



Assemblea

**RESOCONTO SOMMARIO
RESOCONTO STENOGRAFICO
ALLEGATI**

ASSEMBLEA

506^a seduta pubblica
martedì 22 febbraio 2011

Presidenza del presidente Schifani,
indi della vice presidente Bonino
e del vice presidente Nania

solo il Sud, perché in ogni Provincia ci sono Comuni che, in forza della spesa storica, devono scontare penalizzazioni. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PASTORE *(PdL)*. Il dibattito in Assemblea su un decreto di attuazione del federalismo fiscale, seppure dettato da una comprensibile scelta politica, rappresenta una procedura eccezionale, che non dovrebbe ripetersi. Con la legge n. 42 del 2009, infatti, il Parlamento ha conferito una delega al Governo e la mancata espressione del parere nella Commissione bicamerale per l'attuazione del federalismo fiscale su un decreto non può equivalere ad un voto contrario. Il decreto attuativo ha risentito di tensioni politiche estranee alla materia: si augura quindi che si possa recuperare al più presto un clima di serenità nel confronto sui temi del federalismo. *(Applausi del senatore Saro)*. Consegna il testo integrale dell'intervento affinché sia pubblicato in allegato al Resoconto della seduta *(v. Allegato B)*.

PRESIDENTE. Dichiara chiusa la discussione. La replica del Ministro avrà luogo nella seduta antimeridiana di domani.

Sui lavori del Senato

PRESIDENTE. In relazione all'andamento dei lavori la seduta antimeridiana di domani avrà inizio alle ore 9,30.

Dà annunzio degli atti di indirizzo e di sindacato ispettivo pervenuti alla Presidenza *(v. Allegato B)* e comunica l'ordine del giorno delle sedute del 23 febbraio.

La seduta termina alle ore 20,15.

l'addizionale IRPEF e la TIA-TARSU. Devo dire che, con quella sventagliata di aumenti di imposizioni che voi determinate con questo provvedimento, l'ICS è una soluzione paradisiaca per i cittadini, oltre che essere coerente con i principi della legge n. 42 del 2009, cioè di beneficio e di relazione di cittadinanza tra cittadini e i loro amministratori.

Mi fermo qua, perché l'economia di tempo non mi consente di proseguire. Credo che sarebbe stato saggio rinunciare a un po' di propaganda e prendersi un po' di tempo per discutere di queste questioni. Anche la discussione di oggi dimostra che c'erano gli spazi per potere fare una buona proposta nell'interesse della generalità dei Comuni e dei cittadini.

Guardate che noi mettiamo mano ad una cosa che dovrebbe avere l'ambizione di una riforma strutturale epocale. In realtà, avete combinato un pasticcio, e noi questo pasticcio non vogliamo dividerlo. (*Applausi dal Gruppo PD*).

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pastore. Ne ha facoltà.

PASTORE (*PdL*). Signor Presidente, onorevole Ministro, cari colleghi che resistete a questa maratona, cercherò di acquisire la vostra benevolenza consegnando agli atti, se gli Uffici della Presidenza me lo consentono, il mio intervento scritto dal carattere piuttosto tecnico, limitandomi ad una premessa e ad una conclusione.

PRESIDENTE. La Presidenza l'autorizza in tal senso.

PASTORE (*PdL*). Non intervengo nel merito della questione, che pure è stata sviscerata in questi mesi e anche oggi pomeriggio in quest'Aula. Riconosco trattarsi di una questione molto delicata, ma ho ritenuto opportuno l'intervento in Aula proprio per sottolineare e segnalare – il Ministro ne è consapevole e ne siamo consapevoli tutti – che si tratta di una procedura assolutamente straordinaria, eccezionale, che non può costituire, in quella che è e sarà la giurisprudenza in materia di leggi delegate un precedente tale da trascinare ciò che in futuro potrà anche verificarsi. Con ciò non mi riferisco solo ai successivi provvedimenti di leggi delegate, ma a qualsiasi genere di intervento del Governo in campo legislativo con l'utilizzo delle deleghe conferite in base alla Costituzione.

Credo sia stato politicamente importante – di ciò si deve dare atto sia alla Presidenza della Repubblica che al Governo – ricondurre l'ultima fase, l'appendice di questo decreto, che ha sofferto purtroppo, per ragioni non solo riconducibili alla difficoltà della materia, ma anche esterne al suo contenuto, quali il clima politico e la convinzione che tale decreto potesse rappresentare una specie di clava per abbattere il Governo, con ciò dando luogo anche ad un confronto aspro, cosa che non si era verificata per i precedenti decreti, e che mi auguro non si verifichi per i successivi.

Poi, il caso che si è verificato in Commissione bicamerale è di una parità che si potrebbe definire «contro natura», perché non rappresentava più lo schieramento parlamentare del Senato e della Camera, ma un nuovo

schieramento dovuto all'impossibilità di sostituire, almeno in quel frangente, i propri componenti. Spero che anche di questo si faccia giustizia e si ritorni alla normalità dell'equilibrio interno della Bicamerale.

Detto ciò, signor Presidente, occorre affermare con forza che, una volta che il legislatore ha conferito al Governo una delega, quest'ultimo è tenuto a rispettare la delega per i termini, per gli oggetti che devono essere individuati e per i principi e criteri direttivi, ma anche che, nel formulare il testo definitivo, il Governo – nell'ambito di quei limiti che ha posto il legislatore delegante – deve avere la massima libertà di movimento e che tutte le fasi che il Parlamento pone nel corso della procedura, quali pareri, audizioni obbligatorie eccetera, costituiscono obblighi procedurali, che possono rappresentare anche momenti di difficoltà o di perplessità nell'emanazione del decreto definitivo, ma che non possono in ogni caso condizionare il Governo nelle scelte definitive.

Questo è un primo principio. Ciò di cui ho parlato prima rappresentava una questione di carattere generale, mentre una seconda questione, che riguarda invece questa procedura, è che non ci si può adeguare ad una lettura che vede in una mancanza di parere un parere contrario. In realtà, la Commissione bicamerale non ha approvato un parere contrario, che probabilmente avrebbe determinato la necessità dell'attivazione della procedura prevista in via particolare dalla legge delega, la legge n. 42, all'articolo 2, ma non ha rilasciato un parere, e quindi sono decorsi i termini per cui il parere non vi è stato. Lo dico anche come Presidente di una Commissione bicamerale, perché ci si trova spesso di fronte a situazioni che possono sconfinare in queste vicende. E in queste situazioni il Governo ha mantenuto sempre, con il dovuto equilibrio di natura politica e istituzionale, libertà di azione, tenendo conto dell'evoluzione del dibattito e dei contributi dati, sia interni alle procedure fissate dal legislatore, sia provenienti dall'esterno. Questo perché, se il Governo si accorge di aver commesso un errore di natura legislativa, credo possa determinarsi in un senso diverso ancorché questo difetto non sia stato sollevato nell'ambito di una formale procedura parlamentare.

Mi auguro soprattutto che queste vicende non abbiano a ripetersi su un tema così delicato come il federalismo e che si possa ritrovare quel clima di serenità che mi sembra abbia sempre contrassegnato il percorso relativo all'attuazione dell'articolo 119, sia nella formulazione della legge delega che nei decreti delegati.

È un augurio che rivolgo sinceramente non tanto e non solo al mio Governo e a questa maggioranza, ma all'intero Paese. (*Applausi del senatore Saro*).

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione sulle comunicazioni del Governo.

L'intervento in replica del ministro Calderoli avverrà nella seduta antimeridiana di domani.

Rinvio pertanto il seguito della discussione sulle comunicazioni del Governo ad altra seduta.

Allegato B

Integrazione all'intervento del senatore Pastore nella discussione sulle comunicazioni del Governo sullo schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale

La disciplina costituzionale in materia di delega legislativa al Governo è estremamente sobria e chiara (Articolo 76 della Costituzione): «L'esercizio della funzione legislativa non può essere delegato al Governo se non con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti.» I limiti posti dalla Costituzione attingono quindi alla delimitazione degli «oggetti» e di «un tempo limitato» nonché alla determinazione di principi e criteri direttivi; nessun altro precetto di natura costituzionale, nessuno in particolare sulle procedure o sulla partecipazione di altri soggetti alla formazione dei decreti legislativi; costituisce pertanto dato acquisito e consolidato che la responsabilità e la prerogativa di esercizio delle deleghe spettano tutte intere e solo al Governo, che deve certamente osservare eventuali prescrizioni procedurali interne al processo di definizione della volontà governativa contenute in leggi ordinarie o di portata generale, come la legge n. 400 del 1988 che disciplina l'attività di Governo, o di carattere speciale ma che, pena l'inservanza del precetto costituzionale, non possono vincolare a tal punto il Governo da impedire l'esercizio del potere delegato o da determinare una sorta di «cogestione» della delega.

I vincoli procedurali previsti in materia di delega dalla legislazione ordinaria si atteggiano in modo molto articolato e vario, prevedendosi ora la necessità di acquisire pareri da vari soggetti (ad esempio Consiglio di Stato, Autorità indipendenti, sindacati, ordini professionali a seconda del vario contenuto delle deleghe) o, è il caso più frequente, da Commissioni parlamentari, quelle permanenti competenti per materia o da Commissioni bicamerali istituite «ad hoc», o dalle une e dalle altre. La legislazione è molto diversificata, ma può affermarsi che tali pareri tendono da una parte ad acquisire elementi di valutazione di carattere tecnico-politico utili al Governo ed al Parlamento, dall'altra a realizzare una forma ancorché attenuata di partecipazione del Parlamento, più o meno intensa, alla determinazione che deve sorreggere la scelta del Governo. Nelle leggi di delega più rilevanti e complesse, per rendere più significativa tale partecipazione, si prevedono degli aggravii procedurali per il caso in cui il Governo, esaurito l'iter previsto, approvi un testo finale che non tenga conto di osservazioni particolarmente qualificate formulate dalle Commissioni parlamentari o da altri organi costituzionalmente rilevanti (ad esempio le Conferenze Stato/Regioni-autonomie locali) e quindi viene obbligato a sottoporre il testo stesso ad un nuovo esame da parte delle Commissioni, ovvero motivare formalmente le ragioni di una scelta non con-

forme ai pareri mediante la trasmissione di apposita comunicazione alle Camere.

Ad esempio la legge cosiddetta Bassanini (la n. 59 del 1997) in materia di conferimento di funzioni alle Regioni ed agli enti locali prevede il rilascio di pareri di una Commissione bicamerale appositamente costituita e della Commissione parlamentare per le questioni regionali, nonché i pareri della Conferenza Stato-Regioni e della Conferenza Stato-Città e autonomie locali, da comunicare alle Commissioni parlamentari. La cosiddetta legge La Loggia (la n. 131 del 2003) in materia di legislazione statale concorrente stabilisce la necessità di acquisire il parere della Conferenza Stato-Regioni, oltre ai pareri delle Commissioni parlamentari e di quella per gli affari regionali, prevede che il Governo debba poi ritrasmettere i testi con le proprie osservazioni ed eventuali modificazioni, alla Conferenza Stato/Regioni ed alla sola Commissione per le questioni regionali; in caso di difformità da tali ultimi pareri, il Governo deve trasmettere alle Camere ed alla Commissione per le questioni regionali una relazione nella quale indicare le specifiche motivazioni delle difformità del testo dal parere parlamentare. Nella delega cosiddetta «taglialeggi» (legge n. 246 del 2005) è prevista invece la costituzione di una Commissione bicamerale per la semplificazione che può porre delle vere e proprie «condizioni» al Governo, che può o meno accoglierle ma che se non ritiene di accettarle deve ritrasmettere il testo alla Commissione per il parere definitivo.

In tema di federalismo fiscale, la legge n. 42 del 2009 pone una serie di vincoli procedurali, quali l'intesa cosiddetta debole in sede di Conferenza unificata, il parere di una Commissione bicamerale appositamente costituita e quello delle Commissioni parlamentari competenti per i profili finanziari. In caso di mancata intesa in Conferenza, il Governo è tenuto solo a trasmettere una relazione alle Camere; nel caso di mancata adozione dei pareri parlamentari per decorso dei termini, il Governo ha piena libertà di azione, mentre in caso di pareri «condizionati» il Governo che non intenda adeguarvisi deve ritrasmettere i testi alle Camere con le sue osservazioni e modificazioni. Solo dopo 30 giorni dalla nuova trasmissione i decreti possono essere comunque adottati in via definitiva. È prevista cioè una sorta di «sospensione» per un limitato numero di giorni, decorsi i quali i decreti potranno essere adottati definitivamente, emanati dal Presidente della Repubblica, pubblicati ed entrare in vigore.

Ebbene, qualora ricorresse tale ultima ipotesi, il presidente Napolitano non sarebbe stato certamente legittimato ad emanare il decreto sul federalismo municipale se non dopo decorso il periodo di «sospensione» sopra indicato, e quindi sarebbe da considerarsi del tutto ineccepibile, anzi doverosa la comunicazione del Capo dello Stato di irricevibilità del decreto. In realtà la decisione di Napolitano se può probabilmente ritenersi opportuna sul piano politico (un passaggio parlamentare *soft* come quello previsto dalla legge sul federalismo, da rendere magari più qualificato con il ricorso ad un vero e proprio voto delle Camere, eliminerebbe alla radice qualsiasi possibilità di strumentalizzazione circa la legittimità dell'esercizio della delega), sul piano giuridico non può essere condivisa né costi-

tuire un precedente. Essa infatti poggia su un assunto inconsistente e cioè l'assimilazione di un parere «non approvato» e quindi «respinto», quale è stata la conclusione della Commissione per il federalismo, ad un «parere contrario»; in verità l'esito del voto nella Commissione bicamerale ha prodotto un «non parere», da assimilare a tutti gli effetti alla mancanza di parere, il che autorizza pienamente il Governo ad agire senza ulteriori adempimenti o ritardi.

Sembra del tutto scontato, nonostante qualche opinione politicamente orientata, che in assenza di pareri per decorso del termine, come è avvenuto nel caso del federalismo municipale, il Governo non sia vincolato al testo originariamente trasmesso alle Camere, ma che nella redazione del testo definitivo possa tener conto di tutti gli elementi emersi durante l'iter parlamentare, si siano o meno tradotti in atti formali. Ove si ritenesse il contrario si vincolerebbe il Governo, in caso di rilascio di pareri formali comunque formulati, a tener conto solo delle relative conclusioni e non di altre valutazioni di diversa origine (pareri di altri soggetti, questioni emerse nel dibattito parlamentare eccetera) e in caso di mancanza di pareri a restare vincolato al testo originario nonostante qualsiasi diversa successiva valutazione. E si realizzerebbe in entrambi i casi quella «cogestione» della delega che la Costituzione esclude in modo netto e chiaro mentre il potere legislativo del Governo rimane integro sino allo spirare del termine della delega.

Congedi e missioni

Sono in congedo i senatori: Alberti Casellati, Augello, Caliendo, Carofiglio, Castelli, Chiti, Ciampi, Davico, Giovanardi, Mantica, Mantovani, Palma, Pera e Viceconte.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Adragna, dalle ore 17.30, per attività di rappresentanza del Senato; Mariapia Garavaglia e Spadoni, per partecipare ad un incontro internazionale; Bianco, Dini, Gamba e Marini, per attività dell'Assemblea parlamentare NATO.

Gruppi parlamentari, variazioni nella composizione

Il senatore Claudio Molinari ha comunicato che cessa di far parte del Gruppo parlamentare del Partito Democratico e che aderisce al Gruppo Misto per la componente Alleanza per l'Italia.

Commissioni permanenti, approvazione di documenti

La 9ª Commissione permanente (Agricoltura e produzione agroalimentare), nella seduta del 16 febbraio 2011, ha approvato una risoluzione – ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento – a conclusione