

CAMERA DEI DEPUTATI - SENATO DELLA REPUBBLICA  
XVI LEGISLATURA

**Resoconto stenografico della Commissione parlamentare per le questioni regionali**

**Seduta di martedì 22 luglio 2008**

**Audizione del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli.**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione, ai sensi dell'articolo 143, comma 2, del Regolamento della Camera dei deputati, del Ministro per la semplificazione normativa, Roberto Calderoli.

Non essendo previste votazioni né alla Camera, né al Senato, abbiamo un cospicuo margine di tempo a disposizione. Chiederei la disponibilità dei capigruppo a contenere gli interventi, per lo svolgimento dei quali assegnerei indicativamente dieci minuti di tempo.

Il collega Porcino ha chiesto di intervenire sull'ordine dei lavori.

GAETANO PORCINO. Signor presidente, le chiedo di prendere atto della costante concomitanza dei lavori di questa e della XI Commissione della Camera (alla quale, in questo momento, dovrei partecipare) e di trovare un coordinamento con la presidenza di quest'ultima al fine di evitare tale sovrapposizione. Così facendo, mostrerete considerazione non solo nei confronti miei, ma anche degli altri colleghi che si trovano nella stessa situazione. È una questione che ho già segnalato al presidente della Commissione.

PRESIDENTE. Purtroppo, questo è l'eterno problema delle Commissioni bicamerali, i cui lavori si sovrappongono inevitabilmente a quelli delle Commissioni permanenti.

Abbiamo segnalato la questione ai Presidenti di Camera e Senato. Ovviamente, essendo la giornata di 24 ore e i tempi incomprimibili, diventa difficile evitare queste sovrapposizioni. Naturalmente ne teniamo conto nel momento in cui ci sono le votazioni.

La Commissione, nell'ambito delle proprie prerogative istituzionali, intende audire il senatore Roberto Calderoli, Ministro per la semplificazione normativa, nonché delegato alla stesura del disegno di legge sul federalismo fiscale dal Ministro dell'economia e delle finanze e dal Ministro per le riforme per il federalismo, che ne sono cofirmatari.

Il 17 luglio il Ministro Calderoli, con il Ministro per i rapporti con le regioni, Raffaele Fitto (che audiremo mercoledì prossimo), ha presentato alla Conferenza unificata le linee guida del progetto, per aprire un preventivo confronto con gli enti locali e le autonomie.

In questo ambito, lo audiamo per conoscere le linee guida sul progetto di federalismo fiscale nonché sull'attuazione del Titolo V della Costituzione e dell'articolo 119 in particolare.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Signor presidente, saluto la Commissione. Questa è la prima anticipazione rispetto a quelli che saranno i contenuti formali del provvedimento. Alcuni di voi mi hanno già chiesto se oggi verrà distribuito un testo. Rispondo adesso che giovedì scorso, nell'incontro con regioni, comuni e province, abbiamo concordato che prima di un certo termine non avrei trasmesso alcun atto ufficiale.

Credo che il rispetto di tale accordo sia dovuto agli interlocutori naturali di un cammino che cerchiamo di costruire salendo dal basso e non dovendolo calare dall'alto.

In merito ai principi che credo possano fungere da guida lungo tutto questo percorso, ritengo doveroso svolgere un discorso generale, proprio per comprendere come si sia potuta realizzare questa assoluta «incompiuta», tutta nostrana, sul tema del federalismo.

È valutazione non solo della Banca mondiale, ma dei massimi studiosi dell'economia, che lo Stato federalista costa meno di uno Stato centralista ed è più efficiente, in funzione di quel criterio di

responsabilizzazione che il federalismo dovrebbe realizzare.

Credo che i numeri dimostrino che tanto più, soprattutto in un periodo di difficoltà, uno Stato si è saputo sviluppare in senso federalista e tanto più robustamente esso si è attrezzato ad affrontare i problemi esistenti a livello mondiale.

Forse ancora più interessante è il fatto che, all'interno di questi Stati, le aree che erano meno sviluppate sono progredite maggiormente, rispetto a quelle già sviluppate. Ritengo che questo dato debba costituire un buon spunto, relativamente a un approccio alla questione meridionale.

Comincerei la mia relazione con l'elenco di cosa non ha funzionato a casa nostra. Successivamente, affronteremo anche il problema delle responsabilità che, tuttavia, in questo caso credo siano assolutamente condivise.

Quello che è avvenuto si può definire un piccolo, completo disastro! Infatti, siamo riusciti a dare il via a un processo di decentramento, che è partito dalle funzioni amministrative con la legge Bassanini nel 1999 ed è proseguito con la riforma del Titolo V, non solo in ambito di funzioni, ma anche di competenze, introducendo, con l'articolo 119, il principio dell'autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Quest'ultimo sarebbe stato validissimo, se solo avesse avuto un seguito. Purtroppo, abbiamo fissato tale criterio di autonomia nella Costituzione, ma, di fatto, il finanziamento ha continuato ad essere trasferito (o derivato, come si chiamava un tempo).

Ciò ha determinato uno scollegamento tra il centro di spesa e il centro di entrata che ha portato alla più assoluta deresponsabilizzazione, all'impossibilità di garantire la trasparenza e, conseguentemente, al venir meno di un controllo democratico da parte del cittadino.

A tutto ciò si è aggiunto il problema di aver fatto sempre riferimento alla spesa storica, determinando il completamento di un meccanismo che rappresenta l'esatto contrario della virtuosità, in base al quale chi più spendeva - quindi chi era meno efficiente - più ha ricevuto; mentre chi spendeva meno ed era più efficiente ha continuato a ricevere meno.

Abbiamo avuto numerosi tentativi di controllo, con vari patti di stabilità e con sanzioni aventi efficacia pari alle grida manzoniane nei confronti di chi non avesse mantenuto i propri impegni. Di fatto, abbiamo assistito, in dieci anni, alla quasi duplicazione della spesa sanitaria. Sicuramente una parte dell'innalzamento è collegabile anche all'allungamento della durata media della vita nonché a un aumento dei costi della tecnologia. Tuttavia, ritengo che un raddoppio della spesa nel giro di dieci anni non sia propriamente correlabile all'aumento dell'entità della prestazione. Ancor più indicativo è il costo delle pensioni di invalidità: da quando, con il Titolo V, si è dissociato il soggetto che eroga da quello che dovrebbe controllare, si è passati - mi sembra - da 6 a 14 miliardi di euro.

Quindi, abbiamo più che raddoppiato le pensioni di invalidità. Escludendo che vi sia stato un incremento del genere dei casi di invalidità, è evidente che il mancato controllo porta a una realizzazione di questi disastri da un punto di vista economico. Ciò ha corrisposto a un'esplosione della spesa pubblica, che tutti gli anni viene contrastata da leggi finanziarie che continuano a diventare sempre più impegnative. Credo che si debba dare, effettivamente, una risposta diversa da quella che abbiamo fino ad oggi fornito.

In legislature differenti, entrambe le parti politiche hanno voluto seguire il metodo «a maggioranza», ricorrendo quindi allo scontro, pur trattandosi di riforme.

Abbiamo avuto la riforma del Titolo V, nel 2001, che non si è poi concretizzata nel federalismo fiscale.

Dal canto nostro, analogamente, abbiamo avuto la presunzione di approvare un'ulteriore riforma costituzionale, poi bocciata dal referendum. Ritengo che tutto ciò sia stato determinante in relazione al fatto che non si è riusciti ad arrivare a una conclusione di questo periodo di riforme. Dopo tanti tentativi, valutando anche gli impatti negativi che essi hanno determinato sulla nostra economia, credo che oggi l'esigenza della partecipazione di tutti alla stesura delle riforme rappresenti un principio inderogabile e assoluto, che deve essere rispettato. In questi giorni, ho sentito molte voci favorevoli e contrarie al dialogo. Credo che questa diatriba possa sussistere rispetto a proposte, progetti, disegni di natura politica, mentre su questo tema, oggi, penso che sia

obbligatorio il coinvolgimento di tutti, proprio perché tutti abbiamo una sorta di responsabilità rispetto al passato, con riferimento ad un impegno che dobbiamo rispettare di fronte al Paese. Abbiamo visto in questi giorni l'emergenza dei rifiuti, che ha avuto una sua prima soluzione. È evidente che siamo ai primi passi, rispetto a determinati problemi esistenti a Napoli, e che successivamente bisognerà anche fornire risposte strutturali. Abbiamo avuto un esito positivo, però, perché si è realizzata la collaborazione tra lo Stato centrale, gli enti locali e la regione. Nessuno si è, di fronte a quest'emergenza, immaginato di non poter dialogare. Credo che lo stesso tipo di dialogo debba assolutamente esserci anche sul tema delle riforme che sono rimaste incompiute e incomplete. Credo che le esperienze passate debbano servire a qualcosa, in relazione alle modalità con cui procedere e anche sui contenuti.

Proprio in questi giorni si è molto chiacchierato sull'intenzione di partire dal modello al lombardo, oppure dal modello delle regioni o da qualche altro tipo di modello. Io ricordo - a me stesso e a voi - quella frase di Franklin che diceva: le uniche cose certe nella vita di una persona sono la morte e i tributi. Einaudi aveva aggiunto che l'uomo vorrebbe anche sapere perché bisogna pagare le tasse e credo che, a questo punto, si debba cercare di dare risposte su tutta questa problematica. Se contrasto deve esservi all'evasione - ed è cosa notoria che vi sia - ritengo anche debba essere assicurato il coinvolgimento assoluto del cittadino in merito alle finalità e alla trasparenza di spesa del denaro che quest'ultimo paga per garantirsi un determinato tipo di servizio. Di conseguenza, il modello da cui parte quello che sarà un disegno di legge delega collegato alla manovra di finanza pubblica, per quello che mi riguarda non sarà un modello lombardo, né delle regioni, né di chi è venuto prima di loro. Ciascuno di questi modelli ha fornito degli spunti positivi, laddove altri punti erano invece rimasti irrisolti. Direi di chiamarlo «federalismo sostenibile», in quanto perseguiamo un obiettivo non propriamente facile da raggiungere: riuscire a creare un federalismo fiscale in uno Stato che annovera sia le regioni più ricche, sia le regioni più povere d'Europa.

Il primo problema che abbiamo affrontato è quello della finanza trasferita.

Se si deve parlare di reale autonomia di entrata, allora la finanza derivata (o trasferita) deve essere completamente soppressa per essere sostituita (anche se questo termine forse è improprio, perché la semplice sostituzione non cambierebbe nulla), appunto da una vera autonomia di entrate. Riferendomi alle regioni, penso ai tributi propri derivati, ovvero a quei tributi che vengono definiti dallo Stato, ma che hanno una precisa finalità di entrata a livello delle regioni: compartecipazioni e tributi propri stabiliti a livello regionale.

Venendo all'esame delle tipologie di tributo, è stato considerato innanzitutto un paniere, piuttosto che una serie di tributi fissi, in grado di assicurare un gettito tributario dotato della flessibilità, modularità e territorialità che riteniamo indispensabili. Faccio al riguardo un accenno polemico, sia rispetto alla mia maggioranza che anche alla controparte, sul fatto che, troppo spesso, in campagna elettorale ci si è un po'troppo rincorsi su terreni che forse dovevano essere evitati, con l'unica finalità di rendersi gradevoli all'elettorato.

Ebbene, secondo me deve essere stabilita la massima correlazione fra il tipo di tributo e il tipo di prestazione che dovrà essere erogata dall'ente, così da poter dare modo al cittadino di valutare, a variabilità di tributo, quale tipo di prestazione gli venga erogata. In questo modo il cittadino stesso può giudicare e dare un voto al servizio fornito.

So che l'operazione era stata garantita in campagna elettorale, da entrambi gli schieramenti, rispetto all'abrogazione dell'ICI. Credo che l'ICI fosse una delle poche tasse che conteneva, effettivamente, un principio di federalismo e che, se proprio si doveva sopprimere qualcosa, sarebbe stato meglio toccare un altro tributo, che non avesse alcun tipo di rapporto col federalismo. Vedremo di recuperare: credo che in questo momento, dovendo affrontare il federalismo fiscale, ci sia la possibilità di ristabilire il tipo di correlazione prima evocato.

Mi sembra inoltre importante dare la facoltà, ai vari livelli che stabiliscono questi tributi, di poter intervenire al proprio livello in termini di detrazioni, esenzioni e deducibilità, in modo tale che non avvenga solo l'ottimizzazione dei meccanismi di spesa e conseguentemente - spero - anche della natura della prestazione, ma anche che ciascun livello realizzi nel proprio territorio un tipo di

progettualità di politica economica, cioè un progetto sicuramente di natura nazionale, ma calato nella realtà territoriale.

Rispetto a regioni che contano parecchi milioni di abitanti, credo che la possibilità di progettarsi un piano economico, per favorire o meno un certo tipo di rilancio dell'economia di tutta la regione, rappresenti una potenzialità da conferire non solo alle regioni già sviluppate, ma anche a quelle meno sviluppate che potrebbero trovare, attraverso la fiscalità, quei meccanismi di sviluppo che - sempre nel rispetto della normativa europea - siano in grado di determinare una vera crescita.

Per quello che riguarda gli ulteriori passaggi, è evidente che, così come è stato posto, bisogna superare il limite del conformarsi alla spesa storica, cioè a un parametro contrario alla virtuosità. Occorre riferirsi, invece, a costi standard. Credo che questo sia un cammino di virtuosità che deve essere assolutamente percorso.

I costi standard devono rappresentare il livello di riferimento, in relazione all'aspetto perequativo. La perequazione ha rappresentato in molte occasioni il punto *dolens*, su cui si creavano i maggiori problemi.

Abbiamo fatto tesoro del documento, votato all'unanimità da tutte le regioni, concernente questi aspetti. Nella nostra proposta, abbiamo previsto una perequazione integrale rispetto ai livelli essenziali delle prestazioni, correlati ai diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio. Princìpi fissati alla lettera *m*) del secondo comma dell' articolo 117 della Costituzione, che però non hanno ancora avuto una definizione puntuale e che noi avremmo riferito alla sanità, all'assistenza e all'istruzione. Ovviamente, inoltre, pensiamo alla perequazione totale delle funzioni della lettera *p*), ovvero quelle fondamentali di comuni, province e quant'altro.

Mi riferisco in questo caso non tanto ai costi standard, quanto piuttosto alle spese standard, in quanto si tratta di un *mix* di funzioni fondamentali ed essenziali.

Questa perequazione viene attuata attraverso un fondo perequativo, che ovviamente va a vantaggio delle aree a minore capacità fiscale e a cui contribuiscono le aree maggiormente sviluppate. Relativamente alle funzioni non fondamentali, abbiamo pensato a una perequazione fiscale, cioè a un riallineamento della capacità fiscale *pro capite* di ciascuna regione, in modo da ridurre le distanze tra le varie regioni, senza arrivare a un'inversione dell'ordine con cui si presentano in prima battuta.

Rispetto a queste due ipotesi, avremmo pensato di utilizzare la strada delle compartecipazioni (o dei tributi derivati) in riferimento alle previsioni delle lettere *m*) e *p*), proprio per la loro maggiore certezza di entrata, maggior stabilità e quindi maggior garanzia di rispettare i princìpi previsti dalla Costituzione, riservando invece a tutte le altre funzioni i tributi propri, proprio perché questi ultimi sono caratterizzati da un maggior agio di flessibilità, che li rende meglio adattabili al tipo di economia della regione.

Lo stesso discorso può essere spostato a livello degli enti locali. Questi ultimi, secondo il principio costituzionale, devono avere, a loro volta, un'autonomia finanziaria di entrata e di spesa. Riteniamo quindi che debbano avere, allo stesso modo, sia compartecipazione ai tributi dello Stato e delle regioni, sia tributi propri, con la stessa caratteristica di flessibilità, manovrabilità e territorialità che avevamo già visto per le regioni e con l'unica differenza rappresentata dal vincolo costituzionale dell'articolo 23, secondo il quale ogni tributo deve essere dettato da una norma. Statale o regionale che sia, questo tipo di indirizzo deve esistere.

Prevediamo, fra l'altro - vedremo come ciò si affianchi al Codice delle autonomie - un canale differenziato rispetto alle città, che oggi vengono definite aree o città metropolitane. Sono assolutamente dell'idea che città di particolari dimensioni debbano ricevere un trattamento di maggiore autonomia, sia rispetto alla flessibilità, sia rispetto alle dimensioni dei tributi propri. Nutro qualche perplessità sul fatto che l'individuazione, già fatta per legge ordinaria, delle aree metropolitane, corrisponda effettivamente a ciò che «metropolitano» dovrebbe essere. Tramite il parallelo del Codice delle autonomie, oppure dimensionando rispetto agli abitanti in un certo ambito territoriale, ritengo che questa particolare forma di autonomia (che dovremo sicuramente prevedere per Roma, perché comunque è previsto che debba esserci una legge dello Stato in proposito) possa

essere ricevuta anche da altre realtà, non numericamente così forti, quali quelle che ci sono state presentate nella prima proposta di legge ordinaria.

Un articolo affronta, poi, il problema degli statuti delle regioni e delle province a statuto speciale (vedo qui, in prima fila, il rappresentante della SVP che già mi guarda male). Credo, comunque, che anche da parte loro - nel limiti dovuti al rispetto degli statuti, che presentano una valenza diversa rispetto a quelli delle regioni ordinarie - debba esserci una partecipazione al fondo perequativo e alla solidarietà. Intendo la partecipazione sia nel senso del dare, sia in quello dell'avere. Queste realtà partecipano e, nel caso fossero al disotto dei limiti (quando succederà me lo segnalerete, giacché non ho ancora avuto riscontri del genere), fruiranno della solidarietà. Un loro coinvolgimento, comunque, deve essere realizzato ad ogni costo.

Vengo alla questione dei beni dello Stato. Esiste l'intenzione da parte del Ministro Tremonti di procedere al trasferimento della proprietà di questi ultimi. Personalmente ritengo che lo strumento della legge delega sia perfetto, rispetto a un'individuazione più puntuale dei beni di rilevanza nazionale e di quelli in relazione ai quali invece è conveniente - per l'ente locale o per la regione - il trasferimento. Si tratta di cercare di evitare di trasferire un bene che si trasforma in un imbarazzo o in una difficoltà. In ogni caso, credo che la valorizzazione dell'ente locale possa passare attraverso coloro che il territorio lo gestiscono, lo vivono e non attraverso entità così distanti, per cui un bene può diventare un costo, piuttosto che un'ulteriore possibilità.

Tutte queste fasi necessitano di una raccolta di dati, soprattutto per la quantificazione dei costi e delle spese standard, di cui oggi nessuno ha la disponibilità. Abbiamo il comparto Stato, il comparto regioni (o meglio, un comparto per ciascuna regione), i comparti enti locali. Nella proposta viene prevista una «cabina di regia» - l'ho definita così, ma forse, bisognerà trovare un termine che meglio le corrisponda - cui devono partecipare tutti i livelli coinvolti nel coordinamento della finanza pubblica, proprio per una raccolta di quei dati che oggi non sono nella nostra disponibilità. Qualcosa si è già raggiunto per la sanità, ma, rispetto a tutte le altre funzioni, il lavoro deve essere ancora iniziato. Immagino una cabina di regia, quindi, che, oltre ad avere questo ruolo di centro per la raccolta dei dati, possa svolgere anche una funzione - rispetto al momento in cui, mi auguro, verrà introdotto il Senato federale nella nostra Costituzione - di monitoraggio. Penso, infatti, che la trasparenza sull'utilizzo delle risorse corrispondenti a un'autonomia di entrata e di spesa debba essere assolutamente valorizzata.

È vero che il fondo perequativo non deve avere vincoli di destinazione, ma non ha nemmeno il vincolo della trasparenza, mentre la conoscenza di chi dà e di come il fondo venga utilizzato potrebbe a mio parere creare quella sana competizione tra regioni che porta alla crescita e non certo alla volontà di deprimere qualcuno.

Sarà necessario istituire un periodo transitorio, ovviamente, che vedo in termini abbastanza definibili: abbiamo indicato tre anni, per quanto riguarda la perequazione fiscale rispetto alle materie non fondamentali o essenziali; per ciò che riguarda, invece, il passaggio dalla spesa storica ai costi standard, ho indicato genericamente un periodo sostenibile, che credo non debba essere fissato dal Governo, bensì in sede parlamentare. Il testo rappresenterà lo «scivolo» necessario: nessuno pensa che da gennaio 2009 parta il federalismo a regime, ma è evidente che, un periodo di passaggio, tanto prima inizia, tanto prima finisce e tanto prima arriveremo alla definizione di un vero federalismo fiscale.

Il percorso che intendiamo seguire è quello che, in parte, è stato già annunciato. Abbiamo fatto di questo progetto un collegato di sessione alla manovra di finanza pubblica. Questo vuol dire che, entro dicembre, dobbiamo approvarlo.

Abbiamo messo in parallelo un altro capitolo che aspetta da tempo di essere risolto, ossia quello del Codice delle autonomie, che dovrebbe anch'esso essere approvato per dicembre, proprio perché da gennaio occorrerà iniziare a raccogliere i numeri per poter fare i calcoli. Tuttavia, per poter valutare i costi e le spese, è evidente che dovranno essere definite le funzioni da attribuire ai vari soggetti. Si tratta di una situazione in cui i vari elementi si incastrano l'uno nell'altro.

Da gennaio vedo l'inizio dell'attività di studio, di analisi e di calcolo a livello governativo, per poi

passare alla stesura del decreto legislativo. In parallelo, il Parlamento da gennaio inizia il cammino della riforma costituzionale. Sono tutte tessere del medesimo mosaico, che devono essere messe al loro posto.

Ritengo che tutti noi abbiamo ormai maturato l'esperienza rispetto ai vari modelli che sono stati proposti. Ci siamo dichiarati tutti disponibili a partire da quello che fu il testo approvato in Commissione I, alla Camera dei deputati, durante la passata legislatura e questa è già un'ottima base di partenza, sulla quale si rileva una discreta convergenza, essendo stata già valutata e metabolizzata.

Dovranno essere affrontati i problemi del Senato, relativi non tanto alla collocazione politica, ritengo, quanto più che altro alla sua dignità di «Camera alta». Tuttavia, credo di intravedere possibili soluzioni, forse operando un'integrazione anche con alcuni passaggi che non si sono potuti affrontare nella passata legislatura e che sono più legati all'attuale momento politico e storico. Mi riferisco, ad esempio, alle maggioranze qualificate per la modifica della Costituzione.

Se oggi sussiste la maturità, da parte della classe politica, di non procedere più a modifiche a maggioranza della Costituzione, credo che comunque debba essere assicurata una garanzia anche rispetto alla maturità del futuro e che comunque qualcosa, per legge, debba essere fissato in proposito. Per giovedì abbiamo fissato la distribuzione del testo ai soggetti della Conferenza unificata. Abbiamo già stabilito per la settimana successiva tavoli bilaterali dove incontreremo gli enti locali, separatamente dalle regioni. Uno dei problemi che è emerso nel passato, infatti, è rappresentato dal bilanciamento di questi due livelli. Non credo si debba vedere la prevalenza né degli uni né degli altri, bensì un giusto equilibrio.

Nel mese di agosto, provvederemo ad assemblare le proposte presentate dagli enti locali. A settembre, si terrà il Consiglio dei ministri, nell'ambito del quale mi auguro possa essere anche proposta la riforma della Costituzione.

PRESIDENTE. Ringrazio il Ministro Calderoli. Saluto anche il sottosegretario Brancher, che ci ha raggiunto.

Do la parola ai senatori e deputati che intendano porre quesiti e formulare osservazioni. Confido sulla proverbiale capacità di sintesi dei colleghi per limitare gli interventi a un massimo di dieci minuti.

MARIO PEPE (PD). Signor presidente, ringrazio lei e tutta la Commissione, per aver compiuto, quest'oggi, un'operazione positiva. Prima di introdurci nei dibattiti sui grandi sistemi - giacché tali sono - che riguardano la forma essenziale dello Stato italiano, a sessant'anni dalla promulgazione della Costituzione, registriamo un evento che non deve essere banalizzato, anche storicamente: pur con i limiti che tutti noi registriamo, abbiamo verificato la modernità, l'attuazione e l'attualità della Costituzione italiana. Oggi lo dichiaro io, ma qualche giorno fa l'ha dichiarato anche un parlamentare di provenienza leghista.

Ogni tanto indossiamo le nostre casacche, ma questa dichiarazione testimonia il valore, anche strategico, di ciò che ci accingiamo a modificare. Quindi ringrazio lei, signor Ministro, per una relazione essenzialmente didascalica. Non poteva essere diversamente, giacché siamo ancora agli approcci metodologici, sia sul versante del riscontro delle autonomie, sia sul versante del Governo nazionale. Condivido la cautela, che è anche prudenza, perché per governare e amministrare bene, evitando fughe in avanti, queste due doti servono a un politico che deve camminare secondo il ritmo del tempo e dell'istanza.

Nella sua relazione ho colto anche un *excursus* storico su quanto è accaduto nel nostro Paese. Anche se ritengo che non possa tutto risolversi con il sistema degli assi cartesiani, per cui tracciando il diagramma della spesa pubblica, del deficit e del debito pubblico risolviamo *d'emblée* i problemi del nostro Paese, giustamente lei e il Ministro Tremonti esprimete una preoccupazione. È però anche certo che l'introduzione del criterio della spesa storica indubbiamente sanò (lo dobbiamo dire per onestà, senza meridionalismo), nelle due occasioni in cui Gaetano Stammati fu Ministro del

tesoro, la situazione degli enti locali territoriali.

Se andiamo a guardare le somme di allora, vediamo che il nord (personalmente condivido i principi di snellezza e la responsabilità) ebbe la possibilità di sanare i bilanci oberati sia sul piano delle spese correnti, sia anche sul piano delle spese di investimento. Allora, infatti, gli enti locali utilizzavano i mutui dello Stato «splafonando» e ingigantendo la spesa. Giustamente dobbiamo superare il mito della spesa storica, che indubbiamente deresponsabilizza e priva le istituzioni anche della propria responsabilità.

Se sussiste una responsabilità, deve esserci anche una corrispondenza, una prestazione e un costo. Evitiamo la logica meramente algebrica: un costo, un beneficio. La persona, la dignità, la sussidiarietà e gli altri aspetti che lei conosce meglio di me, previsti all'articolo 118, non si possono risolvere improvvisamente soltanto con dati numerici e matematici.

L'impostazione, però, è condivisibile.

Il clima, chiaramente, non è quello degli anni precedenti. La nostra parte ha operato una modifica alla Costituzione, tramite la legge n. 3 del 2001, che poi non è stata attuata perché carenti, in questo caso, dei rappresentanti regionali. Abbiamo previsto una sorta di meticcio che poi, come abbiamo verificato, non si è realizzato. Analogamente, il secondo Governo Berlusconi ha prodotto una grande riforma, il cui limite era rappresentato dalla volontà di toccare tutti i punti della Costituzione. Quando si vuole toccare tutto, niente si ottiene: così è stato.

Il dialogo, signor Ministro, direi che è *in re ipsa*, cioè è nelle cose. Quando parliamo delle istituzioni, parliamo di un bene che appartiene ai cittadini italiani. Dobbiamo cogliere una preoccupazione (lo scriveva stamattina un giornalista autorevole su *Il Messaggero*): il peso della demografia. Lo dico per il nord, non per il sud del Paese.

Gli assetti che andremo a darci sul piano del federalismo (termine che userei senza aggettivi di sorta) indicano una forte centralità e un recupero della sovranità delle autonomie territoriali sia regionali, sia comunali. Mi limiterò a tre osservazioni, poiché ci saranno colleghi che vorranno indubbiamente arricchire questo dibattito. La prima è un'osservazione di carattere culturale. Siamo oggi nella stagione utile per modificare la Costituzione italiana, nel Titolo V, relativamente all'attuazione degli articoli 118 e 119 riguardanti i comuni, le funzioni amministrative e le competenze regionali, superando anche quella famosa legislazione concorrente che è così deleteria per la funzionalità di questi enti territoriali. Percepisco oggi l'esistenza di una disponibilità culturale, dovuta alla presente povertà ideologica, che ci rende tutti orientati a recuperare per intero la dinamica territoriale. È nelle cose e ciò ci agevola. La nuova cultura costituzionale, quindi, ci suggerisce di dover fare questo passo in avanti.

La seconda considerazione è di ordine istituzionale. Le istituzioni furono elaborate nella Costituzione - la cui modernità abbiamo dichiarato in premessa - tenendo presenti i tempi. Oggi le istituzioni democratiche hanno bisogno di concretezza. Dobbiamo produrre norme adeguate, finalizzate e graduate nel tempo, non immediatamente cogenti, poiché indubbiamente rischieremmo di perdere tutto il sistema delle autonomie. Quindi, il profilo temporale va benissimo su un testo che arriverà in Parlamento e sul quale non si leveranno grida e stridori di popolo, bensì riflessioni e osservazioni dei parlamentari. Stiamo attenti ai rigori della Corte costituzionale, per la valutazione della riforma della Costituzione vigente che si andrà a realizzare.

La terza e conclusiva osservazione è di carattere metodologico. So che il collega Calderoli è un ministro rigoroso, che vuole porsi all'avanguardia di questo disegno complessivo. Lo diceva anche Tremonti e io lo ripeto qui: prima di dire che dobbiamo presentare i bilanci, sentiamo gli enti territoriali. Tocqueville ha sottolineato il valore di questa democrazia territoriale nascente, non ancora consolidata. Ebbene, diamoci un metodo: se riteniamo sconveniente chiamarlo assembleare, allora chiamiamolo pubblico, oppure fortemente dialogante. Ritengo che sia nostro dovere farlo. Avremo così due possibilità: incominciare a recuperare il noto differenziale tra deficit annuale e debito pubblico nonché conferire alle regioni quell'effettiva responsabilità che esse devono assumersi, non a fronte di Pantalone che paga, bensì di un cittadino che vuole ridiventare protagonista nella gestione della cosa pubblica.

Condivido il percorso indicato e questa sua prima relazione, anche se ci distinguono tanti concetti che sono stati qui espressi nella foga del parlare. Indubbiamente, se ragioniamo delle istituzioni, ritengo possibile e giusto intraprendere un cammino.

**WALTER VITALI.** Non intendo ripetere quanto già affermato dal collega Pepe. Mi limiterò a due considerazioni positive, formulando poi rilievi e osservazioni, in modo tale che sia possibile, anche da parte del Ministro, tenere conto di questa prima discussione per affrontare i passaggi successivi. Sicuramente condivido le considerazioni del collega Pepe. Nelle parole del Ministro notiamo - certamente si tratta di un fatto molto positivo - la volontà di giungere ad una riforma condivisa. Tale volontà sarà ciò che, effettivamente, ci consentirà di realizzare la riforma. Ciò che ha impedito, infatti, una piena attuazione di un federalismo sostenibile nel nostro Paese sono stati quei due passaggi delle legislature precedenti, nei quali ciascuna delle coalizioni, essendo in maggioranza, ha pensato di poter fare senza l'altra. Come risultato abbiamo una situazione parecchio confusa dal punto di vista dell'organizzazione, delle funzioni e anche della sostenibilità finanziaria del sistema. La seconda considerazione positiva riguarda una notazione del tutto personale, che quindi non attribuisco minimamente a lei, signor Ministro, e riguardo alla quale non intendo minimamente forzare la sua opinione: colgo con grande favore il fatto che non si parta dal modello lombardo. Si partirà, dunque, dal modello che il Governo presenterà, costruendolo insieme con le rappresentanze delle regioni, delle autonomie locali, con il Parlamento e quant'altro.

In effetti, avevo nutrito una certa preoccupazione riguardo a determinate accentuazioni, visto che la proposta della regione Lombardia (che prevedeva l'80 per cento dell'IVA, il 15 per cento dell'IRPEF, i giochi e le accise sui prodotti petroliferi) creava una situazione in cui praticamente solo sei regioni italiane avrebbero avuto le risorse necessarie per gestire tutte le funzioni trasferite, mentre tutte le altre non le avrebbero avute. A proposito di sostenibilità, è evidente che quella proposta non la garantiva. Indubbiamente, quindi, lei ha avuto secondo noi il merito - per questo ha ottenuto il nostro sostegno - di sollevare la questione dell'attuazione dell'articolo 119 a partire anche dalle proposte venute da una delle più importanti regioni italiane.

Premesse le considerazioni positive, vengo a un'osservazione esterna al ragionamento da lei svolto, che però risulta fondamentale, in quanto, dovendo mantenere il carattere unitario del nostro Stato, avremo bisogno, anche in futuro, di un coordinamento della finanza pubblica. Un patto di stabilità interno continuerà ad esistere. Anche su questo lei è stato molto onesto intellettualmente e ha riconosciuto che in questi anni non è avvenuto il riconoscimento del principio costituzionale di autonomia di entrata e di spesa degli enti locali. Ebbene, uno degli aspetti fondamentali al riguardo concerne proprio la costruzione degli strumenti di coordinamento della finanza pubblica. Nella discussione svolta nella precedente legislatura si giunse, secondo me, a un punto che suggerirei al Governo di adottare.

Mi pare che quel punto fosse, tra l'altro, non controverso, dal momento che anche le regioni e gli enti locali erano d'accordo sul fatto che debba esistere, su scala almeno triennale, la condivisione di alcuni grandi obiettivi che si traducano anche nella definizione di un limite per le decisioni di autonomia fiscale dei vari livelli. Si tratta di un punto essenziale, giacché uno degli aspetti, che ritengo lei non consideri particolarmente positivo, delle manovre che si stanno approvando in Parlamento è rappresentato dal blocco totale dell'addizionale. Se c'è una cosa chiaramente contraria al principio di autonomia, ebbene è esattamente questa! Non si può far passare l'idea che si possa tranquillamente mettere mano ad addizionali, aumenti e quant'altro, in una situazione come questa e di conseguenza la condivisione di obiettivi rappresenta lo strumento giusto per offrire una garanzia reciproca a Stato e autonomie territoriali. Più precisamente, si condividono i limiti e poi ciascuno esercita la propria autonomia all'interno dei parametri concordati. Questo mi pare un punto davvero fondamentale: condividere effettivamente questo e altri aspetti, come ad esempio il patto di stabilità interno.

Critico aspramente anche l'abitudine - sinistra e destra sono state uguali, in questo - di cambiare ogni anno completamente le regole. Non si può pensare che gli enti possano programmare,

stabilendoli su scala poliennale, investimenti e servizi: è letteralmente impossibile! Sollecito dunque la sua attenzione, signor Ministro, su questi aspetti.

Circa l'impianto concettuale da lei illustratoci, francamente, non vedo grandi differenze con l'impianto del disegno di legge n. 3100 che fu presentato dal Governo Prodi nella scorsa legislatura e che non ottenne il parere favorevole della Conferenza unificata, soprattutto - come lei sa bene - per le questioni legate alla perequazione. Comuni e province, di fatto, non condividevano l'idea che la perequazione territoriale fosse demandata alle regioni. Ha avuto così luogo una lunga discussione sulla possibilità di escludere determinati livelli: le città metropolitane, i centri oltre trecentomila abitanti e quant'altro. L'idea di fondo prevede che con le compartecipazioni si finanzino i livelli essenziali delle prestazioni (cioè quello che deve essere garantito in modo eguale su tutto il territorio dello Stato) e le funzioni fondamentali (perché questa idea regga, è assolutamente essenziale, insieme col federalismo fiscale, realizzare anche la Carta delle autonomie locali). I tributi propri, invece, servono per dare ai diversi livelli delle autonomie la possibilità di aggiungere qualcosa ai livelli essenziali, costruendo così un rapporto virtuoso col proprio territorio in termini di entrate, ma anche di resa in termini di investimenti e di interventi ulteriori.

Lei sa che il modello lombardo prevede una perequazione orizzontale, ma mi sembra evidente che, in un sistema del genere, la perequazione non possa che essere verticale. Comunque, riferendomi a quest'ultima affermazione, le chiedo una conferma o un'eventuale smentita che sarà effettivamente lo Stato a perequare tra le varie regioni.

Le segnalo fin da ora il punto che, secondo me, sarà cruciale nella discussione: la corretta definizione dell'area dei livelli essenziali.

Se quest'area la si restringe troppo, nutro il fortissimo timore che rientri dalla finestra quello che si dice di voler far uscire dalla porta; vale a dire, che si riproponga una eccessiva divaricazione, in termini di diritti sociali e civili garantiti, nelle varie aree del territorio nazionale. È evidente che, se i livelli essenziali vengono molto ridotti, le compartecipazioni necessarie a finanziarli saranno limitate solo a quel tipo di prestazioni, mentre per tutto il resto dovrà provvedere il territorio. Pensando ai territori più deboli, qualche problema effettivamente sussisterebbe.

Naturalmente istruzione, assistenza e sanità sono fondamentali, ma ad esse vanno aggiunte tutte le competenze previste nel terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione nonché, soprattutto, tutti i temi relativi ai trasporti locali pubblici, all'innovazione e alla ricerca universitaria. Mi pare che qui risieda il punto vero della questione, sulla quale bisogna intendersi bene, tramite una discussione molto approfondita.

La penultima considerazione riguarda i costi standard sui quali - le chiedo scusa, signor Ministro - dovreste innanzitutto mettervi un po' d'accordo tra voi. Il suo collega Tremonti, infatti, ha soppresso la commissione tecnica per la finanza pubblica, che stava svolgendo un ottimo lavoro. Tra l'altro, le segnalo che quella commissione ha prodotto una serie di rapporti sulla spesa nei diversi settori - istruzione e quant'altro - che sono finiti in un cassetto. Sarebbe innanzitutto opportuno tirarli fuori e poi, se non addirittura incaricare nuovamente quella stessa commissione, comunque istituire uno strumento analogo. Lei, comunque, ha ragione da vendere: i costi standard vanno calcolati (per poi, naturalmente, applicarli a un piano poliennale), ma per farlo occorrono gli strumenti. Ci pareva proprio che qualcosa, al riguardo, si stesse muovendo.

Vengo infine al tema relativo alle autonomie territoriali. Si commentava tra noi la sua affermazione che l'ICI avrebbe dovuto essere mantenuta. Dobbiamo invece constatare che l'abolizione dell'ICI è stata il primo provvedimento emanato dal vostro Governo. Effettivamente, si rileva una contraddizione enorme tra la discussione sull'autonomia e il dato di fatto che sia stato eliminato, per il 90 per cento, il principale cespite di autonomia impositiva degli enti locali. Non si può dire che il nostro Governo abbia fatto meglio e forse sarebbe stato possibile intervenire con detrazioni IRPEF sull'abitazione principale, lasciando ai comuni la riscossione dell'ICI. Certamente voi avete insistito sulla stessa strada, mentre, considerato che una certa detrazione era già stata fatta, forse ci si poteva anche fermare a quel punto.

Tutto ciò premesso, occorre ricostruire un sistema di autonomia impositiva locale in grado di

sostenere anche il sistema dei servizi. Secondo me, il punto nodale concerne le funzioni fondamentali, per cui è necessario procedere in parallelo con la Carta delle autonomie locali. Dal momento che le do atto della sua ottima intenzione di procedere, non riapriamo la questione delle città metropolitane, per due fondamentali ragioni: in primo luogo, non ne verremmo comunque a capo, dal momento che questa denominazione esiste già da diciotto anni e qualunque altro criterio sarebbe discutibile. In secondo luogo, signor Ministro, in tutta Europa le aree urbane più significative dei vari Paesi sono destinatarie sia di strumenti di autonomia particolare, sia di una speciale attenzione da parte dei Governi nazionali. Queste città hanno svolto un ruolo fondamentale nella crescita dei loro rispettivi Paesi. Basti guardare la Spagna: con questo solo esempio, capiamo tutti di cosa stiamo parlando.

Sono più di due o tre le città che, per ciascuno di questi Paesi, presentano le caratteristiche richieste. Anche se non hanno la dimensione delle grandi metropoli, alcune città presentano dati qualitativi che fanno sì che ciascuna di queste funge un po' da centro ordinatore a livello della propria regione. Manterrei, in definitiva, l'elenco esistente, naturalmente subordinando l'attivazione di meccanismi di autonomia, anche speciali, alla decisione di diventare città metropolitana, sopprimendo la provincia e attuando, così, una serie di forti semplificazioni di quel tessuto istituzionale. Se qualcuna di queste città non vuole o non si sente in grado di diventare città metropolitana, allora non lo sarà. Le altre, però, potranno diventarlo.

PRESIDENTE. Vi ricordo di contenere i tempi degli interventi, in quanto gli iscritti a parlare sono veramente tanti. Abbiamo ancora dieci richieste di intervento e il Ministro ha dato disponibilità a restare con noi fino alle ore 16.

UGO LISI. Signor presidente, grazie di avermi dato la parola dopo il collega Pepe, che è l'altro vicepresidente, in quota all'opposizione, mentre io sono in quota alla maggioranza. Signor Ministro, sarò telegrafico, in quanto condivido la sua relazione. Penso sia iniziata una nuova stagione, oggi confortata dalla sua relazione, dal suo equilibrio e anche dalla sua chiarezza nell'illustrarla. Lei è stato sintetico, ma, allo stesso tempo, chiaro nei punti salienti e fondamentali.

Non posso non essere soddisfatto, essendo meridionale (salentino, eletto a Lecce col vecchio sistema, oggi in Puglia), quando lei ha ricordato l'esempio di rifiuti di Napoli. Un esempio di buon governo e di dialogo fra tutti gli enti: dallo Stato centrale, alle regioni, agli enti locali. Non posso non essere d'accordo quando si parla di un federalismo che comunque deve essere solidale e che deve riguardare, come lei ha anche sottolineato, le popolazioni che sono in sofferenza in questo nostro grande Paese, che vede le regioni più ricche a fianco alle regioni più povere di Europa. Altra riflessione che lei ha fatto riguarda la cabina di regia e il monitoraggio da lei evocati, da condurre insieme con Raffaele Fitto, Tremonti e gli altri Ministri competenti di questo Governo. La cabina di regia e il monitoraggio servono proprio a far sì che non avvengano divaricazioni e divisioni. Si tratta di strumenti che possono servire a modellare e modificare determinate situazioni.

Capisco che la Costituzione è modernissima - moltissimi lo dicono - però anche nelle case più belle e solide, a volte, si deve dare luogo a qualche ristrutturazione. In questo caso, penso si tratti di una ristrutturazione di natura economico fiscale, che però non va fatta a vantaggio soltanto di alcune regioni, altrimenti potrebbe rappresentare una speculazione politico-elettoralistica, in alcuni casi, o solamente un gioco delle parti. Condivido maggiormente il suo parlare di progettualità economica, a seconda della vocazione, della natura e delle peculiarità di un territorio. La Puglia ha vocazione turistica e si parla di «regina del Mediterraneo» in futuro.

Nel terzo millennio il bacino del Mediterraneo non sarà rappresentato dal nostro Paese, bensì dall'Africa, almeno secondo gli storici. Però la Puglia può, insieme alla Calabria e alla Sicilia, dettare i tempi del Mediterraneo. Al di là della Sicilia, che già ha uno statuto speciale con diverse risorse e competenze, anche la Puglia e la Calabria possono rivestire ruoli fondamentali in questa nuova stagione.

Dobbiamo affrontare, così come abbiamo iniziato in questa XVI legislatura, una fase che non può

non conoscere oscillazioni, a seconda delle esigenze, con un minimo di tre anni come periodo transitorio.

Nutro le sue stesse perplessità riguardo al Senato, nella sua configurazione attuale di Camera alta. Per nessuno sarebbe facile metabolizzare il cambiamento prospettato, e lei lo sa perché è senatore da un po' di tempo e ha sentito e conosciuto i colleghi anche della XV legislatura, avendo diretto bene i lavori di Assemblea insieme al Presidente Marini e agli altri vicepresidenti. Lo stesso dubbio che viene a lei, a maggior ragione viene a noi commissari di questa Commissione, che conosciamo bene il Senato e il suo modo di funzionare in qualità, appunto, di Camera alta.

Gli auspici sono quelli di arrivare a realizzare un modello veramente condiviso di Stato e di federalismo fiscale. Condivisione significa anche approvazione, da parte di tutti i soggetti che siedono intorno al tavolo. In questo modo, il modello può essere, forse, meglio metabolizzato anche dai cittadini che non sono a conoscenza di questi meccanismi o che non li comprendono a fondo. Diversamente, come è stato fatto nel passato non recente, qualche anno fa, possono verificarsi facili strumentalizzazioni del cittadino, che non comprende bene ciò che si vuole far passare per migliorare la struttura dello Stato.

Ciò è avvenuto, specialmente, quando le proposte sono partite dalla Lega Nord Padania, cioè da un partito politico che ha caratteristiche sue proprie e che raccoglie i propri consensi nel nord. La Lega deve comprendere che qualche contrarietà è stata effettivamente espressa, da parte di cittadini del sud. Non so se all'epoca ciò sia avvenuto a torto o ragione, ma oggi penso che la situazione sia più serena. È lei, dunque, che, insieme agli altri Ministri del Governo e ai colleghi, dettando i tempi oggi evidenziati, potrà riuscire a non far storcere più il naso a noi meridionali.

**GIUSEPPE SCALERA.** Ringrazio cordialmente il Ministro che, con la chiarezza di sempre, ha avuto modo di sviluppare questa prima riflessione legata a una serie di anticipazioni che, in qualche maniera, i giornali già avevano avuto modo di sviluppare. Risale al 19 luglio la valutazione, da parte del Ministro Tremonti, collegata a un futuro nel quale, ad esempio, non ci sarà più posto per l'IRAP, tanto per citare uno dei punti fondamentali.

Ricordo, sotto questo aspetto, come l'evasione collegata all'IRAP - si tratta di una riflessione dell'ex Ministro Tommaso Padoa-Schioppa, non certamente di questo Governo - arrivasse, in agricoltura, al 39 per cento. Per quanto riguarda la realtà dei servizi, essa raggiungeva il 29 per cento, mentre nell'industria, raccoglieva il 9 per cento.

Naturalmente, la riflessione del Ministro Calderoli è, direi, introduttiva rispetto a quello che è un tema talmente delicato e di tale rilevanza da esigere naturalmente la logica del dialogo. Il dialogo deve essere il punto di riferimento fondamentale, rispetto al quale si muove un'azione di questo tipo: un dialogo tra maggioranza e opposizione, che offre una proposta alta e forte. E, su questo piano, vorrei sottolineare anche come, in effetti, la naturale logica di un dialogo nasca anche dal fatto che il federalismo appare oggi in maniera inequivocabile come il vero sviluppo istituzionale più moderno, che possa essere coerente anche con il moderno governo delle frammentazioni sociali della realtà territoriale, sovranità disperse non più collegate direttamente a confini di natura nazionale, bensì più direttamente collegate ai nuovi margini di libertà che gli individui possono e debbono mettere in campo.

Vorrei, sotto questo aspetto, sviluppare un'unica riflessione - da parlamentare del Mezzogiorno - collegata alle differenziazioni sociali, che appaiono, in questo momento, ancora particolarmente vive tra nord e sud. Sono problemi che il Ministro conosce e che credo appartengano anche alla sua riflessione critica su questo tema. In effetti, viviamo ancora in un Paese nel quale esiste una reale convergenza tra nord e resto d'Europa. Oggettivamente il rapporto tra sud e resto d'Europa, si è paradossalmente fermato agli anni '70. Sussiste una distanza economica evidente, che ha assunto anche rilevanti connotati di natura sociale, visto che - cito un dato tra tanti - il tasso di occupazione della forza lavoro appare oggettivamente diverso. Per quanto riguarda i cittadini tra i diciotto e i sessantaquattro anni, abbiamo un 65-70 per cento nell'ambito della realtà del nord, per scendere al 42-50 per cento nel Mezzogiorno d'Italia.

Ma, al di là di questa aritmetica, che mi sembra certamente problematica, esistono anche altri aspetti che ritengo fondamentali nell'ambito della nostra riflessione su questo punto, collegati alle divergenze di natura culturale. La realtà culturale, forse, è un principio fondamentale che appartiene oggettivamente al progetto federalista. Facciamo soltanto riferimento alla conoscenza delle lingue straniere, molto più evidente, ad esempio, nel nord che nel sud, o alla differenza di istruzione che nel sud si manifesta sin dai primi anni di vita, attraverso una diversa disponibilità all'assistenza all'infanzia e si amplifica con il procedere degli studi e, quindi, con il procedere degli anni. Tale differenziazione, paradossalmente, si manifesta addirittura a livello dei *media*.

Non siamo un Paese con parametri come quelli Belgio, cioè di una realtà federalista oggi oggettivamente in difficoltà che, però, non ha nemmeno un giornale nazionale, a causa anche delle divisioni particolarmente vivaci. Sul piano dei *media* noi viviamo, tuttavia, una scissione legata all'*audience*. Ad esempio la RAI è molto più seguita nel sud, mentre Sky e Mediaset sono molto più seguite al nord. Sono riflessioni che ci aiutano a capire come questa sovrapposizione di divergenze di natura economica, sociale e culturale possono offrire, anche alla nostra attenzione, molte importanti chiavi di lettura. Credo che, per certi versi - e vorrei rispondere in questo senso a tutti coloro che temono che l'arrivo del federalismo possa porre ulteriori problemi all'interno del Mezzogiorno - troppo spesso le logiche di natura assistenziale, nel Mezzogiorno, hanno finito per condizionare lo sviluppo dell'attività privata. Il Mezzogiorno si è un po' seduto sulla vicenda della propria realtà assistenziale. È chiaro che un federalismo ben intonato potrebbe necessariamente costruire una logica di responsabilità e di razionalità, nella gestione delle risorse pubbliche, assolutamente nuova e diversa, tale da consentire indiscutibilmente, anche all'intrapresa privata, di poter recuperare una dimensione alta e forte che, fino a questo momento, non ha avuto.

Credo, al tempo stesso, che la vicenda culturale, più che quella finanziaria e, quindi, complessivamente la qualità della riforma federalista rappresenti e determini, in chiave reale, i positivi riflessi che si possono e si debbono manifestare sulla realtà del Paese, ovviamente rafforzando quei principi di unità che qualcuno potrebbe mettere in discussione, rispetto ad un progetto di tale valenza.

Ci sarebbero molti aspetti su quali vorrei soffermare la mia attenzione: innanzitutto il recupero del rapporto con la realtà regionale e, in particolar modo, con le regioni a statuto autonomo; la possibilità di recuperare il rapporto con i livelli di compartecipazione delle province e, quindi, con i livelli territoriali. Ambiti e aspetti che però, anche alla luce delle esigenze che affettuosamente il presidente mi fa rilevare, mi portano a concludere qui la mia riflessione, augurandomi di poterla sviluppare nell'ambito di una delle prossime occasioni.

PRESIDENTE. È anche il nostro auspicio.

MARIANGELA BASTICO. Ringrazio il Ministro Calderoli per la sua illustrazione e per aver scelto la Commissione per le questioni regionali per la prima presentazione istituzionale. Se avessimo potuto integrare la Commissione, il Ministro non avrebbe avuto l'imbarazzo relativo alla consegna del testo. Quindi il mio auspicio è che possiamo, il più rapidamente possibile, integrare questa Commissione, così da poter condurre in questa sede una discussione sul federalismo, come su altre riforme istituzionali. Magari, se non si riuscirà a ottenere la formalizzazione, potrebbero anche essere estesi inviti, di volta in volta, a cura del presidente.

Naturalmente noi ragioniamo, oggi, senza un testo. Quindi ragioniamo sulla sua relazione e sui principi da lei enunciati. È parimenti chiaro che la nostra è una prima valutazione, riservandoci poi di farne altre successive e più di merito. Per quello che riguarda il Partito Democratico, intendiamo presentare, in contestualità, sostanzialmente, con l'approvazione da parte del Consiglio dei ministri del disegno di legge del Governo, un nostro progetto di legge. Questo sarà il riferimento (auspiciamo che si possa condurre anche una trattazione congiunta) di un dialogo che sarà, mi auguro, molto produttivo, trasparente e condotto nelle sedi istituzionali competenti. Questa è la modalità tramite cui ritengo si possa procedere.

Entrando nel merito delle valutazioni proposte e presentate dal Ministro, faccio una prima considerazione, chiedendo anche una sua valutazione. Siamo convinti che il federalismo oggi, in Italia, rappresenti un'esigenza imprescindibile, assolutamente necessaria per affrontare il grande tema della crescente divaricazione, anno dopo anno, del nostro Paese. L'Italia si divarica sulla ricchezza delle regioni, sull'occupazione, sulla qualità della vita, sull'istruzione. Potremmo compilare un elenco lunghissimo. Basta leggere l'interessante ultimo rapporto presentato dallo Svimez (Associazione per lo sviluppo dell'industria nel Mezzogiorno), che ci fornisce un quadro veramente allarmante del divario tra le regioni del nord e le regioni del sud. Credo che un Paese che investe sul proprio futuro sviluppo, non possa farlo pensando di mantenere queste due differenti velocità.

A questo punto, quindi, diventa determinante una scelta. Il federalismo non è per accentuare la ricchezza dei più ricchi e, quindi, per accentuare i divari. Esso deve assolutamente rappresentare uno strumento per creare pari opportunità, per garantire pari servizi, pari livelli delle prestazioni e per rendere più omogenee, cioè avvicinare, le due velocità del nostro Paese. Proprio per questo, ritengo positivo che il Ministro Calderoli ci abbia annunciato di avere, per così dire, sostanzialmente abbandonato l'impianto del modello lombardo, che era assolutamente insostenibile dal punto di vista finanziario, in quanto trasferiva 164 miliardi di euro alle regioni, senza modificare le funzioni e le prestazioni che vengono effettuate.

Credo che sia necessario ragionare su criteri differenti, partendo, a mio avviso, da alcuni elementi fondamentali. Il primo è quello di definire il livello delle prestazioni e dei servizi che garantiscono i diritti fondamentali dei cittadini. Occorre stabilire quali essi siano. Lei ne ha elencati alcuni: la sanità, l'istruzione e quant'altro. Sull'istruzione bisognerà aprire un ragionamento molto approfondito, perché si tratta di uno dei settori ancora a gestione centrale, dello Stato. Lei ha citato anche l'assistenza e io aggiungerei sicuramente il trasporto locale e altre funzioni attinenti al governo del territorio e della mobilità territoriale. Tuttavia, su queste aggiunte possiamo ragionare. Su ognuna di queste funzioni vanno definiti i livelli essenziali delle prestazioni, cioè l'essenza fondamentale da garantire a tutti, che devono essere sostanzialmente e totalmente finanziati dallo Stato. Questo è il meccanismo base di un federalismo che supera le divaricazioni. Successivamente, ci potranno essere aggiunte e ulteriori qualificazioni che faranno parte di un ragionamento rientrante nelle autonomie e nella responsabilità dei livelli territoriali regionali e locali. Tutto ciò rappresenta uno dei punti fondamentali.

Altrettanto importante è la definizione dei costi standard, per il progressivo allontanamento, come lei ha detto, dalla spesa storica. Sotto questo profilo, occorre compiere un'accelerazione molto forte. Non può farsi il riparto delle risorse e poi decidere di andare a vedere quali saranno i costi standard, magari uno o due anni dopo.

So che si tratta di un processo complesso e so anche che, a mio avviso sbagliando, il Governo ha cancellato la Commissione tecnica per la spesa pubblica, che era lo strumento che poteva (lo aveva già fatto per cinque settori) andare a vedere le grandi differenze esistenti nella spesa pubblica, le grandi differenze dei costi, anche a parità di servizi erogati, quando non si parla addirittura di costi maggiori per servizi inferiori.

L'istruzione di un bambino, in Sicilia, costa di mediamente di più rispetto all'istruzione di un bambino in Lombardia o in Emilia-Romagna, pur sapendo che il livello dei servizi scolastici erogati è assolutamente inferiore.

Ritengo inoltre - e chiedo un chiarimento in proposito - che lei, signor Ministro, non abbia specificato assolutamente chi è il soggetto che gestisce la perequazione. Troviamo fondamentale che la perequazione venga gestita dallo Stato, attraverso un fondo nazionale. Non può essere una sorta di passaggio, di elargizione dalla regione più ricca a quella più povera.

La perequazione può funzionare tra Stato e regioni e anche fra Stato e città metropolitane, come lei ha ricordato. La perequazione interna alla regione, per i comuni, può essere invece gestita dalla regione stessa. Credo che tutto ciò rappresenti un'occasione importante per parlare proprio dei principi.

Per terminare velocemente l'intervento, aggiungo solo a un argomento su cui lei ha solo fatto un cenno, mentre io vorrei che fosse più esplicito. Il tema del federalismo, oltre che al tema dei servizi, dei costi standard e delle funzioni, è strettamente collegato anche con l'assetto istituzionale che vogliamo creare nel nostro Paese.

Quindi, è determinante che il federalismo sia collegato con la riforma istituzionale, ossia con la Carta delle autonomie. I due atti devono andare sostanzialmente insieme. Infatti, se vogliamo definire un determinato assetto - e lo vogliamo fare, come Partito Democratico - e vogliamo che questo assetto sia semplificato, che non ci siano duplicazioni, che si realizzino le unioni dei comuni per gestire al meglio i servizi e quant'altro, dobbiamo avere una leva fiscale per l'incentivazione di questi aspetti. Se non predisponiamo una tale leva, è evidente che si tratta di pure dichiarazioni di principio destinate a rimanere tali.

Invito il Governo - e così farà il Partito Democratico - a creare un collegamento stretto tra il tema del federalismo fiscale e quello della Carta delle autonomie.

Da ultimo, voglio ricordare - lei lo ha fatto, ma rafforzo molto il concetto - che la nostra Costituzione non fa riferimento a un federalismo esclusivamente regionale. Anzi, forse il termine federalismo è improprio, perché rappresenta uno Stato che si compone di tanti altri piccoli Stati. Invece per noi il federalismo significa valorizzazione dei sistemi locali. Così recita esplicitamente l'articolo 119. L'articolo 118 assegna le funzioni amministrative assolutamente e primariamente ai comuni. Quindi, credo che sia indispensabile tracciare un'autonomia finanziaria dei comuni, delle province, delle città metropolitane e delle regioni, sulla base delle funzioni che - torno alla Carta delle autonomie - devono essere attribuite senza sovrapposizioni e con chiarezza ai comuni, all'unione dei comuni, all'area vasta per terminare con le competenze delle regioni.

Mi sembra che il suo quadro sia più sbilanciato sulle regioni. Tuttavia - ripeto - non avendo visto i testi, rimandiamo a un momento successivo questa riflessione.

Credo, quindi, che in via di principio sussistano le condizioni per un confronto vero rispetto al testo che il Partito Democratico presenterà.

Mi auguro che ciò sia veramente possibile, poiché condivido che le riforme istituzionali e costituzionali - concordo, infatti, anche sull'esigenza di partire sul tema della riforma costituzionale - debbano essere un patrimonio non della maggioranza che governa il Paese, bensì in generale delle istituzioni rappresentative e del Paese tutto.

**PRESIDENTE.** Nel dare la parola al senatore Zeller, ricordo che l'attuazione della legge costituzionale n. 3 del 2001 è stata oggetto di approfondito dibattito in questa Commissione. Abbiamo posto la questione alle Presidenze di Camera e Senato nell'ambito della riforma dei Regolamenti parlamentari.

**KARL ZELLER.** Anch'io vorrei ringraziare il Ministro Calderoli, che ormai conosciamo da tempo e che ci ha illustrato le linee guida di questa importante riforma del federalismo fiscale. Condividiamo certamente anche i principi volti all'introduzione del federalismo competitivo, che ha dato buoni frutti nell'esperienza anche in altri Stati europei.

Ricordo solo l'esperienza della Germania, dove, dopo la seconda guerra mondiale, Bayern e Baden-Württemberg erano le regioni povere della Germania, mentre quelle del nord erano più sviluppate. Ora il rapporto si è capovolto, anche grazie a questi meccanismi del federalismo competitivo vigenti in quel Paese.

Vorrei porre alcune questioni al Ministro. Credo che uno dei passaggi più interessanti sia proprio determinato da un fattore che, fino ad ora, è mancato anche a regioni o province autonome abbastanza avanzate su questa problematica, come le nostre.

Mi riferisco al potere impositivo. Se ho capito bene, con l'introduzione del federalismo fiscale, il Ministro Calderoli ha annunciato anche la possibilità di conferire una certa autonomia non solo sulla spesa, ma anche sulle entrate.

Vorrei capire meglio questo concetto. Credo che sull'IVA sarà molto difficile intervenire, anche dal

punto di vista tecnico. Inoltre, essa è disciplinata a livello comunitario. Pertanto, escluderei la facoltà di modificare le aliquote IVA. Restano, allora, soprattutto l'IRES e l'IRPEF. Vorrei che il Ministro mi facesse capire se si pensa di concedere la facoltà di scelta alle regioni, entro un determinato *range* (come avviene oggi, ad esempio, con l'IRAP, che possiamo aumentare, o diminuire, dell'1 per cento). Le chiedo quindi, signor Ministro, se sta pensando a un modello di questo tipo, che conceda alle regioni la facoltà di modificare le aliquote.

La seconda domanda riguarda le regioni speciali, per le quali si pone un problema tecnico non indifferente. Da noi, la spesa storica, da 15 anni non esiste più.

Da 15 anni, nelle regioni speciali - mi riferisco soprattutto alla Valle d'Aosta, al Trentino-Alto Adige, a Trento e Bolzano - seguiamo un modello slegato dalla spesa storica e legato esclusivamente alle entrate.

Tratteniamo il 90 per cento delle entrate e il nostro concetto è sempre stato quello di voler pagare tutti i servizi, anche quelli statali, con questi proventi, come è giusto che sia. Non vogliamo vivere sulle spalle di altre regioni.

In applicazione di questo modello, abbiamo abrogato ad esempio l'ANAS. Lo Stato non ci dà un euro per le strade statali e paghiamo tutto noi. Già questo, in un certo modo, rappresenta un contributo di solidarietà, giacché sulla strada statale verso il confine non viaggiano solo i sudtirolese, ma anche altri.

Per di più, ci troviamo al momento in una situazione abbastanza imbarazzante: sebbene in linea di principio ci tocchi il 90 per cento delle entrate, di fatto, in base al patto di stabilità, non incameriamo più tale percentuale perché, ormai da dieci anni, il Governo ci fa presente che, nonostante il diritto ad avere questi soldi, non possiamo tuttavia spenderli, perché anche noi dobbiamo applicare il criterio della spesa storica. Siamo abbastanza consapevoli del fatto che questi centinaia di milioni di euro non spesi, anche se nostri di diritto, lo Stato non ce li restituirà mai più. Per cui, il fondo di solidarietà, o il fondo di perequazione, dovranno tenere conto di questo dettaglio. Diversamente, si applicherebbero due volte i contributi di solidarietà.

In definitiva, il nostro meccanismo è totalmente diverso da quello delle regioni ordinarie. Il nostro modello potrebbe prevedere, sussistendo il diritto al 90 per cento delle entrate, anche l'onere della delega sulle agenzie fiscali. Non è molto giusto, infatti, che lo Stato «faccia il lavoro sporco», diciamo così, incassando dai cittadini fondi che noi, poi, spenderemo.

Siamo disponibili a ridiscutere questo meccanismo un poco assurdo, secondo cui lo Stato incassa e poi versa alle regioni autonome e a statuto speciale il 90 per cento. Sarebbe più logico fare l'inverso: ci prendiamo l'onere di andare a chiedere questi fondi ai nostri cittadini, per poi versare la parte dovuta allo Stato. Vorrei capire meglio se il nuovo approccio al patto di stabilità e al fondo di perequazione tiene conto di tutto ciò.

Credo, peraltro, che sarà difficile modificare la percentuale del 90 per cento, in quanto essa è contenuta nello statuto ed è norma internazionalmente concordata.

**GIUSEPPE ASTORE.** Non voglio ripetere le cose dette egregiamente dai colleghi, ringrazio anch'io il Ministro e sono lieto del clima che egli ha portato in questa Commissione: un clima disteso, di collaborazione, che spero possa continuare.

Lamento, però, la mancanza del testo: non credo che lo debbano avere prima le regioni e dopo il Parlamento. Credo che il testo dovrebbe essere reso disponibile almeno contemporaneamente. Possiamo applaudire al recupero del dialogo: dobbiamo superare i luoghi comuni che ci hanno guidato negli ultimi 4-5 anni. Se intendiamo realizzare una riforma condivisa, culturalmente dobbiamo abbandonare tutte le incomprensioni. Il «sud parassita», o altri luoghi comuni che abbiamo sentito negli anni passati, devono essere assolutamente superati. Siamo tutti convinti che il federalismo, inteso nel senso di cui dirò, sia pur brevemente, possa rappresentare la soluzione migliore - come lei, signor Ministro, ha sostenuto - per una grande riforma.

Personalmente propendo per uno Stato delle autonomie e non ho capito, caro Ministro, se lei pensa alle regioni-Stato (anche questi sono luoghi comuni, parole magiche) oppure al grande disegno che i

nostri padri costituenti avevano individuato nella pari dignità dei livelli di potere: comuni, regioni e Stato.

Tendo a preferire quest'ultimo, in quanto ritengo che il neo centralismo regionale rappresenti un fatto tra i più negativi ai quali abbiamo assistito in questi ultimi anni. Ci siamo lamentati tutti del centralismo statale, giustamente, perché si andava a fare amministrazione attiva fin nelle piccole realtà; tuttavia, dato che conosco bene le regioni, avendo fatto l'amministratore regionale per undici anni e avendo lottato per trasferire tutto alle autonomie locali, cioè ai centri decisionali più vicini alla gente, le posso assicurare che le regioni, oggi, non fanno altro che appalti e amministrazione, dedicando solo poche leggi alla fissazione dei diritti dei cittadini. Il mio è, pertanto, un invito alla cautela!

Qualcuno ha citato lo studio SVIMEZ del 2008. Andandolo ad analizzare bene, si trova che quei luoghi comuni sono oramai caduti: Berlusconi si impegnava, nel 2001, a dare il 45 per cento delle spese, mentre è stato dato il 35; nel sud è aumentato vertiginosamente il prelievo fiscale, mentre nel nord è diminuito. Seppure non stia facendo altro che elencare alcune verità, penso che tutti noi, invece, dobbiamo abbandonare gli atteggiamenti di divisione e di lotta che, in passato, qualcuno ha predicato e dobbiamo, nell'ambito delle autonomie territoriali, recuperare un'idea di Nazione e di Stato. Questo è, per noi, il federalismo. Diversamente, sarebbe forse preferibile non iniziare neppure certi discorsi.

Nell'ambito di questa premessa - ci sarà tempo per approfondire - dico con chiarezza che non accetteremo mai una secessione di fatto. Accetteremo invece di inserire diverse parti della legge sulla responsabilizzazione delle amministrazioni. Ho dichiarato questa posizione a Garavaglia, con cui tante volte abbiamo discusso, che porterò addirittura in Molise fra 20-30 giorni allo scopo di aprire un dibattito in proposito. Noi del sud ci dobbiamo preparare, culturalmente, per metterci al passo con voi del nord, che già da tanti anni avete affrontato questo problema.

Questo è lo snodo del federalismo: nell'ambito di perequazioni serie, l'amministratore che sbaglia deve pagare. Non possiamo ammettere le pagliacciate che abbiamo visto ultimamente! In Parlamento, lo scorso anno, abbiamo lottato per ottenere che le regioni che sbagliavano sulla sanità fossero commissariate dall'esterno, anche per umiliare certi amministratori. Oggi invece, con il decreto n. 112, vediamo che i presidenti di regione commissariano addirittura se stessi! In questo caso non c'entra il Lazio, il Molise, o la Campania, quanto, piuttosto, un concetto di fondo: senza puntare molto sulla responsabilizzazione degli amministratori, non creeremo alcun federalismo solidale.

Passo velocemente ad un altro argomento. Occorre definire bene gli standard dei servizi. Dico ai miei amici del nord che non si può trattare di standard fissati al ribasso, bensì di livello tale da conferire dignità a tutti cittadini italiani. Una sorta dei LEA della sanità. Mi meraviglia che lei, signor Ministro, si lamenti che negli ultimi anni sia raddoppiato il fondo sulla sanità. È raddoppiato, perché era insufficiente! Oggi siamo, mi pare di ricordare, al 6,7 per cento, che rappresenta la percentuale più bassa di tutta Europa, pur avendo un sistema sanitario efficiente (nonostante sia diventato anche campo d'azione della malavita, dal nord al sud). Ecco perché parlo di servizi essenziali uniformi.

Le pongo anche un altro problema, signor Ministro, sulle regioni a statuto speciale. Dobbiamo essere seri e sereni: non possiamo creare regioni di serie A e di serie B. Rivediamole, nel rispetto della loro storia: se lei controlla - so che lo fa - vedrà bene che una provincia di 400.000 abitanti spende, nella sanità, il doppio o il triplo di una regione avente lo stesso numero di abitanti. Lo ripeto: nel rispetto della storia per cui le regioni a statuto speciale sono nate, queste ultime devono essere riviste.

Infine, nella divisione del fondo (che deve essere certamente verticale), poniamo come punto essenziale la necessità di una gestione da parte dello Stato. Credo che vadano inventate e scritte regole serie in proposito. Avendo fatto l'assessore alla sanità per cinque anni (e anche il coordinatore degli assessori d'Italia per un certo periodo), affermo che non è possibile che una coperta così corta venga tirata dal lato delle regioni forti, di chi ha più alleanze e quant'altro. Mi

spiego chiaramente: nelle sue Prealpi un servizio sanitario costa quanto, se non di più, non costi nelle montagne del mio Molise. Quindi bisogna inventare, studiare meccanismi oggettivi di riparto, altrimenti la parte del leone la faranno sempre le regioni più forti. Tutto ciò premesso, andiamo avanti: partiamo e collaboriamo! Il dialogo deve essere assolutamente riscoperto, al di là degli episodi che sono avvenuti in questi due o tre mesi di legislatura.

LUCIANO PIZZETTI. Signor Ministro, la ringrazio e le faccio subito richiesta, per rispetto degli impegni che lei si è giustamente assunto, ma anche per rispetto alla Commissione e al Parlamento, di far pervenire giovedì, contestualmente alla consegna in Conferenza unificata, il documento anche ai membri di questa Commissione, in modo da poter entrare con più rapidità e solerzia nella discussione di merito.

L'esposizione che lei ha fatto accoglie molte delle nostre impostazioni. Dunque, giudichiamo importante il lavoro che è stato svolto a partire dal momento in cui si riformò il Titolo V della Costituzione.

L'attuazione del Titolo V rappresenta anche l'attuale punto di partenza, a Costituzione invariata, in un contesto che anche lei, giustamente, ha definito e che richiama ulteriori processi di riforma, in questo caso costituzionali, in relazione alle funzioni e agli organi come il Senato e quant'altro.

In breve, le dico che non siamo interessati dai «giri di valzer» indotti dalle polemiche quotidiane. Contrasteremo con vigore ciò che riterremo *vulnus* del funzionamento degli organismi parlamentari nelle sue relazioni col Paese. Mi riferisco a ciò che è accaduto sul tema della giustizia nonché ad alcune uscite massimaliste di qualche suo collega di Governo. Ma, allo stesso tempo, contribuiremo a definire una nuova forma di Stato. Dunque, per noi, non esistono subordinate: lavoreremo intensamente perché si addivenga all'attuazione del Titolo V e, quindi, alla definizione del federalismo fiscale. Senza subordinate, perché valutiamo tale attuazione come un interesse essenziale del Paese. Sugli interessi prioritari del Paese non si fa «melina». Ciò che conta è procedere, in quanto riteniamo che responsabilità, equità e unità siano i presupposti di un'azione volta all'attuazione del Titolo V e anche perché pensiamo che il federalismo fiscale rappresenti l'antidoto reale a rischi latenti di divisione del Paese.

Non ci interessa tanto disquisire sul dialogo, cioè su un termine molto vago e che lascia il tempo che trova. Auspicchiamo invece che avvenga un confronto reale e realistico sulle cose che si possono ragionevolmente fare, all'interno di una cultura costituente, per procedere per davvero nella direzione che ci si è prefissati.

Ho apprezzato un punto essenziale. Nel suo ragionamento, se ho ben capito, lei parte non dalle risorse da trattenere, bensì dai servizi da erogare. Questo è il presupposto per assicurare eguali diritti di cittadinanza, che è il tema per noi fondamentale.

Ecco perché il punto saliente è rappresentato dai livelli essenziali e non dai livelli minimi. Su questo dovremo discutere, entrare maggiormente nel merito e lo potremo fare quando saremo anche a conoscenza del testo che lei ha predisposto.

Lei muove, giustamente, dalla spesa storica per passare ai costi standard: questo è l'altro tratto essenziale che condividiamo, ma anche qui con un presupposto: occorre definire competenze e funzioni, cioè capire «chi fa che cosa», in relazione alle funzioni di regioni ed enti locali. Si tratta di un ulteriore aspetto che va posto al centro della discussione, per ben comprendere, nell'ambito dell'autonomia d'entrata, quali siano poi i meccanismi regolatori nonché per affrontare bene il tema della compartecipazione ai tributi propri. Quest'ultimo lo si può affrontare solo quando si conoscono con chiarezza le funzioni di competenza. Sul tema della perequazione, ho apprezzato il fatto che tutte le regioni, comprese le regioni a statuto speciale, compartecipino alla forma perequativa. Si tratta di discutere sul tema «verticale e orizzontale», sia in ambito statale che in ambito regionale. Ritengo che il sistema cosiddetto «verticale», forse, garantisca maggiormente un eguale diritto. Il sistema «orizzontale», forse, dipende dai giudizi che le regioni più ricche possono dare nei confronti del comportamento tenuto da altre realtà. Quello che mi interessa, soprattutto, è che si tratti di una forma premiale. Da questo lato è importante capire, monitorare, tramite la

costituzione di un'agenzia indipendente che possa aiutarci in questo percorso e, nel suo divenire, essere momento di riferimento essenziale per andare (nei tempi che, in parte lei stesso preconizzava, in parte il Parlamento definirà) a un'azione di accompagnamento che renda utile il quadro operativo che stiamo componendo. Naturalmente non pensiamo che la questione si esaurisca nella forma bicefala «Stato e regioni»: c'è molto di più. Su questo occorre, secondo me, sviluppare ulteriormente una nostra valutazione.

Vengo dalla Lombardia ed ero nel consiglio regionale lombardo. Ho concorso alla predisposizione del testo per l'attuazione dell'articolo 116 sul federalismo differenziato, a geometrie variabili, o comunque lo si voglia chiamare. Riteniamo che su questo tema si debba prestare una particolare attenzione, poiché si tratta di un aspetto importante dell'acquisizione compiuta di un sistema a carattere federale, che muove proprio dal tema della fiscalità.

Infine, tutto ciò che abbiamo detto si regge se abbiamo chiaro un meccanismo sussidiario. Il tema della sussidiarietà, nell'affrontare questa materia, è per noi fondamentale. Sono questi i concetti che non abbiamo sentito dalla sua esposizione. Non so se saranno presenti nel testo, ma sono in ogni caso temi a noi cari, sui quali intendiamo sviluppare la nostra iniziativa, anche muovendo dal testo che presenteremo e con il quale ci confronteremo anche con lei e col Governo.

Mi ha fatto molto piacere, seppur fuori tempo massimo, sentire da lei la stessa valutazione sull'intervento a carico dell'ICI che, inascoltati, abbiamo ripetuto nell'Aula del Parlamento in tutti questi giorni: un controsenso rispetto alle cose di cui stiamo discutendo in questa Commissione.

**LORENZO RIA.** L'onorevole Ministro mi scuserà se inizio, un po' tra il serio e il faceto, questa mia riflessione con un riferimento, forse un tantino polemico, all'attualità politica. Il Ministro Calderoli, di cui peraltro è riconosciuta la vivace intelligenza, sa bene che sarebbe assai facile per un deputato del sud, su un tema tanto complesso e controverso come il federalismo fiscale, sottrarre al Ministro stesso oggi la scena, non puntando un ditino, bensì piazzando uno sberleffo arguto e colto nello stile di Pirandello, di Sciascia o di Eduardo, capace di segnare la differenza tra chi conosce il valore delle istituzioni e chi, invece, le confonde con una rozza manifestazione di avanspettacolo.

Detto questo, gli innegabili passi avanti, anche in termini di equilibrio, di prudenza e di competenza, fatti dal Ministro Calderoli in pochi mesi sul tema del federalismo, testimoniano che temi come questo maturano e cambiano fortemente chi ha il dovere e la responsabilità di affrontarli. Del resto, il federalismo e le sue tecniche non sono un dato di scienza esatta, bensì, all'opposto, un dato altamente opinabile e politico. I conti e le prospettive stesse del federalismo cambiano completamente di senso, ad esempio, se i redditi si prevede di tassarli in base al principio della residenza del percettore, oppure in base al principio opposto del luogo in cui il reddito si produce. Non sarà sfuggito a nessuno, tanto meno al Ministro Calderoli, una sintomatica osservazione del Ministro Tremonti, risalente a qualche giorno fa. Secondo il Ministro dell'economia e delle finanze, il nostro Paese diventerà una vera Nazione non quando sarà in grado di varare riforme costituzionali e istituzionali condivise, bensì quando sarà capace di convenire, senza dividersi, senza più guerre di religione, su alcuni dati tecnici, cifre, misure e percentuali significative, fondamentali per l'importanza di qualsiasi riforma. Tutti oggi vedono che tra maggioranza e opposizione esiste un totale contrasto sull'esistenza e sull'entità del cosiddetto «tesoretto». Anzi, oggi vediamo che questo contrasto è palese anche all'interno della maggioranza. Tutti oggi vedono anche come l'intera opposizione ritenga «taroccate» le previsioni sul fabbisogno statale per l'anno in corso e come, conseguentemente, le misure correttive urgenti e le stime del Documento di programmazione economica e finanziaria siano errate e, secondo noi, dannose per il Paese.

In situazioni come questa, nelle quali maggioranza e minoranza non concordano neppure sui numeri, certi ditini alzati e certe reazioni smodate a una bocciatura, peraltro ad opera di professori del nord, possono senz'altro far venire alla mente la cosiddetta sindrome del federalismo belga, a cui pure oggi è stato fatto riferimento. Eppure, soprattutto in un contesto come questo, l'evoluzione dell'approccio del Ministro Calderoli, sul tema del federalismo fiscale, appare apprezzabile. Intendo dire che è apprezzabile la tendenza che egli manifesta nel proporre soluzioni via via sempre più

realistiche, responsabili, capaci di disincagliare il sistema dalle sue contraddizioni, indirizzandole verso scelte di responsabilità e sempre maggiore responsabilizzazione.

È importante che il Ministro, lo hanno sottolineato i colleghi del Partito Democratico, diversamente dal metodo proposto dalla regione Lombardia, non abbia scelto preventivamente e puntualmente «quanto e cosa» debba restare nelle tasche delle regioni. È importante che si sia convinto che il «quanto e cosa» sarà il risultato del federalismo, la sua qualità e non la sua premessa.

È anche importante che il Ministro abbia già indicato i primi tre elementi costitutivi dei cosiddetti diritti civili e sociali (assistenza, sanità, e istruzione) per i quali assicurare, con i meccanismi della perequazione, i livelli essenziali delle prestazioni. Sono tre, per ora, ma non vi è dubbio che altri se ne devono aggiungere. Penso al trasporto pubblico locale, ma soprattutto al diritto alle reti telematiche, idriche, infrastrutturali e di sistema in generale, che in uno Stato moderno rappresentano uno dei diritti civili primari. È quindi apprezzabile che nell'elaborazione del Ministro siano scomparsi i riferimenti egoistici del testo lombardo e che siano intervenute integrazioni fondamentali sui temi dei diritti civili e sociali. È meno apprezzabile che, della stessa proposta lombarda, il Ministro non abbia colto alcuni aspetti positivi e importanti. Quella proposta prevede meccanismi premiali - ne faceva riferimento Pizzetti poco fa - in favore delle regioni e dei territori che conseguissero obiettivi di qualità. Non penalità, bensì premi. Ciò significa che il federalismo deve partire in via sperimentale (e questo lo ha detto bene anche lei, signor Ministro), indicando alcuni diritti universalmente validi, ma anche obiettivi differenziati in rapporto alle condizioni di partenza di ogni regione e alle possibilità di reale miglioramento degli standard oggetto degli obiettivi assegnati. Questa considerazione ne tira un'altra: la riforma costituzionale e quella del federalismo fiscale vanno insieme.

La riforma elettorale viene logicamente e istituzionalmente dopo.

Il richiamo alla contestualità di riforme costituzionali e federalismo fiscale fa emergere anche alcune grandi contraddizioni. Un vero federalismo deve fondarsi su regole universali, non sulle eccezioni. Qui si pone il tema delle regioni a statuto speciale, che io mi sento di affrontare in termini del tutto innovativi. Le regioni a statuto speciale e le province autonome, oggi, non hanno più ragione di essere. Non siamo più solo noi a dirlo: lo dicono i veneti e tutte le regioni del nord confinanti con le regioni a statuto speciale.

PRESIDENTE. Collega, rischiamo di non riuscire ad ascoltare la replica del Ministro. La invito a concludere.

LORENZO RIA. Intendo concludere facendo riferimento all'altra ambiguità e all'altro elemento di novità che desideravo introdurre. La frammentazione geografica, la dispersività di funzioni e di competenze, la difficoltà di inserirsi in un contesto di comando ordinato ed efficace, pone il problema (lo pongo io, che pure ho presieduto l'Unione delle province italiane) dell'ente provincia, che, così come è oggi, non è più compatibile con il principio di responsabilità imposto dal federalismo fiscale. Quindi sarebbe auspicabile che le attuali province evolvessero in strutture amministrative specializzate sul versante tecnico e dei servizi, in diretto rapporto con le rispettive regioni, di cui dovrebbero essere i fornitori dei dati di base della programmazione regionale e soprattutto titolari della concreta attività di gestione.

ISIDORO GOTTARDO. La prima considerazione è che parliamo molto di Europa, ma non abbiamo il senso di responsabilità per autocontingentarci, né l'educazione di consentire sempre a tutti i colleghi di parlare. Cosa che, invece, in sede europea avviene regolarmente.

LORENZO RIA. Collega, all'inizio è stato concordato di parlare dieci minuti e io ho parlato appena sei minuti.

ISIDORO GOTTARDO. Mi dispiace, lo dico con molta franchezza. È ovvio che le minoranze e l'opposizione hanno diritto di parlare, ma anche la maggioranza avrebbe uguale diritto. Ringrazio il Ministro, esprimendo anche apprezzamento per la sua relazione. Faccio tuttavia alcune annotazioni di carattere politico riguardo al dialogo. Siccome la sussidiarietà implica, a mio parere, la responsabilità e dal momento che questo dialogo, alla luce di quello che abbiamo già visto in passato, può alla fine tradursi in un nulla di fatto, ritengo che il dialogo stesso debba essere costruito *step by step*. Occorre, cioè, definire quali sono i principi ispiratori generali, qual è il metodo condiviso, in modo tale da non trovarsi alla fine senza un risultato. Credo che questo punto sia molto importante.

Una considerazione che qui non ho sentito fare, è il dato di fatto che, a livello europeo, oggi uno dei temi fondamentali (su cui tutti i Paesi stanno costruendo le proprie politiche) è rappresentato dall'assoluta contrarietà dell'Europa, all'interno delle regole sulla concorrenza, a omogeneizzare i livelli fiscali.

Su questo si sono costruite e si stanno costruendo le competizioni, in centro e nord Europa, a cui la Germania, l'Austria, gli altri Paesi si stanno rapidamente adeguando, per poter difendere i propri sistemi produttivi. Il tema della competizione fra sistemi economico istituzionali, sul livello dei servizi e quant'altro, venne teorizzato da Stoiber, in Baviera, riferendosi al rapporto con gli altri *Länder* tedeschi, con la Repubblica Ceca e con altre realtà. Mi pare un tema completamente assente dalla nostra discussione, tutta rivolta dentro i confini di questo Paese, che è sicuramente articolato, ma poco rivolta a quelle che sono le vere sfide competitive esterne, a cui il nostro Paese deve rivolgersi.

Il tema della specialità, invece, va affrontato anche con esperienze interne. Rispetto alla legge Stammati, ad esempio, il Friuli Venezia Giulia ha scoperto, una volta ricevuta la delega costituzionale sulle autonomie locali, che non c'era una differenza fra nord e sud, bensì c'erano profonde differenze all'interno, fra comuni ben governati in pareggio di bilancio e comuni tradizionalmente in debito di bilancio. Si andava da 700.000 *pro capite*, fino a 180.000 *pro capite*. Quell'autonomia consentì di introdurre una perequazione interna e anche qualche atto di giustizia.

GIANVITTORE VACCARI. Signor presidente, ringrazio il Ministro Calderoli per l'intervento chiaro, pienamente condivisibile e di grande apertura, in vista di un'ampia condivisione sul tema del federalismo.

Apprezzo l'apertura e l'impegno dell'opposizione su questo tema e i suoi giudizi positivi sulla relazione del Ministro Calderoli. Ho sentito l'opposizione dare atto che il Paese (aggiungo io centralista) è diverso, disunito, divaricato, che lo Stato (centralista aggiungo io) ha fallito; ho ascoltato l'opposizione affermare che la risposta a questo problema è il federalismo. Per me, della Lega nord, questa crescita culturale e politica, questa assimilazione delle richieste del Paese è ovviamente ben vista e sono compiaciuto. Chiedo però che, a fronte di questa disponibilità, non si mettano contemporaneamente dei paletti (perequazione verticale sì, perequazione orizzontale no); iniziamo questo percorso mostrando tutti apertura, senza preconcetti e condizionamenti. Avanzo al Ministro alcune richieste: che lo scivolo di applicazione, giusto come metodo, inizi già dal 2009; che sia applicata una vera autonomia di entrata/spesa; che sia fatta una inequivocabile chiarezza su «chi fa che cosa» e che tali elementi siano fortemente correlati, nell'ambito di un sistema di prelievo fiscale e di distribuzione sussidiario e federale. Auguro al Ministro buon lavoro.

PRESIDENTE. Ringrazio i colleghi Giovanelli e Latronico, che consegneranno le loro riflessioni scritte alla presidenza.

Do ora la parola al Ministro per la replica.

ROBERTO CALDEROLI, *Ministro per la semplificazione normativa*. Vedrò in questi quattro minuti di sintetizzare, anche se non so se ne avrò la capacità.

Ci tengo, tuttavia, a far passare un concetto: sono convinto - è quello che chiedevo - che non possa

esserci una divisione ideologica rispetto ad un problema come il federalismo fiscale. Dobbiamo trovare il sistema per far dialogare il nord e il sud del Paese e le forze politiche devono rappresentare la garanzia che questo dialogo si svolga in maniera corretta e utile per entrambe le aree.

Adesso abbiamo tanti punti sollevati da parte dei commissari e che non sono stati introdotti perché presenti nel documento, ma non come principio di base.

Rispondendo all'osservazione del presidente Pepe, è chiaro che sarà posta la massima attenzione nel muoversi completamente all'interno del dettato costituzionale. Proprio in questo senso, rispetto a ciò che qualcuno ipotizzava nei riguardi del fondo perequativo, mi sembra che l'articolo 119 di dubbi non ne lasci, in relazione a chi abbia in capo il fondo perequativo. Si parte dallo Stato e poi, verticalmente, si scende. Possono esserci valutazioni diverse rispetto al sistema «orizzontale» o «verticale», ma la Costituzione così scrive. Così com'è altrettanto chiara, nel quinto comma dell'articolo 117 sugli interventi speciali, la necessità che, su determinate aree, si debba andare a intervenire in maniera diversa. Tutto ciò viene assolutamente rispettato, proprio per garantire la sostenibilità del progetto.

Venendo al progetto lombardo, che tra l'altro è stato trasversalmente votato da maggioranza e opposizione, credo che si trattasse di un ottimo progetto per la regione Lombardia. Quest'ultima, quindi, forse ha fatto anche bene a proporre un sistema che andava a suo favore. È altrettanto evidente che in tal modo ha aperto una discussione rispetto alle compartecipazioni, fissandone addirittura i livelli, e sulla perequazione. In definitiva, ha aperto un cammino che deve essere affrontato, in questa sede, non in termini di singola regione, bensì di un modello applicabile e flessibile, in grado di essere introdotto da Bolzano a Palermo, che quindi abbia le caratteristiche di una legge nazionale.

Rispondendo a Vitali, è evidente che le norme di coordinamento sono le principali, seppure le meno interessanti, forse, da un punto di vista politico. È proprio sulla base di questo coordinamento che occorre realizzare il sistema. Non condivido il timore riguardo al possibile squilibrio fra regioni ed enti locali. A me sembra che il Titolo V, trattandosi di Costituzione, abbia puntualizzato, descritto e definito le funzioni delle regioni, rimandando poi a una legge ordinaria (che, di fatto, stiamo ancora cercando) l'individuazione delle funzioni degli enti locali. Quindi, l'abbinamento alla Finanziaria, come collegati di bilancio nella manovra di finanza pubblica, sia per il Codice delle autonomie, sia per il federalismo fiscale, è dovuto alla necessità di far viaggiare questi due aspetti su binari paralleli, avendo anche la fortuna di dover emanare decreti legislativi successivi relativi a una Carta delle autonomie che definisce finalmente «chi fa che cosa».

Rispondendo sul tema dell'ICI, credo che sia stato veramente un errore di tutti il proporre l'abolizione, anche se è molto popolare il fatto che si abolisca una tassa che, sostanzialmente, coinvolge quasi tutti i cittadini. C'è stata, anche da parte dell'attuale opposizione, una proposta in questo senso. Ritengo che l'ICI avesse un valore e, forse, giusto con una compartecipazione all'IRPEF sulle persone fisiche e....

**ORIANO GIOVANELLI.** È nelle sue intenzioni reintrodurre una imposta che faccia riferimento ai patrimoni immobiliari?

**ROBERTO CALDEROLI,** *Ministro per la semplificazione normativa.* Più che ai patrimoni, sto valutando se un provvedimento non possa essere riferito piuttosto ai servizi. Tuttavia, proprio partendo dalla difficoltà di trovare soluzioni migliori, non credo che esistano soluzioni di destra o di sinistra. Troviamo insieme la soluzione che abbia la maggior corrispondenza con quanto, poi, il comune gestisce e opera.

È chiaro che resto perplesso davanti a un'IRAP, che va a garantirmi il finanziamento di servizi, come quello della sanità, in capo ad attività di impresa assolutamente non corrispondenti. Se è ragionevole pensare che, nel breve periodo, si possa utilizzare un tributo che comunque assicura un gettito notevole, deve essere poi trovata una soluzione alternativa. Mi spiego meglio: non intendo

trasformare un tributo in un altro, bensì sollecitare la creazione, veramente da zero, di quello che riteniamo il tributo più utile. Successivamente saranno presi in considerazione gli aspetti statali, in termini di partecipazione.

Riguardo alle città metropolitane, credo che il limite per cui non si arriva a una realizzazione risieda nel fatto che si è partiti, giustamente, da alcune città che metropolitane lo erano veramente, per poi continuare ad allargare fino a includere i paesi moderatamente popolosi. Quanto più si cercherà di fare qualcosa in questa direzione, tanto più non si concluderà assolutamente niente, poiché già sussistono le difficoltà relative ai comuni di contorno e alle province. Non dobbiamo aggiungere a tutto ciò anche la voglia di trasformare l'asino in cavallo: esistono ottimi asini, che però - senza voler fare riferimento ad alcuno - non diventeranno mai cavalli.

Sul fondo ho accennato qualcosa. Riguardo al testo sul federalismo fiscale presentato dal PD, lo trovo un'iniziativa estremamente gradita, in grado di dare origine a una proposta complessiva. Rappresenta un modo per ragionare insieme a un partito, non su singole proposte emendative che, in definitiva, rischiano di complicarci la vita. Può emergere da tutto ciò una filosofia che, se buona, sicuramente deve essere sfruttata.

Rispondendo al collega Zeller, confermo che l'IVA è una delle poche imposte su cui non si può andare ad intervenire, mentre, forse, si può intervenire su tutto il resto. Credo che debba essere presa in considerazione l'idea di una fiscalità di sviluppo - a causa della compatibilità con le direttive europee non si può ricorrere a quella che un tempo veniva chiamata la fiscalità di vantaggio - secondo la quale ciascuno deve avere in capo la facoltà di percorrere strade distinte. Il fatto che voi non facciate più riferimento alla spesa storica vi allinea al percorso, da voi già intrapreso, che diventerà la norma anche per le regioni a statuto ordinario. Quindi non vedo la difficoltà di una vostra partecipazione: anche le regioni riscuoteranno in base alle funzioni che andranno a svolgere.

Credo che il concetto di solidarietà - se non vogliamo usare quello di perequazione - debba essere assolutamente riferibile anche alle regioni a statuto speciale, di cui non voglio mettere in discussione la specialità. Non desiderando far emergere ancora maggiori differenze, vediamo di ridurle tramite un ampliamento dell'agio di autonomia, non solo fiscale, anche alle regioni a statuto ordinario, cosicché queste si avvicinino sempre di più a voi.

Riguardo al criterio di responsabilizzazione, ribadisco che si tratta del principio base su cui si basa il risultato finale, che dovrebbe riportare al contenimento della spesa, grazie a meccanismi sia premiali, sia sanzionatori. Questi ultimi, oggigiorno, li vedo forse eccessivi, simili a grida manzoniane contro questo o quel commissario, laddove invece, fatto senza precedenti, si è verificato il caso di un commissariamento «interno».

Preferisco, allora, l'adozione di meccanismi automatici, che non richiedono una delibera del Consiglio dei ministri, piuttosto che del Parlamento, per cui chi non rispetta i patti deve obbligatoriamente applicare un incremento delle imposte e sottoporsi al giudizio del cittadino che si vede maggiormente tassato, mentre contemporaneamente deve essere bloccata la possibilità delle assunzioni e la disponibilità di spesa rispetto alle funzioni non essenziali.

Qualcuno ha chiesto dove bisogna fissare i livelli. La Costituzione non parla dei livelli minimi, bensì dei livelli essenziali. Questi ultimi non possono essere livelli minimi, così come i costi standard non potranno essere i costi più bassi che uno riesce a realizzare, anche perché si tratta di costi che devono essere calati nel territorio. Si tratta proprio di una questione da trattare *cum grano salis*. Usando un pochino il buonsenso, alla fine credo che arriveremo a risolverla.

Riguardo al contrasto del centralismo regionale, tanto più si fisseranno funzioni certe nella Carta delle autonomie, tanto meno qualcuno potrà fare il bello e il cattivo tempo. Oggi, purtroppo, non esistono certezze.

Riguardo alla diffusione del testo, credo che si possa ricorrere alla pubblicazione su internet, in modo che ciascun interessato lo possa scaricare, senza dover procedere alla distribuzione cartacea. In tal modo giovedì stesso potrete averlo disponibile. Manderò una copia cartacea al presidente, però, considerato che abbiamo detto di voler risparmiare sulla carta, iniziamo a farlo fin dall'inizio.

Riguardo all'articolo 116 della Costituzione in relazione alla regione Lombardia, sono assolutamente d'accordo con chi ha sollevato la questione. Credo che quel tabellario delle funzioni debba essere esteso a tutto, cioè non solo alle funzioni oggi attribuite a livello delle regioni o delle funzioni essenziali dei comuni, ma anche alle spese dello Stato. Anche lo Stato, infatti, ha la necessità di essere verificato - e al limite sanzionato - riguardo al rispetto delle proprie attribuzioni. Si deve introdurre una previsione relativa alle ulteriori attribuzioni di competenze, in cui sia già preliminarmente stabilito il trasferimento delle risorse, così da non dover riaprire ogni volta questo tema. Sono assolutamente convinto che quella vostra proposta debba essere portata avanti.

Il criterio della sussidiarietà è, a mio parere, un principio assolutamente indispensabile, ma poco attuato. Ho inviato una lettera alla Presidenza del Consiglio dei ministri, proprio invocando il massimo rispetto, anche in quella che è l'attività del Governo, nei confronti del criterio di sussidiarietà. Riguardo all'elenco delle materie che debbono essere considerate comprese dalla lettera *m*), ho preso atto delle richieste portate avanti dalle stesse regioni, includendo sanità, assistenza e istruzione. Esiste poi un aspetto particolare, riguardante il trasporto pubblico. Il trasporto pubblico locale da noi è stato considerato in una forma che definirei ibrida, simile anche alla proposta lanciata dalle regioni. In pratica, non si può garantire una copertura e una perequazione integrali, però si garantisce che la richiesta delle risorse possa essere fatta non rispetto a una situazione che fotografa la situazione attuale, bensì in relazione a una previsione di funzionamento sul territorio del trasporto pubblico.

In funzione di tale previsione, sempre con riferimento ai costi standard, si garantirà una perequazione tale da garantire un sufficiente livello in tutto il territorio. Nei calcoli, che si faranno in futuro, bisogna stare attenti a non avvicinarsi, continuando ad aggiungere funzioni essenziali, a quel famoso 100 per cento che non ci consentirebbe più di effettuare alcuna perequazione. In tale deprecabile caso, infatti, non si potrebbe più fare riferimento ai costi standard e si dovrebbe tornare al costo storico. Quindi occorre agire *cum grano salis*, comprendendo che, se vogliamo dare flessibilità a regioni ed enti locali, dobbiamo riservarci un minimo spazio di manovra.

PRESIDENTE. Ringraziamo il Ministro per la disponibilità e anche per il fatto di avere derogato ai propri impegni istituzionali, dedicandoci più tempo del dovuto. L'appuntamento col Ministro è rimandato all'ambito delle audizioni sull'attuazione del federalismo fiscale, che abbiamo previsto a partire da settembre.

Dichiaro conclusa l'audizione.