
 XI LEGISLATURA

 COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER LE RIFORME ISTITUZIONALI

(SEDE REFERENTE)

59.

SEDUTA DI LUNEDÌ 6 DICEMBRE 1993

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE LEONILDE IOTTI

 INDICE

	PAG.
Seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modificazioni alla parte seconda della Costituzione:	
Iotti Leonilde, <i>Presidente</i>	2265, 2272, 2275, 2276 2277, 2279, 2282, 2283, 2284, 2285
Andreotti Giulio	2271, 2275, 2284
Bassanini Franco, <i>Relatore per la parte relativa alla forma di governo</i>	2272, 2275 2278, 2280, 2281, 2283, 2284
Labriola Silvano, <i>Relatore per la parte relativa alla forma di Stato</i>	2265, 2267 2269, 2272, 2276, 2279, 2280
Salvi Cesare	2281, 2284
Saporito Learco	2277
Scevarolli Gino	2285
Tarabini Eugenio	2266, 2267, 2269, 2270, 2275, 2277, 2282, 2284
Zanone Valerio	2272, 2276, 2278
ALLEGATI	2287

La seduta comincia alle 17,50.

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

Seguito dell'esame dei progetti di legge recanti modificazioni alla parte seconda della Costituzione.

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

Ricordo ai colleghi che il testo di tutti gli articoli predisposti dal Comitato ristretto per la parte relativa alla forma di governo è pubblicato in allegato al resoconto stenografico della seduta del 1° dicembre 1993.

In allegato al resoconto stenografico della seduta odierna sarà pubblicato il testo degli articoli e degli emendamenti che verranno esaminati oggi.

Passiamo all'esame dell'articolo 81 e degli emendamenti ad esso riferiti.

In attesa che arrivi il relatore, onorevole Bassanini, vorrei pregare l'onorevole Labriola di sostituirlo momentaneamente.

SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Dopo l'ampia relazione svolta il 1° dicembre dal collega Bassanini, non credo che sull'articolo 81 vi sia bisogno di molte integrazioni.

Come i colleghi possono constatare, relativamente a tale articolo, vi è la conferma dei primi tre commi. Al quarto comma vi è una nuova disposizione, in merito alla quale mi associo al collega Bassanini nel ritenerla opportuna, che so-

stanzialmente costituzionalizza quella disposizione generale che abbiamo introdotto nella sessione di bilancio per cui Camera e Senato, preventivamente, fissano i limiti massimi dei saldi di bilancio e a tale deliberazione vengono subordinati, poi, i vari emendamenti. Mi pare che la disposizione sia trasparente.

Nell'ultimo comma, invece, si tenta – peraltro in modo positivo – di rafforzare il quarto comma del vigente articolo 81, che nell'intento del costituente doveva servire ad evitare disposizioni rivolte a dilatare la spesa corrente senza l'effettiva copertura finanziaria.

In questo quarantennio abbiamo visto i modi e le forme che il Parlamento e il Governo, di comune accordo, hanno elaborato per aggirare questa disposizione, con il risultato, che si è potuto constatare e che si lamenta tuttora, dello « sbilancio », come si dice in gergo.

Cosa stabilisce il quinto comma? Esso stabilisce che non solo vi è la riserva legislativa per la fissazione di maggiori spese o minori entrate, ma anche che « la legge deve indicare i mezzi per farvi fronte con riferimento all'intero periodo di efficacia della legge medesima e nel rispetto dei limiti per il ricorso all'indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio ».

Vi sono quindi due norme nuove. Con la prima si dispone che il periodo di efficacia delle leggi che importano maggiori spese o minori entrate non può essere superiore all'annualità. Il che nasce da un'esperienza che si è maturata soprattutto in questi ultimi anni, durante i quali si è provveduto a coprire solo la prima delle annualità di leggi pluriennali di spesa, con il risultato – in sostanza – di vincolare

materialmente il Parlamento a nuove spese o minori entrate che vanno oltre la copertura finanziaria assicurata dall'articolo 81.

Con la seconda norma si conferma il carattere vincolativo dei limiti per l'indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio. Questo per quanto riguarda le minori entrate e le nuove spese. Detto questo e in base a tali considerazioni posso subito esprimere il parere sugli emendamenti.

Sono contrario all'emendamento Tarabini 81.1, tendente a sopprimere le innovazioni contenute nel testo. Sono altresì contrario all'emendamento Cossutta 81.2, che propone di sopprimere dalle parole « gli emendamenti » fino alla fine del quarto comma; esso cioè propone di rinunciare all'innovazione, che continuo a ritenere opportuna, secondo cui gli emendamenti che comportano maggiori spese o comunque variazioni di spesa non devono alterare i limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati.

L'emendamento Zanone 81.3 non trova il relatore dissenziente, se non per la parte che riguarda la figura di una disposizione costituzionale. Se ho ben inteso, l'onorevole Zanone propone di costituzionalizzare per questa fattispecie il concetto di bilancio pubblico allargato, questione che il relatore preferirebbe riservare alla decisione ordinaria del Parlamento e non vincolarla in Costituzione, fermo restando che, comunque, la prassi che l'onorevole Zanone tenta di bloccare con il proprio emendamento non può in ogni caso, anche a termini di Costituzione vigente, essere considerata del tutto coerente con le norme costituzionali. Nel caso in cui non approvassimo l'emendamento 81.3, rimarrebbe comunque un divieto ad aggirare i limiti imposti dall'articolo 81 attraverso le voci collegate al bilancio dello Stato, degli enti pubblici e dei cosiddetti organismi pubblici. Vorrei chiedere all'onorevole Zanone di specificare meglio cosa intenda con l'espressione « organismi pubblici », che non ha una identificabilità certa nella nomenclatura del diritto costituzionale.

Quanto all'emendamento 81.4 del relatore, aggiuntivo di un comma, esso intro-

duce un'ulteriore fattispecie di legge rinforzata, cioè di legge che resta ordinaria ma la cui procedura incontra particolari alterazioni rispetto alla disciplina comune della legge ordinaria che non ne fa una legge costituzionale ma la pone in una categoria diversa da quella delle leggi ordinarie (una subcategoria di legge ordinaria).

Per comprendere il fine di tale emendamento, occorre ricordare che tutti i commi dell'articolo 81 devono essere attuati con legge, il che già oggi avviene con la legge generale di contabilità dello Stato e con la legge finanziaria. Con questa prima parte della norma si stabilisce per il futuro che l'attuazione di tale disposizione costituzionale debba essere prevista per legge. Si tratta di una previsione opportuna non solo perché consacra una riserva di legge fisiologica rispetto all'intero articolo 81 ma anche per un'altra ragione, signor presidente, sulla quale richiamo l'attenzione della Commissione presumendo di individuare l'intento del relatore, che cioè il Governo non possa intervenire con atto legislativo d'urgenza e quindi che comunque l'attuazione della norma costituzionale debba avvenire solo con legge ordinaria.

La seconda parte dell'emendamento è conseguente alla prima: « Le disposizioni di questa legge non possono essere abrogate né derogate dalle leggi di approvazione o di variazione del bilancio né dalle leggi di spesa e di entrata ». Se l'attuazione di questi commi costituzionali deve essere disposta con legge, è evidente che le leggi oggetto di tali disposizioni non possono esse derogare alle leggi strumentali per la loro definizione. In conclusione mi dichiaro favorevole all'emendamento 81.4.

EUGENIO TARABINI. Il mio emendamento tende a ripristinare il testo vigente dell'articolo 81, salvo il primo comma per il quale un aggiornamento del testo appare del tutto logico e comprensibile a seguito dell'introduzione del bilancio pluriennale. Oggi l'esigenza non è, a mio giudizio, quella di modificare l'articolo 81 della Costituzione ma di osservarlo, come dimo-

stra la storia degli ultimi anni che è stata la storia della « non osservanza » dell'articolo 81. Non considero quindi appropriato costituzionalizzare una prassi che è invalsa per disporre finalmente di un testo che forse non avrà, a sua volta, fortuna e quindi non verrà osservato. Come ho detto, il problema non è modificare l'articolo 81 ma creare le regole necessarie perché l'articolo 81 venga effettivamente osservato.

Per quanto riguarda il testo approvato dal Comitato ristretto e sottoposto all'esame della Commissione, ritengo che debbano essere esaminati due aspetti fondamentali che modificano profondamente, anzi, alterano il senso originario dell'articolo 81 perché di fatto sostituiscono la norma costituzionale con un'altra norma dal senso assolutamente diverso. Innanzi tutto l'articolo 81 nel testo vigente si preoccupa solo della spesa, mentre nel testo proposto dal Comitato ristretto la nuova o la maggiore spesa viene equiparata alla minore entrata. Il testo costituzionale parla solo di spese e vi è una ragione per cui ciò avviene, una ragione per cui non è accettabile l'equiparabilità tra spese e minori entrate. Innanzitutto, questa ragione letterale è sostenuta da quella che fu la ragione storica: quando, in sede di Assemblea costituente, di Commissione dei settantacinque, venne affrontato il problema, Luigi Einaudi sostenne che per disciplinare questa materia in maniera appropriata e per evitare che si eccedesse nelle spese i possibili sistemi erano due: quello di attribuire al Governo in via esclusiva il potere di disporre la spesa, riservandogli così l'iniziativa in questo campo, ovvero quello che fu poi adottato, particolarmente con il sostegno dello stesso onorevole Einaudi e dell'onorevole Vanoni, e che nella sua formula definitiva risulta scritto nei commi 3 e 4 dell'articolo 81 della Costituzione.

Ma vi è anche una ragione teorica, per cui una cosa è la spesa ed un'altra cosa è la minore entrata: posto che la Costituzione debba valere in via permanente, non solo per il tempo delle vacche magre ma anche per quello delle vacche grasse, si supponga che in periodi di grande floridità

economica si abbia un bilancio che realizza una condizione di surplus (una Costituzione, se è tale, dovrebbe contemplare e comprendere anche questa situazione); in tal caso, non sarebbe possibile procedere alla riduzione... Conto molto sull'attenzione del relatore.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. È vivissima.

EUGENIO TARABINI. In questo caso – dicevo – non si potrebbe procedere alla riduzione della pressione tributaria e quindi alla deliberazione di minori entrate, perché o si dovrebbe provvedere disponendo altre entrate oppure si dovrebbe diminuire la spesa, con il risultato algebrico immutato ma senza ottenere invece l'obiettivo che in casi di questo genere sarebbe obbligatorio, cioè quello di ridurre l'entrata.

Credo quindi che non possiamo rinunciare all'attuale testo, anche se a questo punto è opportuna una precisazione che giustifichi perché, di fatto ed anche in alcune leggi ordinarie, come per esempio nella n. 468 del 1978, si è equiparata la spesa con la minore entrata: vi sono delle minori entrate (per esempio, le agevolazioni fiscali) che sono tipicamente spese, ossia equivalgono a queste ultime, ed infatti nel linguaggio anglosassone vengono definite *fiscal expenditures*; quando si dà un'agevolazione fiscale, per esempio, a determinati territori o categorie, il fenomeno è perfettamente identico a quello che si avrebbe se venisse invece regolamentato attraverso l'attribuzione di somme pari a quelle che, attraverso l'agevolazione fiscale, i beneficiari rinunciano a riscuotere.

In questo caso, non occorre provvedere costituzionalmente all'equiparazione ma è sufficiente la ricognizione giurisprudenziale; in questo caso, effettivamente la concessione dell'agevolazione fiscale deve avere la sua copertura, perché ci troviamo nello stesso, preciso, identico caso della deliberazione di una spesa. Ma, laddove si tratta di sola spesa (senza che ad essa possano essere assimilate le minori en-

trate) il testo dell'articolo 81 della Costituzione deve restare invariato.

Ma il problema maggiore non è tanto questo, che pure è molto importante perché ha un particolare valore costituzionale; ciò che viene meno, invece, nel testo proposto è lo stretto nesso stabilito nei commi 3 e 4 dell'articolo 81 della Costituzione tra la deliberazione della spesa e la sua copertura. In particolare, nel suddetto comma 3 si afferma che in sede di approvazione del bilancio non si possono disporre nuovi tributi e nuove spese; il comma 4 prevede che ogni nuova o maggiore spesa che venga deliberata con legge deve trovare nella legge stessa l'indicazione dei mezzi occorrenti per farvi fronte.

Nella logica, tipicamente einaudiana di tali disposizioni, si prevede che la spesa non si possa disporre in sede di approvazione del bilancio perché la spesa così deliberata non avrebbe un termine di riferimento. Tutte le spese teoricamente possono essere utili; ciò che però si vuole è mettere a confronto l'utilità di quella spesa con l'utilità, che viene meno, del mezzo che si sacrifica per far fronte alla stessa spesa, che può essere o una riduzione di spesa o un tributo che si riscuota e che costituisce quindi una disutilità per i cittadini che lo subiscono. Conseguentemente, i due commi sono strettamente connessi e si potrebbero leggere l'uno dopo l'altro anche invertendoli. Ne deriva che quando si delibera una spesa si deve fare il confronto preciso con il mezzo che viene assunto a copertura della spesa stessa, per stabilire se quest'ultima meriti effettivamente di essere sostenuta o se invece sia preferibile lasciare le cose come stanno.

Tale norma ha un altissimo valore politico e direi che è quanto, nell'articolo 81, ha maggiore rilevanza dal punto di vista costituzionale. Questa norma viene meno perché, assecondandosi l'andamento - direi anzi l'andazzo - di questi anni, consacrato poi con la legge n. 468, si è eluso il confronto e si è fatto ricorso ai cosiddetti saldi (cosiddetti nella terminologia attuale, mentre nella prima termino-

logia si parlava di fondi globali e nella seconda, quella della legge n. 362 del 1988, di fondi speciali).

In sostanza, cosa si è fatto? Siccome l'articolo 81, comma 3, della Costituzione vieta che si dispongano nuove spese in sede di approvazione del bilancio, si è disposto in questa stessa sede il fondo, che non è una spesa e non è deliberato come una spesa; si tratta infatti di un puro fondo (approvato il bilancio, non viene deliberata alcuna spesa al riguardo). Però il fondo costituisce la premessa perché nel corso dell'esercizio si deliberino le spese che non è stato possibile deliberare in sede di approvazione del bilancio e queste ultime possono essere deliberate perché trovano copertura nel fondo introdotto in sede di approvazione del bilancio.

Questo *escamotage*, chiaramente incostituzionale, che però ha trovato amplissima applicazione, viene costituzionalizzato adesso con il sistema dei saldi, che quindi non può che trovare la mia opposizione.

Oltre tutto, questa proposta, al di là della sua inaccettabilità, in quanto sacrifica un principio importantissimo la cui conservazione mi è estremamente cara, rappresenta anche un passo pericoloso: infatti, quando si deliberavano i saldi, se in sostanza essi si traducevano in un ricorso per pari ammontare all'indebitamento, il Governo aveva il potere incondizionato di ricorrere al debito; allora, in pratica, la Banca d'Italia era obbligata a sottoscrivere i titoli che venivano immessi sul mercato per la copertura di una spesa. Attualmente, dopo il « divorzio » ma soprattutto dopo la recente approvazione della legge con cui si scindono nettamente i compiti del Governo da quelli monetari della Banca d'Italia e in pratica, da un certo punto di vista, si privatizza la moneta, per cui la creazione di base monetaria è competenza esclusiva della Banca d'Italia, il voler prevedere un ricorso al mercato, che magari non sarà concretamente possibile perché le condizioni di quest'ultimo, nel momento in cui si vuole attuare il ricorso, non lo consentono più, è qualcosa di estremamente pericoloso.

Nella visione einaudiana cosa avveniva in casi di questo genere? Allorquando si deliberava una spesa, ma poteva essere anche un gruppo di spese (non voglio essere considerato scaduto ad una visione atomistica di tali fenomeni), si mettevano a confronto i mezzi di copertura; cioè, se valeva la pena di ricorrere a un tributo, se si doveva eliminare una spesa corrispondente, e in tal senso quale spesa, o se si doveva ricorrere ad un prestito. Non si procedeva all'effettiva erogazione della spesa se non dopo che il prestito era stato effettivamente ricavato, cioè se non dopo che il tesoro fosse in possesso della reversale di incasso da parte della Banca d'Italia delle somme in questo modo riscosse.

Ora, a fronte di tutto ciò, abbiamo un testo che recita: « I bilanci dello Stato devono rispettare il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente ». Cosa vuol dire? Vuol dire pareggio?

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. È una norma di scopo che non ha affatto il contenuto dell'obbligo del pareggio e non potrebbe averlo.

EUGENIO TARABINI. Onorevole relatore, come norma di scopo sarebbe comprensibile, ma non lo è in quanto il testo recita: « I bilanci dello Stato devono rispettare il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente ». « Rispettare il principio... », non vuol dire enunciare uno scopo.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. È una direttiva che la norma costituzionale pone al legislatore ordinario: « Tu hai questo scopo ». Poi ci sono le norme rivolte a garantirlo nei limiti del dispositivo che esse espongono. Il significato non è quello del pareggio e non potrebbe esserlo; ci mancherebbe che il costituente ponesse l'obbligo del pareggio! Avremmo finito di governare! « Tu devi avere come scopo l'equilibrio finanziario, ed io ti pongo questi paletti »: mi sembra che il tessuto normativo sia evidente.

EUGENIO TARABINI. A me pare molto meno evidente, mentre nelle norme costituzionali è necessario essere molto precisi.

Posso comprendere una politica economica e finanziaria ispirata al principio del pareggio della parte corrente, ma il bilancio è quello che si elabora in base alla legislazione vigente. Comunque, il problema non è neanche questo, in quanto si tratta di una serie di commenti che faccio consequenzialmente ed anche abbastanza indipendentemente dalle considerazioni che ho fatto prima.

Posto che sia superabile questa obiezione, come si possono ammettere emendamenti al bilancio nell'ambito dei limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati? Quando? Con che cosa? In una norma costituzionale! Se si è stabilito che non possono disporsi nuove entrate con il bilancio, come si possono ammettere emendamenti nell'ambito dei limiti massimi dei saldi del bilancio previamente fissati? In questo modo si consente qualcosa che viceversa è vietato al comma precedente; si dice che sia pure nei limiti dei saldi si dispongono, anche con emendamenti alla legge di bilancio, nuove spese vietate, come dicevo, al comma terzo del testo vecchio e nuovo dell'articolo 81.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Da quando discutiamo di bilancio...

EUGENIO TARABINI. Non voglio essere polemico con nessuno!

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Anch'io non voglio essere polemico, ma ci dobbiamo comprendere tra noi, perché forse non sono stato felice nello spiegarmi.

Quando approviamo il bilancio e la legge finanziaria come Parlamento ci riserviamo, da Gneist in poi, il potere di variare la spesa; variando la spesa, non con legge sostanziale (parlo del bilancio) possiamo aumentare alla fine il saldo negativo. Con questa norma si costituzionalizza un principio che abbiamo introdotto con la legge finanziaria. Mentre con una

semplice decisione parlamentare, quindi di tipo ordinario, abbiamo deciso che prima si definisce il saldo complessivo negativo (purtroppo i bilanci danno sempre saldi negativi) da ammettere al finanziamento e poi si esaminano gli emendamenti che devono essere, come si dice, compensativi. È una prassi assolutamente regolare, comune e nota.

Con questa norma, il cui contenuto è evidentissimo, si costituzionalizza questo principio, cioè, d'ora in avanti il legislatore non è più libero ma è obbligato, come prima deliberazione del procedimento della legge finanziaria e del bilancio, a fissare il limite massimo. Fatto questo gli emendamenti devono essere compensativi. Non c'è nulla di nuovo dal lato del contenuto; la novità è che si costituzionalizza questa procedura.

Ho voluto fornire soltanto un chiarimento con un intervento che non vuole essere assolutamente polemico.

EUGENIO TARABINI. È un chiarimento di cui non avevo assolutamente bisogno, in quanto avevo già detto che questa norma mira a costituzionalizzare una prassi che secondo il mio punto di vista è un andazzo in violazione dell'articolo 81 della Costituzione.

Ritengo che l'articolo 81 vada conservato nel testo attuale, perché le norme che dobbiamo approvare non devono essere quelle che costituzionalizzano un andazzo, ma devono assicurare l'effettiva osservanza dell'articolo 81 della Costituzione. Delle osservazioni dell'onorevole Labriola colgo diversi aspetti. Certo, oggi come oggi proviamo nel modo descritto, però quando anche si volesse continuare su questa strada, credo che rimanendo nella vostra logica, che non è la mia, pur tuttavia sarà necessario modificare il testo del quarto comma così come è stato redatto. Infatti, tra il quarto e il terzo comma vi è contrasto, perché anche se si vuole che le nuove spese siano nell'ambito del saldo, tuttavia non possono essere riferite alla legge di bilancio.

Per quanto riguarda il limite del saldo il discorso torna a quello che ho detto

prima (non nelle ultime osservazioni di minore importanza, relativa puramente e semplicemente alla lettera del testo da voi proposto); il saldo rappresenta una premessa di spesa deliberata per consentire una spesa successiva senza che ci sia il confronto tra spesa e specifico mezzo di copertura, saggiamente voluto dall'articolo 81, così come è stato varato dai costituenti.

D'altra parte il testo einaudiano, il vecchio testo dell'articolo 81 reggerebbe benissimo, consentendo la copertura pluriennale delle spese, così come è già avvenuto in verità a seguito di leggi applicative che possono benissimo muoversi in questa logica e non in quella dei saldi arbitrari; inoltre risponderebbe benissimo anche ad una logica programmatica, perché nulla vieta che si prevedano dei programmi in ordine alle spese che si intendono sostenere nel corso dell'anno e in quelli successivi.

Quello che occorre è un altro genere di norme e precisamente norme che assicurino l'osservanza dell'articolo 81. Nel testo elaborato dal Comitato ristretto qualche tempo fa si prevedeva che la Corte dei conti o il Governo (non ricordo esattamente) fossero legittimati a sollevare quasi immediatamente o comunque entro un termine ristrettissimo censure di costituzionalità conseguenti all'emanazione di una legge che fosse in violazione dell'articolo 81. Questo è un mezzo veramente efficace! Altrimenti andiamo avanti come abbiamo fatto sempre in questi anni con l'applicazione diventata abbastanza rigorosa della legge n. 362. Ora i funzionari fanno osservare « con i fucili spianati » la legge n. 362, senza riuscire ad evitare la emanazione di leggi, in sede di disposizione effettiva di spese, che violano tranquillamente l'articolo 81 e le norme a cui mi riferivo di esecuzione dell'articolo 81; donde le geremiadi ricorrenti della Corte dei conti, che rimangono allo stato di geremiadi.

Questo è il sistema che c'è e che continuerà ad esserci anche con l'introduzione della presente modifica costituzionale. Sarebbe bastato, invece, conservare l'articolo 81 introducendo, però, sistemi

sanzionatori, i quali potrebbero essere variamente configurati a seconda che su questo punto si voglia atteggiare la Costituzione in un modo piuttosto che in un altro; potrebbe essere il Governo ad avere l'iniziativa o potrebbe essere la Corte dei conti, come organo neutrale. Credo sia questo il meccanismo corretto.

In conclusione, onorevole Labriola, mentre con l'articolo 81 abbiamo un testo costituzionale vero, di alto valore politico, con quello che ci viene proposto abbiamo, invece, alcune norme di contabilità costituzionalizzate, il che già di per sé rappresenta un grandissimo scadimento del nostro lavoro.

GIULIO ANDREOTTI. Ritengo che la difesa - vorrei dire un po' teorica - dell'articolo 81, come oggi è stilato, non possa non tener conto di quella che è stata, praticamente, la sua disapplicazione. Non sto qui a rifare la storia di quest'articolo tormentato, al quale ogni tanto si è cercato di mettere mano (vedi, per esempio, la Commissione Paratore), ma voglio ricordare che, a mio parere, esso è cominciato a « scivolare » prima di tutto perché si creò subito la nuova teoria del cosiddetto volano, per la quale le spese di investimento, dato che producono ricchezza, possono anche essere finanziate sul debito, il quale verrà poi riassorbito. Tutto questo, naturalmente non fa una grinza se ha un'applicazione estremamente limitata e rigorosa; è accaduto, invece, che abbia fatto più di una grinza, perché con questa storia del volano si è finito per coprire anche le spese di parte corrente, nel senso che è stata calcolata come entrata anche l'indebitamento.

I vari Presidenti della Repubblica hanno cercato, di tanto in tanto, di rinviare alle Camere piccole leggi per affermare l'esistenza dell'articolo 81. Ma, in verità, se si dovesse giudicare, ciò che finiva per essere incostituzionale, perché violante l'articolo 81, era il bilancio. I Capi dello Stato non avrebbero dovuto approvare i bilanci, mentre hanno consentito che maturasse il frutto che ha poi portato a questo grosso accumulare di indebita-

mento. Nel corso del tempo, è stata attuata una serie di correttivi, anche abbastanza efficaci, ma le cifre sono talmente alte che a volte non se ne apprezza il beneficio (per esempio, quando si è cercato di distinguere il deficit primario dal resto).

A me sembra, quindi, che questa nuova dizione abbia due punti estremamente importanti, primo fra tutti quello dei saldi. Credo che quest'ultimo sia un punto fermo, perché se all'inizio della discussione dei documenti finanziari poniamo un saldo che non può essere superato, è vero che all'interno possono essere attuate variazioni, però ciò avviene senza creare leggi nuove ed è possibile stabilendo che determinate spese vengano ridotte e che altre siano aumentate. Credo che questo metodo sia stato già attuato con una qualche efficacia negli ultimi anni.

Invece, vi è una parte che non mi è chiara, per cui vorrei che l'onorevole Basanini - che è da poco giunto in Commissione - la spiegasse meglio. L'articolo 81 non specificava le spese di parte corrente, perché si limitava a parlare di spese in generale. Non vorrei, allora, che sotto nuove teorie di volano, le quali possono ricominciare a prendere corpo, mentre da un lato si crea una disciplina molto giusta delle spese di parte corrente, dall'altro si finisca col non tener conto dei rischi che si corrono; infatti, se nelle spese in conto capitale vi fosse una libertà assoluta, una non regolamentazione, il rischio sarebbe quello di creare un peso destinato ad incidere sul disequilibrio, a prescindere che gravi di fatto sul capitolo di bilancio di un ministero anziché di un altro. Vorrei quindi sapere se il riferimento alle sole spese di parte corrente non sia un qualcosa destinato a procurarci, in futuro, preoccupazioni ulteriori rispetto a quelle che ci sono derivate dalla disapplicazione dell'articolo 81.

A proposito di quest'ultimo, voglio ribadire che a me sembra di una chiarezza enorme. Però si è trattato di una medicina che negli anni ha causato un certo numero di malattie e di morti, per cui è forse meglio considerarla efficace con qualche cautela.

PRESIDENTE. Onorevole Labriola, intende intervenire lei, avendo finora svolto la funzione di relatore in sostituzione del collega Bassanini che è adesso presente ai nostri lavori?

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato.* Come lei preferisce, signor presidente. A me va benissimo se interviene il collega Bassanini, così ripartiamo non la « spesa » ma il carico.

VALERIO ZANONE. Signor presidente, l'intenzione con cui ho presentato il mio emendamento 81.3, aggiuntivo di un comma al termine dell'articolo 81 proposto dal Comitato ristretto, è esattamente quella indicata dall'onorevole Labriola: estendere il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente non soltanto al bilancio dello Stato ma al bilancio pubblico allargato.

Premesso che il testo di questo emendamento potrebbe essere forse migliorato — mi scuso di averlo ricavato per inerzia da un precedente testo del Comitato ristretto in cui già compariva e dal quale, invece, è stato poi stralciato —, vorrei dire che ciò che mi ha spinto a presentarlo è stata la crescente ampiezza che nella nuova Costituzione, in base agli articoli approvati dalla Commissione per quanto riguarda la forma di Stato, sarà riservata ai bilanci regionali; infatti, questi ultimi avranno una notevole autonomia e, se non ricordo male, per essi non figura un vincolo così preciso come qui si pone, invece, per il bilancio dello Stato. Quindi, ciò che propongo è di prescrivere nella Costituzione che il principio dell'equilibrio finanziario valga per i bilanci sia dello Stato sia della regione sia degli enti locali — dove già sussiste per effetto della legislazione ordinaria, ma con possibilità di aggiramento che sono ben note — sia per quanto riguarda l'insieme degli enti pubblici. Sarei grato al relatore, onorevole Bassanini, se volesse eventualmente migliorare il testo di questa mia proposta.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo.* Signor

presidente, posso rispondere alle questioni che ho ascoltato, mentre per le altre dichiaro di condividere, in quanto me le ha riferite, le osservazioni svolte dal collega Labriola.

Anzitutto vorrei rilevare che la nuova formulazione dei commi 4 e 5 rappresenta la parte più innovativa di questo testo, in quanto si introduce la previsione di un bilancio pluriennale accanto a quello annuale, con ciò recependo quello che ormai rappresenta un indirizzo consolidato nella nostra legislazione.

Le norme innovative sono scritte nel quarto e quinto comma. Vi erano da affrontare problemi non irrilevanti perché, come i colleghi sanno, c'è stato in Italia — e non solo in Italia, direi ancor più all'estero — un dibattito molto approfondito ed articolato sull'opportunità di costituzionalizzare vincoli, limiti od obiettivi di carattere sostanziale da porsi alla gestione della finanza pubblica, alla gestione delle risorse e, quindi, al bilancio dello Stato ed alla legislazione in materia di entrata e di spesa.

Una parte della dottrina è in linea di principio contraria a qualunque vincolo ed obiettivo costituzionalizzato ritenendo che siano sufficienti norme di carattere procedurale e che sia sostanzialmente impossibile predisporre regole che valgano in tutti i casi; che il rischio sia quello di ottenere effetti non desiderati o che, viceversa, norme di questo genere facciano la fine delle gride manzoniane, nell'impossibilità di rispettarle realmente. Ciò vale soprattutto per limiti particolarmente incisivi, quali quelli proposti in altri paesi, tendenti a fissare un tetto massimo alla spesa pubblica in percentuale sul prodotto interno lordo o un limite massimo alle entrate sempre in percentuale sul PIL come limite del pareggio del bilancio.

Nel testo in esame non si propone il pareggio del bilancio — il senatore Andreotti ha posto un quesito al riguardo — nella convinzione che finirebbe per essere un limite eccessivamente rigoroso. Sicuramente, sarebbe impossibile il pareggio di bilancio in senso proprio: cioè, le spese sia di parte corrente sia in conto capitale

devono essere coperte da entrate nel corso dell'esercizio, salvo poi vedere se questo lo si debba definire in termini di cassa, quindi da entrate effettivamente riscosse nel corso dell'esercizio, o in termini di competenza, vale a dire da entrate iscritte ed attribuite in termini di competenza all'esercizio.

La maggioranza del Comitato ha ritenuto che invece fosse possibile prevedere un vincolo obiettivo meno rigido e meno difficile da conseguire, che è il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente. Restano quindi al di fuori le spese di investimento, ma naturalmente ciò non significa che esse possano crescere *ad libitum*: pure per le spese di investimento valgono le norme di cui alla parte finale di questo comma e di quello seguente, per cui anch'esse devono essere comprese nell'ambito dei limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati. Tali limiti massimi, naturalmente, devono rispondere – va da sé – ad una programmazione delle risorse della finanza pubblica su base pluriennale che è rimesso al Governo proporre ed al Parlamento approvare e che deve avere una sua logica economico-finanziaria.

Un'ipotesi di questo genere sembra un obiettivo perseguibile, mentre un vincolo al pareggio di bilancio non sembra tale neppure prevedendo una qualche norma transitoria che scagioni nel tempo il raggiungimento dell'obiettivo medesimo.

Mi tocca segnalare – non al collega Tarabini che è informatissimo su questo argomento, ma ai colleghi che non se ne occupano specificatamente – che altri paesi hanno eseguito la strada della fissazione con norma giuridica del percorso di risanamento finanziario. E questo vale in particolare per gli Stati Uniti con la legge, che va sotto il nome di legge Gramm-Rudman, che è stata successivamente modificata più di una volta – per la precisione tre volte di seguito nonostante sia una legge del 1985, quindi relativamente recente – e che non è finora riuscita a portare al rispetto neanche di uno solo dei *target*, degli obiettivi di risanamento fis-

sati, anche se essi sono stati progressivamente aggiornati e rivisti in aumento.

L'idea della fissazione legislativa di un percorso cogente e direi molto impegnativo ai fini del risanamento della finanza pubblica lascia qualche perplessità. A maggior ragione bisogna fare attenzione nel momento in cui tale percorso viene definito attraverso la fissazione del suo obiettivo in norma costituzionale, con il rischio che si vada non solo e non tanto alla disapplicazione o alla violazione di una norma legislativa ordinaria, ma addirittura di una norma della Costituzione.

A noi è sembrato che questo obiettivo così fissato, cioè l'equilibrio finanziario della parte corrente, fosse già molto impegnativo; e, per la verità, nel momento in cui il problema si porrà in termini conclusivi, potremmo ragionare se anche il raggiungimento di tale obiettivo ed il rispetto di questo vincolo non comportino una norma transitoria che scagioni nel tempo il percorso per arrivare al rispetto di questa disposizione. Andare ad una norma ancora più restrittiva ci sembrava – questa è la valutazione che facemmo a suo tempo in Comitato – in qualche modo una fuga in avanti non raccomandabile. Naturalmente, i colleghi possono anche decidere che si possa – come dire? – gettare il cuore oltre l'ostacolo e prevedere misure più drastiche. Non so però quanto convengano, anche perché i colleghi sanno meglio di me come vi siano situazioni nelle quali la manovra della spesa di investimento può avere una funzione anticiclica ed anticongiunturale estremamente importante in relazione agli obiettivi generali dell'azione del Governo e della maggioranza parlamentare, che forse non è opportuno precludere drasticamente con norme quali quelle che imporrebbero il rispetto del pareggio di bilancio e non solo dell'equilibrio della parte corrente.

Il testo inizialmente predisposto dal Comitato comprendeva una norma del tipo di quella che il collega Zanone ci propone con il suo emendamento 81.3. Ci si è però chiesti se sia opportuno, in questa norma della Costituzione che concerne il bilancio dello Stato e la disciplina del governo della finanza statale, inserire disposizioni

che riguardano anche la finanza degli enti pubblici, delle regioni e degli enti locali che, in qualche misura, trovano già disciplina in altre norme costituzionali e che, peraltro, per quanto concerne gli enti diversi dalle regioni che godono di autonomia costituzionalmente garantita, possono essere contenute in norme di legge ordinaria.

È apparso quindi non conveniente inserire questa disposizione nel testo dell'articolo 81 della Costituzione. Non si è trattato di un giudizio negativo di merito: personalmente, condivido il contenuto ed i propositi della disposizione, ma ritengo che occorra valutare l'opportunità di collocarla nel testo costituzionale. Un'alternativa potrebbe essere costituita - rimetto la questione al relatore per la parte relativa alla forma di Stato, onorevole Labriola - da un richiamo ai principi contenuti nell'articolo 81, da inserire nel titolo V, parte seconda della Costituzione, relativa alle regioni ed agli enti locali.

L'emendamento 8.4 del relatore risponde ad un'esigenza emersa nel corso dell'ultimo decennio. Ricordo ai colleghi che la materia del bilancio e della gestione della finanza pubblica è stata regolata, nel 1978 e poi nuovamente nel 1988, con due leggi che hanno introdotto principi innovatori e regole complesse e rigorose sotto il profilo delle procedure, tendenti a dare applicazione al comma 4 del vigente articolo 81, concernente la copertura finanziaria delle leggi. Tali disposizioni - le stesse considerazioni valgono anche per quelle dettate dai commi 4 e 5 del testo che proponiamo - hanno essenzialmente come destinatario il legislatore.

In base al testo vigente della Costituzione ed a quello che proponiamo, onde evitare norme eccessivamente lunghe e dettagliate, quale ad esempio il testo proposto dal senatore Andreatta alla Commissione Bozzi (composto di molte pagine), queste norme non possono contenere disposizioni attuative di dettaglio, che ad esempio chiariscano come si quantifichino i costi delle leggi di spesa dovuti e minori

entrate o maggiori spese, con quali criteri e con quali procedure, ovvero come si definiscano i mezzi di copertura idonei a far fronte a nuove o maggiori spese e con quali modalità si valutino gli emendamenti presentati, ai fini del rispetto della norma indicata al comma 4 e cioè relativamente alla loro compatibilità con i limiti massimi dei saldi di bilancio preventivamente fissati. Queste disposizioni possono essere rimesse ad una fonte legislativa sottordinata alla Costituzione, cioè alla legge o ai regolamenti parlamentari.

Tuttavia, poiché in questo caso il destinatario della norma è il legislatore, l'efficacia della medesima è precaria: il potere legislativo, secondo l'interpretazione prevalente, è sempre in grado, oltre che di modificarli avvalendosi dei suoi poteri inderogabili, anche di non rispettare, caso per caso, le norme, i criteri, le procedure stabilite, perché opera con lo strumento legislativo.

Pertanto, occorre stabilire di volta in volta se si vuole che queste disposizioni, pur senza essere costituzionalizzate e quindi pur rimanendo modificabili con atto legislativo, non siano derogabili. Di conseguenza, le leggi di attuazione dell'articolo 81 devono avere quella natura e quell'efficacia che i costituzionalisti attribuiscono alla cosiddetta norma interposta, cioè alla norma che, contenendo disposizioni di attuazione di disposizioni costituzionali, deve essere osservata finché le disposizioni di attuazione stesse non vengono espressamente riformate.

La mia personale opinione, in linea con quanto sostenuto da autorevoli colleghi in questi anni, è che la disposizione in esame sia essenziale perché, senza necessità di dover riprodurre una numerosa serie di altre disposizioni come quelle contenute nel testo proposto dal senatore Andreatta e che oggi sono state recepite nelle leggi di contabilità e di bilancio dello Stato, consente di dare efficacia e sufficiente stabilità a queste disposizioni, consentendo, qualora risultasse necessario, di aggiornarle o modificarle con legge ordinaria.

PRESIDENTE. Per quanto riguarda l'emendamento Cossutta 81.2, poiché i firmatari non sono presenti, si intende che vi abbiano rinunciato.

GIULIO ANDREOTTI. Signor presidente, vorrei un chiarimento. Tra i dati positivi del testo in esame, oltre a quello da me già evidenziato nel precedente intervento, rilevo la cautela nei confronti di uno dei mezzi normali con i quali si è proceduto finora, cioè quello di prevedere leggi pluriennali con relativa copertura per grandi importi e poi di spendere il primo anno una o due lire, rispettando così la copertura richiesta dall'articolo 81.

Comprendo che non si può stabilire un'assoluta rigidità, ma desidero far presente che, oltre ai criteri di buona amministrazione, esistono obblighi che derivano, ad esempio, dal Trattato di Maastricht. Occorrerebbe allora stabilire i limiti entro i quali l'entrata potrebbe essere considerata valida rispetto all'indebitamento, per evitare squilibri. Il Trattato di Maastricht non tende al pareggio ma ad un equilibrio graduale; per evitare comunque squilibri, mi chiedo se si possa ipotizzare – pongo questa domanda perché non ho una esperienza specifica – una norma transitoria per il recupero graduale dell'attuale difficile situazione, ovvero stabilire che di fronte a casi di straordinaria necessità ed urgenza si possano coprire le spese con il ricorso all'indebitamento. Infatti, nella malaugurata ipotesi di una calamità naturale, si dovrebbero poter dare adeguate risposte.

Vorrei sapere se tale ipotesi sia percorribile, ovvero se possa costituire una fessura attraverso la quale far passare altri tipi di intervento. Ritengo, comunque, che una soluzione del genere sarebbe utile, per evitare di porre i Governi di fronte a difficoltà insormontabili.

FRANCO BASSANINI, Relatore per la parte relativa alla forma di governo. Vorrei far presente che i limiti posti dal Trattato di Maastricht operano nel nostro ordinamento indipendentemente da quanto decidiamo in questa sede e per effetto del rapporto che esiste tra fonti comunitarie e fonti interne.

Non mi sembra convincente l'ipotesi avanzata dal senatore Andreotti perché ritengo difficile circoscriverla nei limiti rigorosi proposti. Invece, si può far fronte alle emergenze cui egli accennava non solo prevedendo in bilancio fondi appositi, destinati ad esigenze imprevedute, ma anche ricorrendo ai normali mezzi di copertura.

Il Governo, cioè, può reperire risorse o proponendo la riduzione di altre spese, già previste, ovvero proponendo l'introduzione di nuove entrate: quindi il ricorso all'indebitamento non è necessariamente l'unico mezzo di copertura che conservi l'equilibrio del bilancio; anzi, questo lo conserva apparentemente, ma in realtà, in una visione più complessiva, rappresenta un modo soltanto fittizio di conservare l'equilibrio del bilancio.

PRESIDENTE. Passiamo all'emendamento Tarabini 81.1.

EUGENIO TARABINI. Signor presidente, mantengo i miei emendamenti non solo per un attaccamento sentimentale al testo dell'articolo 81, ma perché sono convinto che, salvo l'aggiornamento del primo comma, sia preferibile rispetto alla stesura proposta dal Comitato ristretto.

Avrei gradito una risposta su un punto che è collaterale, ma nell'economia della disposizione ha la sua importanza. Mi riferisco al fatto che il problema, a mio avviso, non è rappresentato tanto dall'adeguatezza dell'attuale articolo 81, che io trovo assolutamente adeguato e meritevole di essere conservato così com'è – salvo, ripeto, l'aggiornamento del primo comma –, ma dall'intervento costituzionale che si dovrebbe compiere in ordine all'apparato sanzionatorio relativo alla violazione di tale articolo. Ritengo, infatti, che con questo nuovo testo vogliamo costruire altre gabbie, ma senza preoccuparci che queste siano poi effettivamente chiuse. Certo, in via subordinata, aderisco all'emendamento del relatore che prevede il carattere rinforzato – una volta si diceva così – di norme quali quelle dettate dalle leggi n. 468 del 1978 e n. 362 del 1988. Per la verità, tali norme, lette insieme all'ultimo

comma del testo predisposto dal Comitato, fanno chiarezza sulla correttezza dei metodi di copertura; l'ultimo comma di tale testo non precisa nulla (al di là della necessità di contenere nei limiti del saldo l'ammontare delle spese che si deliberano in corso di esercizio) in ordine alla natura dei mezzi di copertura che vengano adottati nei confronti dell'una piuttosto che dell'altra spesa. La legge n. 362 stabilisce, invece, che non è possibile procedere al finanziamento di spese correnti attraverso il ricorso al mercato. Se si accoglie l'emendamento proposto dal relatore, si ha una specie di costituzionalizzazione indiretta del principio che le operazioni correnti devono avvenire in pareggio e che solo le spese in conto capitale possono essere coperte con il ricorso al mercato. Rimango comunque dell'idea che sia preferibile il testo originario, perché è esente da quella patologia della gestione finanziaria che adesso, invece, si propone di rendere fisiologica attraverso la sua costituzionalizzazione, che, appunto, risulterebbe dall'approvazione degli ultimi due commi proposti dal Comitato. Mi riferisco alla patologia rappresentata dai saldi, i quali non sono altro che la premessa (parlo dei saldi per spese di investimento, perché ai sensi della legge n. 362 i saldi per spese di parte corrente dovrebbero avvenire nell'ambito dei mezzi correnti) per spese la cui valutazione e la cui confrontabilità con il mezzo di copertura diventano assolutamente rarefatte ed astratte. Mentre, infatti, nel testo attuale, il confronto tra le spese ed il mezzo di copertura è specifico — anche se può essere fatto per gruppi di spese, sia ben chiaro — e mette in correlazione l'utilità della spesa con l'utilità che viene meno del mezzo che si sacrifica, nel testo proposto il confronto non esiste più, perché il saldo è qualcosa di assolutamente generico e indistinto e non ha quel grande valore politico che invece caratterizzava il sistema dei due commi finali dell'articolo 81. È il Parlamento che deve prima informarsi, ma è la pubblica opinione corrispondentemente che giudica se effettivamente valga la pena di sostenere una spesa. Quando si adduce al finanziamento

della stessa l'imposizione di un tributo, la riduzione di una spesa iscritta in bilancio oppure il ricorso ad un prestito (a parte il fatto che adesso, con le nuove norme sulla creazione di moneta, bisognerebbe prima stabilire se il prestito sia effettivamente possibile), avviene una valutazione della spesa che ha un carattere profondamente democratico: è qui il valore politico degli ultimi due commi dell'articolo 81 della Costituzione, che verrebbe meno attraverso la costituzionalizzazione della prassi antidemocratica affermatasi negli ultimi quaranta anni.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento Tarabini 81.1, non accettato dal relatore.

(È respinto).

Passiamo all'emendamento Zanone 81.3.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. Signor presidente, vorrei pregare il collega Zanone di ritirare tale emendamento. Come ha ricordato il collega Bassanini, quando abbiamo discusso la parte relativa alla finanza regionale abbiamo già previsto che, una volta definito il nuovo testo dell'articolo 81, avremmo inserito una disposizione di richiamo dei principi in esso contenuti per quanto attiene alla finanza regionale e locale. In conseguenza di ciò, ritengo che il collega Zanone possa ritirare il suo emendamento, perché la parte riguardante la finanza locale e regionale sarà risolta, come ho detto, con questa norma di richiamo, mentre per quanto concerne gli enti pubblici vale il riferimento del relatore, ossia essi sono compresi, per loro natura, nel bilancio dello Stato.

VALERIO ZANONE. Prendo atto di quanto dichiarato dall'onorevole Labriola e ritiro l'emendamento 81.3, il cui contenuto potrebbe trovare collocazione, in una sistemazione complessiva del testo, nell'ar-

articolo 119, per quanto attiene ai bilanci di regioni, province e comuni.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'emendamento del relatore 81.4.

(È approvato).

Passiamo alle dichiarazioni di voto sull'articolo 81. Vorrei raccomandare ai colleghi la brevità, perché il ritmo dei nostri lavori non è rapidissimo.

LEARCO SAPORITO. Signor presidente, vorrei motivare il mio voto di astensione sul complesso delle nuove disposizioni dell'articolo 81 della Costituzione. Non sono un tecnico della materia, ma l'esperienza parlamentare mi ha insegnato che l'attuale vincolo costituzionale di bilancio fa sì che ogni anno, da settembre a dicembre, si consumi il dramma di un intero Parlamento che rimane bloccato in attesa che si definiscano la legge di bilancio, i rendiconti dello Stato, e così via.

Speravo che gli amici più esperti di me, nel rivedere la Costituzione, tenessero conto di questa distonia tra un paese, una società, un'economia che debbono in ogni caso continuare a vivere rispetto ad un Parlamento impegnato in un braccio di ferro su una manovra finanziaria che comporta l'impegno del Governo e del Parlamento stesso per un periodo di circa sei mesi. Complessivamente, cioè, il Parlamento lavora soltanto per sei mesi perché gli altri sei sono riservati a bisticciare sugli argomenti finanziari.

Avevo salutato con grande entusiasmo – lo devo dire – alcune proposte di legge presentate in passato e pensavo che anche in questa sede sarebbero state avanzate proposte nella direzione da me auspicata, anche se, così facendo, non intendo far carico a nessuno del fatto che simili proposte non siano state presentate. Mi chiedo come sia possibile per uno Stato moderno conciliare l'esigenza di una programmazione economica, che necessariamente deve avere carattere pluriennale, con il principio dell'annualità del bilancio e della decisione parlamentare sul bilancio e sulla

legge finanziaria anch'essa con cadenza annuale. Mi rendo conto che è necessario un controllo continuo della spesa e quindi porre vincoli precisi alla manovra economico-finanziaria complessiva del Governo; tuttavia, penso che, mantenendo il principio dell'annualità del bilancio, si sia individuata una soluzione che non consentirà mai di far decollare l'esigenza di una programmazione per un periodo più lungo – la cosiddetta programmazione pluriennale – anche perché l'attuazione dei principi contenuti nella legge n. 362 del 1978, in particolare per ciò che concerne la pluriennalità degli impegni di spesa, sia di entrata sia di uscita, mi pare davvero una buffonata – mi si passi il termine – perché si tratta di poste di cui non si accorge mai nessuno (o almeno non me ne sono mai accorto). Piuttosto, è importante ciò che accade nel corso dell'anno e ciò che è possibile fare, anche perché bisogna tener conto che per l'anno successivo si cambiano completamente le cose rispetto alla precedente previsione pluriennale.

Infine, mi chiedo come sia possibile armonizzare il principio della costituzionalizzazione dei vincoli di bilancio con altri elementi componenti l'economia di un paese – quindi, anche del nostro –, cioè con il limite della pressione tributaria o fiscale e con l'incidenza della spesa pubblica sul PIL; elementi che non sono costituzionalizzati, anche se noi formalisticamente continuiamo a pensare che il vincolo riguardi semplicemente la materia del bilancio. Inserire all'articolo 81 un vincolo costituzionalmente così pressante (come è anche emerso nella discussione qui svoltasi) rispetto agli altri elementi di cui ho detto mantenendoli su piani diversi non mi sembra corrispondere all'esigenza di avere una visione complessivamente armonizzata tra tutte le componenti dello sviluppo economico del paese. Per queste ragioni ribadisco il mio voto di astensione sul nuovo testo dell'articolo 81.

EUGENIO TARABINI. Voterò contro la formulazione dell'articolo 81. Sono dell'opinione che il tema necessiti di ulteriori approfondimenti e forse i tempi non sono

i più propizi per farlo. In particolare, credo che meriti di essere ulteriormente esaminato un punto sul quale ho invano richiamato l'attenzione degli onorevoli relatori Labriola e Bassanini e su cui non ho avuto alcuna risposta: mi riferisco al punto dell'apparato sanzionatorio che appariva in un precedente testo e che poi è scomparso senza che nessuno abbia detto nulla al riguardo. Ricordo che nel precedente testo si prevedeva che o il Governo o la Corte dei conti avessero legittimazione ad impugnare immediatamente la legge violativa dell'articolo 81 ma - ripeto - questa previsione è scomparsa e nessuno ne sa nulla.

Il tema è più che mai vivo e credo che gli stessi autori di questo testo non siano convinti fino in fondo che in tal modo il problema sia risolto.

Vorrei, inoltre, segnalare nuovamente il fatto che almeno apparentemente vi è una contraddizione tra il terzo e il quarto comma dell'articolo 81. Al terzo comma, riprendendo l'attuale formulazione dell'articolo, si sancisce che con la legge di approvazione del bilancio non si possono stabilire nuovi tributi e nuove spese. Nell'ultimo periodo del quarto comma si prevede implicitamente che in sede di approvazione del bilancio si dispongano nuove spese, sia pure nei limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati. Si tratta di un punto che necessita di una depurazione quanto meno dal lato formale: il mio appunto non avrebbe giustificazione se la norma riguardasse solo le leggi collegate; tuttavia, poiché il secondo periodo del quarto comma parla sì dei disegni di legge collegati, ma anche del disegno di legge di bilancio, la previsione di disposizioni che si muovono nell'ambito dei saldi chiaramente riguarda disposizioni di spesa, in chiaro contrasto con il comma precedente.

VALERIO ZANONE. In sede di dichiarazione di voto sul nuovo testo dell'articolo 81, vorrei osservare che esso rinuncia al carattere lapidario che il quarto comma dell'articolo 81 ha nella prosa einaudiana della Costituzione vigente. Il fatto è che, nonostante il suo carattere lapidario, questo quarto comma dell'articolo 81 è stato

largamente disatteso in tutti questi anni nell'attività del Governo e del Parlamento. Il nuovo testo che viene ora proposto si potrebbe considerare - mi si passi la definizione, valutando il Parlamento nella sua continuità storica - come una sorta di omaggio reso dal vizio alla virtù, nel senso che indica almeno i punti sui quali l'articolo 81 è stato più frequentemente aggirato: i saldi negli emendamenti alla legge di bilancio e la copertura soltanto parziale degli impegni di carattere pluriennale. Quindi, per questa sua caratterizzazione, che se non altro individua punti sui quali la vigilanza in materia di buon andamento della finanza pubblica merita di essere rafforzata, esprimerò voto favorevole al nuovo testo.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Ringrazio il collega Tarabini per aver posto la questione che, come egli ben sa, a me è molto cara ed è presente alla mia attenzione, visto che per diverse legislature ho presentato una proposta di legge costituzionale in materia di legittimazione - più che di sanzioni - ad agire di fronte alla Corte costituzionale e quindi ad attivare il giudizio di costituzionalità sulle leggi che violano le norme dell'articolo 81 della Costituzione. Trattandosi molto frequentemente di violazioni che comportano solo dei beneficiari, essendo i controinteressati (la platea dei contribuenti o, se si vuole, l'interesse pubblico) non legittimati ad agire, occorre ed occorre identificare un soggetto in grado con la necessaria tempestività di attivare il giudizio sulla costituzionalità delle leggi.

Abbiamo ragionato di questo già prima della pausa estiva e concluso che tale materia dovesse essere inviata al Comitato per le garanzie, che, nel suo ambito, aveva la competenza ad occuparsi anche della revisione delle norme sull'ordinamento e i poteri della Corte dei conti. In questo senso, la materia non è stata trattata, né sono state formulate proposte in questa sede.

Del resto, anche nelle proposte di legge costituzionali, a cui credo, implicitamente,

l'onorevole Tarabini abbia fatto riferimento, si procedeva, a tale proposito, non con una modifica dell'articolo 81 della Costituzione ma con una modifica dell'articolo 100 che concerne la Corte dei conti.

Concludendo, presidente, sottolineo che per le ragioni illustrate dall'onorevole Zanone, ma anche, a mio avviso, per l'importante integrazione introdotta con il nuovo ultimo comma, così come stiamo per votarla tale disposizione introduca elementi molto rilevanti di maggiore rigore nella gestione del bilancio e della finanza pubblica, naturalmente rispettando il principio per cui solo fino ad un certo punto la decisione politica, la scelta politica, in ordine alla programmazione delle risorse può essere sostituita da un vincolo costituzionale, rendendo però trasparente e, come dire, irrinunciabile l'assunzione delle responsabilità politiche in ordine alle decisioni in materia di entrata e di spesa che ritengo sia l'obiettivo che meglio e più opportunamente possiamo perseguire.

PRESIDENTE. Pongo in votazione l'articolo 81 nel testo del Comitato ristretto, con la modifica testé apportata.

(È approvato).

Passiamo ora all'articolo 82, al quale non sono stati presentati emendamenti.

SILVANO LABRIOLA, Relatore per la parte relativa alla forma di Stato. Presidente, vorrei pregarla di considerare più che un emendamento un invito al relatore a tener conto della proposta di legge costituzionale n. 2697, che è stata presentata a maggio (ed è quindi compresa nelle nostre competenze) e che contiene un nuovo testo dell'articolo 82.

Penso che il relatore converrà con l'indicazione che mi permetto di sottoporle perché la proposta che ho presentato insieme ad alcuni colleghi introduce una figura diversa, che non è conosciuta dal nostro ordinamento costituzionale, mentre invece si fa strada nel diritto costituzionale contemporaneo. Sto parlando dell'inchiesta di minoranza, che mira a risolvere una

contraddizione radicale che esiste tra la figura dell'inchiesta parlamentare e la disciplina attualmente vigente in Costituzione, per cui l'inchiesta è rimessa alla decisione della maggioranza.

Il testo presentato dal Comitato ristretto non risolve tale questione, innanzi tutto perché non chiarisce se in ciascuna Camera, sulla base dell'affermazione di cui al primo comma dell'articolo 82 - « Ciascuna Camera dispone inchieste su materia di pubblico interesse » -, la proposta di un quarto dei suoi componenti faccia premio di una decisione della maggioranza. Infatti, in base al testo in esame sembrerebbe che in ogni caso debba esservi una deliberazione della Camera. Mentre nel nostro testo è sufficiente che la proposta sia sottoscritta da un quinto dei membri della Camera perché, se anche la maggioranza è contraria, si disponga comunque l'inchiesta. Questo è un primo punto importante.

Sottolineo il valore di tale figura perché non solo vi è una maturazione civile e culturale del diritto costituzionale positivo contemporaneo, che delinea la figura dell'inchiesta di minoranza, ma anche perché, con il nuovo modello politico che andiamo a creare, il Parlamento eletto con la legge elettorale maggioritaria deve prevedere uno statuto dell'opposizione. E la figura dell'inchiesta di minoranza è tipica dello statuto dell'opposizione. La stessa inchiesta non può essere prevista da una decisione della maggioranza, perché non c'è dubbio che vi sia una diversità di natura e anche di disciplina.

Nella nostra proposta, oltre a creare vincolo per la Camera la sottoscrizione di un quinto dei suoi membri ai fini della costituzione della Commissione d'inchiesta, si prevede anche una disposizione molto opportuna, sulla quale desidero attirare l'attenzione del relatore. Mi riferisco alla disposizione relativa alla certezza della fissazione della discussione parlamentare dei risultati dell'inchiesta.

Cosa può infatti accadere? Che la Camera disponga l'inchiesta perché per disposizione costituzionale è sufficiente che un quinto dei suoi membri lo richieda, ma che non si discuta mai dei risultati del-

l'inchiesta. Da qui la previsione del vincolo della certezza della discussione dei risultati della stessa inchiesta.

Vi è poi un onere imposto ai presentatori (ossia al quinto dei componenti della Camera): che l'inchiesta abbia un tempo limitato e certo. Noi proponiamo due mesi. Perché questo? Per evitare che vi sia una deviazione nell'uso di tale garanzia della minoranza, che potrebbe essere adoperata per fini puramente agitatori e di carattere politico. Quindi, se una minoranza è così certa che vi siano motivi validi per eccitare l'inchiesta parlamentare su una determinata questione, deve anche predisporre — e questo è un onere — ad indicare mezzi di conoscenza, dati e circostanze tali da imporsi alla pubblica opinione.

Per tutto il resto, poi, la Commissione parlamentare di inchiesta di minoranza dovrebbe disporre degli stessi poteri di quella di inchiesta della maggioranza, cioè del Parlamento, ossia: strumenti conoscitivi, ordine di esibizione documentale e quant'altro rientri nei poteri della Commissione d'inchiesta.

Vorrei poi fare un'ultima considerazione. Mi sono limitato a disporre un'idea riguardante l'inchiesta monocamerale, perché è del tutto evidente che se un'inchiesta è stata prevista con legge, essa non può che essere di maggioranza visto che non è ancora immaginabile una legge fatta dalla minoranza!

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Presidente, vorrei anzitutto ricordare che nel testo del Comitato ristretto, che proponiamo all'attenzione della Commissione, è prevista un'inchiesta, per così dire, di minoranza. A suo tempo, il Comitato accolse una proposta del senatore Salvi e del sottoscritto, che tendeva ad introdurre una norma che è contenuta in altre Costituzioni (lo era già in quella di Weimar e lo è nella vigente Costituzione tedesca) e che impone la costituzione di una Commissione d'inchiesta anche quando la relativa proposta non sia approvata dalla maggioranza dei membri di una Camera ma sia avanzata da una minoranza qualificata.

L'elemento di fondo, l'istituto più innovativo, che è indicato nella proposta di legge costituzionale del collega Labriola, di per sé è già stato introdotto nel testo che proponiamo, proprio in ragione della necessità che anche noi vediamo — e che peraltro avevo già segnalato nella relazione svolta in Commissione — di introdurre, attraverso una serie di disposizioni tra loro coordinate, uno statuto dell'opposizione che consentisse, per così dire, a fronte del rafforzamento di poteri di Governo attribuiti all'esecutivo e alla maggioranza parlamentare, un parallelo rafforzamento dei poteri di controllo, attribuiti al Parlamento, e in primo luogo alle opposizioni parlamentari.

Il principio mi trova consenziente; se la formula che proponiamo non è a giudizio dei colleghi e innanzi tutto del collega Labriola sufficientemente chiara, nel senso che la richiesta di una minoranza qualificata dei componenti di una Camera comporta, senza ulteriori deliberazioni, l'istituzione di una Commissione d'inchiesta, non ho nessuna difficoltà ad accettare una proposta di integrazione o di modifica del primo comma del testo che proponiamo in modo che tale previsione non presenti dubbi od incertezze interpretative.

Nella proposta del collega Labriola vi sono altre disposizioni innovative rispetto al testo del Comitato che meritano una valutazione separata. Il collega propone innanzi tutto che la richiesta di istituzione di una Commissione d'inchiesta valga se sottoscritta da un quinto dei componenti ciascuna Camera, mentre il testo da noi proposto prevede un quarto. Sulla questione il relatore si rimette alla Commissione perché si tratta di una valutazione che presenta un carattere di opinabilità.

SILVANO LABRIOLA, *Relatore per la parte relativa alla forma di Stato*. C'è una sola ragione: si tratta del soggetto collettivo individuato nel referendum, l'unico caso previsto in Costituzione in cui la minoranza parlamentare ha un potere autonomo, un quinto dei deputati può chiedere il referendum di convalida.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Certo, questa può essere una ragione; comunque al riguardo il relatore si rimette alla Commissione.

Viceversa il relatore è perplesso e tendenzialmente contrario alla previsione che la Commissione sia formata per due terzi da membri scelti tra i proponenti. Vorrei sottolineare che un quinto dei membri dell'Assemblea avrebbe diritto di avere i due terzi dei posti nella Commissione, mentre il restante terzo sarebbe suddiviso tra i quattro quinti dell'Assemblea. Naturalmente si può osservare che questa previsione coerentemente rafforza i poteri di controllo e di indagine della minoranza parlamentare e tuttavia, accoppiata alla disposizione già valutata, quella della possibilità di costituire una Commissione d'inchiesta a semplice richiesta di una minoranza qualificata, potrebbe prestarsi ad un uso strumentale e propagandistico delle inchieste parlamentari. Immaginiamo che un'opposizione agguerrita e un po' spregiudicata faccia uso con molta frequenza della richiesta di istituzione di Commissione d'inchiesta; che tali richieste non siano più sottoposte al vaglio del voto di maggioranza, che le Commissioni d'inchiesta vengano istituite, che la gestione di queste sia governata dagli stessi proponenti, cioè da un gruppo di opposizione che abbia almeno il 20 per cento dei seggi (quindi non da tutta l'opposizione); conseguentemente le conclusioni della Commissione, che essi approvano a maggioranza, rifletteranno in realtà l'opinione di una minoranza di quella Camera che ha proposto l'inchiesta.

Nel dichiararmi perplesso su questo punto sottolineo che i precedenti di diritto comparato che possono essere invocati e a cui abbiamo fatto riferimento per introdurre la proposta di inchiesta su richiesta della minoranza, di cui al primo comma del testo del Comitato, non prevedono soluzioni di questo genere che, temo, finirebbero per snaturare la funzione propria dell'inchiesta parlamentare di cui verrebbe

pregiudicata la credibilità perché diventerebbe uno strumento di propaganda o di lotta politica.

Sono invece favorevole alla disposizione contenuta nelle ultime quattro righe della proposta del collega Labriola, se si ritiene necessario arrivare a questo dettaglio, cioè la previsione che sulle conclusioni dell'inchiesta parlamentare l'Assemblea sia tenuta ad una discussione entro quindici giorni dalla presentazione al Presidente della rispettiva Camera. Si tratta di una norma tendente ad evitare che le conclusioni di una Commissione d'inchiesta non siano oggetto, magari per molti mesi o al limite indefinitamente, di un dibattito parlamentare. Ho l'impressione (e al riguardo vorrei rivolgermi alla presidente Iotti per ragioni di esperienza e competenza) che si tratti di una disposizione che forse più opportunamente può trovare collocazione nei regolamenti delle Camere piuttosto che non in un testo costituzionale e può avere, data la particolare efficacia dei regolamenti delle Camere, a norma dell'articolo 64 della Costituzione, ugualmente un carattere vincolante e non meramente indicativo una volta che fosse introdotto nel nostro ordinamento con una modifica dei regolamenti parlamentari.

CESARE SALVI. Il tema posto dal collega Labriola ci trova molto sensibili ma in questa formulazione presenta gli inconvenienti richiamati dal relatore. Il problema sorge dal fatto che, a differenza di altri sistemi, non conosciamo ma è anche difficile da costituzionalizzare la formalizzazione del parlamentare di maggioranza e di opposizione, anche se poi si traduce nel voto di fiducia al Governo che è un voto palese. Entrando in questa logica si potrebbe immaginare, anche per tener conto dei rilievi del relatore, che in questa ipotesi possa esserci – forse in generale ma è comunque da verificare – una composizione paritaria della Commissione d'inchiesta in cui però si faccia riferimento non tanto al quinto dei proponenti, che avrebbero i due terzi dei posti in Commissione con le possibili conseguenze di cui parlava l'onorevole Bassanini, ma alla

maggioranza e all'opposizione in quanto tali. Si potrebbe quindi immaginare un sistema nel quale la Commissione sia formata per metà da parlamentari che esprimono la maggioranza, in quanto abbiano dato la fiducia al Governo o eletto il Presidente del Consiglio (vedremo successivamente quale sarà la formula), e per l'altra metà in proporzione da tutti gli altri gruppi di opposizione in modo da eliminare un'eventuale corsa delle opposizioni, ipotizzabili in più d'una, per chi realizzi il maggior numero di Commissioni d'inchiesta, con il rischio di un suo uso strumentale.

La questione certamente esiste ma ritengo, insieme con il relatore, che vada seguita la formulazione del primo comma proposto dal Comitato ristretto, che cioè se un quarto dei parlamentari lo chiedono, la Commissione d'inchiesta deve essere istituita. Su qualunque richiesta si delibera a maggioranza ma se la richiesta è di un quarto la Commissione deve essere istituita (i regolamenti parlamentari disciplineranno il modo in cui ciò avverrà). A parte la questione del *quorum* (un quarto o un quinto), l'unica variante di cui si potrebbe tener conto è quella della composizione numerica della Commissione d'inchiesta. Allora, piuttosto che nella logica della proposta che ci è stata sottoposta, si potrebbe provare a ragionare in quella della composizione paritaria.

D'altra parte, il relatore ha fatto appello anche all'esperienza del presidente e quindi anch'io sono interessato, se il presidente lo ritiene, a conoscere il suo parere in proposito.

PRESIDENTE. Vi sono altri colleghi che intendono intervenire?

EUGENIO TARABINI. Non so se questo mio intervento sia proprio, in relazione al fatto che si discute non il testo dell'articolo ma la proposta dell'onorevole Labriola.

PRESIDENTE. Onorevole Tarabini, stiamo discutendo il testo dell'articolo 82 della Costituzione, su cui l'onorevole La-

briola ha fatto notare che esiste una proposta di legge costituzionale, da lungo tempo presentata.

EUGENIO TARABINI. Vorrei chiedere perché sia stato aggiunto al testo dell'articolo questo terzo comma, che mi sembra superfluo, in quanto la richiesta di atti, documenti e così via rientra nei poteri di indagine della Commissione di inchiesta la quale, come recita il testo, agisce con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria. Quest'ultima, nel momento in cui svolge le sue indagini, quando è il caso, chiede e acquisisce documenti.

Non comprendo pertanto perché sia stato aggiunto quest'ultimo comma e vorrei conoscerne la ragione.

PRESIDENTE. Ho l'impressione - mi rivolgo in modo particolare al relatore - che la proposta dell'onorevole Labriola sia diversa non soltanto per quanto riguarda la maggioranza di un quarto o di un quinto; essa è formulata in modo che la Commissione d'inchiesta (o come la si voglia definire) di minoranza è contraddistinta da un percorso diverso rispetto a quello della Commissione d'inchiesta approvata a maggioranza; si opera infatti una netta distinzione, mentre mi sembra che nell'attuale testo dell'articolo 82 si affermi che si procede alla costituzione di una Commissione d'inchiesta sia se la proposta venga approvata a maggioranza sia se vi sia la richiesta di un quarto dei componenti della Camera, e non vi è alcuna differenza nella procedura. Nel testo proposto dall'onorevole Labriola, se non erro, il fatto saliente è la diversità della procedura.

Sono d'accordo con l'osservazione del relatore per quanto riguarda la questione dei due terzi dei membri della Commissione d'inchiesta scelti tra i proponenti. Condivido il suo parere ma mi pare che la procedura si sviluppi diversamente, per cui siamo in realtà di fronte ad due testi molto diversi.

Il relatore ha presentato un emendamento al primo comma dell'articolo 82 del Comitato ristretto.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Ho riflettuto sulla proposta del collega Labriola e, in qualità di relatore, credo di poterne accogliere una parte, che potrebbe tradursi in un emendamento al comma 1 dell'articolo 82, in base al quale dopo le parole « Ciascuna Camera dispone inchieste su materie di pubblico interesse su proposta di ciascuno dei suoi componenti, approvata a maggioranza », si sostituiscano le parole successive del comma con le seguenti: « Si procede comunque all'inchiesta se la proposta è sottoscritta da un quinto dei componenti la Camera ».

In questo modo si accoglierebbe la proposta, avanzata dall'onorevole Labriola, di prevedere che la minoranza qualificata che ha il diritto di ottenere l'istituzione della Commissione d'inchiesta sia di un quinto e non di un quarto dei componenti la Camera e si chiarirebbe, con una formula che a questo punto non darebbe adito ad alcun dubbio, che a fronte di una proposta sottoscritta da un quinto dei componenti la Camera la Commissione d'inchiesta è istituita.

Viceversa, non credo di poter accogliere, come relatore, la proposta del collega Labriola secondo cui la composizione della Commissione d'inchiesta preveda una maggioranza attribuita ai proponenti dell'inchiesta e quindi ad una minoranza dell'Assemblea.

Mi rimetto alla Commissione per quanto riguarda l'ipotesi, avanzata dal senatore Salvi, di prevedere una composizione paritetica tra maggioranza e opposizione; naturalmente, si potrà votare tale proposta se qualcuno la formulerà. Il relatore - lo ripeto - si rimette alla Commissione e quindi non la formula.

Infine, il presidente Iotti ha ragione nel sottolineare che naturalmente la proposta dell'onorevole Labriola non contiene soltanto una diversa disciplina dell'istituto dell'inchiesta di minoranza, ma soprattutto una disciplina peculiare per quanto riguarda, oltre alla composizione della Commissione, la procedura, nel senso che si prevede un termine breve per i lavori

della Commissione, oltre ad un termine per la discussione in Assemblea della relativa relazione.

Il relatore ritiene che tale disciplina non debba essere compresa nella norma costituzionale; si può valutare, ovviamente in altra sede, se disposizioni di questo genere debbano essere inserite nei regolamenti di ciascuna delle due Camere, ma si tratta di una questione che non dobbiamo esaminare in questa sede.

PRESIDENTE. Poiché nessun altro chiede di intervenire, possiamo passare ai voti.

Do lettura del primo comma dell'articolo 82, come risulterebbe accogliendo la modifica proposta dal relatore: « Ciascuna Camera dispone inchieste su materie di pubblico interesse su proposta di ciascuno dei suoi componenti, approvata a maggioranza. Si procede comunque all'inchiesta se la proposta è sottoscritta da un quinto dei componenti la Camera ».

Il secondo comma dell'articolo 82 resterebbe nell'attuale formulazione proposta dal Comitato ristretto, che riprende il testo vigente dello stesso articolo 82 della Costituzione.

Vi è poi un ultimo comma che recita: « Le Camere possono acquisire, secondo le modalità stabilite dai propri regolamenti, atti, documenti o informazioni con i soli limiti derivanti dalla legge penale ».

Ciò è sempre avvenuto nelle Commissioni di inchiesta e non capisco perché dobbiamo inserire questa norma nella Costituzione. Vorrei che il relatore me lo spiegasse.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Il relatore non è particolarmente affezionato a quest'ultimo comma, tuttavia deve sottolineare che si tratta di una disposizione innovativa non contenuta negli attuali regolamenti in quanto questa norma facoltizza le Camere non solo a chiedere ma ad acquisire e quindi ad ottenere i documenti richiesti con i soli limiti derivanti dalla legge penale. Oggi le Camere richiedono atti, documenti o informazioni, ma le au-

torità amministrative o i terzi non sono tenuti a fornirli; quindi, li richiedono e se queste richieste ottengono esecuzione evidentemente vengono soddisfatte.

Questa norma, invece, tende ad evitare che si debba costituire una Commissione parlamentare di inchiesta tutte le volte che le Camere ritengano necessario, con le forme e le modalità stabilite dai propri regolamenti, acquisire un atto o un documento.

EUGENIO TARABINI. A me piace votare le cose che comprendo. Il secondo comma dell'articolo 82 della Costituzione è molto chiaro: « La Commissione di inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria ». L'autorità giudiziaria, per le norme del codice di procedura civile e penale, non solo richiede ma ottiene i documenti che richiede; quindi, se il Parlamento è abilitato dalla Costituzione ad agire con gli stessi poteri dell'autorità giudiziaria...

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Non il Parlamento, ma la Commissione.

EUGENIO TARABINI. Va bene, la Commissione. Ho sbagliato il soggetto ma la sostanza del ragionamento non cambia.

GIULIO ANDREOTTI. L'ultimo comma prescinde dalla Commissione.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Tende ad evitare che si costituiscano Commissioni di inchiesta solo perché un documento che è stato chiesto non viene consegnato.

PRESIDENTE. Passiamo ai voti, tenendo presente la modifica al comma 1, proposta dal relatore, nel testo di cui ho dato lettura.

Non essendoci richiesta di votazioni per parti separate e non essendo stati presen-

tati emendamenti, pongo in votazione il nuovo testo dell'articolo 82.

(È approvato).

Onorevoli colleghi, a questo punto dovremmo passare all'articolo 92, iniziando la parte relativa alla forma di governo; data l'ora e in assenza di una richiesta di proseguire i nostri lavori, ritengo si potrebbe fissare la prossima seduta domani pomeriggio.

FRANCO BASSANINI, *Relatore per la parte relativa alla forma di governo*. Ho qualche problema ad essere presente alla seduta di domani pomeriggio.

PRESIDENTE. Se non convochiamo la Commissione per domani, probabilmente in questa settimana terremo soltanto una seduta; mi sembra che la voglia di concludere che in me è molta, non sia condivisa dai colleghi in egual misura.

CESARE SALVI. L'articolo 92 è complesso.

PRESIDENTE. Inoltre, a questo articolo sono stati presentati molti emendamenti.

Ricordo, poi, che tutti i parlamentari hanno un mese di tempo per presentare emendamenti al testo che sarà licenziato dalla Commissione. Indipendentemente dalle eventuali elezioni anticipate e tenendo presente il clima politico, abbiamo tutto l'interesse a concludere al più presto, nei limiti in cui possiamo concludere (sottolineo questo aspetto), in modo da presentare un testo ai Presidenti delle Camere, altrimenti tutto il nostro lavoro rimane in sospeso. La mia esperienza parlamentare, ormai lunga, forse anche troppo lunga, mi suggerisce queste riflessioni. Per tali ragioni vorrei che si mettesse la parola fine ai nostri lavori.

Non vedo in questo momento l'onorevole Mazzola dal quale avrei gradito qualche notizia in ordine al Comitato ristretto per la legge elettorale regionale, sulla

quale dobbiamo continuare a lavorare fino all'ultimo momento.

Insisto che la Commissione sia convocata domani pomeriggio.

GINO SCEVAROLLI. Potremmo fare domani mattina.

PRESIDENTE. Domani mattina ho un impegno che ha anche il relatore per una convocazione degli organi dirigenti del partito.

Potremmo convocare la seduta per le ore 17. Il seguito della discussione è

pertanto rinviato alla seduta di domani alle 17.

La seduta termina alle 20.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO
STENOGRAFIA
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. VINCENZO ARISTA

*Licenziato per la composizione e la stampa
dal Servizio Stenografia il 7 dicembre 1993.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

A L L E G A T I

TESTO A FRONTE**Testo della Costituzione e della proposta del Comitato ristretto per le modifiche alla parte seconda della Costituzione.***(Forma di Governo)***COSTITUZIONE****ART. 81.**

Le Camere approvano ogni anno i bilanci e il rendiconto consuntivo 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.

Ogni altra legge che importi nuove o maggiori spese deve indicare i mezzi per farvi fronte.

TESTO COMITATO RISTRETTO**ART. 81.**

Le Camere approvano ogni anno i bilanci di previsione, pluriennale e annuale, e il rendiconto consuntivo 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.

I bilanci dello Stato devono rispettare il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente. Gli emendamenti al disegno di legge di approvazione del bilancio e ai disegni di legge ad essa collegati ai fini della manovra annuale di finanza pubblica sono ammessi nell'ambito dei limiti massimi dei saldi di bilancio previamente fissati.

Disposizioni recanti nuove o maggiori spese o minori entrate possono essere stabilite solo con legge. La legge deve indicare i mezzi per farvi fronte con riferimento all'intero periodo di efficacia della legge medesima e nel rispetto dei limiti per il ricorso all'indebitamento autorizzati con la legge di approvazione del bilancio.

ART. 82.

Ciascuna Camera pu disporre inchieste su materie di pubblico interesse.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

ART. 82.

Ciascuna Camera dispone inchieste su materie di pubblico interesse su proposta di ciascuno dei suoi componenti, approvata a maggioranza, ovvero su richiesta di un quarto dei suoi componenti.

A tale scopo nomina fra i propri componenti una commissione formata in modo da rispecchiare la proporzione dei vari gruppi. La commissione d'inchiesta procede alle indagini e agli esami con gli stessi poteri e le stesse limitazioni dell'autorità giudiziaria.

Le Camere possono acquisire, secondo le modalità stabilite dai propri regolamenti, atti, documenti o informazioni, con i soli limiti derivanti dalla legge penale.

**Emendamenti presentati agli articoli 81 e 82
del testo del Comitato ristretto
per le modifiche alla parte seconda della Costituzione.**

All'articolo 81 del testo del Comitato ristretto, sopprimere gli ultimi due commi e ripristinare l'ultimo comma del testo vigente.

81. 1.

Tarabini.

All'articolo 81 del testo del Comitato ristretto, comma 4, sopprimere dalle parole gli emendamenti fino alla fine del comma.

81. 2.

Cossutta, Magri, Salvato.

All'articolo 81 del testo del Comitato ristretto, aggiungere in fine il seguente comma: Tutti i bilanci di enti ed organismi pubblici devono rispettare il principio dell'equilibrio finanziario della parte corrente.

81. 3.

Zanone.

All'articolo 81 del testo del Comitato ristretto, aggiungere in fine il seguente comma: Le norme per l'attuazione dei precedenti commi sono stabilite con legge. Le disposizioni di tale legge non possono essere abrogate né derogate dalle leggi di approvazione o di variazione del bilancio, né dalle leggi di spesa o di entrata.

81. 4.

Il Relatore.

All'articolo 82 del testo del Comitato ristretto, sostituire il comma 1 con il seguente: Ciascuna Camera dispone inchieste su materie di pubblico interesse su proposta di ciascuno dei suoi componenti, approvata a maggioranza. Si procede comunque all'inchiesta se la proposta è sottoscritta da un quinto dei componenti la Camera.

82. 1.

Il Relatore.

