



Giunte e Commissioni

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 2

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**

3^a seduta: mercoledì 12 novembre 2008

Presidenza del presidente della 1^a Commissione VIZZINI

I N D I C E**Audizione di esperti**

PRESIDENTE	Pag. 3, 9, 13 e passim	BERTOLISSI	Pag. 3
CALDEROLI, ministro per la semplificazione normativa	8	* CERULLI IRELLI	5, 8
* CECCANTI (PD)	21	* DE MARTIN	13
D'UBALDO (PD)	22	GROPPI	9
GARAVAGLIA Massimo (LNP)	24		
PROCACCI (PD)	23		
VITALI (PD)	18		

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 i ministri delle riforme per il federalismo Bossi e per la semplificazione normativa Calderoli e il sottosegretario alla Presidenza del Consiglio dei ministri Brancher.

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, la professoressa Tania Groppi e i professori Mario Bertolissi, Vincenzo Cerulli Irelli e Gian Candido De Martin.

I lavori hanno inizio alle ore 20,40.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione di esperti

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sui disegni di legge di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione in materia di federalismo fiscale, sospesa nella seduta del 10 novembre.

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 attraverso il canale satellitare del Senato e che la Presidenza ha già preventivamente fatto conoscere il proprio assenso. Se non ci sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

È oggi in programma l'audizione dei professori Bertolissi, Cerulli Irelli, De Martin e della professoressa Groppi, che saluto e ringrazio per aver aderito al nostro invito.

È qui con me presente il presidente della Commissione bilancio, senatore Azzollini, che è anche relatore del disegno di legge n. 1117, mentre non potrà partecipare ai nostri lavori il presidente della 6^a Commissione, senatore Baldassarri, a causa di un concomitante impegno.

Ringrazio quindi il professor Bertolissi per la memoria scritta che ci ha consegnato e che verrà a breve distribuita ai colleghi presenti e gli lascio immediatamente la parola.

BERTOLISSI. Signor Presidente, vorrei in primo luogo ringraziarla per l'invito a partecipare ai vostri lavori. Cercherò di essere sintetico, rinviando al testo scritto da me elaborato nel breve tempo a disposizione e che ho provveduto a consegnare agli atti delle Commissioni.

Anche in relazione al tipo di competenza di cui personalmente sono portatore, immagino che in questa fase il discorso riguardi la compatibilità della delega legislativa in esame con le disposizioni costituzionali dell'articolo 76 per un verso e, per l'altro, dal punto di vista contenutistico, con

le disposizioni che riguardano il federalismo fiscale. Ciò che vi illustrerò è quanto ho avuto modo di maturare in vent'anni di esperienza nell'ambito della quale ho seguito con costanza i giudizi in materia promossi di fronte alla Corte costituzionale.

Per quel che riguarda il rispetto dell'articolo 76 della Costituzione da parte del disegno di legge delega ritengo che – ma probabilmente la mia valutazione sarà smentita seccamente – non si ponga alcun problema. Premesso che non tutte le deleghe sono uguali, occorre però considerare che in tutti i casi precedenti riguardanti l'attuazione del Titolo V della Costituzione (mi riferisco anche a fasi importanti, a cominciare da quella originaria del 1971 e 1972), laddove vi siano state impugnative, queste sono state sistematicamente rigettate dalla Corte sulla base del seguente sotterraneo e carsico argomento: «meglio qualcosa che niente»! A maggior ragione tale ordine di considerazioni vale in presenza del primo vero tentativo di attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, che – come è noto – per il passato è stato attuato, a detta di tutti e della stessa Corte, in forme non adeguate. Ritengo pertanto che qualunque proposta rappresenti sicuramente un progresso rispetto alla situazione di fronte alla quale ci troviamo.

Laddove poi si consideri il problema dal punto di vista dei contenuti, sulla base di ciò che sono riuscito ad acquisire documentandomi e seguendo il dibattito che si è svolto in ordine al disegno di legge in esame, ritengo che occorra innanzitutto prendere in considerazione l'accusa di genericità che è stata formulata nei confronti dei disposti normativi. In particolare, tale genericità è stata riferita al dettato dell'articolo 2 del disegno di legge n. 1117, che fissa, dal secondo comma in poi, i criteri direttivi generali. Anche in questo caso probabilmente andrò controcorrente, ma ritengo che sia proprio questo articolo, e il secondo comma in particolare, ad essere dotato di una normatività più stringente delle altre, posto che la cosiddetta «precisa disposizione di legge» costituisce semplicemente una favola. Consideriamo, ad esempio, l'articolo 1 del codice civile, che recita: «La capacità giuridica si acquista dal momento della nascita». Questa sembrerebbe una disposizione molto precisa. Mi pare però che i problemi di fronte ai quali ci troviamo smentiscano radicalmente il cosiddetto mito della precisione. Non è un caso invece che quando si discute di tali questioni, in sede di interpretazione e di definizione della norma-parametro costituzionale, si segua di solito il criterio formalistico, che consente di affermare ciò che si vuole perché l'interpretazione diventa il frutto di un *ars combinatoria*, e quindi in sostanza si può dire che le parole non dicono nulla. Francesco Tesauro in passato ha al riguardo persino parlato di una «autonomia inautonoma», che mi sembra un concetto piuttosto significativo.

Il già citato articolo 2 fissa – per la prima volta, stando alla mia memoria – le linee essenziali della forma di Stato, che estrapola implicitamente dal dettato costituzionale. Quest'ultimo viene preso in considerazione dall'articolo con riferimento ai principi fissati dagli articoli 2 (solidarietà), 3 (eguaglianza) e 117, comma 2, lettera *m*), (livelli essenziali

delle prestazioni) della Costituzione; la norma valorizza inoltre, sempre implicitamente, laddove parla di responsabilità, efficienza, premialità e sanzioni, altre disposizioni fino ad ora mai attivate. Desidero sottolineare questo concetto perché dinanzi alla Corte ho prospettato tali questioni decine di volte, ma il messaggio non è mai stato raccolto, nel senso che il principio di responsabilità è in assoluto assente nella giurisprudenza e nella dottrina in materia, laddove nel provvedimento in esame esso viene invece ripetutamente posto ed affermato. Se si parte allora da queste premesse, ci si rende conto che la cornice è indicata – almeno secondo il mio sommo punto di vista – in modo assai nitido proprio quando si fa riferimento all'autonomia, alla responsabilità, all'efficienza. Nelle disposizioni ulteriori che fissano i principi ovviamente non viene effettuata una scelta in ordine ai tipi di prelievo che saranno oggetto di indicazione negli schemi di decreti legislativi, per la semplice ragione che un qualunque manuale di scienza delle finanze indica quali sono le articolazioni delle entrate di un ente pubblico territoriale e ciò avviene da qualche centinaio di anni a questa parte! Gli equivoci sorgono soltanto quando si pensa che le scelte siano infinite e non invece che il problema sia quello del dosaggio delle varie componenti delle entrate in funzione di ciò che si vuole ottenere, ossia di una responsabilizzazione della spesa. Affermare che bisogna in primo luogo responsabilizzare la spesa indipendentemente dalle entrate, significa riproporre il vecchio modello che tutti conosciamo, che funziona da sessant'anni, che funzionava già prima, ma che non ha portato da nessuna parte. In ogni caso, si tratta di concetti spiegati in maniera più completa nella relazione che vi ho consegnato. In definitiva, posso concludere il mio intervento precisando che, a mio parere, non si pongono problemi di costituzionalità.

CERULLI IRELLI. Signor Presidente, anch'io sarò molto sintetico.

In questa sede vorrei esprimere fin dall'inizio, come cultore di questa materia ormai da tanti anni, la mia soddisfazione per le iniziative del Governo che finalmente ha messo mano all'attuazione della parte probabilmente più importante del Titolo V. Mi riferisco a quell'articolo 119 che fu elaborato nell'accordo delle diverse componenti politiche e che in questi anni, a quanto mi risulta, ha ricevuto un assenso assolutamente generalizzato. Tanto è vero che anche la proposta di legge costituzionale approvata dalle Camere nella XIV legislatura non toccò neanche una virgola di questo articolo. Ci stiamo quindi riferendo ad una norma non solo cogente per tutti, in quanto scritta in Costituzione, ma che gode di un consenso politico assai vasto.

Dobbiamo, pertanto, tener presente con grandissima attenzione i principi dell'articolo 119, che sono a tutti ben noti. Si vuole, in sostanza, che l'intera articolazione del governo territoriale nelle sue diverse componenti (Regioni, Province e Comuni) abbia un'autonomia di entrata e di spesa garantita dalla Costituzione. Ciò significa che ciascun ente del governo territoriale è chiamato a vivere con mezzi propri, senza trasferimenti da parte dello Stato. I mezzi propri si dividono in tre categorie: tributi propri,

compartecipazioni al gettito di tributi erariali riscontrabili sul territorio, secondo il principio della territorialità dell'imposta, e perequazione. Queste tre componenti coprono integralmente le spese che ciascuna Regione o ente locale è chiamato a sostenere per il finanziamento delle sue funzioni e dei suoi servizi. I trasferimenti erariali sono tutti soppressi ad eccezione di quanto previsto al riguardo dal quinto comma dell'articolo 119 per circostanze di carattere eccezionale.

Signor Presidente, c'è un punto molto significativo che differenzia la Costituzione italiana da quelle di altri Paesi europei; mi riferisco al fatto che mentre in Italia si è voluto affermare un pluralismo articolato su più livelli, in Germania, ad esempio, vi sono fondamentalmente solo due grandi attori politici, ovvero lo Stato centrale, il *Bund*, e le Regioni, cioè i *Länder*. Nell'ambito di ciascun *Land* i rapporti fanno capo al *Land* medesimo, con ciò intendendo che gli enti locali – se posso usare un'espressione non tecnica – sono sottoposti al governo regionale anche per quanto riguarda la finanza. In Italia, invece, abbiamo voluto compiere un passo coraggioso, forse eccessivamente avanzato, posto che abbiamo inteso disegnare la Repubblica con una pluralità assai vasta di attori, ovvero lo Stato, le Regioni e gli enti locali, che sono migliaia e che hanno tutti una dignità costituzionale paritaria a quella degli altri soggetti, il che naturalmente comporta delle conseguenze anche e soprattutto sul piano finanziario.

Il testo proposto dal Governo, a mio giudizio, presenta due aspetti per così dire critici, o che comunque a mio avviso necessitano di essere chiariti, cosa che certamente avverrà per opera del Parlamento e la collaborazione del Governo e in particolare del Ministro competente. La prima delle due criticità riguarda la distinzione che si fa in più punti nel testo del Governo tra spese regionali e locali imputabili ai livelli essenziali delle prestazioni stabilite dalla legge dello Stato (articolo 117, comma 2, lettera m)), che nel disegno di legge vengono individuate nei comparti sanità, assistenza, istruzione, trasporto locale – sia pure in posizione secondaria – e in tutti gli altri servizi. Per quanto riguarda gli enti locali a questa distinzione si accompagna la dicotomia tra livelli essenziali delle prestazioni e funzioni fondamentali da una parte e altre funzioni dall'altra.

La possibilità stessa di individuare questa distinzione pone però dei problemi: innanzitutto, per quanto riguarda gli enti locali ci si chiede quali saranno le funzioni fondamentali, posto che a tutt'oggi non lo sappiamo. Nonostante per lungo tempo ci siamo scervellati su quali sarebbero potute essere le funzioni fondamentali, allo stato non siamo ancora in grado di dirlo. Stando alla volontà delle Regioni tali funzioni dovrebbero essere poche, laddove per gli enti locali dovrebbero invece essere numerosissime, considerato che il testo costituzionale prevede il concetto di funzioni fondamentali al fine di limitare la potestà legislativa regionale. Di conseguenza, più saranno le funzioni fondamentali previste dalla legge dello Stato in capo a Comuni e Province, maggiore sarà la riduzione della potestà legislativa delle Regioni. In un certo senso si tratta di due pretese (quella degli enti locali e quella delle Regioni) entrambe legittime perché

se da una parte le Regioni hanno il diritto di pretendere di esercitare appieno la loro potestà legislativa, dall'altra gli enti locali rivendicano il diritto di essere garantiti di fronte a fenomeni di centralismo regionale che, come è noto, sono abbastanza diffusi.

Riassumendo, dal momento che il disegno di legge proposto dal Governo prevede grosso modo il finanziamento integrale delle funzioni fondamentali, il problema che si pone è quindi definire tali funzioni, posto che ovviamente il finanziamento integrale sarà vastissimo se le funzioni fondamentali saranno ampie o assai ridotto se saranno poche.

Desta inoltre qualche perplessità la scelta di ancorare alle funzioni fondamentali (una nozione che giace esclusivamente nell'ambito dei rapporti tra potestà legislativa statale e regionale ai sensi dell'articolo 117) la distinzione tra tipologie di spese locali ai sensi dell'articolo 119; che non a caso non menziona affatto questa nozione.

Analogo discorso, sia pure in termini leggermente diversi, vale per i livelli essenziali delle prestazioni. Il testo del Governo al riguardo parla di assistenza, istruzione e sanità, ma mi chiedo se si sia veramente convinti che si tratti solo di questo. Tanto per fare un esempio concreto, la viabilità non rientra forse nell'ambito dei livelli essenziali? Il cittadino di una Provincia ha certamente diritto all'assistenza, ma non ha anche quello di viaggiare su strade prive di buche che si formano e che magari non vengono riparate in mancanza di risorse da impiegare nella manutenzione ordinaria e straordinaria delle stesse? Quello che con ciò intendo evidenziare è che ci troviamo di fronte a concetti abbastanza indefiniti, anche perché nel merito non ci siamo ancora dotati di una legislazione sufficientemente chiara.

Questi elementi di criticità si riscontrano nel testo laddove si distinguono le modalità di finanziamento a seconda che si tratti del finanziamento che riguarda le funzioni fondamentali e i livelli essenziali delle prestazioni e quello che concerne le altre funzioni.

Per entrambe le categorie il finanziamento è sempre composto dalle già citate tre fonti, ovvero i tributi propri, la compartecipazione e la perequazione. Per quanto attiene alla prima categoria (livelli essenziali e funzioni fondamentali), da quanto si comprende dall'impostazione che si immagina assumeranno i decreti legislativi, attraverso le suddette tre fonti si avrà il finanziamento integrale di tali funzioni, mentre quello delle altre verrà affidato all'autonomia fiscale dei singoli enti, la quale sarà impostata dal decreto legislativo in modo da consentire di far fronte a queste spese, ma non in maniera tale da garantirne la piena copertura.

Questo è il primo aspetto critico del testo, che auspichiamo possa essere superato nel corso dei lavori parlamentari.

Sul punto, occorre sempre ricordare che all'articolo 119 la Costituzione fa riferimento al finanziamento integrale delle funzioni attribuite agli enti. Ciò significa che pur in una prospettiva di costi e fabbisogni *standard* – sul fatto che la spesa storica debba essere superata il testo del Governo è chiarissimo e del tutto condivisibile – questi ultimi debbono poter contare su fonti di finanziamento, tributi, compartecipazioni e pere-

quazioni tali da garantire una loro integrale copertura. Questo è quanto previsto dall'articolo 119 ed è quanto il legislatore, così sensibile alle esigenze dei governi territoriali, sarà tenuto ad assicurare.

Il secondo punto critico che necessita di chiarimenti riguarda il rapporto tra Regioni ed enti locali in tema di gestione del fondo perequativo. A questo proposito si pone un problema molto delicato perché, come dicevamo poc'anzi, tra Regioni ed enti locali non sempre corre buon sangue.

Nel merito ritengo che la Costituzione sia abbastanza chiara quando affida alla potestà dello Stato la politica della perequazione. Quest'ultima rientra tra i compiti dello Stato, e perciò vi rientrano la perequazione tra Regioni e quella tra enti locali dislocati nelle diverse Regioni. Ciò significa che il fondo perequativo che serve a finanziare i territori meno avvantaggiati, siano essi regionali, provinciali o comunali, a rigore di Costituzione dovrebbe essere gestito dallo Stato.

Su questo punto il testo in esame non risulta chiaro; nello specifico mi riferisco all'articolo 11, ove si prevede che siano iscritti nel bilancio delle Regioni due fondi perequativi, uno per la finanza delle Province e l'altro per la finanza dei Comuni. In tale norma, e in particolare ai punti 1 e 2 della lettera c), si fa esplicito riferimento anche ai criteri attraverso i quali deve avvenire la distribuzione del fondo perequativo ovvero all'indicatore di fabbisogno finanziario e all'indicatore di fabbisogno di infrastrutture.

A questo proposito chiedo ai Ministri presenti di chiarirci se la gestione di questo fondo, quindi l'applicazione dei suddetti criteri, dovranno essere effettuate, caso per caso, per ogni singola Provincia e Comune, dalla Regione, sia pure in base a criteri stabiliti dallo Stato o, viceversa, se sarà quest'ultimo ad attribuire direttamente le somme a titolo perequativo ai Comuni ed alle Province.

CALDEROLI, *ministro per la semplificazione normativa*. Dallo Stato.

CERULLI IRELLI. Allora, se le cose sono in questi termini – e vi sono aspetti testuali che inducono a questa interpretazione – non si capisce perché si debbano istituire questi due fondi nell'ambito del bilancio regionale! So bene che tale scelta corrisponde ad un desiderio, ad una richiesta che viene avanzata da parte delle Regioni, ma non ne comprendo bene il motivo, considerato che le Regioni non hanno la possibilità di attuare una politica perequativa se non quella marginale prevista dalla lettera f) del primo comma del già citato articolo 11, laddove si prevede espressamente che le Regioni: «possono... procedere a proprie valutazioni della spesa corrente standardizzata,...». Se il grosso della politica perequativa quando arriva alle Regioni è stato già completato, posto che gli stanziamenti sono stati già assegnati ai singoli Comuni e alle singole Province, ne consegue che sotto questo profilo il bilancio regionale costituisce semplicemente la sede di un passaggio contabile di quei finanziamenti e quindi non si comprende bene perché debbano essere ad esso imputati.

Dico questo anche tenuto conto di un fatto che purtroppo emerge nella nostra esperienza positiva. Cito a titolo di esempio il recente episodio che ha interessato i rapporti tra Regione Lazio ed il Comune di Roma e nello specifico mi riferisco al bilancio di quest'ultimo ed al famoso «buco», di entità più o meno grande a seconda delle opinioni delle diverse parti politiche, che sappiamo essere stato in larga misura causato dalla mancata riscossione di somme dovute al Comune da parte della Regione Lazio impegnata a far fronte ai debiti del comparto sanitario.

Si tratta purtroppo di situazioni che interessano anche molte altre Regioni italiane, che soprattutto sul versante della sanità si trovano ad avere l'acqua alla gola, situazioni che necessitano di essere affrontate drasticamente. Fatti di questo genere potrebbero pertanto dar luogo a rapporti difficili e conflittuali tra Regioni ed enti locali. E se è vero che il testo in esame prevede che entro 20 giorni le somme debbano essere dislocate in capo agli enti locali, mi chiedo però come si ritiene di dover procedere qualora ciò non accadesse. In casi di questo genere mi chiedo chi sarebbe chiamato ad intervenire, forse il Consiglio dei ministri con il potere sostitutivo in base a quanto previsto dal secondo comma dell'articolo 120 della Costituzione? In tal caso ci troveremmo di fronte ad un passaggio politico delicato che potrebbe dare luogo a conflittualità.

Ciò detto, se l'intendimento fosse quello di avvicinarsi ad un sistema di tipo tedesco in cui a livello regionale si attua effettivamente la politica perequativa tra enti locali – il che richiederebbe comunque una modifica costituzionale – allora spetterebbe alla Regione gestire le somme; nel caso in cui però si desidera conservare il modello attuale, secondo il quale la garanzia della perequazione agli enti locali è data dal Governo centrale, attraverso una serie di passaggi procedurali – mi riferisco a strumenti quali la Conferenza Stato-Regioni, la partecipazione e quant'altro – credo allora che coinvolgere le Regioni in questo intricato rapporto possa costituire una inutile complicazione.

Quelli appena evidenziati sono soltanto alcuni punti critici nell'ambito di un testo in larga misura condivisibile. Ritengo comunque assai apprezzabile che finalmente, se pur con sette anni di ritardo, si sia cominciato a mettere mano all'attuazione del Titolo V della Costituzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il professor Cerulli Irelli per la sua esposizione e lo invito cortesemente ad inviarci una relazione scritta da distribuire a tutti i commissari.

Saluto il professor Gian Candido De Martin, che nel frattempo è sopraggiunto e do la parola alla professoressa Tania Groppi.

GROPPI. Signor Presidente, desidero innanzi tutto ringraziare per l'invito rivoltomi e per la presenza nutrita sia di rappresentanti del Governo che di parlamentari, a dimostrazione dell'interesse, non so quanto meritato, per le posizioni della dottrina costituzionalistica e pubblicistica in generale.

Desidero ora svolgere alcune osservazioni, riservandomi di farvi avere un breve testo scritto che ho già predisposto.

Il punto di vista che vi illustrerò riguardo al disegno di legge in esame sarà essenzialmente costituzionalistico. Dopo una breve premessa, vorrei di seguito avanzare alcuni rilievi su punti di criticità che potrebbero essere corretti in sede di esame parlamentare del disegno di legge medesimo. Come sottolineato dai colleghi che mi hanno preceduto, siamo di fronte ad una doverosa attuazione della riforma del Titolo V ed alla necessità, più volte segnalata dalla Corte costituzionale, di attuare l'articolo 119.

Ciò detto, ritengo si diano però per scontati due aspetti preliminari, posto che, da un lato, si parte dal presupposto che sia pienamente condivisa l'impostazione di quella riforma e che quindi si possa lavorare all'attuazione di un articolo chiave come il 119; dall'altro, si ritiene che l'attuazione del suddetto articolo e delle norme che regolano l'autonomia finanziaria di Comuni, Province e Città metropolitane, possa precorrere l'ultimazione di una serie di altri adempimenti che sono previsti in altri articoli del Titolo V. Né darei altrettanto per scontato che tutte le previsioni contenute nel Titolo V, siano condivise, seppure a sette anni di distanza dalla loro approvazione. È del resto sotto gli occhi di ognuno di noi il fatto che la nostra è una Costituzione vivente e che il testo interpretato dalla Corte costituzionale e dagli stessi legislatori statali e regionali diverge dal testo scritto della Costituzione medesima, basti ad esempio pensare agli elenchi delle materie a legislazione esclusiva e concorrente. Vi sono pertanto una serie di elementi di criticità nello stesso testo costituzionale che, a mio avviso, dovrebbero essere affrontati prima di dedicarsi sul campo all'attuazione dei provvedimenti che regolano l'autonomia finanziaria.

Tengo quindi a ribadire che vi sono alcuni aspetti, in ordine all'attuazione istituzionale del Titolo V, che dovrebbero essere vagliati prima di porre mano alle misure sull'autonomia finanziaria. Mi riferisco a tutta una serie di nodi non sciolti, quali ad esempio il rapporto tra Regioni ed enti locali e la definizione delle funzioni fondamentali che sono stati evocati poc'anzi. Vi è poi l'esigenza di adottare il Codice delle autonomie – o comunque lo si voglia chiamare – e di rivedere il Testo unico degli enti locali, nonché di dare piena attuazione al principio di sussidiarietà contenuto all'articolo 118. Occorre altresì dare attuazione alle norme sulle Città metropolitane e disciplinare l'ordinamento di Roma Capitale, per non parlare poi del problema delle Regioni ad autonomia speciale. Riguardo a quest'ultimo aspetto, mi pare che anche il disegno di legge al nostro esame prenda atto di come non si possa intervenire con legge ordinaria e quindi della necessità di dare vita ad altra tipologia di interventi. A ciò si aggiunge l'esigenza di risolvere la questione della mancata riforma della seconda Camera e – quantomeno – quella dell'integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali.

Chiudo questa parentesi introduttiva ribadendo che, con il provvedimento al nostro esame, mi sembra che si voglia partire dalla coda, quando mancano – ahimè, pur essendo trascorsi sette anni – ancora una serie di

mattoni e di elementi costitutivi dell'assetto istituzionale del sistema delle autonomie territoriali in Italia. Mi sembra inoltre che la mancanza di questi tasselli contribuisca a rendere più confuso anche il problema dei rapporti finanziari tra i vari livelli di governo.

Vorrei ora segnalare gli elementi di criticità, sottolineandone in particolare tre. Il primo punto critico – in ciò ricollegandomi a quanto in proposito evidenziato dal collega Cerulli Irelli – inerisce il quarto comma dell'articolo 119, ove è previsto che le risorse spettanti alle Regioni e agli enti locali consentano di finanziare integralmente le funzioni pubbliche loro attribuite, senza che sia prevista una distinzione tra quelle di serie «A» e quelle di serie «B», a differenza – lo sottolineo – di quanto disponeva il testo originario dell'articolo 119, in cui invece si faceva unicamente riferimento alle spese necessarie all'adempimento delle loro funzioni «normali». In tal caso la norma individuava quindi le funzioni «normali» che dovevano essere integralmente coperte. L'articolo 119, quarto comma, non fa invece alcuna diversificazione, introducendo quindi, sia per le Regioni che per gli enti locali, con formulazioni diverse, quella distinzione tra spese obbligatorie e facoltative che era operata nei vecchi Testi unici comunali e provinciali risalenti addirittura al 1915 e al 1934. Mi sembra pertanto di poter dire che questa distinzione sia problematica in rapporto all'articolo 119.

Un secondo elemento di ambiguità, auspico suscettibile di miglioramento, attiene alla genericità della delega. Al riguardo il professor Bertolissi ha affermato poc'anzi che non vi sono problemi di costituzionalità; effettivamente, al riguardo va osservato che la giurisprudenza della Corte costituzionale sul controllo dei principi e dei criteri direttivi delle leggi di delega non è mai stata, fino ad oggi, molto stringente e che sono stati utilizzati metri di giudizio sempre molto ampi e benevoli. Mi chiedo però se questa giurisprudenza possa continuare; d'altronde, la Corte costituzionale sosteneva posizioni diverse anche nei confronti dello strumento del decreto-legge, ma di fronte ad un certo suo utilizzo le ha con il tempo modificate. Al di là della giurisprudenza costituzionale esistente, vorrei quindi sottolineare alcuni aspetti concernenti la summenzionata genericità che ravviso nel disegno di legge delega, in particolare riguardo ad uno dei punti qualificanti e più condivisi della riforma, quello che norma il passaggio dal criterio della spesa storica a quello dei costi *standard*. Nel merito, mi sembra di non trovare in questo provvedimento – ma forse sbaglio – alcun cenno alle modalità e ai criteri che devono guidare nella determinazione dei costi *standard* e che il tutto alla fine sia rimesso a quella Commissione paritetica tecnica che dovrà collaborare con il Governo nella redazione dei decreti-legislativi, ma – ripeto – la legge delega non dice nulla in merito a criteri da adottare per l'individuazione dei costi *standard*.

Sempre in relazione alla genericità del disegno di legge al nostro esame, un secondo aspetto critico riguarda il principio di trasparenza che è più volte affermato nel testo, aspetto che considero pregevolissimo; pur tuttavia, in fase di esame e di approvazione del provvedimento, mi pare che sia proprio la trasparenza a mancare in ordine ai dati finanziari,

che sono poi i soli che possono illuminare sulle reali conseguenze del disegno di legge medesimo. In questo grande dibattito e in tutto quello che è stato scritto finora dalla dottrina e dai politici, nessuno è stato ancora in grado di delineare con concretezza gli effetti che discenderanno da questo disegno di legge. Per assurdo, il disegno di legge che era stato presentato dalla Regione Lombardia da questo punto di vista era chiarissimo e ci consentiva di calcolare perfettamente quelle che sarebbero state le sue conseguenze. Al contrario, nel momento in cui il Parlamento si accinge ad adottare principi e criteri direttivi, non sappiamo sulla base di quali dati compie questa operazione. Non si avverte l'esigenza – nessuno lo ha evidenziato finora – nel momento in cui si va ad approvare una delega che produce questo genere di conseguenze, di avere a disposizione dei dati?

Un ulteriore aspetto di genericità del provvedimento attiene ai tempi, dal momento che con esso si è voluto anticipare il necessario scioglimento di un serie di nodi ancora irrisolti nel Titolo V. Il disegno di legge precorre quindi la soluzione di una serie di questioni prioritarie, come il chiarimento di quali siano le funzioni fondamentali da attuare o delle norme sulle Città metropolitane, ma è un percorso di cui è difficile vedere ora la conclusione. Non si tratta solo dei 24 mesi richiesti per l'adozione dei decreti legislativi, posto che ad esempio nelle norme transitorie, all'articolo 18, si fa riferimento ad una serie di concetti indeterminati come la «prima applicazione» ed un «periodo di tempo sostenibile». Ebbene, chi si occuperà di puntualizzare questi aspetti? Se questi elementi non vengono precisati dal Parlamento, non possiamo che ritenere che questo compito spetterà ai decreti legislativi medesimi, ma in questa seconda ipotesi, sulla base di quali principi e criteri direttivi verrebbero redatti i decreti legislativi?

Il terzo elemento di criticità – che è stato fatto presente anche nelle passate audizioni, probabilmente da soggetti istituzionali che non si occupano di dottrina costituzionale – va a mio parere ravvisato nel fatto che in questo processo così importante di attuazione del Titolo V, con il quale si intende definire una diversa forma di Stato, passando attraverso l'autonomia finanziaria o – chiamiamolo così – il federalismo fiscale, chi in realtà vanga emarginato sia il Parlamento e, più in generale, gli organi rappresentativi.

A me sembra che il Parlamento sia espropriato due volte: la prima nella predisposizione dei decreti legislativi, perché siamo di fronte ad una delega che lascia ampio campo libero al Governo, con la collaborazione della Commissione paritetica (formata appunto da tecnici nominati dai Governi), rispetto alla quale ci si limita a prevedere un parere delle Commissioni parlamentari su un testo già sottoposto ad intesa, tra l'altro, in sede di Conferenza unificata. In pratica, il Governo mette a punto con la Commissione tecnica gli schemi dei decreti legislativi, successivamente si raggiunge l'intesa in sede di Conferenza unificata e solo dopo questa fase le Commissioni parlamentari sono chiamate ad esprimere, entro 30

giorni (se vi riescono e se vogliono), il loro parere, in assenza del quale si va avanti ugualmente. Questo mi sembra un primo problema.

Il secondo fattore di emarginazione delle Assemblee rappresentative sta nella funzione di gestione, adeguamento e controllo dei nuovi meccanismi che è affidata – a norma dell’articolo 4 – ad una Conferenza permanente *ad hoc* incardinata presso la Conferenza unificata, composta nuovamente da rappresentanti dei Governi al di fuori di qualsiasi controllo del Parlamento nazionale e delle Assemblee elettive. Quindi, e concludo su questo punto, ci si domanda perché non venga utilizzata, sia nella fase di predisposizione dei decreti che in quella successiva di monitoraggio della riforma, la Commissione bicamerale per le questioni regionali, integrata ai sensi dell’articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001? In questo modo si consentirebbe sia al Parlamento che alle altre Assemblee elettive, e *in primis* ai Consigli regionali, di reimmetersi in questo circuito.

Mi avvio a concludere sottolineando come, da un lato, ci sia dunque la necessità di ripristinare l’ordine logico di attuazione del Titolo V, che dovrà avere luogo in tre tappe di cui la prima costituita dalla riflessione sulla sua adeguatezza e dall’eventuale modifica di quanto non ci convince della norma, la seconda dalla sua attuazione sotto il profilo istituzionale, ivi compresa l’integrazione della Commissione bicamerale per le questioni regionali, e la terza dall’attuazione dell’autonomia finanziaria. Dall’altro lato vi è l’esigenza di ripristinare corretti rapporti tra i poteri in tale processo di attuazione che, come abbiamo detto, va ad incidere in modo decisivo sulla forma di Stato e che quindi non può essere lasciato soltanto agli esecutivi o ai tecnici.

PRESIDENTE. Invito anche la professoressa Groppi, se lo ritiene opportuno, a farci pervenire un testo scritto contenente le sue riflessioni, ringraziandola per i problemi che ha posto alla nostra attenzione. In effetti, da sette anni si discuteva sull’opportunità di dare inizio ad un percorso riformatore a partire proprio dal tema del federalismo fiscale: abbiamo deciso di farlo comunque, evitando così che tale dibattito continuasse in eterno. Di certo il Parlamento si assumerà le proprie responsabilità, avendo anche la possibilità di entrare nel merito della seconda parte della Costituzione, risolvendo così anche uno dei problemi che ci ha posto la professoressa e che riguarda il ruolo stesso del Parlamento che, ovviamente, in questa fase viene considerato a legislazione invariata ma che, parallelamente al percorso che abbiamo iniziato, potrà essere oggetto dell’attenzione dei nostri lavori, al fine di creare un quadro di riferimento più completo.

Do quindi la parola al professor Gian Candido De Martin.

DE MARTIN. Signor Presidente, una premessa: cercherò di sviluppare molto rapidamente alcune considerazioni, premettendo che mi riconosco in larga misura in quanto sostenuto negli interventi precedenti del professor Cerulli Irelli e della professoressa Groppi.

Ritengo sia innanzi tutto necessaria qualche battuta introduttiva per inquadrare il tema in discussione. Credo che l'attuazione dell'articolo 119 della Costituzione – al di là dei possibili perfezionamenti delle norme costituzionali che la precedono (specie dell'articolo 119) – rappresenti la chiave e la cartina di tornasole per misurare l'effettività e la portata della riforma del Titolo V, che è volta a realizzare un forte rafforzamento del policentrismo autonomistico locale e regionale, nell'ambito di quella che si può definire la «via italiana al federalismo», in cui va concretato e salvaguardato il ruolo di ciascun ente territoriale, senza gerarchie, attuando correttamente i principi di sussidiarietà e solidarietà, in una prospettiva di governi autonomi e responsabili. Si tratta, in altre parole, di un'occasione storica per una razionalizzazione del sistema finanziario pubblico, in cui il federalismo fiscale sia fattore di responsabilizzazione delle autonomie e al tempo stesso di realizzazione di un modello solidale, in una visione espansiva del principio autonomistico. In tal senso, ritengo che l'attuazione dell'articolo 119 sia anche condizione necessaria per poter poi attuare altre previsioni costituzionali, come quella dell'articolo 116, ultimo comma, che prevede, com'è noto, la possibilità di forme di autonomia regionale differenziata.

Nella prospettiva che ho appena accennato, credo si debba sottolineare il valore essenziale di due principi contenuti nell'articolo 119: quello del terzo comma, in cui la manovra della perequazione, da realizzarsi essenzialmente a livello nazionale, assume un ruolo decisivo per la tenuta e la coesione del sistema repubblicano, e soprattutto quello del quarto comma, in cui emerge il nesso inscindibile tra tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto autonomo e le risorse necessarie per il loro integrale esercizio, come già ricordato dal professor Cerulli Irelli. In sostanza, è necessario realizzare un assetto in cui siano assicurate risorse sufficienti al finanziamento integrale delle funzioni attribuite, in modo che Comuni, Province e Regioni possano realizzare quei servizi e quelle prestazioni che assicurino l'universale godimento dei diritti di cittadinanza. Tutto ciò, almeno potenzialmente, a risorse invariate, ossia spostando le risorse da un soggetto ad un altro, salva ovviamente la previsione di eventuali incentivi aggiuntivi per realizzare, con maggiore efficienza e tempestività, il nuovo assetto.

Tre presupposti imprescindibili. Detto questo, ritengo di dover altresì sottolineare tre presupposti, che mi sembrano imprescindibili per poter realizzare correttamente la previsione dell'articolo 119 sul cosiddetto federalismo fiscale. In primo luogo, per poter attuare veramente il nuovo sistema finanziario pubblico è indispensabile determinare preliminarmente l'assetto delle funzioni, soprattutto di quelle amministrative, che sono quelle che «costano». Si tratta quindi di attuare preliminarmente quanto previsto dall'articolo 117 in ordine alle funzioni fondamentali degli enti locali e dall'articolo 118 in ordine alla titolarità di tutte le altre funzioni amministrative, sia proprie che conferite dalla legge ai vari soggetti istituzionali del sistema. In tal senso è necessario, ovviamente, partire dalle funzioni per poi determinare le connesse risorse, anche se ciò non pre-

clude di per sé la possibilità di immaginare un percorso *in progress*, con fasi distinte, nell'attuazione dell'articolo 119, purché siano chiari il disegno e il punto di arrivo. In altre parole, sì ad un'attuazione processuale, anche con misure transitorie, purché nell'ambito di un percorso in cui vi sia coerenza complessiva e sia stabilito in modo inequivocabile il modello a regime di assetto delle risorse finanziarie, nell'ambito di un sistema coordinato di funzioni e finanza pubbliche.

Il secondo presupposto che mi sembra necessario per poter concretare correttamente le previsioni costituzionali riguarda la determinazione (ad opera essenzialmente del legislatore statale) di quelli che l'articolo 117 considera i livelli essenziali – termine che non è certo sinonimo di minimi – delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che, nei servizi regionali e locali, devono essere assicurati a tutti i cittadini della Repubblica, prescindendo dai confini territoriali dei governi degli enti autonomi, con la possibilità di un intervento sostitutivo statale, in base alla previsione dell'articolo 120 della Costituzione, in caso di inadempimento. Senza questi elementi sui livelli essenziali risulterebbe impossibile quantificare le risorse da attribuire ai soggetti istituzionali titolari dei compiti in parola per metterli in condizione di esercitare integralmente le funzioni di competenza.

L'ultimo punto, che vorrei evidenziare sul piano dell'impostazione generale della riforma in esame, riguarda la connessione tra l'attuazione del federalismo fiscale e la riforma del sistema della contabilità pubblica, in una prospettiva che superi l'attuale contabilità dello Stato e miri invece a realizzare una sorta di contabilità della Repubblica, in funzione di politiche di bilancio condivise, idonee a realizzare autonomia e responsabilità, con un coordinamento della finanza pubblica corrispondente ad un sistema di *governance* multilivello, in cui le autonomie territoriali non dipendano, per aspetti decisivi del loro funzionamento, dalla discrezionalità del Ministro dell'economia o dalle annuali leggi finanziarie.

Alcune considerazioni sui limiti del disegno di legge n. 1117. Vorrei ora affrontare, sia pure in estrema sintesi, alcuni punti critici rilevati nella lettura del disegno di legge n. 1117, fermi restando i profili positivi già illustrati dai precedenti auditi, uno dei quali conto di riprendere prima di concludere.

In primo luogo, le linee portanti del sistema di finanziamento prefigurato per le autonomie regionali e (soprattutto) locali non appaiono corrispondenti al modello costituzionale, cui ho dianzi accennato, poiché non forniscono garanzie effettive né in ordine alla previsione di risorse adeguate all'esercizio integrale di tutte le funzioni attribuite a ciascun soggetto di autonomia, né per quanto riguarda una perequazione di sistema corrispondente alla impostazione prevista dall'articolo 119.

In effetti, si circoscrive il finanziamento soltanto ad alcune funzioni considerate fondamentali (pur di gran rilievo), trascurando tuttavia tutte le altre possibili funzioni fondamentali degli enti locali, senza una riflessione organica sull'intero sistema delle funzioni amministrative che, secondo le previsioni degli articoli 117 e 118, dovrebbero riguardare le auto-

nomie territoriali. Inoltre, va rilevato che il sistema previsto non prefigura alcun riferimento ai costi e ai fabbisogni *standard* per l'esercizio delle funzioni amministrative, limitandosi a fotografare gli squilibri esistenti al momento della prima applicazione del nuovo sistema: manca pertanto la certezza che i finanziamenti erogati siano idonei persino a far fronte in certi casi ai costi storici di alcune istituzioni territoriali; mentre per altro verso permane una sorta di derivazione regionale della finanza locale, in netto contrasto con l'articolo 119.

Un secondo aspetto critico riguarda la perequazione. A tal proposito non mi sembra di riscontrare un criterio che sia in grado di determinare le dimensioni di questa forma necessaria di finanziamento, poiché tutto risulta in sostanza condizionato alla disponibilità delle risorse, con la conseguenza che, specie laddove vi siano maggiori esigenze di sostegno in funzione di riequilibrio, sarebbe preclusa la possibilità effettiva di un adeguato intervento, come previsto invece nel comma 3 dell'articolo 119.

In ordine alla perequazione, va anche rilevato, come già sottolineato dal professor Cerulli Irelli, che è discutibile la possibilità di affidare alle Regioni la concreta gestione della manovra rispetto agli enti locali, ciò che finirebbe per accentuare sostanzialmente quanto già accennato in ordine alla configurazione della finanza locale come una finanza di trasferimento, condizionata da decisioni regionali e non definitiva in base a un sistema prestabilito tale da responsabilizzare le autonomie locali: i finanziamenti perequativi dovrebbero di per sé essere erogati dallo Stato, con un possibile ruolo regionale circoscritto alle materie regionali e subordinato ad intese con gli enti locali.

Aggiungo poi soltanto un breve accenno ad una scelta che mi pare egualmente assai discutibile. Mi riferisco alla previsione di assegnare risorse aggiuntive ai soli capoluoghi delle costituenti città metropolitane (anche perché i due concetti di «capoluogo» e di «città metropolitana» mi sembrano allo stato attuale, giuridicamente indefinite): ma siffatta soluzione, seppure immaginata in via transitoria, finirebbe infatti paradossalmente per disincentivare la costituzione delle città stesse.

Un altro aspetto problematico concerne un punto cui avevo prima accennato, vale a dire la mancanza nel progetto in discussione di una previsione di revisione organica del sistema finanziario e di contabilità pubblica in una prospettiva di coordinamento della finanza pubblica basata su una comune politica economica, nell'orizzonte di una Repubblica multilivello. In tal senso mi permetto di segnalare che materiali utili sono contenuti nella proposta predisposta da ASTRID, che dedica particolare attenzione a questo punto, che considerare specificamente qualificante per gestire l'intero pacchetto attuativo dell'articolo 119.

Un ultimo limite che mi preme sottolineare è relativo alle modalità del finanziamento delle Regioni a Statuto speciale. Su questo punto, a mio avviso, il disegno di legge governativo non appare intervenire in modo efficace per superare l'attuale assetto del finanziamento alle Regioni speciali, che non è assolutamente fondato sulla correlazione tra funzioni attribuite e risorse necessarie per il loro esercizio, sancita dal IV comma

dell'articolo 119, tenuto conto che – come è noto – ciascuna Regione speciale o Provincia autonoma gode di un meccanismo di finanziamento correlato a percentuali (per lo più assai alte, in qualche caso addirittura prossime al cento per cento), dei tributi accertati sul rispettivo territorio.

Quello delle Regioni speciali è un nodo assolutamente da non trascurare se si vuole mantenere la coesione del sistema e l'unità socio-economica della Repubblica. Se da un lato la specialità ritengo possa ancora giustificarsi in ragione di una visione espansiva dell'autonomia, con funzioni quindi di maggiore ampiezza riconosciute a talune Regioni «pilota» della Repubblica, ciò non può evidentemente trasformarsi in un sistema di privilegio finanziario in contrasto con l'articolo 119, che contiene alcuni principi da considerare come supremi (ai sensi anche della ben nota giurisprudenza costituzionale) e quindi tali da vincolare pure le Regioni speciali, al di là dell'ordinamento differenziato per ciascuna previsto (che peraltro contiene sempre il vincolo di armonia con la Costituzione e con i principi generali dell'ordinamento).

Un'ultima considerazione di metodo. Mi avvio alla conclusione con una considerazione di metodo, attirando l'attenzione su una questione che già ha segnalato poc'anzi la professoressa Groppi e che anch'io considero essenziale, tanto più tenendo conto della complessità e della durata del processo di riforma per attuare il nuovo Titolo V. Mi riferisco alla necessità di realizzare un sistema decisionale in cui siano coinvolte effettivamente anche le autonomie regionali e locali nell'*iter* attuativo dell'articolo 119 – e prima ancora nell'attuazione delle altre norme costituzionali presupposte, a cominciare dagli articoli 117, lettera *p*), e 118) –, in una prospettiva di leale collaborazione analoga a quella che aveva portato, nel maggio 2002, a definire, in un protocollo interistituzionale sottoscritto da Governo, Regioni e autonomie locali, un metodo di concertazione permanente attraverso la costituzione di un tavolo comune dove codecidere percorsi e contenuti per concretare la riforma costituzionale, metodo poi però di fatto disatteso.

A tal fine appare certamente utile la previsione dell'articolo 3 del disegno di legge n. 1117 di una commissione paritetica per la condivisione dei dati e delle basi informative finanziarie e tributarie; così come può essere valutata positivamente anche l'ipotesi, prefigurata nell'articolo 4, di dare vita ad una conferenza permanente per il coordinamento della finanza pubblica, una volta realizzata la riforma. Resta però il nodo di un effettivo coinvolgimento delle autonomie nella fase di elaborazione dei decreti legislativi previsti nel disegno di legge in esame. A tal fine mi chiedo se, senza prevedere nuovi organi *ad hoc*, non sia finalmente il caso di attuare quanto previsto dall'articolo 11 della legge costituzionale n. 3 del 2001, integrando tempestivamente la Commissione bicamerale per le questioni regionali con rappresentanze delle autonomie territoriali, in modo da assicurare in questa fase delicata e decisiva una voce delle autonomie nella sede parlamentare che dovrebbe verosimilmente essere chiamata ad esprimersi sui contenuti degli schemi dei decreti legislativi da approvare.

VITALI (PD). Signor Presidente, intendo porre alcuni quesiti non personalizzandoli rispetto a quanto detto dai nostri autorevolissimi esperti, che ci hanno illustrato il loro punto di vista, molto apprezzabile secondo me, sul disegno di legge n. 1117, d'iniziativa governativa.

Voglio subito dire al Governo, autorevolmente rappresentato dai ministri Bossi e Calderoli, e ai colleghi della maggioranza che il Partito Democratico sta predisponendo un testo da depositare all'attenzione del Parlamento prima che inizi la discussione generale sul citato disegno di legge, dunque prima di giovedì prossimo. Riteniamo che tale testo possa essere un contributo che il nostro Gruppo dà ad una discussione così rilevante e importante. Pertanto, alcune delle domande che svolgerò faranno esplicito riferimento ad alcuni punti cardine della nostra proposta che, naturalmente, ci riserviamo di illustrare, nella sede opportuna, alle Commissioni riunite.

Vorrei innanzi tutto conoscere la vostra opinione su un punto che mi ha piuttosto preoccupato. Nel disegno di legge governativo si fa più volte riferimento al principio di territorialità dell'imposta, in particolare all'articolo 2 ciò avviene almeno in due casi. Chiedo a voi che siete autorevolissimi costituzionalisti esperti della materia se c'è un qualche rapporto tra questo principio, di cui si parla nei criteri e principi direttivi della delega, e la Costituzione repubblicana.

Personalmente non rintraccio in nessuna parte della nostra Costituzione un riferimento a un principio di questo genere. Se si dovesse assumere letteralmente dalla nostra Carta il fatto che le imposte sono prelevate sul territorio, non occorrerebbe parlarne perché si tratterebbe di un'ovvietà ma, poiché non può essere così, l'insistenza sul principio della territorialità dell'imposta allude a un qualcosa di diverso da ciò che prevede la nostra Costituzione, vale a dire uno Stato unitario che si articola in Regioni, Province, Comuni e città metropolitane e che distribuisce ai diversi livelli istituzionali il potere di entrata e di spesa in rapporto alle funzioni che questi ultimi devono esercitare. Poiché in ciò vedo una contraddizione, mi piacerebbe essere rassicurato in tal senso, trattandosi di un punto fondamentale sul quale è difficile transigere proprio perché punto di impianto. Se così non fosse, se il mio dubbio sul rapporto di questo principio con la Costituzione avesse un qualche fondamento, mi preoccuperei ancor di più.

Questo argomento peraltro ha molto a che vedere con un altro punto essenziale, il comma 3 dell'articolo 119, che senza ombra di dubbio – come da voi confermato – stabilisce che è lo Stato a prevedere la perequazione nei confronti dei territori con minore capacità fiscale per abitante. Nel testo presentato dal Governo il fondo perequativo è statale ma viene alimentato in un modo tale da farmi sorgere qualche dubbio circa il fatto che vi sia un'allusione a forme di perequazione orizzontale tra le Regioni. Anche su quest'aspetto gradirei conoscere la vostra opinione.

Un altro quesito fa riferimento a un'osservazione già richiamata più volte nei vostri interventi. Da un principio costituzionale chiarissimo (come prima ricordato, già oggetto a suo tempo di discussione) quale

quello contenuto al comma 4 dell'articolo 119, concernente il finanziamento integrale delle funzioni pubbliche attribuite ai livelli territoriali, si passa ad un principio diverso indicato, in particolare, all'articolo 9 del disegno di legge, laddove si parla del «finanziamento integrale in base al fabbisogno *standard*», facendo riferimento al livello delle prestazioni civili e sociali che debbono essere garantite su tutto il territorio nazionale. A mio parere, si tratta di due concetti diversi: il concetto costituzionale è evidentemente più ampio del concetto qui indicato, che pure è importante ma non sufficiente.

Molti di voi hanno giustamente – a mio parere – rilevato la necessità di far procedere insieme l'attuazione dell'articolo 119 e la definizione delle funzioni fondamentali di Comuni, Province e città metropolitane. Appare tuttavia del tutto chiaro che, anche qualora si procedesse a definire, come è giusto, necessario e indispensabile fare, queste funzioni fondamentali, le stesse non rappresenterebbero tutto ciò che le amministrazioni locali svolgono in termini, per l'appunto, di funzioni.

Il quesito sotteso mi sembra chiaro ma voglio precisarlo ulteriormente. Ravvisate anche voi – come pare a me – una contraddizione tra il principio di cui all'articolo 119 del finanziamento integrale di tutte le funzioni pubbliche svolte a livello regionale e locale e il principio del fabbisogno *standard* contenuto nel disegno di legge in esame?

A tal proposito desidero porre un'altra domanda. Ritenete che per fabbisogno *standard* si possa intendere, come mi pare si desuma dal testo del disegno di legge del Governo, semplicemente una fotografia dell'attuale grado di offerta di servizi su tutto il territorio nazionale? O pensate come noi (punto che sarà qualificante della nostra proposta di legge) che il fabbisogno *standard* possa essere anche un traguardo da raggiungere, facendo convergere i diversi territori del Paese – il Nord e il Sud in particolare – verso alcuni obiettivi comuni di soddisfazione di servizi essenziali sul territorio? Ciò, naturalmente, ferma restando la necessità che il fabbisogno corrispondente a un determinato livello obiettivo di servizio sia reso ai costi *standard* - concetto diverso – che sono per l'appunto quelli delle Regioni, dei Comuni, delle amministrazioni più efficienti.

Chiedo, pertanto, se nel concetto di fabbisogno *standard* - che intendo in modo dinamico condividendo quanto detto circa la necessità di un'attuazione per fasi successive di questo enorme processo di cambiamento – si possa individuare anche un tema di obiettivo di servizio.

Vi è poi il tema della perequazione verso il sistema degli enti locali in merito alla quale ho un grandissimo timore che, – mi esprimo da autonomista e seguendo lo stesso vostro punto di vista – convinto come voi che essa sia una questione molto delicata, non può essere assegnata a enti (le Regioni) che in Italia hanno, anche per la loro genesi, una solidità, un'attendibilità e una funzionalità ben diversa dai *Länder* tedeschi, dalle comunità autonome spagnole e da tutti quegli enti e quelle regioni degli Stati più solidamente orientati in senso federale.

La mia preoccupazione – e vi chiedo se è per voi ragionevole o infondata – è che, se si stacca il meccanismo della perequazione verso gli

enti locali dalla fonte legislativa sulle funzioni che essi vengono chiamati a svolgere, si impone o si rischia di imporre a quegli enti locali di svolgere funzioni senza l'ombra, purché minima, delle risorse necessarie per soddisfarle. Poiché molte di queste funzioni legislative sono in capo alle Regioni, avendo esse competenza legislativa concorrente in materie fondamentali a partire dall'istruzione, mi chiedo se non sia il caso di abbandonare la contrapposizione tra regionalisti e, per così dire, comunalisti nella storica discussione su questo tema e assumere un punto di vista completamente diverso.

So che mi sto addentrando in un terreno difficile, complesso. Ma non pensate che un principio di attribuzione globale delle risorse potrebbe essere quello di attribuire le stesse non ad un ente ma ad un territorio composto di più enti e di più livelli istituzionali? Ciò, naturalmente stabilendo alcuni principi inderogabili e risolvendo in radice, come si diceva prima, il problema dei Comuni che giustamente temono che, affidando questo compito alle Regioni con forti *deficit* sanitari, alla fine rischierebbero di non percepire più quei soldi.

Distinguiamo allora la cassa dalla competenza nella decisione del modo con cui quelle risorse devono essere attribuite e stabiliamo però che i territori nel loro insieme diventino destinatari di un fondo perequativo globale, nell'ambito del quale individuare poi la giusta ripartizione. Ne conseguirebbe anche il vantaggio di corresponsabilizzare o, in qualche modo, di associare gli enti locali nella decisione sui grandi indirizzi di spesa e di allocazione delle risorse delle Regioni, in modo tale da superare quella che anch'io considero un'anomalia assoluta del nostro ordinamento, vale a dire il fenomeno di Regioni cresciute, sovrapponendosi a livelli ministeriali centrali, che non hanno mai avuto una effettiva funzione, un ruolo di indirizzo del loro sistema e che oggi rischiano di essere titolari di nuove funzioni, portandosi dietro tutti i vizi del regionalismo italiano.

Infine, Presidente, un'ultima considerazione di cui abbiamo proprio qui una testimonianza vivente. Non ritenete che tutte le volte che il Parlamento italiano ha affidato deleghe di tale importanza al Governo (e quella in esame è di enorme importanza) non abbia agito attraverso una procedura che va ritenuta assolutamente ordinaria, istituendo Commissioni parlamentari *ad hoc* alle quali è stato affidato il compito di esprimere un solo parere sui decreti legislativi e non tanti pareri quante sono le Commissioni competenti per materia? Non credete che questo sia un modo di procedere del tutto ordinario del Parlamento italiano?

Vorrei ora rivolgermi a chi ha sostenuto le buone ragioni per l'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali, appellandomi anche al presidente Vizzini con il quale ho condiviso quell'esperienza durante l'intera XIII Legislatura. Non credete che sarebbe un procedimento troppo complesso prevedere, innanzi tutto, la modifica dei Regolamenti parlamentari che sono indispensabili per integrare la Commissione parlamentare per le questioni regionali e, a seguire, la risoluzione del problema non piccolo per qualunque maggioranza (valeva anche per noi quando lo siamo stati) di come determinarne il meccanismo di voto?

Tra l'altro, non devo certo insegnare a voi che fra le altre prerogative di questa Commissione vi è anche quella del *quorum* rafforzato, per cui se essa esprime un parere contrario su un disegno di legge, le Camere devono approvare lo stesso a maggioranza assoluta. Come pensate che questo problema possa essere risolto? Parlo in modo neutrale: se la maggioranza in carica procede in un determinato momento all'integrazione della Commissione parlamentare per le questioni regionali non ha alcuna garanzia che attraverso quell'integrazione vi sia la medesima maggioranza. Sono all'opposizione e potrei anche essere contento che si andasse in questa direzione in quanto potrei esprimere tanti pareri contrari ma si tratterebbe certo di una soddisfazione da poco.

Non pensate che sarebbe meglio fare ciò che ordinariamente il Parlamento italiano ha sempre fatto e cioè istituire una sede parlamentare specifica dedicata all'esame dei decreti legislativi? Ciò, soprattutto se, come io ritengo, tutto questo non debba essere una sorta di ora «x» del federalismo italiano per cui il Parlamento approva un disegno di legge delega e dal giorno dopo (o due anni dopo come è scritto nel testo) l'approvazione dei decreti legislativi improvvisamente il Paese diventa federale. È ovvio che non è così. A parte poi il fatto che il nostro non è un Paese federale perché la nostra non è una Costituzione federale ma prevede un rafforzamento delle autonomie locali e regionali. A mio parere, sarà sicuramente un processo che sarebbe bene fosse seguito e monitorato con grande attenzione da una sede parlamentare competente.

CECCANTI (PD). Signor Presidente, vorrei porre una sola domanda, in accordo con l'ultima formulata dal senatore Vitali, rispetto alle modalità di controllo parlamentare. Non v'è dubbio che l'anello di congiunzione tra la delega e il risultato finale è, come noi scriviamo nella delega, il controllo parlamentare che è dunque il punto chiave.

Gli interventi che abbiamo ascoltato si sono concentrati sull'idea di utilizzare una Commissione integrata, sulla quale esistono alcune perplessità in più anche rispetto a quanto diceva il collega Vitali, al di là del realismo politico. La Commissione integrata non nasce per esprimere pareri su decreti ma per intervenire su leggi. Ora, si può anche ammettere che la Commissione venga integrata e che le si affidi una competenza ulteriore, tale competenza però non potrebbe portare a stabilire dei *quorum* aggravati, operazione che si potrebbe fare solo con una copertura costituzionale. Quindi, anche la Commissione integrata si troverebbe di fronte agli stessi limiti che una qualsiasi altra Commissione potrebbe avere.

Mi sembra, inoltre, che ci sia un problema in più rispetto ad una Commissione *ad hoc*. Mi spiego: il procedimento di controllo sui decreti legislativi riguarda il rispetto dei principi e dei criteri direttivi. Per questo il soggetto che controlla deve essere lo stesso organo che ha conferito la delega. Pertanto, se la delega viene dal Parlamento, non credo possa essere una sede mista ad esercitare il controllo. Potrei persino essere contento se mi confutaste quest'argomento, ma mi sembra che lo stesso sia difficilmente superabile.

Comunque, superato questo problema, ammesso che sia superabile, se l'alternativa resta quella tra sede unica e sede multipla, qual è la soluzione più congrua con questo tipo di delega? Avere una sede unica oppure una sede multipla? È più congruo avere una Commissione *ad hoc* che viene costruita una volta conosciuta la legge delega e si può dunque determinare una composizione che tiene conto delle competenze indicate dalla legge delega oppure avere una Commissione precostituita, cioè costituita prima di sapere di quali contenuti doveva occuparsi?

Questi mi sembrano i problemi chiave.

D'UBALDO (PD). Signor Presidente, vorrei fare una riflessione sulla cancellazione della parola «trasferimento».

Vorrei ricordare che sino a pochi anni fa, per quasi un secolo, la finanza locale è stata tutta costruita su tributi. Durante tutto il corso della storia, dallo Stato unitario in poi, la finanza locale è stata costruita sui tributi e non esistevano i trasferimenti.

La novità dei trasferimenti nasce negli anni Settanta con la riforma tributaria addirittura del ministro Preti e delle successive amministrazioni. Al suo interno vi erano un principio culturale e una gran forza innovativa: l'idea che, avendo accentrato il sistema tributario, occorresse anche accentrare il procedimento di finanziamento degli enti locali, non per una ragione astratta concernente la divisione tra autonomisti e centralisti, ma perché attraverso questo tipo di operazione si poteva intervenire sul processo di modernizzazione del Paese. Questo era il motivo.

Negli anni Ottanta si è riscontrato come questo meccanismo deresponsabilizzasse le autonomie locali. La riforma è stata fatta non perché astrattamente un modello valesse più di un altro, ma sostanzialmente perché bisognava restituire agli amministratori locali una responsabilità dinanzi al corpo elettorale.

Ora però tutti noi – almeno questo appare pacifico – riteniamo che occorre abolire il trasferimento ed operiamo in tal senso. Vorrei sapere dunque qual è la differenza ontologica tra il trasferimento e la compartecipazione. Infatti, la compartecipazione – ove non mitigata (come avviene nel testo) da un intervento correttivo attraverso la perequazione – sarebbe null'altro che un trasferimento ingiusto. Nel tempo, infatti, non si saprebbe più chi e per quali meriti particolari dovrebbe ricevere di più o di meno, perché, trattandosi di una compartecipazione, non si sarebbe in grado di controllare nulla.

In ultimo, se enfaticizziamo questo aspetto che cancella l'idea del trasferimento, pur rassegnandoci al fatto che il testo non lo preveda, non cancelliamo però una funzione che deve rimanere essenziale e che è prevista anche nel cosiddetto testo Calderoli. In altri termini, una funzione ordinatrice e direttrice residuale deve comunque rimanere in capo allo Stato, soprattutto nei grandi passaggi storici (come quello che stiamo vivendo adesso), in cui vi è magari necessità di una manovra anticiclica e di un'operazione di coesione o di controllo.

Se con questo provvedimento trasmettessimo al Paese anche la sola idea che si cancella o si riduce questa funzione, commetteremmo un errore che andrebbe a danno degli stessi enti locali, ch  non avrebbero pi  un orientamento e quindi uno sfondo generale in cui muoversi e rischieremmo di compromettere anche gli equilibri del Paese.

Presidente, mi rendo conto che pi  che rivolgere una domanda ho sviluppato una riflessione, ma ritengo di essere stato nei tempi a mia disposizione.

PROCACCI (*PD*). Signor Presidente, interverr  molto brevemente per porre alcuni quesiti, anche perch  ci sar  consentito poi, in fase di discussione generale, approfondire altri aspetti.

Signor Presidente, avrei voluto preliminarmente richiamarla alla necessit  di avere le risposte del Ministro ad alcuni quesiti importanti che gli sono stati posti, al fine anche di chiarire alcune questioni, prima di aprire questo dibattito sia pur breve e orientato a rappresentare domande e dubbi.

In ordine al problema della perequazione e al ruolo delle Regioni – ricollegandomi alla domanda del professor Cerulli Irelli –, vorrei sapere che senso ha la previsione di un ulteriore passaggio attraverso le Regioni, essendo gi  prevista una destinazione diretta agli enti locali, alle Province e ai Comuni.

La professoressa Groppi ha giustamente lamentato uno scarso ruolo del Parlamento in ordine alla valutazione e al controllo dei decreti delegati. Ebbene, lavoreremo bene sul testo per renderlo il pi  vincolante possibile, per consentire una discrezionalità estremamente limitata.

Come rilevava il professor Cerulli Irelli, se non si individuano prima le funzioni fondamentali, come si pu  pensare che il Parlamento non sia costretto ad andare verso un voto sostanzialmente in bianco? Questo   il punto.

Il rischio   che la vera sostanza del provvedimento sia contenuta non gi  nella legge delega ma nei decreti delegati e che il Parlamento venga di conseguenza privato del diritto di esprimersi compiutamente sulla sostanza della legge. E questo   un problema di democrazia, di partecipazione e di ruolo del Parlamento.

Non vorrei sviluppare ulteriori considerazioni sul legame profondo che unisce il Parlamento ai cittadini, perch  tale discorso aggraverebbe le mie valutazioni. Purtroppo, come si   potuto riscontrare in occasione del decreto Gelmini e di altri provvedimenti, il nostro Parlamento   molto pi  ancorato alla fedelt  politica che non alla fedelt  al corpo elettorale.

Devo esprimere queste considerazioni dal momento che sono molto preoccupato, anche perch  l'orientamento del nostro Gruppo non   strumentale ma   teso a concorrere seriamente all'attuazione della riforma: del resto,   stato il centro-sinistra a modificare il Titolo V. Il senatore Vitali, infatti, ha preannunciato la presentazione di una nostra proposta di legge che speriamo sia accolta con la stessa attenzione che stiamo dedicando al provvedimento governativo.

Tuttavia, ci troviamo ora di fronte a due possibilità: o individuiamo uno strumento reale di controllo del Parlamento sui decreti delegati, oppure dobbiamo lavorare affinché quanto contenuto nel testo della legge delega lasci ai decreti delegati pochissimo spazio per operare con fantasia e in dispregio del mandato del Parlamento, il cui contributo potrebbe essere molto marginale se non si modifica e non si integra il testo del disegno di legge al nostro esame.

PRESIDENTE. La ringrazio, senatore Procacci, anche perché ha sollevato temi che saranno oggetto della discussione generale.

Vorrei ricordare però in questa sede che il Parlamento ha deciso di audire alcuni esperti e che il Governo ha deciso di assistere all'audizione. Dunque, non possiamo instaurare in questa sede un dibattito tra il Governo e gli auditi, non essendo ciò previsto in alcuna prassi parlamentare. Avremo comunque tempo per discutere anche dei problemi di attuazione dei decreti delegati, rispetto ai quali comunque la legge fornisce già uno strumento, che è quello della previa consultazione della Conferenza unificata e consente agli enti locali – che si stanno interessando molto opportunamente alla materia – di avere un certo tipo di rapporto nel circuito degli Esecutivi.

Per il resto, faccio mie le parole del professor Ceccanti sull'assenza di copertura costituzionale in relazione alla Commissione bicamerale integrata dai rappresentanti degli enti locali. Dato quello che sento dire in questi giorni, vorrei capire se per rappresentanti degli enti locali si intendano i Presidenti delle Regioni e i Sindaci o, una volta tanto, i Consigli regionali e le Assemblee elettive perché, altrimenti, il circuito che si determina è quello del Parlamento integrato dagli esecutivi e degli esecutivi integrati dagli esecutivi, il che creerebbe un po' di confusione anche dal punto di vista istituzionale.

GARAVAGLIA Massimo (*LNP*). Signor Presidente, vorrei esprimere un auspicio e formulare una domanda.

Dopo questo interessante dibattito costruttivo, auspico che siano integrate le relazioni degli esperti intervenuti oggi, soprattutto per quanto concerne le parti non riportate nei documenti scritti. Abbiamo ascoltato con attenzione i loro interventi, pur concernendo aspetti di carattere costituzionale che, per quanto mi riguarda, essendo membro della Commissione bilancio, seguo indirettamente e non con l'approfondito esame della Commissione di merito.

La relazione esposta del professor Bertolissi si commenta da sé, perché è aderente a questioni prettamente costituzionali che, se lette con attenzione, non sollevano alcuna perplessità. Gradiremmo invece che, per le parti esposte a braccio nelle quali sono state sollevate numerose questioni, il professore ci offrisse anche qualche soluzione. In questa fase, infatti, serve a poco ascoltare l'esposizione di tanti problemi senza averne le rispettive soluzioni.

Sarebbe utile, infatti, se nella documentazione scritta che ci consegneranno i nostri ospiti vi fosse anche qualche suggerimento sulle possibili soluzioni da dare alle numerose questioni aperte in materia. Mi premeva esprimere questo auspicio.

Vorrei porre invece una domanda prendendo spunto da alcune considerazioni espresse dal professor De Martin nel suo intervento. Laddove ha fatto riferimento ai livelli essenziali delle prestazioni e alla relativa copertura, egli ha paventato il rischio di un incremento della spesa, perché potrebbe rendersi necessario ricorrere a incentivi per mettere a regime il sistema. Vorrei sapere se, oltre agli incentivi, si valuta anche la possibilità di prevedere delle sanzioni da applicare a chi non rispetta i percorsi prescritti. Se così fosse, infatti, si dovrebbe determinare, a rigor di logica, una diminuzione anziché un incremento di spesa.

Vorrei sapere altresì se si tiene conto del fatto che proprio il regime dei costi *standard* deve portare, per definizione, a gestire le medesime funzioni, avendo come obiettivo, come *target*, la realizzazione delle migliori – non certo delle peggiori – *performance*, così comportando necessariamente una riduzione di spesa. Tutto ciò appare scontato ma vorremmo comunque capire meglio per quale motivo nel suindicato passaggio si paventa il rischio di un incremento di spesa.

PRESIDENTE. Considerata l'ora e la stanchezza derivante da una giornata parlamentare particolarmente intensa, se siete d'accordo, proporrei di invitare i nostri ospiti a farci pervenire quanto prima le loro risposte ed eventuali altre valutazioni per iscritto, in considerazione anche del fatto che ognuno di loro potrebbe voler esprimersi su ciascuna delle domande poste.

Non facendosi osservazioni, la professoressa Groppi e i professori Bertolissi, Cerulli Irelli e De Martin sono pregati di trasmetterci le loro risposte scritte in tempi utili, tenendo conto che la discussione generale sul provvedimento in esame inizierà giovedì prossimo.

Ringrazio i nostri ospiti e dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva in titolo ad altra seduta.

I lavori terminano alle ore 22,15.

