



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 1

N.B. I resoconti stenografici delle sedute di ciascuna indagine conoscitiva seguono una numerazione indipendente.

COMMISSIONI RIUNITE

1^a (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione),
5^a (Programmazione economica, bilancio) e
6^a (Finanze e tesoro)

**INDAGINE CONOSCITIVA SUI DISEGNI DI LEGGE DI
ATTUAZIONE DELL'ARTICOLO 119 DELLA COSTITUZIONE IN
MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE**

2^a seduta: lunedì 10 novembre 2008

Presidenza del presidente della 6^a Commissione BALDASSARRI

I N D I C E

Audizione dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), dell'Unione nazionale Comuni, Comunità, Enti montani (UNCEN), della Lega delle autonomie locali, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE	Pag. 3, 5, 8 e <i>passim</i>	CIRILLO	Pag. 10
AZZOLLINI (PdL)	21	* FRIERI	11
* BARBOLINI (PD)	18, 19	* GUERINI	6
CALDEROLI, ministro per la semplificazione normativa	22, 24	PITTALUGA	13
LANNUTTI (IdV)	17	ROSATI	8
VIZZINI (PdL)	5, 21, 22	* SANTARSIERO	7, 8, 22 e <i>passim</i>
		* SPISSU	15
		* ZANONATO	5

Audizione dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)

PRESIDENTE	Pag. 24, 30, 31	* NOVACCO	Pag. 24, 31
BARBOLINI (PD)	30	* PICA	28, 33
D'UBALDO (PD)	29		
INCOSTANTE (PD)	30		

Audizione dei rappresentanti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

PRESIDENTE	Pag. 37, 40, 41	* MARZANO	Pag. 37, 40, 41
BARBOLINI (PD)	40		
D'UBALDO (PD)	40, 41		
INCOSTANTE (PD)	41		

N.B. L'asterisco accanto al nome riportato nell'indice della seduta indica che gli interventi sono stati rivisti dagli oratori.

Sigle dei Gruppi parlamentari: Italia dei Valori: IdV; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord Padania: LNP; Partito Democratico: PD; UDC, SVP e Autonomie: UDC-SVP-Aut; Misto: Misto; Misto-MPA-Movimento per l'Autonomia: Misto-MPA.

Intervengono il ministro per le riforme per il federalismo Bossi, il ministro per la semplificazione normativa Calderoli e il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Flavio Zanonato, il dottor Lorenzo Guerini, la dottoressa Veronica Nicotra, il dottor Marco Tumiatì, il dottor Vito Santarsiero e il dottor Fabio Refrigeri, per l'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani); il dottor Antonio Rosati, il dottor Piero Antonelli, la dottoressa Luisa Gottardi e il dottor Gaetano Palombelli, per l'UPI (Unione delle Province d'Italia); il dottor Andrea Cirillo e il dottor Gianluca Saponaro, per l'UNCEM (Unione nazionale Comuni, Comunità, Enti montani); il dottor Loreto Del Cimmuto e il dottor Francesco Raphael Frieri per la Lega delle autonomie locali; il dottor Giovanni Battista Pittaluga e la dottoressa Stefania D'Amore, per la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome; il dottor Guido Milana, il dottor Giacomo Spissu, il dottor Carlo Alberto Tesserin, il dottor Paolo Pietrangelo, la dottoressa Costanza Gaeta, la dottoressa Lina Cannas, il dottor Paolo Carletti e il dottor Cristiano Gebbin, per la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome; il dottor Nino Novacco, il dottor Riccardo Padovani e il professor Federico Pica, per la SVIMEZ (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno); il professor Antonio Marzano, il dottor Stefano Bruni, il dottor Valerio Gironi e il dottor Michele Dau, per il CNEL (Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro).

I lavori hanno inizio alle ore 17.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione dell'Associazione nazionale dei Comuni italiani (ANCI), dell'Unione delle Province d'Italia (UPI), dell'Unione nazionale Comuni, Comunità, Enti montani (UNCEM), della Lega delle autonomie locali, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale.

Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento, è stata chiesta sia l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso, sia la trasmissione radiofonica e televisiva, nonché la trasmissione televisiva attraverso il canale satellitare del Senato e che la Presidenza del Senato ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non si

fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Iniziamo oggi lo svolgimento di un programma intenso di lavori delle tre Commissioni riunite, affari costituzionali, bilancio e finanze e tesoro, dando l'avvio ad una serie di altrettanto intense audizioni, come programmato. Molti dei soggetti che saranno auditi hanno già partecipato ampiamente al processo di elaborazione delle idee e delle proposte – mi riferisco in particolare a tutti i soggetti che fanno riferimento alla Conferenza Stato-Regioni – per la semplice ragione, che tutti conoscono, che il testo del disegno di legge approvato dal Consiglio dei ministri aveva già avuto un ampio consenso proprio a livello di autonomie e rapporti con i Governi regionali e locali.

Sono in programma oggi diverse audizioni. La prima è l'audizione dell'ANCI (Associazione nazionale dei Comuni italiani), dell'UPI (Unione delle Province d'Italia), dell'UNCCEM (Unione nazionale Comuni, Comunità, Enti montani), della Lega delle autonomie locali, della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome e della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome.

Sono presenti, per l'ANCI, il dottor Flavio Zanonato, il dottor Lorenzo Guerini, la dottoressa Veronica Nicotra, il dottor Marco Tumiatì, il dottor Vito Santarsiero e il dottor Fabio Refrigeri; per l'UPI, il dottor Antonio Rosati, il dottor Piero Antonelli, la dottoressa Luisa Gottardi e il dottor Gaetano Palombelli; per l'UNCCEM, il dottor Andrea Cirillo e il dottor Gianluca Saponaro; per la Lega delle autonomie locali, il dottor Loreto Del Cimmuto e il dottor Francesco Raphael Frieri; per la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, il dottor Giovanni Battista Pittaluga e la dottoressa Stefania D'Amore; per la Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, il dottor Guido Milana, il dottor Giacomo Spissu, il dottor Carlo Alberto Tesserin, il dottor Paolo Pietrangelo, la dottoressa Costanza Gaeta, la dottoressa Lina Cannas, il dottor Paolo Carletti e il dottor Cristiano Gebbin.

A tutti i soggetti che partecipano alle nostre audizioni rivolgiamo l'invito ad esporre le loro valutazioni alle tre Commissioni riunite, ma potrebbe essere anche più efficace fare riferimento al lavoro già svolto in precedenza secondo i rapporti istituzionali che ho citato, nonché ad eventuali ulteriori note aggiuntive di approfondimento che possono essere trasmesse alle Commissioni in forma scritta, in modo che possiamo allegarle agli atti dei lavori delle tre Commissioni riunite.

Ci siamo dati – lo ricordo per i colleghi commissari – due binari largamente condivisi di guida per il lavoro che ci aspetta: il primo, data l'importanza ed il rilievo dell'argomento, è quello di un ampio approfondimento e confronto in questo delicato passaggio istituzionale; il secondo, rispettando il primo, è quello di avere anche una sequenza di tempi che possa portare ad una conclusione rapida ma non stretta dei nostri lavori.

Come sapete, presiedo la seduta solo per ragioni anagrafiche, essendo il più anziano dei tre Presidenti.

VIZZINI (*PdL*). Siamo ben lieti che sia lei a presiedere.

PRESIDENTE. Se i presidenti della 1^a Commissione Vizzini e della 5^a Commissione Azzollini sono d'accordo, per lo svolgimento delle audizioni, seguirei l'ordine che è stato predisposto dai nostri uffici, cominciando quindi dai rappresentanti dell'Associazione nazionale Comuni d'Italia.

Saluto e ringrazio i nostri ospiti per la partecipazione e lascio loro la parola, facendo presente che è stata consegnata alla Presidenza, da parte dell'ANCI e dell'UPI, una documentazione scritta, che è a disposizione dei senatori.

ZANONATO. Signor Presidente, sono sindaco di Padova e intervengo in rappresentanza dell'ANCI. Per un ulteriore arricchimento dei punti che vi voglio ora illustrare abbastanza rapidamente, preannuncio che ci sarà anche un nostro secondo intervento che verrà svolto dal dottor Lorenzo Guerini, sindaco di Lodi.

Desidero esporre poche questioni, essendo consapevole di parlare in un ambiente in cui tutte le grandi questioni sono note. La prima considerazione di carattere generale è che siamo in presenza di una legge di principi che non quantifica però le risorse disponibili per diventare effettivamente una riforma che incida nel meccanismo del finanziamento delle Regioni, delle Province e dei Comuni. È difficile immaginare una legge di questo tipo che non individui anche in modo certo le risorse da ripartire, quindi siamo ancora, come dicevo, nell'ambito di principi. L'articolo 119 della Costituzione – del resto l'articolo 2 è esplicito in questo – deve essere attuato attraverso uno o più provvedimenti legislativi, ma non è chiaro l'aspetto quantitativo. Credo risulti chiaro a tutti che in presenza di un meccanismo di federalismo fiscale si debba pensare anche ad un meccanismo che ripartisca le risorse: da qualche parte bisogna aumentarle, da qualche altra parte, in qualche modo, a pressione fiscale costante o addirittura con l'impostazione che punta a ridurre la pressione fiscale, bisognerà ridurle.

Mi sono occupato nel corso di questi anni (e questo è il secondo aspetto, lo dico per memoria) di un'altra legge delega e della sua applicazione pratica, quella che riguarda il catasto. La bellezza di dieci anni fa, il Parlamento ha stabilito di dare il catasto ai Comuni, ma sono passati dieci anni e siamo ancora con il catasto allo Stato. La domanda è: siamo sicuri che i meccanismi delle leggi delega siano i più efficaci nel produrre il risultato voluto? In questo caso, una misura in qualche modo di decentramento e di federalismo è ancora ferma.

Vorrei porre poi una questione di metodo (procederò in modo molto schematico, sapendo di parlare a persone che conoscono tutto su questo argomento): si sta dibattendo molto sul rapporto Parlamento-Governo in applicazione di una legge che ha forte rilevanza di tipo costituzionale. La questione in questo caso riguarda il Parlamento, quindi anche il Senato, e non voglio su questo dire nulla. Vorremmo però, come Comuni, aggiun-

gere che essa riguarda anche, proprio per la sua rilevanza, il territorio, cioè gli enti locali (parlo a nome dei Comuni, ma credo che su questo siano d'accordo anche le Province), e credo sia giusto che la Commissione che dovrà occuparsi della coerenza dei decreti o del decreto con il disegno di legge presentato sia una Commissione in cui figurino anche gli enti locali. In assenza di questo, faremmo fatica a fornire un nostro contributo. Quindi vi è ancora da chiarire questo aspetto.

Nel merito della normativa, signor Presidente, abbiamo predisposto un promemoria in cui segnaliamo una serie di questioni. Uno dei meccanismi che ci preoccupa di più è quello della perequazione. Quest'ultimo, in vista di una riforma della spesa degli enti locali in ragione di parametri oggettivi e non in ragione della spesa storica ed anche in ragione di criteri obiettivi per quanto riguarda i diversi servizi, tende a perequare le situazioni di maggiore difficoltà, alle quali ovviamente bisogna andare incontro per garantire a tutti un livello di servizi adeguato.

Noi riteniamo che la definizione del meccanismo attraverso cui avviene la perequazione non possa essere demandato esclusivamente alle Regioni, ma debbano essere coinvolti fino in fondo anche gli enti locali ed, in particolare, i Comuni.

Ho voluto indicare gli aspetti di carattere generale che più ci preoccupano. Il nostro più grande auspicio è il pieno coinvolgimento dei Comuni nell'attuazione del dispositivo che sarà contenuto nei disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione. Vorrei ora cedere la parola al collega Guerini.

GUERINI. Signor Presidente, vorrei integrare quanto già detto dal collega Zanonato, con particolare riferimento all'articolo 11 del disegno di legge n.1117 (A.S.) e alle proposte di modifica che abbiamo già depositato agli atti delle Commissioni, legate ad una diversa lettura dei principi e dei criteri direttivi che concernono il riparto dei fondi perequativi per gli enti locali, con particolare riferimento alla lettera g) del succitato articolo. Chiediamo di correggere quanto ivi stabilito: deve essere corretta la disciplina in materia di perequazione delle autonomie locali, riconoscendo un ruolo regionale laddove e solo quando si realizzino le intese finalizzate ad una diversa distribuzione della ripartizione statale; in assenza di tale intesa, i finanziamenti perequativi devono essere erogati direttamente dallo Stato.

Questo è un tema su cui ci siamo già confrontati e il Ministro ha presente la posizione delle nostre associazioni ANCI e UPI. Ripeto: occorre assegnare un ruolo alle Regioni rispetto alla distribuzione dei fondi perequativi solo quando si raggiungono le intese con gli enti locali nelle sedi istituzionalmente preposte e, laddove queste non si realizzino, il modello valido è quello statale e i finanziamenti sono erogati direttamente dallo Stato.

Il secondo tema che vorrei sottoporre alla vostra attenzione si può leggere anche in relazione alla suddetta impostazione: mi riferisco al Patto di stabilità e al coordinamento della disciplina fiscale dei diversi livelli di

governo. Nella lettura dello scenario che si va a delineare devono essere necessariamente sottolineate le intese che occorre raggiungere in sede regionale tra la Regione e gli enti locali rappresentati nelle Conferenze delle autonomie locali o, per meglio dire, nel Consiglio delle autonomie locali (parlo di Conferenze, perché in Lombardia siamo ancora in attesa del Consiglio). A tale riguardo, occorre prevedere la possibilità di modificare le regole dettate a livello statale attraverso passaggi formali assunti in sede di Consiglio delle autonomie locali.

Ecco un altro tema su cui dovrebbe essere fatta maggiore chiarezza: se gli obiettivi possono essere delineati a livello regionale (intendendo con ciò l'insieme dei Comuni, delle Province e la Regione stessa), devono essere chiari anche i meccanismi che stabiliscono gli obiettivi di comparto. Non devono esservi commistioni tra i comparti propri degli enti locali e il comparto regionale, per ovvi motivi di garanzie che devono essere riconosciute agli enti locali.

Un altro principio che mi permetto di sottolineare – anch'esso tra gli obiettivi del Ministro che hanno ispirato il disegno di legge governativo da noi valutato positivamente – è quello della premialità. Vorrei che fosse ulteriormente esaltato il tema della premialità, sia in relazione agli enti virtuosi – tema su cui già ci siamo confrontati e siamo in attesa degli adempimenti del Governo in attuazione del decreto dello scorso luglio – sia in relazione alle forme associate dei servizi. È necessario tracciare una rotta molto chiara e premiare – a proposito di adeguatezza degli strumenti necessari all'adempimento delle funzioni – modelli di forma associata; anzi, occorrerebbe incentivare un modello unico di forma associata attraverso misure premiali riconosciute alle unioni comunali.

Questi sono i temi che riteniamo opportuno sottolineare e portare all'attenzione delle Commissioni, assieme al rilancio della questione dei tributi propri dei Comuni, su cui è necessario recuperare un dibattito basato più sulla sostanza che sulle interpretazioni giornalistiche.

Signor Ministro, dobbiamo uscire dalla vaghezza che c'è in un testo come questo e fare maggiore chiarezza. Non voglio rilanciare il tema dell'ICI sulla prima casa, ma è chiaro che la definizione della base imponibile per i Comuni sui cespiti immobiliari comunali è l'elemento cui bisogna fare riferimento, anche in relazione ai meccanismi di decentramento di funzioni in termini di catasto, che rischiano di diventare un processo monco se non portato a compimento. Oltretutto, il cespite immobiliare è la base imponibile su cui i Comuni finanziano le proprie funzioni. Credo che tale questione debba essere lasciata fuori dalle interpretazioni giornalistiche che in questi mesi hanno permeato il dibattito.

SANTARSIERO. Signor Presidente, sono sindaco di Potenza e, se mi è consentito, vorrei intervenire ancora in rappresentanza dell'ANCI per illustrare un'altra delle proposte emendative che abbiamo avanzato, con la quale si intende aggiungere al disegno di legge governativo un articolo 10-bis in tema di rapporti finanziari tra Regioni ed enti locali e definizione delle modalità di finanziamento delle funzioni fondamentali. È ormai il

caso di definire quali siano queste funzioni. Il finanziamento delle funzioni fondamentali delle Regioni rimane sicuramente a carico dello Stato: le Regioni intervengono per sostenere tale spesa solo quando vengono modificati gli standard o introdotte nuove caratteristiche alle funzioni fondamentali.

Inoltre, l'articolo 14 del disegno di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, recante misure di intervento a favore delle aree in difficoltà, rimanda a finanziamenti disciplinati con provvedimenti annuali che determinano la manovra finanziaria. Noi riteniamo che questi interventi necessitino di una visione più ampia e pluriennale. Non possiamo pensare di operare nelle aree in difficoltà con interventi annuali, occorrono invece misure pluriennali che facciano riferimento ad un programma complessivo di riequilibrio delle aree in difficoltà.

PRESIDENTE. Ricordo però che la legge finanziaria è triennale.

SANTARSIERO. Ma l'articolo 14 rimanda a singole annualità.

PRESIDENTE. È a slittamento annuale, ma predispone le risorse nell'arco dei tre anni, quindi in parte è già così.

ROSATI. Signor Presidente, sono assessore alle finanze della Provincia di Roma e coordinatore degli assessori alle finanze e intervengo in rappresentanza dell'UPI.

Vorrei anzitutto sottolineare che la presenza congiunta in questa sede dell'ANCI e dell'UPI, come anche la predisposizione comune del documento che vi è stato consegnato, è un fatto di grandissima rilevanza in quanto il sistema delle autonomie si presenta unito con delle proposte molto precise.

In secondo luogo, abbiamo espresso un parere positivo in sede di Conferenza unificata, dunque partiamo da un buon lavoro che le nostre rappresentanze hanno svolto insieme al ministro per la semplificazione normativa Calderoli, delineando un quadro che giudichiamo positivamente. Ci aspettiamo però che il Parlamento dia il contributo definitivo, perché le tematiche trattate spesso non sono di dettaglio, ma riguardano la costituzione materiale, poiché attengono alle risorse e a chi fa che cosa. In questo contesto dobbiamo dunque ricordare (noi del sistema delle autonomie ci teniamo molto) che nel dibattito che si è aperto l'impianto istituzionale deve procedere parallelamente con quello federale: non lo dobbiamo solo ai cittadini, che molto spesso ci vivono con un po' di confusione, ma finalmente, in un Paese più moderno, è giunto il momento di delineare con grande esattezza chi fa che cosa, quali sono i poteri e quali le risorse.

In questo quadro il ragionamento sul federalismo assume una sua oggettiva forza, quindi anche noi dobbiamo sottolineare l'importanza, che non sfuggirà a nessuno, come è stato ampiamente scritto e motivato in queste settimane, della presenza di ANCI, UPI e del sistema delle auto-

mie, lo ribadiamo, in una Commissione parlamentare congiunta in cui si possano affrontare alcuni dei temi che abbiamo riportato nel documento consegnato. È davvero molto importante perché noi (sindaci, Presidenti di Provincia e amministratori) siamo a contatto tutti i giorni con i servizi di prossimità o con problemi molto seri di investimento, quindi riteniamo opportuno trasferire questa realtà che conosciamo per aprire una nuova pagina del nostro Paese.

In questo senso, la Provincia ha una sua specificità: è un tema che riguarda tutti, ma noi siamo particolarmente legati alla politica per investimenti. Molto spesso tutto l'impianto del ragionamento tiene conto, non solo per un nuovo dettato costituzionale, della necessità di aderire meglio alle esigenze e ai bisogni dei cittadini e dei territori, ma in questo quadro spesso abbiamo avuto l'impressione che si presti grande attenzione alla riduzione della spesa, in particolare di quella corrente, mentre ricordo che, su una quantità pari a 100 di investimenti pubblici, 80 sono fatti dal sistema delle autonomie locali.

Non è il caso di discutere in che fase finanziaria ci troviamo nel nostro Paese e nel mondo, ma la questione degli investimenti e del miglioramento strutturale dei nostri territori – lo sottolineo – avviene proprio per investimenti, cioè per quello che noi amministratori conosciamo come il famoso Titolo II; anche noi infatti, come ben sapete, stiliamo bilanci triennali. Ma questa problematica deve essere tenuta in considerazione perché le Province nella loro specificità – come l'UPI ha spesso ricordato – hanno una loro ragion d'essere, particolarmente per il Titolo II, cioè per gli investimenti. Cito al riguardo due funzioni fondamentali (che mi auguro affronteremo meglio in una Commissione, visto che abbiamo formulato un giudizio positivo): scuola (istituti superiori, manutenzione e costruzione dei sistemi scolastici) e sistema viario (strade, sicurezza della circolazione, parcheggi). Occorre quindi fare molta attenzione al problema degli investimenti, perché, come vedremo nel merito, oggi le Province hanno una funzione d'area vasta e la vera funzione d'area vasta è legata agli investimenti che altrimenti le piccole realtà non potrebbero svolgere, non solo per problemi di economie di scala, ma anche per via delle risorse. Nel merito, credo sia giusto e quindi ribadiamo quella proposta che sembra un contributo intelligente a questo percorso positivo.

Nel corso della nostra conferenza annuale – durante la quale abbiamo ascoltato il ministro Calderoli, il quale ha mostrato una sensibilità e un atteggiamento che abbiamo certamente apprezzato – abbiamo presentato una proposta tesa ad aggiungere al disegno di legge un articolo 10-bis per il confronto e il rapporto tra Regioni e sistema delle autonomie locali. Il problema è che abbiamo bisogno di certezze e non è un mistero che molto spesso nel confronto con le Regioni si è troppo condizionati all'essere più o meno illuminati dall'assessore o dal Presidente di turno. Oggi questo insieme di regole tra Regioni e sistema delle autonomie non è codificato e tanto più dovrà esserlo in futuro. I Presidenti e gli assessori sono per loro natura illuminati, ma spesso non è così, oppure sono legati a contingenze o a stagioni politiche o a omogeneità o disomogeneità del quadro

politico degli enti locali. Ebbene, uno Stato moderno non funziona così, ma con regole e con un sistema codificato, e in questo senso vi è stato un miglioramento. Le nostre proposte in parte sono state recepite dal Ministro; infatti, nelle prime bozze del disegno di legge, il ruolo delle Regioni era ancora più preminente e a nostro avviso si rischiavano nuovi centralismi che mi sembra si stiano scongiurando, ma occorre fare attenzione affinché questo sistema di regole sia pianificato.

Tutte queste iniziative, giustamente, devono tendere alla semplificazione, in particolare tributaria, per i cittadini che molto spesso (non solo a volte quindi) non sanno con precisione cosa pagano e per cosa e dunque occorre una semplificazione. È necessaria una grande svolta, per realizzare la quale siamo tutti impegnati e per quanto ci riguarda faremo la nostra parte. Allo stesso modo ci piace ragionare sulla virtuosità degli enti locali, ma vorremmo permetterci di proporre di introdurre premialità e penalità. Per troppi anni abbiamo detto anche in queste sedi che i gatti erano tutti bigi. In questi anni ci sono stati enti locali che hanno perseguito politiche finanziarie di grandissimo rigore e altre amministrazioni che non hanno avuto lo stesso atteggiamento. Questo deve emergere. Naturalmente, discuteremo quali sono i criteri di virtuosità, ci sarà un confronto, ma l'importante è sancire un principio; su questo punto ci siamo, l'importante è definire le regole. Anche noi abbiamo bisogno di codificare di fronte ai cittadini, perché sarà sempre più visibile e oggetto di lettura da parte delle comunità e dell'opinione pubblica il sistema di regole che devono introdurre premialità e, insisto, penalità, che hanno bisogno di ricadute sulle leggi finanziarie.

In ultimo, è importante che in questo contesto ci sia certezza, come è stato ricordato, del finanziamento di funzioni fondamentali; dobbiamo sapere che i diritti universali o, meglio, come il Ministro sa bene, indisponibili – mi sia concesso questo termine forte – non possono essere lasciati a un sistema di incertezze, perché in questo caso una comunità non sta più insieme. Dobbiamo dunque sapere come si finanziano tali funzioni fondamentali a voi ampiamente note.

CIRILLO. Signor Presidente, intervengo in rappresentanza dell'UNCEM, di cui sono vice presidente. Anzitutto vorrei ringraziare per l'odierna audizione, facendo presente che anche da parte nostra è stato depositato un documento articolato, per cui mi limiterò a svolgere soltanto alcune brevissime considerazioni.

Lo Stato, per realizzare un vero sistema federalista ispirato ai principi di sussidiarietà, differenziazione ed adeguatezza, come previsto dall'articolo 118, primo comma, della Costituzione, non può prescindere dalla rilevante frammentazione del sistema comunale italiano e la conseguente necessità di sviluppare ulteriormente il tema dell'associazionismo comunale, soprattutto nelle micromunicipalità, prevalentemente montane, in forme stabili e obbligatorie, adeguate allo svolgimento di una serie accresciuta di competenze complesse non più affidabili alla titolarità dei singoli

Comuni, ovviamente con la contestuale acquisizione diretta dei relativi ce-spiti finanziari.

Quella del modello associativo sarà, a giudizio dell'UNCCEM, la sfida che il federalismo fiscale dovrà lanciare e sulla quale si misurerà la capacità di cogliere, interpretare, garantire ed esaltare la specificità dei territori.

L'UNCCEM ritiene che l'individuazione delle funzioni fondamentali e il nuovo codice delle autonomie dovrebbero precedere e non seguire la disciplina della allocazione delle risorse.

Comunque, il federalismo deve avere consapevolezza di un contesto territoriale che non si esaurisce nei grandi agglomerati urbani e nelle previste città metropolitane.

Nell'ordinamento italiano ai Comuni sono riservati, quasi in forma esclusiva, i servizi al cittadino. Per poter assolvere tale ruolo, il governo locale deve essere forte, ma per essere forte, anche in montagna, non può essere caricato sulle gracili spalle dei piccoli Comuni, strutturalmente incapaci di offrire risposte efficaci ed efficienti. L'insufficienza dimensionale dei Comuni di montagna va affrontata con decisione. Non serve a niente e a nessuno indicarne i limiti senza impegnarsi ad individuarne i rimedi. Sicuramente non costituiscono rimedio le unioni facoltative di Comuni, esperienza deludente soprattutto nel confronto con le Comunità montane. In proposito è necessaria una scelta chiara da parte del legislatore.

Sono maturi i tempi per avviare un grande processo di accorpamento dei piccoli Comuni e, di conseguenza, di tutti quelli montani? L'UNCCEM in linea di principio non si sottrae alla sfida, ma vorrebbe essere informata di tale volontà. Tale processo per le Comunità montane non costituirebbe una novità in quanto esse nacquero proprio per superare i limiti del governo di aree demograficamente modeste. Se questa fosse la volontà del Parlamento, sarebbe ancora più assurdo lasciare morire un'esperienza positiva del passato e anticipatrice del progetto politico futuro.

L'UNCCEM confida pertanto nel Parlamento per l'attenta valutazione della tematica e l'accoglimento delle proposte emendative contenute nel documento consegnato.

FRIERI. Signor Presidente, sono assessore al bilancio del Comune di Modena ed intervengo in rappresentanza della Lega delle autonomie locali. Anche noi abbiamo consegnato alla Presidenza una documentazione scritta.

La nostra impressione è che il disegno di legge n. 1117, rispetto alla bozza estiva che abbiamo conosciuto, abbia subito notevoli mediazioni, in particolar modo rispetto alla definizione di alcune variabili quantitative, come, per esempio, la definizione precisa dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP), ovviamente connessa all'altra definizione, quella delle funzioni fondamentali affidate ai diversi livelli di governo, e alla individuazione concreta di alcuni limiti dimensionali, mi riferisco a quello della Lombardia, di cui in questa ultima versione non troviamo traccia.

Non crediamo che sia possibile disegnare una riforma in senso federalista senza chiarire questi due aspetti, anche perché definire i livelli essenziali delle prestazioni significa sostanzialmente, se il principio che ispira la manovra governativa è quello che le risorse pagate appartengono a quel territorio, definire la quota di base imponibile, reddito delle persone fisiche, che resta sul territorio. Una volta calcolata l'aliquota media nazionale e stabiliti i livelli essenziali delle prestazioni, la definizione del fondo per la perequazione è complementare.

Noi di Legautonomie non abbiamo nulla in contrario a che si proceda ad una semplificazione dei livelli di governo, se questo genererà efficienza e anche una maggiore valorizzazione delle Regioni, purché gli enti locali più piccoli siano tutelati in un rapporto delle autonomie con le Regioni stesse. Comunque è necessario che anche le funzioni fondamentali dei Comuni, che possono essere finanziate da tributi propri o da tributi propri derivati, cioè accorpati espressamente con una imposizione di carattere nazionale, siano precisamente chiarite. In caso contrario, non si capisce quali siano i diritti costituzionalmente definiti di cittadinanza, che sul territorio nazionale devono essere invariabili. Per essere molto concreti, l'assistenza all'infanzia è una funzione fondamentale che nel vostro disegno rimarrà ancora affidata ai Comuni? In altri termini, gli asili nido devono trovare copertura in tributi propri, in tributi propri derivati o dove? Senza queste risposte, lo diciamo con una battuta, l'impressione è di trovarsi all'inaugurazione di un ristorante in cui potrebbero non essere chiari menu e listino prezzi.

È molto difficile esprimere un parere proprio perché non è chiaro cosa dobbiamo finanziare esattamente. Inoltre, notiamo che nel susseguirsi del dibattito sulle fonti di finanziamento e sulle basi imponibili, poco indicate, tutto si incentra sull'IRPEF. Mi pare di capire che compartecipazioni e addizionali provinciali, comunali e regionali si vadano ad accavallare su questa imposta, che è l'imposta principe in un sistema fiscale nazionale che ha anche una funzione redistributiva e che chiarisce il principio di equità che una Repubblica decide di adottare nel prelevare risorse ai cittadini. Ora ci chiediamo, anche tecnicamente, come possa essere gestibile tutto questo. Avevamo invece apprezzato la dichiarazione della scorsa estate del ministro Bossi, quando ci è parso facesse riferimento, non alla reintroduzione dell'ICI, ma comunque ad una imposizione, che noi qui proponiamo, unica sul patrimonio, da non finanziare con un aumento della pressione fiscale, ma semmai accorpando in capo ai comuni tutte le imposte che fanno riferimento al patrimonio immobiliare.

Non capiamo come si possa essere arrestato il processo di decentramento catastale, che avrebbe responsabilizzato gli stessi comuni nella lotta all'evasione per le informazioni che essi potevano reperire sul territorio, misura invocata più volte dallo stesso ministro Tremonti in tutte le finanziarie.

Vengo al Patto di stabilità. Chiediamo se, come dice il Governo, le risorse appartengano al territorio da cui derivano. Perché il Patto non può essere regionalizzato e quindi i disavanzi prodotti, aggregati da un ter-

itorio non possono essere compensati su base regionale? Chiediamo in questo senso provvedimenti al più presto, ma ormai per il 2010, perché i tempi sono inoltrati.

Chiudiamo con gli investimenti. Siamo fortemente preoccupati e, da studi di noti istituti di credito, risulta che gli investimenti sono già in calo nel 2008. Questo per più ragioni; di sicuro il Patto di stabilità, con le sue novità, ha spiazzato. Abbiamo avuto l'impressione che il nuovo Patto abbia penalizzato gli enti meno indebitati, più virtuosi e più capaci di autofinanziarsi e di produrre spesa. Ci chiediamo perché non ci possano essere modifiche, per esempio, che tengano conto della virtuosità degli enti, dello *stock* di debito accumulato e anche di un banale principio di efficienza, per esempio quantificabile in un dato: la quantità di servizi prodotti per il cittadino. Ci dobbiamo infatti mettere nei panni del cittadino, che deve avere di fronte a sé una pubblica amministrazione più efficiente.

Chiediamo che il Patto di stabilità, siccome è un sistema di controllo decentrato della finanza locale, sia inserito in questa riforma e sia chiarito. Da questo punto di vista, Legautonomie si candida ad essere un interlocutore di Parlamento e Governo su tale materia, ritenendo però che debba rimanere la solidarietà costituzionalmente garantita tra Regioni ricche e Regioni povere, debbano essere garantiti i diritti di cittadinanza e che, contemporaneamente, i criteri di premialità debbano conciliare crescita ed equità sociale.

PITTALUGA. Signor Presidente, intervengo in rappresentanza della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. Sono assessore all'organizzazione, risorse umane, finanziarie e strumentali, informatica, della Regione Liguria e coordinatore vicario della commissione affari finanziari della Conferenza medesima.

Dirò solo poche parole per rappresentare la posizione delle Regioni e delle Province autonome e per evidenziare che le Regioni hanno molto apprezzato il metodo di interlocuzione continua seguito dal ministro Caldeoli per costruire un disegno di legge delega, che chiaramente è difficile da definire, ma nel quale comunque le Regioni si riconoscono per la definizione concreta dei principi su cui deve basarsi il federalismo fiscale in questo Paese.

Siamo infatti pienamente consapevoli che la realizzazione di un federalismo fiscale e politico sia un compito molto complesso nel nostro paese in quanto, diversamente da quanto accaduto in diversi sistemi oggi federali, in questo caso il federalismo non nasce con lo Stato ma viene costituito in corsa a partire dai poteri di diversi livelli istituzionali già consolidati nel tempo.

Ovviamente, il federalismo in quanto nuova organizzazione istituzionale dello Stato comporta degli aggiustamenti di potere a favore più della periferia che del centro e, evidentemente, in questi contesti nascono inevitabili resistenze alla cessione di potere. Peraltro, vi è stata anche una condivisione tra Regioni ed enti locali che, per certi aspetti, è nuova rispetto ad un passato anche recente, e questo ci dà soddisfazione.

È evidente che la realizzazione del federalismo fiscale avverrà in modo concreto attraverso i decreti attuativi, per cui è nei decreti attuativi che dovranno affrontarsi problemi di grande rilevanza. Per questo motivo, noi insistiamo su un metodo di confronto che prosegua quella condivisione fruttuosa che ha caratterizzato la costruzione del disegno di legge delega. Quindi, sia che avvenga in un luogo istituzionale predefinito sia che avvenga in modo informale, noi gradiremmo che questo confronto, che ha distinto il recente passato, continuasse.

Noi ci rendiamo conto che il percorso per la definizione dei decreti attuativi non sarà semplice ma anzi molto complesso. Riteniamo che alcune anticipazioni (per esempio, il confronto con il Governo sui LEA, cioè sulla definizione dei livelli essenziali di assistenza) esprimano la preoccupazione che in qualche modo e per questa via si operi una decurtazione delle risorse finanziarie che vanno a coprire la soddisfazione dei bisogni essenziali dei cittadini. Non vorremmo che, in modo surrettizio o attraverso la ridefinizione dei livelli essenziali di assistenza, si arrivasse ad una decurtazione delle risorse finanziarie relative.

Allo stesso modo, non vorremmo che il percorso verso il federalismo fiscale fosse un'occasione per anticipazioni sulla definizione dei costi standard, che è materia molto complessa. Abbiamo letto di semplificazioni aritmetiche che, a nostro parere, sono inopportune in quanto frutto di definizione di parametri e di algoritmi del tutto semplificatori rispetto ad una realtà istituzionale molto più complessa. Ad esempio, definire efficienti in campo sanitario alcune Regioni, piuttosto che altre, sulla base della semplice induzione che il fondo sanitario nazionale *pro capite* in quelle Regioni è più basso che altrove, è una semplificazione che non tiene conto della distribuzione demografica. La Campania, ad esempio, ha il 16 per cento di popolazione sopra i 65 anni mentre nella mia Regione, la Liguria, si registra il 27 per cento: chiaramente, l'incidenza delle malattie è molto più forte quando l'età avanza.

Sul problema del fondo perequativo per Comuni e Province che sarebbe gestito dalle Regioni, è chiaro che esso sarà oggetto di profonda discussione. Noi riteniamo che debbano essere definite delle regole e delle forme di trasparenza adeguate al fine di rendere disteso il rapporto tra Regioni ed altri enti locali ma, altresì, ribadiamo l'importanza di uno dei principi fondanti del federalismo: la vicinanza del governante all'elettore, che consente un'allocazione più efficiente delle risorse in base al principio che, quanto più il governante è vicino all'elettore e al cittadino, tanto più ne conosce i bisogni e sa soddisfarli.

Pertanto, ci rendiamo conto dell'esigenza di definire delle regole trasparenti e delle modalità che non si prestino a discrezionalità nella definizione dell'allocazione di questi fondi perequativi. Pertanto prevedere forme di *bypass* delle Regioni nella gestione delle risorse finanziarie significherebbe snaturare il significato stesso del federalismo fiscale, perché un federalismo politico che non desse alle Regioni le risorse necessarie per proporre e approvare delle leggi sarebbe un federalismo politico zoppo.

In nessuno dei sistemi federali (nella Svizzera dei Cantoni o negli Stati Uniti degli Stati federati) esiste alcuna forma di *bypass* del ruolo delle Regioni rispetto ad una forma di coordinamento finanziario, che appunto non può prescindere dal ruolo delle Regioni. Siamo inoltre convinti che si possa continuare quel percorso di condivisione con gli enti locali avviato nei mesi recenti e che, in qualche modo, dovrebbe consentire di addivenire alla definizione di quel quadro di regole e di forme di trasparenza che diano le dovute garanzie agli enti locali nella gestione di tali risorse.

Abbiamo presentato, come Regioni, alcuni emendamenti che vi proponiamo: il primo di questi riguarda il periodo di tempo entro cui i decreti attuativi dovrebbero essere emanati. Come Regioni, noi riteniamo che 12 mesi siano un tempo sufficiente; ricordo, solo per inciso, che la Costituzione italiana è stata discussa e approvata dal Parlamento in nove mesi. Questa è una nostra richiesta, che ribadiamo in questi emendamenti anche se siamo consapevoli che nel Governo vi sono posizioni diverse.

SPISSU Signor Presidente, sono Presidente del Consiglio regionale della Sardegna e vice coordinatore della Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome, in rappresentanza della quale intervengo in questa sede, consegnando alla Presidenza anche una documentazione scritta.

Anzitutto vorrei ringraziare lei, presidente Baldassarri, e i senatori Vizzini, Presidente della 1^a Commissione, e Azzollini, Presidente della 5^a Commissione, per avere consentito la nostra audizione. A differenza dei soggetti che ci hanno preceduto, noi non possiamo fare riferimento a sedi, luoghi e confronti precedenti che ci abbiano consentito di comunicare opinioni su cui si potessero registrare convergenze o rappresentare elementi di preoccupazione.

Non abbiamo potuto partecipare a interlocuzioni in sedi precedenti, e non perché fosse nostra intenzione sottrarci a questo confronto e a questo passaggio delicatissimo che il nostro Paese attraversa in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, ma semplicemente perché le modalità del confronto avvenuto tra il Consiglio dei ministri, la Conferenza Stato-Regioni, l'ANCI, l'UPI e l'UNCCEM hanno di fatto escluso dal confronto stesso le Assemblee legislative regionali.

Non sfugge a nessuno, ovviamente non a noi, la portata e l'importanza di questa discussione e del modo in cui il Parlamento, con avvio dal Senato, andrà a definire le deleghe in materia di federalismo fiscale. Non sfuggono a nessuno le connessioni e le relazioni tra quanto sarà contenuto nel disegno di legge n. 1117 in discussione e successivamente nei decreti ed il ruolo e la responsabilità che avranno le Assemblee legislative regionali, che non sono il luogo delle maggioranze nelle Regioni, rappresentate dai Presidenti, ma della complessità e della pluralità di maggioranze e opposizioni così come si manifestano al momento elettorale. Si tratta, quindi, di un'articolazione di posizioni e di rappresentanze molto più vasta.

Non sfugge a nessuno, dunque, come le Assemblee legislative regionali dovranno essere coinvolte nei processi successivi di omogeneizzazione della legislazione, di trasparenza, di uniformazione delle leggi di contabilità, dato il potere legislativo loro affidato, al pari del Parlamento nazionale.

Non avanziamo un'obiezione polemica per l'esclusione delle Assemblee legislative in tutto il processo previsto dal disegno di legge di delega, ma poniamo all'attenzione delle Commissioni riunite del Senato, al Consiglio dei ministri e al Parlamento italiano una questione politica. Riteniamo infatti sia utile che le Assemblee legislative regionali, proprio nel momento in cui si formano decisioni così importanti e decisive per la vita del nostro Paese e dei cittadini, non partecipino da spettatrici passive al procedimento previsto e alle successive decisioni. Non vi è alcuna polemica con i Presidenti delle Regioni, che naturalmente hanno sedi, luoghi e opportunità per rappresentare le posizioni delle Regioni: le Assemblee legislative costituiscono però una sede diversa e a nostro avviso decisiva di rappresentanza, non meno decisiva.

Anche nelle fasi successive all'approvazione del disegno di legge di delega sul federalismo fiscale, che porterà poi alla definizione di tematiche delicatissime richiamate dai rappresentanti dei Comuni e delle Province, nonché dallo stesso rappresentante dei Presidenti di Regione, non è prevista alcuna modalità di confronto con le Assemblee legislative regionali, né in sede di Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, né di Conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, previste rispettivamente dagli articoli 3 e 4 del disegno di legge di delega (A.S. n. 1117).

Riteniamo dunque che il dibattito in corso proprio in queste ore nel Paese circa la possibilità di istituire una Commissione bicamerale per le riforme abbia un senso se potrà portare, anche a legislazione vigente, ad includere le Assemblee legislative regionali e le rappresentanze di Comuni, Province e Comunità montane nel processo di formazione delle decisioni.

La Commissione bicamerale per le questioni regionali, dalla quale siamo stati auditi qualche giorno fa, potrebbe essere integrata dai rappresentanti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Assemblee delle autonomie locali, magari designati dai CAL, i Consigli delle autonomie locali, che si stanno insediando in tutte le Regioni o sono in fase di formazione. Quella potrebbe essere la sede in cui le Assemblee legislative possono avere voce e contribuire a questo processo così delicato. Penso sia questo il punto politico rilevante nella discussione odierna, perché ritengo che le questioni di merito sollevate questa sera verranno affrontate in Parlamento nel corso della discussione sul disegno di legge delega, e anche successivamente, quando si tratterà di definire i livelli essenziali di assistenza, gli *standard* minimi, eccetera. Temi che affronteremo, nel merito, successivamente all'approvazione della delega.

Segnaliamo dunque un problema, così come segnaliamo con preoccupazione la possibilità di sovrapposizione dei livelli istituzionali di Regioni

e autonomie locali. Ciò può accadere, ad esempio, nel caso delle città metropolitane, in cui si potrebbe verificare una coincidenza, o vi potrebbe essere una definizione che esclude le stesse città metropolitane dalla competenza regionale, creando così dei conflitti di difficile soluzione.

Desideriamo lasciarvi un documento scritto, nel quale sono rappresentate in maniera più diffusa le questioni da noi sollevate come, ad esempio, l'esigenza che il federalismo fiscale costituisca una parte dell'attuazione degli articoli del Titolo V della Costituzione, che dovranno portare anche all'istituzione della Camera delle Regioni: la discussione odierna e l'obiezione da noi sollevata avrebbero infatti poco senso se venisse istituita la Camera delle Regioni. Il nostro suggerimento è di affrontare le varie questioni in maniera unitaria. Vi lasciamo dunque un intervento scritto più approfondito sulle questioni in esame, di cui abbiamo già discusso nel corso della presentazione del Rapporto sulla legislazione svolta a Venezia qualche settimana fa e che abbiamo già portato all'attenzione della Commissione bicamerale per le questioni regionali la settimana scorsa. Si tratta di una questione politica che andrebbe affrontata e risolta preliminarmente, o comunque mentre la discussione procede, nelle Commissioni di merito della Camera dei deputati e del Senato.

PRESIDENTE. Avendo ascoltato gli interventi di tutti i rappresentanti previsti per questa prima audizione, do ora la parola ai senatori che intendano intervenire per porre domande ai nostri ospiti o svolgere eventuali approfondimenti.

LANNUTTI (*IdV*). Signor Presidente, premetto che l'Italia dei valori, nel corso di un recente seminario, cui ha partecipato anche il ministro Calderoli, ha espresso il suo consenso alla riforma federale. Vorrei porre solo qualche domanda, dopo avere ringraziato il ministro Bossi, venuto a seguire le presenti audizioni. Le domande riguardano la finanza degli enti locali e in particolare la questione della finanza derivata. La crisi della *Lehman Brothers*, crisi legata ai mutui americani, ha infatti prodotto debiti anche per alcuni enti locali italiani che hanno investito in titoli cosiddetti «tossici».

PRESIDENTE. Per non fare confusione, è bene precisare, che il collega Lannutti intende riferirsi ai titoli finanziari derivati acquistati dagli enti locali e non alla finanza derivata degli enti locali.

LANNUTTI (*IdV*). La precisazione del Presidente è corretta: mi riferisco ai titoli finanziari derivati, da cui deriva la crisi che sta mangiando tutta l'economia reale.

Sappiamo che il PIL mondiale, misuratore dell'economia reale, è di 45.000 miliardi di dollari, mentre i prodotti derivati hanno raggiunto una cifra pari a 450.000 miliardi di dollari.

Ma ecco la domanda che intendo rivolgere soprattutto ai rappresentanti dell'ANCI e dei Comuni: sappiamo che nel 2001, dall'allora ministro

Tremonti, nella finanziaria è stata data la possibilità agli enti locali di indebitarsi in prodotti derivati. Vi è stato un indebitamento, secondo la Corte dei conti, pari ad una cifra che si attesta tra i 30 ed i 40 miliardi di euro. Come si pensa, dunque, nella riforma federale, di risolvere questa questione, che non è di poco conto?

E vengo alla seconda domanda che mi preme sottoporre agli auditi. Abbiamo il terzo debito pubblico del mondo, pari a qualcosa come 1.650 miliardi di euro: come si ripartirà tale debito pubblico la riforma federale, come verrà ripartito questo grande onere?

Ecco, queste erano le domande che intendevo rivolgere agli auditi, signor Presidente, ringraziando per avere dato avvio alle odierne audizioni, soprattutto perché questa crisi dei *subprime* e dei prodotti derivati durerà ancora a lungo, non si risolverà nel breve periodo, ed interessa anche gli enti locali e molte Regioni, indotti dalle banche ad indebitarsi, coinvolgendo anche il futuro di intere generazioni. Insomma, i sindaci, consapevolmente o meno, hanno indebitato per trenta o quarant'anni i cittadini: come si pensa, quindi, di ripianare questi debiti?

BARBOLINI (PD). Signor Presidente, ringrazio tutti i rappresentanti delle autonomie intervenuti perché ci hanno fornito spunti e indicazioni interessanti e preziosi; successivamente, prenderemo visione pure dei documenti lasciati agli atti, anche in termini di formulazioni emendative.

Rivolgendomi a tutti loro, cui chiedo coralmemente un contributo, vorrei porre una questione. Personalmente condivido tutte le sottolineature effettuate circa l'utilità del fatto che questo processo di federalismo fiscale si muova in sintonia e avendo come elemento di precondizione la definizione delle funzioni. Insieme a questo, bisognerebbe uscire da una certa nebulosità e genericità sul tema delle risorse (proprie e compartecipate), sottolineando soprattutto la necessità di un coinvolgimento di tutti i livelli istituzionali nel processo di attuazione della delega.

Detto questo (ed è un punto nel quale mi riconosco), credo che nella fase di discussione parlamentare dovremmo cercare di fare quanto auspicato da qualcuno, ossia compiere uno sforzo di elaborazione e arricchimento per provare a delineare meglio i contorni ed il sentiero attraverso cui deve articolarsi il disegno di federalismo.

Non sto ora a dire che anche noi condividiamo un progetto di valorizzazione delle autonomie e di federalismo; si tratta, però, di verificare dove vogliamo andare. Per riprendere l'esempio simpaticamente riportato dal mio concittadino Frieri, vorrei ricordare i termini del problema: certo, se abbiamo deciso di realizzare un ristorante, bisogna che almeno si sappia cosa prevede il menu e, più o meno, quanto si spende. È importante conoscere qualche ordine di grandezza, altrimenti ci si potrebbe anche interrogare sull'opportunità o meno di procedere sulla strada della ristorazione, perché è meglio evitare di fare qualcosa che non soddisfa nessuno o crea diversi problemi.

PRESIDENTE. Basta che il collega non proponga la cooperativa CAMST come unico soggetto di riferimento: pur apprezzandone, come sa, i prezzi, sono per il libero mercato.

BARBOLINI (PD). No, signor Presidente, ci mancherebbe altro! Come tutti gli emiliani, non sono indifferente alle raffinatezze, e sono pure un amante della buona cucina. Non avevo intenzione di parlare della CAMST, ma di andare a parare da un'altra parte, ponendo la seguente questione.

Non possiamo risolvere tutto preventivamente, ma dobbiamo delimitare alcuni ambiti. Ritengo quindi che sarebbe importante poter accompagnare un testo normativo di delega anche con allegati, secondo quanto qualche associazione mi pare auspicasse in alcuni documenti. Tali allegati, per esempio, potrebbero vertere sul tema delle funzioni fondamentali, del *range* e dei parametri standard delle prestazioni e dei costi. Trovo giuste le sottolineature fatte in proposito circa il fatto che non si tratta del solo costo statistico e matematico, ma del rapporto tra costo, prestazioni e qualità. Allora, da questo punto di vista, si dovrebbe alimentare tale patrimonio di conoscenze, che, per i livelli essenziali di assistenza in sanità, forse è già ricco, ma per altri aspetti è del tutto da costruire. A tal fine, dunque, le associazioni, a seguito del lavoro di sintesi che hanno portato avanti in questi anni di confronti, sono in possesso di elementi, banche dati e indicazioni che possano essere utili e resi disponibili? Questo sarebbe opportuno per uscire dalla genericità delle affermazioni di principio e provare a vedere cosa concretamente diventa l'articolazione di tali principi in modelli operativi.

Anch'io, infatti, sono sensibile a problemi come quello di capire se, non dico il nido, ma la scuola dell'infanzia sia un diritto da garantire a tutti i cittadini, dalle Alpi alla Sicilia, oppure un *optional* che le comunità territoriali devono pagarsi. Non è un elemento irrilevante e sono interessato anche a sapere quanto costa un asilo nido come qualità di prestazione, ovviamente anche in relazione al tipo ed alla qualità del servizio che viene reso.

Avremmo pertanto bisogno, attorno a tali questioni, non di fare tecnicismo, ma di avere alcuni larghi orizzonti e parametri di riferimento a cui agganciare valutazioni che, altrimenti, resterebbero troppo nell'ambito delle dichiarazioni di intenti, secondo me difficili da lasciare solo ad un processo di definizione *a posteriori*.

PRESIDENTE. Non essendovi altri colleghi che chiedono di intervenire, mi permetto di valutare alcuni elementi emersi, che possono rivelarsi molto utili per un efficace prosieguo dei nostri lavori, al fine di costruire un efficiente percorso di confronto, approfondimento e dibattito. Sono emersi sostanzialmente almeno quattro filoni di ragionamento da questi contributi, che vorrei sintetizzare soltanto per ricordarli meglio, perché poi dovremo proseguire il lavoro su questi punti.

Il primo filone emerso – già all’inizio dei lavori delle nostre Commissioni riunite – riguarda il ragionamento sulle funzioni e sulle risorse, che va in parallelo con il codice delle autonomie e le modifiche costituzionali, laddove necessario. Ne discende il secondo: la pressione fiscale totale, rispetto alla redistribuzione delle risorse per enti.

Il terzo filone da seguire, a mio parere importante, è quello del federalismo applicato con il principio della sussidiarietà verticale, a partire dai Comuni e risalendo a Province e Regioni (all’inizio vi era qualche dubbio sull’eventuale statalizzazione delle Regioni, in un certo senso). È un disegno da mettere sul tavolo in modo chiaro. Con il ministro Calderoli abbiamo già parlato più volte di questi temi, lo ripeto solo per memoria.

Il quarto filone è quello della rappresentanza delle Assemblee legislative, che non prendono parte, come tutti gli altri soggetti, alla Conferenza Stato-Regioni. Anche questo può essere un argomento da affrontare: poi si vedrà se fare riferimento all’attuale Commissione bicamerale per le questioni regionali o ad altro organismo.

Vorrei fare due precisazioni. Innanzitutto, dato che emerge continuamente il problema dell’azzeramento dell’ICI sulla prima casa, mi sono permesso, nei confronti sia del Governo Prodi sia dell’attuale Governo Berlusconi, di suggerire un’idea, che ripropongo anche in questa sede e che potremmo valutare. L’azzeramento dell’ICI sulla prima casa riguarda una quota relativamente contenuta del gettito totale dell’ICI. Parliamo complessivamente di circa 22 miliardi di euro, al netto delle pubbliche amministrazioni, e l’ICI sulla prima casa incide per circa tre miliardi e mezzo di euro. Essendo stata in entrambi i casi una decisione del Governo centrale, invece di azzerare l’ICI (visto che poi sorge il problema di come, quando e quanto risarcire i Comuni), si potrebbe prevedere la deducibilità dell’ICI dall’IRPEF. È una proposta tecnica, che però deve essere valutata politicamente, che risolverebbe tutti questi problemi e che quindi potrebbe essere studiata.

Quest’anno era complicato attuare tale soluzione, perché c’era già la pregressa decisione del Governo Prodi, ma se si sincronizza il pagamento dell’IRPEF e dell’ICI, questo potrebbe avvenire contestualmente. Si ricrea in tal modo, anche da questo punto di vista, l’autonomia dei Comuni.

Propongo un’ultima annotazione, per evitare confusioni. Il collega Lannutti, nel suo intervento, parlava chiaramente delle operazioni sui derivati di tutti gli enti locali, ma non solo, perché anche il Governo centrale ha effettuato queste operazioni. Ciò non ha nulla a che vedere con la finanza derivata, cioè le addizionali IRPEF, e così via.

Ora, collega Lannutti, ai fini del debito pubblico, il debito degli enti locali è correttamente calcolato, anche se con qualche ritardo di tempo. Questo va detto per la raccolta dei dati. Il problema è ancora più sofisticato e non è tanto quello che vi sia un debito nascosto nell’operazione, quanto quello che in realtà, a certe operazioni di indebitamento, realizzate sia dagli enti locali sia dallo Stato centrale, si sono sommate operazioni sui derivati che spesso hanno apparentemente ridotto gli oneri finanziari

nel primo o nel secondo anno di spalmatura del debito, caricandoli poi sugli anni successivi.

È la stessa operazione realizzata dall'allora Governo nazionale nel 1997 per rientrare nei parametri di Maastricht, con il risultato che poi ci siamo ritrovati oneri molto più forti nel 2000, nel 2001 e nel 2002.

Pertanto, non è che si debba pensare a chissà quali operazioni siano state fatte. Il problema è che tecnicamente quelle operazioni, spalmando l'onere nel tempo, rischiano – questo sì – di far emergere un debito che attualmente non è visibile.

Diverso è il ragionamento sulle modalità di ripartizione del debito pubblico, che formalmente è debito dello Stato nazionale, ma ovviamente è stato accumulato, nell'arco di trenta o quarant'anni, anche a seguito dei trasferimenti dovuti dallo Stato centrale agli enti locali. Poi era onere dello Stato centrale coprire il *deficit* complessivo con l'emissione di titoli, BOT e CCT.

Quindi, dal punto di vista formale giuridico, trattasi di debito dello Stato centrale, ma è chiaro che esso trae origine dagli enti locali almeno per metà, dal momento che, se guardiamo la spesa pubblica, questa è per metà degli enti locali e per metà dello Stato centrale. Anche questo è un argomento da valutare attentamente.

AZZOLLINI (*PdL*). Come relatore, seguirò tutte queste tematiche. Ho visto molto interesse sulla questione delle Commissioni, che ovviamente sarà valutata con attenzione, soprattutto in sede di presentazione degli emendamenti.

In linea di massima, però, come dicevo poco fa, sono sempre del parere che in Italia non si debbano creare nuove ed ulteriori strutture, perché normalmente si aumentano le competenze. Sarà utile, prendendo spunto da ciò che avete detto, ragionare sugli organismi già esistenti, magari con le opportune integrazioni, perché solo questo consente un lavoro celere e competente.

La battuta classica che si fa è che in Italia, se non si vuole fare qualcosa, si crea una Commissione – ripeto, è solo una battuta, per carità! – ma io desidererei che questo non accadesse nel caso della legge sul federalismo e che le questioni fossero affrontate da organismi che già si occupano di questi temi, naturalmente con le opportune integrazioni, perché ce n'è bisogno, data la complessità della questione che stiamo affrontando, ma in linea di massima, perché le cose si facciano, è meglio utilizzare ciò che c'è già, opportunamente rimodulato per il compito che si ha di fronte, piuttosto che improvvisamente ripensare tutto.

VIZZINI (*PdL*). Vorrei chiedere ai rappresentanti dell'ANCI a quale fine vorrebbero essere integrati nella Commissione bicamerale per le questioni regionali, perché gli schemi di decreti delegati devono essere adottati previa intesa in sede di Conferenza unificata. La Commissione parlamentare per le questioni regionali rappresenta il potere legislativo, i sindaci rappresentano un pezzo del circuito del potere esecutivo. L'idea è

quella di formare degli organismi in cui, al di là della separazione dei poteri, i poteri esecutivi e quello legislativo entrano in una Commissione? L'integrazione della Commissione bicamerale con le Regioni e i Comuni nasceva per garantire ai Consigli regionali e ai rappresentanti di altre Assemblee (non agli Esecutivi regionali, che già hanno una sede in cui si rapportano con l'Esecutivo nazionale) una possibilità di partecipazione. Mi pare che nel disegno di legge la partecipazione piena degli Esecutivi a tutti i processi, compreso quello della acquisizione dei dati, compresa la Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale, sia garantita. Il circuito parlamentare è altra cosa e riguarda i poteri legislativi. D'altronde, mi auguro veramente che si metta in moto il meccanismo della riforma della Costituzione sia per le funzioni, sia per il bicameralismo, perché c'è bisogno di un ramo del Parlamento che rappresenti gli interessi del territorio, al di là di quelli politico-partitici e non degli Esecutivi regionali o comunali che entrino in contatto con il Parlamento non si capisce bene per fare cosa, giacché hanno già una interlocuzione con l'Esecutivo nazionale. Il problema, tutt'al più, è che in questo momento appare debole il fronte alla democrazia parlamentare rispetto al circuito degli Esecutivi e non viceversa.

SANTARSIERO. Signor Presidente, abbiamo proprio bisogno del rapporto con il Parlamento, è esattamente questa la nostra richiesta.

VIZZINI (PdL). Il rapporto con il Parlamento non significa codecidere, perché il vostro è un potere esecutivo.

SANTARSIERO. La Costituzione, però, ci mette anche su un livello di equità nel rapporto.

PRESIDENTE. Non credo che risolveremo l'argomento questa sera.

Sul tavolo ci sono quindi il problema posto dall'ANCI, come pure una prima risposta di ordinamento e di reciproca differenza di ruoli del presidente della 1^a Commissione Vizzini. Comunque, tutto ciò che abbiamo detto nel corso di questa audizione è agli atti; sarà redatto un resoconto stenografico, e ne terremo conto per il prosieguo dei nostri lavori.

Do ora la parola al ministro per la semplificazione normativa Calderoli, in rappresentanza del Governo. Lo ringrazio per l'attenzione che ha sempre avuto fin dal primo momento a questa tematica e che ci ha garantito avrà per tutto il corso dei nostri lavori.

CALDEROLI, ministro per la semplificazione normativa. Intervengo non sul merito ma sul metodo che intendiamo seguire, che da più parti è stato sottolineato.

Innanzitutto, odio il *fast food*, sono per lo *slow food*: credo che in questo momento non ci sia possibilità di menu a prezzo fisso e che l'argomento debba essere approfondito.

Condivido completamente l'osservazione circa la necessità che i decreti legislativi debbano essere seguiti anche in corso d'opera e non abbandonati dopo la semplice espressione di un parere da parte di generiche Commissioni.

Piuttosto che costituire una Commissione *ad hoc*, penso sia più opportuno utilizzare la Commissione per le questioni regionali, che ha la medesima composizione della Commissione che seguì il percorso dei provvedimenti Bassanini. Penso che questo organismo parlamentare rappresenti lo strumento giusto per operare, se nella legge delega, con dispositivo ordinatorio, le si attribuissero competenze analoghe a quelle che furono allora assegnate alla Commissione che si occupò dei provvedimenti Bassanini.

Credo che possa essere utilmente anticipato il percorso della raccolta dei dati, rispetto alla Commissione paritetica, perché questo ci consente di guadagnare qualche mese per poter raccogliere i primi dati, prima del varo della legge. Tra l'altro, ritengo che in questo modo potremmo trarre suggerimenti diversi.

Inizierà quindi ad operare un gruppo di lavoro, la cui costituzione è già stata deliberata dal Consiglio dei ministri. Chiederemo ausilio alle associazioni dotate di un servizio studi, affinché ci forniscano persone che possano offrire un utile contributo su enti locali e Regioni, in modo che finalmente possa esservi una omogeneizzazione di numeri tra i bilanci di Regioni, Comuni, Province e Stato.

PRESIDENTE. Ringrazio il ministro Calderoli per queste precisazioni e per gli impegni assunti. La questione dei parametri, che forse attualmente appare un po' tecnica, in realtà ha un contenuto molto importante e serio.

Mi permetto di ricordare che nel 1999, analizzando la spesa sanitaria per classi di età e proiettandola a venti anni, a parità di strutture e condizioni, emergeva che l'8 per cento dell'incidenza sul PIL del 1999 diventava il 14 per cento nell'arco appunto di venti anni.

Questa è la sfida collettiva davanti alla quale ci troviamo. Lo strumento del federalismo deve servire proprio a rendere più trasparente ed efficiente il servizio pubblico, a garantire un parallelismo tra risorse e funzioni. Bisogna però tenere presenti fenomeni di questo tipo, perché solo così riusciamo a tenerli sotto controllo.

Mi fa piacere che il ministro Calderoli abbia riproposto questo argomento. La questione dei parametri si presenta per la sanità, anche se in questo settore qualcosa è già previsto, ma se consideriamo la scuola, c'è molto da costruire.

SANTARSIERO. Per noi è essenziale la presenza dei Comuni nella Commissione a cui faceva riferimento, signor Ministro, molto più delle audizioni. Può assumere un impegno in tal senso? Possiamo contarci?

CALDEROLI, *ministro per la semplificazione normativa*. Sulla Commissione sì, ma per quanto riguarda l'impegno, non dipende certo solo da me. La Commissione attende dal 2001.

PRESIDENTE. Ringrazio tutti gli intervenuti per i loro contributi ai nostri lavori e dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione dell'Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno (SVIMEZ)

PRESIDENTE. Passiamo alla successiva audizione dei rappresentanti della SVIMEZ, che ringrazio per avere accolto il nostro invito a riferire sull'argomento.

Sono presenti il dottor Nino Novacco, presidente, il dottor Riccardo Padovani, direttore, e il professor Federico Pica, consigliere.

Ci sembrava particolarmente rilevante ascoltare anche la loro voce.

Come di consueto, lascio ora la parola ai nostri ospiti per lo svolgimento di un'esposizione sui temi oggetto dell'indagine conoscitiva. Poi i colleghi potranno prendere la parola per porre quesiti, richieste di chiarimento o svolgere considerazioni.

NOVACCO. Signor Presidente, anzitutto ringraziamo per l'invito e depositiamo una documentazione scritta.

Ormai da anni, dopo le leggi Bassanini e dopo le modifiche apportate nel 2001 alla Costituzione, la SVIMEZ porta avanti una battaglia a sostegno di un'ipotesi tecnica di previsto «federalismo fiscale» economicamente e politicamente equo, che non stravolga i diritti delle popolazioni meridionali, che assicuri la sostenibilità finanziaria degli enti centrali e territoriali e che, contemporaneamente, non sia contraddittorio con una politica economica nazionale che persegua l'obiettivo della riduzione degli squilibri economico-territoriali all'interno del Paese, a suo tempo iscritti nella Costituzione del 1948 con riferimento agli squilibri Nord-Sud ed al dualismo nazionale.

La struttura del «federalismo fiscale» che consideriamo equa dovrebbe assicurare il rispetto dei principi stabiliti dalla Costituzione della Repubblica e, in primo luogo, del principio dell'uguaglianza dei cittadini, dovunque essi risiedano. Le differenze nei livelli delle prestazioni dovrebbero essere contenute nei limiti dell'esercizio dell'autonomia degli enti, mentre per le prestazioni essenziali l'obiettivo dovrebbe essere quello di ridurre le differenze in atto, non sempre riconducibili a cattiva amministrazione. Un sistema che non fosse in grado di assicurare a tutti i cittadini servizi di qualità e quantità largamente simili, non solo non sarebbe rispettoso del dettato costituzionale (articolo 3) ma sarebbe insostenibile, in quanto alla lunga non accettabile dai cittadini dell'area nella quale ciò si verificasse.

Il sistema di finanziamento prescelto dovrebbe altresì assicurare, qualunque sia il regime che si voglia introdurre, la sostenibilità finanziaria di

tutti gli enti territoriali e di ciascuno di essi individualmente considerato. L'assegnazione di risorse insufficienti a «finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite», secondo l'indicazione del quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, costringerebbe gli enti meridionali ad aumentare i livelli di tassazione e/o ad utilizzare, per la copertura di oneri riguardanti funzioni normali, le risorse destinate, in base al quinto comma dell'articolo 119, a interventi per lo sviluppo, che ancora una volta risulterebbero sostitutive e non aggiuntive. Ne deriverebbe di fatto la negazione dell'autonomia degli enti meridionali, i quali dovrebbero esercitare il loro potere di variare le entrate non per elevare il livello dei servizi, ma per la copertura delle funzioni, appunto, normali.

L'intero sistema, inoltre, non dovrebbe contenere disposizioni che rendano difficile o addirittura impossibile il perseguimento di obiettivi di coesione (non solo sociale, come impropriamente sottolineato), in primo luogo con riguardo al risultato di ridurre le strutturali differenze economiche esistenti all'interno del Paese. Tuttavia non basta che il sistema non intervenga in senso contrario al perseguimento di tale obiettivo, ma è anche necessario che vi sia una azione attiva in tale direzione: occorre che lo Stato italiano, contestualmente al «federalismo fiscale», definisca – dedicandovi risorse nazionali inevitabilmente non marginali data la dimensione dei problemi e degli interventi (e dopo il 2013-2015 anche tipologicamente diverse da quanto sarà previsto dalle scelte e dalle regole europee, perché molta parte dell'Italia non godrà più di agevolazioni riconducibili all'Europa) – una politica di forte progresso e riequilibrio territoriale Nord-Sud, e cioè un'organica e strutturale politica di sviluppo, di coesione e di unificazione nazionale, così come previsto dal quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione.

Le condizioni indicate, che la SVIMEZ ritiene essenziali per realizzare un federalismo fiscale che possa rappresentare una prospettiva di avanzamento per il Paese – per tutto il Paese – non sembrano realizzate nell'attuale stesura del disegno di legge delega del Governo, presentato in Parlamento come Atto Senato n. 1117, recante «Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione». Destano particolari perplessità, nella considerazione del gruppo di lavoro SVIMEZ (i cui membri sono indicati nella relazione) in materia di federalismo fiscale, le questioni sintetizzate nei punti che seguono.

Un primo punto riguarda i costi *standard*. È del tutto appropriato il rifiuto del criterio della «spesa storica», che in realtà mai è stato, sul piano concettuale, ritenuto valido nella storia della finanza degli enti territoriali: da questo rifiuto il Mezzogiorno ha tutto da guadagnare, purché l'analisi e i conseguenti provvedimenti vengano svolti in modo tecnicamente corretto e, sul piano civile e intellettuale, onesto. Al riguardo, si ritiene che, nella definizione dei criteri per la determinazione dei costi *standard*, sulla base dei quali è valutato il finanziamento delle funzioni essenziali (spese riconducibili alle prestazioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), della Costituzione, cioè sanità, istruzione e assistenza sociale) debba es-

sere data adeguata considerazione ai fattori ambientali e di contesto e alle differenze nel livello di reddito che comportano maggiori costi, a parità di efficienza degli enti.

Un secondo punto: nell'impianto del sistema di finanziamento degli enti territoriali, ha rilevanza la questione dell'autonomia finanziaria delle collettività territoriali. Il problema è stato fin qui discusso come se il fabbisogno fosse un dato, cui occorra porre a fronte un altro dato, e cioè le risorse. Questa impostazione nega la ragione d'essere delle autonomie territoriali, che è quella di far corrispondere il *mix* di servizi forniti allo sforzo fiscale che la collettività stessa ritenga di dover sostenere a fronte di essi. Il problema dell'elasticità finanziaria è, perciò, decisivo.

In un terzo punto, relativo alla perequazione, occorre partire (recuperando in tal modo i contributi della Commissione Vitaletti) da una definizione che abbia dignità sul piano scientifico e civile. Per «perequazione» si intende l'insieme dei mezzi attraverso i quali lo Stato (che ne ha nel nostro ordinamento la competenza esclusiva) consente ai cittadini i quali, in diverse zone d'Italia, scontano a parità di reddito una medesima pressione fiscale, un livello «ampiamente comparabile» dei servizi. Su questa base, il principio della flessibilità fiscale, quale è indicato all'articolo 2, comma 2, lettera *p*), del disegno di legge Calderoli, merita la massima attenzione.

In questo punto relativo al finanziamento delle funzioni non essenziali, il disegno di legge delega prefigura un sistema di perequazione che tiene conto, da un lato, delle differenze di capacità fiscale dell'abitante, ma non dei costi *standard* di esercizio delle funzioni e, dall'altro, dell'obiettivo della riduzione, ma non dell'eliminazione delle differenze di capacità fiscale. Gli effetti potenziali di tale normativa, come risulta da verifiche effettuate dalla SVIMEZ e da altri enti di ricerca, provocherebbe una redistribuzione di risorse a vantaggio delle Regioni del Centro-Nord, per spese in settori importanti ai fini dello sviluppo (agricoltura, artigianato, commercio, turismo e altri): le proposte di modifica del meccanismo previsto nel disegno di legge, al riguardo avanzate dalla SVIMEZ ed esposte al capitolo II del documento che abbiamo qui consegnato alle Commissioni riunite, intendono richiamare ad un'applicazione corretta e integrale dell'articolo 119, e segnalare i rischi che il disegno di legge delega comporta, di accentuazione dei già pesanti squilibri economici esistenti nel Paese.

Al riguardo è stata effettuata una simulazione degli effetti dell'applicazione dei due diversi meccanismi, utilizzando, in mancanza di dati ufficiali, i dati relativi ai trasferimenti della legge Bassanini e del Fondo perequativo della legge n. 549 del 1995. I risultati, che sono esposti nella tabella 1 della nostra relazione (che non illustrerò, ma potranno essere commentati successivamente), mostrano a puro titolo indicativo che la perdita di poco più di un miliardo di euro, rispetto alla «spesa storica», che il Mezzogiorno subirebbe con il disegno di legge, si ridurrebbe a meno di 200 milioni con la proposta della SVIMEZ.

Nello specifico, la SVIMEZ ritiene che: nell'individuazione dei trasferimenti da sopprimere (in primo luogo il Fondo perequativo *ex lege* n. 549 del 1995), debba essere tenuto adeguatamente conto della loro origine e finalità, in modo da non sottoporre al meccanismo di riparto, previsto per il finanziamento delle funzioni non essenziali, anche somme riferibili a servizi essenziali o a obiettivi di «sviluppo» territoriale e di «coesione».

Ritiene inoltre che il finanziamento delle spese per funzioni definite «non essenziali» debba avvenire con un criterio simile a quello che il disegno di legge prevede per gli enti locali nella fase transitoria, e cioè considerando in modo forfetario l'85 per cento di tali spese come essenziali, e il rimanente 15 per cento come non essenziali. Si avrebbe così l'abbandono del criterio della spesa storica, ma nello stesso tempo la garanzia di avere per queste funzioni, rilevanti ai fini dello sviluppo regionale, risorse sufficienti per il finanziamento di un volume di prestazioni ritenute adeguate in base al quarto comma dell'articolo 119 della Costituzione, valutate al netto delle «inefficienze» che storicamente hanno complesse motivazioni politico-sociali.

Un quinto punto riguarda gli interventi previsti nel quinto comma dell'articolo 119 della Costituzione (che più appropriatamente sarebbero da indicare come interventi per lo sviluppo e per la coesione, anziché interventi speciali, come fa il disegno di legge); in proposito è da lamentare l'indeterminatezza delle norme di attuazione che non fissano i principi cui dovrà attenersi il Governo nel predisporre i decreti delegati. In particolare, non sono individuate le caratteristiche delle due modalità di intervento dello Stato indicate al citato quinto comma: attribuzione di risorse aggiuntive ed esecuzione di interventi speciali. A quest'ultima modalità di intervento, inserita nella Costituzione con la riforma del 2001, si ritiene dovrebbe fare riferimento l'azione dello Stato a favore dello sviluppo del Mezzogiorno, da indicare in modo esplicito, come era nella Costituzione del 1948, e da organizzare intorno a progetti di largo respiro che coinvolgano più enti, inseriti in piani organici finanziati con risorse pluriennali (e non con provvedimenti annuali nell'ambito della legge finanziaria, come previsto invece nel disegno di legge) e vincolate nella destinazione, in modo da evitarne l'utilizzo per finalità diverse da quelle cui sono destinate. Ciò non al fine di riproporre il meccanismo che fu proprio del vecchio intervento straordinario, ma per costruire, nel diverso contesto di competenze disegnato dalla riforma costituzionale del 2001, una politica per il Mezzogiorno che, attraverso il superamento della frammentarietà degli interventi, sia in grado di produrre un impatto importante e decisivo sul sistema civile e produttivo dell'area.

Sempre sul quinto comma dell'articolo 119, punto di forte dissenso è costituito per la SVIMEZ dalla norma che prevede l'intesa con le Regioni nella definizione degli obiettivi e dei criteri di utilizzazione, nonché nella determinazione delle risorse destinate dallo Stato agli interventi per lo «sviluppo» e per la «coesione», in quanto essa di fatto indebolirebbe fortemente quella posizione di primato che, come rilevato dalla Corte Costi-

tuzionale, il quinto comma dell'articolo 119 riconosce allo Stato, e la funzione di garanzia dei diritti e di salvaguardia del sistema che esso è chiamata a svolgere in un ordinamento istituzionale multilivello.

Né un sistema di codecisione tra Regioni e Stato è in grado di assicurare una visione d'insieme degli interessi del Paese e la maggiore responsabilizzazione che con il federalismo fiscale si intende perseguire. Il coinvolgimento delle Regioni dovrebbe essere pertanto limitato al parere sugli obiettivi e sui criteri di utilizzazione delle risorse, mentre la decisione sull'entità delle risorse dovrebbe essere presa dallo Stato in piena autonomia, quell'autonomia sull'uso delle proprie risorse che non può certo essergli negata.

Signor Presidente, spero di essere riuscito in questo modo a riassumere le considerazioni sviluppate nei successivi capitoli della documentazione SVIMEZ, il cui testo abbiamo consegnato, e sul cui merito interverrà il professor Federico Pica.

PICA. Signor Presidente, aggiungerò solo poche considerazioni. In primo luogo, vorrei rilevare che vi è evidentemente un problema di tenuta complessiva del sistema: quando parliamo di sostenibilità non parliamo specificamente di perequazione, ma di sufficienza di tutte le risorse rispetto al fabbisogno ammesso appropriatamente definito. Tutto ciò, fra l'altro, è previsto dallo stesso disegno di legge del Governo, laddove all'articolo 2, comma 2, lettera *b*) si afferma chiaramente che le risorse complessive devono essere sufficienti.

Forse la mia è una considerazione fuori tema, ma sento di doverla fare, perché si tratta di una questione acuta: ci avviamo verso una fase nella quale il sistema delle autonomie sarà sottoposto a forte *stress*. Questa fase ricorda quanto avvenne nel 1929 negli Stati Uniti d'America: uno dei passaggi attraverso i quali la crisi finanziaria si trasformò in crisi dell'economia reale fu la cosiddetta «perversità congiunturale» degli enti locali. Nell'attuale situazione, è agevole comprendere che il tema della tenuta è assai importante non solo nel contesto della discussione sul federalismo ma anche nella prospettiva immediata della crisi.

Nel disegno di legge di cui stiamo parlando ci sono aspetti che ci sembrano di maggior rilievo sul piano concettuale. Spero che vi sia, successivamente alla nostra illustrazione dei punti sostenuti dalla SVIMEZ, un dibattito in cui si possa intervenire su punti specifici.

Innanzitutto, vi è una certa difficoltà nell'impostazione complessiva del disegno di legge; esso è giocato sulla questione della maggiore efficienza di un sistema federale. L'efficienza chiaramente è un valore, ma le ragioni dell'autonomia non sono nell'efficienza. Le ragioni dell'autonomia sono invece nell'efficacia. Queste ragioni concernono la corrispondenza fra il *mix* dei servizi fruiti e le preferenze. Ciò attiene all'efficacia, ossia all'elasticità del sistema rispetto alle preferenze dei cittadini. Questo è un aspetto concettuale; ma le implicazioni operative di esso consistono nella capacità di costruire un sistema nel quale vi sia elasticità sul lato delle entrate.

Il tema dell'autonomia, in senso tecnico, ossia dell'elasticità delle entrate, è spesso posto, nel disegno di legge, in generale, ma la strumentazione a fronte di questo è ancora da approfondire, come del resto tanti altri aspetti. Fra l'altro, tale problema riguarda anche il *mix* fiscale, ossia la scelta fiscale operata e l'opportunità di costruire *mix* pertinenti per ciascuna delle attività che si vogliono finanziare. L'elasticità dell'imposta sul reddito è molto forte e può giocare un ruolo importante, ove la scelta fiscale sia appropriata. La correzione apportata al testo dalle Regioni in tema di riserva di aliquota riferita all'IRPEF (quindi di segmenti di aliquote sulle quali le Regioni conservano il diritto di verificare l'importo, di introdurre agevolazioni e regole applicative diverse) spezza concettualmente il sistema IRPEF, che è la base su cui si regge il sistema finanziario italiano. L'IRPEF è lo strumento principale sia ai fini della redistribuzione che della stabilità. Ovviamente, non si può pensare ad un sistema federale che prescindendo dall'IRPEF, ma tale imposta dovrebbe essere utilizzata (e in realtà lo si era fatto, poi è emersa questa correzione in sede di Conferenza delle Regioni e delle Province autonome di Trento e Bolzano) in modo tale da non rompere l'unità del sistema.

In secondo luogo, merita ogni attenzione anche il tema della «sufficienza» che, come il Presidente ha già sottolineato, significa «tenuta», e che deve essere assicurata rafforzando anche la parte del provvedimento che concerne le imposte autonome.

Signor Presidente, spero di poter intervenire in seguito su aspetti specifici (non vorrei ora portare via troppo tempo) con una serie di considerazioni puntuali.

D'UBALDO (PD). Signor Presidente, in sede di conferenza annuale della SVIMEZ, cui ho partecipato, è stato illustrato un processo che, se non ricordo male, sarebbe in atto da qui ai prossimi dieci o dodici anni, in forza del quale il Meridione, che attualmente è la macroregione dove sussiste la minore densità di popolazione, subirebbe una perdita di circa 3 milioni di abitanti (cito a memoria, ma mi sembra che questo fosse il dato della SVIMEZ). Nello stesso arco di tempo, la popolazione di tutte le Regioni settentrionali, dove molto alta è la percentuale d'insediamento e dove si parla già di sovrappopolamento, dovrebbe aumentare di 5 milioni di abitanti. Questo, dunque, è lo scenario che si dovrebbe prefigurare nei prossimi anni.

Parto da questa considerazione perché vorrei fare una prima riflessione che formulo un po' casualmente. Ho l'impressione che il federalismo fiscale sia sorretto da una specie di meccanismo spontaneistico che ci fa illudere che il governo del Paese possa essere realizzato attraverso un disfrenamento delle singole autonomie. Come sa il professor Pica, sono legato al mondo delle autonomie locali, ma credo che lo Stato debba recuperare una sua centralità e una sua visione strategica.

Tuttavia, accantonata questa riflessione, lo spunto mi è utile per rilevare, come il professor Pica saprà, che per molti anni (e forse ancora ci basiamo su questo strumento) il sistema di finanziamento degli enti locali

ha avuto come sfondo la cosiddetta «curva a U», inventata o scoperta, a seconda dei punti di vista, da un grande dirigente dello Stato, il professor Antonio Giuncato. In base al suddetto principio della curva a U, si ottiene la fotografia di come si manifesti il massimo o il minimo dell'efficienza della spesa: molto banalmente si evince che a livello di grandi agglomerazioni urbane e, prevalentemente, di piccolissimi centri rurali, cioè ai due estremi (ecco il perché della «curva a U»), ci sarebbe il massimo di inefficienza.

Formulo dunque una domanda molto semplice, che vorrei fosse metabolizzata perché la SVIMEZ potrebbe esserci d'aiuto. Se nei prossimi dieci o dodici anni si verificherà questo spopolamento del nostro Meridione e vi sarà contestualmente un sovrappopolamento del Settentrione, in base al meccanismo di finanziamento che ancora oggi, in larga parte, tiene conto della popolazione, e anche in futuro non potrà prescindere da questo elemento (quando lo Stato centrale dovrà ripartire i fondi, partirà sempre da questo principio fondamentale, la popolazione), non rischiamo di andare verso un *crash* per il Meridione?

Infatti, laddove si dovesse indebolire ulteriormente la densità abitativa, e quindi il meccanismo di finanziamento primario, credo si avrebbe ancor più «inefficienza». In proposito, concordo sul fatto che più che di inefficienza dovremmo parlare di efficacia, però questo è un punto centrale. Vorrei capire se siamo consapevoli di questo scenario e dei rischi che possono derivare da questo processo di distribuzione della nostra popolazione.

BARBOLINI (PD). Signor Presidente, vorrei chiedere ai nostri ospiti un approfondimento dei rilievi in merito ai meccanismi di finanziamento previsti attraverso la fiscalità, con particolare riferimento anche alla questione delle funzioni complementari. Mi interessa una focalizzazione degli elementi che avete già evidenziato, se possibile con una maggiore articolazione.

INCOSTANTE (PD). Signor Presidente, nel lavoro della SVIMEZ – lo accennava prima il professor Pica nel suo intervento – c'è uno specifico approfondimento sui temi dell'IRPEF e dell'IVA, con le relative simulazioni, credo, per il Mezzogiorno rispetto alla scelta dei parametri. È possibile, magari anche solo sinteticamente, avere dei chiarimenti su questo punto?

PRESIDENTE. Se me lo consente, professor Pica, vorrei aggiungere anch'io due domande.

La prima, che non è questione da poco, riguarda il ragionamento che lei ha fatto, come nei sacri testi di scuola, soprattutto di scienza delle finanze, sulle differenze tra costi-ricavi, costi-benefici e costi-efficacia. Ci sono volumi interi che affrontano la questione del rapporto tra *cost-benefit* e *cost-effectiveness*. Su questo ultimo fronte gli esperti militari e quelli della difesa hanno sviluppati i modelli forse più efficaci dal loro punto

di vista. Ovviamente, non stiamo parlando di costi-ricavi, ma della differenza tra costi-benefici e costi-efficacia. È chiaro che il ruolo dei parametri sarà centrale. I parametri dovranno essere *borderline*, con una linea di demarcazione per misurare i costi rispetto all'efficacia; efficacia non in generale, ma misurata su parametri oggettivi, come i livelli essenziali di assistenza o di istruzione. Nella precedente audizione abbiamo già sollevato l'argomento su come tecnicamente le varie istituzioni e i centri di ricerca potranno aiutare nel costruire, per i decreti delegati, il merito di questi parametri.

Come SVIMEZ pensate a questo tipo di ragionamento, cioè a come risolvere il dilemma costi-benefici e costi-efficacia attraverso la costruzione di parametri oggettivi, seppur condivisi?

Questo porta alla seconda questione, sollevata dal collega D'Ubaldo, cioè la curva a U e lo spostamento della popolazione. Questo può determinare, da un lato, un fenomeno di accentramento urbano nel Centro-Nord, dall'altro uno spopolamento ulteriore dei piccoli centri (prevalentemente nel Centro-Sud, ma anche nel Centro-Nord nelle zone montane), con effetti dirompenti, che si collegano alla questione dei parametri, per esempio in termini di età media e di invecchiamento della popolazione. Ad esempio, se un piccolo paese del Centro-Nord o del Sud perde popolazione, immediatamente vedrà innalzarsi l'età media, perché chi si muove di solito non è un ottantenne, ma un giovane. Questo automaticamente comporta una certa valutazione parametrica in termini, per esempio, di sanità, nel territorio in cui l'età media aumenta, mentre un'altra valutazione parametrica in termini di istruzione, asili e assistenza sociale, nel territorio in cui va a concentrarsi la popolazione più giovane che magari, Dio voglia, ricomincia anche a fare bambini.

In conclusione, qualora aveste della documentazione, studi e analisi, utili per le Commissioni, vi chiederei la cortesia di farcela pervenire.

NOVACCO. Vorrei fare un'osservazione preliminare alle repliche.

La SVIMEZ è nata sessant'anni fa, nel dicembre del 1946.

PRESIDENTE. Dunque è mia coetanea, più vecchia di me solo di qualche mese.

NOVACCO. Essa nasceva proprio nel momento in cui personalità come Rodolfo Morandi, Pasquale Saraceno, Donato Menichella, Giuseppe Cenzato, Francesco Giordani, si rendevano conto dei termini della situazione, che fecero considerare necessario all'equilibrio ed alla sussistenza e allo sviluppo del Paese quella che abbiamo chiamato l'esigenza – la necessità storica – della industrializzazione del Mezzogiorno.

Leggevo ieri un documento di Mediobanca che evidenzia quale è ancora oggi il *deficit* di imprese che il Mezzogiorno presenta rispetto alla consistenza rilevabile nelle zone più avanzate del nostro Paese, nel Centro e nel Nord. Pensare di poter ridurre tutto ciò che per il Mezzogiorno è essenziale affinché esso divenga realtà comparabile con i livelli di svi-

luppo del Paese intero, a talune pur rilevanti questioni di carattere prevalentemente «sociale» intorno a temi di sanità, formazione, assistenza o trasporti locali, appare ed è paradossale. La linea intorno alla quale ragioniamo indica chiaramente che occorre pensare ad altro. In fondo, l'argomento maggiore che è stato usato, dei vantaggi significativi che ci si attende dal «federalismo fiscale» – e poi, in assoluto, dal «federalismo», che non a caso sono stati posti in un rapporto di continuità – è che l'avvicinamento delle scelte al territorio rappresenta di fatto l'elemento determinante per aumentare la competitività territoriale.

Ma non è solo questo. È che in Italia siamo in presenza di una situazione di squilibri così profondi tra Centro-Nord e Mezzogiorno che non bastano certo queste sole indicazioni. La logica che è implicita nella posizione che come SVIMEZ abbiamo sostenuto e sosteniamo, è che sia necessaria un'azione strutturale capace di avvicinare le scelte ai bisogni del territorio – che, nel caso italiano, si concentrano nella macroarea del Sud – ma che, contemporaneamente, sia necessaria anche un'azione impegnativa e non facile per rendere coerenti le esigenze di tutte le parti del territorio nazionale, per cui una sola di tali azioni non può essere considerata un fattore determinante e solutivo. Siamo stati noi stessi che abbiamo evidenziato i fattori – le tendenze demografiche per i prossimi decenni – cui si è riferito prima il senatore D'Ubaldo; e questa analisi è figlia degli esperti di demografia fra i più noti – penso al professor Livi Bacci – con i quali tutti noi abbiamo avuto culturalmente a che fare.

Siamo in una situazione nella quale lo squilibrio dell'Italia, il «dualismo nazionale», l'esistenza di contraddizioni profonde fra Nord e Sud, in termini di carenza nel Mezzogiorno di sane imprese produttive, di lavoro reale, di PIL *pro capite* adeguato, costituiscono elemento determinante che sta a monte degli interventi puntuali da realizzarsi attraverso l'introduzione del «federalismo fiscale». Questa è, a nostro avviso, la risposta alle questioni poste.

La premessa generale è che noi, certamente, guardiamo con profonda attenzione agli aspetti economici e produttivi della realtà. Di fatto, la mia precedente critica al volersi riferire ai fattori meramente «sociali» dello stesso «dualismo» e dell'arretratezza, parte dalla constatazione che questi sono i fattori già oggi determinanti nelle zone maggiormente avanzate. Diverso deve essere l'approccio in aree dove invece il livello di occupazione industriale e di densità delle imprese, la realtà territoriale, la consistenza del sistema infrastrutturale e di quello produttivo sono nel loro insieme molto diversi rispetto ai sistemi delle zone avanzate; certo, anche al Sud è possibile lavorare nella direzione indicata dal «federalismo», ma a condizione che, contemporaneamente, ci si impegni anche in un'azione strutturale di lungo periodo, finalizzata alla «coesione economica», ad oggi troppo lontana.

Noi sappiamo che tale periodo sarà assai lungo perché, quando tra due aree si creano rapporti di uno a due, occorre tempo per riequilibrarli. Come abbiamo dimostrato tempo fa nel corso di un'altra audizione parlamentare, a seconda del differenziale di crescita conseguibile nelle diversi-

ificate realtà, possono essere necessari anche cento anni per ridurre significativamente il divario tra Nord e Sud. Ciò sarebbe drammatico per un Paese come il nostro, che già è caratterizzato da una situazione di squilibrio assai profondo.

Ho ritenuto che fosse necessario esprimere tale rilievo, per non creare nel Sud – esaltando il solo «federalismo fiscale», e non anche contestuali politiche di «sviluppo» e di «coesione» – un eccesso di attese, che non potrebbero non tradursi in inevitabili delusioni, sempre gravi. Grazie per l'attenzione.

PICA. Se mi è ancora consentito di esporre qualche dato di carattere teorico generale, vorrei anzitutto fare un cenno a quanto diceva il senatore D'Ubaldo (cui mi lega una lunga storia comune nel settore della finanza locale). Nella recente letteratura concernente il federalismo si dimostra che sono i problemi derivanti dai movimenti della popolazione a determinare l'inefficienza di un sistema decentrato; questi movimenti sono prodotti non dal federalismo, ma dalla mancata attivazione di meccanismi credibili di perequazione.

Se si attua un forte decentramento senza perequare, ciò accentua i movimenti della popolazione accresce le inefficienze. Bisogna precisare, tuttavia, che in tale caso non si tratta di una «inefficienza» in senso tecnico, come tante volte si è detto a proposito della relazione ad U di Antonio Giuncato.

Se si raffronta il costo unitario con la popolazione, il fatto che vi sia una funzione ad U non implica che un ente locale piccolo sia inefficiente, ma che esso si trovi sulla frontiera, come ha sostenuto anche il senatore D'Ubaldo in un certo specifico punto. Tutti i punti della frontiera sono punti efficienti; l'inefficienza si verifica per i punti al di sopra della curva.

Come facciamo, dunque, a costruire la curva ad U? Quali sono i passaggi logici che questa operazione implica? Noi della SVIMEZ stiamo conducendo degli studi a questo riguardo. La mia paura di cittadino del Mezzogiorno, prim'ancora che di operatore, è che l'intero problema sia risolto con le medie. Ma «*standard*» non significa «medio». Un motivo di polemica con l'Osservatorio sulla finanza e la contabilità degli enti locali del Ministero dell'interno sta proprio nell'idea di risolvere tutto con tecniche di correlazione. Una correlazione che non parta da variabili ammesse e che non sia veramente e scientificamente corretta conduce a risultati di calcolo aberranti.

Stiamo ragionando, da un lato, di una curva ad U (cioè di un'inappropriata distribuzione della popolazione) e, dall'altro lato, di inefficienze in senso tecnico (perché esistono punti al di sopra della frontiera). Bisognerebbe poter distinguere tra le due ipotesi.

Esiste poi un terzo punto che noi riteniamo centrale. Esso riguarda il fatto che tutti i dati di cui si discute sono riferiti ad un certo, determinato livello di *output*. Noi stiamo ragionando di enti diversi che producono lo stesso *output*. Anche la curva ad U, almeno in via teorica, è riferita a uno stesso volume di produzione pubblica. Il senso dell'autonomia, però, è

quello di consentire la variabilità dell'*output*. Bisogna quindi consentire spazi per modificare l'*output* predisponendo meccanismi che facciano fronte a questo problema. Nella Commissione Vitaletti, ad esempio, si era pensato a meccanismi basati sullo sforzo fiscale.

L'articolo 117 della Costituzione ha per oggetto i livelli essenziali delle prestazioni. Nell'articolo 119, invece, è fatto riferimento alle funzioni svolte dagli enti. Non è detto affatto che i livelli essenziali delle prestazioni concernenti determinate funzioni esauriscano i contenuti delle funzioni stesse: lo spazio dell'autonomia, infatti, vale anche a questo riguardo.

Tale spazio deve esistere perché, se non vi è alcuna articolazione, costruire un sistema in cui lo Stato decide ciò che si deve fare (perché ne ha il potere *ex* articolo 117, secondo comma, lettera *m*)), decide come produrre, perché ha tutti i poteri regolamentari), decide i costi, e poi torna a valle a controllare se i conti tornano e se le prestazioni sono state eseguite. Non ha senso. Non riesco infatti a capire quali risultati, in termini di progresso in senso autonomistico, si possano raggiungere su questa base.

Con riferimento anche alla seconda domanda che ci è stata posta, la difficoltà consiste nel costruire meccanismi che consentano l'autonomia anche per le funzioni di cui all'articolo 117, secondo comma, lettera *m*), per quella parte delle prestazioni che dipende dalla libera scelta dell'ente. Non si può pensare infatti che i livelli essenziali siano un obbligo, una camicia di forza nel senso di «non più di».

In ordine alla perequazione, ed al finanziamento delle funzioni «non lettera *m*)», è opportuno prescindere dai numeri, che sono esemplificativi e danno il senso complessivo di un certo discorso. Vorrei ritornare sulla questione della finanza locale, che più facilmente possiamo comprendere e che posso spiegare. Abbiamo attuato una riforma della finanza locale, introducendo l'ICI. Quando è stata realizzata questa riforma, si è compreso che, a fronte dell'ICI, bisognava costruire meccanismi di perequazione in senso tecnico perché il gettito dell'ICI è fortemente squilibrato sul territorio: addirittura, è più squilibrato dell'IRPEF.

La distribuzione dei trasferimenti ai Comuni, in Italia, dipende fortemente da questo dato. Non si possono cancellare i trasferimenti senza tenere conto di queste specificità. La capacità fiscale non è un concetto neutrale, ma dipende dalle imposte considerate. Se considerassimo le entrate derivanti dal lotto e dalle lotterie, allora la capacità fiscale nel Mezzogiorno sarebbe elevatissima. Tra l'altro, in questa sede potrebbero anche essere detti i motivi per cui è sgradevole che la spesa in lotto e lotterie al Sud sia molto elevata.

Allora, se a monte vi sono meccanismi perequativi e noi cancelliamo i trasferimenti in cui essi consistono (trasferimenti che hanno la funzione di equilibrare l'ICI, o le imposte collegate all'uso dell'automobile), cancelliamo in tal modo, di fatto, anche la perequazione. Se a questa redistribuzione si accompagna una seconda redistribuzione, basata sulla capacità fiscale, la somma di queste due misure produce scompenso. Il problema

va considerato nel modo più attento, perché il sistema dei trasferimenti alle Regioni oggi è complicatissimo.

Le risorse che arrivano alle Regioni, infatti, hanno tramiti diversi e bisognerebbe esaminarli singolarmente per capire cosa sono e per cosa sono. Dopodiché, si potrà discutere di cosa sia perequazione, di cosa abbia finalità *ex* articolo 117, secondo comma, lettera *m*), o di ciò che concerne il quinto comma dell'articolo 119. Bisognerebbe in qualche modo andare oltre i numeri. Nell'analisi presentata nel documento che vi abbiamo proposto, avevamo a disposizione tre numeri: non è molto, ma del resto è quello che, come si suol dire, «passa il convento», e certo non possiamo inventarne altri.

Da un lato, dunque, c'è il problema della cancellazione dei meccanismi perequativi introdotti in passato, dall'altro, c'è il problema della loro sostituzione con altri meccanismi basati sulla capacità fiscale. Se ciò non avviene tenendo conto di un quadro di compatibilità complessiva, il sistema non regge. Avremmo allora fatto solo finta di fare una riforma, perché dopo un po' di tempo ci accorgeremo che essa non è realizzabile.

La senatrice Incostante poneva un problema relativo all'IVA e all'IRPEF. Per quanto riguarda quest'ultima imposta, in particolare, bisogna chiedersi se essa, così profondamente sperequata sul territorio, possa costituire veramente la base con riferimento alla quale costruire un efficace strumento di perequazione. Non è infatti soltanto il gettito per contribuyente ad essere sperequato, ma anche la quota dei contribuenti rispetto alla popolazione complessiva è fortemente diversa da Regione a Regione. Le variazioni sono tali che la quota di contribuenti sulla popolazione varia nei dati che vi abbiamo proposto dal 38 per cento al 23 per cento. Sussistendo queste forti differenze, l'IRPEF è l'imposta che risulta meno efficace come strumento sul quale costruire una vera perequazione. Bisognerebbe, quindi, non pensare all'IRPEF per le funzioni che vanno oltre i livelli essenziali delle prestazioni (i cosiddetti LEP). In realtà, però, l'IRPEF è una specie di preda di cui ciascuno vuole strappare un pezzo; il rischio è che questa preda venga lacerata.

Quanto all'IVA, il problema è che si tratta di un'imposta strutturalmente nazionale, anzi strutturalmente sovranazionale. Non basta scrivere in una legge che è vietata l'esportazione dell'imposta, poiché essa si verifica (si realizza) per fatti commerciali: non si può vietare che l'IVA sia esportata. Abbiamo inoltre difficoltà a costruire un sistema a partire dal riscosso. Nel decreto legislativo n. 56 del 2000 si era utilizzato l'artificio di ripartirla in base ai consumi, perché è noto che tale tributo, attraverso la rivalsa, percuote il consumatore. Quello dell'incidenza è infatti un problema molto più complicato, ma l'idea di ragionare sul riscosso dell'IVA, dal punto di vista della scienza delle finanze, è davvero strana, perché non viene individuato nemmeno il soggetto percosso, che è colui che paga, ma non costituisce necessariamente il soggetto inciso. Il soggetto che fattura e paga l'IVA nel momento della riscossione si rivale poi su chi compra la merce, che è il soggetto percosso dal tributo.

Quanto al problema dei parametri, l'errore compiuto nel settore della finanza locale è quello di procedere all'analisi statistica senza aver posto alcune necessarie premesse di carattere politico. Le variabili sono il costo e la quantità. Se si trattasse di un'operazione puramente ingegneristica, per costruire un'analisi dei costi si dovrebbe, per ciascun punto della funzione dei costi, definire la quantità di cui si tratta e poi, ingegneristicamente, attraverso una funzione di produzione, con le articolazioni che sono proprie ad essa, stabilire gli *input*, moltiplicare per i prezzi e ottenere una funzione di costo.

Ovviamente si tratta di un calcolo complicatissimo, che ha alla base una determinazione politica dei «livelli» che in questo conto sono impliciti. Se non cominciamo a stabilire i livelli, e non definiamo quale sia l'intervallo di confidenza intorno agli stessi, stiamo producendo maree di carta, senza che si arrivi da nessuna parte. La valutazione da fare, allora, è prevalentemente politica: bisogna stabilire a monte che cosa stiamo cercando.

PRESIDENTE. La ringrazio, professor Pica. Non debbo certo ricordare a lei il motivo per cui Luigi Einaudi era fortemente contrario al monopolio dei giochi da parte dello Stato: si tratta di un sistema iniquo, perché da ciò che pagano i giocatori viene detratta una quota superiore ai due terzi del gettito, che non va a finire nel montepremi. Mi pare dunque che sia la base peggiore per ragionare su un sistema equo di ripartizione delle risorse.

Nel disegno di legge appare invece molto chiaro, professor Novacco, l'altro aspetto da lei sollevato, ovvero la distinzione tra risorse ordinarie, su cui si fa un ragionamento di perequazione (vedremo poi di che tipo), e risorse aggiuntive. Nelle nostre Commissioni abbiamo in qualche modo anticipato questa tematica: la perequazione serve, a parità di differenze strutturali, a garantire un'omogenea distribuzione di servizi sul territorio, per cui ovviamente bisognerà verificare i vari parametri da utilizzare. L'altro obiettivo strutturale è però quello di ridurre i *gap* fra territori. Il federalismo fiscale ha questo obiettivo: è uno strumento importante di politica economica, oltre che di politica sociale e di assetto istituzionale. Esso porta entrate e spese a livello dei vari organi di governo locale, quindi avvicinandole ai cittadini, e dunque deve avere come obiettivo strategico il contenimento della spesa, il miglioramento della qualità dei servizi e, sull'altro lato, eventualmente, la riduzione della pressione fiscale complessiva. Ciò vuol dire che il federalismo deve liberare risorse a vantaggio del contribuente, che alla fine pagherà un totale di imposte più basso, o a sostegno di politiche di investimento (e dunque non per il pagamento di spese correnti) per rafforzare l'altra gamba dell'operazione, ovvero per ottenere la perequazione strutturale degli stadi di sviluppo, e quindi del benessere, nelle varie aree. Dunque, almeno per quello che posso valutare, non essendo un esperto giurista, è proprio questa l'impostazione che è stata data al disegno di legge.

Se non ci sono ulteriori interventi, dichiaro conclusa l'audizione. Ringrazio ancora una volta i nostri ospiti per i loro interventi.

Audizione dei rappresentanti del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL)

PRESIDENTE. Colleghi senatori, concludiamo questa prima tornata di audizioni con l'ultima prevista oggi, quella del CNEL (il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro).

Ringrazio vivamente i rappresentanti del CNEL in particolare il presidente, professor Marzano, cui mi lega un'antica frequentazione e omogeneità nella valutazione di molte idee e problemi, il dottor Stefano Bruni, il dottor Valerio Gironi e il dottor Michele Dau.

Come già saprete, dopo un'introduzione da parte del soggetto audito, si prevede l'interlocuzione con i membri delle tre Commissioni riunite sul disegno di legge oggetto di quest'audizione.

Fatta questa brevissima premessa, cedo con piacere la parola al professor Marzano perché possa svolgere la sua esposizione introduttiva.

MARZANO. Signori Presidenti, onorevole Ministro, onorevoli senatori, ho accolto con molto piacere il vostro invito, perché il CNEL ha dedicato attenzione costante al tema dell'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione e del federalismo fiscale. Nelle pronunce che abbiamo approvato dal 2002 al 2007, che sono sei, viene ribadita una serie di esigenze che vorrei illustrarvi, in modo sia pur schematico.

PRESIDENTE. Se avete preparato un testo scritto da consegnare alla Commissione, vi pregherei di lasciarlo agli atti.

MARZANO. Ve lo faremo recapitare al più presto, Presidente.

PRESIDENTE. Grazie, presidente Marzano, perché si tratta di un elemento importante, in quanto il CNEL, rappresentando tutte le categorie produttive del Paese, può operare una sintesi globale.

MARZANO. Dunque, come dicevo, signor Presidente, vi sono state sei pronunce del CNEL, dal 2002 al 2007, con alcune segnalazioni e raccomandazioni che vorrei sintetizzarvi, considerando anche l'ora.

In primo luogo, vi segnalo che, in generale, quasi tutte le pronunce si riferiscono alla necessità di dare piena attuazione al disposto costituzionale in termini solidali e cooperativi, per valorizzare e responsabilizzare il sistema regionale delle autonomie, con un'attenzione costante alla coesione e all'universalità nell'accesso alle prestazioni.

La seconda segnalazione che vorrei sottoporvi è che l'obiettivo dello sviluppo equilibrato del Paese, essendo connesso a quanto dicevo poco fa, richiede che alle Regioni siano garantite risorse adeguate a finanziare integralmente i servizi fondamentali (quelli di cui all'articolo 117, lettera

m), della Costituzione) e tutte le funzioni che verranno ricollocate in capo agli enti locali (attraverso gli articoli 117, lettera *p*), e 118). Questo processo richiede una particolare attenzione circa la stima dei costi delle funzioni da trasferire.

Il CNEL ha più volte sottolineato come sia auspicabile un percorso condiviso per la definizione dei costi *standard* (nozione che il CNEL approva in pieno): i costi *standard*, cioè, sono un punto cruciale di quest'analisi. Bisogna, però, percorrere una linea condivisa per la loro definizione (perché è importante definirli), considerando la spesa storica solo una base di partenza per l'elaborazione equilibrata di quel percorso.

Il concetto di spesa storica può indiscutibilmente incorporare – come credo faccia – elementi di inefficienza: la definizione dei costi *standard* non può tradursi in alcun modo nella staticità delle attuali configurazioni né in un peggioramento della funzione di servizio. La spesa storica, quindi, è una base di partenza per arrivare a rappresentare in modo più funzionale il costo *standard*.

Terza considerazione: anche a questo proposito, appare fondamentale avere un quadro delle competenze certo, sia relativamente alle materie che l'articolo 117 della Costituzione affida alla competenza concorrente Stato-Regioni, sia in ordine alle funzioni amministrative che, in via generale, l'articolo 118 affida ai Comuni. La valorizzazione delle sedi di concertazione istituzionale e del meccanismo delle intese, secondo il CNEL, è fondamentale in questo senso. Ovviamente, la definizione delle competenze è un punto importante di questo passaggio, perché, nei limiti del possibile, bisogna evitare sovrapposizioni che, in definitiva, implicano poi costi maggiori.

Quarta considerazione: come previsto dal disegno di legge di delega sull'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, la ricollocazione di funzioni e risorse nel campo, per esempio, dell'istruzione, così come in quello socio-assistenziale, secondo il CNEL non deve costituire uno strumento di crescita del divario esistente. Dovrebbe, anzi, innescare un processo teso al superamento di questi squilibri, assicurando ad ogni cittadino una fondamentale eguaglianza, che è quella prevista dall'articolo 3 della Costituzione.

Quinto punto: nell'ambito di attuazione della riforma appare opportuno favorire il riordino istituzionale, in un'ottica di semplificazione, e favorire altresì le forme di aggregazione istituzionale, in particolare a livello comunale (come le unioni, i consorzi e così via), quando l'aggregazione si presenta come un fattore di benefici, in termini di rapporto costi-efficienza.

La riorganizzazione degli apparati appare opportuna anche ai fini di evitare duplicazioni foriere di maggiori costi, come già accennavo prima, e quindi di maggior imposizione fiscale, che va evitata. La riorganizzazione della macchina pubblica, in termini di efficienza e razionalizzazione dei costi, è indispensabile, procedendo analogamente ad una semplificazione delle strutture e degli adempimenti per la competitività del Paese.

Sesto punto: è auspicabile che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione consenta, nel medio periodo, un riavvicinamento dei livelli di spesa regionale rispetto ai servizi resi nonché dei livelli delle entrate. Ciò richiederebbe una vera e propria *accountability* in termini di responsabilità, trasparenza e corretta ed efficiente gestione delle risorse, per dar conto dell'impiego delle stesse rispetto ai bisogni.

A questo fine, si potrebbe ipotizzare anche una rivisitazione delle leggi di contabilità dello Stato (regio decreto n. 2440 del 1923 e leggi successive), al fine di rendere trasparenti ed omogenei i meccanismi di acquisizione e di allocazione delle risorse. Ciò anche in considerazione del fatto che la legge generale di contabilità non appare più rappresentativa della complessa realtà contabile e di tutte le amministrazioni assunte a base di riferimento per i vincoli di finanza pubblica derivanti da Maastricht.

L'obiettivo di una contabilità nuova, che sia soprattutto trasparente ed omogenea, è sottolineato dal CNEL.

Settimo punto: appare al CNEL di assoluta rilevanza, nel contesto attuale di alta pressione fiscale e di bassa domanda interna, una riduzione, per quanto possibile, della pressione fiscale complessiva. Per quanto concerne i tributi indiretti da utilizzare per costruire l'autonomia di entrata, si esprime da parte del CNEL la preferenza per i tributi sui consumi, sia per la maggiore omogeneità a livello territoriale, sia per la dinamica che li caratterizza, cioè per l'andamento del gettito piuttosto allineato al PIL.

A livello comunale, occorrerà comunque individuare e attribuire tributi che garantiscano un'autonomia fondata su tributi certi. Opzioni diverse, come quella di utilizzare l'IRPEF, presentano alcuni nodi problematici. L'ipotesi della compartecipazione del gettito utilizzerebbe un tributo il cui gettito ha un indice di crescita superiore al PIL, quindi un'elasticità più che unitaria, con la ovvia conseguenza di dovere annualmente correggere la percentuale della compartecipazione.

Il CNEL, circa la perequazione, sottolinea che l'articolo 119 della Costituzione prevede che tale funzione venga esercitata dallo Stato, con conseguenti effetti riflessi in ordine alle modalità di finanziamento del Fondo. Il CNEL ricorda che l'articolo 119 della Costituzione non ha differenziato le funzioni, ma ha previsto che tutte le funzioni attribuite debbano essere finanziate integralmente mediante tributi propri, con compartecipazione e con quote del Fondo perequativo.

Il CNEL osserva che andrebbe immaginato e realizzato un idoneo sistema sanzionatorio per gli enti irrispettosi degli equilibri economici e finanziari. Naturalmente, occorre individuare con chiarezza quali sono le situazioni che darebbero luogo al meccanismo sanzionatorio.

Mi sia consentita un'ultima considerazione. Il federalismo può essere sicuramente fonte di utili sussidiarietà, di migliore conoscenza del territorio e delle sue esigenze e di maggiore controllo democratico sull'uso delle risorse, ma può trasformarsi in alcune negatività, se non bene organizzato ed attuato. Il CNEL si è proposto, con questa mia audizione, di cercare di evitarle.

D'UBALDO (PD). Signor Presidente, ho deciso di intervenire dopo aver ascoltato la considerazione che ha fatto il presidente Marzano circa l'opportunità di individuare meccanismi sanzionatori. Questa osservazione mi stimola e mi permette di fare una battuta, sempre in modo garbato, perché siamo in sede parlamentare.

Lei, professor Marzano, presiede anche la commissione istituita recentemente dal sindaco Alemanno per lo sviluppo della capitale, e quindi credo stia iniziando a conoscere le dinamiche finanziarie della capitale. Lei ha detto che occorre individuare meccanismi sanzionatori. Mi permetto allora di farle osservare che la legislazione individua un sistema sanzionatorio proprio in caso di dissesto finanziario. In parole povere, se il Comune va in dissesto finanziario, si procede come nel settore privato, cioè si applica una gestione straordinaria che implica anche restrizioni nei comportamenti degli amministratori. In pratica, lo Stato va incontro al Comune, gli dà i soldi per aiutarlo ad uscire dall'emergenza, ma da quel momento in poi il Comune amministra sotto tutela.

L'attuale maggioranza, però, ha approvato una norma che altera questa disposizione generale, facendo venir meno tale equilibrio proprio con riferimento al Comune di Roma. In sostanza, con questa legge speciale, lo Stato dà i soldi e non applica nessuna sanzione, quindi gli amministratori locali possono governare senza avere responsabilità. Peraltro, neanche si è capito se il debito del Comune di Roma è stato accertato in termini corretti, ma questa è una mia valutazione politica.

Allora, presidente Marzano, non le chiedo un giudizio politico (ovviamente, se vuole, può esprimerlo), ma non crede che, mentre inseguiamo altri sistemi, altre modalità di sanzione, il Parlamento stia incidendo con molta libertà sui meccanismi sanzionatori attualmente vigenti?

PRESIDENTE. Mi viene spontaneo fare un'altra battuta che spero possa essere considerata simpatica, cioè che la sanzione al Comune di Roma l'hanno già applicata gli elettori.

D'UBALDO (PD). Non è una risposta, né bella né brutta!

BARBOLINI (PD). Battuta per battuta, ci potrebbe scappare il riferimento a Catania. In questo caso non c'entrano niente gli elettori o altre considerazioni, ma sicuramente il richiamo è attinente per quanto riguarda il merito.

PRESIDENTE. La storia d'Italia è piena di esempi e di episodi di questo tipo, al di là delle colorazioni politiche del momento.

MARZANO. Credo che sarebbe interessante – lo segnalo anche al ministro Calderoli – immaginare un meccanismo preventivo rispetto alla situazione di dissesto. Se si riuscisse a fare questo, forse sarebbe un passo avanti. Questo è un Paese, lo dico in generale, in cui si arriva sempre un po' troppo tardi.

PRESIDENTE. Si arriva dopo.

MARZANO. Mi riferisco anche al mercato finanziario. Si poteva pure arrivare un po' prima a prevedere quello che stava per accadere. È molto più difficile intervenire quando gli eventi si sono già verificati. Mi rendo conto che ciò che sto dicendo è difficile da realizzare, però sarebbe molto utile prevenire un dissesto. Questo è il senso della mia proposta.

PRESIDENTE. Lei intende, quindi, riferirsi a un criterio che guidi percorsi e crei anche parametri *ex ante*.

INCOSTANTE (PD). In sostanza, una specie di monitoraggio quando la situazione entra in zona di sofferenza.

D'UBALDO (PD). Il Patto di stabilità comportava questo.

PRESIDENTE. Però il Patto di stabilità era limitato ai saldi.

D'UBALDO (PD). I Comuni sono sottoposti al Patto, le Regioni no.

PRESIDENTE. Poiché non vi sono altre richieste di intervento, ringrazio il presidente Marzano e i suoi collaboratori consiglieri del CNEL.

Dichiaro conclusa l'audizione e rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 20,05.

