra e che essa costituisce un irrigidimento, sulla base del quale si modificheranno i rapporti di forza, in quanto ad una parte di cittadini sarà reso impossibile porsi nella stessa condizione di altri cittadini. Per esempio, visto che gli 800 mila abitanti della

Brianza non si trovano nella condizione tipica non solo della regione, ma neanche della provincia, mi chiedo perché debbano essere trattati come cittadini di serie B.

Questo non è un problema astratto, considerato che la distribuzione della spesa pubblica *pro capite* a favore di un valdostano è pari ad 8 volte quella prevista a favore di un piemontese. Si intende forse ignorare questi fatti? Si ritiene che essi siano irrilevanti? Tali questioni sono invece molto rilevanti ed il problema non è eludibile: se la Commissione lo eluderà, come vorrà fare, ciò dipenderà dal fatto che essa non intende introdurre un'innovazione che non sarebbe funzionale al consolidamento del regime che si va costruendo.

PRESIDENTE. Per quanto attiene alla volontà di costruire un regime, si rivolga al relatore, perché è lui il presentatore del testo.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Sì, ma non mi riguarda.

PRESIDENTE. Io non so neanche se lo voterò! Ho constatato che lei guardava me, ma la invito a rivolgersi al relatore, che vorrà costruire un regime sicuramente cattolico!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Mi rivolgo a lei perché mi è stato detto che nelle sedi parlamentari ci si deve rivolgere al presidente.

PRESIDENTE. Sì, ma quando lei accusa qualcuno di voler costruire un regime, si deve rivolgere al proponente del testo in esame.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Non reputo il relatore capace di costruire un regime! Non lo giudico capace neanche di scrivere un testo della Costituzione, figurarsi se lo reputo capace di costruire un regime (*Si ride!*)

Il problema è molto rilevante e non dovrebbe essere eluso; deve essere quindi chiaro che ci si assume la responsabilità di eluderlo.

PRESIDENTE. Lei ha parlato per 22 minuti, peraltro in un orario cruciale, ossia dopo le 13, ed ha illustrato emendamenti riferiti a quasi tutto il testo approvato ed a quello che discuteremo, compresa la composizione del Senato e così via: come vede, in questo regime c'è una grande libertà, almeno di parola.

KARL ZELLER. Farò riferimento al comma 3 dell'articolo in esame, in quanto ritengo sia estremamente gravoso prevedere la necessità di una legge costituzionale per il passaggio di comuni da una regione all'altra, mentre l'articolo 132 della Costituzione vigente prevede che ciò sia possibile con legge ordinaria. Ricordo altresì che la legge che ha dato attuazione allo stesso articolo ha dato adito a molte osservazioni da parte dei comuni interessati, in quanto quella legge ordinaria prevedeva una procedura molto macchinosa per il passaggio in questione.

Propongo pertanto di stralciare il riferimento al distacco di comuni dal contesto in cui è stato inserito e di collocarlo in un nuovo comma, lasciando inalterata la previsione dell'articolo 132 dell'attuale Costituzione, il quale prevede – lo ripeto – che il passaggio di comuni da una regione all'altra sia deciso con legge ordinaria.

Propongo altresì di specificare quali siano le popolazioni interessate di cui si parla nello stesso comma 3: infatti, se si tratta delle popolazioni delle due regioni coinvolte, risulta pressoché impossibile il passaggio di un comune da una regione ad un'altra, perché la regione da cui lo stesso comune intende staccarsi non esprimerà certamente il suo consenso a maggioranza assoluta dei propri componenti. Propongo pertanto di sostituire l'espressione « popolazioni interessate » con la seguente: « popolazioni del comune interessato e della regione alla quale questo comune vuole aggregarsi ».

In tal modo, si rende più flessibile il passaggio e nello stesso tempo si garantisce che non tutti i comuni possano aggregarsi ad una regione senza il suo assenso.

TARCISIO ANDREOLLI. Intervengo molto brevemente soltanto per ribadire alcune osservazioni già svolte in precedenza con riferimento al testo in esame.

In particolare, concordo con la proposta di sopprimere, al primo comma, l'espressione « non inferiore a due milioni di abitanti », mentre ritengo che il limite previsto nel secondo comma dovrebbe essere portato da uno a due milioni di abitanti.

Quanto al terzo comma, ritengo anch'io che non sia chiara la dizione « popolazioni interessate », in quanto riguarda sia le regioni sia i comuni; occorre pertanto specificare a quali popolazioni ci si riferisca, perché altrimenti il testo non risulterebbe comprensibile e sarebbe fonte di equivoci.

MASSIMO VILLONE. Intendo porre una questione relativa al quarto comma del testo in esame, anche perché si è affermato che in tale articolo si attuerebbe un generale irrigidimento. Comprendo peraltro il senso di ciò e in generale lo condivido: siccome ci si avvia verso regioni più « pesanti », le condizioni dell'equilibrio complessivo passano anche attraverso questo irrigidimento.

Vi è però un'eccezione: mi riferisco al quarto comma, allorché si parla della fusione di più comuni e della modifica della circoscrizione e della denominazione, il che è possibile soltanto con legge regionale, sentite le popolazioni interessate. Si configura quindi una funzione meramente consultiva da parte di queste ultime.

Mi rendo conto che la logica seguita è quella di favorire la fusione, allo scopo di evitare un'eccessiva frammentazione dei comuni. Devo dire, al riguardo, che non mi emoziona affatto la vicenda del numero dei comuni, anche perché, per esempio, si può constatare che in Germania e in Francia essi sono molto più numerosi che in Italia. L'argomento, quindi, non tiene fino in fondo.

Intendo rilevare che vi sono altri problemi oltre a quello della dimensione: infatti, incidere sulla fusione e sulla mo-

difica della circoscrizione dei comuni è uno degli strumenti tipici che si possono utilizzare per modificare gli equilibri politici, visto che, se si fondono più comuni o si ritagliano le circoscrizioni comunali in modo accorto, possono cambiare gli equilibri politici all'interno delle singole unità.

Non ci siamo mai occupati di questo problema perché di solito non vengono operate fusioni, ma in prospettiva questo può diventare un problema: per esempio, un Consiglio delle autonomie potrebbe vedere la sua maggioranza copovolta grazie ad accorte fusioni di più comuni o modifiche di circoscrizioni.

Quindi, anche al fine di evitare la contraddizione rappresentata dal fatto che la regione non abbia la possibilità di disciplinare l'ordinamento dei comuni e nello stesso tempo abbia la potestà di sopprimerli (circostanza che sarebbe alquanto curiosa), chiedo al collega D'Onofrio di inserire nel comma 4 la formula che prevede l'approvazione da parte della maggioranza delle popolazioni interessate, ovvero di distinguere due tipologie di poteri: da un lato, un potere pieno per quanto riguarda i comuni di piccole dimensioni e, dall'altro, un potere più limitato quanto ai comuni di maggiori dimensioni.

MARIO RIGO. Chiedo al relatore di sostituire, al terzo comma, l'espressione « con legge costituzionale », con la seguente: « con legge ordinaria dello Stato ».

PRESIDENTE. Questo è già stato chiesto dal senatore Zeller; il relatore darà ora la sua risposta.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Risponderò in ordine alle varie questioni poste, anche se alcune di esse non si sono tradotte in emendamenti formali.

Quanto al primo comma, ritengo che vada accolta la proposta di sopprimere la parte finale, che recita: « Con popolazione non inferiore a due milioni di abitanti »; questo in virtù dell'obiezione, mossa dagli

onorevoli Calderisi ed altri, in base alla quale, se due regioni piccole, la cui popolazione complessiva sia inferiore a due milioni di abitanti, intendono fondersi, non vi sarebbe motivo per impedirlo.

Ricordo altresì che il senatore Servello, nella prima fase dei lavori della Commissione bicamerale, ha proposto di introdurre un limite massimo di popolazione, per evitare l'ipotesi in cui lo Stato si trovi di fronte a due o tre grandi entità. In quell'occasione, mi rimisi alla Commissione ed attualmente farei lo stesso qualora fosse presentato un emendamento in tal senso; infatti, l'introduzione di un limite massimo rappresenta una questione politica di grande rilievo, non un aspetto tecnico di competenza del relatore. Quindi, se il senatore Servello ripresenterà la proposta di introdurre un limite massimo, essa potrà essere posta in votazione ed io mi rimetterò alla valutazione della Commissione, come ho fatto nella precedente occasione.

Sono pertanto favorevole a sopprimere, al comma 1, il limite minimo di popolazione e non sono contrario a prevederne uno massimo, se la Commissione si pronuncerà in tal senso.

Quanto al secondo comma, si è obiettato che, se da una regione esistente se ne scorporano altre, non è accettabile che una parte resti con meno di un milione di abitanti; quindi, quest'ultimo limite dovrebbe essere riferito a ciascuna parte residua della regione divisa. Il comma 2, pertanto, dovrebbe essere riformulato nel modo seguente: « Con legge costituzionale, sentita l'assemblea regionale, e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate espressa mediante referendum, si possono creare nuove regioni, la popolazione di ciascuna delle quali non sia inferiore ad un milione di abitanti ».

MARCO BOATO. Si potrebbe usare l'avverbio « rispettivamente ».

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Per ora occorre

stabilire che nessuna parte possa avere meno di un milione di abitanti; vi sarà poi l'intervento del Comitato di coordinamento.

Quanto al terzo comma, ho constatato che il riferimento alle popolazioni interessate, che compare una sola volta, è riconducibile a due obiettivi diversi: mentre nella prima parte le popolazioni interessate sono quelle delle rispettive regioni, ritenevo che dovesse essere soltanto la popolazione dei comuni interessati ad esprimersi circa il trasferimento da una regione all'altra. Quindi, il testo del comma dovrebbe essere, per così dire, rovesciato prevedendo preliminarmente che con legge costituzionale si può consentire che i comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una regione e assegnati ad un'altra. Ribadisco che deve essere una legge costituzionale, perché l'obiezione di Morando è precisa: il rischio è che il diverso regime fiscale possa indurre un comune a preferire una regione rispetto ad un'altra; per questo la formulazione dell'attuale articolo 132, secondo la quale è sufficiente una legge ordinaria, mi sembra troppo blanda, quindi mantengo l'idea che si debba procedere con una decisione nazionale, quindi con legge costituzionale, ferma restando la consultazione del comune interessato. Nel caso in cui, invece, si cambino i confini o la denominazione della regione è previsto il referendum tra la popolazione di tutta la regione.

L'obiezione del collega Villone al quarto comma, se non ho capito male, riguardava l'opportunità di sentire le popolazioni interessate sia per la prima sia per la seconda parte.

MASSIMO VILLONE. Anche nella seconda parte dovrebbe essere prevista l'approvazione da parte della maggioranza delle popolazioni interessate.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Non ho difficoltà ad accettare questa correzione.

PRESIDENTE. È una cosa diversa.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Sono perfettamente consapevole che in tutti e quattro i casi non si tratta di aggiustamenti formali, ma di modifiche sostanziali, tranne che al terzo comma dove impropriamente le popolazioni interessate erano riferite a regioni e comuni. Questi sarebbero i quattro emendamenti che riterrei di accogliere.

MARCO BOATO. La modifica suggerita da Villone dovrebbe essere precisata nel senso che si tratta della maggioranza delle rispettive popolazioni interessate.

PRESIDENTE. Devono essere consenzienti le maggioranze, in modo che non si preveda la possibilità di assorbimento.

Tra le questioni poste ne sono rimaste aperte due (a parte l'emendamento Rotelli completamente alternativo); la prima è l'ipotesi segnalata dal senatore Servello, che però non ha formalizzato un emendamento.

FRANCESCO SERVELLO. Non l'ho formalizzato perché lei ha ritenuto di qualificarlo con un aggettivo improprio e anche piuttosto forzato.

PRESIDENTE. Ho solo detto che l'ipotesi che lei condannava – e che anch'io condanno – mi sembra impensabile.

FRANCESCO SERVELLO. Voglio riflettere per l'aula.

PRESIDENTE. La questione politicamente rilevante riguarda il terzo comma, e cioè la sostituzione della legge costituzionale con una legge ordinaria approvata dalle due Camere proposta da alcuni colleghi.

MARCO BOATO. Non credo che per il cambiamento della denominazione delle regioni possiamo prevedere una legge approvata dalle due Camere, perché essa è stabilita dalla Costituzione: per una diversa denominazione è quindi necessaria una legge costituzionale. Diversa è la

questione dei comuni, per la quale è aperta l'opzione.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. La mia ipotesi, infatti, prevede una legge costituzionale.

PRESIDENTE. La questione è relativa allo spostamento di comuni da una regione all'altra che, secondo alcuni colleghi, si deve poter fare anche con legge ordinaria e non necessariamente con legge costituzionale. Poiché è un punto politico, credo che su di esso si debba votare.

Pongo in votazione l'emendamento Rotelli S.66.63, globalmente alternativo.

(È respinto).

Prima di votare il testo del relatore, pongo in votazione la proposta che lo spostamento dei comuni da una regione ad un'altra possa avvenire con legge ordinaria approvata dalle due Camere e non con legge costituzionale.

(È approvata).

FRANCESCO SERVELLO. Se non formalizzo in questa sede il mio emendamento, posso presentarlo in aula?

PRESIDENTE. Poiché l'articolo viene modificato e sulle parti emendate è possibile presentare emendamenti in aula, può farlo.

KARL ZELLER. Avevo chiesto di mettere in votazione anche la specificazione di quali siano le popolazioni interessate nel caso di un comune che vuole staccarsi da una regione.

PRESIDENTE. Il collega Zeller chiede anche che nell'eventuale referendum votino soltanto le popolazioni della regione che accoglie, non di quella che viene lasciata.

MARCO BOATO. Chiederei che ci fosse uno sforzo di scrittura di questi testi, perché sono questioni delicate.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Mi associo a questa richiesta.

PRESIDENTE. Mi sembra che il modo più semplice sia di spostare la questione della denominazione delle regioni dal terzo al secondo comma dell'articolo, in modo che per questo sia prevista la legge costituzionale; fatto questo, nel terzo comma è sufficiente sostituire la legge costituzionale con una legge approvata dalle due Camere.

KARL ZELLER. Dalle parole del relatore ho capito che considera popolazione interessata solo quella del comune. Questo va chiarito.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Occorre che chi ha sostenuto questo nuovo testo, diverso dal mio, proponga quali popolazioni sentire e come; nel mio testo c'era una logica, nella legge ordinaria approvata dalla due Camere ce ne è un'altra molto più semplice: può perfino capitare che si decida di non sentire nessuno o solo i consigli comunali.

MASSIMO VILLONE. Propongo che l'attuale comma 3 sia diviso in due, che la prima parte si fermi alle parole «delle regioni esistenti», e che sia aggiunto un comma 3-bis che stabilisca che, con legge approvata dalle due Camere e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate espressa mediante referendum, si possa consentire che comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una regione ed assegnati ad un'altra. Naturalmente deve trattarsi della popolazione di entrambe le regioni, perché potrebbe esserci l'interesse di una regione a non mollare un comune che sia particolarmente ricco e produttivo.

STEFANO PASSIGLI. Mi pare corretto il principio sostenuto dal collega Villone secondo il quale entrambe le parti debbano essere sentite; sposare l'idea che solo una delle parti possa pronunciarsi è stato storicamente fonte di notevoli conflitti: la guerra di secessione americana è scoppiata per questo.

PRESIDENTE. Qui non siamo di fronte ad una norma che prevede l'autodeterminazione delle popolazioni interessate, perché si stabilisce che è necessaria una legge dello Stato, cioè che su questa materia deve deliberare una maggioranza parlamentare nazionale.

MASSIMO VILLONE. L'approvazione significa che ciascuna delle due regioni ha un potere di veto, questo è diverso da una funzione puramente consultiva.

PRESIDENTE. In una procedura in cui sono necessari il parere delle due assemblee regionali e una legge nazionale, che poi si debba fare un referendum tra i cittadini di tutte e due le regioni mi sembra francamente eccessivo. Il problema è di sentire i cittadini dei comuni interessati.

Do lettura della riformulazione del terzo comma: « Con legge approvata dalle due Camere, sentite le rispettive Assemblee regionali e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni dei Comuni interessati espressa mediante referendum, si può consentire che Comuni, che ne facciano richiesta, siano staccati da una Regione ed assegnati ad un'altra ».

Mi sembra si tratti di una procedura che riflette l'attuale articolo 132 della Costituzione; ricordo, tra l'altro che la maggioranza della Commissione ha già escluso di introdurre una procedura rafforzata.

Il comma successivo risulta del seguente tenore: « Con legge costituzionale, e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni interessate espressa mediante referendum, si può disporre la modifica della denominazione delle Regioni esistenti ».

MARCO BOATO. Questa parte si può inserire nel secondo comma.

MASSIMO VILLONE. È necessario che io formalizzi un emendamento per poter mettere in votazione la formulazione che ho prima proposto?

LEOPOLDO ELIA. Pregherei il collega Villone di tener conto anche della parte che parla della modifica dei confini, se formalizza un emendamento riferito al terzo comma.

MASSIMO VILLONE. Lascerei inalterato il terzo comma fino alla parola « esistenti ».

PRESIDENTE. Vorrei richiamare l'attenzione dei colleghi sul fatto che rischiamo di produrre una contraddizione, perché per modificare i confini tra le regioni si richiede una legge costituzionale, mentre invece un comune può passare da una regione all'altra con legge ordinaria; dato che mi pare indiscutibile che il passaggio di un comune da una regione all'altra determini un mutamento di confini, rischiamo di scrivere una norma contraddittoria. È per questo che avevo suggerito di togliere il riferimento ai confini e di lasciare quello al cambiamento di denominazione, che necessariamente richiede una legge costituzionale, comportando una variazione dell'articolo 58 della Costituzione, quello in cui sono elencate le denominazioni delle regioni. Di certo non possiamo scrivere una norma contraddittoria che preveda che sia sufficiente una legge ordinaria perché un comune passi da una regione ad un'altra e che, per cambiare i confini, sia necessaria una legge costituzionale. Quindi, credo che vada omissis il riferimento ai mutamenti di confini.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei svolgere un'osservazione in difesa della Sicilia e della Sardegna che, essendo isole, molto difficilmente potranno essere destinatarie di questa norma.

PRESIDENTE. Non è proibito, non vi è nessun riferimento al mare.

FRANCESCO SERVELLO. Mi sembra una norma impropria, che oltre tutto rischia di creare agitazione: chi sta a

cavallo tra il Novarese ed il Milanese sarebbe indotto ad andare da una parte o dall'altra ?

PRESIDENTE. Non è affatto così, è una norma ragionevole, nel senso che vi sono comuni che possono voler passare da una regione ad un'altra. Per la verità, questo può riguardare anche le isole: per esempio, quelle dell'arcipelago toscano potrebbero chiedere di aderire alla Sardegna, con dispiacere dell'onorevole Mussi, ma ciò non sarebbe proibito.

FABIO MUSSI. Potrebbero aderire alla Padania...

PRESIDENTE. Il problema è quello di regolare questa potestà.

Come abbiamo già detto, vi sono varie ipotesi di formulazione del secondo comma. In particolare, si propone che esso assorba, in sostanza, la prima parte del terzo, assumendo la seguente formulazione: « Con legge costituzionale, sentita l'Assemblea regionale, e con l'approvazione della maggioranza ...

MARCO BOATO. Si dovrebbe dire « con l'approvazione della maggioranza della popolazione della regione interessata ».

PRESIDENTE. Sì, « ...della popolazione della regione interessata espressa mediante referendum, si può modificare la denominazione delle Regioni esistenti e si possono creare nuove regioni, con popolazione rispettivamente non inferiore ad un milione di abitanti ».

Il terzo comma risulterebbe così formulato: « Con legge approvata dalle due Camere, sentite le rispettive Assemblee regionali e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni dei comuni interessati espressa mediante referendum, si può consentire che comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una regione ed assegnati ad un'altra ».

MASSIMO VILLONE. La formulazione del secondo comma può andar bene,

mentre per quanto riguarda il terzo credo che si dovrebbe porre in votazione l'alternativa tra l'approvazione da parte delle popolazioni dei comuni e quella da parte delle popolazioni delle regioni interessate, perché non penso sia sufficiente un referendum che coinvolga solo i comuni interessati.

STEFANO PASSIGLI. In tal modo si provocherebbe una crescita delle regioni a statuto speciale.

PRESIDENTE. Non capisco perché mai ciò dovrebbe accadere, visto che occorre una deliberazione del Parlamento nazionale.

MARCO BOATO. Avete appena votato in favore dell'eliminazione della legge costituzionale. (*Commenti del senatore Morando*).

PRESIDENTE. Onorevole Mattarella...

ANTONIO ENRICO MORANDO. Come ammazzare una mosca con un cannone...

PRESIDENTE. Il fatto è che la mosca la vogliono uccidere, su questo non c'è dubbio!

SERGIO MATTARELLA. Signor presidente, anche se a ranghi ridotti, stiamo parlando di procedure piuttosto importanti e non vorrei che rischiamo di assumere decisioni non *ex informata conscientia*. Quindi, chiederei di avere i testi anche con le riscritture che man mano sono state fatte, così da riflettere su quali siano i contraccolpi, le ricadute, le conseguenze delle modifiche che in questo momento ci accingiamo a stabilire. Infatti, non è materia da poco quella che riguarda mutamenti di confini e nuove regioni, perché l'ipotesi in discussione può riguardare un singolo comune così come centinaia di comuni.

PRESIDENTE. Onorevole Mattarella, vorrei precisarle che, rispetto alla Costituzione vigente, stiamo introducendo comunque una procedura più difficoltosa, e

ciò qualsiasi sia la decisione che assumiamo. Quindi, poiché l'attuale Costituzione non ha prodotto il cataclisma che si paventa e siccome la procedura, quand'anche decidessimo il referendum delle due regioni interessate, è aggravata rispetto all'attuale, non vedo quale sia la situazione di pericolo visto che fino ad oggi non è avvenuto il cataclisma paventato.

SERGIO MATTARELLA. Non temo cataclismi, vorrei solo essere sufficientemente informato di ciò che decidiamo.

PRESIDENTE. Preciso che stiamo ragionando di un testo che, nell'ipotesi più lassista possibile, è il testo del vigente articolo 132 della Costituzione.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Nell'associarmi alla richiesta del collega Mattarella, rilevo come la questione in oggetto sia molto rilevante: se si prende contatto con i comuni della Lessinia, cioè quelli in cui sono situati i monti Lessini, tra le province di Verona e di Trento, si può constatare che in quella zona si chiede il trasferimento per vari comuni. Allora, sono dell'opinione che sia opportuno avere davanti agli occhi il testo di ciò che stiamo discutendo.

Faccio comunque notare in generale che l'irrigidimento che viene proposto è l'esatto contrario di ciò che ho proposto io, cioè una norma completamente nuova e molto agile.

PRESIDENTE. Lei ha illustrato la sua proposta, ma è stata respinta.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Va bene, ma questo non mi toglie – credo, suppongo – il diritto di votare contro l'ipotesi di un ulteriore irrigidimento del testo costituzionale.

PRESIDENTE. Ripeto che il nuovo terzo comma, che disciplina lo spostamento di un comune da una regione ad un'altra, nella formulazione del collega Boato, così recita: « Con legge approvata

dalle due Camere, sentite le rispettive Assemblee regionali e con l'approvazione della maggioranza delle popolazioni dei comuni interessati espressa mediante referendum, si può consentire che comuni che ne facciano richiesta siano staccati da una regione ed assegnati ad un'altra ». Vorrei far presente che è esattamente la procedura prevista dal vigente articolo 132 della Costituzione.

Rispetto a questa formulazione, si propone di aggravare la procedura prevedendo che il referendum interessi la popolazione non solo dei comuni, ma delle regioni interessate.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei sapere se s'intenda comuni confinanti con l'altra regione.

PRESIDENTE. È naturale.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Signor presidente, ho voluto rileggere l'ultimo comma dell'articolo 132 della Costituzione perché mi sembrava impossibile che l'attuale Costituzione usasse il verbo assegnare, che è il verbo del centralismo, ed infatti in tale comma si usa la parola « aggregati ».

PRESIDENTE. La ringrazio per l'osservazione; in effetti, il testo attuale è formulato in modo migliore, per cui propongo anch'io il termine « aggregati ».

Dobbiamo ora passare ai voti; chiederò innanzitutto chi sia favorevole ad estendere il referendum alle popolazioni delle due regioni interessate.

ROLANDO FONTAN. Ho chiesto d'intervenire su questo punto perché mi sembra abbastanza rilevante e perché per lo meno rimanga agli atti la nostra posizione.

Stiamo assistendo ad una situazione del tutto singolare, in cui abbiamo da sempre delle regioni, delle province e dei comuni disegnati in maniera tale da non essere esattamente consoni alla realtà, tant'è vero che la stessa associazione dei comuni sta battendosi da anni per intro-

durre delle modifiche a questo riguardo, per rendere più semplice la procedura della modifica territoriale soprattutto a livello di comuni. Pertanto, da ogni parte viene l'istanza di semplificare la procedura attualmente stabilita dalla Costituzione e dalla legge del 1970.

A fronte dell'esigenza di semplificazione, qui viene aggravata doppiamente l'attuale situazione: in primo luogo, perché si costituzionalizza la procedura prevista dalla legge ordinaria del 1970, cosa estremamente grave; per di più, alla procedura già carente e contestata da molti anni, aggiungiamo un ulteriore aggravio. Quello che sto svolgendo è un discorso al di sopra e al di fuori di ogni collocazione partitica, tan'è vero che nell'associazione per il cambiamento dei confini sono rappresentati numerosi comuni d'Italia di ogni orientamento politico. Per questo mi pare, presidente, che, se la Commissione deciderà di accogliere queste proposte, verrà compiuto un notevolissimo passo indietro e si darà un segnale del tutto negativo quanto al fatto non solo di mantenere, ma addirittura di aggravare tutti quei vincoli che finora hanno impedito quei cambiamenti imposti da situazioni storiche che già qualche decennio addietro non corrispondevano alla realtà.

Non intendo entrare nel merito, in quanto ci riserviamo di presentare gli opportuni emendamenti nel corso della discussione in aula, però voglio avvertire la Commissione, affinché rimanga agli atti, che per quanto riguarda quest'articolo, essa sta assumendo una posizione estremamente antistorica.

PRESIDENTE. A parte la storia, si tratta di una posizione che lei non condivide perché, fino a questo momento, abbiamo modificato il testo dell'articolo nel senso di ritornare alla legge ordinaria, per cui siamo andati nella direzione da lei auspicata.

ROLANDO FONTAN. Avete messo in piedi una procedura peggiore dell'attuale!

PRESIDENTE. È l'attuale, se non passa la proposta Morando; non è peggiore, è l'attuale.

Pongo in votazione l'ipotesi che il referendum per lo spostamento di un comune debba riguardare la popolazione di entrambe le regioni interessate.

(È respinta).

Quindi, rimangono i commi secondo e terzo proposti dall'onorevole Boato, di cui ho già dato lettura.

Li pongo in votazione.

(Sono approvati).

MASSIMO VILLONE. Poiché abbiamo approvato solo il principio relativo al referendum, possiamo concordare sul fatto che, in luogo dell'espressione « sentite le rispettive Assemblee regionali » si usi la locuzione « con il voto favorevole delle rispettive Assemblee regionali »?

MARCO BOATO. Questo sarebbe un di più.

MASSIMO VILLONE. Lasciamo stare se sarebbe di più o di meno, noi andiamo ad un sistema diverso in cui il fatto di spostarsi da una regione ad un'altra può essere dovuto ad un motivo molto concreto.

PRESIDENTE. Ma è il Parlamento che decide.

MASSIMO VILLONE. Il Parlamento è un'altra cosa, presidente. Secondo me, un'accettazione da parte della comunità regionale è necessaria e quindi si deve prevedere almeno il voto favorevole delle Assemblee regionali.

GIOVANNI PELLEGRINO. Ho chiesto la parola per formulare l'auspicio che su tutto questo, non qui ma in aula, si possa ritornare. Il problema di fondo è che, se questo sta diventando uno Stato federale, il confine regionale diventa un'istituzione diversa dal momento in cui la regione era soltanto un momento di decentramento amministrativo.

La natura dell'operazione che si fa è dunque completamente differente. Per

questo non ho capito il precedente voto dei colleghi sul referendum e vorrei che si potesse riflettere sulle considerazioni che svolgeva il collega Villone. In questo modo si istituzionalizza (uso questa parola anche se è pericolosa) un principio di secessione del singolo comune rispetto allo Stato regionale. Forse si sarebbe dovuto affrontare il problema per province e non per comuni, se si vuole che questo sia uno Stato federale.

PRESIDENTE. D'accordo, torneremo a valutare. Poiché comunque questi mutamenti di confine si apporteranno con una legge del Parlamento nazionale, che è il garante dell'ordinamento, non vedo il rischio da lei paventato. Comunque, ormai sul punto ci siamo espressi.

Pongo in votazione l'articolo 66, nel testo risultante dalle modificazioni apportate ai vari commi.

(È approvato).

Risultano pertanto assorbiti gli emendamenti elencati in allegato, e respinti gli altri, relativi all'articolo 66.

Onorevoli colleghi, oggi pomeriggio la Camera è impegnata nelle votazioni su modifiche regolamentari, votazioni che richiedono la partecipazione di tutti i deputati perché, come è noto, le modifiche sono possibili solo raggiungendo determinati quorum. Siccome in questo modo mi pare di capire che i colleghi, molto impegnati, non potrebbero partecipare ai lavori del Comitato ristretto, e men che meno a quelli della Commissione plenaria (che quindi non è possibile convocare), fino all'esaurimento di questi voti, che si

spera possa avvenire a metà pomeriggio (non abbiamo un riferimento sicurissimo), accolgo la proposta avanzata dal collega Calderisi che nel pomeriggio si riunisca il Comitato ristretto e non la Commissione per consentire che nel corso della giornata, e forse anche della serata, si esaurisca l'esame di tutta la materia concernente il Parlamento, sulla quale domani si possa votare in Commissione.

Il Comitato è dunque convocato per le 17, nella speranza che siano terminate le votazioni in Assemblea; in caso contrario, vorrà dire che i senatori dovranno attendere per qualche minuto i deputati.

MARCO BOATO. Signor presidente, possiamo specificare che c'è la possibilità della prosecuzione in notturna (che vuol dire in serata) dei lavori del Comitato ristretto, se vogliamo affrontare la materia Parlamento?

PRESIDENTE. Del Comitato ristretto, senz'altro. Aggiungo che è possibile che anche la Commissione domani sera prosegua i lavori in seduta notturna.

Secondo la convocazione già diramata, la seduta di domani avrà inizio alle 9.30.

La seduta termina alle 14.10.

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

