



# **L'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione (c.d. legge sul federalismo fiscale)**

**Seminario organizzato dall'Associazione ASTRID**

**Trascrizione degli interventi**

**Testi provvisori non corretti dai relatori**

*Roma, Martedì 24 luglio 2007*

## ***Franco Bassanini - Introduzione***

Il Ministro Lanzillotta mi ha annunciato che arrivava in 5 minuti 5 minuti fa, quindi dovrebbe essere sul punto di arrivare. Il Ministro dell'Economia mi ha detto che purtroppo gli hanno convocato oggi una riunione sull'Alitalia ma che appena ha sistemato l'Alitalia arriva, il che ci lascia molto incerti sull'ora ma naturalmente noi siamo pronti a fare anche notte pur di averlo con noi. Però il Ministero dell'Economia e delle Finanze è rappresentato dal Ministro Visco, quindi, insomma, siamo comunque in buone mani. Amato perché ti sei messo là in fondo? Allora il Ministro dell'Interno intanto è rappresentato dal Sottosegretario Pajno, comunque arriva. Dei Presidenti di Commissioni Parlamentari, i 5 invitati, c'è Leoluca Orlando ma gli altri arrivano, hanno solo problemi di ritardo che mi avevano annunciato, però naturalmente non possiamo aspettarli se no penalizziamo tutti quelli che sono arrivati, no, no, no sono tutti a Roma, ho verificato di persona poco fa che sono tutti a Roma in una riunione. Abbiamo in rappresentanza delle Regioni il Vicepresidente Pittalunga che è stato espressamente designato da Errani a partecipare a questo seminario, per le Province c'è il Presidente dell'UPI, Melilli, quindi, come dire, non c'è bisogno di nessuna rappresentanza perché si rappresenta da sé. Per l'ANCI abbiamo l'Assessore al Bilancio di Roma, Marco Causi e Ruggetti, Segretario dell'ANCI. Paolo De Ioanna vieni dentro che per il momento sostituisci il Ministro, in attesa che l'Alitalia sia opportunamente sistemata. Io direi comunque che convenga a questo punto cominciare sia pure sapendo che avremo alcune partecipazioni ritardate. Questo è, come sapete tutti, un seminario a inviti e a porte chiuse, l'abbiamo voluto fare così a imitazione di altre cose che abbiamo fatto perché questo consente un confronto più libero, senza il rischio che mozziconi di frasi siano riportate impropriamente dai giornali. Ci aiuta a un confronto franco per capire, riflettere, confrontarsi, convincersi magari reciprocamente, ogni tanto capita, e se possibile per ciascuno di noi correggere quello che ha fatto, che ha scritto o che sta scrivendo. Il confronto è non sulla tematica generale del federalismo fiscale, ne abbiamo fatti altri in varie sedi, qui ad ASTRID, insieme ad altri think tank o centri studi, per esempio la Fondazione Di Vittorio e Nens nella ricerca che Alberto Zanardi ha coordinato. Questo è sul disegno di legge. Lo abbiamo voluto sul disegno di legge perché riteniamo che sia molto importante e positivo il fatto che il Governo abbia comunque varato un testo. In 5 anni il Governo Berlusconi-Tremonti non l'ha fatto, non è riuscito a farlo ed è riuscito persino a nascondere sotto il tappeto la relazione dell'Alta Commissione Vitaletti, tanto che il povero Vitaletti un giorno tempo fa mi mandò quel rapporto via mail, pregandomi di metterlo sul sito di ASTRID perché almeno così usciva dalla clandestinità. Giorgio Macciotta introdurrà brevemente i nostri lavori, io vorrei soltanto sottolineare, rubando qualche minuto che servirà anche a integrare le presenze, due punti fondamentali, che noi riteniamo debbano essere fondamentali e preliminari. Uno, che lo scopo dichiarato del disegno di legge, è importante che sia così, e si tratta di verificare se la formulazione concreta rispecchia questo principio, è quello di attuare i principi del federalismo fiscale nel quadro di una forma di Stato che è ispirata al modello del federalismo cooperativo e solidale. I principi del federalismo fiscale come tutti sappiamo, richiamo cose qui ovvie, sono: autonomia, responsabilità, trasparenza, competizione virtuosa tra le istituzioni territoriali ma anche coesione e quindi perequazione ai fini di garantire l'uguaglianza sostanziale nell'esercizio dei diritti costituzionali e nell'accesso ai servizi essenziali. Questi sono i principi ovvi del federalismo fiscale nell'ambito di un modello, di una forma di Stato di federalismo cooperativo. Il secondo punto che noi riteniamo sia pregiudiziale è quello di rispettare l'art. 119 della Costituzione, rispettare la Costituzione. La Costituzione ora si attua, ora si cambia. Sottolineo, ricordo ancora una volta, che l'art. 119 non è

stato oggetto di proposte di modifica neppure nel quadro della proposta di riforma che fu bocciata dal referendum nel giugno scorso. Il centro-destra approvò allora in Parlamento una radicale riforma per molti aspetti del Titolo V ma lasciò l'art. 119 immutato. Tremonti arrivò a rivendicare di averlo scritto lui, cosa che non so se sia vera o no, dubito, comunque, segno che non intendeva metterlo in discussione. Rispettare il 119, se non è soltanto un'affermazione di principio, significa scrivere una legge di coordinamento della finanza pubblica che sia coerente con quei principi. Ora è stato notato che c'è una certa rigidità dei principi dell'art. 119 della Costituzione, una rigidità probabilmente giustificata, e qui c'è Vincenzo Cerulli Irelli che potrà eventualmente confermarmi o smentirmi, dall'esigenza di evitare realmente, concretamente e sempre salve le esigenze di perequazione, ma solo quelle, di evitare la lesione di fatto del principio di autonomia-responsabilità che è propria del sistema del federalismo fiscale; quindi di evitare che ripartissero meccanismi di negoziazione sulla ripartizione delle risorse, non di negoziazione al margine, ma di negoziazione incrementale, in relazione alle dinamiche del sistema, ma di regolazione permanente che sfociano nel gioco dello scarica-barile tra le istituzioni e nella irresponsabilità finanziaria, perché se si separa la responsabilità della spesa dalla responsabilità dell'equilibrio del bilancio e quindi del rapporto tra provvista delle risorse e spesa, inevitabilmente, non dico che si finisca al piè di lista, ma si finisca a una negoziazione nel quale il principio di autonomia-responsabilità è messo in discussione. Chi ha la responsabilità della spesa deve avere la responsabilità della provvista e il sistema deve essere tale da rendere possibile questo. Si può farlo, come qualcuno di voi sa, nella ricerca che facemmo qui nel 2003 e nel 2004, di cui non vogliamo riproporre i particolari ma, se non altro, c'era la dimostrazione che si può fare, si può delineare un sistema di federalismo fiscale rispettoso dei principi del 119 anche se questi principi hanno un grado consistente di rigidità. Ricordo tra l'altro che tra i coordinatori di quel gruppo di lavoro, oltre a Macciotta e a me che siamo qua, c'era Franco Gallo che è ormai normalmente il relatore in Corte Costituzionale proprio di tutte le decisioni in materia di federalismo fiscale; è una constatazione, è lui stesso che dimostra che si può fare una riforma coerente col 119. Ora tra questi vincoli del 119, sono rapido perché ho finito, tanto è arrivato anche il Ministro degli Affari Regionali quindi abbiamo un po' integrato le presenze, tra questi vincoli ce ne è uno che è sicuramente estremamente rilevante che è quello che prevede che il sistema che deriva dall'attuazione del 119 deve consentire, deve assicurare, il finanziamento integrale delle funzioni attribuite, con le risorse proprie o comunque raccolte sul territorio, attraverso compartecipazione a gettito di tributi erariali, integrate da quote del Fondo perequativo nei limiti dell'esigenze di perequazione. Ma, a parte queste esigenze di perequazione a cui provvedono quote del Fondo perequativo, tutti gli enti territoriali devono poter finanziare integralmente le proprie funzioni con tributi propri e quote di partecipazione ai tributi erariali e che quindi c'è questo principio sicuramente rigido che però garantisce, come si diceva, che alla fine il metodo è quello dell'autonomia e responsabilità, è quello che consente e impone a Regioni ed enti locali di dire ai cittadini: "Volete più servizi? Vi devo riscuotere più tasse oppure aumentare le tariffe, i prezzi dei servizi. Volete ridurre la pressione fiscale? Vi devo necessariamente ridurre i servizi, a meno che non dimostro che sono così bravo a efficientare i servizi da riuscire a ridurvi le tasse e a non ridurvi quantità e qualità dei servizi". È questo il principio virtuoso dell'autonomia e responsabilità. Sottolineo che questo testo costituzionale non legittima distinzioni tra funzioni, funzioni fondamentali, funzioni non fondamentali, funzioni per le quali sono previsti per legge livelli essenziali delle prestazioni o no. Per quanto lo si rilegga non ha fondamento questa distinzione e non legittima distinzioni tra gli enti, o meglio, tra le categorie di enti, poi è chiaro che distinzioni tra gli enti ci possono essere in relazione alle loro funzioni, quindi ai compiti attribuiti,

ma l'applicazione del principio è generale in un sistema che peraltro ormai è retto dall'art. 114 della Costituzione che dice che la Repubblica è costituita da Comuni, Città Metropolitane, Province, Regioni e Stato. Può piacere o non piacere, la si può considerare una disposizione opinabile o discutibile, sta nella Costituzione, non è stata messa in discussione neppure dal tentativo di riforma del 2005-2006, quindi è *ius quo utimur* o che dobbiamo utilizzare, che dobbiamo rispettare. Ho voluto ricordare questi perché questi sono alcuni parametri di fondo della riflessione, se vogliamo, appunto, pervenire a un testo di una legge di attuazione dell'art. 119 che sia insieme l'attuazione dei principi del federalismo fiscale nei termini e secondo la definizione che ne ha dato la nostra Costituzione, che appunto va rispettata, pena altrimenti di vedere il disegno travolto dopo poco da controversie, conflitti, dichiarazioni di incostituzionalità. Io ho finito questa introduzione; passo la parola a Giorgio Macciotta che illustra il nostro documento di introduzione.

### **Giorgio Macciotta**

Sì, c'è una breve nota nella quale Franco Bassanini e io abbiamo un po' riassunto cinque filoni di approccio all'esame di questo testo. Io mi limito soltanto a richiamare i titoli e a fare qualche considerazione. La prima questione è l'ambito di applicazione: nella precedente prassi costituzionale le Regioni a statuto speciale erano fuori dal regime ordinario perché, mentre per le Regioni a statuto ordinario la fonte fondamentale di finanziamento era il trasferimento a carico del bilancio dello Stato, soprattutto sin dall'inizio degli anni '90, poi a partire dalla metà degli anni '90 le cose sono un po' cambiate, ma la quota di trasferimenti rimaneva comunque molto rilevante; per le Regioni speciali sin dall'inizio e in modo crescente nel tempo, la fonte fondamentale di finanziamento erano le compartecipazioni ai tributi erariali. Nel testo attuale del 119 la prima possibilità, quella usata per le Regioni a statuto ordinario, non esiste più. Non c'è quindi motivo teorico per distinguere il regime di finanziamento delle Regioni speciali da quello delle Regioni ordinarie. Un modello unico dovrebbe applicarsi per tutte le Regioni, fermo restando che così come per le Regioni ordinarie, per i Comuni, per le Province, c'è un problema di standardizzazione delle prestazioni in termini di spesa, per le Regioni speciali andrebbe introdotto un problema di standardizzazione delle entrate, cioè andrebbe tarato un regime di transizione che partendo dall'esistente, riporta le Regioni speciali dentro il regime generale. Nel testo attuale si indica il regime transitorio all'art. 18, ma non si parte dall'idea che tendenzialmente il regime attuale delle Regioni a statuto speciale va modificato, il che tra l'altro lascia persistere, e concludo su questo, una differenza sostanziale tra Regioni speciali che hanno fortemente bisogno della solidarietà nazionale, intendo riferirmi alle due Regioni del Mezzogiorno e Regioni speciali che, essendo tra le regioni più ricche del paese agli ultimi dati ISTAT, la prima e la terza in termini di PIL pro-capite, ovviamente sarebbero fuori da questo regime. È evidente che quindi il problema dell'ambito di applicazione e la sua estensione alle Regioni a statuto speciale non è questione marginale. È questione che consente di mettere le cose in equilibrio. La seconda questione riguarda le regole per il finanziamento: già Franco introducendo, ha indicato come la strada che si è seguita di una segmentazione delle funzioni e degli enti per funzioni fondamentali negli enti locali, a seconda che siano sopra una certa soglia o sotto una certa soglia, per livelli essenziali e per trasporto di cui non si dice cosa sia, per altre funzioni che non sono né fondamentali né comunque oggetto di particolare..., ha introdotto una segmentazione delle modalità di finanziamento particolarmente complessa e che si riverbera su altri aspetti. In particolare, fermo restando che per le funzioni fondamentali si usa e si ripete la

dizione del 119, che il finanziamento deve consentire agli enti di svolgere per intero, di finanziare per intero le funzioni assegnate, per gli altri tutto è molto indeterminato, non c'è traccia di regole attraverso le quali successivamente dovrà avvenire la determinazione. Anche per quanto riguarda le funzioni fondamentali non è detto che una legge delega debba indicare le funzioni fondamentali. Le funzioni fondamentali sono probabilmente meglio individuabili nei decreti delegati attraverso procedure che coinvolgano anche i soggetti che sono interessati. Ma una volta che si sceglie di indicare le funzioni fondamentali, pare incomprensibile che tra le funzioni fondamentali non si collochi la scuola, che se stiamo ai dati aggregati dal Dipartimento per le Politiche di Sviluppo nella sua analisi decennale dei conti territoriali, a legislazione vigente, quindi a prescindere da eventuali ulteriori trasferimenti di competenze, incidono nei bilanci degli enti locali per il 25% della spesa complessiva degli enti locali. Questa segmentazione è ancor più rilevante se guardiamo alla questione della segmentazione tra enti; perché segmentare gli enti, teniamo un momento fuori dal ragionamento Città Metropolitane e Province, ma i Comuni a seconda che abbiano una certa dimensione territoriale da definire - che difficilmente potrà andare al di sotto del livello del capoluogo di provincia ma può essere anche che si collochi a un livello che è quello segnato dalla legge elettorale che distingue tra enti sopra e sotto i 15.000 abitanti -, renderà particolarmente complesso il lavoro di destinazione delle risorse e di organizzazione delle risorse e di programmazione dei flussi delle risorse, perché è evidente che intorno a enti di media dimensione si può creare un raccordo e una programmazione e che questo raccordo diventa molto complicato se alcuni enti attendono le loro risorse dal Ministero e altre le attendono dalle Regioni, ma le attendono dalle Regioni per una parte rilevante delle loro competenze da trasferimenti dedicati dello Stato che in quella dimensione devono comunque essere indicati. Quindi c'è una segmentazione degli enti per quanto riguarda il rapporto di derivazione delle risorse ma anche una segmentazione delle modalità di finanziamento perché ci sono una serie di finanziamenti che sono determinati rigidamente in una serie di articoli: le funzioni svolte fino al primo gennaio 2007, le funzioni fondamentali, le funzioni derivanti dai livelli essenziali; tutte sono non solo determinate nella quantità del finanziamento ma anche nel [...] si neghi il tributo con vincolo di destinazione, sono indicate con tributi con vincolo di destinazione. L'IRAP e pezzi dell'IRPEF.

Terza questione, terzo capitolo: i meccanismi di perequazione. I meccanismi di perequazione, per le funzioni fondamentali dei livelli essenziali ripetono la formula del 119. Per le altre funzioni sono una perequazione parziale a un indice parziale, sono una perequazione parziale alla media, a un'aliquota media dell'IRPEF intesa come aliquota di equilibrio nazionale per il finanziamento di quelle funzioni. Questa formulazione apre, a nostro parere, alcuni problemi. Il primo problema è che, siccome in altro punto del disegno di legge si dice che gli enti al di sopra della media non parteciperanno al fondo perequativo, nella prima applicazione una parte degli enti che si trovano tra il livello più alto di capacità fiscale e il livello medio, rischiano di dover applicare addizionali per poter continuare a esercitare le funzioni, tolta la prima applicazione, cui il finanziamento è garantito per tutte le funzioni svolte, ma al termine del quinquennio di transizione si trovano a dover applicare addizionali rispetto al livello di funzioni sinora svolte. Gli enti al di sotto della media, anche se partecipano al fondo perequativo, siccome il fondo perequativo le perequa all'aliquota media, staranno comunque al di sotto dei livelli più alti a cui corrisponde quest'aliquota media e staranno comunque nelle condizioni, per continuare a svolgere le funzioni svolte, di dover applicare aliquote più alte. Questo meccanismo comunque lascia sopravvivere

molte perplessità, molti dubbi, anche perché non sembra comunque corrispondere al 119 della Costituzione.

L'ultimo punto, e finisco, riguarda, no cioè penultimo punto: il meccanismo di finanziamento così come viene costruito è davvero idoneo a realizzare quella autonomia di entrata e di spesa che è prevista nel comma 1 del 119? Allora, nel testo si dice che nel DPEF si indica il livello massimo di pressione fiscale e la sua ripartizione tra i vari livelli di governo. Poi c'è una segmentazione della spesa in funzioni fondamentali e livelli essenziali e altre spese tipo i trasporti per le quali le risorse trasferite sono vincolate. Se guardiamo al merito, e siccome io penso che alla fine la scuola entrerà anch'essa tra i livelli essenziali delle prestazioni, questo complesso di spese riguardano circa l'80% del bilancio concreto del sistema sub-statale. La vera autonomia di spesa sarebbe limitata a meno del 20% della spesa, una parte rilevante della quale è bloccata dalle spese di amministrazione di ordinario funzionamento degli enti. Se poi consideriamo che il Fondo perequativo che alimenta il finanziamento delle funzioni non fondamentali e non livelli essenziali è costituito dall'IRE la cui evoluzione, la cui elasticità normale è pari a una volta e mezzo del PIL mentre si può pensare che lo sviluppo atteso della spesa non superi lo sviluppo del PIL, è del tutto evidente che il cosiddetto disegno di adeguamento dinamico che ogni anno dovrebbe regolare i rapporti, non è un disegno di legge destinato a intervenire sui margini, ma è un disegno di legge nel quale rischia di innescarsi una trattativa dura di ridiscussione delle entrate ma anche dei livelli della spesa per cui, pur in un quadro di razionalizzazione, molta responsabilizzazione di enti locali, Regioni, Province, rischia di non esserci perché alla fine si dovrà fare una quadratura del cerchio in cui lo Stato rimane pagatore di ultima istanza. Il modello, quindi a mio parere, sembra molto stringente, in realtà rischia di essere stringente solo nel senso che ributta, come avviene sinora, sul pagatore di ultima istanza le responsabilità di far quadrare i conti.

Infine, le sedi della discussione: questo è un punto totalmente assente, c'è solo la cabina di regia, è una sede puramente tecnica, mentre è del tutto prevedibile che il processo di attuazione del federalismo fiscale non sarà un processo né breve né semplice. C'è una parte non semplicissima che riguarda la transizione: la transizione non è solo la spesa efficiente ma anche la dimensione delle prestazioni. Nel DPEF c'è un obiettivo quantitativo, per esempio per quanto riguarda la dotazione delle scuole per l'infanzia. È uno dei pochi capitoli nei quali ci sia un livello quantitativo espresso. Quanto tempo ci vorrà perché le scuole per l'infanzia della Regione Calabria, per citare un nome a caso, siano comparabili, non dico uguali, ma comparabili con quelle della Regione Emilia, per citare un altro nome a caso? Quindi la transizione, se non è solo efficienza ma è anche standard delle prestazioni in termini quantitativi, sarà un processo non breve e non semplice e che è difficile pensare che possa concludersi in 5 anni. La seconda questione riguarda il complesso processo di trasferimento delle competenze legislative e delle relative risorse dallo Stato alle Regioni, e l'ancor più complesso processo di trasferimento delle funzioni amministrative dal centro alla periferia, dalle Regioni alla periferia. È un processo nel quale ci vogliono momenti di leale cooperazione tra i diversi livelli di governo per realizzarlo. Un terzo momento è i livelli essenziali. Non si può pensare che i livelli essenziali siano stabiliti una volta per tutte, né per tipo di prestazioni, né per livello delle prestazioni. Quindi anche su questo ci vogliono sedi nelle quali i vari livelli di governo cooperino in modo convinto.

Infine, c'è un problema, il sistema garantisce il finanziamento fondamentale con una serie di tributi propri derivati, per usare la locuzione della Corte Costituzionale, e poi con una serie

di compartecipazioni. Le compartecipazioni sono pezzi di tributi del sistema tributario nazionale, che è prevedibile lo Stato non ingesserà nel prossimo futuro anche perché anche qui nel DPEF si indica una tendenziale riduzione della pressione fiscale formale in relazione al successo della lotta all'evasione. Ma allora anche su questo che è un diritto ineludibile del centro, non ci vuole un momento di leale cooperazione nel quale i vari livelli di governo cooperino? Per chiudere, io penso che stabilire politiche fiscali comuni che evitino di riprendersi in periferia quello a cui rinuncia il centro, politiche di spesa comuni che prevedano la moltiplicazione della spesa sono del tutto auspicabili, ma non possono essere imposte con atti centrali, vanno realizzate con momenti di leale cooperazione e da qui il problema degli spazi che devono trovare in questa vicenda la Conferenza Unificata e la Commissione Bicamerale, rispettivamente per i momenti di governo e per i momenti di decisione legislativa, è ancora da qui il problema di vedere se le stesse procedure non possano essere proiettate in periferia dando poteri particolarmente stringenti al Consiglio delle Autonomie locali che potrebbe, forse, qualora avesse poteri stringenti, anche facilitare in qualche misura il rapporto tra enti locali e Regioni.

### ***Massimo Bordignon***

Fatemi dire che non ho partecipato in maniera diretta alla stesura soprattutto della parte finale di questa legge delega, diversamente da altri, quindi magari ci sono alcune cose che nemmeno io ho capito. In realtà però, diciamo così, l'impostazione iniziale era frutto di un documento a cui ho lavorato e volevo un po' provare a difenderne l'impostazione e poi entrare su alcuni elementi. Alcuni punti prima di tutto generali sulla Costituzione: io non sono un costituzionalista ma sono un economista, quindi può darsi benissimo che alcune interpretazioni siano [...] ci sia una difficoltà anche di linguaggio, però l'impressione generale è che la Costituzione così com'è sia un po' contraddittoria. Forse in un certo senso le Costituzioni devono essere sempre ambigue e contraddittorie perché devono consentire anche sviluppi di lungo periodo. Sappiamo che ci sono Costituzioni anche identiche, tipo quella canadese e quella australiana, che hanno dato origine a risultati completamente diversi. Nel caso della Costituzione italiana, a me sembra che quegli aspetti su cui restano questi elementi di contraddizione sono...Franco tu avevi richiamato prima il comma 4, ma c'è anche il comma 3 del 119 che sembrerebbe dare un'indicazione, invece, di un sistema di perequazione basato esclusivamente, o quasi esclusivamente, sulla capacità fiscale. Quindi tu hai un comma 3 che parla di capacità fiscale, un comma 4 che parla di fabbisogno. Allora come tenere insieme queste due cose non è una cosa semplice.

Secondo punto, lettera m, tu dici: non esiste una distinzione, una gerarchia tra funzioni perché non è prevista dalla Costituzione, ma ci sono alcune funzioni che sono soggette alla lettera m e poi alla lettera p e altre funzioni che chiaramente non lo sono. Allora quello per dire che cosa? che una visione unitaria, diciamo così, che un qualche...

### ***Franco Bassanini***

Non esiste una gerarchia, non esiste nel 119 ai fini di determinare il quantum delle risorse che devono essere assicurate.

### ***Massimo Bordignon***

Non è esplicita ma hai questa contraddizione tra un comma 3 e un comma 4. Io penso che una soluzione, un qualche livello di compromesso tra questi due principi, uno che va verso la capacità fiscale e l'altro che va verso il fabbisogno, andrà pur trovata, e mi sembra che la soluzione che in qualche modo è prevista in questo documento in qualche modo vada nella direzione giusta. Allora il primo punto che stavo cercando di dire: attenzione che la Costituzione è ambigua e contraddittoria, che fa riferimento a principi diversi. Secondo me nessuno dei due principi, presi in maniera estrema, regge; un sistema basato esclusivamente sulla capacità fiscale non regge nel senso che alcuni Comuni possono avere, o alcuni enti locali, possono avere fabbisogni che sono più elevati anche di una capacità fiscale completamente uguagliata. Un sistema basato esclusivamente sul fabbisogno non regge perché c'è il rischio che poi l'autonomia se ne vada a quel paese, perché poi il fabbisogno qualcuno lo deve determinare; se lo determina lo Stato definisce la spesa pre-ante, rischia che spazi di manovra a livello locale non ce ne siano. Un qualche compromesso va trovato. Il compromesso previsto in questa legge delega, su cui poi ci sono tanti aspetti che anch'io non condivido, però che è basato sull'idea che ci sono alcune funzioni che devono essere definite in termini di fabbisogno e quindi devono essere il risultato di una contrattazione tra lo Stato e gli enti locali che devono fornire, basata sugli standard, i costi standard ecc. ed altre su cui invece non c'è bisogno, c'è meno bisogno di una determinazione, una predeterminazione centrale, a me sembra sensata e difendibile.

Per quanto riguarda invece l'altro aspetto, tu dici: non ci sono neanche distinzioni tra gli enti, perché il comma del 119 non distingue tra Comuni, Province, Città Metropolitane, ma immagina lo stesso modello di sistema di perequazione. Io qui vorrei far notare che secondo me questo è un errore della Costituzione, su cui dobbiamo cercare di mettere una pezza o dare un'interpretazione, cioè nel senso che una cosa è costruire un sistema di perequazione tra Regioni, tra 20 Regioni, no? Un'altra cosa è invece cercare di farlo tra 8.000 comuni che hanno dimensioni territoriali molto diverse. Quindi secondo me questi sono aspetti, forse non completamente convincenti, ma che secondo me, vanno difesi, cioè è ovvio che sistemi di perequazione e di finanziamento per i Comuni o per le Province, rispetto a quelle Regioni, devono essere un po' diversi.

Alcuni punti poi sulle cose che sono state dette. È vero, secondo me, delle Regioni a statuto speciale non si dice niente. In un certo documento originale si era fatto: nel nostro documento, e poi in una delle prime bozze, c'era un intervento più pregnante sulle Regioni a statuto speciale che poi è scomparso. Suppongo che questo più che a vedere con difetti di programmazione, incapacità del Ministero, abbia a che vedere con i rapporti di forza in Parlamento, però su questo magari ci date qualche delucidazione. Quindi vanno trovati o rafforzati quegli esistenti meccanismi tecnici e politici che sostengano questo percorso. Questo lo diciamo da sempre, non so quale forma vogliamo trovare, io avevo proposto da anni un'Authority, può non essere un'Authority, può essere un'altra cosa, ma ci deve essere un momento tecnico e ci deve essere un momento poi di verifica politica. Oppure qui non andiamo da nessuna parte.

Su quello che riguarda invece quest'idea, le regole di finanziamento non vanno bene, io su quello invece ho una posizione un pochino più positiva. Cioè ho l'impressione, scusate se lo dico, che ci sia quasi una sorta di vizio centralista nella visione che viene dal documento Macciotta-Bassanini che ho letto su queste seconde funzioni. Le funzioni, quando si parla di Regioni si dice che si sta parlando delle funzioni non soggette alla lettera m, quindi stiamo parlando soprattutto a regime di forse il 20%, forse persino meno, delle risorse. Allora che cosa si dice in questo documento rispetto a queste risorse? Si dice: si determina un certo numero di, una qualche aliquota di riferimento, forse l'IRPEF non è quella giusta, anzi su questo è un elemento critico, cioè eccessiva pressione sull'IRPEF, secondo me, nel documento come base, come punto di riferimento della fiscalità locale futura, spero che su quello si possa intervenire. Poi si dice sostanzialmente: le risorse cresceranno sulla base della crescita di quest'aliquota, poi le Regioni verranno perequate la capacità fiscale o in qualche proporzione rispetto a questo e ognuno poi spenderà come desidera. Cioè la logica qui deve essere un po' pensata in questi termini: non è che c'è qualcuno al centro che definisce la spesa necessaria dei Comuni su queste funzioni, o delle Regioni o degli enti locali. C'è un'attribuzione di risorse, le Regioni poi decideranno, che più o meno avvicina le dotazioni finanziarie di tutte le Regioni, su questa, ripeto è il 20% o il 15%, le Regioni decideranno come vogliono spenderle, e se le risorse sono eccessive taglieranno tributi da altre parti perché hanno spazi di manovra, se non sono sufficienti aumenteranno le risorse da altre parti perché hanno gli spazi di manovra per farlo. Secondo me dobbiamo muoverci un po' su questa logica, piuttosto che sull'idea di avere una logica in cui c'è qualcuno al centro, da qualche parte, che definisce la spesa per ogni possibile struttura di spesa, perché secondo me noi non abbiamo né l'informazione per poterlo fare, né poi, tutto sommato, avrebbe molto senso farlo se vogliamo riconoscere un valore all'autonomia e alla capacità autonoma delle Regioni e degli enti locali.

Un ultimissimo punto, scusate, perché poi così almeno ho detto tutto e poi sto zitto. Sui Comuni, quella divisione tra Comuni di grandi dimensioni e Comuni di piccole dimensioni, forse quella non è fondata, io sono d'accordo. Mi sembrava però che fosse ragionevole da un punto di vista di equilibri politici - rifletto una vecchia proposta che avevamo fatto nella commissione tecnica qualche anno fa -, naturalmente però la soglia non possono essere i 15.000 se no siamo perfettamente d'accordo. Quando noi ne avevamo parlato a suo tempo parlavamo dei grandi Comuni, cioè praticamente le Città Metropolitane o poco più. Ecco, questa è la visione che avevamo, è chiaro che se poi si parla di 15.000 il sistema non ha alcun senso. Ok, Grazie.

### ***Franco Bassanini***

Il Prof. Cerulli Irelli. [...] naturalmente si può anche pensare che, come tu hai detto, ci sia un errore nella Costituzione, però resta quello che io dicevo introducendo: la Costituzione o la si cambia o la si attua se no si apre un problema, dico interpretarla sicuramente, ma allora non è un errore. Allora, nei margini consentiti dalla norma si dà un'interpretazione. Seconda proprio osservazione banale: la lettera m, ovviamente, credo anche qui adesso parla Cerulli Irelli che è uno degli autori del Titolo V, la lettera m fu introdotta per un settore delle politiche pubbliche, quello che corrisponde a servizi che garantiscono diritti civili e sociali ed è ovvio che in questo settore si è deciso che il legislatore nazionale determina i livelli essenziali delle prestazioni. Altre prestazioni e altri servizi non sono meno importanti. Devo dire: se non vengono garantite alle Province le risorse necessarie per

chiudere le buche nelle strade provinciali, qualche problema esiste. Quindi voglio dire: io penso che il 119 abbia volutamente evitato di garantire la sufficienza e la certezza della risorse solo per una parte delle funzioni e dei compiti e mi sembra difficile interpretare quel quarto comma in modo diverso. I tre commi precedenti devono essere costruiti, l'attuazione dei tre commi precedenti, in modo che sia rispettato il principio che è affermato in modo così nitido. Però questa è la mia opinione. Vincenzo Cerulli.

### ***Vincenzo Cerulli Irelli***

Sì ma solo tre annotazioni perché l'introduzione di Franco è del tutto corrispondente al nostro lavoro insomma di gruppo.

Le annotazioni sono queste: per quanto riguarda la distinzione tra comuni, lì non c'è dubbio che esiste il problema dei piccoli Comuni, che è il vero problema del nuovo governo locale, ma questo problema deve essere affrontato attraverso il modello dell'associazionismo comunale, così come l'hanno affrontato i francesi, e i francesi hanno utilizzato la leva fiscale proprio per favorire l'associazionismo comunale nel senso che hanno dato l'autonomia fiscale soltanto negli ambiti in cui i piccoli Comuni si sono associati, quando hanno raggiunto una certa dimensione. Ormai tutta la Francia rurale è coperta da forme associative. Al momento, invece, in cui noi togliamo i piccoli Comuni, li distinguiamo insomma nell'ambito del governo locale, come dire, non diamo nessuna spinta per il superamento della loro posizione di piccoli enti sostanzialmente incapaci di gestire correttamente il governo locale e li confiniamo nel loro status, ecco, di piccoli enti. Questo è sbagliato. Da un punto di vista poi generale c'è quello che diceva, perché quello che ha detto Bordignon è anche vero, cioè è vero che è un problema di perequazione che su 8.000 enti diventa pressoché inagibile, questo è assolutamente vero, e quindi noi dobbiamo cercare di rispettare la Costituzione cercando strumenti adatti. Secondo la nostra opinione lo strumento adatto è quello dell'associazionismo, cioè tenere i piccoli Comuni in una situazione interinale in attesa che si organizzi il sistema associativo secondo il modello francese.

Per quanto riguarda le funzioni, lì io francamente non ci vedo nessuna contraddizione nella Costituzione perché le "funzioni fondamentali" vuol dire semplicemente quelle funzioni che saranno stabilite dalla legge statale e quindi vincoleranno la legislazione regionale. E' soltanto questo il concetto utilizzato dalla Costituzione per le funzioni fondamentali. Oggi noi non sappiamo quelle che saranno - probabilmente, a sentire almeno alcuni orientamenti, saranno abbastanza ridotte - le funzioni fondamentali, proprio perché la legge dello Stato dovrà essere rispettosa delle leggi regionali, quindi ancorare il sistema della spesa locale alle funzioni fondamentali che saranno, ripeto, la parte minoritaria delle funzioni che complessivamente spetteranno al governo locale, sembra abbastanza poco giustificato, insomma, a meno di non trovare ulteriori... Altra cosa è quella dei livelli essenziali, quella è un'altra cosa. Lì effettivamente per alcuni settori dei livelli essenziali debbono essere garantiti e questi ovviamente necessitano di una specifica quantificazione che può essere anche essere tenuta parzialmente separata.

Un'ultima cosa: Macciotta mi faceva notare che io lì forse esagero quando dico che le Regioni, che i tributi insomma locali, a mio giudizio dovrebbero essere statali, cioè di fonte statale e non di fonte regionale, però credo un po' di dover insistere su questo punto perché sono pensabili

20 sistemi tributari comunali in teoria diversi l'uno dall'altro, in ipotesi diversi l'uno dall'altro? O non è lo Stato che attraverso la legge generale di coordinamento della finanza pubblica deve stabilire precisamente qual è l'ambito dei tributi locali? Salvo poi lasciare alle altre fonti, per esempio, la manovra delle aliquote? Ma pensare che ogni Regione possa stabilire i propri tributi locali con riferimento alla copertura di funzioni che la Regione stessa attribuisce agli enti locali, insomma, al di là dei profili costituzionali, sembra abbastanza irragionevole.

### **Antonio Brancasi**

Tornerei innanzitutto su questa pretesa contraddittorietà della Costituzione tra il terzo e quarto comma del 119 e, appunto, se vi si vede una contraddizione bisogna scioglierla. Mi sembra che questa contraddizione si scioglie facilmente. Io ho cercato di dimostrarlo nelle cose che ho scritto, ma fondamentalmente il problema del fabbisogno è il quarto comma. Dopodiché, sulla base del fabbisogno che è un fabbisogno standardizzato, si può determinare quanto spetta a un ente, quanto costano per un ente le funzioni che gli sono attribuite, perché le funzioni standard non sono uguali per tutti gli enti. È banale, no? Portare i bambini a scuola in un comune di montagna costa ben più che portarli in un comune, ok? Quindi quando il quarto comma mi parla di integrale finanziamento del costo delle funzioni innanzitutto bisogna calcolare il costo delle funzioni, è lì che nasce un problema di fabbisogno. Dopodiché, calcolato questo costo, si tratta di applicare una perequazione fiscale. In che senso? Che a quel costo corrisponderà una certa aliquota che però, in relazione alla capacità fiscale, non è in grado di fornire un gettito pari a quel costo. Ecco allora che interviene il Fondo perequativo, quindi le due cose mi sembra che sono... È una possibile lettura ma, voglio dire, è una possibile lettura che scioglie la contraddizione, ok? È legittima come l'altra lettura, solo che questa scioglie la contraddizione.

A me sembra che il disegno di legge incontri due limiti di fondo, entrambi poi legati al problema della diversificazione delle funzioni. Un limite di fondo riguarda la perequazione fiscale. A mio parere proprio in base al quarto comma del 119 la perequazione fiscale deve essere integrale, ma limitata al costo standard delle funzioni attribuite, ma deve essere integrale relativamente a quelle funzioni, se no non ho la copertura integrale del costo delle funzioni. Questo non contraddice l'idea del federalismo fiscale perché, a mio parere, il federalismo fiscale attiene a una logica, al principio delle preferenze: cioè, ogni comunità deve essere messa in grado di scegliere come spendere, non solo, ma di scegliere anche il livello di pressione fiscale in relazione ai servizi che vuole avere, non attiene al federalismo fiscale o non a qualsiasi tipo di federalismo fiscale, attiene al profilo della solidarietà. Il federalismo fiscale può essere anche associato a un'idea di solidarietà e quindi, in questo caso, dire che in relazione al costo delle funzioni ci deve essere una perequazione integrale muove da un'idea di solidarietà, ma non contraddice il federalismo e, attenzione, e comunque questa perequazione integrale è parziale nel senso che non c'è nessuna perequazione fiscale per quello che è il plus che una comunità intende darsi. È chiaro che se la Regione ricca intende aumentare la pressione fiscale, da quell'aumento della pressione fiscale quella Regione otterrà ben più della Regione povera e questa differenza non è oggetto di perequazione. Quindi le diversità permangono e, diciamo, si rimane quindi in una logica di perequazione fiscale. Ecco, rispetto a tutto ciò a me sembra che il disegno di legge di delega sia carente. Perché? Perché prevede una perequazione fiscale integrale, nel senso che si diceva soltanto per le funzioni

fondamentali e poi perché, appunto, soltanto per le funzioni fondamentali non si capisce, mentre per il resto rimane una perequazione. L'articolo 8, comma 3 lo dice: "Il nuovo valore dell'aliquota è stabilito sul livello sufficiente ad assicurare al complesso delle Regioni un ammontare di risorse tali da pareggiare esattamente l'importo dei trasferimenti soppressi" per cui è chiaro che l'aliquota che ne viene fuori non è in grado, per la gran parte delle Regioni, di fornire la differenza e non c'è una norma che dice che la differenza è fornita dal Fondo perequativo, come nel caso delle funzioni fondamentali.

L'altro punto caldo di questa materia, oltre la perequazione fiscale, è quello dei livelli di governo. A me sembra che sia indubitabile che le risorse devono andare a chi esercita le funzioni amministrative e quindi devono andare tendenzialmente agli enti locali, perché tendenzialmente sono gli enti locali a esercitare le funzioni amministrative. Questo però attenzione, non esclude che ci sia un sistema a cascata, Stato-Regioni-enti locali, che non riguarda l'attribuzione delle risorse ma che riguarda la disciplina del sistema di finanziamento. Perché questo? Perché il 117 mi configura la potestà legislativa in ordine al coordinamento del sistema finanziario e al coordinamento del sistema tributario come potestà concorrente. Potestà concorrente. E quindi c'è anche una legge regionale e questo lo si dimentica spesso e purtroppo la Corte Costituzionale troppo spesso lo dimentica quando dice che quella norma è legittima perché è esercizio della potestà di coordinamento. È una potestà concorrente, quindi lo Stato deve stabilire dei principi ma poi devono essere attuati, sviluppati, implementati, dettagliati dalla legislazione regionale e anche per gli enti locali direi. Anche per gli enti locali perché? Perché qui c'è stato addirittura chi ha rilevato che in materia di tributi regionali e locali si potrebbe, questo è il profilo più discutibile, però si potrebbe fondatamente addirittura sostenere che ci sia una potestà esclusiva della Regione. Questo ha portato a dire che l'attuazione del 23 per i tributi regionali ha bisogno di una legge, e questa legge non può che essere regionale. Quindi, voglio dire, ce n'è in abbondanza per dire che probabilmente la costruzione dell'intero sistema non può andare su binari paralleli, in sistema dualistico. Allora, anche sotto questo aspetto mi sembra che il disegno di legge sia carente ed è carente perché, secondo me, viziato di asimmetria. In parte si torna alla distinzione delle funzioni. In relazione a certe funzioni possiamo dire che è accentuato il ruolo delle Regioni, a livello tale che gli enti locali sembrano posti in balia delle Regioni senza che ci sia alcuna garanzia. Addirittura ci si domanda: ma alla Regione i soldi, le risorse che riceve dalla disciplina statale, che poi deve dare agli enti locali come glieli dà? Si ripristinano i trasferimenti? C'è chi ha fatto anche questa lettura, che a mio parere è aberrante, perché una cosa che, a mio parere, bisogna lasciar fermo del 119 è che ha abolito i trasferimenti. Da un'altra parte, in relazione ad altre funzioni, invece abbiamo un sistema di finanza locale in cui è sconosciuto ogni ruolo alle Regioni. Quindi, come dire, appunto, una soluzione asimmetrica che per un verso o per l'altro, a mio parere, non corrisponde al modello costituzionale. Grazie.

## **Rita Perez**

Una cosa molto breve, volevo rispondere ad Antonio ed è questa: io ho seguito l'introduzione di Franco che mi sembra perfetta e proprio in linea con l'interpretazione che si deve dare all'art. 119 della Costituzione. Il comma 1 dice che gli enti locali hanno autonomia di entrata e di spesa, le Regioni hanno potestà legislativa, io ritengo che la riserva dell'art. 23 della Costituzione

possa essere soddisfatta da una legge regionale, naturalmente con alcuni principi, seguendo alcuni limiti che sono quelli che derivano dal fatto che laddove si estende una legge statale, per il principio della gerarchia delle fonti, la capacità impositiva delle Regioni si deve ritrarre, ma laddove, invece, questa legge non c'è, la capacità impositiva delle Regioni, per legge, si può espandere e quindi io sono favorevole a tutti, insomma a un'interpretazione che ritenga che tutti i contributi di scopo previa concertazione con gli enti locali, quello che poi dicevamo ieri anche con Vincenzo, il fatto che secondo me vanno sentite le autonomie locali. Cioè se tu vuoi imporre un contributo di scopo per un ponte, per una qualsiasi opera di interesse locale, a mio avviso dovresti sentirti. Non basterebbe che l'assemblea regionale è stata votata dal popolo. Tutto qui. Questo è quello che voglio dire, questa è l'interpretazione rigorosa dell'art. 119 della Costituzione e non ci possiamo nascondere altre cose. Per il resto mi è piaciuta molto l'esposizione di Franco e sono anche d'accordo con quello che ha detto Antonio, però noi dobbiamo tenere presente che questo potere delle Regioni gli deve essere riconosciuto negli ambiti ristretti che possono essere a loro rilasciati.

### ***Marco Causi***

Allora, Franco mi ha sollecitato questo intervento. Rispondo alla sua sollecitazione, però vi prego di perdonarmi, perché in questo seminario che finora ha mantenuto un carattere fortemente tecnico, il mio intervento, ve lo dico subito, assume necessariamente un profilo un pochino più politico, ne ho l'obbligo. Mi corre l'obbligo di preavvertire che forse entro a gamba tesa, però mi sembra, diciamo, anche un bel consesso in cui anche entrare a gamba tesa. Allora, noi come Comuni abbiamo vissuto con difficoltà la fase di discussione di questo disegno di legge delega, esattamente per i motivi che ricordava l'intervento che mi ha preceduto e, avendo vissuto la fase tecnica, la constatazione politica che io faccio e faccio a tutti noi, ed è il punto fondamentale della vicenda dentro cui siamo, è: ma vogliamo andare verso un federalismo fortemente incentrato sulle Regioni, modello Germania, Lander? Riteniamo che questo sia un punto importante, per esempio, per la questione del Nord in Italia oggi e che quindi nel progetto politico di risposta al cosiddetto disagio del Nord rafforzare la Regione, Lander, è un elemento del nostro progetto politico, come dire, per risolvere anche quel problema?

Perché se vogliamo fare questo, questo è un progetto politico, se questo è il progetto politico però, attenzione, si scontra contro due macigni della storia italiana e cioè: il primo macigno contro cui si scontra è il tessuto municipalistico, del Nord ragazzi eh, del nord. Perché io non credo che il tessuto municipalistico della Lombardia, del Veneto, del Piemonte, forse l'unica Regione che su questo, come dire, fa eccezione, è l'Emilia, per il particolare modello di governance locale con Comuni e Regioni insieme, ma attenzione perché il tessuto municipalistico storico del Nord, e parlo del Nord perché il Sud già è diverso, io non so quanto regga queste ipotesi. Noi come ANCI ci siamo limitati, durante la Conferenza Nazionale di Bari, a far firmare un appello a tutti i sindaci lombardi e veneti delle piccole e medie città, parliamo di Pavia, parliamo di Parma, di Bergamo, di Brescia, di Verona, di Vicenza, un pezzo importante di storia italiana.

Secondo punto politico: questo municipalismo che ci portiamo appresso ha elementi "deteriori" o ha elementi che dobbiamo, come dire, affrontare per superare inefficienze? Certamente sì, certamente sì! E noi dobbiamo impegnare il più possibile non solo la politica ma anche il tessuto

associativo per farlo. Il punto di mediazione che io vedo è quello che diceva un po' Cerulli Irelli, cioè una forte spinta, incentivo, all'associazionismo per arrivare a bacini di esercizio delle funzioni fondamentali, non voglio correre... allora i Comuni che si mettono d'accordo e raggiungono certi bacini per esercitare in forma associata le funzioni fondamentali, devono avere qualche beneficio. Certo se la discussione è ancorata al testo di cui parliamo, sembra che l'unico beneficio possibile sia, come dire, quanto sei libero rispetto alla Regione. Se superiamo questo elemento e, diciamo, la impostiamo anche in un modo più generale, quindi un regime di incentivi che non sia soltanto quanto tu sei più o meno libero rispetto alla Regione, forse, ragionandoci bene, lavorando bene anche sui numeri, forse possiamo trovare una soluzione. Magari non lo facciamo in pochissimi giorni, non con, come dice il nostro Presidente, non durante questi ardenti giorni di fine luglio - inizio agosto, però guardate che il punto politico è questo. Poi naturalmente questo non significa che l'ANCI disconosca alcuni punti positivi di questo disegno di legge, lo voglio ricordare anche qui.

Innanzitutto c'è un'ipotesi di coordinamento dinamico della finanza pubblica che secondo me è molto interessante e anzi io mi domando e domando anche a tutti noi: se questa ipotesi di nuovo coordinamento dinamico della finanza pubblica, noi non potessimo, come dire, introdurla con legge ordinaria già dall'anno prossimo, anche in attesa dell'attuazione del 119, perché questa idea di avere un disegno di legge che incardina la finanza locale che si discute, diciamo così, fra marzo e giugno e che arriva parallelo al DPEF e alla Finanziaria che il Parlamento approva entro ottobre in modo tale che poi, chiusa a ottobre la partita finanza locale, intanto tutti gli enti locali possono fare il bilancio entro dicembre, cosa mai fatta perché ovviamente gli enti locali devono aspettare la Finanziaria prima. Questa è un'idea molto positiva di questo disegno di legge delega, è un'idea su cui forse lavorare anche in sede ordinaria, non soltanto di attuazione della Costituzione.

Secondo: non posso non disconoscere, ovviamente, che in questo disegno di legge delega c'è una norma storica per la capitale della Repubblica, questo io lo devo dire. Ma è storica anche per i Comuni, perché chi conosce bene il problema della perequazione fra i Comuni sa anche bene che avere Roma sperequata e sottodotta, scardina poi ogni possibile funzionamento di ogni possibile meccanismo perequativo. Quindi, il fatto di riconoscere la specialità della capitale e di, come dire, perequare la capitale fuori-sacco rispetto a tutti gli altri Comuni, rende molto più facile il comunque difficilissimo esercizio perequativo di tipo generale e quindi questo secondo elemento positivo.

Ne riconosciamo anche altri elementi positivi, però il vero punto politico da discutere è questo: noi abbiamo un paese tradizionalmente municipalistico, e soprattutto nel Nord, attenzione soprattutto nel Nord. Riteniamo che è questo che il Nord ci chiede, cioè che il Nord ci sta chiedendo: le Regioni come Lander? E' questa la domanda politica del Nord? Io non ne sono convinto, non ne sono sicuro, però potrebbe anche darsi. Poi tanti in questi giorni fanno viaggi nel Nord, oggi il mio Sindaco sta a Milano, è andato a Verona, **valutiamo col Nord**. Quando io sono stato in Emilia ho visto che in Emilia in effetti è così ma, per esempio, da quello che sappiamo dei sindaci lombardi e veneti sappiamo che non è così, quindi attenzione poi nell'andare adesso, diciamo lo dico banalmente, appresso alle Regioni a metterci contro una parte importante della constituency politica del centro-sinistra che si basa su un fortissimo radicamento di tipo locale; dopodiché il localismo va superato, le funzioni associate vanno promosse. È probabile che non si debba, come dire, litigare se la soglia è 15.000 o 30.000 ma, invece, trovare un meccanismo che

porti verso l'esercizio di funzioni associate in bacini abbastanza vasti. Io qui non lo dico a nome dell'ANCI, lo dico a nome personale, perché l'ANCI poi ha dei problemi rilevanti a gestire politicamente questa cosa, ma funzioni associate su bacini di 150.000 abitanti, 200.000 abitanti, con un movimento associativo.

Ricordiamoci infine, e questo ve lo dico a livello proprio pratico - Linda lo sa bene perché ha fatto prima di me il lavoro che sto facendo adesso -, l'altro rischio che vedo nei Comuni, evidentemente, è questo: che se si va verso un modello alla tedesca, in Germania i Comuni sono molto meno autonomi dal punto di vista finanziario di quanto non siano in Italia. L'operazione della Legge Finanziaria del '93 con la creazione dell'ICI, oggi ha dotato i comuni italiani di un'autonomia tributaria che viaggia fra il 50 e il 60%, un'autonomia finanziaria che sta fra il 60 e il 70%. L'autonomia tributaria e finanziaria dei comuni tedeschi è molto più bassa perché dipendono molto di più dal livello del Lander. Naturalmente se all'esito del federalismo c'è una riduzione dell'autonomia dei Comuni è un po' un paradosso, ragioniamoci con attenzione, almeno salvando i grandi comuni o quelli che raggiungono dimensioni adeguate.

Da un punto di vista però pratico c'è un secondo elemento che preoccupa moltissimo i sindaci, dovete saperlo, il governo lo deve sapere, e cioè che dato che la finanza regionale è molto meno solida della finanza comunale, perché i Comuni hanno l'ICI e l'ICI per i Comuni è un elemento di autonomia e di auto-regolazione, finanziaria del '92, che invece le Regioni non hanno. Le Regioni non hanno la stessa forza finanziaria. Sappiamo bene che tutti gli anni c'è il dramma dei ritardi dei pagamenti da parte dello Stato rispetto al Fondo sanitario. Le Regioni hanno problemi di cassa molto più rilevanti di quelli che hanno i Comuni. Adesso qui forse io sono un po' distorto essendo amministratore locale di un Comune che risiede nella Regione Lazio. Dico spesso che se fossi amministratore locale di un Comune che risiede nella Regione Emilia o nella Lombardia, forse sarei meno preoccupato però, diciamo, poiché la finanza regionale è stressata dalla Sanità, poiché dal punto di vista della cassa è molto meno autonoma della cassa dei comuni e poiché l'emergenza sanità è l'emergenza numero uno per le Regioni, la preoccupazione che noi abbiamo è che, ovviamente, messi sotto alle Regioni a quel punto l'emergenza è la sanità, ma la sanità poi però rischia di mangiarsi tutte le altre emergenze territoriali a cui tradizionalmente presiedono i Comuni (dal trasporto pubblico locale, alla manutenzione della città, all'illuminazione pubblica, asili nido, sociale ecc.). Nel caso della mia Regione, considerate che la Regione Lazio non paga, in termini di cassa, i trasferimenti che deve dare per legge, quindi ce ne ha in competenza ma non li paga per cassa al Comune di Roma da 2 anni e mezzo, perché dato che non ha i soldi dal Governo e poi ha maturato i deficit, il Comune di Roma in questo momento è creditore per cassa, non per competenza, di quasi un miliardo di euro dalla Regione Lazio. Reggiamo perché abbiamo l'autonomia finanziaria. Se in futuro non dovessimo averla, i Comuni, questo presidio territoriale autonomo e incardinato al territorio e, come dire, capace anche di farcela da solo di fronte all'emergenza sul territorio, rischiamo di non averlo più. Secondo me non facciamo un buon acquisto, però faccio il sindacalista dei Comuni, dovete perdonarmi per un eccesso di foga sindacale.

***Franco Bassanini***

Ringrazio Marco, mentre il microfono passa a Melilli vorrei dire che, intanto, premessa al discorso di Marco, questo è un confronto non tecnico, questo è un confronto politico e tecnico quindi l'intervento di Marco va benissimo, è completamente dentro lo spirito del nostro incontro se ce ne sono altri va benissimo. Seconda osservazione rapidissima: in realtà la scelta del modello è stata implicitamente fatta dal Titolo V, poi la si può sempre mettere in discussione, è stata fatta del Titolo V, con il 114 e con il 199, forse anche col 118, il Titolo V ha scelto un modello coerente con la tradizione italiana, dopodiché questo modello va, non solo governato, ma va anche interpretato. Quello che diceva Brancasi sul ruolo che può avere la legge regionale può essere uno spazio di flessibilità importante nell'applicazione di questo modello. Le associazioni dei comuni sono un'altra cosa. Vorrei ricordare che insieme a questo disegno di legge c'è in Parlamento la Carta delle Autonomie che è importante sotto questo profilo e che noi abbiamo in stampa come ASTRID un paper sulla riarticolazione del sistema delle istituzioni territoriali che punta moltissimo su una serie di proposte che riguardano il modo di promuovere l'associazionismo comunale, quindi certamente questo è un altro punto importante. Fabio.

## **Fabio Melilli**

Sì, devo dire che Marco mi ha risparmiato gran parte dell'intervento e quindi tenterò di essere breve su qualche altro aspetto. Insomma noi come sistema delle autonomie siamo sicuramente tra quelli che hanno inquinato il testo. Questo credo di poterlo dire con grande serenità perché indubbiamente nella sua versione originaria il testo aveva una sua coerenza, una maggiore coerenza, io ritengo non in linea naturalmente con il dettato costituzionale, lo dico con grande franchezza, nel senso che, se è vero quello che Franco ha detto adesso e cioè che il modello è stato disegnato, da questa cosa noi dobbiamo sgombrare il campo; perché se il modello è stato disegnato non si può costruire un sistema che affida le risorse alla funzione legislativa e questo è il nodo che mi pare che poi anche Marco aveva evidenziato. Se noi facciamo seguire le risorse alla competenza legislativa noi disegniamo un sistema legittimo, forse anche efficiente, dove le Regioni determinano il livello di risorse che sul territorio si distribuiscono accanto alle funzioni amministrative che esse delegano, e uso il termine delegano scientemente, perché secondo me non dovrebbe esistere il termine delegano, è roba da 616, insomma, cosa vecchia. Però si usa e lo uso perché si usa, troppo.

Noi abbiamo immaginato un sistema diverso, a nostro avviso, naturalmente molto più coerente con il dettato costituzionale che attribuisce alle funzioni amministrative, che storicamente i livelli di governo territoriale svolgono, risorse proprie che rappresentano più di ogni altra cosa il concetto dell'unitarietà del bilancio. Non c'è nella storia del nostro paese un'attribuzione di risorse a livello locale, se non in tradizioni ormai troppo antiche, vincolate alle funzioni. C'è un'attribuzione di un livello di risorse globale che fa gestire una massa di funzioni, ma che fa, nella sovranità del sistema locale, ignorare funzioni. Vincenzo una volta mi ha detto che il mio discorso è troppo ideologico, quindi gli chiedo scusa a priori, ma non c'è l'obbligo dello svolgimento di una funzione in una collettività locale se non per alcune vicende particolari. C'è un programma che qualcuno attua e in quel programma tu sei sovrano rispetto alle priorità. Nel momento in cui sposti le risorse a livello regionale e fai decidere al potere normativo quali sono le risorse che destini a quella funzione, tu sposti la sovranità. Io su questo potrò morire da solo, ma insomma, ne sono profondamente convinto.

Ora, il tema, anche perché noi siamo abituati per la verità, chiedo scusa agli economisti, ma insomma noi il 119 siamo abituati a leggerlo in sintonia con qualche altro articolo e non da solo, insomma, altrimenti diventa davvero un'operazione difficile. Quindi, da questo punto di vista noi siamo stati costretti a difendere in una posizione che può essere definita anche di retroguardia, non mi scandalizza, il sistema delle autonomie, utilizzando la leva delle funzioni fondamentali. Qui sgombro il campo da una storia antica: a noi non interessa nulla delle funzioni fondamentali se il sistema avesse un livello di garanzie tale da consentire l'esercizio vero e l'attuazione vera del 118, perché se il 118 fosse attuato in questo paese noi non avremmo un problema di funzioni fondamentali. Noi abbiamo un problema di funzioni fondamentali, esiste la lettera p nella Costituzione perché il sistema delle autonomie ha preteso la definizione della lettera p perché quella era l'epoca della difesa dal centralismo regionale. Ora io non do giudizi, naturalmente, racconto storie, insomma, di questo paese. Se noi accediamo alla tesi che la generalità della funzione sta nei Comuni, lo dice il Presidente dell'Upi naturalmente, e via via, a seconda della loro complessità, più in alto, e quelle funzioni sono finanziate con risorse proprie, con compartecipazioni, non c'è null'altro da decidere.

Poi arrivo alla perequazione naturalmente, non sono distratto. Cioè il sistema si finanzia con un'autonomia tributaria che ha una riserva di legge e nessuno si scandalizza che questa riserva di legge possa essere attribuita anche a livello regionale; anche se è difficile definire il tema dello stabilire, istituire, cioè il lessico che usa la Costituzione rispetto ai tributi è decisamente complesso, insomma, o almeno forse troppo articolato. Però non vogliamo fare gli autonomisti spinti fino a leggere l'istituzione dei tributi come un'abolizione della riserva di legge dell'art. 23. Noi abbiamo sempre ritenuto che noi esercitiamo un potere tributario nel quadro delle norme di coordinamento della finanza pubblica e nel quadro del potere normativo che su alcune vicende detta le regole dell'istituzione del tributo. Da questo punto di vista il sistema è semplice perché il sistema definisce un montante di risorse che sono proprie e non sono più derivate e da questo punto di vista probabilmente questo testo arretra rispetto a una norma che governava la finanza derivata regionale. Il problema nostro, ha ragione Marco, è stare dentro un sistema economico che si regge sul patto di stabilità e che impone a noi il rispetto di norme, di patti, che noi non riusciamo a governare perché qualcun altro governa le risorse al posto nostro. Cioè: il mio rispetto del saldo dipende dall'Assessore al Bilancio della Regione Lazio, non da me. Questo non è un sistema che può reggere. Un sistema che regge è quello che definisce una compartecipazione a un tributo regionale da parte del sistema delle Province o dei Comuni, che ha certezza di erogazione, di tempi, di livelli e di quantità, altrimenti, la nostra è finanza derivata, anzi se debbo essere provocatore fino in fondo, è più finanza derivata adesso di quanto non era nel passato per l'incidenza che la gestione di cassa ha nel sistema, cosa che 10 anni fa era sostanzialmente inesistente. 10 anni fa noi non abbiamo mai avuto problemi di cassa, nel senso che la cassa non era un elemento di giudizio. Oggi, se voi leggete le relazioni della Corte dei Conti nei confronti del sistema delle autonomie locali, parliamo di questo, non è che parliamo d'altro. A noi interessa essere parte del sistema di equilibrio della finanza pubblica con gli strumenti che ci consentono di essere sovrani nella gestione delle risorse e non condizionati da criticità che sono di altri livelli di governo. Io sono profondamente convinto che questo è un ragionamento che noi possiamo fare, garantendo l'esistente e governando in un processo dinamico tutto quello che sarà l'attuazione del 118. Però noi dobbiamo partire da qui, non può essere una norma transitoria la definizione degli attuali tributi a livello locale in attesa di riforma. Oggi devono esserci, come dire, norme di finanza propria e compartecipazione che finanzia

il livello di governo che noi oggi esprimiamo e sul resto si costruisce un meccanismo che è un meccanismo dinamico e che cambia con il tempo in relazione all'attuazione piena della nostra Costituzione.

Altro è il tema della perequazione. Io qui posso anche contraddire una posizione storica delle autonomie, non mi fa fatica, nel senso che sono profondamente convinto della complessità del sistema perequativo gestito dallo Stato, noi siamo sempre stati contrari alla regionalizzazione del sistema perequativo. Probabilmente commettiamo anche un errore nel senso che sono convinto che una qualità della normazione che noi abbiamo registrato, potrei fare l'esempio del Trentino, qualche esempio regionale da fare c'è e anche autorevole, probabilmente un sistema perequativo che si avvicina ai territori dà migliori risposte rispetto alla generalità di un sistema perequativo nazionale; il problema sta nelle garanzie. Perché oggi il livello di erogazione di finanziamenti del sistema regionale, in via generale potrei dire - adesso qualcuno ama fare eccezioni, insomma io non ne ho sentite molte -, non è legato all'equilibrio politico delle rappresentanze, ma è legato alla forza delle Regioni che hanno meno degli altri il sindacato istituzionale al fianco. Cioè, mi spiego meglio: quando facciamo la Finanziaria, quando il Governo fa la Finanziaria, si esercita un rapporto interistituzionale tipico, che dovrebbe essere tipico di un paese federale, che oggi non ha eguali a livello regionale. Adesso qui permettetemi la banalizzazione ma qualche esempio fa capire. Io ricevo finanziamenti per la manutenzione delle strade provinciali, dei miei 1.200 km di strade provinciali, che non derivano dalla finanziaria regionale, Franco, derivano da una lettera che l'Assessore ai Lavori Pubblici mi scrive nella quale mi comunica il livello dei finanziamenti. Quest'anno io ho avuto la riduzione del 30%, non vi dico la cifra se no scandalizzo qualcuno, nel senso che è una cifra che non esiste, ma è stata ridotta del 30% con una lettera dell'Assessore, cioè l'esercizio della funzione legata a un trasferimento non esiste. Esiste la discrezionalità di un assetto regionale che, dice bene Marco, oggi deve chiudere una partita con la Sanità e quindi sacrifica legittimamente altre priorità di governo. A noi piacerebbe un sistema dove la sovranità regge a prescindere da decisioni di altri livelli di governo e ci sembra di aver capito che la Costituzione in qualche modo questo dice.

### ***Marco Causi***

Posso fare una domanda? Ho una domanda tecnica. Allora la questione competenza legislativa-funzioni amministrative, il mio amico Flavio Del Bono, Assessore al Bilancio della Regione Emilia, la mette così, dice: ma se io faccio una legge sugli asili nido, definendo gli standard, devo poi anche avere l'obbligo di finanziarla, ma la funzione amministrativa asili nido è dei Comuni. In realtà oggi, diciamo, voi dovete pensare che un pezzettino dell'ICI va a finanziare gli asili nido. Allora se Flavio Del Bono vuole finanziare gli asili nido lui come Regione, è una battuta che ho fatto a Vincenzo Visco, allora dobbiamo prendere l'ICI e darlo alla Regione, invece di avere l'ICI avremo l'IRI, Imposta Regionale sugli Immobili. Oppure, che è la mia proposta e vorrei che mi aiutaste a costruirla e valutarla, la cosa che io vedo meglio invece è, dato che il federalismo fiscale così come il codice dell'autonomia non è una situazione in cui Comuni, Province, Regioni, Città Metropolitane a partire da un certo anno uguale a zero non si parlano più perché tutto è scritto nella regola ferrea delle legge, una legge perfetta, un algoritmo; dovranno continuare a collaborare e cooperare, anzi, sempre meglio giorno dopo giorno. Allora non posso fare un piano degli asili nido

della Regione incardinato in legge e poi andare con i Comuni o con le associazioni dei comuni a degli accordi procedurali, quindi accordi interamministrativi cogenti firmati con delibera di Giunta comunale e regionale in cui si dice chi fa cosa. Allora questo Comune deve avere tot asili nido, questi sono gli standard, deve costruirne 2 in più, nell'anno t uguale 2, t uguale 3, quanto costa, cosa ci mette il Comune a valere dalle sue risorse proprie e cosa ci mette, se è del caso, la Regione, perché deve perequare, perché anche la Regione ci mette qualcosa. Quindi è proprio necessario che una funzione fondamentale di un Comune come gli asili nido, debba essere finanziata o dal Comune o dalla Regione? Non può essere cofinanziata nell'ambito di una leale collaborazione interamministrativa resa ancor più cogente da un accordo procedimentale?

### ***Franco Bassanini***

Scusa Marco, in realtà però, Antonio Brancasi ma poi c'è anche Pizzetti che credo intervenga su questo. In realtà il meccanismo che si è creato, proprio per dare le certezze che Melilli richiede, perché non c'è nessuna autonomia-responsabilità se non hai delle certezze. Il meccanismo deve essere costruito sulla base della copertura del fabbisogno di finanziamento, delle funzioni come attualmente distribuite, ai livelli di standard come attualmente richiesti. Dopodiché qualunque processo dinamico, e ce ne saranno, ci può essere la legge statale o la legge regionale a seconda dei casi che ti cambia gli standard delle funzioni che devono essere assicurate [...]. Cioè se noi vogliamo evitare la negoziazione e poi il piè di lista oppure [...], quello che bisogna fare è avere una base garantita e poi tutti i processi dinamici devono prevedere una concertazione per poter [...]. Per cui io Parlamento aumento, per esempio, scusate la banalità dell'esempio, ma io Parlamento decido, non succederà, ma decido che nella Sanità in ogni struttura ospedaliera le camere devono essere singole. Questo comporta un forte incremento di spesa che ovviamente il Parlamento che lo decide deve stabilire come si provvede. Per esempio, adesso lo dico per ridere naturalmente, ma aumenta di 2 punti tutte le aliquote dell'IRPEF per finanziare questo grande [...]. Ma lo faccio [...]. Oppure verifica che i risultati della lotta all'evasione consentono di incrementare questo livello delle prestazioni e aumenta a questo punto la quota di IRPEF che va alle Regioni perché tanto i risultati della lotta all'evasione consentono allo Stato e quindi, voglio dire, questa cosa avviene per i processi dinamici, non può avvenire sulla [...]. Il 119 lo ammette per i processi dinamici perché tu devi rivedere la ripartizione delle funzioni in relazione al cambiamento dei livelli essenziali. Comunque, Franco sei tu adesso, quindi, parli tu.

### ***Franco Pizzetti***

Io credo che realisticamente dovremmo partire dall'idea che la Costituzione è difficile da applicare in questa parte perché non c'è dubbio che si sono sovrapposte nel processo di scrittura delle norme parecchie e diverse spinte, così come è avvenuto nel testo del federalismo fiscale. Come dire, se ce lo nascondiamo aumentiamo le difficoltà, non è che ce le risolviamo. Allora da una parte il 119 presuppone quello che diceva adesso Franco Bassanini, cioè io do dei plafond statici che dovrebbero corrispondere alle funzioni ordinarie. Cosa siano le funzioni ordinarie è oggettivamente difficile da definire perché fa riferimento a un certo tipo di attività che gli enti territoriali dovrebbero svolgere in virtù di un'attribuzione di funzioni, mentre il potere legislativo

non appartiene agli enti territoriali. Allora si può interpretare come diceva adesso Franco, perché io lo individuo in modo statico, o come diceva Melilli, lasciate perdere cosa sono le funzioni proprie, datemi il quantum che è necessario per svolgere decorosamente il mio livello di governo. E casomai prevediamo un processo dinamico di aggiornamento di questo quantum indeterminato. Implica sganciarsi convenzionalmente dal rispetto della formula costituzionale delle funzioni proprie, poiché non mi interessa più la funzione propria in senso tecnico, è funzione l'asilo nido, è funzione l'asfalto delle strade. Funzione propria è il quantum necessario perché io esista come comunità territoriale in grado di auto-amministrarsi. Ovviamente però va dinamicizzata, non con riferimento a interventi singoli, per cui voglio fare le camere a un letto, no. Ogni certo numero di anni io devo aggiornare questo plafond e quindi occorrerebbe un meccanismo di adeguamento contrattato con una sede idonea per cui io sono d'accordo che una delle sciagure è aver fatto la Carta delle Autonomie, ma aver lasciato a parte il ridisegno della governance, che va recuperato. Se no non puoi fare né il federalismo fiscale né la Carta delle Autonomie, se non hai il disegno di governance che li salda e li governa. Quindi credo che questo dovrebbe essere ripreso. Ma allora dovrebbe essere convenzionalmente, che per funzione propria si intende quello che diceva Melilli, punto. Dopodiché noi sappiamo che l'esercizio di competenze di Comuni e Province è governato in ogni caso anche dalle leggi e le leggi sono sia dello Stato che delle Regioni, e chi fa la legge e carica sul Comune una funzione specifica, per di più attribuendo un certo obiettivo da raggiungere, ovviamente un problema ce l'ha. Ce l'ha perché qualcuno dice il Comune "Chi me lo finanzia?". Questo è un problema che obiettivamente è dentro la Costituzione; nel momento in cui i Comuni hanno funzioni ma non hanno la legge, qualcun altro può decidere in che modo devono esercitare la funzione. Allora rivendicare un'autonomia dei Comuni scissa dai legislatori ha una contraddizione dentro il ragionamento. Si può risolvere come diceva lui; rimane il problema: "E io fino a che punto legiferando posso dire: si vabbè tu però i soldi ce li hai. Quindi entro una certa soglia io legifero funzioni che comunque sono del governo territoriale, se no tu che fai? Ti spendi tutto in feste e festival? Quindi asfaltare le strade". Vi dico quel che vedo io esser oggettivamente problema. Credo che il finanziamento degli enti territoriali non può che essere dello Stato, francamente. Non riesco a capire bene, dato il 114 così com'è scritto, come si può introdurre la Regione dentro questo processo e anche a che cosa serve e, comunque, cambia il quadro costituzionale, cioè trasforma la Repubblica. Cioè, tornando a noi, immaginando i Comuni e le Province come titolari di un plafond che è quello essenziale per poter esistere e per poter svolgere un ruolo, cosicché è in realtà il legislatore attuativo del federalismo fiscale che decide cosa vuol dire essere Comune, quando mi dà il finanziamento reale del tributo proprio per le funzioni proprie. Che cosa vuol dire essere Comune, Provincia in questo contesto dell'epoca storica in cui viviamo, ovviamente è concetto da aggiornare. Se questo tipo di ragionamento più o meno ti può funzionare, io credo che tocchi allo Stato decidere questo perché il 114 non gerarchizza il sistema, quindi non si capirebbe perché debba essere una nozione di cosa vuol dire essere Comune in Lombardia, diversa da cosa vuol dire essere Comune in Piemonte, piuttosto che in Veneto. Aggiungo che politicamente se qualche decennio fa potevamo immaginare che il regionalismo fosse una via per diminuire, attraverso l'esaltazione delle differenze, le diseguaglianze, l'esperienza storica che stiamo vivendo dimostra che le Regioni non sono un fattore che diminuisce le diseguaglianze, casomai le accentua, o diminuisce le differenze, casomai le esalta. Per tutto ciò che gli amici delle differenti zone del paese ci dicono. Ciò che è rapporto tra gli enti territoriali al Nord, al Centro e al Sud ci fa vedere le Regioni elemento che accentua la differenza tra Nord, Centro e Sud, non che la diminuisce. Quindi, da questo punto di vista, non solo non è incompatibile col 114, ma non vedo neanche a che cosa politicamente deve

servire. Rischiamo in realtà di avere, come dire, teorizzare che siccome le Regioni sono diverse, i Comuni sono diversi, è bene che sia la Regione a decidere come trattare queste differenze in vista di un processo di integrazione del paese e ritrovarci invece con un aggravamento della disintegrazione del paese. Questo ovviamente è un dibattito, però è un dibattito da condurre sulla base del realismo. Certo, lo Stato ha dimostrato in 150 anni, ormai 200, di non essere riuscito a venire a capo del problema del Mezzogiorno assolutamente. Non è che le Regioni ci stanno dimostrando di migliorare, o rendere meno grave il problema del Mezzogiorno. Quindi il problema è grosso e in ogni caso è contrastante con la Costituzione. Il 114 non prevede la razionalizzazione del sistema.

Di conseguenza, io sarei anche molto dubbioso sulla perequazione a livello regionale, non mi è chiaro a che serve la perequazione all'interno delle Regioni, se non presupponendo comunque una pre-perequazione statale, cioè lo Stato stabilisce la perequazione fra le Regioni e poi la Regione al suo interno farebbe un'attività di perequazione. Possiamo anche decidere che così avvenga, ma basta che siamo chiari. La perequazione può essere un'attività di secondo grado fatta dalla Regione sulla base però di una perequazione nazionale. Ovviamente questo apre un problema serio, perché quando noi immaginiamo di attribuire, chiamando funzioni proprie, in realtà il plafond di cosa vuol dire essere Comune, dovremmo per forza riconoscere che è una cosa diversa essere comune di 1.000 abitanti ed essere comune di 100.000 abitanti e di 500.000 abitanti. Quindi è chiaro che il federalismo fiscale dovrà farsi carico di questo, senza teorizzarlo necessariamente, ma dovrà farsene carico. Vedo con difficoltà la perequazione attraverso un passaggio regionale che rischia di nuovo di farmi diventare diverso essere Comune di una certa dimensione in una realtà rispetto a una realtà differente. Però fin qui sulla perequazione a livello di enti, di cosa vuol dire essere Comune, di cosa vuol dire essere Provincia, si può anche [...].

### ***Franco Bassanini***

Scusami Franco se ti interrompo, ma secondo te, questo che cosa vuol dire esser Comune è compatibile col quarto comma del 119 che dice di assicurare il finanziamento integrale delle funzioni?

### ***Franco Pizzetti***

Assolutamente sì, perché essere Comune, cioè le funzioni di cui devo farmi carico a Milano, Roma o Torino è assolutamente diverso dalle funzioni di cui devo farmi carico a Susa, per non citare il solito Boncenisio.

### ***Franco Bassanini***

Un concetto sintetico per intendere le funzioni attribuite?

### ***Franco Pizzetti***

Per intendere il ruolo, la domanda sociale, per intendere ciò a cui un Comune deve rispondere, che sono realtà differenti e bisogni diversi ed esigenze diverse a seconda dell'ambito territoriale, dell'ambito della comunità di cui il Comune è espressione. Perché è ovvio che un Comune di 500.000 abitanti ha problema di scala e di dimensione, anche solo per i trasporti, di un comune di 500 abitanti. Quindi ciò che vuol dire essere Comune non può essere la stessa cosa, ma questo credo che sia più opportuno che sia fatto a livello statale, data la realtà italiana e dato il 114, cui la norma costituzionale e la situazione politica del paese, a mio giudizio, (poi si possono avere opinioni naturalmente opposte), conduce nella stessa direzione. Per cui io, sia l'individuazione dei tributi propri intesi in questo senso, sia anche la perequazione, poi se si vuole fare una perequazione di secondo grado per cui lo Stato perequa fra Regioni e poi le Regioni perequano al loro interno, ovviamente con dei vincoli statali forti su come la Regione poi deve perequare al suo interno, se no di nuovo introduco al suo interno un elemento di razionalizzazione spurio in un contesto che costituzionalmente e politicamente mi sembra non lo suggerisca, si può decidere.

L'ultima cosa che vorrei dire, ma ovviamente so benissimo che è una ricostruzione in parte forzata del quadro costituzionale, ma di tutte quelle che implicano una forzatura mi sembra, da un lato, la meno forzante, dall'altro anche la più realistica. Infine, vorrei che io stesso, ma che tutti noi avessimo molto chiaro è del tutto diversa la perequazione fra livelli di governo e la perequazione ai fini dei livelli essenziali delle prestazioni. Mentre nel testo del federalismo fiscale troppe volte sembra che i due approcci si confondano o tendano a coincidere, e tanto più diventa insostenibile immaginare di poter perequare in una volta sola su tutti e due i piani ai fini dei livelli essenziali e ai fini dei livelli di governo, se io immagino una perequazione articolata fra Stato e Regioni. È peggio mi sento se poi immagino una perequazione articolata far Stato e Regioni divisa tra fasce di Comuni. Io non posso accettare che ai fini delle prestazioni essenziali se io sono cittadino di Grugliasco la perequazione è 1 euro a cittadino, se sono cittadino di Torino, che è il numero civico accanto dello stesso condominio, la perequazione, siccome me la fa lo Stato, diventa 1 e 50 o 2, perché lì sui livelli essenziali delle prestazioni siamo nei diritti di cittadinanza. Quindi mentre la perequazione fra i livelli di governo è la perequazione fra comunità, fra cosa vuol dire essere Comune, cosa vuol dire essere Provincia, qual è la domanda a cui devo rispondere, la perequazione fra i livelli essenziali appartiene a un ragionamento completamente diverso. Infine siccome i livelli essenziali li stabilisce lo Stato non vedo come non possa essere altri che lo Stato a fare questa attività di perequazione.

### ***Vincenzo Visco***

Sì, io poi temo che dovrò andar via, per cui dirò adesso alcune cose, poi qui ci sono Pisauro e De Ioanna, che hanno avuto un ruolo rilevante nella stesura del testo del Governo, che potranno eventualmente chiarire aspetti che fanno parte del dibattito che stiamo svolgendo. Devo dire, io ho ascoltato con attenzione, non sono sicuro di aver capito, quindi leggerò questi appunti che ci sono e li leggerò con attenzione, anche in relazione al fatto che noi dovremo fare una seconda lettura in Consiglio dei Ministri e le questioni è bene averle, diciamo, sviscerate tutte.

Una prima osservazione però che mi sento di fare è questa, e cioè: noi abbiamo votato una riforma della Costituzione. È stata votata in condizioni di precarietà politica della legislatura e

anche in mancanza di coordinamento, nel senso che io allora facevo il Ministro del Tesoro, lavoravamo quotidianamente insieme e non siamo stati in alcun modo coinvolti nella formulazione né del 119 né dell'analisi della coerenza di tutto il sistema. Dico questo per dire ai colleghi e amici giuristi, che la Costituzione c'è e va applicata. Però se la Costituzione non funziona il loro compito principale dovrebbe essere quello o di emendarla, o proporre emendamenti o di fare, come diceva giustamente Bordignon, ogni sforzo per renderla praticabile. Su questo ho l'impressione che ci sia una certa confusione che in parte è nella Costituzione, in parte nella storia, in parte negli interessi. Perché poi qui, per esempio, questo discorso che ha fatto Giorgio Macciotta e poi anche Franco, sul fatto che si rischia il piè di lista ecc. non mi è chiaro, perché io ho l'impressione che invece dietro quell'approccio c'è la richiesta di più soldi, mentre io come persona, a parte il fatto che sono un economista, come persona che si occupa di compatibilità finanziaria, istituzionalmente penso che l'aspetto più importante è far capire a tutti - Regioni, Province, Comuni e opinione pubblica - che i soldi sono quelli e quindi bisogna farsi una ragione, anche rispetto ai desideri, alle aspirazioni e, talvolta, temo anche rispetto alle conquiste "già realizzate". Quindi io sposterei l'ottica, perché se uno ragiona da giurista dice: "C'è la norma, allora come si attua? ecc.", dopodiché poi la norma e la sua attuazione non stanno in piedi per motivi di compatibilità finanziaria e ci troviamo nei guai.

Quindi capovolgiamo l'ottica e vediamo, a risorse date, che cosa succede. Allora, e qui vorrei fare un'unica osservazione perché io non capisco. Capisco chiaramente che ci sono Comuni che non vogliono finire sotto le Regioni, ammesso che sia così nella legge delega, cosa su cui ho forti dubbi e capisco che preferiscono trattare con l'amministrazione dell'Interno, così come capisco che il Ministero dell'Interno probabilmente pensa che mantenere questo rapporto diretto con i Comuni può essere un fatto, diciamo, di mantenimento di un ruolo. Questo lo capisco, però, allora, non si capisce perché abbiamo fatto tutta questo ambaradan di riforme costituzionali ecc. Noi volevamo fare il federalismo. Allora il federalismo che cos'è? Il federalismo è qualcosa di diverso dal centralismo. Quindi è un processo di decentramento e di attribuzione delle responsabilità. Noi abbiamo calcato l'accento sul primo aspetto, sul secondo molto di meno. L'equilibrio quale può essere? Boh! È un problema perché poi tutti gli argomenti che fanno sia i regionalisti sia i municipalisti hanno una loro rilevanza, però un qualche equilibrio poi andrà trovato perché noi, se non vogliamo andare a fare i Länder tedeschi, però non possiamo avere appunto lo spopolamento dello Stato su 8.000 comuni, ognuno così totalmente non coordinato, se no ci tenevamo il sistema di prima.

Allora, questo è il punto politico, poi alla fine quello che noi abbiamo cercato di vedere insieme è appunto un equilibrio di consenso tra Regioni e Comuni e Province. E lì è evidente che noi avremmo dovuto fare un intervento molto più energico sulle Regioni a statuto speciale, solo che arrivano i tedeschi e dice: "Noi avere 4 senatori e voi 2 voti di maggioranza" e quello è sufficiente in questa fase a risolvere il problema, ahimè.

Però il punto che volevo chiarire quando si parla di risorse e vedo preoccupazioni ecc. io non capisco, non capisco perché in questa legge, in questa proposta, vengono mantenute ai Comuni tutte le imposte che oggi hanno e in più vengono aumentate come quote di partecipazione e viene dato dinamismo totale. Oh, allora di che stiamo parlando? Quando Causi ci ha detto che loro con i soldi delle tasse finanziano quanto? il 60, il 50, quello che è... Allora quella non gliela tocca nessuno, capito? I soldi ci sono lì e ai Comuni continueranno ad andare. Allora quello di cui si sta discutendo in realtà è la parte residua, sono i trasferimenti, è la perequazione e i trasferimenti. E su

questo si può ragionare. Naturalmente i Comuni sanno benissimo che se cominciamo a ragionare su quello dovremo cominciare a perequare, dove perequare non significa dare più soldi a chi ne ha pochi, ma dare meno soldi a chi ne ha troppi. E questa è stata una delle questioni che non si è potuta neanche affrontare in modo esplicito fino a ora. È così come quando noi vogliamo mettere insieme i Comuni allora che ne facciamo dell'autonomia tributaria di quei Comuni da mettere insieme? Dovremmo dire, a quel punto, "tutte le imposte non sono più di competenza dei singoli Sindaci e Consigli Comunali, bensì del nuovo aggregato", e magari gli diamo pure qualche lira in più, non so bene con quale strumento perché il meccanismo[...]. Adesso noi abbiamo il Ministero del Tesoro che gli dà i soldi, domani questo non ci sarà più, allora chi premia queste aggregazioni? Con quali strumenti? Non mi è chiaro. E' chiaro che sarebbe un'ottima soluzione, abbiamo risolto tutti i problemi: diciamo che l'organo politico di governo non può essere inferiore a 100.000 abitanti, succede una rivoluzione però, insomma, ha un senso, ma a quel punto allora tutte le imposte locali, l'ICI, la compartecipazione IRPEF, le addizionali, tutta questa roba qui non è più dei Sindaci, diventa di qualcun altro. Benissimo, facciamolo. Allora io quello che voglio capire, perché fin'ora nessuno me lo ha spiegato perché, quello che ho capito, dice "Se la Regione fa una legge per cui devo fare delle cose e poi io non c'ho i soldi, come faccio a farlo?" Quello che diceva Causi è molto ragionevole. Si mettono d'accordo e si vede. Se vediamo gli esempi veri, quelli dove le cose sono andate bene che sono alcune Regioni del Centro-Nord e poi il Trentino Alto Adige e le Regioni a statuto speciale ricche, lì c'è la Regione che collabora coi Comuni e si coordinano e quindi c'è un federalismo di tipo tedesco in salsa italiana. Poi, invece, uno viene nel Lazio e dice "Accidenti è arrivato Storace e quello mi taglia i soldi", per non parlare di quello che può succedere in altre zone del paese.

Benissimo, mettiamo dei sistemi di garanzie su queste cose, però, e chiudo, la teoria economica alcune cose le dice. La teoria economica collega, e questo nella formulazione della Costituzione non è riconosciuto per nulla, perché se no ci sarebbero rimasti i trasferimenti, la teoria economica dice che esistono beni pubblici di diverse, diciamo, estensioni, così ormai esistono beni pubblici globali, esistono beni pubblici europei, esistono beni pubblici statali e poi via via. Ogni livello di governo di queste produzioni di beni pubblici dovrebbe avere un'autonomia finanziaria, però dato che c'è sistematicamente una sovrapposizione di funzioni o meglio di effetti delle funzioni, noi le chiamiamo esternalità; dai livelli sovra-ordinati a quelli più piccoli ci devono essere dei trasferimenti che si fanno carico di queste cose. E qui proprio questo non si vuole, e allora io non capisco, perché dal mio punto di vista non è efficiente la soluzione. Quindi per certi aspetti non c'è dubbio che la Regione, cioè un ambito più ampio del Comune, ma non nazionale, sia più idonea a stabilire quello che è bene fare o non fare, e viceversa a livello statale per altre funzioni. Poi ho anche il dubbio che noi abbiamo sbagliato nelle attribuzioni, questo non è colpa della riforma costituzionale attuale, ma abbiamo sbagliato almeno nella ripartizione dei compiti fra centro e periferia, perché, per esempio, la sanità sarebbe molto meglio fosse in gran parte nazionale, mentre la scuola potrebbe essere più facilmente decentrata, cioè nei paesi dell'Italia funziona così: che la scuola elementare, la scuola media se la fanno a livello locale, le università e le scuole superiori invece no. Insomma vabbè, ma questo apre questioni ancora più grandi.

Quindi io per concludere, quello che penso, comunque, sia importantissimo in questo disegno di legge è che noi che facciamo un passo avanti notevole rispetto allo stallo in cui ci trovavamo. Abbiamo avuto l'accordo delle Regioni meridionali e settentrionali sulla questione dei

costi standard, abbiamo aumentato robustamente l'autonomia finanziaria a tutti i livelli salvo alla Regione e anche le Province. Quindi il Governo centrale non potrà più avere troppi margini di manovra sulle risorse degli altri, fermo restando che poi di fatto in qualsiasi sistema come questo, e suppongo anche in altri, poi si possono studiare le cose specifiche, una contrattazione avverrà inevitabilmente. Per due motivi: il primo è che c'è il problema dei cicli economici, crescita, non crescita, ecc, per cui quello che ho deciso ieri può darsi che oggi devo aggiustarlo. E l'altro è che se noi abbiamo un problema di riduzione delle disuguaglianze, quindi auspicabilmente di crescita maggiore delle Regioni che sono più in dietro, anche la perequazione dovrà cambiare. Non ce ne sarà meno bisogno. Qui altro che processo dinamico! Noi a occhio e croce ci metteremo una decina d'anni per creare un contesto nuovo amministrativo, normativo ecc. e poi contiamo sulla provvidenza per vedere se funziona meglio.

Ultimissima annotazione: nella storia d'Italia il federalismo è stato sempre concepito come regionale, sia da Cattaneo che da Gioberti. Chi era, Rosmini o Gioberti, ancora di più volevano mantenere una gestione del Regno delle due Sicilie autonoma, figurati. E poi abbiamo scelto un modello napoleonico dove il Prefetto era il dominus e io, insomma anche qui, non che sono regionalista più che municipalista perché il Prefetto mi dà una serie di garanzie che adesso magari perdiamo, però cerchiamo di essere perlomeno logicamente coerenti nei modelli che noi abbiamo in mente e soprattutto io direi di fare il possibile per pulire e emendare, ma mandiamo avanti questa legge che a me pare che le polemiche sono sostanzialmente infondate. Sono preoccupazioni su ipotesi future perché tanto il potere legislativo sta lì, poi magari quello si allarga, allora dato che si allarga mi tolgono pure i soldi che, invece, la legge lascia e aumenta per gli enti locali. Ecco, io mi scuso ma devo prepararmi per un'altra audizione domani, quindi...

Franco Bassanini:

[...] poi alla fine Giorgio Macciotta farà qualche considerazione, qualche replica. Siccome lui deve andar via, voglio solo assicurarlo su un punto, noi siamo ASTRID, come tale attentissima, Vincenzo, agli equilibri di finanza pubblica. Se avrai tempo di guardare l'esercizio che abbiamo fatto nel 2003-2004 era in assoluta invarianza di spesa. Era una condizione che ci eravamo posti ed è costruito su quel modello, cioè senza aumentare le risorse. Abbiamo lavorato anche in questo caso su questa base. Poi ci si può esser riusciti o non riusciti. La nostra convinzione è che garantire autonomia e responsabilità significa anche, da parte di ciascun ente che ne risponde ai cittadini, significa anche garantire di più il patto di stabilità. Perché il meccanismo col quale invece poi alla fine qualcuno dice "eh beh, insomma tu mi devi dare ..." i Comuni alle province e alle Regioni, le Regioni allo Stato, tutte e due allo Stato ... È un meccanismo che poi alla fine crea dei problemi.

***Giovanni Battista Pittaluga***

Grazie a voi, On. Bassanini. Ma io riprenderei un attimo da un'espressione politica, quella a cui si richiama Causi. Io credo che sicuramente nel Nord c'è un'attenzione al problema delle Municipalità. Se però dovessimo guardare, appunto, agli ultimi dati elettorali dovremmo concludere che quest'attenzione alle municipalità non ha portato molto bene alla sinistra, perché ha raggiunto il

minimo storico, credo che in alcune parti, appunto, sia proprio marginalizzata. Io credo che il vero problema del Nord, la domanda politica che emerge dal Nord e che è ricorrente è quella di una pubblica amministrazione che funzioni e che metta in condizione l'economia, l'economia capitalistica, l'economia di mercato, di funzionare nei modi che sono prescritti dai sacri testi. La domanda di federalismo che probabilmente è venuta negli anni passati dal Nord va in questa direzione. C'è un federalismo politico e fiscale per consentire a queste Regioni, a questa parte d'Italia, al paese intero, di essere meglio governato. E quindi, se la sinistra saprà dare una risposta a questa domanda, cioè una pubblica amministrazione che allochi in modo efficiente le risorse, io credo che potrà riguadagnare posizioni, ma se si attarderà a difendere lo status quo, credo che appunto sarà marginalizzata. Questa è una considerazione politica che mi preme fare.

La creazione di un federalismo e, in particolare, di un federalismo fiscale in questo paese è quanto mai difficile. Perché se noi ripercorriamo l'esperienza storica vediamo che il federalismo è nato con gli stati. Negli Stati Uniti sostanzialmente è la Costituzione che è federale. No? Nella Svizzera è la costituzione che è federale. E quindi nasce con la creazione di uno stato. In altri stati nasce da una crisi istituzionale gravissima. Se pensiamo alla Germania distrutta dall'esperienza della seconda guerra mondiale, si trova ad avere un'imposizione di tipo istituzionale dagli Stati Uniti stessi. Basti guardare la costituzione tedesca, lo stesso statuto della banca centrale tedesca appunto. Noi ci troviamo a creare un federalismo con una forte eredità storica e il federalismo comporta di per sé una redistribuzione di poteri tra le istituzioni. C'è chi perde, c'è chi guadagna poteri e c'è chi ne perde. E quindi noi ci troviamo a fare una modifica del nostro assetto costituzionale e, nel caso del federalismo fiscale, del nostro assetto fiscale con delle istituzioni che sono esistenti e che, giustamente o ingiustamente, non so, fanno difficoltà a cedere poteri ad altre istituzioni che ne vorrebbero guadagnare. E quindi è anche giusto quello che diceva il ministro Visco, può essere che il Ministro degli Interni preferisca avere un rapporto con i Comuni piuttosto che cedere funzioni, credo che sia anche naturale. ... Ma non mi stupirebbe! Ma dico anche la burocrazia. Una riallocazione di poteri è chiaro che crei resistenze, è naturale.

Ora, queste resistenze, che è giusto e naturale che ci siano, possono però avere due esiti. Il primo esito è che questa legge delega non vada avanti e quindi sostanzialmente che s'impantani e che poi, forse è l'esito più probabile appunto, che s'impantani sostanzialmente, tra mille conflitti a livello istituzionale e che alla fine emerga sostanzialmente in questo paese, come dire, un ripiegamento. Cioè non so se il professore, il professor Pizzetti mi sembrava in fondo dire "mah, in fondo il centralismo aveva i suoi vantaggi, in fondo", dice "chi ce lo fa fare di avventurarci in qualcosa che procurerà delle disuguaglianze magari maggiori tra Regioni e Regioni" e quindi c'è un ripiegamento rispetto a quello che si è fatto col Titolo V e questo ripiegamento credo che però non sarebbe privo di conseguenze. Nel senso che, credo che qualche regione farebbe scattare o chiederebbe con insistenza di far scattare l'articolo 116 della Costituzione e quindi in qualche modo di avere delle materie di propria competenza. E quindi potrebbe anche questo poi portare all'esigenza di un federalismo a geometria variabile, in cui qualche Regione che è più pronta di altre per auto-governarsi potrebbe pretendere addirittura di far da sola in sostanza, e questo sarebbe un esito sicuramente non guidato, disordinato. Altrettanto disordinato sarebbe l'esito di fare un pasticcio. Nel senso che non credo che sarebbe un'esperienza positiva quella di scegliere una via italiana al federalismo fiscale. Io credo ormai per esperienza che la cosa che bisogna fare quando si affronta un problema sia guardare a cosa hanno fatto i migliori e compararsi, e dalle diverse cose

che ho sentito ... sì, sì anche sulla riforma elettorale ... guardare a quello che hanno fatto i migliori, cioè per migliori intendo i sistemi che funzionano. Dalle cose che ho sentito in alcuni interventi che mi hanno preceduto c'è in me una forte preoccupazione che si vada a fare poi alla fine una negoziazione tra le istituzioni che porta a un pasticcio di federalismo in sostanza.

Io vorrei ricordare alcuni passaggi importanti che ci sono in questa legge delega che per le Regioni ha degli elementi di insoddisfazione, e ci mancherebbe altro. È chiaro che negli incontri che abbiamo avuto con il Ministro Lanzillotta e con il Ministro Padoa-Schioppa li abbiamo anche esternati a più riprese. Però l'impianto di questa legge è logico. Ha una sua coerenza, una usua validità. Noi questo lo riconosciamo e nel riconoscerlo, abbiamo anche come Regioni, credo, raggiunto un punto d'intesa fra di noi molto importante. Cioè, chi ragionasse in astratto direbbe che il maggior problema che ha l'Italia a fare il federalismo fiscale è il conflitto tra l'Italia del Centro-Nord e il Mezzogiorno. Perché il federalismo fiscale comporta per ovvie ragioni una maggior corrispondenza tra spese ed entrate. E quindi, è chiaro che il federalismo fiscale comporta di per sé una maggior disuguaglianza. È nella logica del federalismo. Guardavo la capacità fiscale degli stati federati degli Stati Uniti d'America e c'è una capacità fiscale diversa, ma in modo abissale in alcuni casi. Il federalismo comporta una maggior disuguaglianza. Ma le Regioni hanno saputo comporre tra di loro, e questo credo che sia un dato molto importante, quello che era un potenziale conflitto tra regioni del Centro-Nord e regioni del Sud. I problemi non sono derivati da questa legge, dal conflitto interno alle Regioni, che mi sarei aspettato sarebbe stato il maggior problema, ma sono derivati da questi conflitti istituzionali fra Regioni e ANCI, Regioni e UPI. E questo è l'aspetto che in qualche modo mi fa pensare che sia difficile un percorso di un federalismo fiscale con una eredità storica di poteri da ridistribuire. Vorrei dire che le Regioni, questo lo dico a Causi, non stanno tutte nella situazione finanziaria del Lazio, cioè ci sono Regioni che hanno un avanzo ... ci stanno quelle che ... no, difficile, che stanno peggio no, perché il debito pro capite della sanità del Lazio supera quello di tutte le Regioni, sono dieci miliardi di euro pregressi e sono abbastanza, no? Subito dopo viene il Molise, che è una piccola regione ma che ha un debito pregresso molto elevato appunto. Quindi diciamo che il Lazio mi sembra che tra le Regioni ... sì, sì, sì ... il Molise ha, se non ricordo male, circa trecento milioni di debito pregresso, e ha trecentomila abitanti, cosa c'ha? Trecentomila abitanti. Quindi, ci sono Regioni che chiudono il bilancio sanitario in avanzo. La Lombardia, per esempio, è sicuramente tra queste. Quindi, non direi che la situazione di bilancio delle Regioni sia sempre e comunque meno solida di quella dei Comuni. Se confronto la situazione di bilancio, finanziaria della mia regione con quella del comune di Genova appunto, per esempio, traggio una conclusione esattamente opposta, insomma. Quindi bisogna andare con un briciolo di prudenza in questa generalizzazione.

Vorrei dire che, una delle ragioni del federalismo è quella di avvicinare l'ente di governo al cittadino. Ed è, io credo che, come diceva il ministro Visco, chi ha pensato al federalismo in questo paese, da Cattaneo a Gioberti, ha sempre fatto riferimento alle Regioni, in sostanza. Con 6.000 Comuni di una dimensione infima non credo che si possa pensare ad alcuna forma di gestione finanziaria seria di tipo federale nel rapporto bilaterale tra Stato e questi Comuni. E l'associazionismo è una soluzione parziale di questo problema. Perché l'associazionismo mi risolverà il problema delle economie di scala, cioè ci sono certe funzioni, che ne so, la raccolta dei rifiuti, che vanno fatte in modo associato per sfruttare economie di scala e per ridurre i costi. Ma la capacità fiscale minima di determinati Comuni, faccio un esempio, la Liguria è divisa quasi

dicotomicamente in Comuni della costa, che hanno un ICI elevatissima, per ovvie ragioni, e Comuni dell'entroterra che hanno un patrimonio immobiliare di valore unitario molto basso e se si associano questi Comuni dell'entroterra, si possono pure associare quanto vogliono, forse risolveranno i problemi delle economie di scala nella gestione dei rifiuti, ma non risolvono i problemi di una capacità fiscale insufficiente per soddisfare i diritti del cittadino. Qui la Regione può esercitare un compito perequativo intra-comunale, intra-regionale molto importante. E non trascurerei neanche, quindi, il problema del coordinamento finanziario che svolgono le Regioni nell'area territoriale di loro competenza. Perché il ragionamento che fa Del Bono non mi sembra un ragionamento del tutto sciocco. Se io voglio avere le funzioni legislative e non ho le risorse finanziarie per poterle tradurre in atti di governo è inutile che abbia queste funzioni legislative. Allora è più serio toglierne di queste funzioni legislative, tornare indietro. Io non ci trovo nulla di male nel ripiegare. Nel dire ci siamo sbagliati, abbiamo fatto la riforma del Titolo V, però ci siamo resi conto che questo paese non può reggere il federalismo. Io lo considererei un atto di serietà, appunto, se arrivassimo a questa conclusione. Ma guai andare avanti con delle soluzioni pasticciate. Sono convinto di quello che diceva all'inizio Macciotta: che bisogna trovare delle forme di coordinamento. Per esempio la cabina di regia probabilmente è molto sacrificata nelle sue funzioni nella legge delega e sono convinto che queste soluzioni di condivisioni usate nel federalismo tedesco possano essere un elemento che in qualche modo rassicura i Comuni rispetto ai timori di perdita di fondi o di perdita di autonomia. Non credo che nessuna Regione saggia voglia minacciare questa prerogativa che hanno i Comuni. Credo che le Regioni, i Comuni e le Province dovrebbero fare uno sforzo per portare a compimento questa legge delega nei decreti delegati. Ci sono certamente materie che vanno chiarite e credo si possano trovare forme attraverso cui le Regioni danno garanzie di costanza delle risorse.

Però vorrei dire una cosa: rivendicare alle Regioni il primato di aver portato avanti il federalismo, le istanze federali in questo paese. Non sono stati i Comuni, non sono state le Province a farlo. Sono state le Regioni. E se vogliamo proseguire in questo processo, la sensibilità verso un sistema federale deve diffondersi anche a livello di Comuni e Province. In una stesura precedente di questa legge delega, era molto confuso questo aspetto. Io credo che appunto, se anche i Comuni e le Province condivideranno, appunto, la necessità di proseguire nel processo di federalismo fiscale, i punti d'intesa tra le Regioni e i Comuni e le Province siano possibili e sia possibile anche trovare le forme di condivisione e di collaborazione permanente tra il Governo, le Regioni, le Province, i Comuni e fare quello che altri paesi hanno fatto prima di noi in modo rigoroso, insomma.

### ***Franco Bassanini***

Grazie Pittaluga. È evidente che la stessa pregiudiziale di rispetto della Costituzione vale anche a favore delle Regioni ed alla potestà legislativa attribuita alle Regioni. Poi si può risolvere in diversi modi. Ma io non avrei dubbi sul fatto che se nell'ambito delle materie di competenze legislative regionale, la Regione, applicando i criteri del 118 decidesse, per esempio, di spostare delle funzioni dai Comuni alle Province, dovrebbe poter incidere sulle risorse comunali in modo da spostarle alle Province con la stessa legge con la quale opera questa cosa. Quindi, il punto, Antonio Brancasi già l'aveva svolto, il punto è importante. Se noi teniamo fermo il sistema costituzionale, dobbiamo interpretarlo in modo che ciascuno possa effettivamente svolgere le funzioni che gli sono attribuite

con le risorse necessarie. Adesso c'è Paolo De Ioanna, poi il Ministro Lanzilotta, poi solo per informazione, Palanza, Zanardi, De Martin, Pisauro. Ci stiamo avvicinando al momento in cui devo chiudere le iscrizioni a parlare, salvo naturalmente le personalità istituzionali dal Ministro dell'Interno al Presidente Leoluca Orlando che possono sempre parlare quando vogliono. Paolo De Ioanna.

### ***Paolo De Ioanna***

Io mi scuso in anticipo se non riuscirò, diciamo, ad essere presente fino alla fine mentre ero molto interessato ad ascoltare tutti gli interventi, soprattutto quelli che verranno dopo insomma. La domanda che mi sono posto dall'inizio lavorando su queste cose, diciamo, io non sono un economista, neppure un giurista insomma, non so bene. Però certamente, lavorando e imparando, alla fine mi sono posto questa domanda: deve esistere un'area di perequazione incompleta fiscale dopo che abbiamo attuato il 119 o no? Perché mi sono convinto, e le mie premesse, anche per qualche cosa che ho scribacchiato subito dopo il Titolo V, erano esattamente nel senso che tutto il sistema si chiudeva con la perequazione e con i diritti di cittadinanza. La lettera m e le funzioni fondamentali. Però, poiché un punto di chiusura di un sistema reale, non di un sistema ideale, bisogna pure trovarlo, ed io francamente non credo che alla fine il sistema consentirà una sorta di armonia prestabilita in cui non si negozia più, tutti i sistemi federali sono sistemi in cui si negozia in continuazione, dall'inizio alla fine. E se il federalismo è essenzialmente un fenomeno storico-politico, poi lo possono guardare i giuristi, gli economisti e compagnia bella, però in realtà è un affare che si scioglie sulla base delle esperienze storiche concrete.

Allora la domanda che dovrebbero porsi i gruppi dirigenti di questo paese è perché hanno messo mano al Titolo V. Sentivo, mentre si discuteva, "perché alla Lega Nord". Beh, se abbiamo messo mano al Titolo V, che era un buon Titolo V, perché la Lega Nord ha posto questo problema, francamente, questo è la prova del fallimento di questo gruppo dirigente. Io vi parlo, scusatemi, un po' off record, sento anche queste cose adesso del partito democratico federale. Non mi convincono affatto. Eh mah, mi fermo su questo punto. Voglio invece dire, perché non mi convincono? Perché ci devono essere delle ragioni solide per cui abbiamo messo mano su un buon Titolo V largamente inattuato. E allora se abbiamo messo mano al Titolo V ci deve essere un'area di perequazione incompleta, perché altrimenti a questo punto, se la perequazione deve essere completa, e qui, mi aiutano gli economisti, ma anche forse il buonsenso, alla fine, diciamo, andava benissimo il vecchio Titolo V. Cioè la differenza tra il vecchio e il nuovo sta proprio nel fatto che noi inserire un elemento di non completezza della perequazione, di riconoscimento delle capacità fiscali e, dunque, una dinamica che passi dai costi storici che in una linea teorica ideali sono i costi che incorporano completamente tutte le diseconomie le sperequazioni, gli sprechi. Il costo storico è la fotografia nel punto t di cent'anni di ingiustizia o di giustizia. È come il debito, il debito non è tutto male, col debito ci abbiamo finanziato le autostrade, abbiamo fatto un sacco di belle cose negli ultimi quarant'anni. Il costo storico riflette asimmetrie storiche nei Comuni. Allora, passare dal punto t al costo standard rappresenta il percorso dentro il quale, come dire, si va verso un assetto più perequato, ma dev'essere un assetto che riconosce, diciamo, in un certo senso un quantum di competizione fiscale, un quantum di bravura, un quantum... Proprio oggi ascoltavo un importante Governatore del Nord che ci esponeva un progetto, un programma straordinariamente interessante

di investimento. Investimento che ha un senso in quella Regione, in quella localizzazione territoriale, un po' come Amburgo. Quindi questo non è un dato di [...].

Adesso lasciamo stare la storia del regionalismo, Cattaneo e compagnia bella, però oggettivamente in termini economici, se noi guardiamo a quello che avviene in Europa, l'elemento razionale di competizione fiscale ha un senso a livello di macroaree regionali, a livelli di Comuni non ha nessun senso. Se noi dobbiamo fare delle politiche di investimento che valorizzano delle situazioni regionali, il caso della Francia è interessante, ma c'è anche la Germania e, quindi, come diceva Pittaluga, guardiamo agli esempi migliori in Europa e beh, non c'è dubbio che una qualche competizione fiscale tra aree si giustifica a livello di aree regionali, anzi direi macroregionali. Rileggendo questo dibattito mi sono convinto che aveva ragione Miglio: probabilmente aveva un senso pensare in Italia un regionalismo per aree, non un regionalismo... Anche le 21 Regioni sono troppe, figuriamoci gli 8.000 Comuni. Quindi capisco perfettamente che noi veniamo da una storia nella quale i Comuni hanno una grande importanza e quindi bisogna trovare un punto d'equilibrio. E non vorrei che se fosse così, ma forse lo possiamo fare anche in un'altra fase. Alla serie di questioni che sono state poste all'inizio nelle relazioni di Macciotta e Bassanini forse si può tentare di rispondere, ad alcune ha risposto già Pisauro. Non c'è dubbio che il testo richiede una notevole dose di lavoro e di perfezionamento, punto di ricaduta dal quale si può partire. Però qui farei una seconda considerazione.

La prima è che ci dev'essere un'area di perequazione incompleta e il testo cerca di riconoscere questo elemento della perequazione incompleta, peraltro riconoscendo, e qui è un dato di fatto questo accrocchio complicato del Titolo V, 119, dove sembra che alla fine tutte le vacche siano bigie, una notte di Hegel, per cui tutti devono avere tutto e non cambia nulla. E qui bisogna, diciamo, trovare il punto di uscita: allora il punto di uscita, sarò breve ve lo garantisco, a mio modo di vedere sta in una linea interpretativa. Però io non credo che il 119 mette tutti gli enti sullo stesso piano. Non lo credo perché c'è una linea forte d'interpretazione nella Costituzione che credo parta dal 23, cioè la riserva di legge, ci sono enti che fanno le leggi ed enti che non fanno le leggi, enti che possono mettere le imposte e altri che non possono metterne, enti che sono dotati di potestà regolamentare, quindi c'è il 23, c'è il 119, c'è l'art. 81 dove si parla ancora di leggi, chi fa le leggi trova le coperture. Però tutto questo deve pure avere un senso perché se, come dire, sciogliamo questa linea che poi è una linea abbastanza forte delle democrazie rappresentative e vogliamo in qualche modo introdurre una sorta di autonomismo o federalismo all'italiana in cui, come dire, si perequano 4.000 Comuni, le Regioni, io credo che ci infiliamo in un vicolo dal quale è molto difficile uscire. Poiché, invece, la norma e il Titolo V è questo e bisogna prenderlo com'è e attuarlo, credo che bisogna partire forse da questa doppia considerazione: una linea d'interpretazione che valorizza la legge regionale, perché, se no, io non capisco a che serve la legge regionale, perché se la legge regionale, e qui Del Bono ha posto in modo molto chiaro il problema, deve chiedere ai cittadini della Regione X uno sforzo fiscale e questo sforzo fiscale serve a pagare cose che fa un tributo proprio attribuito al Comune, al di là del fatto economico, dal punto di vista proprio interpretativo-giuridico è un affare abbastanza complicato da tenersi insieme. E allora io credo che se noi in un certo senso valorizziamo la funzione della legge, della legge statale e della legge regionale, riconosciamo che ci sono tributi propri derivati che lavorano in un ambito regolamentare, e cerchiamo di portare tutto questo a sintesi. Il testo, che ha mille difetti, mi rendo conto, però riconosce un punto che a mio modo di vedere è fondamentale: cioè, che c'è una simmetria tra

responsabilità del legislatore, statale e regionale, le responsabilità di spesa e coordinamento; c'è una funzione specifica della legge regionale; c'è, alla fine, un punto di uscita nel quale probabilmente bisogna poi fare anche i conti con le dimensioni locali e territoriali e quant'altro.

Il discorso, e poi concludo, delle associazioni di Comuni in Francia è molto interessante, ma guardate che in Francia le associazioni di Comuni sono un affare molto diverso, lavorano in un'area dove di tutto si può parlare meno di un'autonomia federale, meno che di federalismo, quindi vanno benissimo le associazioni di Comuni ma è un fenomeno di tipo amministrativo, è un fenomeno di organizzazione, di efficientamento, di principio di sussidiarietà. Allora, o noi ci incanaliamo in una linea tutta italiana, in cui dobbiamo mettere insieme i livelli essenziali di 8.000 Comuni e non riconoscere nessuna incompletezza nella perequazione, e alla fine è una sensazione come un gioco dell'oca in cui tutti vogliono essere garantiti e tutti tornano al punto iniziale; o introduciamo con molta moderazione, con molta cautela, elementi di perequazione incompleta, di competizione e di lenta dinamica di passaggio da un costo storico a un costo standard, dentro il quale passaggio ecco la funzione del coordinamento dinamico che viene fatto prima della Finanziaria, abbiamo tutto il tempo e tutto il modo di dominare questo processo.

Concludo: l'esperienza del '56 che è stato un tentativo abbastanza generoso ma infelice, qui c'è l'ideatore, purtroppo no, Piero, non è fallito per una formula sbagliata, per un fatto tecnico... No, no, no, no. Mi dispiace non c'entra niente la tecnica. E' fallito perché non c'era il dominio del processo di perequazione incompleta. Cioè, si inseriva una perequazione incompleta in un processo temporale non dominato, non governato. Questa è la scommessa che noi in un certo senso abbiamo adesso: dobbiamo inserire un processo di perequazione in parte incompleta che dinamizza alcuni territori, avendo però il governo e il coordinamento di questo processo. È un affare complicato, me ne rendo conto, però se tutti entriamo in questa discussione e nell'azione che verrà negli anni a venire con l'idea che ognuno deve garantire la propria posizione, un po' come quando si va al cinema: se la prima fila si mette in piedi, poi si alzano tutti in piedi e il cinema si vede in piedi invece che seduti, come allo stadio, si sta più scomodi ma non si guadagna. Questo è il mio punto di vista. Grazie.

### ***Linda Lanzillotta***

Mah, io credo che dobbiamo ricordare che l'anno scorso noi ci siamo messi al lavoro a riprendere il filo di un ragionamento che era stato interrotto nel 2001 e a cercare di attuare nel suo complesso un Titolo V della Costituzione che, come diceva Giuliano, la Costituzione si interpreta ma si rispetta e all'interno del quale dovevamo cercare di far procedere e andare avanti un processo di attuazione, chiamiamolo federalismo, ricordando... Ecco, credo che noi dobbiamo un po' smitizzare le cose. Sono passati molti anni, noi non ci siamo ispirati né a Cattaneo né a Gioberti, abbiamo risposto non sempre, secondo me, con sufficiente lucidità e autonomia di pensiero politico a una spinta leghista e credo che non sempre abbiamo dato una risposta coerente e convincente. Tuttavia, alla fine è prevalsa una linea, cioè il Titolo V. Quello che è mancato in questi anni è stato un governo di questo processo. Secondo me le cose che diceva Paolo adesso sono molto importanti, e guardate che in questi anni si è prodotto, a mio avviso, un fenomeno di frammentazione

istituzionale, direi di corporativizzazione istituzionale, in assenza di una guida che desse una visione unitaria dell'attuazione di questo nuovo assetto costituzionale che io credo è un po' alla base delle difficoltà in cui oggi noi ci troviamo nel definire, nell'assumere, un punto di vista di sintesi, un punto di vista condiviso tra tutti i livelli istituzionali, anche se io voglio ricordare perché qui siamo economisti, giuristi, giuspubblicisti ecc.

Diciamo che i giuristi in genere fanno un sacco di fatica a capire quello che dicono gli economisti ma non sempre gli economisti fanno fatica a capire quello che fanno i giuristi, perché io qui sempre ho sentito nominare l'art. 119, ma il Titolo V comincia dal 114 e finisce con il 133. Allora io pregherei anche gli economisti di leggerselo tutto e di leggersi anche gli altri pezzi di attuazione del Titolo V, a cominciare dalla Carta delle Autonomie, che qui non è stata ricordata, ma è una parte fondamentale di questo disegno. Se noi non leggiamo le due cose insieme, e mi spiace, perché questo è stato un po' il tema del confronto, anche della discussione talvolta vivace tra di noi - che non è la divisione tra regionalisti e municipalisti, ci mancherebbe solo -, ma è l'idea di non avere solo la proiezione del passato quando attuiamo con dei nuovi provvedimenti un nuovo disegno costituzionale, ma di fare lo sforzo di inventare, scrivere, costruire il futuro, che naturalmente è un'operazione complessa, perché va fatta governando quello che c'è e quindi trahettandolo.

Allora, nella Carta delle Autonomie la questione della identificazione sulla base del criterio della proporzionalità, dell'adeguatezza, della dimensione della gestione delle funzioni è affrontato, non dico che è risolto, perché va tutto scritto e sviluppato, ma proprio in questa chiave, cioè: superamento della frammentazione istituzionale sul territorio e risposta una delle domande che, secondo me, era alla base della spinta, chiamiamola così federalista, e cioè di avere un'amministrazione efficiente, trasparente e semplice a cominciare da quella sul territorio. Allora, se noi separiamo i due pezzi, adeguatezza, razionalizzazione, semplificazione dell'organizzazione amministrativa sul territorio e finanziamento delle funzioni così riorganizzate, noi facciamo un'operazione che non sta in piedi perché sono vere tutte le obiezioni che sono state avanzate: come finanziare 8.000 Comuni, come perequarli, e quindi io penso che noi dobbiamo spingere su quel terreno, condizionare la garanzia dei flussi finanziari al nucleo essenziale dei compiti primari degli enti locali sul territorio al raggiungimento della dimensione ottimale e poi lasciare degli spazi di perequazione alla scala giusta. Scala regionale non significa gestione dei flussi finanziari, perché guardate che noi ci troviamo a dover gestire la situazione in un quadro molto particolare perché è vero che possiamo prendere gli esempi di quelli che funzionano però noi dobbiamo calare le cose nella realtà e nella vita vissuta di tutti gli amministratori. La vita vissuta di tutti gli amministratori è che, quando le risorse vengono drenate attraverso vari livelli di governo, le risorse non arrivano al livello di governo che deve gestire le funzioni perché ogni pezzo ne rimane appiccicato un po' perché ha altre priorità, non perché le distoglie per altre finalità, sono finalità comprensibili, legittime, nobili tutte. Credo in molti abbiamo fatto l'esperienza dell'amministratore e sappiamo quanto è complesso, però è chiaro che chi sta alla fine della filiera i soldi non li vede e, allora, siccome poi deve rispondere ai fabbisogni, vuole dei meccanismi che garantiscono dei flussi, anche perché poi i flussi non li garantisce nemmeno lo Stato, come è noto, perché siccome sono 15 anni che manovriamo la cassa per stare dentro il limite del fabbisogno, noi sappiamo benissimo che questo crea delle distorsioni, quindi noi dobbiamo conciliare un disegno con la realtà dei fenomeni istituzionali e finanziari che conosciamo, e quindi misurarci con questi, perché altrimenti questo

genera conflitto interistituzionale, che ovviamente fa venir meno quella base, diciamo, di relazione tra istituzioni che, invece, è necessaria perché è indispensabile mantenere una flessibilità al sistema che consenta sul territorio, poi, il negoziato sugli obiettivi, sulle risorse, sulla concertazione, diciamo, programmatica.

Io qui voglio dire anche un'altra cosa: noi abbiamo raggiunto un risultato straordinario con un parere di tutte le autonomie delle Regioni sulla Carta delle Autonomie che ha riallocato le funzioni in modo non banale. Io non so se tutti abbiamo capito cosa significa quel disegno quando lo andremo a riallocare, penso di no, perché sono reduce da una vivace Assemblea di Amministratori di Montagna che, viste le reazioni a come io gli ho raccontato che andranno a finire quando le funzioni verranno allocate a livello ottimale, ho capito che sarà molto difficile farlo accettare, così come ai Comuni fare accettare che alle Province vanno le funzioni di area vasta e che, quindi, una serie del governo, delle funzioni a rete sono delle Province nella logica di specializzazione. Però questo è un risultato straordinario e noi siamo vicini al raggiungimento dell'altro risultato di una condivisione del disegno del federalismo fiscale. Ma se non leghiamo questi due pezzi noi rischiamo di far saltare tutto e di alimentare una spinta centrifuga dei vari territori molto grave, perché noi dobbiamo sapere che facciamo queste operazioni in un contesto che solo noi abbiamo e che è caratterizzato da un livello del debito pubblico che ci toglie 3,5 punti di PIL alla politica di redistribuzione e alla politica di bilancio e questo per gestire il processo di convergenza dalla spesa storica alla spesa standard quanto ci mancherà questo margine? Io ricordo che la perequazione della spesa storica dei Comuni aspetta ancora dalla Legge Dini. Era il '95 quando ci abbiamo provato l'ultima volta, ci siamo fermati e adesso non so bene a che punto siamo. Ecco, è dal 2001. E l'altra realtà con cui ci dobbiamo misurare è il dualismo della nostra economia. Allora, noi siamo alla vigilia di un risultato eccezionale che sicuramente ha ancora degli affinamenti, delle criticità che a mio avviso possono essere superate solo se noi saldiamo i due pezzi del processo di attuazione del Titolo V: ridefinizione delle funzioni, quindi definizione della dimensione ottimale per la gestione delle funzioni e garanzia del finanziamento autonomo delle funzioni se gestite a quel livello, a quella dimensione. E quindi io credo che questo può soddisfare anche le esigenze che poneva Visco, perché se non lo facessimo, se perdessimo quest'occasione, non so quanto tempo passerebbe per riprenderla, e questo io vedo dal mio osservatorio delle spinte centrifughe di alcune regioni del Nord che possono avere una risposta convincente solo se c'è un disegno coerente che va avanti e viene governato, altrimenti saranno spinte incontenibili che mandano, come dire, in una graduale deriva le Regioni in maggiore difficoltà e creano una frantumazione anche delle politiche di sviluppo nel nostro paese.

E l'altra cosa che io credo noi dobbiamo rilanciare rapidamente sono le sedi di concertazione. Guardate, io su questo devo dire a tutti: noi abbiamo cercato di rafforzare la Conferenza unificata per farne un luogo in cui si decide, si decide a maggioranza, si fanno dei confronti veri, si rinuncia a degli unanimismi, vabbè non ci siamo riusciti. Ecco io questo lo considero un insuccesso di tutti noi. E l'altro punto che dobbiamo riaccelerare è il Senato federale. Perché se noi non abbiamo al centro una sede di bilanciamento degli interessi e una sintesi nazionale, la sede di concertazione intergovernativa è del tutto insufficiente. Anche questa cosa che noi concertiamo tra governi nella Conferenza ed espropriamo il Parlamento della discussione su una materia come quella del federalismo fiscale, noi siamo in una gran difficoltà...

***Franco Bassanini***

Ma intanto non si potrebbe integrare la Commissione Bicamerale?

***Linda Lanzillotta***

No aspetta fammi finire però. Questo si dovrebbe, si potrebbe, però noi che cosa facciamo se prima non raggiungiamo, come io non mi auguro, l'accordo? Archiviamo il disegno di legge o il Governo? Come io ritengo non per... no, questa è un'altra ipotesi. Questo forse avverrà a prescindere dal federalismo. Io penso che comunque di questa questione va investito il Parlamento, perché noi non possiamo esaurire nel circuito intergovernativo una materia che è il cuore, come dire, del patto costituzionale.

Quindi c'è anche questo e per questo io, diciamo, chiudo, intanto ringraziando ASTRID, perché credo che questo pomeriggio sia stato prezioso, perché noi non abbiamo trovato, se non una mattina all'inizio di questo lavoro insieme a Giuliano, un momento per cercare di condividere una visione, mentre abbiamo bisogno di momenti più frequenti di visione, di progettualità anche del Governo, che se no è assorbito dalla mediazione delle mediazioni e diventa debole. Perché se noi non abbiamo una visione, non siamo nemmeno capaci di raccontarla, di proporla, non dico di imporla, ma insomma di proporla e quindi questo pomeriggio è stato molto importante. E poi, ecco, io mi auguro davvero che facendo questo sforzo di saldatura dei vari pezzi dell'attuazione del Titolo V, che stiamo portando avanti, si possa trovare fra qualche giorno una sintesi perché credo che altrimenti sarebbe una sconfitta per tutti noi.

***Giuliano Amato***

Tanto le mie sono solo chiose a quello che ha detto Linda, che ha detto in modo analitico una cosa fondamentale, cioè: se avessimo lavorato insieme con Paolo sin dall'inizio si sarebbe evitata una difficoltà, che è già disciplinare, perché appunto voi usate prevalentemente economisti. Gli economisti parlano di federalismo fiscale per qualunque organizzazione finanziaria multilivello, il che per noi costituzionalisti crea un problema gigantesco perché sono organizzazioni multilivello le organizzazioni non nazionali, gli stati federali, gli stati soltanto regionali; usando in tutti i casi la categoria federalismo per noi succede un putiferio. Io sono convinto che il nostro non è uno stato federale, ci possiamo sforzare di usare quest'aggettivo 90 volte, ma l'aggettivo non genera il sostantivo, anzi questa è un'abitudine italiana quella di credere che i sostantivi nascano dalla ripetizione degli aggettivi, la politica vive molto così e poi voi fate i conti coll'oste ma mancano i soldi. Perciò, già c'è questa difficoltà. Ciascuno crede in sé stesso troppo e crede poco negli altri.

Stiamo lavorando a porte chiuse quindi io dico come la penso. Noi siamo partiti per primi con l'attuazione dell'art. 118, abbiamo seguito questo seminario, è stato interessante, soltanto un'esigua minoranza ha nominato il 118 dimostrandosi consapevole della sua esistenza, per gli altri non esisteva proprio. Il 118 io lo considero la parte migliore del Titolo V, questa è un'opinione personale, comunque è la parte più fortemente innovativa perché è quella che rovescia il centralismo tradizionale dello Stato italiano dicendo che in principio le funzioni erano dei Comuni e

non dello Stato e che soltanto ragioni di unità di esercizio portano ai livelli superiori. Ci potrà essere dell'enfasi, sarà eccessivo se riferito a tutte le funzioni pubbliche, è inutile fare quest'esercizio per il batter moneta; lo sappiamo che il batter moneta va naturalmente a un livello superiore. Non in taluni Comuni della Serbia ma appunto ci vogliono casi estremi di Comuni che si risolvono a batter moneta loro, però è esattamente l'occasione di cui avevamo bisogno per rivisitare i conti storici. Attaccandoci tutti al 118 possiamo fare quell'esercizio che il Tesoro per primo ritiene essenziale perché, comunque, se accettiamo che c'è una legge dello Stato, che ai sensi di quell'articolo deve, avendole rivisitate, riallocare tutte le funzioni pubbliche, questo permette di riallocarle commisurandone il costo a cioè che appare oggi più... Questo è il punto. Quando si pose il problema, in quel seminario, del rapporto tra il nostro disegno di legge-Carta delle Autonomie e quello fiscale io dissi "quello fiscale può aspettare i decreti delegati di questa prima legge perché sarà lì che verranno identificate le funzioni e sarà lì che si porrà il problema delle fonti di finanziamento". Si volle andare per una strada che finì per essere completamente separata: il disegno di legge chiamato del Federalismo Fiscale è nato prescindendo totalmente dall'altro. Questo è stato un errore del Governo: insufficiente collegialità. Avremmo evitato parecchi misunderstanding se così non fosse stato fatto, ma ciascuno si fida solo di sé. Ha finito per diventare pomo della discordia quello del "quale potestà governativa, se statale o regionale". Questo può essere assolutamente evitato. Noi abbiamo enfatizzato naturalmente il disinteresse di Piero e di altri per il Titolo V giacché esistono dottrine di finanza pubblica che possono prescindere dai cambiamenti delle costituzioni. Tanto sono forti le regole di finanza pubblica rispetto a quelle costituzionali ma, al di là di questa disputa che poi lascia il tempo che trova, ma è abbastanza ovvio che, qui ha ragione Franco Pizzetti, una volta identificate le funzioni, scatta un meccanismo legato alla governance che attraverso negoziati e non decisioni e *nunc et semper* determina i finanziamenti, purché sia chiaro che sono sparite tutte le nozioni del passato, che continuano a essere nella vostra mente e quindi rischiano di essere anche nelle vostre leggi.

Non esiste più la distinzione tra funzioni proprie in quanto sono quelle storiche e altre. Le funzioni fondamentali non esistono più una volta attuato il 118. Questo è veramente il vecchio sistema. Esistono le funzioni attribuite ai sensi 118 e tra queste vi sono le funzioni attraverso le quali si realizzano diritti sociali e civili per cui vanno definiti dei livelli essenziali. Fondamentalmente sono queste due le categorie con le quali dobbiamo fare i conti; è di tutta evidenza che una volta chiarito questo diventa ovvio qual è il ruolo dello Stato e quale può essere il ruolo ovvio della Regione nel regolare, anche finanziariamente, l'esercizio di queste funzioni. Non lo si è voluto fare, si è fatta un'operazione "questi se li tiene lo Stato e questi finiscono alle Regioni". Tutta questa cosa, devo ammettere, può darsi che funzioni, non lo so, ma non ha senso costituzionale comune questa distinzione tra i Comuni a seconda delle dimensioni, costituzionalmente proprio non sta né il cielo né in terra. Devo dire, riflette alcune esigenze di comodità, ma sceglie una strada totalmente diversa e mal gliene incoglierà a chi l'ha voluta mettere, perché rischia che il Parlamento la prende sul serio e a quel punto la porta giù fino ai capoluoghi di provincia, come è stato scritto, perché non è dignitoso che ci sia una disciplina per le città metropolitane e io che sono capoluogo di provincia sono assoggettato a un'altra disciplina. E chi sono io? Perché diventa un fatto identitario a quel punto che non ha più nulla a che vedere né con la Costituzione, né con esigenze finanziarie. Ma questa se la sarebbe voluta chi è andato a scegliere questo tipo di criterio, che sarebbe il caso, appunto, di abbandonare.

C'è l'obiezione, c'è un punto e mi limito a questo, su cui Vincenzo prima ha fatto l'obiezione: è il fatto che noi, attuando bene il 118, riusciamo anche a favorire la ricomposizione dei Comuni, spingendoli all'esercizio solo collettivo di talune funzioni che esigono un determinato bacino, dice: "che fine fanno i tributi propri?". Finiscono in un fondo e rimangono congelati fino a quando non vengono utilizzati in comune. Cioè, non impedito a un giurista di trovare un espediente per risolvere una situazione del genere, ne abbiamo risolte di ben più complicate: il tributo rimane assolutamente proprio e assolutamente riscosso dal Comune, ma l'utilizzo è congelato a meno che non venga utilizzato in pool con altri Comuni.

Punto, *simple as that*, questa non è una difficoltà ma veramente questo tipo d'incontro, ha ragione Linda, noi lo dovremmo utilizzare ora che il Parlamento ha davanti entrambi i disegni di legge per camminare insieme, diciamo, perché ci accorgeremo che una serie di dispute non hanno ragion d'essere e che la principale preoccupazione del Tesoro, che è quella di abbandonare i costi storici e di passare a costi standard, a nuove definizioni, trova nell'attuazione pregiudiziale dell'art. 18 lo strumento migliore per realizzarsi. Quindi, verrà un giorno che anche in un governo spaccettato non ci sarà bisogno di dire il 118 è delle Regioni e degli Interni, il 119 dell'Economia, ciascuno fa il suo e Amen. Non riflette una buona collegialità di Governo, direi di no.

### ***Sandro Palanza***

Sono venuto per ascoltare perché, appunto, alla vigilia della presentazione di questo disegno di legge in Parlamento quello che mi sembra molto importante è che questo disegno di legge si sia arrivati a presentarlo, ancora no, è sulla strada di presentarlo. Allora il mio è un incoraggiamento a presentarlo, lo dico anche perché negli studi che abbiamo fatto alla Camera negli anni passati abbiamo sostenuto che conveniva andare avanti per sperimentazioni in questo campo perché concetti e categorie non ci sembravano mature per una legge strutturale in questa materia. Quest'anno però, proprio negli studi che abbiamo fatto sulla Legge Finanziaria, sulla crisi della Legge Finanziaria, di fronte alla necessità di riforma della procedura di bilancio, negli studi che abbiamo fatto abbiamo sostenuto esattamente il contrario: che senza una ricomposizione del quadro ordinamentale intorno alla finanza pubblica era impossibile sciogliere il nodo della Legge Finanziaria e il sovraccarico che si determina sulla Legge Finanziaria. Il sovraccarico della Legge Finanziaria non è un contenuto improprio che non è politicamente così gravoso ma è il contenuto proprio che è dato dal fatto che ogni anno si ridisciplinano i rapporti con gli enti territoriali e con l'Unione Europea da un lato, e dall'altro è tutto soggetto a una continua ridefinizione strutturale; s'intrecciano componenti strutturali e congiunturali e quindi questo è un nodo che va sciolto. La legge per il federalismo fiscale è un passo che aiuta a sciogliere questa linea ma non è sufficiente.

Questo è un punto e qui arrivo, dopo, a fare la mia osservazione rispetto al disegno di legge per le parti che io adesso posso valutare sulla base di quello su cui abbiamo lavorato. Ecco, voglio dire, sulle premesse di carattere costituzionale: questo è un punto che noi abbiamo cercato di approfondire in questi anni, il Titolo V, e quello che abbiamo constatato è che la Costituzione per fortuna ha una sua forza propria, sa fare sistema, anche con la realtà e così trova la sua strada anche attraverso interpretazioni che non sono poi state interpretazioni così forzanti. Al contrario, diciamo

che le interpretazioni che si sono succedute da un certo punto di vista sono state timide e incerte rispetto alle linee di tendenza che, invece, si sono andate affermando. Quindi la Costituzione va avanti per tendenze di carattere più oggettivo e le interpretazioni vanno per approssimazioni successive. In questo, a noi è sembrato che il Titolo V si rivelasse nella pratica assai meglio di quanto si pensava e questo non lo abbiamo detto solo noi. Perché le audizioni collettive che si sono fatte presso le Commissioni della Camera e credo anche presso la Commissione Bicamerale, io ho seguito quelle che si sono svolte presso le Commissioni Affari Costituzionali, hanno portato a un riconoscimento che veniva dagli attori territoriali e sociali e da un grande numero di studiosi giuristi ed economisti che alla fine questo Titolo V bisognava attuarlo e non continuare a ritoccarlo.

Qual è il dato che si è rivelato nel corso degli anni? C'è un dato specifico, quello che si è visto e si è scoperto in prosieguo di tempo: che il Titolo V impasta, all'interno di uno Stato nazionale concetti, categorie, materiali che sono derivati dall'esperienza di un laboratorio fortemente innovativo come l'Unione Europea. Questa contaminazione si sviluppa in modo originale; questo è un dato che si è rivelato quando si è imparato a leggere l'elenco delle competenze esclusive dello Stato come in gran parte composte da fini e non da materie. Fini vuol dire che le competenze dello Stato hanno la forma, la categoria propria delle competenze, che sono aperte quanto alle materie ma hanno un fine. Allora questo mi porta a ragionare anche sul terreno del federalismo fiscale per dire che io sono molto d'accordo sul fatto che bisogna leggerlo tutto il Titolo V. Quindi 114, 118, 119 e 120. Sono tre articoli che fanno parte di un sistema strettamente collegato. Dico 118 e 119, io dico anche 120, perché nel 120 ci sono due principi fondamentali come il divieto di ostacoli alla libera circolazione economica e il principio dell'unità giuridica ed economica del paese. Quindi questo elemento in cui nel 118 abbiamo l'Unione Europea, nel 120 c'è lo Stato e quindi anche l'art. 5 della Costituzione è l'elemento cardinale. Rispetto a questo io dico: non posso entrare sul disegno di legge e sulla discussione che qui si è svolta, l'ho ascoltata con molto interesse, quello che voglio dire è che a me pare che c'è un'insufficienza di questo quadro ordinamentale che il disegno di legge presenta sotto un profilo specifico che va a impattare anche sul punto che è questa legge di coordinamento dinamico della finanza pubblica. A noi, nelle proposte che abbiamo fatto proprio in sede di trovare la via per risolvere il problema Legge Finanziaria, questo termine Legge di Coordinamento della Finanza Pubblica l'abbiamo utilizzato non per una legge annuale che doppiasse la Legge Finanziaria e si accumulasse ad aggravare le procedure parlamentari in una fase già assolutamente intensa, ma come un'altra legge ordinamentale e strutturale che, invece, ordinasse le procedure e il quadro dei raccordi contabili e finanziari fra i 3 livelli, fra l'Unione Europea, lo Stato, le Regioni, gli enti locali; un problema quindi di carattere a cui questo disegno legge accenna soltanto in alcuni passaggi, quelli che criticava peraltro Giorgio per il rischio che questo potesse determinare, perché se il quadro strutturale è definito per quanto riguarda le entrate dalla legge sul federalismo fiscale, forse quest'altra legge di carattere ordinamentale permanente può essere la nuova 468 che definirà come le procedure si coordinano e si aggiustano anno dopo anno, mettendo un ciclo in cui si ordinano i tempi dall'Unione Europea a tutti i livelli di governo. Quindi questo lo dice anche la Costituzione perché la Costituzione parla di principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario. Penso che due leggi ordinamentali abbiano lo spazio per sostituire la vecchia 468 statalista per una nuova legge di contabilità nazionale che si occupi di raccordare questi tre livelli di governo, per cui non so se serve una legge, penso di no, per la regolazione annuale, comunque può

rientrare dentro procedure già esistenti, in ogni caso non brucerei questo concetto e questa parola del coordinamento della finanza pubblica per un uso congiunturale.

### *Alberto Zanardi*

Dunque, cerco di non essere troppo disordinato, una serie di argomenti, il primo punto la questione calda Regioni-Comuni: io sono convinto che ci sia scarso fondamento costituzionale rispetto alla questione Comuni piccoli-Comuni grandi in termini di azione regionale sui Comuni piccoli. Dal punto di vista, diciamo dell'economista però, questa soluzione ha elementi interessanti di attrattività. Un po' quello che diceva Pittaluga: cioè, una programmazione concepibile, diciamo, dal punto di vista finanziario non può che essere su base regionale. L'altro giorno, ieri, facevamo un esempio nell'ambito di un altro incontro sul tema di moda, evidentemente, come esempio degli asili nido, e cioè come fa lo Stato a fare standard sugli asili nido rispetto agli 8.000 Comuni? Lo farà sulla base di indicatori molto generali: pensiamo, tanto per dire, al rapporto tra posti disponibili e bambini in età. Più di questo non potrà andare, dopodiché a livello regionale si deve fare, già quello sarebbe buono perché lo aspettiamo da vent'anni di farlo quindi già quello sarebbe una grande prospettiva interessante. Ecco, a livello più fine, però l'informazione probabilmente non c'è e bisogna andarla a cercare a livello regionale, allora qui ha senso una perequazione regionale. Dovrà avere ovviamente dei limiti, dovrà avere degli elementi di coerenza con gli standard nazionali, però all'interno di un determinato intervallo di tolleranza, diciamo, attorno a questo intervallo di tolleranza ci dev'essere possibilità da parte delle Regioni di muoversi.

Il mio punto di vista su questa questione delle Regioni-Comuni è che in realtà il disegno di legge ha dei buchi, ha delle incoerenze. Nel senso che, per esempio, io non capisco l'equiparazione, ma è stato accennato più volte, fra funzioni fondamentali e livelli essenziali che viene fatta nell'art. 6, dove sono stati semplicemente giustapposti nell'ambito di quel comma. Ecco sono due cose, credo, concettualmente completamente diverse e allora bisogna tenerle distinte. Se su alcune funzioni fondamentali insistono livelli essenziali perché hanno un contenuto perequativo forte, bene, su quello ci vorrà un sistema, diciamo di garanzia sui fabbisogni standard che sia adeguatamente forte. Non capisco poi la distinzioni fra funzioni fondamentali e funzioni, chiamiamole così, non fondamentali per i Comuni piccoli. Per come io ho letto i vari articoli che compongono, il 6, il 15 e il 16, io non ho trovato le regole che sovrintendono al finanziamento e alla perequazione delle funzioni non fondamentali per i Comuni piccoli. Allora lì c'è un buco. Secondo me per i Comuni piccoli non ci dovrebbe essere differenza tra funzioni fondamentali e non fondamentali. La distinzione è livelli essenziali o non su queste funzioni comunali.

Altre cose: Macciotta ricordava prima la segmentazione delle spese e la segmentazione delle entrate. Io sinceramente sulla segmentazione della spesa non ci vedo nulla di male, le regioni fanno cose diverse dal punto di vista dei contenuti perequativi, sistemi di finanziamento e perequazioni un po' diversi fra queste spese, differenti in termini di contenuti, ci devono essere. La segmentazione delle entrate mi crea qualche problema in più perché anche se fatta in via meramente di computo, cioè per il calcolo delle capacità fiscali sulle diverse funzioni, si possono creare dei problemi soprattutto in termini della dinamica delle imposte che sono assegnate alle varie funzioni. Sul sistema di tassazioni su cui si è accennato: dunque il sistema di tassazione credo che sia destinato a

diventare ovviamente più complicato, nel senso che ci potranno essere tributi regionali attribuiti ai Comuni e ci potranno essere dei tributi comunali attivabili dai Comuni sulla base di una legislazione regionale. Questo non credo che ci debba preoccupare più di tanto; il problema è il quantum, cioè tutte queste cose qui di pura autonomia tributaria devono essere delle cose marginali. Nel senso che il grosso del gettito tributario, quello che necessariamente deve essere assoggettato a perequazione e quindi dev'essere comparabile fra i vari enti, beh, dev'essere fondato su tributi che siano ovviamente comparabili fra di loro. Quindi lì la creatività dev'essere limitata e se c'è autonomia bisogna farla per esempio limitatamente alla possibilità di variare le aliquote, ma poi la struttura fondamentale di questi tributi deve rimanere essenzialmente stabile e, diciamo, omogenea fra tutti i territori. Altre cose credo dovrebbero preoccupare sul lato delle entrate: la cosa diciamo forse più preoccupante e che noi non possiamo utilizzare i trasferimenti che non siano di natura strettamente perequativa. Allora in questa struttura complessa dove c'è lo Stato, le Regioni, i Comuni come facciamo a passare le risorse finanziarie da un livello all'altro se l'unico strumento che abbiamo a disposizione sono i tributi, le partecipazioni. Il V comma è qualcosa di straordinario, se io parlo di cose ordinarie poi Franco Gallo mi dirà: "però non si può fare perché il V comma"... Quindi lì c'è la questione dei trasferimenti, c'è la possibilità di trasferimenti, appunto, senza vincolo di destinazione ecc. ecc. ecc.

Altri elementi, e veramente rubo ancora due minuti: si parlava prima di dinamica con vari riferimenti. Ma la dinamica mi sembra uno dei punti critici di questo disegno di legge, nel senso che non c'è, sia pur a livello di principi generali, come dev'essere all'interno di un disegno di legge delega, riferimenti, almeno fondamentalissimi su quelli che sono i principi della dinamica del sistema di finanziamento e di perequazione. Non so, forse guardo le cose dal punto di vista veramente grezzo dell'economista, però i sistemi perequativi, che siano sui fabbisogni, che siano sulla capacità, sono identici, diciamo così nel primo anno, dove sempre il riferimento, ovviamente per ragioni di continuità amministrativa, è la spesa storica. Dopodiché si evolvono in modo diverso, divergono e nel caso dei fabbisogni perché seguono i bisogni della popolazione servita, nel caso della capacità fiscale perché fanno riferimento unicamente a una dinamica di una base imponibile, quella di riferimento, quindi la dinamica diventa critica e bisogna, almeno in termini generali, disegnarla all'interno del disegno di legge. Dopodiché, altri elementi: mah, queste sono cose che ci siamo detti un mucchio di volte, lasciatemi ricordare, si è scelto di lasciare fuori dal disegno di legge delega il federalismo asimmetrico per ovvie ragioni credo politiche. Certo che però all'interno di un quadro generale lasciare fuori il 116, terzo comma fa un...

***Franco Bassanini***

C'è Linda che vuol fare una precisazione.

***Linda Lanzillotta***

Che le Regioni, sul momento in cui dovranno dare un parere formale sul testo abbiano un momento di ripensamento su questo perché sono state le Regioni, come è noto, a chiedere da una parte di, diciamo, annacquare la norma sulle Regioni a statuto speciale e dall'altra a eliminare il pur

debole... - giusto un chiodo era, no?, per appendersi il riferimento al federalismo differenziato -, cosa che ha consentito, com'è noto e com'era prevedibile a Formigoni di attaccare il Governo, con l'unico risultato che io avevo segnalato che sarebbe successo, è successo; adesso abbiamo consentito a Formigoni di attaccare il Governo e quindi spero che, sulla spinta dell'indignazione di Formigoni, il Governo potrà fare quello che ha già fatto. Capito, per questo bisogna andare in Parlamento. Questo, scusa se intervengo, ma è una questione che mi appassiona molto: questa questione della concertazione intergovernativa rischia di sterilizzare l'indirizzo politico della maggioranza, cioè questo è un tema su cui inviterei anche una riflessione perché la sede della Conferenza, se è una sede che condiziona l'iniziativa legislativa, non dico l'attuazione che è già opinabile, ma insomma l'iniziativa legislativa del Governo in materia di competenza legislativa statale, io credo che produce un'alterazione dell'equilibrio del Titolo V e un depotenziamento della iniziativa politica e dell'indirizzo politico della maggioranza. In alcune occasioni, certo [...], a porte chiuse ecc. però dobbiamo dirci che la ricerca, il consenso della Conferenza Unificata e in particolare delle Regioni porta a svuotare l'innovazione che c'è nel provvedimento del Governo e io credo che il Governo non debba accettare questa cosa.

### ***Pittaluga***

[...] il dibattito sul 116 ci ha ricordato il problema: essenzialmente la Lombardia pretendeva di avere assolutamente l'istruzione tra funzioni appunto aggiuntive da potere gestire autonomamente. Lì c'è stata una presa di posizione. Però lì c'è una visione della Sinistra, diciamo, impersonata in alcune Regioni tipo l'Emilia e l'Umbria che dicono che l'istruzione dev'essere [...]. Comunque io credo che le Regioni questo discorso del 116 possono tranquillamente riprenderlo, accantonando questo problema dell'istruzione.

### ***Alberto Zanardi***

Finisco velocissimamente, due punti: sul finanziamento, perequazione, è ancora tutta abbozzata in questo disegno di legge delega e io almeno non riesco a capire il perché della differenza della sua [...] fondamentale rispetto a quella delle Regioni. Nelle Regioni ci sono fondi perequativi diversi perché non ci sono nei Comuni, nel senso che i Comuni, esattamente come le Regioni, fanno funzioni diverse con contenuti perequativi diversi.

E, ultimissima osservazione: io un pochino, diciamo vivendo in modo estremamente marginale tutta questa vicenda, mi sono sempre stupito che tutta la faccenda sia nata senza numeri, cioè non c'è stata nessuna riflessione adeguata sugli aspetti quantitativi della faccenda. Questo, per il futuro, non depone molto bene, nel senso che allora sono le cose che diceva Massimo Bordignon prima: qui i numeri hanno una grossa rilevanza, le informazioni hanno una grossa rilevanza, bisogna creare qualche corpo, struttura istituzionale per dare risalto a questo aspetto informativo.

### ***Leoluca Orlando***

Provo a fare alcune considerazioni che sono certamente dettate dall'ordine degli interventi, come sempre accade, il momento in cui intervieni in qualche modo condiziona le cose che dici e a me capita di svolgere esattamente il ruolo di provare a dire quello che tutti abbiamo pensato ma che nessuno ha detto, quindi io assolvo la mia funzione cercando di esprimere quello che tutti sappiamo, che tutti pensiamo, ma che nessuno dice: sostanzialmente il Titolo V non reca un disegno compiuto di federalismo come formula organizzativa. È un dato che non a caso trova riscontro in un mancato riferimento all'espressione federalismo che nel 2001 si fece in maniera piuttosto evidente. Qual è la conseguenza di questo ragionamento? Che qualunque proposta che si fa che mira a realizzare il federalismo fiscale è più l'indicazione di un risultato piuttosto che la fotografia di una formula organizzativa già esistente, e quindi ha una dimensione, come dire, di desiderio. Sappiamo perfettamente che la politica non è desiderio, neanche il Governo è desiderio, non basta desiderare una cosa perché si realizzi, anzi, evocare come desiderio il Governo fa dividere quelli che il desiderio coltivano e quelli che il desiderio ostacolano, ma in realtà va da un'altra parte. Credo che sia il rischio che corriamo esattamente in questo momento con riferimento al tema del federalismo fiscale. Che cos'è questa proposta? Scusate se provo a dire quello che forse tutti pensiamo ma non diciamo. È una proposta organica, non annuale, uso l'espressione annuale per far riferimento, di carattere fiscale-finanziario coerente col Titolo V. Non è ancora federalismo fiscale. Non è ancora il federalismo fiscale perché, lo diceva il Ministro Lanzillotta, diventa federalismo fiscale se si intreccia col Codice delle Autonomie e con la governance che citava Pizzetti: io direi, ma per inciso, non sto pensando, alle indennità dei parlamentari coi costi della politica ma questo... la mettiamo... esattamente nel bicameralismo. E allora è il caso di dire non è un federalismo a formula organizzativa che noi ci troviamo ma è un federalismo-risultato che noi stiamo perseguendo. Se ci arriviamo potremo dire di aver realizzato un'interpretazione del Titolo V in chiave federalista, mentre potremmo realizzarla in chiave non federalista, senza che questo produca l'intervento della Corte Costituzionale o la sanzione a carico di chicchessia.

Allora se tutto questo è vero non c'è dubbio che, provo a fare riferimento a due aspetti. Il primo: siamo convinti che sia il ricorso a leggi di delega lo strumento migliore? Non a leggi di delega perché noi abbiamo il ricorso a leggi di delega per il Codice delle Autonomie, il ricorso a leggi di delega per il federalismo cosiddetto fiscale, la proposta fiscale finanziaria di cui stiamo parlando, non abbiamo una proposta per la governance. Non sarebbe forse preferibile in qualche modo procedere quantomeno a unificare queste proposte? Io lo so che questo rischia di ritardare il percorso ma se no lo strumento, diciamo, di coinvolgimento organico intorno a un progetto rischia di essere sostanzialmente per parti separate. Certo, qualcuno può rispondere "Sarà la intelligenza del Governo delegato a fare sintesi". Lo domando al Ministro Lanzillotta se ritiene che sia quella sede nella quale questo potrà accadere o se non sia preferibile che la sintesi avvenga già nel momento parlamentare attraverso un esame congiunto. Faccio un esempio per tutti, il federalismo fiscale, supponiamo che questo sia uno strumento di federalismo fiscale: ma è pensabile separare la spesa storica senza affrontare il tema della disciplina e dell'autonomia della governance? A meno che non vogliamo, ancora una volta, dire che la supereremo e poi non la superiamo. È pensabile che la perequazione si possa fare senza affrontare il tema della governance e del sistema ordinamentale delle autonomie? Lo dico perché secondo me, insomma tolto ASTRID, non c'è una sede in cui questo si fa. È un po' innaturale, lo dico a Franco Bassanini, che sia solo ASTRID a farlo. Probabilmente forse bisognerebbe pensare a una forma parlamentare perché questo accada. Certo, c'è il Senato federale ma il Senato federale, bene che sia, verrà nella prossima legislatura. In questa

fase non è forse utile trovare una formula che consenta comunque di avere una sede parlamentare di confronto che mette insieme Codice dell'Autonomia, cosiddetto federalismo fiscale, uso questa espressione "cosiddetto" perché alla fine spero si possa dire che è federalismo fiscale quello che facciamo, e governance. Io credo che sia questo importante, diversamente sereni tutti non c'è nessun problema, l'unica cosa che realizzeremo sarà il 116, terzo comma. Sereni, perché una volta criticheremo Formigoni, una volta criticheremo Galan, un'altra volta criticheremo qualcun altro e alla fine scopriremo che da noi il federalismo è sostanzialmente ritorno antico allo scontro istituzionale fra i livelli locali e i livelli centrali di governo secondo una logica sostanzialmente conflitto-clientela e avremo un federalismo fai da te, che non è federalismo, è lo Stato-bancomat che cercherà di fronteggiare alle richieste che vengono dalle singole Regioni. Grazie.

### *Gian Candido De Martin*

In verità potrei anche rinunciare a dire qualcosa, perché mi riconosco sostanzialmente nelle battute introduttive di Franco e di Giorgio e poi in verità anche in quello che hanno detto sia Linda che Giuliano, insomma che hanno suffragato sostanzialmente una linea interpretativa non solo del 119, ma del sistema costituzionale che mi sembra l'unico punto di riferimento col quale fare i conti. In verità, ecco se devo dire qualcosa, farei una considerazione, intanto, di sintesi sulla perplessità che ho a questo punto dopo avere sentito tutti i dibattiti con molta attenzione, insomma gli interventi. Qui ci sono stati molti linguaggi diversi, molte sensibilità politico-culturali diverse. Sì, certo, la differenza fra economisti e giuristi, ma anche di lettura nel senso non solo del 119 ma anche del Titolo V e ho l'impressione che la base di partenza per poter arrivare a un disegno che tenga, che poi abbia anche tutti i tasselli che tu dicevi, sia costituito dal fatto che si riesca a condividere un disegno comune sul piano istituzionale. Io naturalmente mi riconosco in una certa lettura del Titolo V, che sviluppa l'art. 5 della Costituzione, che ha realizzato finalmente un quadro di riferimento. Io non lo chiamo uno Stato federale, si potrebbe forse dire via italiana al federalismo, ma solo per dire Repubblica delle Autonomie. Ecco, cioè una concezione convincente riguardo all'assetto dei pubblici poteri in cui ciascun livello di autonomia ha una sua ragion d'essere in una chiave non gerarchica. Allora, da questo punto di vista, se questo è il quadro di riferimento, credo che il 119 debba essere in un certo senso la cartina del tornasole perché tutto questo modello istituzionale riesca a essere attuato e a tenere. In realtà il 119, e ha ragione Pizzetti, è molto difficile da attuare, forse molto difficile da attuare come diceva Giuliano Amato anche in modo disgiunto dalla Carta delle Autonomie e quindi da una predefinizione della questione delle funzioni fondamentali e non. Comunque diciamo che il 119, per poter essere attuato, ha bisogno di alcuni elementi cardine in cui riconoscersi. Ecco, se io dovessi fare, e chiudo rapidamente, una sintesi degli elementi sui quali bisogna essere, diciamo, d'accordo per arrivare a un disegno che tenga, che abbia l'ambizione di chiudere l'attuazione del nuovo Titolo V, credo che anzitutto bisogna riconoscersi in questo modello che il 114, il 117 lettera p, il 118, soprattutto, sviluppano rovesciando anche il sistema amministrativo, imperniandolo sugli enti locali e quindi comprendendo la sfida forte che c'è dietro a questa impostazione che è quella di avvicinare soprattutto l'Amministrazione ai cittadini attraverso il ruolo delle autonomie locali.

Se si parte da qui, il Quaderno di ASTRID 2004 da qui partiva, allora si può anche arrivare a prefigurare un'attuazione coerente del 119 prendendo sul serio anzitutto il quarto comma - certo

anche il primo, secondo, terzo sono a vario titolo indispensabili -, ma è il quarto comma la chiave di volta, come è stato detto all'inizio, che costringe a misurarsi con una lettura corretta della Costituzione e dell'impostazione generale, il nesso tra funzioni e risorse. Se non si parte da qui, dal nesso tra funzioni attribuite a ciascun soggetto di autonomia e risorse non si va da nessuna parte in termini di coerenza con il quadro costituzionale. Questo deve valere per qualsiasi soggetto di autonomia. Da questo punto di vista non solo non ci sono gerarchie ma non ci può essere una differenza tra Regioni ed enti locali, anzi va detto che gli enti locali sono i primi a essere considerati in questo disegno, perché sono i principali titolari delle funzioni amministrative che sono quelle che costano, per le quali è indispensabile intervenire con un disegno di ripensamento a costo zero dell'attuale assetto delle risorse pubbliche. Allora, se si parte da questo punto di vista si può anche comprendere la questione delle garanzie che le autonomie locali richiedono, perché il disegno sia effettivamente realizzato al di là di quello che invece il disegno di legge in questa veste provvisoria prevede. Qui mancano effettivamente delle garanzie per l'autonomia locale, garanzie effettive, reali, c'è una visione ancora regione-centrica, e non a caso da questo punto di vista c'è una difficoltà di comporre una visione di sistema perché la storia anche recente del nostro ordinamento è contrassegnata da riforme che a partire dal Dpr 616/77, poi dalla legge 142/90, poi dalla 59/97 ecc. ecc. vedono le Regioni riluttanti a svolgere il ruolo che a loro la Costituzione riservava sia prima che dopo la riforma del Titolo V, cioè quella di spostare l'amministrazione sugli enti locali con le relative risorse. Le Regioni sono rimaste sostanzialmente accentrate, si sono amministrativizzate, si sono burocratizzate. Oggi è difficile certamente smantellare questo sistema, ma il Titolo V questo esige, che sostanzialmente l'amministrazione si sposti sulle autonomie locali a due livelli.

Allora, detto questo, io mi rendo conto che ci sono, c'è da fare i conti con problemi di equilibri politici, varie componenti istituzionali del sistema, è tutto vero, ma per un giurista che parta da un quadro costituzionale credo che sia impossibile non fare la considerazione che ho cercato di sviluppare in estrema sintesi. Allora, detto questo, sia per la questione delle funzioni, sia per la funzione della perequazione mi sembra che l'elemento indispensabile è una scelta nazionale. Non si può partire da una scelta decentrata alle Regioni su questo terreno. La scelta non può che essere di massima nazionale a partire dalle funzioni fondamentali. Poi è chiaro che le Regioni hanno un ruolo integrativo per le materie nelle quali hanno potere legislativo, ma fermo restando che quanto viene stabilito a livello nazionale su funzioni fondamentali dev'essere una garanzia di sistema imprescindibile.

Solo per memoria aggiungo due battute per chiudere: in questi punti fermi credo che una delle questioni sia, almeno per memoria, la questione delle Regioni speciali che ha detto Giorgio Macciotta all'inizio che qualcun altro poi ha anche riconosciuto. Le Regioni speciali sono un quarto del sistema paese, non è che siano una cosa trascurabile. Ora, che le Regioni speciali siano dentro o fuori il sistema del 119 non è una variabile...

***Franco Bassanini***

Un effetto di attrazione che pur spinge ad estenderle in dumping.

### ***Gian Candido De Martin***

A parte questo ma in realtà il punto vero è che l'applicazione del quarto e terzo comma del 119 alle Regioni speciali per me è da dare per scontato, allora questo implica un riequilibrio di sistema che è chiaro che è difficile con i numeri in Parlamento che sappiamo e con il, diciamo, ricatto, tra virgolette, che nasce da qualche parlamentare proveniente da Regioni speciali, ma è chiaro altresì che se non si fa il conto anche con questa questione la coesione del sistema paese non tiene più. Certo, la questione del metodo poi alla fine diventa determinante, la questione della cabina di regia... La domanda che faceva Linda prima mi pare molto importante. Non è facile dare una risposta nel senso di privilegiare la maggioranza perché siamo al livello di, come dire, attuazione di scelte costituzionali, però certo bisogna anche superare l'empasse che può derivare da poteri di veto di varia natura. Allora l'attuazione, almeno della bicameralina nel senso previsto dall'art. 11 mi sembra una strada indispensabile.

### ***Giuseppe Pisaurò***

La questione dei numeri. Vorrei partire, cerco di stare non più di cinque minuti per flash. La questione dei numeri, vorrei partire proprio da quella: i numeri non ci sono, ma tutti in qualche modo nei ragionamenti che facciamo assumiamo che vi siano. Voi conoscete tutti, si è parlato molto di differenze culturali fra economisti e giuristi, conoscete tutti la barzelletta dell'economista che, davanti al problema, in un'isola deserta solo con cibo in scatola, il fisico pensa a un sistema esplosivo, o il chimico, il fisico a farla cadere dall'alto, l'economista dice "supponiamo di avere un apriscatole". Ecco, anche i giuristi qui stasera sono entrati in questo club: supponiamo di conoscere i costi standard, supponiamo di avere una misura ragionevole della spesa, in maniera, diciamo, che in qualche modo si agganci a delle funzioni. In realtà non abbiamo nulla di tutto questo. Se noi guardiamo, prendiamo il caso dei Comuni - ma non abbiamo i costi standard neanche sulla Sanità figuriamoci sul resto -. Se noi guardiamo ai Comuni, sui Comuni oggi ritrovare uno standard è estremamente difficile. Un esercizio che abbiamo fatto qualche mese fa che adesso abbiamo ripetuto nella Commissione Tecnica Finanza Pubblica, quel po' di varianza della spesa pro capite dei Comuni che si riesce a spiegare, che non è tantissima, diciamo grosso modo  $\frac{1}{3}$ . Ecco di quella che si riesce a spiegare,  $\frac{3}{4}$  sono l'appartenenza regionale,  $\frac{1}{4}$  la dimensione demografica, oggi. Cioè, voglio dire che un Comune di 10.000 abitanti della Lombardia è più simile a un Comune di 50.000 della Lombardia che non a uno di 10.000 dell'Emilia per capirci. Questa è, dal punto di vista finanziario quindi, il punto di partenza. E uno dei motivi, io il problema della separazione grandi-piccoli lo vedo in termini molto pragmatici onestamente, non credo che coinvolga principi di ordine costituzionale. Uno dei motivi è proprio questo: che oggi l'appartenenza regionale è uno dei fattori più importanti nello spiegare la differenza tra i Comuni. Adesso la spiegazione che si trova normalmente quando qualcuno trova questo dato è di dire "Mah ci sono funzioni diverse" e così via ma vi assicuro che le differenze sono talmente ampie che non sono giustificabili da fatti oggettivi, sono giustificabili dalla storia, dalle cose che sono incorporate nella spesa storica, evidentemente da comportamenti differenziati a livello di area regionale più che di Regione no, a livello di territorio. Lo Stato in 30-40 anni non è mai riuscito di venire a capo di queste differenze così ampie su 8.000 Comuni, e Dio sa se ci sarebbe bisogno di perequazione in quest'area. La scommessa che è pratica e che presuppone una perequazione tra soldi che vanno, qua voglio essere chiaro, forse nel testo non

si capisce, ma noi avevamo in mente questo quando è stato scritto, poi questo è un po' un testo Frankenstein, questo bisogna dirlo e quindi probabilmente un'operazione andava fatta, però prendendosi un po' più di tempo. Sì, sì però si possono fare le cose anche senza libertà diciamo, è un problema tecnico, si poteva rivedere. La nostra idea era che si potesse fare su un numero di Comuni limitato e lì i grandi possono essere, adesso onestamente non so dove si può fissare la soglia, ma se fosse 60.000 sarebbero comunque 100 Comuni. Con 100 Comuni lo Stato riesce a fare un ragionamento di perequazione diretto. E questo è pratico, nel senso che risponde alle cose che sentivo dire qui, cioè la tradizione amministrativa italiana è una tradizione innanzitutto municipale e non regionale, quindi facciamo salvi dal punto di vista dell'autonomia, anche legati al fatto che svolgono funzioni diverse, ovviamente più ampie, in cui la necessità di coordinamento probabilmente non c'è, c'è n'è di meno su certe funzioni. I Comuni oltre una certa soglia. Su quelli piccoli che possono essere nel caso del Piemonte, non so, 1.000 Comuni, forse la Regione ha un vantaggio informativo nei confronti dello Stato non per decidere il quantum totale da dare, ma come ripartire quel quantum perché di questo si parla. Qui non stiamo parlando della perequazione nazionale tra i Comuni. Qui stiamo parlando se siamo capaci, cosa che io dubito, faremo una perequazione nazionale tra i Comuni che può essere a uno, a due stadi, non è quello che conta, può essere anche a due stadi attraverso il filtro della Regione perché le differenze ripeto... sarebbe facile farla perché le differenze sono innanzitutto regionali, quindi dobbiamo innanzitutto porci il problema di fare una perequazione tra Comuni di diverse Regioni e quindi è facile, però probabilmente politicamente difficile da fare, no? Perché non ci siamo riusciti.

### ***Franco Bassanini***

Scusa. Nell'esercizio che facemmo allora non a caso i conti li avevamo fatti, perché Giorgio li aveva fatti, ma i conti erano fatti sapendo che il punto di partenza nella spesa storica è che il meccanismo era un meccanismo poi di adeguamento graduale, chiamiamolo al fabbisogno reale, quindi costi standard ecc. che andava soltanto sull'incremento di risorse dovuto all'aumento del PIL. Quindi, allora, no, ma capiscimi, anche il concetto di affidare la perequazione alle Regioni è diverso se tu dici "a tutti i Comuni è garantita nei termini del federalismo fiscale la spesa storica. La Regione poi interviene a ridistribuire secondo criteri perequativi un di più che si crea", no aspetta, perché allora la preoccupazione che hanno i Comuni "dateci delle garanzie perché se no la Regione si mangia, per coprire la spesa sanitaria, le nostre risorse" non c'è più se introduci questo concetto.

### ***Giuseppe Pisauro***

La garanzia c'è però, c'è nel testo.

### ***Franco Bassanini***

Ma se introduci questo concetto, capisci, allora di avere una base che è quella di dare con gli strumenti del federalismo fiscale, non più con quelli dei trasferimenti ecc. ecc. di dargli la garanzia che nessuno parte con meno del finanziamento della spesa storica. Poi c'è la manovra.

**Giuseppe Pisauro**

Scusami Franco, c'è tutta la parte transitoria, anzi se un dovesse scommettere è solo...

**Franco Bassanini**

Ma non c'è per il futuro. C'è per la partenza, per un numero di anni limitato. Dopo un certo punto si potrebbero trovare a dire "tu avrai d'ora in poi meno perché ho applicato i miei criteri di perequazione" quindi non è una garanzia nel tempo, è una garanzia solo in un periodo transitorio che tra l'altro non è stabilito...

**Giuseppe Pisauro**

Questo però scusami è un problema indipendente da chi fa quest'operazione, Stato o Regione che sia. Nel senso che questa garanzia non c'è neanche per la parte in cui il canale, quindi è una questione.. D'accordo, d'accordo, se questo vuoi aggiungerlo non so quanto... però diciamo non ha a che fare con la questione specifica, diciamo, doppio canale. È una questione che oggi abbiamo anche nel rapporto diretto Stato-grandi Comuni, chiamiamoli come vogliamo.

**Franco Bassanini**

Io non sono contro il doppio canale, capito? Solo che il doppio canale ha bisogno di garanzie ulteriori.

**Giuseppe Pisauro**

Certamente, certamente. Volevo andare diciamo ad altri due punti molto rapidamente. Si è parlato molto dell'art. 119: io continuo a ritenere che l'art. 119 sia non attuabile nel primo comma, non nel terzo, nel quarto. Il quarto, diciamo, la disputa tra perequazione incompleta e così via, la trovo onestamente di scarso interesse perché di nuovo dice "supponiamo di avere un apriscatole". Noi l'apriscatole non lo abbiamo. In che senso? Nel senso che tutto questo meccanismo come costruito è la disputa nell'ipotesi che in qualche è guidato dal fabbisogno di spese: io accetto quell'interpretazione di Brancasi, pur essendo economista. Penso che questo si voglia dire, lì quindi non è un problema di economisti-giuristi, cioè lì il disegno è "perequo i fabbisogni e poi dopo, con l'autonomia tributaria, chi ha capacità di sforzo fiscale aggiuntivo può differenziare". Quindi questo è perfettamente coerente con un federalismo differenziato, non credo che sia questo il problema però vi invito a pensare come sia del tutto illusorio questo ragionamento perché lo stesso risultato, poiché io non ho un legame sui fabbisogni di spesa e non so definirli, io lo stesso risultato lo posso ottenere alternativamente fissando a un livello basso, o diciamo più basso perché tutto è relativo, a un livello più basso i fabbisogni finanziari e quindi la compartecipazione che serve a finanziarli,

perché, attenzione, il meccanismo del 119 non è responsabilità-autonomia. La compartecipazione è come i trasferimenti, solo che fa più confusione e ci crea dei problemi nel... non abbiamo costruito... fammi finire...

### ***Franco Bassanini***

Se tu non cancelli il quarto comma il problema è che oggi tributi propri, compartecipazioni e quote di fondo perequativo si devono coprire con la spesa storica perché il costo attuale delle funzioni attribuite...

### ***Giuseppe Pisauro***

Va benissimo. Allora, sto dicendo che tu poiché la compartecipazione la devi fissare, non è un tributo proprio, devi fissare un'aliquota, e la spesa storica è in qualche... devi comunque fare un primo ragionamento sul totale. E poiché devi fissare i livelli essenziali tu puoi benissimo fissare i livelli essenziali a un livello sufficientemente basso da lasciare uno spazio maggiore all'autonomia tributaria sullo sforzo fiscale autonomo oppure alternativamente fai la perequazione della capacità fiscale, parziale. Qual è la differenza? E qua ha importanza. La differenza è che in un caso la Lombardia è in grado di dare, per capirci, più servizi, di dare di più ai propri cittadini senza esercitare uno sforzo fiscale autonomo, cioè non ha bisogno di aumentare l'addizionale perché gli arrivano con la compartecipazione più risorse, nell'altro caso, invece, ha bisogno di aumentare l'addizionale perché la compartecipazione è fissata a un livello più basso se ho fissato il totale a un livello più basso. Quindi il problema è di rappresentazione politica, non è pratico.

Poi, ultimissima cosa, questo spazio di ambiguità ha a che fare con quello che diceva Pittaluga prima, secondo me almeno, col fatto che in tutto questo dibattito il grande assente è il dualismo Nord-Sud e io temo che non sia perché è stato inopinatamente risolto, le Regioni sono state molto brave a risolverlo, ma temo che sia perché gli spazi di ambiguità sono talmente ancora ampi che questo problema è stato soltanto per il momento messo da parte perché qui, come diceva Linda prima, è il problema della corporativizzazione dei livelli di governo, chiamiamoli così, ed è quello che in questa prima fase diventa prevalente. È chiaro che poi in una seconda fase diventeranno prevalenti gli aspetti strutturali e ancora il tema Nord-Sud temo che non sia stato risolto.

Questo testo, a mio modo di vedere, non è coerente con, e concludo, con l'ultima questione, con la questione dei trasferimenti perché è vero che la somma di quella deve fare però ripeto io invito tutti a riflettere su una cosa: non c'è nessuno Stato federale al mondo che rinunci ad avere trasferimenti, che rinunci ad avere trasferimenti con vincolo di destinazione, che rinunci ad avere *matching grants*. Quella di aver rinunciato a usare questi strumenti in Italia è un'operazione puramente ideologica di ipercorrettismo. No, scusami perché io potrei fare come è finanziato Medicare: il più importante programma sanitario negli Stati Uniti è finanziato con *matching grants* ed è finanziato a tutti con *matching grants*, non ai più ricchi, ai più poveri. Quindi aver fatto questa scelta che ripeto, dal punto di vista dei Comuni è inattuabile perché sono, diciamo, interessato dall'aver notato che nessuno ha fatto notare che noi nello schema di perequazione dei Comuni

usiamo i trasferimenti proprio perché tutti sappiamo che non possiamo usare 8.000 aliquote di compartecipazione, facciamo finta che vada bene. E non è coerente. Allora accettiamo che non è coerente, forse lì una piccola manutenzione a quel primo comma del 119 sarebbe un'operazione di coerenza. È il collegamento diretto della base imponibile che è sbagliato diciamo come unico criterio, secondo me.

### ***Gilberto Muraro***

Sì, è un intervento stimolato, ma è un fatto che soluzioni non ne abbiamo sentite. D'altra parte sono preoccupato dall'osservazione del Ministro Lanzillotta, che qui siamo vicini alla meta, ma possiamo naufragare. E qual è il nodo? Il nodo è quello della perequazione. Allora vediamo un approccio di *problem solving*, come se fossi un computer e non ho preferenze, non ho sentimenti, unicamente vedo i dati del problema e vedo cosa potrebbe saltar fuori come soluzione possibile. I dati del problema sono, primo: la perequazione e il nodo politico, tutto il resto si sistema secondo me. Secondo dato del problema: lo Stato non sa fare la perequazione. Lo studio che citava Pisauro, e che fra poco sarà disponibile, dimostra che tutte le leggi fatte per arrivare appunto al costo standard, al fabbisogno, sono miseramente fallite. Lo Stato non sa altro che dare quello che ha dato l'anno prima, non si è mai riuscito a staccare dalla spesa storica. Quindi lo Stato non sa fare perequazione e quindi questo dà un buon fondamento logico ed etico alla richiesta delle Regioni di dire "voi perequate le Regioni e poi ci pensiamo noi al nostro interno". Solo che, terzo dato del problema, i Comuni non lo vogliono, perché il paradosso di quello che continuiamo a chiamare federalismo, ma non è federalismo, è la devoluzione italiana, cambia tutto quando il movimento è centrifugo e non centripeto. Il paradosso della devoluzione italiana è che i Comuni si fidano poco dello Stato ma ancora meno delle Regioni, il che non è neanche concepibile in un movimento centripeto, no? Di federalismo classico dove sono gli Stati che creano lo Stato federale. È concepibile, come appunto lo vediamo ogni giorno, in una devoluzione.

Allora questi sono i dati del problema. Quale potrebbe essere la soluzione, allora, mettendo i dati in un computer? Punto primo della soluzione: la perequazione dello Stato al territorio regionale, perché lo Stato non sa perequare tra Comuni, ma possiamo ritenere che abbia sufficienti elementi per farsi un'idea della capacità fiscale a livello di grosso territorio, quindi a livello di Regione, ma Regione intesa come territorio, non come ente. Mettendo quindi i fondi a livello del territorio regionale, con alcuni criteri fondamentali che andranno studiati se l'approccio potrà essere ritenuto interessante. Secondo punto della soluzione: questo fondo dato al territorio regionale Lazio viene deciso dalla Conferenza dei Comuni del Lazio sulla base di criteri fondamentali stabiliti dallo Stato e naturalmente con il coinvolgimento della Regione in forme da studiare. Perché questo potrebbe essere l'inizio di una soluzione? Perché affronta il problema fondamentale di cui ci siamo resi conto ma che non ha trovato appunto, mi pare, soluzione, di questa incapacità dello Stato di conoscere, quindi fare una perequazione decente a livello comunale e però della resistenza dei Comuni di farsi fare la perequazione dalle Regioni, di cui non si fidano. In questa maniera forse, perlomeno a livello di possibilità astratte, qualcosa potrebbe avviarsi a soluzione. E devo dire, per quanto non sia giurista, che mi pare che questo sia coerente con il comma 4, vado a memoria del 119 che dice semplicemente che perequa tra territori. Quindi sarebbe benissimo compatibile da questo punto di vista.

## ***Franco Bassanini***

Allora, per essere chiari: dal punto di vista costituzionale questo è possibile, a mio avviso, a una condizione: che si tenga a questo punto, perché ho l'impressione che qui c'è ancora un po' di confusione nonostante questo dibattito credo che alcuni risultati li abbia avuti. A condizione che si tenga distinto il tema perequazione, l'obiettivo perequazione c'è, è fondamentale, ma non esaurisce la riforma. Questo secondo me è il punto fondamentale. Allora il punto fondamentale della riforma basata sul 119, giustamente come peraltro abbiamo detto fin dall'inizio tenendo conto anche il 118 ecc., il tema fondamentale è che i meccanismi fondamentali del finanziamento delle spese delle istituzioni territoriali sono basati fondamentalmente e sempre salvo le esigenze di perequazione su tributi propri e partecipazione al gettito dei tributi erariali in modo tale da consentire, attraverso la manovra del tributo delle aliquote, l'attivazione di un circuito di responsabilità tra i prelievi e la spesa. Questo significa che la riforma del sistema va fondata sul fatto che si fissano, si attribuiscono a Regioni, Province e Comuni una serie di tributi, o di partecipazione a tributi, che consentano di realizzare l'obiettivo di finanziare gran parte, in alcuni casi tutte le loro spese, salvo le esigenze di perequazione. No, no, no, scusa Muraro io arrivo a darti ragione sulla perequazione purché tu ammetta che nel quarto comma c'è scritto, perché c'è scritto, che il finanziamento degli enti locali, attraverso l'applicazione dei primi tre commi, dev'essere tale, per questo dico che è una norma di chiusura fondamentale, dev'essere tale da assicurare il finanziamento integrale delle funzioni attribuite, compresa la perequazione. Come ricordava Amato le funzioni attribuite non sono le funzioni fondamentali perché non c'è distinzione, sono le funzioni attribuite. Non c'è distinzione tra le diverse categorie di enti. Questo è l'obiettivo fissato come vincolo dalla Costituzione. Dopodiché che cosa succede? Succede che gli strumenti dei tre commi precedenti sono: tributi propri, compartecipazione e partecipazione al gettito e fondo perequativo. Il fondo perequativo supponiamo può essere come dire statale o regionale, adesso vediamo. Mi prendo in carico tutte le Regioni che suggeriscono un fondo ripartito attraverso le Regioni. Allora è evidente che se questo, e questa non è una lettura di parte, questo sta scritto nella Costituzione, almeno la Regione che ha più alta capacità fiscale e la Provincia che ha più alta capacità fiscale e il Comune che ha più alta capacità fiscale devono potersi finanziare con i primi due commi senza il terzo. Almeno no? Per le proprie spese, per il proprio finanziamento, perché? Perché le quote del fondo perequativo non possono andare ex terzo comma, se non in relazione alla minore capacità fiscale. Quindi i più alti si finanziano con i primi due commi, per tutti gli altri interviene anche il terzo comma. Se tu mi dici, come mi hai detto ora, per quello dico che potrei essere assolutamente d'accordo con la tua interpretazione, che il terzo comma, posto che ha questa funzione che quindi serve poi a integrare i primi due commi ai fini di realizzare l'obiettivo del quarto, viene gestito a livello regionale facendo intervenire una concertazione in sede di Consiglio delle Autonomie Locali oppure... benissimo. Voglio dire, secondo me, se gli economisti ci dicono che così si realizza meglio l'obiettivo di una perequazione che conosce le cose, io non vedo nessuna controindicazione costituzionale, anzi su questa base è ovvio che la valutazione diciamo degli economisti diventa determinante purché sia chiaro che dietro questo c'è il resto del sistema basato sui primi quattro commi e cioè che la base di cui continuano ad avvalersi Regioni, Province e Comuni è un sistema nel quale, diciamo, tutto quello che era trasferimento perequativo, poi può darsi che sia illogico come lui dice, però questo è il sistema costituzionale, è stato trasformato in tributi propri. Secondo me si può interpretare forse il

quinto comma in modo... Però questo è il punto. Per quello dicevo: io non ho obiezioni se questo riguarda la funzione di perequazione. Da questo punto di vista l'idea di coinvolgere nella decisione il sistema di autonomie a livello regionale può essere una soluzione adeguata e sufficientemente garantista.

Il problema però è che non si riduce a questo l'attuazione del 119. La parte, secondo me, più importante è quella per cui per una quota che in alcuni casi è del 100% e in altri casi è comunque rilevante del loro finanziamento si traduce in tributi propri o in partecipazione ai tributi erariali sui quali si può attivare il meccanismo di dire "non ti bastano i soldi, aumenti le aliquote. Vuoi diminuire le aliquote? Devi diminuire il livello delle prestazioni. Sei così bravo da dimostrare che riesci con le stesse risorse a dare migliori servizi?" me ne faccio vanto con gli elettori dicendo "vedete come ho efficientato il sistema no?"

### ***Giorgio Macciotta***

Io voglio dire questo: la chiave di volta... non a caso nel Gruppo di ASTRID, per chi ha lavorato sul libro, uno dei punti era partire dalla spesa storica perché se si parte dalla spesa storica, dopo si lavora a costruire faticosamente in un processo lungo la standardizzazione. La standardizzazione è standardizzazione dei costi ed è già una cosa di una complicazione più o meno infernale e poi è standardizzazione, io insisto, del livello dei servizi perché non si può dire che si è standardizzato solo perché si è fatto il costo più efficiente. La standardizzazione dei costi efficienti parla per il Nord, ma la standardizzazione del livello dei servizi parla per il Sud. Entrambe le cose vanno tenute insieme. Ripeto in un processo che non può che essere lunghissimo, allora se tu sei partito dalla spesa storica e hai stabilito regole che garantiscono la continuità della spesa storica il resto è la continuità auspicata, cioè è per questo che io continuo, te l'ho detto tante volte, continuo a non capire l'uso del dire che ha una elasticità superiore a quella che tutti quanti noi, perché Visco sarà attento alla spesa pubblica, io non mi iscrivo per arrivare secondo in una gara per chi è più attento, perché io penso che il risanamento della spesa pubblica è la priorità delle priorità. Avrei qualche dubbio sull'uso della parola tesoretto che non io ma il Governo ha fatto. Insomma io debbo dire... sì, sì, no, no lo so bene, lo so bene ma lui comunque è corresponsabile, io perlomeno posso dire non c'entro personalmente. Se tu parti dall'idea che la spesa storica non può crescere più del PIL, anzi secondo me per intanto cresce quanto l'inflazione, poi tutto quello che avanza vediamo come lo usiamo e questa era l'ipotesi che si faceva nel testo di ASTRID. Il mio apriscatole è la spesa storica, più un'evoluzione per un periodo x pari all'inflazione. Tutto il resto lo metto in riserva e vediamo come lo uso: lo uso per perequare, lo uso per risparmiare, per pagare un po' del debito e così via.

La seconda questione, voglio dire poi c'è tutta una fase che va oltre la spesa storica ed è la fase del 117 con i trasferimenti di funzioni dal centro alla periferia ed è la fase del 118 con i trasferimenti delle funzioni amministrative ma questo, appunto, richiama all'altra questione, che mi pare da ultimo poneva Orlando con molta forza, della governance: tutti questi processi non si fanno se non si decide che ci si mette intorno al tavolo con tutti i soggetti. Da questo punto di vista, la carenza del ruolo della cosiddetta cabina di regia non è una banalità, è decisiva, non funziona il testo. C'è l'idea, io insisto, c'è l'idea che quel meccanismo apparentemente stringente "io ti

stabilisco le entrate, o meglio, ti stabilisco i saldi – cosa che nessuno discute –, poi ti stabilisco il livello delle entrate e lo decido io qual è il tuo livello, poi ti stabilisco il livello della spesa, avendola segmentata, perché ti do l'80% della spesa vincolata, tu hai margine di spesa vicino allo 0, a questo punto ho risolto tutti i problemi". Non è così perché io penso che c'è poi lo Stato pagatore di ultima istanza, cioè l'attuale testo a mio parere non risolve strutturalmente il problema della responsabilità. L'attuale testo razionalizza un po', anche qui io sono abbastanza d'accordo con le cose che diceva Orlando, questo è il senso anche della lotta che abbiamo fatto con Franco, razionalizza un po' l'esistente, lo riorganizza ma non mette i Comuni, le Province, le Regioni, nella logica dell'"avete le risorse e adesso dimostrate di saperle usare al meglio". Questa cosa io credo, forse, che dovrebbe avere un po' più di fiducia, insomma ragioniamo, lavoriamoci ancora, vediamo di costruire.

### ***Franco Bassanini***

Allora, scusate siccome nonostante tutto, nonostante qualcuno abbia lamentato il fatto che tra virgolette economisti e giuristi, poi potremmo dire tra municipalisti e regionalisti si parlavano diversi linguaggi però, secondo me, lo sforzo che bisogna fare è continuare, invece, a cercare di confrontarci io ho concordato col Ministro Lanzillotta, visto che è l'ultimo membro del Governo che si è fermato con noi, l'ipotesi di un seminario a settembre nel quale si riprendono insieme i temi, magari bisogna farlo di una giornata, della riforma del federalismo fiscale e della Carta delle Autonomie, cioè della riforma dell'assetto perché abbiamo visto che ci sono delle connessioni molto forti. Per allora spero che sarà pubblicato il paper di ASTRID sulla semplificazione del sistema delle istituzioni territoriali a cui abbiamo lavorato nei mesi passati con Cerulli Irelli, Gian Candido De Martin, Giorgio Macciotta, Adriana Vigneri e diversi altri e quindi, come dire, potremmo fornirvi come elemento di riflessione anche quello che uscirà da questo paper. Diciamo nella seconda metà di settembre si potrebbe fare, compatibilmente col lavoro del Governo sulla Legge Finanziaria. Ringrazio tutti, in particolare quelli che sono rimasti in sala dall'inizio alla fine e quelli che hanno accettato di parlare per ultimi di fronte a una platea meno gratificante di quella iniziale.