

CAMERA DEI DEPUTATI

SENATO DELLA REPUBBLICA

---

XIII LEGISLATURA

---

**COMMISSIONE PARLAMENTARE  
PER LE RIFORME COSTITUZIONALI**

---

**65.**

**SEDUTA DI MARTEDÌ 21 OTTOBRE 1997**

---

 XIII LEGISLATURA
 

---

 COMMISSIONE PARLAMENTARE  
 PER LE RIFORME COSTITUZIONALI

65.

## SEDUTA DI MARTEDÌ 21 OTTOBRE 1997

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE MASSIMO D'ALEMA

 INDICE
 

---

	PAG.		PAG.
<b>Seguito dell'esame del progetto di legge di revisione della parte seconda della Costituzione (C. 3931 - S. 2583):</b>		D'Onofrio Francesco (gruppo CCD), <i>Relatore sulla forma di Stato</i> .....	2589, 2592, 2593 2601, 2602, 2604, 2605, 2606, 2607, 2609, 2622
D'Alema Massimo, <i>Presidente</i> .....	2589	Elia Leopoldo (gruppo PPI) .....	2595, 2623
2591, 2592, 2593, 2601, 2604, 2605		Fontan Rolando (gruppo lega nord per l'indipendenza della Padania) .....	2592
2606, 2607, 2608, 2609, 2612, 2613		Grillo Luigi (gruppo forza Italia) ....	2593, 2608
2614, 2615, 2619, 2620, 2623, 2624		Maceratini Giulio (gruppo alleanza nazionale) .....	2589
Boato Marco (gruppo misto-verdi-l'Ulivo) ..	2623 2624	Marchetti Fausto (gruppo rifondazione comunista-progressisti) .....	2600, 2604, 2605, 2608
Bressa Gianclaudio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	2599	Mattarella Sergio (gruppo popolari e democratici-l'Ulivo) .....	2604, 2609, 2621
Calderisi Giuseppe (gruppo forza Italia) .	2612 2613, 2615, 2616, 2621	Morando Antonio Enrico (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .....	2615
Dentamaro Marida (gruppo CDU), <i>Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea</i> .....	2610, 2613, 2615, 2616	Passigli Stefano (gruppo sinistra democratica-l'Ulivo) .	2612, 2613, 2614, 2615, 2617, 2620

	PAG.		PAG.
Pera Marcello (gruppo forza Italia) .	2613, 2614	Salvi Cesare (gruppo sinistra democratica- l'Ulivo) .....	2606, 2609, 2610, 2616
Pieroni Maurizio (gruppo verdi-l'Ulivo) ..	2601 2617, 2620, 2623	Servello Francesco (gruppo alleanza na- zionale) .....	2593, 2598, 2603, 2605 2609, 2614, 2616, 2617, 2619, 2624
Rotelli Ettore Antonio (gruppo forza Ita- lia) .....	2597, 2605, 2615, 2620	Tremonti Giulio (gruppo forza Italia) .....	2601
Salvati Michele (gruppo sinistra democra- tica-l'Ulivo) .....	2591, 2606, 2611, 2624	Vegas Giuseppe (gruppo forza Italia) .....	2617
Salvato Ersilia (gruppo rifondazione co- munista-progressisti) .....	2614, 2616, 2619, 2620	Villone Massimo (gruppo sinistra demo- cratica-l'Ulivo) .....	2596, 2601, 2602 2604, 2607, 2615, 2717, 2624

**La seduta comincia alle 16.15.**

*(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.

Prima di proseguire l'esame degli emendamenti già pubblicati nell'apposito fascicolo, dobbiamo affrontare le questioni rimaste sospese. La Commissione aveva deliberato di accantonare l'esame degli emendamenti riferiti agli articoli 64 e 65...

GIULIO MACERATINI. Vorrei sapere preliminarmente se è disponibile copia dei testi in discussione.

PRESIDENTE. Sì, sono disponibili. È in distribuzione copia del testo riformulato dal relatore, presentato in data 14 ottobre, dell'articolo 64 relativo al federalismo fiscale. Sarà sottoposto all'esame della Commissione anche un testo alternativo del medesimo articolo presentato dagli onorevoli Grillo e Vegas.

Do ora la parola al relatore, senatore D'Onofrio, per l'illustrazione della formulazione elaborata sulla base dei lavori del Comitato ristretto (*v. allegato Commissione bicamerale*).

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. La Commissione ha discusso a lungo di questa parte della riforma federalista dello Stato, anche se il tema è stato affrontato l'ultima volta alcune settimane fa. È pertanto opportuno illustrare la sostanza del testo proposto, pur senza prolungarsi più di tanto.

Vorrei ricordare ai colleghi e, ovviamente, a me stesso, che la parte concernente la potestà tributaria è coerente con quella relativa alle funzioni. Non può infatti esistere un sistema così schizofrenico da prevedere un modello tributario disancorato da quello delle funzioni.

Per quanto riguarda le funzioni, le proposte votate in Commissione prevedono il mantenimento delle regioni a statuto speciale con le loro autonomie particolari, la previsione di un ordinamento costituzionale per le altre regioni definito con un insieme di funzioni riservate allo Stato, caratterizzate dal mantenimento di ciò che si ritiene il minimo comune denominatore nazionale in un arco ampio di materie, ma anche la possibilità - che non era prevista nel testo al nostro esame nel mese di giugno - per le altre regioni di avanzare una richiesta di autonomia speciale, che ovviamente riguarderebbe la possibilità di svolgere funzioni in più rispetto a quelle originariamente previste per le altre regioni.

Questa è l'impalcatura del testo approvato in tema di funzioni e la parte fiscale è coerente con le proposte approvate, che so perfettamente non essere considerate adeguate da una parte dei colleghi, i quali ritengono che si dovrebbe pervenire ad un

federalismo più caratterizzato da poteri locali forti, mentre vi è un'altra parte di colleghi che sostiene che i poteri attribuiti alle regioni e agli enti locali vadano già oltre ciò che sarebbe accettabile come minimo comune denominatore nazionale.

La parte fiscale si compone quindi di due segmenti. Il primo è contenuto all'inizio del nuovo articolo 64, che prevede che l'intero sistema tributario, locale, regionale e nazionale, sia basato su una potestà legislativa esercitata dalla legge bicamerale; ed è ovvio che il tipo di bicameralismo che finiremo con l'approvare caratterizzerà questa legge bicamerale in un senso anziché nell'altro. Ciò che abbiamo approvato è stato ritenuto insufficiente da alcuni e sufficiente da altri. La legge delle due Camere risolve la questione della riserva di legge in materia tributaria, oggi contenuta nell'articolo 23 della Costituzione, nel senso del mantenimento di una potestà legislativa tributaria nazionale. Qualora si operasse nel senso di ritenere che gli enti locali siano titolari del potere di decidere quali beni sottoporre ad imposta, quali imposte stabilire, quali aliquote indicare, occorrerebbe affrontare il problema della competitività tributaria tra territori ed il problema della cosiddetta doppia imposizione. Il testo proposto all'attenzione dei colleghi risolve tali questioni attribuendo alla legge nazionale bicamerale questa facoltà.

La seconda parte del testo (seconda dal punto di vista del rilievo costituzionale) introduce il principio dell'attribuzione al territorio in cui viene percepito il gettito tributario erariale di una cifra non inferiore alla metà dell'intero gettito dei tributi erariali riferiti al territorio regionale. Questa è un'innovazione molto significativa, innanzitutto perché non sono più previsti finanziamenti vincolati per le regioni e gli enti locali, modificando radicalmente una delle ragioni dell'attuale inidoneità regionale e locale. La cifra non inferiore alla metà è a sua volta sottoposta alla preventiva attribuzione allo Stato del gettito necessario per corrispondere gli interessi sul debito pubblico, perché su questo punto non mi è sembrato che, ad

eccezione dei colleghi della lega nord, altre proposte formalmente presentate in Commissione bicamerale abbiano previsto di ripartire il debito pubblico tra le regioni, queste o altre regioni. Quindi gli interessi sul debito restano attribuiti allo Stato a garanzia di una responsabilità nazionale ed internazionale dello Stato medesimo.

La questione del fondo di perequazione, che è un insieme di denari che vanno agli enti locali, è stata affrontata ritenendo che il fondo di perequazione venga deciso nella sua dimensione anno per anno, perché fa parte della responsabilità politico-economica generale del Governo centrale, del Parlamento nazionale, e quindi la determinazione del *quantum* della perequazione, che configura un'ipotesi di federalismo solidale, è rimessa ad una decisione annuale.

Quanto ai punti 5 e 6 del testo sottoposto all'attenzione dei colleghi, il punto 5 prevede l'attribuzione normalmente ai comuni dei beni demaniali, salvo quelli che la legge approvata dalle due Camere riservi allo Stato e alle regioni per funzioni indispensabilmente esercitabili attraverso quei beni, mentre il punto 6 prevede la non garanzia statale per i debiti contratti dagli enti locali. I punti 5 e 6 sono stati oggetto di opinioni molto diverse, espresse anche in Comitato di redazione e che può darsi vengano ulteriormente ribadite in questa sede.

Queste erano le poche ma necessarie considerazioni che intendevo esprimere, ripetendo quanto detto anche nelle settimane scorse, per consentire una valutazione del testo all'esame della Commissione, che presenta aspetti diversi ed altri in qualche misura identici al testo del giugno scorso. È un testo di compromesso costituzionale tra due ipotesi radicalmente alternative, quella di coloro i quali ritengono che tutto debba essere deciso in sede nazionale, non stabilendosi alcuna garanzia di fondi agli enti locali, e quella di coloro i quali ritengono che tutto debba di fatto essere degli enti locali, che rimarrebbero arbitri della decisione in ordine a quanto dare allo Stato per le funzioni sue

proprie. È un testo di compromesso e come tale non accontenta nessuna delle due tesi alternative alle quali ho fatto riferimento.

**PRESIDENTE.** Avverto che la seguente ulteriore formulazione è stata elaborata, sempre sulla base del dibattito che ha avuto luogo nel Comitato ristretto, dal deputato Salvati: « Sostituire gli articoli 64 e 65 con il seguente: I tributi propri della regione sono disciplinati con legge regionale nell'ambito delle leggi approvate dalle due Camere che coordinano l'attività finanziaria e tributaria dello Stato, delle regioni e degli enti locali. La legge approvata dalle due Camere, con disciplina uniforme per tutte le regioni e su base pluriennale, dispone le modalità di partecipazione della regione al gettito di tributi erariali riferibile al territorio regionale. Queste fonti di entrata integrano i proventi dei tributi propri, sino al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria per le regioni con maggior capacità fiscale per abitante e in riferimento alle funzioni essenziali che le regioni e gli enti locali devono svolgere.

Gli enti locali dispongono di autonomia tributaria e finanziaria, disciplinata da leggi regionali e statali nell'ambito delle leggi approvate dalle due Camere che coordinano l'attività tributaria e finanziaria dello Stato, delle regioni e degli enti locali. La regione e lo Stato adeguano la disciplina tributaria e finanziaria degli enti locali, nonché i trasferimenti ad essi conferiti in via ordinaria, alle funzioni attribuite con legge regionale e statale. I trasferimenti sono disposti, senza vincolo di destinazione, tenendo conto dello sforzo fiscale degli enti locali, nonché dell'inadeguatezza e dell'efficienza con cui i compiti attribuiti devono essere svolti.

Per promuovere lo sviluppo economico e la coesione sociale o per provvedere a scopi distinti dal normale esercizio delle funzioni spettanti alle regioni e agli enti locali, lo Stato può, con legge approvata dalle due Camere, destinare trasferimenti straordinari a determinate regioni ed enti

locali o svolgere a loro favore attività e funzioni di natura straordinaria.

Le regioni e gli enti locali hanno un proprio patrimonio. Con legge approvata dalle due Camere sono determinati i principi per l'attribuzione dei beni demaniali allo Stato, alle regioni e agli enti locali.

Le regioni e gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e rispondono con il loro patrimonio disponibile delle obbligazioni contratte. È esclusa ogni forma di garanzia dello Stato sui prestiti accessi dalle regioni, dalle province e dai comuni.

Con legge approvata dalle due Camere è istituito un Fondo perequativo dal quale sono erogati i trasferimenti annui a favore delle comunità regionali nelle quali la capacità fiscale per abitante è inferiore a parametri definiti dalla legge stessa, o sono superiori i costi necessari all'erogazione dei servizi cui la regione e gli enti locali sono tenuti. Scopo del Fondo è quello di consentire alle regioni beneficiarie ed agli enti locali in esse compresi di svolgere le funzioni ed erogare i servizi di loro competenza ordinaria ad un livello di adeguatezza medio ed in condizioni di massima efficienza ed economicità. La costituzione e la distribuzione del Fondo sono definite con legge approvata dalle due Camere secondo parametri uniformi ed oggettivamente determinabili; tali parametri sono stabiliti per un periodo pluriennale ».

**MICHELE SALVATI.** L'onorevole D'Onofrio ha già espresso gran parte di quanto andava osservato su questo testo, insistendo giustamente sulla natura, non vorrei dire compromissoria, perché questo aggettivo sta meno bene rispetto a « testo di compromesso »: il compromesso può essere nobile, il testo compromissorio non lo è, ma uno è aggettivo e l'altro è sostantivo. Sono d'accordo sul fatto che questo è un testo di ragionevole compromesso.

Vi è un elemento molto forte, quello della fissazione in un testo costituzionale

di una quota delle risorse erariali, da devolvere agli enti territoriali substatali. Tali risorse sono definite nel modo precisato dal comma 3, quindi al netto di un insieme di impegni di spesa che vengono trattenuti dal Governo centrale. La quota che viene fissata è tale da non comportare oggi vincoli gravi di rigidità al bilancio nazionale. È per questo che è stato possibile raggiungere il compromesso. La cifra originariamente presentata, cioè i due terzi, se non sbaglio, delle risorse erariali, avrebbe creato qualche problema specialmente per le regioni più ricche, che si sarebbero venute a trovare con un gettito di fonte erariale superiore alle loro esigenze, quindi l'eventuale perequazione avrebbe dovuto essere orizzontale, cioè si sarebbe dovuto sottrarre risorse alle regioni più ricche per poterle dare alle più povere. Tale rischio non si corre al momento con questa quota, che rimane anche come garanzia minima di risorse per gli enti locali.

Si tratta quindi di un testo di compromesso su cui si può essere d'accordo. La mia preferenza, o la preferenza di un gruppo di commissari, era per un testo che non includesse una cifra o una quota così precisa, ma in cui la garanzia di risorse fosse contenuta in un aspetto che è pure presente in questo testo, cioè nel fatto che la quantità di risorse erariali destinate alle regioni deve essere tale da far raggiungere alle più ricche tra di esse la completa autosufficienza finanziaria. Questo pareva ad un gruppo di noi già una garanzia sufficiente.

Mi rendo conto che una garanzia scritta mediante l'indicazione di una cifra possa dare un'impressione diversa; pur esprimendo la mia preferenza per la formulazione da me presentata, trovo che quella in esame garantisca un ragionevole compromesso.

Forse qualche dissenso può esistere — ma può essere superato facilmente con un voto — nel quinto comma dell'articolo, laddove si dice che « i beni demaniali appartengono al comune nel cui territorio sono ubicati, ad eccezione di (...) », il che indurrebbe ad una riscrittura gravosa di

un insieme di regole che disciplinano la distribuzione dei beni demaniali sul territorio. Mi chiedo se non sia preferibile mantenere una deroga più vasta anziché un'affermazione di principio così forte. Personalmente preferirei la prima alternativa, ma — ripeto — il dubbio può essere facilmente risolto con un voto, dato che la formulazione alternativa è nel testo che ho presentato.

**PRESIDENTE.** Chiedo al senatore Grillo — il quale ha formalizzato insieme con il senatore Vegas un testo alternativo — se si dichiara soddisfatto del testo del relatore oppure se intenda illustrare la proposta alternativa.

**ROLANDO FONTAN.** Se il presidente D'Alema lo consente, interverrei sull'ordine dei lavori.

Poiché nei testi in esame vengono indicate cifre e quote, presumo che siano state fatte delle valutazioni quantitative: è possibile avere i conteggi che hanno ispirato la norma?

**FRANCESCO D'ONOFRIO, Relatore sulla forma di Stato.** Il testo è la conseguenza di un confronto — conti alla mano — svoltosi con la Ragioneria generale dello Stato per quanto riguarda i bilanci degli ultimi tre anni, e la Banca d'Italia relativamente al principio della salvezza degli interessi del debito che lo stesso Istituto ritiene debba rimanere quale garanzia statale, altrimenti si correrebbe il rischio di veder crollare il debito pubblico italiano. Dunque è una questione vincolante dal punto di vista della tenuta del debito pubblico italiano; nel merito, né la Ragioneria generale dello Stato, né la Banca d'Italia si assumono la responsabilità di condividere il testo, ma — ripeto — i conteggi sono stati eseguiti con loro.

**ROLANDO FONTAN.** Perfetto. Di questo non dubitavo; credo di interpretare il pensiero dei colleghi chiedendo di avere i conteggi per chiarire le idee a tutti. Ripeto, nel testo si parla di cifre e di risorse che sinceramente non conosciamo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Capisco perfettamente la richiesta, ma gli incontri svolti hanno avuto ad oggetto le risultanze dei bilanci degli ultimi tre anni, non cifre fantasiose. Ad ogni modo non ho alcuna difficoltà a soddisfare la richiesta, perciò chiedo alla segreteria della Commissione di fornire i testi riguardanti la ripartizione delle risorse, trattandosi non di cifre segrete, ma tratte dai bilanci degli ultimi tre anni.

FRANCESCO SERVELLO. Vorrei chiedere sommessamente al relatore se sia possibile, in questa fase, chiarire alla Commissione quali siano le differenze sostanziali — se esistono — tra le tre proposte in esame: la proposta del relatore, che credo sia a nome della maggioranza del Comitato; quella dell'onorevole Salvati e la proposta del senatore Grillo. La materia è così complessa ed intricata e coinvolge numeri e realtà finanziarie e fiscali da rendere opportuna qualche spiegazione. In altri termini, chiedo al relatore di chiarire quale sia la sua scelta, al di là del fatto che ha firmato una determinata proposta, e se con le altre due vi siano distanze tali da portare a voti differenziati, il che non sarebbe auspicabile considerata, ripeto, la complessità della materia.

PRESIDENTE. L'onorevole Salvati ha illustrato le differenze senza chiedere che la sua proposta venga messa in votazione. Ha dichiarato la disponibilità a votare il testo del relatore ritenendolo un accettabile compromesso dopo aver illustrato le diverse posizioni, soprattutto in materia di riparto delle risorse. Ora sentiremo anche il senatore Grillo.

LUIGI GRILLO. Mi candido a svolgere un intervento comprensivo dell'illustrazione della proposta e della dichiarazione di voto.

La proposta è di riformulare gli articoli 64 e 65 nel modo seguente: « Comuni, province e regioni stabiliscono ed applicano, sulla base della legge approvata

dalle due Camere, tributi ed entrate propri. Dispongono di trasferimenti perequativi senza vincoli di destinazione, qualora ricorrano le condizioni previste dal terzo comma.

La legge approvata dalle due Camere dispone su base pluriennale modalità di partecipazione della regione, delle province e dei comuni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio regionale. Questa fonte di entrata integra i proventi dei tributi propri, calcolati sulla base di aliquote uniformi per tutte le regioni, sino al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria per le regioni con maggiore capacità fiscale per abitante e in riferimento all'erogazione dei servizi pubblici per i quali sono richiesti livelli minimi comuni delle prestazioni da parte di regioni, province e comuni.

Con legge approvata dalle due Camere è istituito un Fondo perequativo dal quale sono erogati i trasferimenti annui a favore delle comunità regionali nelle quali la capacità fiscale per abitante sia inferiore a parametri definiti dalla legge stessa, o siano superiori i costi necessari all'erogazione dei servizi cui la regione e gli enti locali sono tenuti. Scopo del Fondo è quello di consentire alle regioni beneficiarie ed agli enti locali in esse compresi di svolgere le funzioni ed erogare i servizi di loro competenza ordinaria ad un livello di adeguatezza medio ed in condizioni di massima efficienza ed economicità. La costituzione e la distribuzione del Fondo sono definite con legge approvata dalle due Camere secondo parametri uniformi ed oggettivamente determinabili; tali parametri sono stabiliti per un periodo pluriennale.

I beni demaniali appartengono al comune nel cui territorio sono ubicati, ad eccezione di quelli espressamente riservati dalla legge approvata dalle due Camere allo Stato alle regioni o alle province in quanto essenziali per l'esercizio delle funzioni ad essi attribuite.

Le regioni e gli enti locali possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e rispondono con il loro patrimonio disponibile delle

obbligazioni contratte. È esclusa ogni forma di garanzia dello Stato sui prestiti accessi dalle regioni, dalle province e dai comuni ».

Premesso che manteniamo la nostra proposta, chiarirò al collega della lega ed al senatore Servello le differenze che permangono e che qualificano la nostra proposta, quella del relatore e la proposta dell'onorevole Salvati.

Innanzitutto va ribadito che le tre proposte si somigliano molto, nel senso che il dibattito in Commissione è servito per raggiungere punti di contatto da noi giudicati importanti su questioni, quali la perequazione, oggetto di molte riflessioni. È passata la linea della perequazione verticale che, nell'ipotesi D'Onofrio, nella nostra e nella proposta Salvati, è riproposta in maniera pressoché identica. Dato atto della positività della discussione, l'insistenza con la quale ribadiamo la validità del nostro testo è che allo stato attuale permangono alcune differenze di impostazione di un certo rilievo, rispetto alla proposta del relatore. Quest'ultima appare orientata ad offrire più garanzie alle regioni e agli enti locali sul piano delle risorse finanziarie, da quantificare in Costituzione attraverso sia la fissazione di rigide percentuali di ripartizione del gettito tributario erariale, sia un'elencazione analitica delle esigenze indivisibili da finanziare con risorse residuali lasciate nella disponibilità dello Stato centrale. In verità l'offerta di uno spazio garantito di potestà impositiva in capo alle regioni e agli enti locali rappresenta senz'altro — e noi lo condividiamo — un requisito necessario per un ordinato federalismo fiscale; tuttavia, a parer nostro, tale obiettivo andrebbe più correttamente perseguito attraverso il riconoscimento agli enti decentrati di opportune garanzie di coinvolgimento nei processi decisionali, piuttosto che mediante l'ingessamento in Costituzione delle quantificazioni di carattere finanziario. Quindi garanzie sul processo decisionale non sul *quantum*, il che — tra l'altro — introdurrebbe un elemento anelastico, rigido e totalmente assente nelle Costituzioni dei paesi moderni.

Il dibattito in Commissione ha consentito di evidenziare con chiarezza che le ripartizioni rigide di risorse e le indicazioni analitiche di fonti tributarie in Costituzione non sono in grado di rappresentare una valida soluzione ai continui adattamenti ai quali è sottoposto l'intervento pubblico e del sistema tributario in termini sia quantitativi sia qualitativi.

A questo proposito già nel precedente dibattito avevo invitato i colleghi ad andare a leggere la relazione della Conferenza delle regioni quando ha proposto al Parlamento un progetto di legge sul federalismo; si è astenuta dall'introdurre elementi di ripartizione rigida del gettito perché i presidenti delle regioni hanno giudicato allora inopportuna questa impostazione, rifiutando quindi la scelta oggi compiuta dal relatore.

La costituzione della Germania — l'unica che fissa quote spettanti ai *länder* del gettito dei tributi — fa riferimento solo ad alcuni di questi tributi, mentre il relatore propone che il riferimento sia all'intera massa dei tributi erariali. Per l'IVA si prevede in Germania una periodica rideterminazione delle quote, che vengono fissate con una legge la quale necessita dell'approvazione del Bundesrat.

La proposta dell'onorevole D'Onofrio finisce per limitare eccessivamente proprio quel potere impositivo dello Stato, perché sul complesso delle entrate tributarie erariali si verrebbe ad esercitare una forma di compartecipazione obbligata da parte delle regioni e degli enti locali; nella sostanza, sarebbe improponibile inserire quella clausola, presente in tutti gli ultimi provvedimenti di correzione della finanza pubblica dal 1992 ad oggi, di devoluzione integrale delle cosiddette maggiori risorse tributarie allo Stato.

Questa impostazione deve essere valutata — questi sono gli elementi di rischio che segnaliamo ai colleghi della Commissione bicamerale — prendendo in considerazione sia il problema delle manovre congiunturali che purtroppo a parer nostro saranno ancora necessarie per tanti anni anche entrando nel sistema della

moneta unica, sia la questione rilevante che si pone allorché l'onere del debito pubblico, come viene proposto dal relatore e come è nei fatti, venga mantenuto di esclusiva competenza del tesoro, mentre vengono decentrati i poteri impositivi. In tale situazione viene a ridursi il collaterale offerto dallo Stato agli investitori a garanzia del debito, mentre viene conservato il diritto di signoraggio attraverso il controllo della politica monetaria nelle mani dell'autorità centrale. Questo, a parer nostro, può aumentare il rischio, soprattutto in termini di monetizzazione del debito, percepito dagli investitori al momento di sottoscrivere i titoli del debito pubblico, stimolandoli a chiedere un premio di rischio maggiore sotto forma di più elevati interessi: se l'investitore ha meno garanzie circa il fatto che l'intera questione tributaria è nelle mani dello Stato, dato il vincolo di questa compartecipazione, può chiedere maggiori interessi nel momento in cui intende sottoscrivere i BOT e i CCT.

La nostra proposta è migliore perché elimina il riferimento a percentuali rigide di compartecipazione che appaiono – lo dico sottovoce – un po' demagogiche e populiste; quindi più rispettosa delle necessarie elasticità che dovranno essere garantite ai bilanci pubblici.

Sotto questo profilo, la proposta che avanziamo, non è meno federalista; anzi, proprio perché si affida ad un federalismo in divenire, inteso come processo non come dato rigido e conservativo, un federalismo che muta nel tempo sulla base delle ricontrattazioni del patto federativo – come d'altra parte avviene in tutti i maggiori Stati federali –, essa in assoluto è suscettibile di equilibri federalistici più avanzati di quelli sostenuti dal relatore. Per questo la difendiamo e ne chiediamo la votazione.

LEOPOLDO ELIA. In qualità di presidente del Comitato per la forma di Stato, devo dire che sono soddisfatto del testo del relatore, salvo possibili miglioramenti in sede di coordinamento per quello che può riguardare un collegamento con i

compiti, le funzioni da attribuire o attribuite in altre parti del testo alle regioni, alle province ed ai comuni.

A parte questo, mi sono battuto a lungo perché si superasse la pura e semplice migliore articolazione del vigente articolo 119 della Costituzione, perché ritenevo che per dare la prova della serietà della tensione federalista fosse necessario arrivare a quelle situazioni tipiche, presenti appunto in Germania, in cui sia pure su altro piano c'è una garanzia costituzionale della quantificazione dell'entrata. È vero che è riferita ad una quota dell'IRPEF, cui si aggiungono l'imposta sulla birra ed altre fonti, ma in questo caso era secondo me importante per affermare e giustificare l'ordinamento federale dare una garanzia costituzionale della quantificazione sia pure in termini globali. Non è rigida perché è scritto « non meno di », per cui si lascia la possibilità di leggi di aggiustamento – quelle che i tedeschi chiamano le *Ausgleichsgesetze* – che alzino il livello in considerazione anche di quello che ne può venire sia per le regioni e gli enti locali che per lo Stato.

Del resto, la spinta a questa garanzia costituzionale deriva anche dal fatto che con l'ICI i comuni hanno già un'entrata che nei centri maggiori copre circa il 70 per cento delle spese.

Questa situazione dovrà poi essere adattata anche per le regioni, dovrà essere concepita in modo da dare responsabilità, prevedendo scelte di aliquote tra un minimo e un massimo; altrimenti, i sindaci si sentono sovraesposti in quanto i comuni assumono delle responsabilità fissando delle aliquote tra minimo e massimo, mentre chi agisce solo per quote di tributi erariali non è costretta questa assunzione di responsabilità, anche se in Europa (nei *länder* tedeschi e nelle comunità autonome spagnole) quasi sempre si agisce non con decisioni su aliquote di imposte non erariali (come peraltro in Francia e nei comuni italiani), ma per quote di tributi erariali. Nulla è immobile, la Catalogna sta salendo dal 32 al 36-37 per cento dell'IRPEF; credo che questo testo

sia una prova seria dello sforzo in senso federalista che viene compiuto in questa sede.

**MASSIMO VILLONE.** Esprimerò rapidamente una valutazione del testo che ci viene presentato oggi.

Credo che sia un compromesso utile. Sono dell'opinione che sia stato veramente apprezzabile lo sforzo di molti colleghi di convergere su una formulazione che potesse trovare, sia pure con qualche perplessità, ampi consensi.

Abbiamo il problema di dare un messaggio forte e nello stesso tempo di introdurre nel testo elementi tecnici anche complessi. Credo sia positiva l'indicazione della quota di cui al primo comma, che rappresenta il messaggio forte che si trasmette. Non condivido le perplessità che vengono avanzate da qualche parte: a mio modo di vedere non è affatto un meccanismo rigido, non tanto perché si parla di una quota non inferiore alla metà del gettito complessivo, quanto perché la flessibilità è data dalla definizione delle risorse sottratte al computo, quindi è da vedere soprattutto nel meccanismo del richiamo al terzo comma delle esigenze indivisibili della comunità nazionale. Né mi pare un'obiezione il fatto che in altri paesi, specificamente la Germania, si faccia diversamente; a mio modo di vedere qui abbiamo una garanzia dell'evoluzione del sistema, una garanzia che non si possa tornare indietro a forme di centralismo esasperato.

Altre critiche, come quelle che vengono dalle regioni, hanno segni diversi, perché questa è una risposta che dà al mondo delle autonomie un equilibrio che non è quello che alcuni avrebbero voluto, a mio avviso però è positivo e attribuisce un ruolo forte agli enti locali.

Voglio invece segnalare alcuni punti per il verbale e per la lettura in sede di interpretazione. Nel compromesso proposto si ricorre a termini come « autosufficienza finanziaria », « capacità fiscale », « spese per le funzioni ordinarie »; sarebbe un errore far conto su questi termini come se si trattasse di grandezze assolute, poiché sono concetti abbastanza virtuali.

È difficile definire in astratto cosa sia la capacità fiscale per abitante, cosa sia l'autosufficienza finanziaria, quali siano le spese per le funzioni ordinarie; chi amministra sa bene che tutto questo può determinare ordini di grandezza assolutamente diversi. Penso quindi sia opportuno sottolineare che tutti questi concetti dovranno essere in qualche modo specificati e trovare concretezza nella legge bicamerale che darà attuazione al meccanismo individuato in via di principio. È ovvio che dipende dalle politiche concrete cosa può essere un'autonomia finanziaria, quindi dovrà esserci un momento in cui convenzionalmente si darà una sostanza più definita a questi concetti e quel momento non potrà che essere la legge bicamerale.

A questo proposito va anche chiarito che si tratta di una legge bicamerale con decisione finale della Camera dei deputati. Vi è quindi la necessità di un coordinamento che andrà seguito con attenzione perché nell'attuale formulazione del testo mi pare che questa specifica connotazione non emerga.

Sono d'accordo con la formulazione del comma 5; comprendo le obiezioni che sono state avanzate ed è vero che si richiede una riscrittura approfondita di una serie di normative e soprattutto di meccanismi organizzativi, ma anche quello dei beni demaniali ai comuni mi sembra uno dei messaggi significativi e importanti che si trasmettono con questi articoli.

Ho qualche perplessità, invece, sull'utilizzazione, nel comma 4 all'ultimo periodo, della parola « uniformi » riferita ai parametri. Mi sembra che il contenuto normativo effettivo di questa formula sia già nell'espressione « oggettivamente determinabili » e mi chiedo se la parola « uniformi » non possa essere fuorviante andando ad indicare una necessità di omologazione laddove possono esserci invece esigenze anche molto diversificate. Chiedo quindi al relatore se non ritenga possibile sopprimere la parola « uniformi » e limitarsi a parlare di « parametri oggettivamente determinabili ».

Credo altresì che il comma 6 vada nel senso di una compressione troppo forte

dell'autonomia delle politiche legislative statali prima di tutto. Poiché le scelte della garanzia o meno sull'indebitamento e sulla possibilità di indebitamento solo per investimenti sono scelte che si possono lasciare ad una politica da affidare alla legge bicamerale, mi pare inopportuno consacrarli in maniera così netta e non suscettibile di eccezioni in una formulazione costituzionale. A titolo personale, quindi, dissento dal comma 6 e farò valere eventualmente questa posizione in aula.

Chiedo poi al relatore una risposta perché non sono sicuro di aver capito bene se nell'elencazione delle esigenze indivisibili della comunità nazionale, cioè delle questioni sottratte preventivamente al riparto, debbano ritenersi incluse le funzioni tipiche necessarie dello Stato. Il fatto che nelle lettere *a)*, *b)*, *c)*, *d)* del comma 3 non si menzionino la giustizia o la difesa, significa che queste entrano a far parte dell'area della contrattazione oppure sono da intendersi come inerenti a quello che lo Stato intrinsecamente e necessariamente deve fare e quindi entrano a far parte del monte risorse non assoggettato all'area della contrattazione?

Non essendo menzionate nella nuova stesura le funzioni proprie, mentre in una prima formulazione mi pare fossero espressamente citate, chiedo al relatore come debba essere letto questo punto.

Aggiungo infine che a mio modo di vedere rimane aperto il problema di un regime transitorio per le regioni speciali, per le quali i regimi differenziati oggi previsti, con l'approvazione di questo nuovo modello costituzionale, non possono vedersi che come regimi di indebito privilegio. Non è un problema che intendo sollevare in questa sede, ma sarà sicuramente da riprendere in aula perché è difficilmente pensabile che andando ad un sistema totalmente nuovo che chiama tutte le autonomie ad una più chiara ed incisiva assunzione di responsabilità ad esse si addossi il carico di finanziare regimi privilegiati di cui beneficiano i cittadini di particolari regioni.

ETTORE ROTELLI. Il fatto che il primo comma dell'articolo 64 proposto dal relatore cominci parlando di « comuni, province e regioni » deve essere apprezzato; da parte mia è apprezzato anche per la sua coerenza con l'articolo 1, comma 1, della revisione costituzionale, anche se, per la verità, nei commi successivi l'ordine si inverte e si parla di « regioni, province e comuni ». Per questo stesso motivo non avrei apprezzato il testo del collega Salvati, il quale aderisce all'interpretazione secondo la quale il federalismo è uguale alle regioni; il testo dell'articolo 64 proposto dal collega Salvati per ben 14 volte – se ho contato bene – parla di enti locali e questa non è una definizione equivalente a comuni e province, poiché vi sono altri enti locali oltre ad essi. Quindi il testo del collega Salvati poneva comuni e province sullo stesso piano di altri enti locali non territoriali ai quali non è garantita l'autonomia. Soltanto una volta il collega Salvati fa riferimento in maniera esplicita alle province ed ai comuni e questo avviene – guarda caso – laddove si prevede che « è esclusa ogni forma di garanzia dello Stato sui prestiti accesi dalle regioni, dalle province e dai comuni ». Quel testo sarebbe stato un esempio di centralismo regionale, come è nella sostanza e come i colleghi che insegnano scienza delle finanze sempre propugnano.

Il fatto che si parli di una quota non inferiore alla metà è a mio avviso apprezzabile, in quanto la definizione automatica della quota è un fattore di autonomia. Non scomoderei, al riguardo, il termine « federalismo », come ha fatto ancora una volta, poco fa, il collega Elia, perché il federalismo non c'entra proprio nulla, ma è comunque apprezzabile che sul fronte dell'autonomia delle entrate si preveda una quota non inferiore alla metà.

Vorrei tuttavia osservare (sono pronto a presentare un conseguente brevissimo emendamento) che si assiste ad un regresso rispetto al testo della Costituzione attuale: anche se vi è un elemento positivo rappresentato dal fatto che i comuni e le province sono poste sul piano delle regioni (articolo 64, comma 1), scompare tuttavia

il principio dell'autonomia finanziaria, che si identifica non soltanto con l'autonomia dell'entrata, ma anche con quella della spesa. Se c'è qualcosa che su questo versante le regioni hanno giustamente lamentato da quando esistono, ossia dal 1970, è il fatto di non avere autonomia finanziaria, anche e soprattutto dal punto di vista dell'autonomia della spesa. Quindi, sarebbe stato opportuno inserire, prima del comma 1, un altro comma in cui si prevedesse che i comuni e le province hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Mi aspetto naturalmente che il relatore o qualche altro collega facciano osservare che il meccanismo, così come concepito, è tale da includere anche l'autonomia finanziaria intesa come autonomia della spesa. Devo tuttavia rilevare che, nonostante l'affermazione esplicita, contenuta nell'attuale articolo 119 della Costituzione, dell'autonomia finanziaria come autonomia della spesa, quest'ultima non vi è stata. Non vedrei pertanto nulla di male se, prima del comma 1, si prevedesse che i comuni, le province e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa; ritengo che non si tratti di un aspetto irrilevante.

**FRANCESCO SERVELLO.** Onorevole presidente, onorevoli colleghi, ho cercato di comprendere quali siano le differenze sostanziali tra la formulazione proposta dal relatore e quella del collega Grillo; dopo aver ascoltato con interesse quest'ultimo, mi sembra di aver capito che la differenza risieda soprattutto nel primo comma, laddove il relatore propone la seguente formulazione: « Essi » — si riferisce a comuni, province e regioni — « dispongono, inoltre, di una quota non inferiore alla metà del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali, escludendo dal computo le risorse da riservare, anno per anno, alle esigenze indivisibili della comunità nazionale indicate nel comma 3 ». Su questo punto, la proposta del collega Grillo tace.

Ritengo comunque che la formulazione del relatore sia anche frutto di un calcolo, di un esame analitico delle esigenze e

delle disponibilità, delle risorse esistenti, degli impegni che gravano sullo Stato e quindi delle risorse che si liberano ai fini della distribuzione nell'ambito di regioni, province e comuni. Presuppongo questo e spero — mi associo alla richiesta del collega della lega nord — di poter avere in qualche modo questo calcolo analitico.

Questa è la differenza tra le due formulazioni che ho richiamato; per il resto, la seconda parte del comma 1 è esattamente uguale nei due testi, così come il comma 2 è pressoché identico. In ordine a quest'ultimo, mi permetto di dire al collega D'Onofrio (ed anche al collega Grillo, che ha riprodotto la stessa formulazione) che l'espressione « la legge approvata dalle due Camere dispone su base pluriennale modalità di partecipazione » mi sembra estremamente vaga e generica allorché si limita a parlare di modalità. Non so, infatti, se solo queste ultime vadano disposte su base pluriennale.

Il comma 2 del testo del relatore prosegue con la seguente formulazione, che si rinviene anche nella proposta del collega Grillo: « (...) modalità di partecipazione della regione, delle province e dei comuni al gettito dei tributi erariali riferibile al territorio regionale ». In tal caso, la questione è riferibile o riferita al territorio? Si tratta di due concetti assolutamente diversi, perché il termine « riferita » significa che la questione è collegata esattamente ed in maniera tassativa al territorio regionale, mentre il termine « riferibile » vuol dire che può anche non esservi una prescrizione tassativa. Vorrei che tale aspetto fosse tenuto presente ai fini di una precisazione.

Il comma 2 del testo relatore prosegue con la seguente formulazione: « Questa fonte di entrata integra i proventi dei tributi propri, sino al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria per le regioni con maggiore capacità fiscale per abitante ». Tale precisazione, in base alla quale la fonte di entrata di cui si parla mira al raggiungimento dell'autosufficienza finanziaria delle regioni, per così dire, privilegiate, non mi sembra una norma da inserire in Costituzione, perché quello in

questione dovrebbe essere, a mio avviso, anche l'obiettivo delle regioni che in questo momento non hanno una capacità finanziaria adeguata al raggiungimento dell'autosufficienza.

Sempre nel comma 2 del testo del relatore viene usata, successivamente, l'espressione « la quota di partecipazione ai tributi erariali così definita »; non credo, però, che quest'ultima formulazione sia propria, perché in effetti la quota di cui si parla non è definita. Si dovrebbe allora usare l'espressione « così indicata », oppure « così prevista ». Il termine « definita » è invece qualcosa di molto più cogente che non esista nella norma ed è giusto che non esista, perché è la legge ordinaria che deve provvedere in sede nazionale e regionale.

Nel comma 4, ultimo capoverso, della proposta del relatore, si legge: « la costituzione e la distribuzione del fondo sono definite » – in questo caso, il termine « definite » è appropriato – « con legge approvata dalle due Camere secondo parametri uniformi » – su questa espressione si è discusso per ore – « ed oggettivamente determinabili ». In realtà, i parametri sono da determinare o determinabili? Si possono o si devono determinare? Anche questo è un aggettivo che crea qualche problema. Lo stesso testo prosegue prevedendo che « tali parametri sono stabiliti per un periodo pluriennale ». Chiedo allora ai colleghi, e soprattutto al relatore, se non sia possibile semplificare tale formulazione prevedendo che « la costituzione e la distribuzione del fondo sono definite con legge approvata dalle due Camere secondo parametri stabiliti per un periodo pluriennale ». È evidente che essi devono essere stabiliti dalla legge ordinaria, in modo da rispettare i criteri di uniformità, oggettività e quant'altro; tuttavia, ritengo che una norma di carattere costituzionale debba essere precisa, e non usare termini come « riferibile », « determinabili », « oggettivamente » e così via. Mi sembrano francamente più termini per illustrare una norma che elementi costitutivi di essa.

Queste sono le osservazioni che volevo fare.

Aggiungo infine una dichiarazione di voto a nome del gruppo di alleanza nazionale. Chiediamo innanzitutto – penso che la presidenza non abbia nulla in contrario – che venga posta in votazione prima la proposta Grillo: in tal caso, il nostro gruppo voterà a favore. Se però la proposta Grillo non verrà approvata, qualora il relatore ritenesse di accogliere qualche mia raccomandazione voteremo comunque (come elemento di indicazione abbastanza netta) a favore di essa, non senza sottolineare che non vogliamo riempirci la bocca, giorno e notte, con l'espressione « federalismo ». Sono stato personalmente indicato, in giro per l'Italia, come antifederalista: francamente, non mi sentirò né federalista né antifederalista fino a quando non verrà chiarito che il federalismo vero e proprio si ha quando diversi Stati si confederano. Se però il federalismo è quello previsto dai testi in esame, cioè quello che comporta un decentramento con maggiori autonomie a regioni, province e comuni nel quadro dell'unità nazionale, anche dal punto di vista fiscale, sono forse in prima linea, non con le parole ma con i fatti, nel sostenerlo.

**GIANCLAUDIO BRESSA.** Signor presidente, riteniamo che la proposta presentata dal relatore rappresenti un serio compromesso. Condivido peraltro pienamente le motivazioni illustrate dall'onorevole Salvati e pertanto mi rifaccio ad esse. Rivolgo un unico invito al relatore per quanto concerne il comma 5, la cui formulazione potrebbe creare alcuni seri problemi. Faccio un esempio per essere più chiaro: nell'ipotesi della dismissione del patrimonio della difesa, qualora dovesse passare questa ipotesi ci troveremmo automaticamente in capo a tutti i comuni le proprietà del demanio militare, con tutti i problemi che questo potrebbe comportare. Invito quindi il relatore a modificare il comma 5 sostituendolo con il comma 4 della proposta Salvati, che nella sostanza si fonda sulla stessa tesi ma

dà adito a minore confusione e soprattutto non innesca un meccanismo che potrebbe portare ad una legislazione per riattribuire il patrimonio allo Stato e alle regioni. Con questa richiesta, dichiaro il nostro voto favorevole alla proposta del relatore.

**FAUSTO MARCHETTI.** Signor presidente, sul comma 5 sono invece d'accordo con il testo del relatore; mi sembra inoltre che anche sul comma 6 vada registrato un progresso rispetto alle formulazioni precedenti, perché si esplicita chiaramente che regioni ed enti locali rispondono con il loro patrimonio disponibile delle obbligazioni contratte. Resta invece una perplessità sull'ultimo periodo del comma 6, in cui si prevede « È esclusa ogni forma di garanzia dello Stato sui prestiti accesi dalle regioni, dalle province e dai comuni ». Non vedo perché si debba inserire una disposizione così tassativa e rigida, che impedisce una flessibilità di interventi ed una possibilità di collaborazione anche nel campo della prestazione di forme di garanzia da parte dello Stato in relazione ad iniziative di regioni, province e comuni; potrà essere eccezionale, discontinua, ma ritengo che debba essere ammessa la possibilità che vi sia una forma di garanzia da parte dello Stato su prestiti accesi da regioni, province e comuni. Nell'attuale comma 6, viene invece totalmente esclusa, inserendo un elemento di separatezza che non mi sembra assolutamente opportuno.

Per quanto riguarda il resto del testo, concordo con quanti hanno osservato che l'espressione « federalismo » mai come in questo caso è usata con i significati più vari. Mi sembra infatti che qui di federalismo se ne scorga ben poco: non è che la cosa mi addolori, ma abbiamo qui la riprova che l'espressione è usata spesso con i più vari significati. È l'articolo del federalismo fiscale, ma in realtà è l'articolo che cerca di apportare alcune precisazioni all'attuale testo della Costituzione.

Credo che la formula utilizzata sia estremamente ambigua. Anche nel testo del relatore, laddove si introduce una

quantificazione delle quote da attribuirsi a comuni, province e regioni e allo Stato, sia pure nella formula di una quota non inferiore alla metà del gettito complessivo delle entrate tributarie erariali, si inserisce un messaggio — come si è detto all'inizio — che è poi pienamente contraddetto dal complesso del testo, perché la metà che si andrà a dividere sarà quella che residua dopo aver applicato il comma 3 dell'articolo 64.

Non so se le cosiddette esigenze indivisibili della comunità nazionale siano ben individuate al comma 3, cioè se esse siano soltanto quelle in esso previste, ma non vi è dubbio che un'influenza decisiva avrà la scelta politica che verrà fatta a livello nazionale in ordine all'esigenza di destinare risorse per il servizio del debito pubblico, le calamità naturali, la sicurezza del paese (giustamente il collega Villone sottolineava che vi possono essere altre esigenze indivisibili, qui non tenute presenti) o alle risorse per gli interventi volti a favorire uno sviluppo economico e sociale equilibrato sul territorio nazionale e a quelle da destinare al fondo perequativo di cui al comma 4. L'individuazione complessiva di queste risorse abatterà il fondo da dividersi in quote non inferiori alla metà del gettito complessivo, a seconda delle scelte politiche che giustamente verranno compiute a livello nazionale. Quindi, quella che troviamo nel comma 1 è per l'appunto solo un'espressione verbale, perché la sua portata pratica sarà veramente ridotta. Può anzi venire il dubbio se una formula per la quale la metà del gettito complessivo delle entrate tributarie viene depurata da quanto previsto ai commi 3 e 4 sia sufficiente per far fronte a tutti i compiti che in altre parti del testo proposto e fin qui votato vengono previsti. Mi domando cioè se vi sarà un'effettiva maggiore autonomia finanziaria di comuni, province e regioni.

Ci troviamo quindi, a mio parere, di fronte ad un testo che non dà grandi garanzie in questa direzione. È peraltro discutibile, credo, quanto previsto nel comma 1 relativamente alle esigenze in-

divisibili, cui si dovrebbe provvedere soltanto anno per anno, mentre per quanto riguarda le modalità di partecipazione di regioni, province e comuni al gettito dei tributi erariali, si prevede al comma 2 che esse siano disposte su base pluriennale. Ritengo pertanto che vi siano anche problemi di coordinamento complessivo, i quali ci lasciano fortemente perplessi.

GIULIO TREMONTI. Devo esprimere con rammarico intenzione di voto contrario sul complesso dei testi complessivamente presentati in materia di federalismo; testi che a mio parere hanno i difetti del centralismo senza i pregi del federalismo. Rispetto al testo originario della Costituzione queste proposte segnano a mio parere un regresso tanto sul piano funzionale, quanto su quello lessicale.

PRESIDENTE. Quindi federalisti!

Bene: questa è una bocciatura per il relatore. Sedici sul libretto!

MAURIZIO PIERONI. Signor presidente, nel dichiarare il voto favorevole dei verdi su questo articolo vorrei avanzare una richiesta procedurale.

Chiedo che il comma 5 sia posto in votazione separatamente. Nel caso in cui il relatore non accogliesse l'invito del collega Bressa - che facciamo nostro - di recuperare il testo proposto dalla collega Salvati, voterei contro il comma 5.

Prevedere nella Costituzione l'attuale formulazione («I beni demaniali appartengono al comune nel cui territorio sono ubicati») per poi approvare una legge che espropri nuovamente i comuni dei beni è poco ragionevole. La formulazione Salvati, invece, può essere modificata in questo senso: «I comuni, le province e le regioni hanno un proprio patrimonio. Con legge approvata dalle due Camere sono determinati i principi per l'attribuzione dei beni demaniali allo Stato, alle regioni, alle province ed ai comuni». Mi sembra un'ipotesi più praticabile, che non ci porta in un clima di conflittualità e di confusione.

In conclusione, come ho sottolineato, se il relatore non accogliesse la proposta Salvati, il voto sul comma 5 sarebbe contrario.

PRESIDENTE. Prima di passare alle votazioni, do la parola al relatore.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Presidente, vorrei cominciare dagli aspetti più rilevanti, che talvolta possono essere i più semplici.

Credo sia accoglibile il testo dell'emendamento Rotelli, che è del seguente tenore: «I comuni, le province e le regioni hanno autonomia finanziaria di entrata e di spesa nelle forme e nei limiti stabiliti dalla Costituzione e dalle leggi approvate da entrambe le Camere». Mi sembra indispensabile inserire questa dizione, per evitare il dubbio indicato dallo stesso collega Rotelli: che con la nuova formulazione scompaia l'autonomia di spesa. A questo punto, propongo che la norma di cui ho dato lettura diventi il primo comma dell'articolo 64 nel nuovo testo. Il parere del relatore su questo primo comma è dunque favorevole. Si tratta della riaffermazione di un principio che sembrava scomparso: non lo era, ma mi rendo conto che il testo poteva indurre il dubbio che è stato indicato dal collega Rotelli.

Il collega Servello ha domandato alcuni importanti chiarimenti. Innanzitutto, ritengo che laddove, al comma 2, si parla di «gettito dei tributi erariali riferibile al territorio regionale», deve essere chiarito che non si parla di gettito «percepito», perché le imposte hanno le più varie ubicazioni e quindi la parola «percepito» potrebbe avere un significato distorsivo. Ferma restando questa specificazione, è possibile adottare sia il termine «riferibile» sia la parola «riferito» (potrebbero significare anche la medesima cosa)...

MASSIMO VILLONE. Però il termine esatto è «riferibile».

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

chiaro. Ma è importante chiarire che qualunque formulazione sia adottata (« riferibile » o « riferito ») il gettito non attiene al luogo di percezione. Effettivamente mi sembra che « riferibile » sia più chiaro per indicare che non si tratta del gettito percepito (la parola « riferito » avrebbe potuto far sorgere il dubbio dell'attribuzione automatica).

Altra questione sollevata riguarda il comma 4 del testo del relatore, laddove – all'ultimo periodo – si parla di « legge approvata dalle due Camere secondo parametri uniformi ed oggettivamente determinabili ». Anche il collega Villone ha avanzato una obiezione su questo punto. Faccio presente che « parametri oggettivamente determinabili » non sono la stessa cosa che « parametri uniformi »: i primi sono oggettivi, i secondi valgono per tutte le regioni. In pratica non si vuole che parametri oggettivamente determinabili valgano in una parte del territorio e non in un'altra. Di queste differenze, infatti, si fa carico il fondo di solidarietà e non il fondo di perequazione: la perequazione deve essere uniforme in tutte le regioni ed oggettivamente determinabile. Sono due connotati diversi, che ritengo opportuno conservare.

Accolgo, inoltre, l'osservazione del collega Servello circa una migliore formulazione di questa parte del quarto comma. È opportuno omettere le parole « tali parametri sono », perché questa sarebbe una formulazione discorsiva e non prelettiva. In sostanza l'ultimo periodo suonerebbe così: « La costituzione e la distribuzione del fondo sono definite con legge approvata dalle due Camere secondo parametri uniformi ed oggettivamente determinabili, stabiliti per un periodo plurienale ». Così il testo è lessicalmente preferibile.

Vengo alle due questioni che in un certo senso hanno suscitato maggiore preoccupazione.

Innanzitutto, circa i beni demaniali ai comuni, è stata prospettata la preoccupazione che dalla mancanza di una legge statale scaturiscano conseguenze devastanti. Capisco, ma non arriverei (e mi

rivolgo ai colleghi Pieroni, Villone, Bressa ed altri) ad introdurre una formula molto generica, così come nel caso del testo Salvati. Infatti, dire che « Con legge approvata dalle due Camere sono determinati i principi per l'attribuzione dei beni demaniali allo Stato, alle regioni, alle province ed ai comuni » significa lasciare troppo indeterminato un aspetto che a me sembra necessario chiarire: che la preferenza è per l'attribuzione ai comuni. Non ho difficoltà, invece, a dire che la legge approvata dalle due Camere determinerà l'attribuzione in via preferenziale ai comuni salvo ciò che essa riserverà agli altri enti territoriali: questo farebbe capire che la scelta è a favore dei comuni, ma che l'attribuzione non è determinata fino all'approvazione di una legge da parte delle due Camere.

MASSIMO VILLONE. Io sono favorevole al mantenimento del testo attuale.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Mi sembra che gli emendamenti vadano in una direzione opposta rispetto all'intendimento presente nel testo.

D'altra parte ritengo che i colleghi abbiano giustamente messo in evidenza il pericolo nascosto nell'attuale formulazione: mancando la legge di riserva dei beni a regioni, province e Stato, l'attribuzione ai comuni avverrebbe ex Costituzione. Da questo punto di vista il rischio potrebbe essere serio, soprattutto in ordine a taluni beni demaniali, i quali ovviamente dovrebbero rimanere allo Stato.

MASSIMO VILLONE. Si può prevedere una norma transitoria.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Effettivamente è una delicata questione di orientamento. È anche possibile scegliere la strada di salvare il testo attuale, ma in questo caso occorrerebbe quanto meno una norma transitoria: fino alla legge approvata dalle due Camere, di cui al comma 4, l'attribuzione

rimane invariata. Ciò farebbe capire che soltanto la legge determinerà l'attribuzione stessa. Mi sembra che basterebbe a soddisfare le esigenze sollevate. In questo caso preferirei una norma costituzionale rigida (come prevede il testo attuale) a cui affiancare la norma transitoria per farsi carico del pericolo di cui si è parlato.

La norma transitoria, quindi, dovrebbe specificare che fino all'approvazione da parte delle due Camere della legge di cui al comma 4 l'attribuzione dei beni demaniali resterà quella attuale. In sede di coordinamento provvederemo, insieme con il collega Elia. Chiedo quindi all'onorevole Salvati di ritirare la sua proposta di formulazione dell'articolo 64, facendomi carico della preoccupazione emersa.

Sarei invece contrario a modificare il testo del comma 6 dell'articolo 64, nel quale si afferma che regioni ed enti locali — ovviamente si tratta di province e comuni — possono ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento e si esclude ogni forma di garanzia dello Stato. Vorrei dire al collega Villone, proponente dell'emendamento, che nel sistema attuale si prevede la copertura dello Stato perché quel sistema non garantisce la certezza del gettito; nel nuovo sistema tale certezza fa parte della garanzia oggi fornita dallo Stato. Sarei contrario, in linea di principio, a dare certezza di gettito e riserva di garanzia da parte dello Stato. Siccome si tratta di una questione che, come tutte le altre, ha rilievo politico generale, anche in tal caso, se la norma vuole garantire in via transitoria che i mutui contratti mantengano la copertura statale, nessun problema; se si vuole affermare che anche nel nuovo sistema di finanza pubblica lo Stato fornirà la garanzia, sarei contrario. L'emendamento sarebbe ovviamente posto in votazione e si potrebbe tener conto delle ragioni indicate dal collega Villone.

Un ultimo aspetto sollevato dallo stesso onorevole Villone concerne la quota di gettito tributario che rimane allo Stato per le funzioni statali; siccome ciò non è indicato nelle lettere *a)*, *b)*, *c)* e *d)*, egli mi chiedeva se fa parte della trattativa. La

risposta è affermativa, ma c'è una ragione: nel testo da me proposto inizialmente la ripartizione prevedeva due terzi agli enti locali ed un terzo allo Stato. Poiché la parte di spesa statale destinata a funzioni ineliminabili dello Stato stesso sarebbe pari oggi al 15 per cento del gettito, la previsione che parla di « non meno del 50 per cento » copre la garanzia relativa a tali funzioni; ma lo Stato non può stabilire che quella somma ad esso spetta comunque per poi riservarsi di discuterne con gli enti locali. Avendo abbassato la soglia della garanzia per gli enti locali, il tema rientra nella libertà politica nazionale. Voglio infatti dire al collega Mussi, che aveva posto all'onorevole Soda tale questione in una precedente occasione, che stiamo parlando di una legge delle due Camere sempre ai sensi dell'articolo 113 da noi già approvato, cioè di una legge approvata definitivamente dalla Camera dei deputati. Quindi la garanzia che lo Stato determina in via finale — è bene rimanga acquisito alla nostra memoria — farà parte del coordinamento delle norme: ecco perché sarei contrario ad inserire a questo punto tale previsione; avendo abbassato la soglia della garanzia, non avrebbe senso ritagliare anche le funzioni statali come astrattamente determinabili nel *quantum* dallo Stato medesimo.

Spero di aver risposto a tutte le domande. Confermo il mio parere favorevole all'emendamento del senatore Rotelli; mi auguro di aver accolto la sostanza della preoccupazione manifestata dal collega Bressa; esprimo parere contrario sull'emendamento Villone.

**FRANCESCO SERVELLO.** Presidente, il relatore D'Onofrio non ha risposto ad una mia richiesta di chiarimento che per me è fondamentale ai fini della votazione a favore o contro questo articolo. Mi riferisco al trasferimento di metà dei tributi alle regioni, ai comuni, alle province. Ho chiesto se ci sono calcoli che inducano a ritenere che tale trasferimento non sia « verbale » e sia compatibile con le esigenze dello Stato.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Gli uffici dovrebbero aver distribuito i testi: ripeto comunque che questi ultimi non sono stati elaborati da noi. Si tratta invece degli ultimi tre bilanci dello Stato, alla luce dei quali risulta con tutta evidenza che la metà del gettito erariale complessivo è molto meno di quanto sia indispensabile per far funzionare il sistema. È quindi una garanzia minima, al di sotto della quale il Parlamento dovrebbe decidere ogni anno, senza alcuna garanzia.

Avevo inizialmente proposto un rapporto due terzi-un terzo perché si stava « stretti » nei calcoli effettuati e la garanzia sarebbe valsa per entrambi. Siamo andati al di sotto di quella cifra; molto opportunamente però, anziché un ammontare rigido come quello da me indicato, si è preferita la formula « non meno del 50 per cento », che fornisce ogni garanzia per le manovre necessarie allo Stato. Se si fosse detto: « non meno di due terzi », si poteva nutrire qualche dubbio. Sto parlando di dati accertati che possono essere acquisiti senza difficoltà: sono gli ultimi tre bilanci dello Stato e non cifre elaborate da noi.

PRESIDENTE. Per la verità il relatore aveva risposto all'onorevole Fontan che aveva sollevato la questione e perciò si è potuto permettere di ometterla nella replica finale.

Vorrei interpellare l'onorevole Mattarella sul problema relativo al quinto comma dell'articolo 64.

SERGIO MATTARELLA. Vorrei anzitutto premettere che condivido l'accoglimento da parte del relatore dell'emendamento Rotelli, che riempie il vuoto che si era creato.

Vorrei inoltre suggerire all'onorevole D'Onofrio — eventualmente anche ai fini del coordinamento — di prevedere nella norma transitoria l'ipotesi, nel caso di sdemanializzazione, della proprietà dei beni sdemanializzati; altrimenti si rischierebbe che i beni di spettanza demaniale dello Stato, delle regioni e delle province

rimangano a questi senza passare ai comuni, ma nel momento in cui fossero sdemanializzati, passerebbero *ipso facto* a questi ultimi, il che creerebbe un problema. Andrà quindi effettuata una stesura della norma transitoria in modo da coprire questa fattispecie ed evitare problemi che potrebbero essere più grandi di quanto immaginiamo.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Credo che l'onorevole Mattarella abbia evidenziato una giusta esigenza. La norma transitoria non deve garantire solo che, fino al momento in cui venga approvata la legge delle due Camere, non avvengano trasferimenti automatici, ma anche che la stessa legge proceda alla sdemanializzazione di ciò che può essere sdemanializzato, in modo che il trasferibile sarà ciò che rimane demaniale. È una questione complicata e quella legge avrà un enorme rilievo e presenterà grosse difficoltà: forniamo un'indicazione di principio ma stiamo attenti a non commettere errori di trasferimenti « casuali ». Il suggerimento dell'onorevole Mattarella circa la norma transitoria va senz'altro accolto.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione, in primo luogo, del testo dell'articolo 64 proposto dagli onorevoli Grillo e Vegas, totalmente alternativo a quello del relatore.

FAUSTO MARCHETTI. Vorrei annunciare voto contrario sul testo proposto dagli onorevoli Grillo e Vegas e voto di astensione su quello del relatore.

PRESIDENTE. Pongo in votazione il testo dell'articolo 64 proposto dagli onorevoli Grillo e Vegas.

(È respinto).

Passiamo ora alla votazione del testo del relatore. Mi pare venga meno la richiesta di votazione per parti separate...

MASSIMO VILLONE. Presidente, c'è un mio emendamento che vorrei fosse posto in votazione relativo alla garanzia dei prestiti ai comuni, trattato dal comma

6 dell'articolo 64. Vorrei far presente al relatore che nessuno discute il limite per cui le regioni e gli enti locali possano indebitarsi solo per finanziare spese di investimento; ma la garanzia su prestiti come questi può essere utile ai fini della lettera c) del comma 3, costituendo cioè uno strumento flessibile come intervento volto a favorire uno sviluppo economico e sociale equilibrato. Non vedo perché escludere in Costituzione questa possibilità, che mobilita risorse: mi sembra un grave errore.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Il testo del comma 6, secondo periodo, che ho proposto è il seguente: «È esclusa ogni forma di garanzia dello Stato sui prestiti accesi dalle regioni, dalle province e dai comuni». Ho indicato le ragioni di coerenza nella finanza pubblica che emergono dal testo.

Il collega Villone, invece, propone di sostituire quel periodo con il seguente: «Lo Stato può garantire i prestiti accesi dalle regioni, dalle province e dai comuni, nei limiti e nei modi stabiliti con legge approvata dalle due Camere».

FRANCESCO SERVELLO. Presidente, prendendo la parola poc'anzi avevo alternativamente annunciato il voto a favore del testo proposto dai colleghi Grillo e Vegas ed eventualmente un voto a favore di quello proposto dal relatore. I chiarimenti da lui dati non mi hanno convinto, soprattutto quelli relativi all'impostazione della prima parte in base alla quale metà delle risorse statali sono riversate su comuni, province e regioni, una previsione che non mi pare debba essere introdotta in Costituzione, trattandosi di un orientamento di carattere politico.

Mi è stato dato qualche sufficiente chiarimento anche sull'altra questione, ma non sono d'accordo sull'interpretazione del termine riferibile. Pertanto in attesa di esaminare in Assemblea questo importante problema che, in qualche modo viene utilizzato anche come arma propagandistica in senso negativo o positivo, preannuncio il voto contrario del gruppo parlamentare di alleanza nazionale.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. In considerazione della discussione che si è appena svolta, propongo che nel testo del relatore venga semplicemente soppressa la frase: «È esclusa ogni forma di garanzia dello Stato sui prestiti accesi...» Il collega Villone vorrebbe fosse affermato il principio della garanzia, che il testo invece esclude: noi potremmo evitare di farne menzionare e la questione sarebbe risolta.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Il collega Rotelli ha avanzato una proposta che potrebbe essere ineccepibile dal punto di vista formale. Vorrei sapere se, una volta eliminato il divieto di garanzia dello Stato, egli riterrebbe costituzionalmente legittima una legge che indicasse la copertura, oppure no. Vorrei capire tale punto, precisando tra l'altro che non ho alcuna difficoltà ad eliminare quest'ultima parte. Peraltro il testo dell'articolo 64 sembrerebbe prevedere che regioni ed enti locali possano ricorrere all'indebitamento solo per finanziare spese di investimento, rispondendo con il loro patrimonio disponibile delle obbligazioni contratte. Se da tale testo eliminiamo l'ultima parte, mantenendo la prima, significa che non possono fare altro.

Non ho alcuna difficoltà – ripeto – ad eliminare la parte in questione, ma il mantenimento di quella residua significa che le regioni e gli enti locali garantiscono solo con il proprio patrimonio. Vorrei inoltre fosse chiaro che quest'ultima parte viene eliminata in quanto ultronea, non in quanto equivoca.

FAUSTO MARCHETTI. Evidentemente si può fare, altrimenti non lo avremmo proposto.

PRESIDENTE. Nel testo verrebbe mantenuta la frase secondo cui le regioni e gli enti locali rispondono con il proprio patrimonio disponibile delle obbligazioni contratte. Verrebbe altresì mantenuta la possibilità che lo Stato, nel disporre interventi nel quadro di iniziative di solidarietà o di altre volte a favorire lo

sviluppo in determinate aree del territorio nazionale, secondo quanto deliberato con legge approvata dalle due Camere, potrebbe anche utilizzare la forma della garanzia statale. Non si tratterebbe infatti di una obbligazione contratta dalla regione, ma di una decisione dello Stato nell'ambito di quanto previsto dal comma 3 dell'articolo 64.

L'attuale formulazione potrebbe probabilmente anche entrare in contrasto con tale possibilità. Se si elimina l'ultima frase risulta chiaro che quelle contratte dalle regioni e dagli enti locali sono obbligazioni di cui rispondono esse stesse, ma al contempo non si preclude la possibilità della garanzia statale su finanziamenti che poi vengono utilizzati dalle regioni, purché ciò sia deciso con legge approvata dalle due Camere secondo quanto previsto dal comma 3.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Credo che questa interpretazione sia la più corretta in assoluto rispetto al testo. Quindi, possiamo anche sopprimere l'ultimo periodo, perché la garanzia in questione farebbe parte del fondo di solidarietà e non sarebbe prevista nella generalità dei casi, né costituirebbe un divieto generale, ma si tratterebbe di uno degli strumenti di solidarietà.

PRESIDENTE. Risulterebbe rilevante solo il trasferimento monetario.

MICHELE SALVATI. Mi dispiace tornare ad insistere sul tema, ma la formulazione che sta per essere adottata corrisponde ad una delle tante stesure esaminate in passato. In esse veniva esplicitamente riconosciuto che per le regioni (per le quali era prevista una politica solidaristica), questa garanzia poteva essere ricompresa tra gli strumenti di intervento dello Stato, peraltro soltanto per alcune di esse, mentre si faceva divieto per tutte le altre regioni.

La ragione per cui poi questa parte è stata eliminata è individuabile nella riaffermazione del principio di responsabilità delle regioni; anzi, di questo comma è stata redatta una versione ulteriore, molto più dura, in base alla quale non soltanto è fatto divieto alla Stato di garantire le obbligazioni contratte, ma addirittura quest'ultimo non dovrebbe intervenire per salvare situazioni di dissesto, mediante formule di *bailing out*. Per intenderci, quelle attraverso le quali si è salvata la città di New York quando l'amministrazione era in disavanzo e non riusciva a pagare i suoi debiti.

Le formule più restrittive hanno una loro logica che potete ben comprendere. Servono a rafforzare fortemente la responsabilità finanziaria delle regioni alle quali si danno tutti gli strumenti e si vuole che non abbiano santi padroni o tutori esterni.

Se viene eliminata questa parte e mantenuta soltanto la previsione che esse rispondono con il proprio patrimonio disponibile che, come sapete, è ben poca cosa (vorrei ricordare che a suo tempo tale previsione è stata inserita su sollecitazione del collega Marchetti), si crea una situazione in cui è abbastanza facile estendere la normativa in maniera tale da accentuare l'irresponsabilità finanziaria e gestionale degli enti subordinati allo Stato.

Quando si concede notevole autonomia agli enti substatuali (e gli Stati federali ne sanno qualcosa) nascono problemi molto gravi di controllo dell'intero sistema finanziario. Tra l'altro il problema dei controlli è presente anche nell'Unione europea, essendo difficile calcolare cosa sia il disavanzo degli Stati membri organizzati in modo federale.

Il problema di tenere in mano la finanza a livello centrale e di impedire atteggiamenti di irresponsabilità finanziaria da parte degli enti decentrati è veramente una grande questione. Prevedere garanzie, anche ultronee ed eccessive, in condizioni di autonomia finanziaria molto forte, corrisponde ad un disegno di controllo della finanza pubblica.

Sarei preoccupato e contrario all'eliminazione della frase in questione anche se - ripeto - risultasse ultronea, ridondante ed eccessiva; addirittura avrei previsto forme di divieto di *bailing out*, cioè impedito allo Stato di intervenire in casi di dissesto. Questa è la versione estrema, presente in alcuni emendamenti, ma bisogna tenere conto che qualche punto di equilibrio bisognerà pure trovarlo, e a me sembra ragionevole quello del testo attuale.

Per quanto riguarda le forme di intervento dello Stato per le regioni che si intendessero favorire, ve ne sono tantissime; molto vasta la panoplia degli strumenti disponibili da parte dello Stato che vuole assistere una regione. Non mi sentirei di rompere il principio di responsabilità, che poi verrà interpretato nello spirito che sto esternando, per dare un aiuto alle regioni in via di sviluppo.

Se verranno letti gli atti parlamentari della Commissione o quelli relativi alla discussione parlamentare che si svolgerà in Assemblea, si comprenderà che l'intendimento per il quale si vuole eliminare questa frase più restrittiva è quello che il collega Marchetti ha illustrato con estrema chiarezza adesso: in tal senso verrà poi condizionata l'intera giurisprudenza costituzionale e l'interpretazione della legge ordinaria.

A fini di controllo della finanza pubblica e di garanzia dell'autonomia, come ha detto con grande chiarezza il relatore D'Onofrio, sarei favorevole al mantenimento del testo; peraltro, poiché la questione verrà decisa con il voto, non aggiungo altro.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Chiedo cortesemente ai colleghi che sarebbero favorevoli ad interpretare questo divieto come non valido nei confronti degli interventi di solidarietà, di riflettere sulla serietà delle argomentazioni del collega Salvati.

Vi è un testo che già da tempo è noto nelle sue caratteristiche, una delle quali è una certa durezza. Ci rendiamo conto che di questo dovremo discutere seriamente

da ora fino al momento del voto dell'Assemblea della Camera. Credo che la serietà dell'approfondimento potrà portare ad accettare la cancellazione chiarendone il significato riferito soltanto alla solidarietà. Temo che la cancellazione in questo momento possa essere interpretata come culturalmente lassista dal punto di vista della finanza pubblica.

Pertanto, tornando sui miei passi di un attimo fa, ribadisco la preferenza per il mantenimento del testo così com'è, facendone oggetto di un esame molto approfondito prima della discussione in Assemblea; in quella sede, nella pubblicità, nella solennità e nella pienezza del lavoro d'aula, si potrà magari individuare una soluzione diversa. Procedendo oggi alla soppressione, mi sembrerebbe difficile poi rimettere qualcosa che saprebbe di restringimento delle autonomie degli enti locali. Quindi chiedo scusa se torno sull'opinione, espressa un attimo fa, a favore del mutamento di questo articolo e mi dichiaro favorevole al suo mantenimento, per la ragione non banale che il collega Salvati ha rappresentato in questo momento. So che Salvati ha concorso all'elaborazione del testo, ogni volta mettendo in primo piano il senso della responsabilità finanziaria complessiva e non questa o quell'altra questione. Sono pertanto favorevole al mantenimento del testo attuale.

MASSIMO VILLONE. Chiedo al presidente se andremo comunque al voto. Credo che sia necessario, perché ritengo le argomentazioni del collega Salvati troppo professorali; come ha ricordato egli stesso, ci sono stati esempi molto rilevanti di interventi anche in sistemi assolutamente e indiscutibilmente federali. Il collega D'Onofrio sa che io sono stato dal primo momento contrario a questa formulazione. Chiedo quindi che si voti fin d'ora.

PRESIDENTE. Passiamo pertanto ai voti. Non procediamo alla votazione del comma 0 del collega Rotelli perché lo consideriamo acquisito; mi pare che vi sia consenso su di esso. Diamo per scontata la modifica al comma 4 suggerita dal

collega Servello, che è di carattere meramente formale. Per quanto riguarda il comma 5, consideriamo caduta la proposta alternativa in relazione alla norma transitoria di cui il relatore ci farà avere presto il testo.

Votiamo quindi innanzitutto la soppressione dell'ultima frase del comma 6 e poi l'articolo.

**LUIGI GRILLO.** Se lei, presidente, me lo consente, vorrei svolgere una breve dichiarazione sulla soppressione dell'ultima riga del comma 6 e sulla proposta del relatore.

Siamo contrari alla proposta da ultimo avanzata, relativa alla soppressione dell'ultima frase del comma 6, ovviamente sia per le motivazioni poco fa ricordate dal collega Salvati, sia per la semplice considerazione che anche nel nostro testo avevamo incluso questa proposizione. A noi sembra contraddittorio recuperare l'idea che lo Stato debba rendere garanzia sui prestiti accesi dalle regioni. Se siamo per uno spirito regionalismo, se siamo per un decentramento responsabile, se siamo perché i comuni, le province e le regioni siano autonomi finanziariamente, l'inserimento di una norma di questo tipo è contraddittorio.

Sulla proposta del relatore, ai fini di superare incomprensioni ed equivoci che mi pare siano presenti soprattutto tra coloro che dispongono di scarso tecnicismo o di scarsa conoscenza sulle materie un po' complesse attinenti alle questioni finanziarie, vorrei schematicamente ricordare ai colleghi che noi abbiamo proposto una norma a parer nostro più federalista, perché va nella direzione di introdurre un processo, cioè di affermare concettualmente l'idea che il federalismo da inserire in Costituzione è il primo punto, la fase di inizio. Quindi non è una concezione statica. Siamo contro l'idea di quantificare in Costituzione una percentuale, il cui supporto tecnico è tutto da dimostrare, per capire incontro a quali esigenze va questa percentuale e questa codifica. Siamo più favorevoli ad una norma snella, che possa

favorire lo sviluppo dinamico di processi di più ampio e più avanzato federalismo.

In questo senso abbiamo votato la nostra norma e siamo insoddisfatti del testo del relatore. Non me ne voglia il senatore D'Onofrio, il cui impegno io rispetto, sapendo quanto lavoro egli abbia dedicato all'elaborazione di questa proposta; tuttavia il concetto su cui egli ha definito la propria proposta a mio parere soddisfa esigenze più di tipo demagogico che di tipo contenutistico che vadano incontro a due questioni importanti: gli equilibri del bilancio statale, con tutto ciò che vi è di annesso (il debito pubblico, la questione della gestione di tutte le materie in capo al bilancio dello Stato) e le questioni relative ad un regionalismo ancora più spinto e più carico di competenze.

Per queste ragioni votiamo contro, perché la proposta del senatore D'Onofrio ci sembra limitativa, statica, non in grado di cogliere il senso di un processo che viceversa è contenuto nella nostra proposta.

**PRESIDENTE.** Nel suo secondo intervento non ha definito solo populista la proposta del relatore, ma anche demagogica. Speriamo che lei non prenda la parola una terza volta, altrimenti manca solo che passi a vie di fatto...!

**FAUSTO MARCHETTI.** Mi dichiaro favorevole alla soppressione dell'ultima frase del comma 6 dicendo che ciò non significa assolutamente assumere posizioni lassiste. Il fatto che si consenta che lo Stato dia garanzia per certi prestiti assunti da regioni, province o comuni, in relazione alle esigenze che proprio lei, presidente, richiamava, non ha nulla a che vedere con il lassismo; semmai ha a che vedere con la solidarietà. Volevo solo sottolineare questo.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione la proposta Rotelli di sopprimere l'ultima frase del comma 6 dell'articolo 64.

(È respinta).

Passiamo alla votazione dell'articolo 64.

MICHELE SALVATI. Le chiedo scusa, presidente. Prima di mettere in votazione l'intero articolo, vorrebbe per cortesia leggere l'ultima parte del comma 4.

PRESIDENTE. È una correzione formale: «secondo parametri uniformi ed oggettivamente determinabili stabiliti per un periodo pluriennale», senza la ripetizione «tali parametri sono».

MICHELE SALVATI. Perfetto.

PRESIDENTE. Era veramente formale; lei invece temeva che io la volessi ingannare, diciamo la verità!

SERGIO MATTARELLA. Con l'articolo votiamo anche il mandato per la transitoria?

PRESIDENTE. Certo, è comprensivo del mandato per la norma transitoria.

Pongo in votazione l'articolo 64, come da ultimo riformulato dal relatore.

(È approvato).

Risultano conseguentemente respinti tutti gli emendamenti agli articoli 64 e 65, non integralmente assorbiti come da elenco in allegato.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Intervengo solo per memoria. Poiché fui accusato, prevalentemente da sinistra, di proposta demagogica quando, in qualità di ministro del governo Berlusconi, suggerii la riforma della scuola, oggi che l'accusa di demagogia viene dal collega Grillo, ex democristiano, ciò mi sembra altrettanto poco sostenibile. Saranno i fatti, e soprattutto le popolazioni regionali e i consigli regionali, a far capire che il voto di oggi è nel segno dell'autonomia delle regioni e non nel segno della demagogia. Tutto si può sostenere tranne che non prevedere una quota garantita alle regioni sia più fede-

ralista che prevederla. Anche i giochi di artificio verbale hanno un limite di dignità in quest'aula, e questa dignità difenderò in aula alla Camera dei deputati.

FRANCESCO SERVELLO. Mi permetto di definire questo intervento un fuor d'opera, prima di tutto perché il senatore D'Onofrio è relatore, in secondo luogo perché la discussione relativa all'articolo in questione era chiusa, in terzo luogo perché non può arrogare a se stesso e solo a se stesso la dignità del Parlamento e la dignità della bicamerale, che appartiene a tutti noi, anche su posizioni differenziate. Il dibattito, la dialettica, caro D'Onofrio, anche in questa sede può portare a dei chiarimenti!

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. L'accusa di demagogia non fa parte della dialettica politica, ma dell'insulto personale!

PRESIDENTE. Sotto il profilo umano è comprensibile che l'onorevole D'Onofrio abbia reagito a critiche, vissute come eccessive forse perché vengono dalla sua stessa parte, che lo hanno particolarmente addolorato.

FRANCESCO D'ONOFRIO, *Relatore sulla forma di Stato*. Dai più antifederalisti di quella parte!

PRESIDENTE. Passiamo all'esame dell'articolo 112, nel testo riformulato sulla base dei lavori del Comitato ristretto (*v. allegato Commissione bicamerale*).

Comunico che i senatori Salvati e Vegas hanno a loro volta elaborato, sulla scorta di orientamenti emersi nell'ambito del Comitato ristretto la seguente formulazione del medesimo articolo: «Le Camere esaminano ogni anno i bilanci dello Stato e i rendiconti consuntivi finanziari e patrimoniali presentati dal Governo.

L'esercizio provvisorio del bilancio non può essere concesso se non per legge e per periodi non superiori complessivamente a quattro mesi. Con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi

tributi e nuove spese. La legge di bilancio definisce l'equilibrio annuale e pluriennale dei conti dello Stato e fissa i limiti massimi alla crescita del debito per il complesso delle amministrazioni pubbliche.

Le leggi che comportano nuove o maggiori spese o minori entrate indicano i mezzi per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione, prevedendo il ricorso all'indebitamento solo per spese di investimento, per fronteggiare altri eventi di carattere eccezionale con conseguenze economiche straordinarie ovvero in caso di guerra. Gli emendamenti ai disegni di legge che costituiscono la manovra annuale di finanza pubblica sono ammessi nel rispetto dei limiti stabiliti ai sensi del presente comma, che sono previamente fissati secondo procedure previste dalla legge di contabilità generale dello Stato e dai regolamenti delle Camere. In caso di opposizione del Governo, le Camere possono approvare disposizioni che comportino maggiori oneri a maggioranza assoluta dei componenti.

La legge di contabilità generale dello Stato è approvata dalle due Camere; stabilisce il contenuto dei bilanci e dei rendiconti e disciplina le leggi in materia di spesa e di entrata, prevedendo in ogni caso il principio della compensazione degli effetti finanziari; determina le regole per la redazione del bilancio dello Stato e degli enti pubblici in modo da favorire il controllo di efficienza e di economicità nella gestione delle risorse pubbliche. La medesima legge non può essere modificata dalle leggi di approvazione e di variazione del bilancio né dalle leggi di spesa o di entrata ».

Prego la senatrice Dentamaro di prendere posto e subire, come sarà inevitabile, le severe critiche e le accuse di populismo che spettano ai relatori.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Signor presidente, l'attuale formulazione contiene una sola modifica rispetto al testo distribuito il 1° ottobre, prima della sospensione dei lavori.

Il testo proposto oggi mantiene il carattere formale della legge di bilancio, mentre alcune proposte andavano nel senso di costituzionalizzare la possibilità che la legge di bilancio introducesse modifiche alle leggi di spesa. Mi sembra preferibile la soluzione di distinguere la sede delle determinazioni sulla manovra annuale di finanza pubblica rispetto a quella relativa all'approvazione del bilancio, perché ciò costituisce un elemento di trasparenza che agevola la lettura della manovra e del bilancio, quale strumento di indirizzo e di controllo della politica governativa. Nella stessa logica viene costituzionalizzato il carattere di normativa interposta delle leggi di contabilità, il loro valore. Invece non viene introdotto alcun vincolo sostanziale di contenuto al bilancio, ritenendo che questa sia materia di scelta politica da non irrigidire all'interno di limiti costituzionali, peraltro facilmente eludibili, come insegna l'esperienza di altri paesi che senza successo hanno tentato di seguire questa strada.

Viceversa è stato introdotto un vincolo procedurale: ciò costituisce la novità rispetto al testo del 1° ottobre, anche se lo è in senso relativo perché recepisce la parte corrispondente dell'emendamento a firma Salvati e Vegas del 31 ottobre. Il vincolo consiste nello stabilire che la legge di bilancio fissa preventivamente l'equilibrio annuale e pluriennale dei conti pubblici e che gli emendamenti sono ammissibili solo all'interno dell'equilibrio medesimo (meccanismi affidati finora alla prassi parlamentare, non senza rischi per un controllo sostanziale dei conti e della spesa pubblica).

Allo stesso criterio corrispondono le precisazioni in ordine al principio di copertura delle leggi di spesa che, oltre a riguardare l'intero periodo di applicazione della legge, deve essere contenuto nei limiti fissati dal bilancio per il ricorso all'indebitamento.

Infine, è mantenuta la stessa formulazione del 1° ottobre — che era stata approvata il 30 giugno — relativamente al rapporto tra Parlamento e Governo sulle decisioni finanziarie o aventi effetti finan-

ziari, vale a dire che le modifiche parlamentari, in caso di opposizione del Governo, possono essere approvate a maggioranza assoluta dei componenti delle Camere.

MICHELE SALVATI. Stiamo esaminando una materia che, secondo me, andrebbe valutata con molta ponderazione, ma purtroppo abbiamo ricevuto la proposta della relatrice soltanto ora. Ad ogni modo è motivo di compiacimento per me e per il collega Vegas constatare come una parte sostanziale del nostro emendamento sia stata accettata dalla relatrice, il che semplifica e rende più comprensibile il processo annuale di bilancio.

La parte che la relatrice non ha ritenuto di accettare riguarda un aspetto politico rilevante. L'attuale formulazione dell'articolo rappresenta una registrazione accurata e precisa delle attuali prassi di bilancio; nel nostro emendamento invece è inserito un principio politico che vorrei fosse quanto meno discusso dalla Commissione perché intendiamo mantenerlo. Mi riferisco al principio politico secondo cui il ricorso al debito è ammesso solo per spese di investimento o in caso di guerra o per fronteggiare altri eventi di carattere e con conseguenze finanziarie eccezionali: è un punto politico importante che ci era sembrato acquisito da un consenso molto largo, indipendentemente dalle parti politiche alle quali io e il collega Vegas apparteniamo.

Negli emendamenti presentati all'articolo in oggetto ve ne erano alcuni che costituivano delle dichiarazioni politiche di principio, come quelli relativi al costituzionalismo fiscale, in base ai quali la spesa o le entrate non potevano superare una determinata percentuale del prodotto interno lordo. Tali emendamenti avrebbero irrigidito l'intero processo di bilancio oltre a risultare in contrasto con le esigenze eccezionali eventualmente verificatesi; erano chiaramente delle bandierine politiche, come si dice in gergo politico.

La riserva del ricorso al debito solo per spese di investimento o in caso di guerra o per fronteggiare altri eventi di carattere e con conseguenze finanziarie eccezionali

è qualcosa di diverso, non è una bandierina ma un principio che abbiamo affermato per gli enti subcentrali, per le regioni, le province e i comuni, e dunque non capisco perché non affermarlo anche per lo Stato.

Certo, possono essere sollevate due possibili obiezioni, la prima delle quali è che si incontrano difficoltà nel distinguere tra spese correnti e spese per investimenti. È un'obiezione forte, specie se si considerano gli investimenti in capitale umano che possono presentarsi nella forma di spese correnti. All'obiezione però mi sento di rispondere, insieme con il collega Vegas, che, affermato il principio, un minimo di elasticità di interpretazione circa l'indirizzo dato dal costituente non sia negativo, ma addirittura positivo. Non crediamo dunque che questa relativa vaghezza o le difficoltà interpretative siano delle controindicazioni. Molto più forte è una seconda obiezione: se applicassimo questa disposizione adesso, senza norme transitorie, non faremmo altro che denunciare la natura anticostituzionale della legge di bilancio che sta per essere discussa. Quest'anno le spese per investimento ammontano a circa 70 mila miliardi, il disavanzo complessivo è dell'ordine di 120 mila miliardi e non credo che la differenza di 50 mila miliardi sia dovuta interamente a spese legate ad eventi eccezionali per natura o per conseguenze finanziarie.

È perfettamente possibile – io credo – evitare purtroppo al prezzo di appesantire il testo costituzionale questa ovvia controindicazione, purtroppo al prezzo di appesantire il testo costituzionale. Si può fare in due modi: o attraverso una norma transitoria o affermando nel testo che il ricorso all'indebitamento è anche ammesso qualora gli oneri per gli interessi sul debito rendano insostenibile un loro completo finanziamento mediante entrate correnti; in tal caso – si potrebbe aggiungere – la legge di bilancio prevede un piano pluriennale di rientro del debito a dimensioni che consentano il finanziamento degli interessi mediante entrate correnti nei tempi più rapidi possibili. È

questa esattamente la cosa che il Governo sta facendo facendo adesso e che potrebbe essere necessaria ogni qual volta, per eventi eccezionali, ci si dovesse accollare un debito chiaramente insostenibile dal punto di vista del suo finanziamento mediante entrate correnti.

Credo che questo non sia un punto di destra o di sinistra, ma un aspetto che varrebbe la pena di sottolineare o comunque di discutere, se non adesso, in aula. Non è una bandierina puramente politica; credo sia ormai una cosa perfettamente acquisita dalla coscienza collettiva, tra coloro che si occupano di tali questioni, che sia una norma acquisita anche al livello di Unione europea.

Non mi sono consultato con l'onorevole Vegas; la versione fornita ora dalla relatrice è accettabile e mi sentirei di votarla. Vorrei tuttavia che su questo punto politicamente importante, il quale stabilisce un ponte anche tra gruppi di orientamento politico diverso, ci fosse una discussione. Non è – ripeto – una bandiera puramente politica, come alcune affermazioni estremamente rigide di costituzionalismo fiscale; è un punto acquisito, che può essere formulato in maniera tale da evitare le evidenti obiezioni prima ricordate. Ho dato un'idea di come si potrebbe risolvere il problema dell'impossibilità attuale di pagare gli interessi soltanto con entrate correnti; oggi sarebbe chiaramente impossibile perché renderebbe il bilancio troppo rigido, ma si potrebbe benissimo ovviare o in via di norma transitoria o mediante la formulazione che ho suggerito.

Mi affiderei al presidente e alla sua valutazione dei ritmi di lavoro di questo consesso per giudicare se una discussione su questo punto – politicamente molto importante, tale da rappresentare una reale innovazione nella formulazione dell'articolo 112 – debba avvenire ora o in aula.

**GIUSEPPE CALDERISI.** Concordo con quanto detto dal collega Salvati; del resto l'emendamento illustrato porta anche la firma dell'onorevole Vegas, per cui non mi

soffermo ulteriormente sulle considerazioni espresse.

Intervengo su un'altra questione relativa all'emendamento C. 112.63 a firma dei colleghi Pisanu e La Loggia, riguardante la parte trattata nell'ultimo comma della formulazione proposta dalla relatrice (è contenuta, in realtà, anche nell'altro emendamento).

Mi riferisco alla norma in base alla quale, in caso di opposizione del Governo, non possono essere approvate leggi o emendamenti che comportino maggiori oneri e non invece a quella per cui l'opposizione del Governo può essere superata dalla maggioranza assoluta dei membri della Camera.

La norma proposta nell'emendamento Pisanu e La Loggia è sostanzialmente la fotocopia della previsione contenuta nel primo comma dell'articolo 113 della costituzione tedesca, della norma applicata in Inghilterra dal cancelliere dello scacchiere; in Francia vige addirittura il divieto di presentazione di emendamenti. Dico questo per sostenere che le maggiori democrazie europee, soprattutto quelle parlamentari, hanno questa previsione, come una norma cardine per riconoscere ed affermare il principio di responsabilità politica, che evidentemente deve valere innanzitutto sulle questioni di indirizzo politico in maniera economico-finanziaria.

Quando vediamo la solidità delle democrazie europee, dobbiamo sapere che la stabilità di questi paesi dipende essenzialmente da norme come questa: quelle che ripongono in modo chiaro ed esplicito il principio di responsabilità nelle mani del Governo, in particolare in materia di maggiori spese o di minori entrate.

Sollecitiamo quindi il voto su questo punto, esprimendo l'auspicio di avere il consenso della maggioranza della Commissione.

**PRESIDENTE.** Il principio è chiaro, anche perché ne abbiamo discusso lungamente; è noto.

**STEFANO PASSIGLI.** Se confrontiamo l'ultimo comma nelle due versioni, la

precedente e la nuova della relatrice, osserviamo che viene meno uno dei due requisiti che venivano richiesti per superare l'opposizione del Governo e che nella prima versione erano la maggioranza assoluta dei componenti della Camera dei deputati ed anche l'indicazione della compensazione degli effetti finanziari.

PRESIDENTE. È implicito.

STEFANO PASSIGLI. Non direi, perché?

PRESIDENTE. È assorbito nel principio generale; onestamente, credo che sia così; è previsto già oggi, ma è assorbito nel principio generale.

STEFANO PASSIGLI. Laddove si parla di ricorso all'indebitamento? Dov'è il principio generale?

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. È il principio di copertura, la parte precedente del comma...

STEFANO PASSIGLI. Ma la parte precedente del comma in questo momento parla di indebitamento, che è cosa diversa...

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Il testo recita: « (...) indicano i mezzi per farvi fronte per l'intero periodo di applicazione (...) ». È il principio di copertura.

PRESIDENTE. « (...) nell'osservanza dei limiti stabiliti (...) ».

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. E inoltre « nell'osservanza dei limiti stabiliti per il ricorso all'indebitamento »!

STEFANO PASSIGLI. D'accordo.

GIUSEPPE CALDERISI. Vogliamo entrare in Europa o no?

PRESIDENTE. È questo il suo emendamento, entrare in Europa? A quale comma va aggiunto?

MARCELLO PERA. Vorrei spendere un'ulteriore parola su questo punto. Mi sembra che quanto sosteneva ora la relatrice – ossia essere l'emendamento assorbito dalla norma generale – non sia completamente corretto. Un conto è non superare il tetto fissato di spesa, altro conto è, senza superare il tetto di spesa, compensare diversamente (più tasse e meno entrate, più entrate e meno tasse). Questo attiene alla responsabilità politica del Governo; se il Parlamento può modificare entro il limite del tetto di spesa gli stanziamenti, compensarli in maniera diversa, il tetto di spesa è ugualmente rispettato, ma non la responsabilità del Governo nei confronti del Parlamento. Ecco allora che, in adeguamento ad altri paesi europei, con questo emendamento si intende privilegiare la responsabilità politica del Governo, in un atto eminentemente politico, di fronte al Parlamento; non è solo una questione di rispetto del tetto, ma anche di rispetto delle voci da compensare entro il medesimo tetto. Pertanto non mi pare che l'emendamento sia completamente assorbito dal principio generale.

PRESIDENTE. La relatrice si riferiva all'obbligo di previsione della compensazione; questo è assorbito, non la proposta di Calderisi.

Noi parliamo di una proposta parlamentare sulla quale c'è l'opposizione del Governo che viene approvata dalla maggioranza qualificata del Parlamento, cioè dalla maggioranza assoluta dei componenti; parliamo di un caso che in termini politici comporta la crisi di Governo.

GIUSEPPE CALDERISI. Non si può ricorrere alla fiducia ogni volta che c'è un emendamento di spesa, questa è la *ratio* della norma tedesca.

**PRESIDENTE.** Parliamo di un caso chiaramente eccezionale perché, nel momento in cui si stabilisce che in caso di opposizione del Governo occorre la maggioranza assoluta dei componenti (e tutti noi che viviamo la vita delle assemblee parlamentari sappiamo cosa significa una maggioranza di questo tipo), è evidente che abbiamo introdotto uno sbarramento fortissimo rispetto alla prassi di modificazione delle leggi finanziarie e di bilancio così come è invalsa nell'uso parlamentare. Credo non ci siano precedenti di emendamenti passati con la maggioranza qualificata.

**MARCELLO PERA.** Proprio perché si tratta di emendamenti che possono compensare, non pensa che in questo modo ci sarebbe una spinta consociativa?

**PRESIDENTE.** Noi vogliamo scrivere in Costituzione che il Parlamento non può approvare, neppure a maggioranza qualificata, alcuna variazione che non sia deliberata dal Governo? Sarebbe una norma fortissima ed ho l'impressione che non sia questa l'interpretazione delle norme delle altre costituzioni, altrimenti non si capisce nemmeno perché il Parlamento dovrebbe discutere di questa materia.

**STEFANO PASSIGLI.** A questo punto presenterei un emendamento per proporre che il Governo non porti la legge di bilancio in Parlamento.

**ERSILIA SALVATO.** Proprio ascoltando le sue parole, presidente, resto sempre più convinta non solo della necessità di non mettere quest'ultima parte, ma anche dell'intima contraddittorietà che c'è con il resto del disegno costituzionale. Infatti, da una parte vogliamo ancora avere un rapporto tra Governo e Parlamento, dall'altra con questa norma impediamo al Parlamento di esprimersi liberamente e affermiamo che deve essere soltanto un oppositore di timbri. Se per approvare una norma finanziaria c'è bisogno di una maggioranza qualificata,

delle due l'una: o si ritorna al consociativismo di cui parlavano i colleghi, oppure c'è un'impossibilità materiale di introdurre qualsiasi modifica.

A questo punto il problema non è la norma, ma l'utilità del Parlamento. Chiedo pertanto la votazione per parti separate ed annuncio il voto contrario all'ultima parte.

**FRANCESCO SERVELLO.** Onorevole presidente, francamente sono molto perplesso sia sulla seconda parte della formulazione della relatrice, sia sull'emendamento. In Costituzione non possiamo precludere né l'iniziativa del Governo, che può porre la fiducia su una questione di rilevanza finanziaria che potrebbe stravolgere il bilancio, né la facoltà della Camera di travalicare eventualmente questa norma che nell'ultima formulazione della relatrice si limita all'approvazione del bilancio e quindi già di per sé indica dei limiti. Se la maggioranza della Camera dovesse travalicarli, si determinerebbe un conflitto tra il Governo e la sua maggioranza, che in questo caso non esisterebbe più.

Mettere in Costituzione sia la formulazione della relatrice, sia quella del collega Pisanu, mi sembra del tutto fuori luogo perché la libertà del Parlamento è anche quella di esprimere, a maggioranza assoluta, un indirizzo diverso; se il Governo lo accetta, ne prenderà atto, altrimenti chiederà una verifica con la fiducia. Solleciterei quindi di eliminare l'ultima parte della formulazione della relatrice, pregando il collega Calderisi di non insistere per la votazione del suo emendamento.

**STEFANO PASSIGLI.** Suggesto che si sostituisca l'espressione «effetti finanziari», che è estremamente impropria, con l'espressione «maggiori oneri», altrimenti la prescrizione si applica anche ad eventuali riduzioni di spesa o a votazioni che comportino maggiori entrate. Non credo sia questa l'intenzione della relatrice, ritengo quindi si debba parlare di maggiori oneri finanziari; si tratta infatti di una

garanzia che poniamo a difesa di un impianto di bilancio preparato dal Governo e sicuramente non con riferimento a qualsiasi effetto finanziario, ma solo a quelli che aggravino l'onere.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e sulle fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. L'intento era quello di coprire anche l'ipotesi delle minori entrate, se si ritiene che questa rientri nell'espressione « maggiori oneri », possiamo tranquillamente ripristinare la formulazione precedente.

ANTONIO ENRICO MORANDO. L'effetto finanziario è anche un effetto virtuoso mentre noi non dobbiamo sanzionare un effetto virtuoso.

STEFANO PASSIGLI. Alla seconda riga si parla di « leggi che comportino nuovi o maggiori oneri », mentre prima si parlava di « maggiori spese o minori entrate ». Ho presunto quindi che la relatrice dia all'espressione « maggiori oneri » il significato di « maggiori spese o minori entrate ».

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e sulle fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. Se resta agli atti questo chiarimento, non ho difficoltà a tornare al testo precedente.

GIUSEPPE CALDERISI. Solo per conoscenza vorrei leggere la brevissima norma della costituzione tedesca che è la cardine di tutte le democrazie parlamentari europee; una analoga, anche se non scritta, vige anche in Inghilterra.

« Le deliberazioni del *Bundestag* e del *Bundesrat* che aumentano le spese proposte dal Governo federale nel bilancio preventivo o che comportano, subito o in prosieguo di tempo, nuove spese necessitano del consenso del Governo federale. Lo stesso vale per le leggi che comportano una diminuzione di entrate immediata o differita nel tempo ». Questo è l'articolo 113, primo comma, della costituzione te-

desca e – lo ripeto – queste sono norme cardine delle democrazie parlamentari!

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Al di là delle intenzioni, l'espressione « che comporta effetti finanziari » significa qualunque effetto finanziario, e questo non è ammissibile. Poiché bisogna introdurre comportamenti virtuosi, bisogna scrivere « che comportino maggiori oneri ». L'ipotesi delle maggiori entrate a fronte di maggiori oneri non ci interessa. Stabilire che a maggioranza assoluta si possa impedire qualsiasi effetto finanziario mi sembra del tutto eccessivo. Propongo pertanto di usare l'espressione « che comportino maggiori oneri ».

PRESIDENTE. Vi sono due questioni sulle quali dobbiamo votare preliminarmente: mi riferisco, innanzitutto, alla proposta, avanzata dal collega Salvati, di inserire nel testo la previsione secondo cui il maggiore indebitamento è possibile soltanto per spese di investimento o nei casi previsti dall'emendamento Salvati e Vegas (in sostanza, in caso di guerra).

Il collega Salvati ha proposto anche una complessa aggiunta a questa norma, tale da coprire costituzionalmente il ricorso all'indebitamento per pagare gli interessi sul debito: è evidente che, nella condizione concreta del nostro paese, tale norma rischia di determinare una situazione di incostituzionalità nel caso in cui gli interessi sul debito fossero tali (questo aspetto dipende dal mercato e non lo si può fissare in Costituzione) da richiedere il ricorso all'acquisizione di risorse per pagarli.

MASSIMO VILLONE. Voglio che risulti il mio voto contrario a verbale, per favore!

PRESIDENTE. Non basta votare contro: il senatore Villone vota contro a verbale! In questo caso, è professorale...!

MASSIMO VILLONE. È un profilo di certezza del diritto.

PRESIDENTE. Pongo in votazione la proposta del collega Salvati, volta ad introdurre un limite alla possibilità di indebitamento, attraverso una previsione in base alla quale il ricorso all'indebitamento sia consentito soltanto per spese di investimento, per fronteggiare eventi di carattere eccezionale ed in caso di guerra.

(È approvata).

Dobbiamo ora procedere alla votazione della proposta dell'onorevole Calderisi, volta a correggere l'ultimo periodo dell'ultimo comma del testo della relatrice, nel senso che le Camere non possano approvare disposizioni che prevedano maggiori oneri in caso di opposizione del Governo. Si tratta di una norma ottima per chi governa, perché in sostanza a quel punto si può chiudere il Parlamento e non se ne parla più!

GIUSEPPE CALDERISI. Non mi risulta che il Parlamento inglese e quello tedesco siano chiusi!

PRESIDENTE. Va benissimo, onorevole Calderisi, sono favorevole!

Pongo in votazione la proposta dell'onorevole Calderisi.

(È respinta).

FRANCESCO SERVELLO. Ricordo che avevo avanzato la proposta di sopprimere per intero l'ultimo periodo dell'ultimo comma, che recita: «In caso di opposizione del Governo, le Camere possono approvare disposizioni che comportino effetti finanziari a maggioranza assoluta dei componenti».

PRESIDENTE. È la stessa proposta della senatrice Salvato, volta a tornare allo *statu quo*, in cui le Camere possono approvare emendamenti, salvo l'obbligo di indicare la copertura finanziaria.

Pongo in votazione la proposta della senatrice Salvato, soppressiva dell'ultimo periodo dell'ultimo comma del testo della relatrice.

(È respinta).

Abbiamo previsto che sostanzialmente si possano fare debiti solo in caso di guerra; dopo di che, stavamo prevedendo che è sufficiente una maggioranza semplice per stravolgere il bilancio dello Stato: mi pare che si proceda in ordine sparso!

Diamo per acquisita la correzione in base alla quale si parla di maggiori oneri o minori entrate, anziché di effetti finanziari.

MARIDA DENTAMARO, *Relatrice sul Parlamento e le fonti normative e sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea*. L'espressione «maggiori oneri» dovrebbe comprendere anche le minori entrate.

PRESIDENTE. Resta allora a verbale che l'espressione «maggiori oneri» comprende anche le minori entrate.

Dobbiamo ora procedere alla votazione dell'articolo 112.

CESARE SALVI. Intervengo per dichiarazione di voto sull'articolo nel suo complesso, preannunciando che voteremo a favore. Ritengo peraltro che nel pomeriggio di oggi su questo tema siano stati commessi, forse anche a causa della fretta, alcuni errori legati, tra l'altro, ad un'impostazione culturale di retroguardia rispetto al tema del bilancio. Una persona non sospettabile di connivenze con una linea politica di bilancio facile, come il professor Padoa Schioppa, ha chiarito recentemente - l'ha fatto oggi su un quotidiano - come il tema al quale la Commissione si è appassionata nella seduta odierna, ritenendo che il problema del controllo della spesa pubblica passi attraverso queste norme sul bilancio, sia un aspetto ormai culturalmente superato. Ritengo quindi che il Parlamento dovrà tornare ad occuparsi di questa normativa.

ERSILIA SALVATO. Preannuncio il voto contrario del gruppo di rifondazione comunista sull'articolo 112, per le ragioni

già espresse, alle quali ne aggiungo in particolare una: la norma prevede la maggioranza assoluta dei componenti, che costituisce sostanzialmente un *quorum* irraggiungibile. Non si introduce, quindi, la possibilità di una razionalizzazione e di un maggior rigore nelle procedure di bilancio, bensì una sorta di imposizione da parte del Governo nei confronti di un Parlamento che in questo modo non avrebbe più ragione di esistere.

Ritengo che sulla questione si dovrà tornare allorché se ne discuterà in Assemblea, ma credo comunque che la norma in esame sia molto grave; di qui — lo ripeto — il nostro voto contrario.

**MAURIZIO PIERONI.** Evidentemente, il collega Villone aveva avuto un presentimento allorché ha voluto che risultasse verbale il suo voto contrario, che mi sembra ampiamente giustificato: considerata la forma assunta dall'articolo in esame, voterò contro, perché in tale norma il dibattito sull'equilibrio del bilancio è stato recepito come un fatto assolutamente feticistico ed immotivato. Questo è, tra l'altro, un atteggiamento tipico di chi conosce il prezzo di tutto ma ignora il valore di qualsiasi cosa.

**GIUSEPPE VEGAS.** Preannuncio che voterò a favore dell'articolo 112, pur rendendomi conto che esso non rappresenta la perfezione delle norme in materia. Si tratta comunque del punto di arrivo di un dibattito almeno quarantennale, che deve assumere come parametri di visibilità le condizioni della nostra finanza pubblica che si sono determinate fino ad oggi. Quindi, se non prendiamo in considerazione ciò che è accaduto in passato, non siamo in grado di scrivere una norma che pure è necessaria per il futuro.

Nella Costituzione è importante fissare i paletti dell'attività futura per quanto riguarda la spesa pubblica, perché la circostanza di non averlo fatto negli anni precedenti ha determinato gli effetti di fronte ai quali ci troviamo oggi.

Inoltre, se l'endiadi dell'entrata in Europa è costituita dal risanamento finan-

ziario e dalla stabilità politica e se si vogliono perseguire entrambi questi obiettivi, una dimostrazione di serietà di intenzioni circa il fatto di non voler proseguire con atteggiamenti di spesa come quelli del passato deve essere sancita al massimo livello possibile, che è quello costituzionale. Personalmente, quindi, pur ritenendo la norma così come uscita dal dibattito perfettibile e per certi aspetti carènte, credo che essa rappresenti un passo avanti molto significativo rispetto al passato. Auspico inoltre che essa consenta ai governi del futuro di governare e non di dover cercare, come negli ultimi cinque anni, di rimediare alle situazioni create nel passato.

**MASSIMO VILLONE.** Signor presidente, in dissenso dal mio gruppo, esprimerò voto contrario.

**STEFANO PASSIGLI.** Signor presidente, voterò a favore con una motivazione aggiuntiva, pur conservando alcune perplessità su determinati aspetti, ivi compreso, per esempio, quello dei limiti posti alla possibilità di indebitamento. Credo però che nel complesso l'articolo si muova nella direzione di rafforzare notevolmente i poteri del Governo, in coerenza con quanto abbiamo già previsto in tema di forma di governo: quindi, nell'ambito del ridisegno della Costituzione che veniamo attuando, al di là di alcuni aggiustamenti che potranno essere effettuati in sede di dibattito nelle Assemblee plenarie, credo che l'articolo risponda al progetto generale.

**FRANCESCO SERVELLO.** Signor presidente, il gruppo di alleanza nazionale aveva chiesto delle modifiche per semplificare la norma; mi dispiace però di dover constatare — lo dico al collega Salvi — che sul testo che andiamo a votare, proposto dalla relatrice e discusso nel Comitato competente, non erano insorte tutte queste difficoltà. Non vorrei quindi che si innestasse una questione politica su una norma che, sia pure discussa e discutibile, era apparsa accettabile: pertanto, poiché

non voglio stimolare posizioni di carattere politico-strumentale, annuncio il nostro voto favorevole su questo articolo.

**PRESIDENTE.** Pongo in votazione l'articolo 112 nel testo della relatrice, come riformulato e modificato.

*(È approvato).*

Risultano pertanto respinti tutti gli emendamenti relativi a tale articolo, non integralmente assorbiti, come da elenco in allegato.

Passiamo all'articolo 91 (*v. allegato Commissione bicamerale*). Si tratta di una questione molto semplice di coordinamento. Avevamo accantonato il problema dell'incompatibilità tra membro di un'assemblea regionale e membro di una Camera; avendo sciolto la questione relativa al Senato nel senso di una Camera mista, l'articolo viene ora riproposto dalla relatrice nei seguenti termini: « La legge determina i casi di ineleggibilità e di incompatibilità con l'ufficio di deputato o di senatore. Nessuno può appartenere contemporaneamente alle due Camere ovvero ad una Camera e ad un'assemblea regionale, salvo quanto previsto dall'articolo 97 ».

Se nessuno chiede di parlare, lo pongo in votazione.

*(È approvato).*

Risultano conseguentemente respinti tutti gli altri emendamenti riferiti a tale articolo.

Era rimasto accantonato anche l'esame degli emendamenti riferiti al primo comma dell'articolo 63, in base al quale nessuno può appartenere a più di un'assemblea regionale.

Pongo in votazione tale comma.

*(È approvato).*

Risultano pertanto respinti tutti gli emendamenti riferiti al suddetto comma.

Rimane ora aperta una questione assai rilevante, che dobbiamo sciogliere per completare le questioni che avevamo ac-

cantonato: si tratta del problema del numero dei parlamentari. In proposito erano state formulate diverse ipotesi: per esempio, quella di non toccare il testo approvato a giugno e tuttavia di approvare un ordine del giorno che prevedesse un criterio di riferimento. In particolare, si era parlato della possibilità di riesaminare la previsione sul numero dei parlamentari alla luce della situazione presente negli altri paesi europei, soprattutto quelli più simili al nostro, per esempio per il numero di abitanti.

Successivamente, tuttavia, l'onorevole Calderisi ha ritenuto, ma non solo lui, di avanzare già in questa sede una riformulazione dell'articolo 85, sulla base di orientamenti emersi nel Comitato ristretto del seguente tenore: « Il numero dei deputati è determinato da una legge approvata dalle due Camere in misura non superiore a uno ogni 100 mila abitanti e non inferiore a uno ogni 140 mila abitanti, o frazione superiore a 50 mila, secondo le risultanze dell'ultimo censimento generale della popolazione. Sono eleggibili a deputati tutti gli elettori che nel giorno delle elezioni hanno compiuto i 21 anni d'età. Il numero dei senatori elettivi è pari alla metà di quella dei deputati. Conseguentemente modificare l'articolo 86 ».

La questione è stata lungamente discussa: a mio giudizio, è evidente che la previsione di un numero fisso di deputati entra in urto con un'ipotesi di riforma della legge elettorale che si ispiri all'ordine del giorno che è stato sottoscritto da autorevoli colleghi. Da questo punto di vista la proposta del collega Calderisi risponde ad un'esigenza di flessibilità che è più compatibile. Lo dico essendo stato personalmente difensore della previsione del numero di 400 deputati, come norma che rappresentasse tra l'altro anche un messaggio relativamente alla riduzione del numero dei parlamentari. La proposta Calderisi non contraddice peraltro la previsione di 400 deputati, numero che è in qualche modo all'interno della banda di oscillazione indicata, e presenta una maggiore flessibilità che forse, alla luce del

proposito di riforma della legge elettorale che è stato formulato dalla maggioranza dei gruppi, può essere utile. Ci potremmo infatti trovare di fronte al fatto che la nuova legge elettorale entra in urto con la rigidità della previsione costituzionale.

Ritengo quindi che la proposta Calderisi risponda in parte alle esigenze ed ai problemi che erano stati prospettati; tuttavia, siccome questa proposta non è stata formulata all'unanimità dal Comitato, nell'ambito del quale vi erano invece diversi pareri, la presento qui come proposta Calderisi. Non è quindi la proposta del Comitato, ma è il modo in cui il collega Calderisi ha inteso dare uno sbocco alla discussione sul problema del numero dei parlamentari.

FRANCESCO SERVELLO. Signor presidente, per rompere il ghiaccio, osservo subito che bisognava trovare un criterio. Lei ha già riferito su quanto si era tentato in relazione alle legislazioni straniere, rispetto alle quali bisogna tenere presente che le situazioni, anche parlamentari, non sono omogenee: possono infatti esservi compiti e ruoli differenti, oltre che una o due Camere a seconda dei paesi. In precedenza non ci eravamo ritenuti soddisfatti dal ricorso ad un riferimento del genere. Mi pare, invece, che il parametro della popolazione sia il più corretto: non dà un numero fisso, può variare nel corso degli anni a seconda del mutamento della popolazione e mette le regioni più popolate nelle condizioni di avere, magari, un numero di parlamentari superiore, salvo le quote fisse (stabilite in altra norma) per il numero dei senatori nell'ambito delle regioni minori.

In sostanza il criterio della popolazione mi sembra rispettare l'indirizzo generale di una contrazione del numero dei parlamentari tanto alla Camera quanto al Senato; tuttavia l'indirizzo è corretto ed è comprensibile anche da un'opinione pubblica estremamente sensibile a questo tema. Non so se vi siano soltanto ragioni demagogiche, ma certamente sarebbe assolutamente negativa l'impressione che può derivare dal non quantificare fin da

oggi il numero dei parlamentari secondo un certo criterio.

Sono quindi favorevole – insieme con i colleghi di alleanza nazionale – all'adozione di questo criterio, salvo correzioni che intervengano però sul criterio stesso e non sulla scelta.

ERSILIA SALVATO. Noi siamo assolutamente contrari, presidente. D'altra parte, se dobbiamo – così come è d'obbligo – guardare all'opinione pubblica, da essa viene un messaggio è molto chiaro: si chiede la riduzione drastica del numero dei parlamentari. Forse in questa richiesta, in questa domanda a volte vi è della demagogia, ma sicuramente vi è una lontananza dei cittadini dalla politica.

Al di là dell'opinione pubblica, però, dobbiamo scrivere norme costituzionali con rigore e serenità. Sono convinta che il numero dei parlamentari che era stato proposto – dopo che anche all'interno del Comitato si era riflettuto adeguatamente su questo punto – sia assolutamente congruo. Mi riferisco alla composizione della Camera (400 deputati) e del Senato (200 componenti, che fra l'altro si sono già raddoppiati: 200+200).

Quanto al testo dell'emendamento, esso non contiene soltanto una indeterminatezza, una flessibilità sulla quale si potrebbe anche ragionare. Vi è anche un dato assoluto: la banda di oscillazione difficilmente arriva al di sotto dei 400 o comunque entro i 400 componenti; giunge a cifre molto superiori. In sostanza alla fine arriveremo a 1.200 parlamentari. Credo sia addirittura scandaloso, presidente: me lo consenta.

PRESIDENTE. Mi permetto di fare un'obiezione numerica: il limite massimo previsto dalla proposta Calderisi è di un deputato ogni 100 mila abitanti.

ERSILIA SALVATO. Non sono 400, presidente. Sono 560.

PRESIDENTE. Sono 550. Comunque, quand'anche ci si attestasse sul limite massimo, l'emendamento prevede una ri-

duzione nel numero dei parlamentari. Non è scritto, però, che ci si debba attestare sul limite massimo.

ERSILIA SALVATO. Arriveremmo al di sopra dei mille, presidente. Non credo sia accettabile.

STEFANO PASSIGLI. Se adottassimo il parametro di 150 mila abitanti, avremmo 380 deputati. In quel caso, tenendo conto dell'attuale censimento (57 milioni di abitanti), il margine sarebbe fra 380 e 570 deputati.

PRESIDENTE. Diciamo comunque che la previsione, anche sul limite massimo, non può portarci ad un numero di 1.200 parlamentari.

ERSILIA SALVATO. In ogni caso ritengo che il testo Calderisi non sia condivisibile. Ogni opinione può essere giustamente criticata.

PRESIDENTE. L'obiezione è sui numeri, non sull'impostazione... (*Commenti*).

MAURIZIO PIERONI. Presidente, non considero infondata nelle sue motivazioni la proposta del collega Calderisi; d'altra parte condivido le sue riflessioni, presidente, circa l'opportunità di una situazione di flessibilità. Ritengo però che questa proposta sia ancora oggi immatura.

Nella formulazione del collega Calderisi, oltre all'ampiezza della banda di oscillazione, si dovrebbe di volta in volta riflettere su come questo margine si applica concretamente rispetto alla definizione dei collegi. E si aprirebbero problemi di notevole rilievo.

Al momento, presidente, ritengo opportuno mantenere la previsione di 400 deputati. Lo dico senza voler indurre alcun elemento di speculazione. Sarebbe troppo facile dire «400 e basta», per dare un segnale all'opinione pubblica: non voglio assolutamente allinearli ad indicazioni demagogiche di questo tipo.

In conclusione, dichiarando apertamente la volontà del mio gruppo di

andare ad una ridefinizione rispetto al numero fisso per adottare criteri di flessibilità, non ritengo che il parametro qui proposto sia maturo per una applicazione (ancorché si tratti di un'approssimazione sulla quale ragionare ulteriormente). Voteremo quindi per il mantenimento dell'indicazione di 400 deputati, ma solo come dato di transizione in vista del dibattito parlamentare, sperando che nel frattempo maturi una proposta più precisa e più facilmente applicabile.

ETTORE ANTONIO ROTELLI. Premetto subito che non sono d'accordo su quella che mi è sembrata una motivazione: il collegamento con il sistema elettorale. Il numero dei deputati e dei senatori deve essere determinato del tutto a prescindere dal sistema elettorale, perché il numero dei parlamentari viene stabilito nella Costituzione mentre per il sistema elettorale non è così. Noi dobbiamo indicare in che modo sarà calcolato il numero dei parlamentari, ma non dobbiamo dire — per ora — quale sarà il sistema elettorale (che potrà privilegiare il massimo di proporzionalità o il massimo di uninominalità). Propongo quindi che la discussione non avvenga sulla base di questo collegamento.

Un'altra osservazione riguarda il testo dell'emendamento. Si parla di «legge approvata dalle due Camere», facendo naturalmente riferimento alla Costituzione revisionata, cioè ai compiti delle due Camere nell'ambito del nuovo ordinamento. Allora bisogna prevedere quanto meno una norma transitoria, per stabilire quale sarà il numero dei parlamentari la prima volta, quando quella legge bicamerale non sarà ancora stata approvata. Non so se mi sono spiegato: come si fa a determinare la composizione attraverso una legge approvata dalle nuove Camere quando dobbiamo ancora stabilire di quanti membri saranno composte le nuove Camere?

Sullo specifico problema del numero, poi, non possiamo nasconderci dietro ad un dito. Si dirà, infatti, che la bicamerale si è rifugiata in una formula (da 100 a 140

mila) con la riserva mentale che in futuro ci si attesterà sul parametro di 100 mila abitanti. Senza dubbio si dirà così: è sicuro. Di questo dato bisogna tenere conto. Allora, se dobbiamo parlare di banda di oscillazione, almeno è il caso di restringerla: per esempio, fra 120 e 140 mila. Così sarebbe più sostenibile. Ma non voglio insistere sui 120 mila anziché 110 mila o 130 mila.

Mi preoccupa anche il concetto di « frazione superiore a 50 mila »; oltre tutto, questa formula tradisce il vero obiettivo, cioè i 100 mila abitanti. Si dovrebbe invece parlare di frazione superiore alla metà di quanto verrà stabilito e non di 50 mila, perché – ripeto – questo fa pensare che il numero sia già fissato in 100 mila o comunque in una quota vicina.

**SERGIO MATTARELLA.** La vigente Costituzione, nella sua stesura originaria, prevedeva un numero di parlamentari variabile in riferimento al numero degli abitanti, ma indicando un numero fisso di questi ultimi e non variabile. Nel 1963, se non ricordo male, questa disposizione costituzionale venne mutata, visto il continuo aumento di deputati e senatori, e si fissò il numero rispettivamente in 630 e 315.

Quindi, in questi cinquant'anni abbiamo sperimentato due ipotesi: il numero fisso oppure uno determinato su un parametro fisso di abitanti. Quella suggerita da Calderisi è una terza ipotesi: un numero variabile su parametri di popolazione entro un minimo ed un massimo. Sono sinceramente perplesso su questa ipotesi perché non credo che si possa andare al di fuori di quelle già sperimentate, cioè il numero fisso di parlamentari o quello riferito agli abitanti ma determinati con precisione (80 mila, come era, mi sembra, 100 mila, 150 mila, 200 mila, eccetera). Stabilire un minimo ed un massimo di numero di abitanti significa attribuire alla legge ordinaria – come hanno notato alcuni colleghi – una facoltà di scelta e di mutamento della composizione del Parlamento (in questo caso della Camera) così ampia da risultare a mio

avviso inopportuna. Mi pare sia meglio non correre il rischio che la composizione della Camera possa mutare di legislatura in legislatura mediante una legge ordinaria.

Pertanto, o riusciamo a fissare un parametro preciso o un numero fisso oppure, se non siamo ancora in grado di assumere questa decisione, lasciamo pure il numero di 400 oggi indicato, ma non certo perché ritenuto congruo. Personalmente, popolare o meno che ciò sia, ritengo che quel numero sia insufficiente a garantire un buon funzionamento della Camera dei deputati. Rimandiamo comunque alle aule parlamentari la definizione di questo problema: in quella sede, dopo una più accurata riflessione, potremo scegliere un numero fisso o un parametro fisso determinato rispetto agli abitanti.

**GIUSEPPE CALDERISI.** Ho solo tentato di individuare la proposta che mi sembrava raccogliesse un consenso ampio nel Comitato ristretto: si trattava di trovare un criterio. Non potendosi fare (o potendosi fare solo difficilmente) riferimento alla media dei Parlamenti dei paesi europei, ho scelto il criterio di un parlamentare ogni tot numero di abitanti. Come è stato ricordato, esso era previsto nella Costituzione del 1948.

Dopodiché si è posta un'esigenza di flessibilità quale quella, per esempio contenuta nella stessa Costituzione tedesca. Non approveremmo un'innovazione: anche in Germania è prevista una flessibilità in dipendenza di un certo meccanismo. Se dobbiamo fare passi avanti nel tentativo di risolvere questo problema dovremmo accogliere la mia impostazione, che si può perfezionare. Sono state avanzate esigenze di allargamento e di restrizione della forbice: non pongo problemi se si tratta di prevedere 10 mila abitanti in più o in meno. Evidentemente, ciò può essere oggetto di ragionamento. Credo però che fissando questo criterio faremmo dei passi avanti; potremo discutere se dovrà essere determinato un numero fisso oppure se e come debba essere stabilito un numero

variabile. Vorrei poi precisare che il riferimento alla frazione superiore a 50 mila può essere corretto. Infine, la conseguente modifica dell'articolo 86 riguarda la previsione dei 200 senatori, già approvata: è una modifica che sarebbe conseguenziale all'eventuale approvazione dell'articolo 85.

Credo comunque che fosse utile fare qualche passo avanti: in Assemblea ne discuteremo.

**FRANCESCO D'ONOFRIO.** Chiedo scusa se ho potuto ascoltare solo in parte questo dibattito. Sono sorpreso per le affermazioni dei colleghi che sarebbero orientati a mantenere il numero indicato a giugno, cioè 400 deputati, dopo che su questo tema, in un momento più tranquillo rispetto a quello attuale, si è già discusso e si è giunti ad una conclusione che non mi pare sia quella del mantenimento di quel limite, salvo poi vedere che cosa succede alla Camera.

In un intervento dal nostro punto di vista particolarmente rilevante, il presidente De Mita aveva accusato la logica del numero basso di inseguire la volontà popolare tesa all'antiparlamentarismo anche attraverso l'indicazione del numero dei parlamentari. Credo che la questione sia proprio questa: c'è una cultura antiparlamentare che si traduce nell'indicazione di un numero basso come positivo e di un numero alto come negativo. Dicemmo allora che il numero può essere deciso non sull'onda degli umori, che da questo punto di vista sono strutturalmente antiparlamentari, ma delle funzioni del sistema costituzionale. Si ritenne di non far riferimento ai paesi dell'Unione europea, che genericamente intesi possono portare a cifre irragionevoli (pensiamo al numero dei colleghi lussemburghesi); si parlò di paesi con popolazione analoga a quella italiana e con sistemi monocamerale, la cui seconda Camera era eletta e formata in modo diverso e aveva funzioni differenti da quelle attinenti alla formazione e alla caduta dei governi.

Questa era l'omogeneità politica ed europea che aveva senso. Germania, Spagna, Francia e Gran Bretagna, pur avendo

dai 40 ai 90 milioni di abitanti, hanno costituzioni secondo le quali solo una Camera dà e nega la fiducia al Governo, mentre l'altra Camera – per ragioni storiche, costituzionali ed ordinamentali – fa cose diverse. Noi avevamo deciso di definire il modello bicamerale; in caso di scelta per cui la seconda Camera non fosse chiamata a dare la fiducia al Governo, avremmo un parametro di riferimento comprensibile.

Questa discussione fu riportata dai giornali dell'epoca dicendo: appena toccano il numero dei parlamentari, si va ad aumentare quello previsto. Questo fu il criterio di cultura antiparlamentare prevalente nell'opinione pubblica. La stessa cosa non vale per il giornale di rifondazione comunista: questo partito è infatti convinto sostenitore della monocameralità, per cui l'opinione del suo giornale non può essere assimilata a quella degli altri. Considerai le accuse di *Liberazione* diverse da quelle di tipo qualunquistico che emergevano dalla stampa residua.

Mi chiedo allora cosa induca i colleghi a modificare ora un orientamento che sembrava larghissimamente condiviso nel Comitato ristretto. È ovvio che tutti possono cambiare idea. In base a quello che il presidente aveva indicato, l'orientamento era il seguente: o si effettua l'individuazione di un criterio in base al quale il Parlamento può scegliere il numero (il criterio era quello della popolazione, ma può essere anche un altro) dei componenti della Camera politica (non stiamo parlando di quella territoriale), oppure si sceglie il criterio contenuto in un ordine del giorno che si riteneva dovesse accompagnare l'indicazione di una cifra – in questo caso doveva rimanere 400 – che faceva riferimento alla media dei paesi europei di comune orientamento costituzionale.

Se manteniamo il numero di 400 e lasciamo che se la veda l'Assemblea, ci rendiamo vittime del timore di apparire in qualche misura incapaci di scegliere un numero più basso di quello attuale: dal mio punto di vista, sarebbe un errore. Il gruppo del CCD – ho parlato con il

collega Loiero, che se vuole potrà intervenire — è favorevole all'emendamento Calderisi, perché esso individua una forbice larga in base alla quale si può persino scendere al di sotto dei 400 deputati: infatti, non c'è una misura tendente alla crescita. In più, il criterio è legato alla popolazione; se si vuole mantenere il sistema maggioritario, a uno o a due turni, non si può scegliere un meccanismo nel quale il rapporto tra eletto ed elettore sia così sconclusionato come è quello attuale dei consiglieri regionali.

Riterrei un grave difetto di conclusione politica se la bicamerale denunciassse la propria incapacità di decidere su questo punto. Sono favorevole all'ipotesi dell'ordine del giorno o al testo Calderisi; sono invece contrario al mantenimento rigido del numero di 400 deputati, per la paura di decidere diversamente.

**MAURIZIO PIERONI.** L'ordine del giorno va benissimo, ma il problema è che la formulazione tecnica di questo emendamento mette in moto un meccanismo che, per dirla molto brutalmente, qualunque maggioranza potrebbe cambiare, modificando la legge elettorale solo in relazione al numero di parlamentari e perfino dei colleghi. Il meccanismo deve essere studiato meglio dal punto di vista tecnico. Personalmente non avrei nulla in contrario a sottoscrivere il parametro di 1 a 140 mila fisso, *tout court*, e a votarlo fin d'ora.

Il meccanismo, così come proposto ora dall'onorevole Calderisi, è ancora troppo approssimativo rispetto agli obiettivi che tutti condividiamo. Quindi, proprio per il fatto che vi era larga convergenza sulla questione dell'ordine del giorno, non riesco a capire perché si debba fare una forzatura, mettendo in moto un meccanismo che — badate — è davvero pericoloso e non funzionerebbe così com'è, al di là delle intenzioni.

**LEOPOLDO ELIA.** Forse sarebbe grave sul piano costituzionale lasciare al legislatore ordinario una discrezionalità così ampia e quindi sarebbe meglio riflettere su questo punto. Mentre la materia del

sistema elettorale come tale è fuori della nostra giurisdizione, dei nostri compiti e della nostra competenza, questa parte rientrerebbe in pieno nelle nostre attribuzioni. Non vorrei che apparisse troppo evasivo questo oscillare tra un massimo ed un minimo così consistente. Bisognerebbe — ripeto — riflettere un momento per capire se non rischiamo di essere accusati di abdicare ad un compito molto delicato. Questo è il punto sul quale forse converrebbe riflettere ancora.

**MAURIZIO PIERONI.** Sarei disponibile a votare l'emendamento se venisse soppressa la parte che prevede la banda di oscillazione e si adottasse il parametro 1 a 140 mila che dà una media di 405-407 eletti. Sono favorevole all'adozione di un criterio e non al mantenimento di questa situazione di totale evasività.

Posto che il criterio modificativo viene mantenuto, il rapporto potrebbe essere di 1 a 120 mila, perché non ne faccio una questione di numero rispetto al quale sono indifferente. Sono invece estremamente preoccupato delle possibilità manipolative di maggioranze occasionali presenti in Parlamento sugli effetti elettorali.

Se vogliamo imboccare questa strada, dobbiamo farlo indicando un criterio. Vogliamo dare il segnale di svolta? Scegliamo il parametro 1 a 120 mila, mantenendo fissi i 200 senatori che nulla hanno a che vedere con la questione in oggetto. Adottiamo però tale criterio che poi potrà essere perfezionato dall'Assemblea: l'importante è che scompaia la previsione della banda di oscillazione.

**PRESIDENTE.** La proposta dell'onorevole Pieroni è chiara.

**MARCO BOATO.** Dal momento che il Comitato ristretto deve riunirsi per esaminare la parte pubblica amministrazione, mi chiedo se non sarebbe opportuno continuare la discussione in tale sede per portare poi la proposta lì definita all'esame della Commissione.

Dall'andamento della discussione a me pare improbabile arrivare ad una defini-

zione questa sera; rischiamo tra l'altro di prolungare i tempi del nostro lavoro, utilizzando anche quello riservato al tema forma di governo. Rischiamo – ripeto – di rallentare molto i nostri lavori senza arrivare ad un esito. Per questo sarebbe opportuno riprendere la questione in sede di Comitato ristretto domani o giovedì mattina, quando affronteremo la parte pubblica amministrazione.

**PRESIDENTE.** Ho visto larghi cenni di assenso alla proposta avanzata dall'onorevole Boato, che interpreto come suo accoglimento.

**CESARE SALVI.** Mi pare ragionevole, perché si pongono problemi anche tecnici, come peraltro evidenziato dai colleghi Rotelli, Elia, Pieroni ed altri.

Dal momento che questa sera abbiamo proceduto a qualche votazione affrettata, suggerirei di prevedere ancora un passaggio in Comitato ristretto.

**FRANCESCO SERVELLO.** La proposta Boato è apparentemente seria e come tale la approvo.

**MASSIMO VILLONE.** Forse il collega Servello voleva dire: a prima vista.

**PRESIDENTE.** La questione è pertanto rinviata all'esame del Comitato ristretto.

A questo punto dovremmo passare all'esame del documento relativo alla forma di governo. Tuttavia il senatore Cossutta (onorevole Cossutta, attualmente: chiedo scusa del riferimento al passato) mi ha fatto presente che desiderava partecipare ai lavori della Commissione per un intervento di carattere generale sull'articolo 67. Mi ha quindi chiesto di affrontare la materia nella seduta di domani mattina ed io mi sono impegnato in tal senso, prevedendo peraltro che la discussione sul numero dei parlamentari si sarebbe protratta fino a tardi. Non avevo invece previsto questa apparentemente sensata proposta dell'onorevole Boato.

Mi vedo costretto, per rispetto alla parola data all'onorevole Cossutta, ad aggiornare i nostri lavori a domani mattina alle ore 9.30 ed affronteremo la materia forma di governo, mentre il pomeriggio si riunirà il Comitato ristretto, che esaminerà le questioni relative al tema pubblica amministrazione, avviando anche l'esame del capitolo sulle garanzie per la parte concernente tutte le norme che precedono quelle sulla giustizia.

**MARCO BOATO.** Precedono e seguono le norme sulla Corte costituzionale.

**PRESIDENTE.** Nella giornata di giovedì, mattina e pomeriggio, la Commissione è convocata in seduta plenaria, a meno che sul tema forma di governo (ma spero di no)...

**MARCO BOATO.** Se non riusciremo a concludere il tema forma di governo nella seduta di domani mattina, la Commissione nel pomeriggio dovrebbe proseguire i suoi lavori in seduta plenaria.

**PRESIDENTE.** Informerò di ciò i colleghi domani mattina. Infine, venerdì mattina si riunirà il Comitato ristretto per discutere i problemi della giustizia allo scopo di preparare le sedute conclusive della prossima settimana.

**MASSIMO VILLONE.** Signor presidente, vorrei sapere se può essere presa in considerazione la possibilità di convocare la Commissione alle ore 10, dal momento che al Senato le Commissioni permanenti si riuniscono per esaminare il disegno di legge finanziaria.

**PRESIDENTE.** Sono state già inviate le convocazioni.

Vorrei informare i colleghi che la Conferenza dei presidenti di gruppo, convocata per domani, dovrebbe decidere la calendarizzazione dei nostri lavori. Mi risulta che si ipotizzano tempi ravvicinati, nel senso che dovremmo concludere i nostri lavori entro il 31 ottobre.

La Commissione pertanto è convocata domani mattina alle ore 9.30 in seduta plenaria, mentre nel pomeriggio si riunirà il Comitato ristretto, a meno che non si riesca a concludere l'esame relativo alla forma di governo ed allora vi sarebbe un'eventuale prosecuzione, che onestamente non credo si verificherà. Il Comitato ristretto esaminerà il tema pubblica amministrazione e garanzie, fatta salva la materia della giustizia.

L'obiettivo è quello di affrontare nell'intera giornata di giovedì, in seduta plenaria, la materia delle garanzie, ad eccezione del tema della giustizia, al quale ci dedicheremo in modo esclusivo la

prossima settimana. In ordine al tema della giustizia, nella mattina di venerdì 24 si riunirà il Comitato ristretto, per la predisposizione delle proposte da discutere in plenaria la prossima settimana.

**La seduta termina alle 19.20.**

---

*IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO  
STENOGRAFIA  
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI*

**DOTT. VINCENZO ARISTA**

---

*Licenziato per la stampa  
dal Servizio Stenografia alle 22.40.*

---

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

*Stampato su carta riciclata ecologica*

**STC13-RIF-65**  
Lire 1400